

REVISTA ELETRÔNICA

ISSN 2525-4502

CNJ

v. 4, n. 1, jan/jul 2020

EDIÇÃO COMEMORATIVA DOS

15

ANOS

DE INSTALAÇÃO DO CNJ

e-REVISTA
CNJ



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente:

Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça:

Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins

Conselheiros:

Ministro Emmanoel Pereira
Luis Fernando Tomasi Keppen
Rubens de Mendonça Canuto Neto
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
Candice Lavocat Galvão Jobim
Tânia Regina Silva Reckziegel
Flávia Moreira Guimarães Pessoa
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
Ivana Farina Navarrete Pena
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
André Luis Guimarães Godinho
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral:

Carlos Vieira von Adamek

Diretor-Geral:

Johanness Eck

Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Secretário Especial

Richard Pae Kim

Juízes Auxiliares

Carl Olav Smith

Dayse Starling Motta

Lívia Cristina Marques Peres

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 –
Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.

e-ISSN 2525-4502

1. Direito – Periódicos I. Brasil, Conselho Nacional de Justiça.

2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL Quadra 2 Lotes 5/6 - CEP: 70070-600
Endereço eletrônico: www.cnj.jus.br

Editor-chefe

Richard Pae Kim, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Conselho Editorial

Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ;
Eurico Marcos Diniz de Santi, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Floriano Peixoto de Azevedo Marques Neto, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
José Vicente, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Nina Beatriz Stocco Ranieri, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Otávio Luiz Rodrigues Júnior, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias; e
Elisa Sardão Colares, Pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Conselho Técnico-Científico e Jurisprudencial

Ministro Aloysio Corrêa, Conselheiro do CNJ;
André Luis Guimarães Godinho, Conselheiro do CNJ;
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior, Conselheiro do CNJ;
Daldice Maria Santana de Almeida, Conselheira do CNJ;
Fernando Cesar Baptista de Matos, Conselheiro do CNJ;
Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Conselheira do CNJ;
Henrique de Almeida Ávila, Conselheiro do CNJ;
Humberto Martins, Conselheiro do CNJ;
Márcio Schiefler Fontes, Conselheiro do CNJ;
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva, Conselheira do CNJ;
Maria Iracema Martins do Vale, Conselheira do CNJ;
Maria Tereza Uille Gomes, Conselheira do CNJ;
Tânia Regina Silva Reckziegel, Conselheira do CNJ
Juliana Amorim Zacariotto; Chefe de Gabinete da Presidência;
Gabriela de Azevedo Soares, Diretora-Executiva do DPJ;
Igor Caires Machado, Diretor de Projetos do DPJ;
Igor Guimarães Pedreira, Diretor Técnico do DPJ;
Carlos Eduardo Esteves Lima, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Everardo Maciel, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Paulo Sérgio Domingues, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Priscila Cruz, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias; e
Taís Shilling Ferraz, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Rol de Pareceristas da Revista CNJ

Dr. Alexandre dos Santos Cunha	Dr. Leandro do Nascimento Rodrigues
Dr. Alexandre Freire	Dra. Letícia Virgínia Leidens
Dr. André Murilo Parente Nogueira	Dra. Lívia Gaigher Bosio Campello
Dr. Antônio Carlos Diniz Murta	Dr. Lucas Gonçalves da Silva
Dra. Arthemísia Ferreira Paulo Santiago	Dra. Luciane Cardoso Barzotto
Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis	Dra. Luciana Paula Conforti
Dr. Caio Augusto Souza Lara	Dra. Luciana Silva Garcia
Dr. Caio Rioei Yamaguchi Ferreira	Dr. Luiz Rodrigues Wambier
Dr. Carlos Gustavo Vianna Direito	Dr. Marcelo Guerra Martins
Dr. Carlos Luiz Strapazon	Dr. Márcio Flávio Mafra Leal
Dr. Carlos Vinícius	Dr. Marco Jobim
Dra. Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias	Dr. Marcos de Lima Porta
Dra. Clara Cardoso Machado Jaborandy	Dra. Maria Fernanda Dias Mergulhão
Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto	Dra. Márcia Michele Garcia Duarte
Dr. Clóvis Marinho de Barros Falcão	Dra. Marilda Silveira
Dr. Daniel Marchionatti Barbosa	Dra. Mônica Celílio Rodrigues
Dra. Fabiana Luci de Oliveira	Dra. Norma Padilha
Dr. Fábio Henrique Falcone Garcia	Dr. Odilon Romano Neto
Dr. Fábio Luís Bossler	Dr. Orídes Mezzaroba
Dr. Felipe Albertini Nani Viaro	Dra. Paula Zambelli Salgado Brasil
Dr. Francisco Lisboa Rodrigues	Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva
Dra. Gabriela Maia Rebouças	Dr. Renato Siqueira de Pretto
Dra. Gabrielle Bezerra Sales Sarlet	Dr. Ricardo Rachid de Oliveira
Dra. Giselle Crosara Lettieri Gracindo	Dr. Rubens Beçak
Dr. Gláucio Roberto Brittes de Araujo	Dra. Selma Rodrigues Petterle
Dra. Helena Campos Refosco	Dr. Sérgio Ferreira Victor
Dr. Henrique Ribeiro Cardoso	Dr. Sergio Ricardo Ferreira Mota
Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues	Dr. Sílvio Gabriel Serrano Nunes
Dr. Ilton Garcia da Costa	Dr. Tagore Trajano de Almeida Silva
Dr. Ingo Wolfgang Sarlet	Dra. Thaís Lemos Duarte
Dr. Jean Carlos Dias	Dr. Valdiney Veloso Gouveia
Dr. Jeferson Ferreira Barbosa	Dr. Valter Moura do Carmo
Dr. José dos Santos Carvalho Filho	Dra. Vanesca Buzelato Prestes
Dr. José Filomeno de Moraes Filho	Dr. Wagner Roby Gidaro
Dr. José Querino Tavares Neto	Dr. Walter Godoy dos Santos Júnior
Dra. Keyla Cristina Farias dos Santos	Dr. Welder Queiroz dos Santos
Dra. Larissa Clare Pochmann da Silva	Dr. Yuri Schneider

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Ministro Presidente José Antônio Dias Toffoli

Editor-chefe Dr. Richard Pae Kim

pág. 7

ARTIGOS

Aplicação da Inteligência Artificial na identificação de conexões pelo fato e tese jurídica nas petições iniciais e integração com o Sistema de Processo Eletrônico

Antônio Pires de Castro Júnior; Wesley Pacheco Calixto; Cláudio Henrique Araújo de Castro

pág. 9-18

Consumidor.gov.br: a exigência de utilização da plataforma digital de solução adequada de conflitos antes do ajuizamento de ação de consumo como fator de eficiência do Poder Judiciário, à luz da Análise Econômica do Direito

Bianca Fernandes Figueiredo

pág. 19-36

Direito, tecnologia e disrupção

Diego de Castilho Suckow Magalhães; Ana Lucia Vieira

pág. 37-51

Constitucionalismo e democracia para um Processo Penal íntegro, eficiente e transparente

Eliezer Siqueira de Sousa Júnior; Henrique Ribeiro Cardoso; Roberto Alcântara de Oliveira Araújo

pág. 52-61

De Bronze a Ouro: um estudo de caso acerca da relação entre a gestão pública e o princípio da eficiência na 2ª Vara Federal de Imperatriz, exercício 2017

Erica de Sousa Costa; Maria da Conceição Pereira de Sousa

pág. 62-74

Estudo comparado: Tribunais Superiores do Brasil e da França

Fábio Luís Bossler

pág. 75-93

Responsabilidade, sustentabilidade e gestão econômico-financeira

Fábio Luiz Oliveira Bezerra

pág. 94-105

Direito, desenvolvimento econômico e a atuação do Conselho Nacional de Justiça para o aprimoramento dos processos de transmissão de riqueza pela via sucessória

Helena Campos Refosco; Antonio Carlos Alves Braga Junior; Priscila de Castro Teixeira Pinto Lopes Agapito

pág. 106-116

Jurisdição ambiental no Tribunal de Justiça do Ceará: avaliação da conveniência de criação de vara privativa

Jorge Di Ciero Miranda; Gina Vidal Marcílio Pompeu

pág. 117-131

Quanto custa a Justiça? Uma análise econômica da litigiosidade no Poder Judiciário brasileiro

Luciano Athayde Chaves

pág. 132-144

A atividade de inteligência no Poder Judiciário: a defesa dos Princípios de Bangalore e sua aplicação nos núcleos de pesquisa patrimonial

Marcelo Canizares Schettini Seabra; Antonio Donizete Ferreira da Silva

pág. 145-157

Sistema de Justiça Pacificador e os 15 anos do Conselho Nacional de Justiça: Passado, Presente e Inovações Futuras do Judiciário

Maria Tereza Uille Gomes; Raquel Elias Ferreira Dodge

pág. 158-178

Judiciário como plataforma: um caminho novo e promissor

Palmyra Farinazzo Reis Repette; Denilson Sell; Lia Caetano Bastos

pág. 179-192

O Conselho Nacional de Justiça e o problema da judicialização das políticas públicas de saúde: reflexos na atuação judiciária em 2019-2020

Pedro Germano dos Anjos; Gabrielle Cruz Oliveira

pág. 193-206

A Gestão Estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça

Richard Pae Kim; Fabiana Andrade Gomes e Silva

pág. 207-218

Justiça itinerante e gestão judiciária: a experiência do Tribunal de Justiça do Amapá à luz da Recomendação nº 37/2019, do Conselho Nacional de Justiça

Rosa Maria Dias de Almeida Tavares Silva; Esclepíades de Oliveira Neto; Adriana Moraes de Carvalho

pág. 219-235

Representatividade feminina no Poder Judiciário

Tânia Regina Silva Reckziegel

pág. 236-249

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

15 anos da instalação do Conselho Nacional de Justiça

pág. 250-271

APRESENTAÇÃO

Edição Comemorativa -15 anos do CNJ e 5 anos da e-Revista CNJ

Com imensa satisfação, lançamos a edição comemorativa dos 15 (quinze) anos do Conselho Nacional de Justiça e dos 5 (cinco) anos da Revista Eletrônica do CNJ. Também é motivo de imenso orgulho observar a notória evolução técnica e qualitativa da publicação eletrônica nesse período, tendo sido totalmente reestruturada em 2019, passando a adotar critérios científicos e técnicos internacionais de avaliação e de publicação de artigos, igualmente estabelecidos pela CAPES.

Em 2020, a Revista Eletrônica do CNJ publica mais uma importante edição, agora compartilhando com o leitor artigos que discorrem sobre a atividade do Conselho Nacional de Justiça, que debuta em junho deste ano, além de abordar temas relevantes sobre o futuro do Poder Judiciário. A edição conta, ainda, com a contribuição das Conselheiras Tânia Reckinziegel e Maria Tereza Uille, com artigos sobre a representatividade feminina no Poder Judiciário e uma análise da atuação do CNJ.

Os artigos desta edição contemplam temas de destacada importância, que enumeramos a seguir:

- Aplicação da inteligência artificial no PJe.
- A plataforma de solução de conflitos, consumidor.gov.br.
- Direito, tecnologia e disrupção.
- Eficiência e transparência no Processo Penal.
- Estudo de caso sobre eficiência e gestão pública.
- Estudo comparado entre os tribunais superiores do Brasil e da França.
- Má gestão econômico-financeira como ofensa à sustentabilidade.
- Atuação do CNJ no aprimoramento dos processos de transmissão de riqueza pela via sucessória.
- Viabilidade de criação de vara privativa ambiental.
- Custo da justiça.
- Atividade de inteligência no Poder Judiciário.
- Modelo de plataforma aplicado ao Poder Judiciário.
- Judicialização das políticas públicas de saúde.
- Gestão estratégica no Poder Judiciário.
- Justiça itinerante como política judiciária.

A Seção de Jurisprudência nos brinda com uma coletânea de 40 julgados de repercussão social e jurídica, em que é possível conhecer um pouco do trabalho do Conselho Nacional de Justiça, desde sua instituição, em 2005, até os dias atuais. A compilação contou com a contribuição de servidores e ex-servidores do CNJ, conhecedores da atuação histórica do Plenário do Conselho, da Secretaria Processual e do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias. Aqui citamos nominalmente os servidores Lucas Delgado, Jordana Maria Ferreira de Lima, Carla Fabiane Abreu Aranha, Pâmela Tieme Barbosa Aoyama e Adrienne Domingues Costa.

É possível consultar, por exemplo, o processo que deu origem à Política de Priorização do Primeiro Grau; os julgados de combate ao nepotismo no Poder Judiciário; a decisão que declarou o fim da entrevista pessoal no concurso da magistratura; a instituição do PJe; a instituição da reserva de vagas para negros nos concursos da magistratura; a regulamentação do novo Código de Processo Civil e a implantação do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA).

Com a publicação de mais este número da Revista, o CNJ abre espaço para a discussão de questões que visam a melhoria contínua da prestação da Justiça ao cidadão brasileiro. Comungamos, assim, com a opinião de Paul Slovic, segundo o qual, em uma democracia, para que as políticas públicas sejam efetivas, é necessário ouvir o público, uma vez que é ele quem as legitima (*The perception of risk*, 2000).

Agradecemos, por fim, a todos os Presidentes, Corregedores Nacionais, Conselheiros e servidores que atuaram e que seguem trabalhando no CNJ, por transformarem o Judiciário em um poder cada vez mais transparente, eficiente e responsável, e aos dignos especialistas e estudiosos que publicaram seus estudos nesta histórica edição.

Boa leitura.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Presidente do Conselho Nacional de Justiça

RICHARD PAE KIM

Editor-chefe da Revista CNJ

Aplicação da Inteligência Artificial na identificação de conexões pelo fato e tese jurídica nas petições iniciais e integração com o Sistema de Processo Eletrônico

Antônio Pires de Castro Júnior
Wesley Pacheco Calixto
Cláudio Henrique Araujo de Castro

Resumo: Esse artigo trabalha com a possibilidade de identificar e unificar, automaticamente, volumes significativos de demandas judiciais em tramitação que possuam o mesmo fato e tese jurídica. Com a identificação e a unificação dos processos em agrupamentos, objetiva-se criar pendências no Sistema de Processo Eletrônico com a finalidade de informar a possibilidade de ocorrência de conexão às diferentes unidades judiciais que receberam as causas por distribuição, alertando e facilitando a análise pelo Julgador. São aplicadas técnicas de Processamento de Linguagem Natural, aprendizagem por similaridade e Redes Neurais Artificiais. A solução de Inteligência Artificial (IA) construída, chamada Berna, encontra-se em produção no Poder Judiciário Goiano. A precisão de 96% nos estudos de casos demonstra a efetividade do método.

Palavras-chaves: Processamento de linguagem natural; aprendizagem por similaridade; redes neurais artificiais; petição inicial; sistema de processo eletrônico.

Abstract: This article works with the possibility to automatically identify and unify big data of lawsuits in progress that have the same fact and thesis. With the identification and unification of the processes in *clusters*, the objective is to create disputes in the Electronic System of Lawsuits, in order to inform the possibility of connection with the different judicial units that received the cases by distribution, alerting and facilitating the analysis by the Judge. Techniques of Natural Language Processing, similarity learning and Artificial Neural Networks are applied. The Artificial Intelligence solution built, called Berna, is in production mode in the Judiciary of the State of Goiás. The 96% accuracy in case studies demonstrates the effectiveness of the method.

Keywords: Natural language processing; similarity learning; artificial neural networks; judicial complaint; electronic system of lawsuits.

1. Introdução

No relatório Justiça em Números 2019 (KIM *et al.*, 2019), percebe-se que o número de processos pendentes na Justiça Estadual vem aumentando a cada ano. Esse indicador crescente sinaliza situações de superlotação nas unidades judiciárias, que a cada dia veem o seu quadro de servidores e magistrados diminuindo, prejudicando o rápido atendimento aos anseios e direitos da sociedade.

Dados estatísticos reunidos pelo Conselho Nacional de Justiça, como o informado acima, permitem aplicar importantes inferências e levantar hipóteses de situações que possam acontecer no Judiciário, como: i) há demandas idênticas tramitando na justiça em unidades judiciais diferentes, que maculam o princípio do Juiz natural; e, ii) nas várias demandas em tramitação, existe número expressivo de processos distribuídos para unidades judiciais distintas que contém na sua petição inicial o mesmo fato gerador e a mesma tese jurídica, os quais não são identificados pelos atuais mecanismos de detecção de conexão nos sistemas eletrônicos de processos.

Nas duas hipóteses levantadas acima, as análises para tentar identificar não seriam as mesmas comumente aplicadas hoje nos sistemas de andamento processual e/ou de processo eletrônico, que checam nome das partes, CPFs/CNPJs, classes, assuntos, endereços ou outros metadados cadastrados, procurando em campos nos bancos de dados para tentar encontrar semelhanças. Este artigo propõe construir buscas que utilizam tecnologias de inteligência artificial, que possam analisar, checar e comprovar essas hipóteses nos textos dos documentos, mais precisamente mediante checagem do inteiro teor das petições iniciais.

Ora, é conhecido e notório que grande parte das petições iniciais nas ações judiciais em curso seguem modelos disponíveis na internet, sendo que alguns demandantes têm utilizado, inclusive, *softwares* de inteligência artificial para gerá-las automaticamente.

Assim, buscar por inovações em ferramentas de apoio ao julgador, objetivando promover o aperfeiçoamento da gestão do conhecimento no judiciário (CASTRO; CALIXTO; FRANCO, 2014) constitui-se ação importante e premente na atualidade.

O objetivo deste artigo é apresentar e aplicar modelo de inteligência artificial que possibilite identificar e verificar se as hipóteses descritas acima são verdadeiras. Nesse sentido, este trabalho propõe-se a apresentar método e ferramenta tecnológica que permita minerar as petições iniciais dos processos em tramitação, identificando duas situações: i) processos diferentes com petições iniciais idênticas em todos os aspectos e ii) processos com o mesmo fato e tese jurídica.

Ainda, caso sejam comprovadas as hipóteses, tem-se também como objetivo que a ferramenta possa incluir pendências no Sistema de Processo Eletrônico, para que o julgador possa, ao tomar conhecimento das similaridades, analisar e decidir ou julgar conforme seu entendimento.

Este documento contém a seguinte estrutura: na seção 2, descreve o desenvolvimento do trabalho, que contém breve motivação, metodologia desenvolvida e resultados aplicados pela ferramenta construída em ambiente de produção. Na seção 3, informa as conclusões do artigo e, na seção 4, as referências bibliográficas.

2. Desenvolvimento

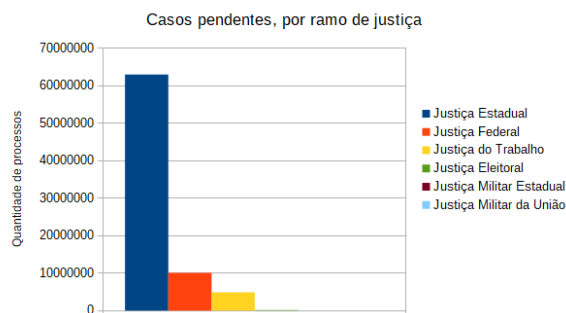
É natural que o Poder Judiciário acompanhe o progresso tecnológico e adote novas formas de gestão de informação por meio de sistemas que concretizem a aplicação dos princípios constitucionais e processuais, como o da eficiência e da celeridade processual (SCHAEFER, 2005).

A eficiência é princípio da Administração Pública (TEMER; MAGALHAES, 1998), sendo o Judiciário o braço forte no estabelecimento da paz e da justiça entre os poderes e a sociedade em geral, tendo como obrigação garantir qualidade, dinamicidade e celeridade na prestação dos serviços públicos (RAMOS; ROVER, 2005).

2.1 Motivação: Justiça em Números

Uma das grandes inovações no Judiciário Brasileiro e idealizado pelo Conselho Nacional de Justiça é a apresentação de dados estatísticos anuais para todas as esferas da Justiça, compilados no tradicional e reconhecido “Justiça em Números” (KIM *et al*, 2019). Segundo esse caderno estatístico, o Judiciário no Brasil encerra 2018 com quase 80 milhões de processos em andamento (KIM *et al*, 2018). A figura 1 mostra os números por segmento de justiça.

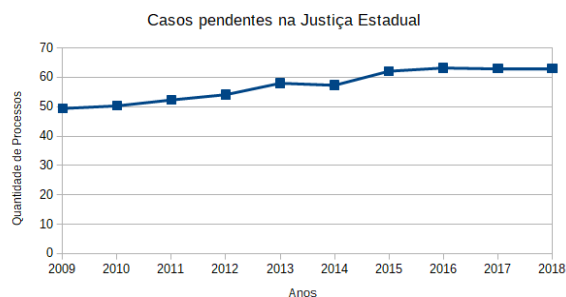
Figura 1 – Número de processos pendentes por ramo de justiça



Fonte: caderno “Justiça em Números 2019” (KIM *et al*, 2019).

Outro dado relevante é a série histórica dos casos pendentes na Justiça Estadual, percebe-se que esse número não diminui com os anos (KIM *et al*, 2019), figura 2. Esses números são os reflexos do aumento de casos novos e dos casos reativados.

Figura 2 – Série histórica dos processos pendentes na Justiça Estadual



Fonte: caderno Justiça em Números 2019 (KIM *et al*, 2019).

Esses números justificam a realização de estudos envolvendo tecnologia da informação para tentar ajudar e/ou facilitar a análise e julgamento dos processos judiciais. Essa é a principal motivação deste trabalho.

2.2 Metodologia

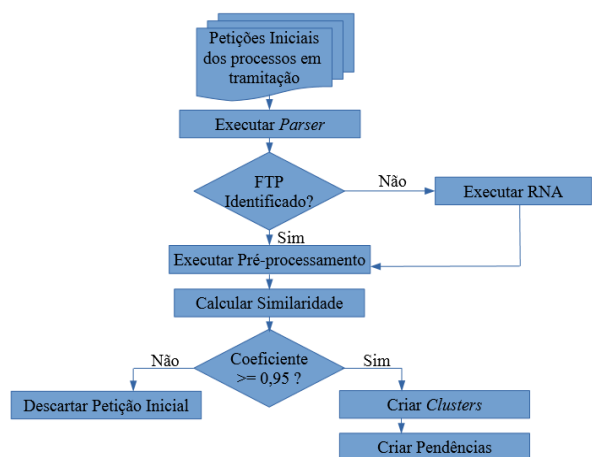
Visto que os estudos são aplicados na área do Direito, é relevante informar que outras áreas do conhecimento também têm aplicado e trabalhado na classificação de documentos, como: i) Medicina (ARSENE; DUMITRACHE; MIHU, 2011), ii) Biologia (LAMY, 2017), iii) Engenharia (RANI; DHAR; VYAS, 2017), iv) Direito (ZHANG *et al*, 2017), v) Educação (GRUBISIC; STANKOV; PERAIC, 2013), entre outros.

Estudos relacionados podem ser acompanhados em: i) CECI; GANGEMI, 2016; ii) FAWEL *et al*, 2015; iii) CALAMBAS *et al*, 2015; iv) ZHANG; WANG; PU, 2015; v) ZHANG *et al*, 2017 continuam o trabalho em ZHANG; WANG; PU, 2015 e vi) RANI; DHAR; VYAS, 2017.

Sabendo antecipadamente de que os textos judiciais eletrônicos para análise e processamento são volumosos e em grande quantidade para o projeto em tela, ainda que não estejam estruturados em modelos padronizados, faz-se necessário aplicar técnicas computacionais de Processamento de Linguagem Natural (PLN). O PLN é a área da inteligência artificial que possibilita aos computadores analisar, manipular e interpretar a linguagem humana.

Para que seja possível manipular o grande volume de textos judiciais, objetivando criar *clusters* de similares, o método proposto pode ser entendido pelo fluxograma da figura 3, na qual os procedimentos estão divididos em fases.

Figura 3 – Método proposto para identificação de petições iniciais similares em atendimento à hipótese 2. FTP significa: Fato, Tese e Pedido



Fonte: os autores (2020).

A figura 3 apresenta o método proposto em passos objetivando atender à hipótese 2 na introdução. Para atendimento à hipótese 1, não são necessários os passos Executar *Parser* e Executar RNA bem como o passo de decisão FTP Identificado. Ainda, para hipótese 1, o passo de decisão Coeficiente $\geq 0,95$ deve ser substituído pelo passo de decisão Coeficiente = 1.

2.2.1 Separar os documentos em partes (fase, tese e pedido)

Em que pese não seja necessário para a primeira hipótese, porém para a segunda hipótese faz-se necessário identificar e separar os trechos nas petições iniciais em 3 (três) partes: i) parte que conta a história geradora do fato; ii) parte que traz o embasamento jurídico para entrar com a ação; e iii) parte que o demandante/requerente/autor faz a solicitação ao Poder Judiciário, sendo essas partes doravante denominadas: i) Fato

jurídico; ii) Tese jurídica e iii) Pedido (FTP). Para conseguir cumprir, são aplicados dois modelos, excludentes entre si:

- a) *Parser: software* que consegue identificar e separar o inteiro teor do documento em pedaços. O *Parser* é construído com palavras conhecidas que permitem dividir o texto sempre que encontrar essas palavras comuns.
- b) Redes Neurais Artificiais *Perceptron* (RNA): As RNAs são utilizadas para fazerem previsões dos trechos, frases, no inteiro teor dos documentos.

Como apresentado na figura 3, na primeira análise é utilizado o *Parser* com palavras previamente conhecidas para conseguir separar o FTP. A figura 4 demonstra alguns termos conhecidos utilizados pelo método. Caso não seja possível realizar a separação dos trechos pelo *Parser*, aplica-se, então, a RNA.

Figura 4 – Tela de administração para inclusão, edição e exclusão de *Parsers*

Listagem: Parser

Registrar Tela de Listagem de Documentos Indexados

Tipo	Contexto	Ativo			
Pedido	Isto posto	SIM	Mostrar	Editar	Excluir
Pedido	Ante o exposto	SIM	Mostrar	Editar	Excluir
Fato	Do fato	SIM	Mostrar	Editar	Excluir
Fato	Dos fatos	SIM	Mostrar	Editar	Excluir
Tese	Do direito	SIM	Mostrar	Editar	Excluir
Tese	Dos direitos	SIM	Mostrar	Editar	Excluir
Pedido	Ex positis	SIM	Mostrar	Editar	Excluir

Fonte: os autores (2020).

As RNAs são utilizadas para fazerem previsões na análise de textos nos documentos. A RNA utilizada é uma rede neural *perceptron* com duas camadas e treinamento supervisionado, tendo a função de ativação o arco tangente hiperbólico, em que o valor de saída da rede fica entre $[-1,1]$. Essa RNA só é utilizada se o *Parser* para encontrar os pedaços (fato, tese e pedido) no inteiro teor do texto falhar. Para treinamento dessa rede, foram extraídos, numa amostra de 100 documentos, os *tokens* de maior frequência dentro dos fatos jurídicos, das teses jurídicas e dos pedidos.

O modelo de RNA é utilizado para fazer a previsão dos trechos das petições iniciais. Para isso, faz-se necessário separar o texto em frases, depois separar a frase em

palavras. As palavras são utilizadas como entrada da RNA, sendo que na saída dessa rede neural temos números entre $[-1,1]$, que nos permitem prever conforme explicado na tabela 1.

Tabela 1 – Indica os valores de saída da RNA *perceptron* e os seus significados de predição

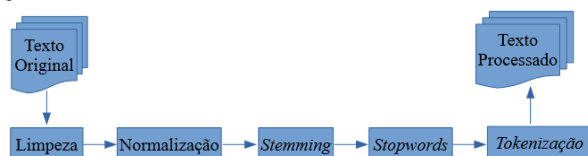
Valor de saída da Rede	Predição da RNA
$0,5 < \text{valor} \leq 1$	Identifica que faz parte do fato jurídico.
$0 < \text{valor} \leq 0,5$	Identifica que faz parte da tese jurídica.
$-0,5 < \text{valor} \leq 0$	Identifica que faz parte do pedido.
$-1 < \text{valor} \leq -0,5$	Não consegue prever.

Fonte: os autores (2020).

2.2.2 Pré-processamento

Após a etapa de separar o FTP, parte-se para a aplicação dos métodos de pré-processamento, geralmente, utilizados em PLN para cada um dos textos judiciais recebidos, conforme sequência da Figura 5.

Figura 5 – Pré-processamento PLN para os textos judiciais recebidos



Fonte: os autores (2020).

- limpeza – retirar caracteres especiais, pontuações, parênteses, hifens e outros caracteres sem valor no contexto;
- normalização – retirar os acentos, cedilha e colocar todas as palavras em caixa-baixa;
- stemming* – reduzir palavras flexionadas ou derivadas da sua base;
- stopwords* – retirar os artigos, preposições, conjunções sem significados, palavras que não tenham sentido semântico ao texto, incluem neste pré-processamento palavras comuns na área do Direito sem importância para o contexto;
- tokenização* – transformar o texto em vetor de palavras, retirando suas repetições.

O pré-processamento é feito tanto no inteiro teor do texto original, quanto nas partes FTP encontradas. Após esse passo de pré-processamento, o texto tratado é gerado e gravado, facilitando a análise da próxima etapa.

2.2.3 Cálculo de Similaridade

Após as etapas de 2.2.1 e 2.2.2 expostas acima — que criam dois conjuntos de documentos: i) documentos em que foram separados o fato, a tese e o pedido (FTP) e ii) documentos que não foram separados o FTP —, parte-se para a etapa de maior importância do método proposto.

A presente etapa consiste em utilizar técnicas de Recuperação de Informações para calcular a similaridade, objetivando identificar documentos idênticos ou parecidos e separá-los em *clusters* de similares, tanto para os documentos em que foi possível separar os pedados (fato, tese e pedido), quanto para os documentos nos quais não foi possível realizar a separação.

Na área de recuperação de informações existem várias técnicas utilizadas para buscar documentos, fazendo o cálculo da expressão de busca com cada documento no *corpus*. Nessa busca podem ser utilizadas várias técnicas, como: i) lógica, ii) estatística, iii) teoria de conjuntos e iv) outras. Boughanem, Brini e Dubois (2009) afirmam que modelos estatísticos têm impulsionado o desenvolvimento de novas soluções em sistemas de recuperação textual, incluindo: i) booleanos, ii) vetor, iii) probabilístico e iv) agrupamento. A eficiência do sistema de RI é diretamente vinculada ao modelo aplicado.

Thada e Jaglan (2013) informam alguns modelos tradicionais para calcular a similaridade, como: i) Jaccard; ii) Cosseno e iii) coeficiente de Dice, sendo todos os modelos estatísticos que geram seus resultados entre $[0,1]$.

Nos estudos de Thada e Jaglan (2013) percebe-se que o modelo de Jaccard apresenta os menores valores estatísticos de comparação, informando menores distâncias entre os modelos comparados. No trabalho de Thada e Jaglan (2013), por Jaccard apresentar o menor percentual estatístico diante dos modelos Cosseno e Dice, entende-se que coeficiente entre $[0,1]$ informado pela expressão de Jaccard terá um grau de similaridade proporcional superior aos outros dois modelos. Todos esses modelos são indicados para o processamento de grandes volumes de dados, mas como o objetivo deste trabalho é encontrar documentos com alto grau de similaridade, optou-se por utilizar o modelo de Jaccard.

A expressão de Jaccard mede a similaridade entre conjuntos de amostras finitas e é definido como o tamanho da interseção dividido pelo tamanho da união dos conjuntos de amostras. Dada a expressão em (1), Jaccard mede a similaridade entre documentos D_1 e D_2 .

$$Jaccard(D_1, D_2) = \frac{|V_{D_1 \cap D_2}|}{|V_{D_1 \cup D_2}|} = \frac{|V_{D_1 \cap D_2}|}{|V_{D_1}| + |V_{D_2}| - |V_{D_1 \cap D_2}|} \quad (1)$$

em que V_{D_1} e V_{D_2} são vetores que contêm os *tokens* dos seus documentos D_1 e D_2 .

Para a primeira hipótese, na representação em (1), considera-se D_1 e D_2 o inteiro teor dos documentos. Já na segunda hipótese, na representação em (1), considera-se D_1 os trechos fato jurídico e tese jurídica do documento D_1 bem como considera-se D_2 os trechos fato jurídico e tese jurídica do documento D_2 .

Pelo resultado do cálculo de similaridade entre o fato jurídico e tese jurídica nos documentos D_1 e D_2 , o método poderá, então, deduzir as situações:

- Hipótese 1: se o resultado for igual a 1, significa que D_1 é igual a D_2 , ou seja, existem petições iniciais idênticas em processos diferentes;
- Hipótese 2: se o resultado for igual ou maior que 0,95, pode-se afirmar que trata-se de mesmo fato e tese jurídica em processos diferentes.

2.3 Resultados

A aplicação computacional do método apresentado em 2.2 resulta na ferramenta de Inteligência Artificial chamada Berna. Essa ferramenta recebe como entrada as petições iniciais de vários processos em tramitação e constroem *clusters* para os casos em que o cálculo de similaridade no inteiro teor dos documentos é igual a 1 e para os casos em que o cálculo de similaridade entre o fato e tese jurídicas são maiores e iguais a 0,95.

Os estudos de casos foram realizados no Poder Judiciário do estado de Goiás, em dados reais, nos processos em tramitação. As unidades foram:

- 11 Juizados Especiais Cíveis na comarca de Goiânia, entrância final;
- 1a Vara da Fazenda Pública Municipal na comarca de Goiânia, entrância final;
- Nas Turmas Recursais;
- E na Comarca de Pontalina de Goiás, entrância intermediária.

A tabela 2 informa a quantidade de petições iniciais de processos pendentes que foram importadas para a Berna, ou seja, utilizados nos estudos.

Tabela 2 – Relação das unidades em que o estudo de caso foi aplicado e a quantidade de documentos analisados/processados

Unidades Judiciais	Petições Iniciais
Goiânia – 1º Juizado Especial Cível	3.474
Goiânia – 2º Juizado Especial Cível	3.347
Goiânia – 3º Juizado Especial Cível	3.517
Goiânia – 4º Juizado Especial Cível	1.961
Goiânia – 5º Juizado Especial Cível	2.745
Goiânia – 6º Juizado Especial Cível	3.672
Goiânia – 7º Juizado Especial Cível	4.071
Goiânia – 8º Juizado Especial Cível	3.205
Goiânia – 9º Juizado Especial Cível	3.886
Goiânia – 10º Juizado Especial Cível	3.338
Goiânia – 11º Juizado Especial Cível	3.156
Goiânia – 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal	145.691
1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais	5.435
2ª Turma Recursal dos Juizados Especiais	6.072
3ª Turma Recursal dos Juizados Especiais	7.034
4ª Turma Recursal dos Juizados Especiais	7.885
Pontalina – 1º Juizado Especial Cível	101
Pontalina – 2º Juizado Especial Cível	136
Pontalina – 1ª Vara Cível	179
Pontalina – 2ª Vara Cível	270
Pontalina – Juizado Especial Criminal	6
Pontalina – Vara das Fazendas Públicas	1.173
Pontalina – Vara de Família e Sucessões	105
Total	210.459

Fonte: os autores (2020).

Desses números, chama a atenção a quantidade de processos analisados pela Berna na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia.

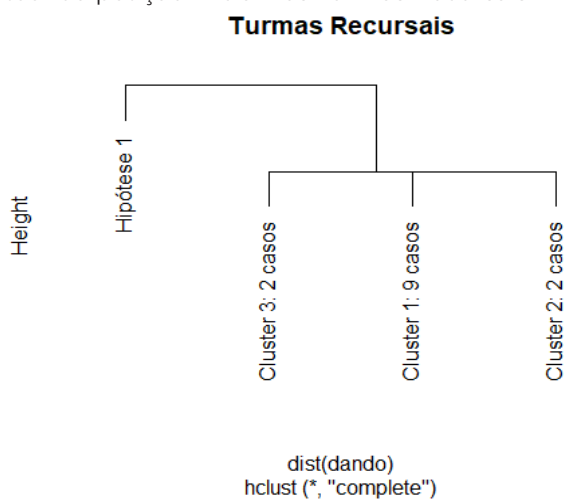
2.3.1 Casos de 100% de similaridade no inteiro teor da petição inicial

Na análise da primeira hipótese, os estudos se concentraram nas petições iniciais nos processos pendentes das Turmas Recursais e na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia. São apresentados os resultados de casos reais encontrados pela Berna que têm a mesma petição inicial protocolada no Judiciário, gerando processos com números diferentes.

Com relação às Turmas Recursais, a metodologia aplicada pela Berna conseguiu encontrar 13 petições iniciais idênticas, protocoladas em diferentes processos, distribuídas nos *clusters* conforme demonstra-

do no Dendograma da figura 6. Percebe-se que no *cluster* 1 foram identificados 9 casos de petições idênticas.

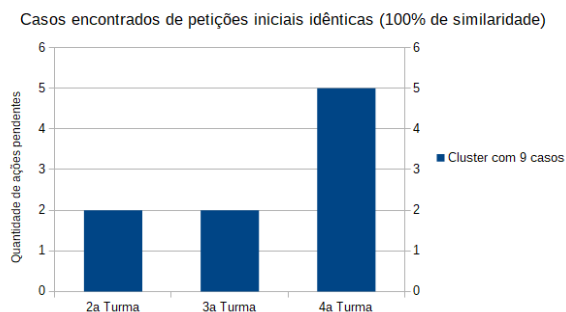
Figura 6 – Representação dos *clusters* encontrados nos casos de similaridade 100% no inteiro teor da petição inicial nas Turmas Recursais



Fonte: os autores (2020).

No gráfico da figura 7, é possível verificar que as ações do *cluster* 1 com 9 casos estão pendentes em diferentes Turmas Recursais.

Figura 7 – Relação das turmas e a quantidade de processos pendentes identificados no *cluster* 1 com 9 casos



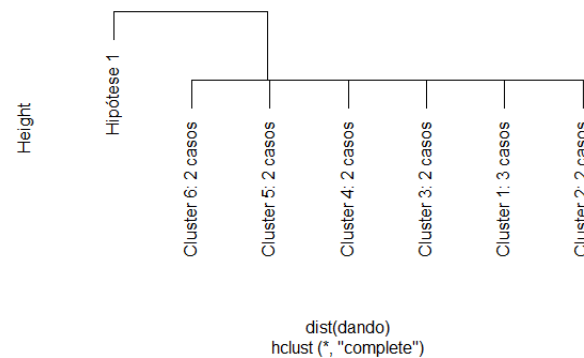
Fonte: os autores (2020).

Esses números indicam que há processos pendentes no Judiciário com petições iniciais iguais distribuídas para diferentes unidades judiciais.

Outra análise foi realizada na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia, sendo encontrados 13 petições iniciais idênticas em números de processos diferentes, distribuídas nos *clusters*, conforme demonstrado no Dendograma da figura 8.

Figura 8 – Representação dos *clusters* encontrados nos casos de similaridade 100% no inteiro teor da petição inicial na 1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Goiânia

1ª Vara da Fazenda Pública Municipal de Gyn



Fonte: os autores (2020).

2.3.2 Casos de 95% de similaridade para o fato e tese jurídica

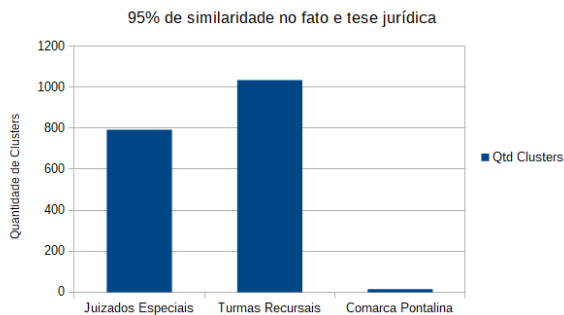
O coeficiente aplicado foi ajustado após estudos de casos realizados, objetivando balancear o maior número de *clusters* encontrados com grau de confiança elevado no cálculo de similaridade dos documentos.

A análise que justificou o uso de 95% no coeficiente, usou duas amostras de petições iniciais: i) 100 (cem) documentos das Turmas Recursais e ii) 100 (cem) documentos dos Juizados Especiais Cíveis de Goiânia. Desse universo de 200 documentos, 50 tinham o mesmo fato e tese jurídica, em processos distribuídos aleatoriamente nessas unidades judiciais. Aplicando o método proposto com coeficiente de 95% de similaridade no fato e tese jurídicos, um *cluster* foi criado com sucesso com 48 documentos dos 50, ou seja, calcula-se neste estudo de caso da amostra uma precisão de 96%. Assim, o coeficiente foi calibrado na Berna com esse valor.

A quantidade de *clusters* gerados pelo método está diretamente ligado ao coeficiente de similaridade utilizado. No método aplicado em produção, foi utilizado 95% de similaridade no fato e tese jurídica com o objetivo de garantir maior exatidão em afirmar que os casos encontrados são iguais.

Na análise da segunda hipótese, os estudos foram realizados em todas as unidades informadas na tabela 2, exceto na 1ª Vara de Fazenda Pública Municipal de Goiânia. Os resultados das análises estão resumidos nas figuras 9 e 10. Na figura 9, são apresentadas a quantidade de *clusters* criados pela Berna em cada unidade judicial.

Figura 9 – Quantidade de *clusters* criados pela Berna



Fonte: os autores (2020).

Outra informação relevante para a análise é saber a quantidade de documentos encontrados, diante do total de processos pendentes. Essa informação é importante para saber se a Berna é ferramenta importante para ajudar no julgamento das ações judiciais.

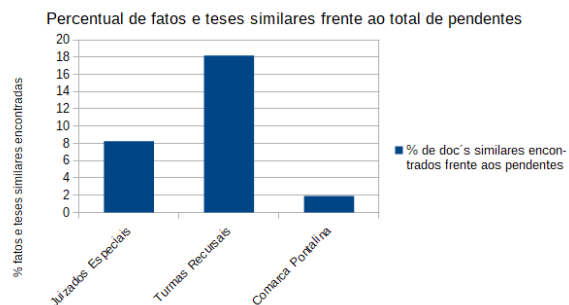
Percebe-se no gráfico da figura 10 que, nas Turmas Recursais, Berna conseguiu identificar situações de conexão em quase 20% dos processos em tramitação. Já nos Juizados Especiais Cíveis da comarca de Goiânia, Berna conseguiu identificar situações de conexão em mais de 8% dos processos em tramitação.

Ainda, identifica-se nos casos encontrados que os processos que guardam essas situações de conexão estão sendo distribuídos para diferentes unidades judiciais nas Turmas Recursais e nos Juizados Especiais Cíveis de Goiânia, podendo, ocasionalmente, o julgador prolatar sentenças diferentes para o mesmos fato e tese jurídicos. Berna então pode avisar as serventias para que elas tomem as providências necessárias.

Outra análise importante é verificar que um pequeno número de *clusters* gerados pela Berna guardam grandes volumes de petições iniciais similares. Pegando apenas os 10 (dez) *clusters* com maior número de documentos similares encontrados, temos que: i) nas Turmas Recursais, eles representam 19% de todos os documentos simi-

lares encontrados, ii) nos Juizados Especiais Cíveis, eles representam 28% de todos os documentos similares encontrados e iii) em Pontalina, eles representam 53% de todos os documentos similares encontrados.

Figura 10 – Apresenta o percentual na relação entre os documentos similares encontrados pela Berna e o total de documentos existentes na unidade judicial



Fonte: os autores (2020).

2.3.3 Integração com o Sistema de Processo Eletrônico

Para que a solução tenha efetividade na prática, no dia a dia das unidades judiciais, faz-se necessário implementar solução que permita avisar as serventias dos *clusters* identificados.

O sistema de processo eletrônico ora utilizado pelo Poder Judiciário Goiano é o Projudi, como ferramenta de controle e tramitação de processos. A Berna, após identificação dos *clusters*, gera pendência nos processos que foram distribuídos primeiro em cada serventia que se encontra no *cluster*. Assim, cada secretaria de cartório pode verificar no próprio processo um aviso de pendência. Com o aviso, o serventuário tomará ciência dos casos, podendo tomar as providências necessárias.

A pendência aparecerá tanto na tela principal do secretário do juízo, quanto na tela do próprio processo. Na figura 11 e na figura 12, é possível verificar os locais onde a informação da Berna será visualizada.

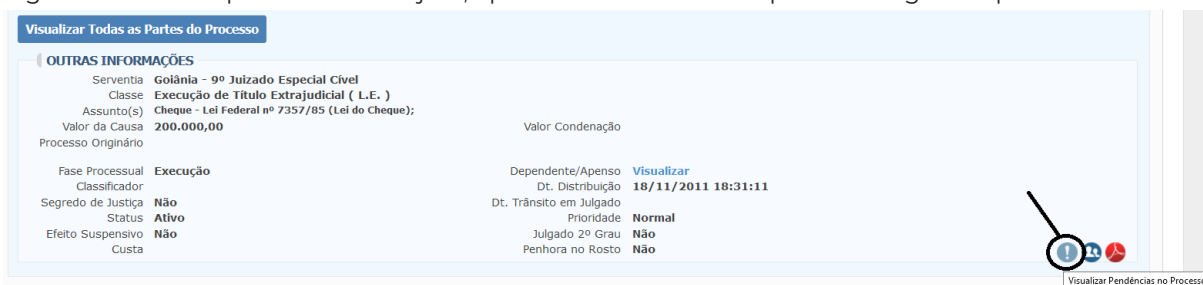
Figura 11 – Tela principal do Projudi, apresentando a pendência gerada pela Berna

PENDÊNCIAS SERVENTIA				
Tipo Pendência	Pré-analisadas Serventia	Não analisadas	Pré-analisadas	Reservadas
Aguardando Prazo Decadencial	0	1	0	0
Alvará	0	1	0	0
Intimação	0	10	0	0
Intimação para Audiência	0	1	0	0
Marcar Audiência	0	35	0	0
Penhora online	0	0	1	0
Verificar Fato e Tese Jurídica	0	2	0	0
Verificar Processo	0	35	0	0
Verificar Petição	0	52	0	0
Verificar Processo	0	3	0	0
Verificar Redistribuição	0	69	0	0
Total	0	242	1	0
Acompanhamento		13		
Expedidas Aguardando Visto		7		
Prazo Decorrido		3		

Fonte: Projudi.

Clicando na pendência, aparece a listagem das ações judiciais similares ao processo em tela, com o número do processo, unidade judicial em que foi distribuído, a data da distribuição e a classe do processo. Exemplo dessa listagem pode ser visto na figura 13.

Figura 12 – Tela do processo no Projudi, apresentando o local da pendência gerada pela Berna



Fonte: Projudi.

Figura 13 – Listagem dos processos no *cluster* relacionados ao processo com a pendência criada, informação gerada pela Berna integrada ao Projudi

Identificados por BERNA (Robô IA332) - Sistema de Inteligência Artificial (Fatos e teses jurídicas 95% similares)						
CASOS PARA TESTE/HOMOLOGAÇÃO - CASOS DE DEMONSTRAÇÃO						
Qnt	Número do Processo	Comarca	Serventia	Classe Processual	Data Distribuição	
1	5450-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
2	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
3	5451-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
4	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
5	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
6	5451-----	GOIANIA	1º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
7	5451-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
8	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
9	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
10	5451-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
11	5451-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
12	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
13	5451-----	GOIANIA	2º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
14	5458-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	
15	5459-----	GOIANIA	3º Turma Recursal dos Juizados Especiais	Procedimento do Juizado Especial Cível	xx/xx/xxxx	

Fonte: Berna.

3. Conclusão

Na introdução deste artigo, constam as afirmações de que há demandas idênticas em tramitação em unidades judiciais diferentes, algo que tem o condão de macular o princípio do Juiz natural, além disso, nas várias demandas em tramitação, existe número expressivo de processos distribuídos para unidades judiciais distintas que contêm na sua petição inicial o mesmo fato gerador e a mesma tese jurídica, os quais não são identificados pelos atuais mecanismos de detecção de conexão nos sistemas eletrônicos de processos.

A aplicação do método de inteligência artificial proposto permitiu identificar 13 petições iniciais idênticas nas Turmas Recursais, com números de protocolos diferentes na justiça. Três *clusters* foram construídos para reunir esses casos. Os locais de distribuição para o *cluster* de 9 casos foi analisado, sendo verificado que 5 (cinco) processos foram distribuídos para a 4ª Turma Recursal, que 2 (dois) processos foram distribuídos

para a 3ª Turma Recursal e 2 (dois) processos foram distribuídos para a 2ª Turma Recursal. Esses números comprovam a hipótese 1.

Ainda, a aplicação do método proposto possibilitou identificar que 20% dos processos em tramitação nas Turmas Recursais e 8% dos processos em tramitação nos Juizados Especiais Cíveis de Goiânia possuem o mesmo fato gerador e tese jurídica na petição inicial. Vários desses casos foram distribuídos para diferentes unidades judiciais. Esses números comprovam a hipótese 2.

Assim, é possível afirmar que o objetivo deste trabalho foi alcançado, pois o método proposto conseguiu confirmar as hipóteses apresentadas no início deste artigo.

Imagina-se que o modelo de IA e a ferramenta chamada Berna agilizará a movimentação das ações, caso o julgador entenda que possa: i) realizar as conexões devidas nos processos em tramitação; ii) verificar se algum dos *clusters* criados se relacionam aos precedentes, atendendo ao artigo 332

do CPC; iii) analisar a viabilidade de aplicar o Enunciado 73 do FONAJE, nos casos relacionados aos Juizados Especiais; iv) facilitar a identificação dos casos para que as Turmas de Uniformização criem Súmulas e v) estabelecer novas rotinas e gestão dos processos nas unidades judiciais.

Quanto às dificuldades encontradas, tem-se a qualidade dos documentos, petições iniciais, utilizados no processamento do método proposto. A presente ferramenta encontrou problemas na identificação do inteiro teor de algumas peças, não permitindo a extração dos seus caracteres. Percebe-se que alguns documentos são inseridos no ato do protocolo do processo, como imagens, e outros são inseridos sem o cuidado de cadastrar corretamente o seu tipo. Visto que esses documentos são matérias-primas para a Berna, faz-se necessário estabelecer normas mais rígidas no ato de realizar o protocolo dos processos, na parte de inserção das peças iniciais.

Como trabalhos futuros, pretende-se relacionar de forma automática os *clusters* construídos com os casos de precedentes e casos repetitivos já julgados. Ainda, tem-se a intenção de aplicar a Berna para reconhecer e analisar a petição inicial assim que for protocolada, pois poderá já informar, pela pendência, às secretarias dos juízos dos casos de possíveis conexões.

4. Referências

- KIM, R. P. *et al.* **Justiça em Números 2019/ Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: CNJ, 2019.
- CASTRO, A. P.; CALIXTO, W. P.; FRANCO, B. F. **Gestão da Informação em Grandes Volumes de Dados no Poder Judiciário**. V Luso-Brazilian Collection – Information Management, Cooperation in networks and Competitiveness, Cap. 2, p. 61-78, 2014.
- SCHAEFER, F. Informática e Organização do Poder Judiciário. **Revista Gestão & Conhecimento**, v.3, n.2, p. 12-24, jul./dez. 2005.
- TEMER, M.; MAGALHAES, A.C. **Modifica o regime e estabelece princípios e regras da Administração Pública**. Casa Civil, Presidência da República, 1998.
- RAMOS, H. S.; ROVER, A. J. **A Lei Administrativa Eletrônica na Perspectiva do Princípio da Eficiência**. II Conferência Sul-Americana de Ciência e Tecnologia aplicada ao Governo Eletrônico-CONEGOV, pp. 33-44, 2005.
- ARSENE, O.; DUMITRACHE, I.; MIHU, I. **Medicine expert system dynamic bayesian network and ontology based**. Expert Systems with Applications 38, 15253-15261, 2011.
- LAMY, J.B. **Owlready: Ontology-oriented programming in python with automatic classification and high level constructs for biomedical ontologies**. Artificial intelligence in medicine 80, 11-28, 2017.
- RANI, M.; DHAR, A. K.; VYAS, O. **Semi-automatic terminology ontology learning based on topic modeling**. Engineering Applications of Artificial Intelligence, 63, 108-125, 2017.
- ZHANG, N. *et al.* **An ontological chinese legal consultation system**. IEEE Access 5 18250-18261, 2017.
- GRUBISIC, A.; STANKOV, S.; PERAIC, I. **Ontology based approach to bayesian student model design**. Expert systems with applications 40, 5363-5371, 2013.
- CECI, M.; GANGEMI, A. **An owl ontology library representing judicial interpretations**. Semantic Web 7, 229-253, 2016.
- FAWEI, B. *et al.* **Using legal ontologies with rules for legal textual entailment, in: AI Approaches to the Complexity of Legal Systems**. Springer, pp. 317-324, 2015.
- CALAMBAS, M. A. *et al.* **Judicial precedents search supported by natural language processing and clustering**. 10th Computing Colombian Conference (10CCC), IEEE, pp. 372-377, 2015.
- ZHANG, N.; WANG, P.; PU, Y. **Challenges and related issues for building chinese legal ontology**. International Conference on Mechatronics, Electronic, Industrial and Control Engineering (MEIC-15), Atlantis Press, pp. 1260-1265, 2015.
- BOUGHANEM, M.; BRINI, A.; DUBOIS, D. **Possibilistic networks for information retrieval**. International Journal of Approximate Reasoning 50, 957- 968, 2009.
- THADA, V; JAGLAN, V. **Comparison of jaccard, dice, cosine similarity coecient to find best fitness value for web retrieved documents using genetic algorithm**. International Journal of Innovations in Engineering and Technology 2, 202-205, 2013.
- JUNIOR, E. S.; SILVA, P. F.; DA SILVA, E. R. G. **Gestão de Conhecimento para Administração Judiciária: Levantamento de demandas de conhecimento e estabelecimento de ontologias**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, n. 5, 2011.
- SILVA, E. R. G. **Representation of Judicial**

Knowledge Through Ontologies: Exercise in Electronic Government. International Conference on Information Systems and Technology *Management*, 2009.

SALTON, G.; MACGILL, M. **Introduction to Modern Information Retrieval.** Computer Science Series, USA. McGraw-Hill, 1983.

BARION, E. C. N.; LAGO, D. **Mineração de Textos.** Revista de Ciências Exatas e Tecnologia, Vol. III, n. 3, 2008.

Antônio Pires de Castro Júnior

Graduação em Ciência da Computação pela PUC/GO (1999), mestrado em Ciência da Computação pela UNICAMP (2001), doutorando na Escola de Engenharia Elétrica e Computação da UFG, analista judiciário do TJGO desde 1997.

Wesley Pacheco Calixto

Graduação em Física, mestrado em Engenharia Elétrica e de Computação pela UFG, doutorado em Engenharia Elétrica pela UFU, com período na Universidade de Coimbra (UC), pós-doutorado na Carleton University, Ottawa/Canadá.

Cláudio Henrique Araujo de Castro

Graduação em Direito pela PUC/GO, especialização em Direito Processual Civil e em Direito Civil pela Faculdade Anhanguera de Ciências Humanas, magistrado titular da 3ª Vara Cível de Goiânia, Juiz Auxiliar da Presidência do TJGO.

Consumidor.gov.br: a exigência de utilização da plataforma digital de solução adequada de conflitos antes do ajuizamento de ação de consumo como fator de eficiência do Poder Judiciário, à luz da análise econômica do direito

Bianca Fernandes Figueiredo

Resumo: Este artigo investigou a eficiência da plataforma Consumidor.gov.br. Os métodos de abordagem e de procedimento utilizados foram, respectivamente, o dedutivo e o estudo de caso. Após pesquisa bibliográfica e estatística, concluiu-se que, sob a perspectiva de que o acesso à justiça e a razoável duração do processo devem ser garantidos a todos, e de que o excesso de judicialização de matérias que poderiam, em tese, ser resolvidas de forma pacífica acaba prejudicando a prestação jurisdicional em outras demandas que efetivamente dependem da intervenção do Poder Judiciário, atende ao princípio da eficiência a exigência da prévia utilização da plataforma Consumidor.gov.br para tentativa de composição do conflito pelas partes antes do ajuizamento da ação, sem que haja afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Palavras-chave: Acesso à justiça. Análise Econômica do Direito. Métodos Alternativos de Resolução de Conflitos. Consumidor.gov.br. Princípio da eficiência.

Abstract: This article investigated the efficiency of the Consumidor.gov.br platform. The approach and procedure methods used were, respectively, the deductive and the case study. After bibliographic and statistical research, it was concluded that, under the perspective that access to justice and the reasonable duration of the process must be guaranteed to all, and that the excess of judicialization of matters that could, in theory, be resolved in a peaceful way ends up prejudicing the jurisdictional provision in other demands that effectively depend on the intervention of the Judiciary, complies with the principle of efficiency the requirement of prior use of the platform Consumidor.gov.br to attempt of the composition of the conflict prior to the filing of the action, without there being an affront to the principle of inafastability of the jurisdiction.

Keywords: Access to justice. Economic Analysis of Law. Alternative Methods of Conflict Resolution. Consumidor.gov.br. Principle of efficiency.

1 Introdução

O movimento de acesso à justiça foi estabelecido, na década de 70, a partir do Projeto de Florença, por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1988), que já naquela época enumeraram diversos obstáculos a serem transpostos para o efetivo acesso à justiça, como as custas processuais e os honorários advocatícios, o longo tempo de tramitação da demanda, a condição da parte (hipossuficiente financeira e juridicamente, litigantes eventuais) e o tipo de direito a ser defendido (interesses difusos).

Como forma de superar os entraves mencionados acima, Cappelletti e Garth descreveram três soluções, que denominaram de ondas renovatórias, cujo escopo era o aperfeiçoamento do sistema judiciário e do acesso à justiça (1988). Na primeira onda, os esforços para aumentar o acesso à justiça deram-se mediante a implementação da assistência judiciária gratuita àqueles que não podiam arcar com o pagamento das custas e dos honorários de advogado. Na segunda, o problema da representação judicial dos interesses difusos e coletivos foi enfrentado ampliando-se o rol de legitimados para propositura de ações que versassem sobre esses direitos. Já a terceira onda, chamada de enfoque do acesso à justiça,

centrou sua atenção nas instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas. Nesse aspecto, eles deixam claro que técnicas como o juízo arbitral, a conciliação e os incentivos econômicos para solução de litígios fora dos tribunais podem ser obrigatórios para algumas ou todas as demandas, ou podem tornar-se disponíveis como opção para as partes (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 81), visto que ajudam a solucionar as causas de maneira mais rápida e menos dispendiosa, ao mesmo tempo que aliviam o congestionamento e o atraso dos tribunais (CAPPELLETTI; GARTH, 1988, p. 92).

Resultado do aludido movimento foi a ampliação do acesso à justiça na Constituição Federal de 1988, a qual vedou qualquer exclusão de lesão ou ameaça a direito da apreciação do Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV) e, ao mesmo tempo, determinou que o Estado prestasse assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovassem insuficiência de recursos (CF, art. 5º, LXXIV) e, ainda, criasse Juizados Especiais para conciliação, julgamento e execução das causas cíveis de menor complexidade (CF, art. 98, I). No entanto, a referida ampliação do acesso à justiça resultou em excesso de litigiosidade e, conseqüentemente, em morosidade

na prestação jurisdicional, o que se comprova pelos relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça analisados nesta pesquisa.

Diante desse panorama crítico e por conta da insatisfação da população com a morosidade da prestação jurisdicional, a Emenda à Constituição n. 45/2004 alterou o artigo 5º da Carta Magna, que trata dos direitos individuais e coletivos, com vistas a incluir a alínea LXXVIII, que determina, de forma expressa, que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”, corolário do princípio da eficiência com previsão no art. 37, *caput*, da Constituição Federal. E dentre as ações necessárias para garantir a razoável duração do processo incluiu-se, como medida de gestão da vara, a facilitação da solução extrajudicial de litígios que congestionam o Poder Judiciário, mas poderiam ser resolvidos sem a intervenção judicial.

Nessa perspectiva, tem-se como alternativa a plataforma Consumidor.gov.br, serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e fornecedores para solução de conflitos de consumo pela internet. A referida ferramenta vem sendo utilizada desde a celebração do Convênio n. 80, de 29 de maio de 2015, entre o Tribunal de Justiça de Santa Catarina e a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça – Senacon, por alguns juízes de Santa Catarina para viabilizar a composição amigável em processos.¹ Entretanto, em que pesem os bons resultados obtidos e o já mencionado Convênio n. 80/2015, a jurisprudência do Tribunal de Justiça de Santa Catarina é pacífica no sentido de que é descabida a determinação do magistrado de impor à parte autora a utilização de meios de composição extrajudiciais, negando-lhe a prestação jurisdicional, uma vez que “o artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal assegura o direito ao acesso à Justiça no caso de lesão ou ameaça ao direito.”²

¹ Dentre esses, destaca-se o titular da 1ª Vara de Direito Bancário da Comarca de Joinville, Yhon Tostes, que faz uso da plataforma desde o início de 2016, especialmente nas ações de revisão de contrato, e já pôde constatar a eficiência do sistema na resolução pacífica de cerca de 20% das ações que ingressam em sua unidade. Na mesma comarca, o magistrado Gustavo Marcos de Farias, do 2º Juizado Especial Cível, também aderiu ao uso da plataforma e estima que houve diminuição das audiências realizadas na unidade em cerca de 40% (Notícia disponível em: <<http://portal.tjsc.jus.br/web/sala-de-imprensa>> Acesso em: 8 mai. 2017.)

² SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Agravo de instrumento nº 0024792-19.2016.8.24.0000. Agravo: Btomec Ferramentaria e Usinagem de Precisão Ltda e outros. Agravado: Banco do Brasil S/A. Relator: Desembargador Cláudio Barreto Dutra. Florianópolis, 1º de setembro de 2016. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora>. Acesso em: 14 maio 2017.

O referido entendimento, consolidado no Tribunal catarinense no ano de 2016, registre-se, não foi alterado³ mesmo após o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, em 20-2-2017, do Recurso Extraordinário n. 631.240, de repercussão geral (tema 350), cujo objeto era justamente a obrigatoriedade de prévio exaurimento da instância administrativa antes do ajuizamento da ação judicial para obtenção de benefício previdenciário contra o INSS, no qual se firmou o precedente de que “a instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição” e “para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo”.⁴

Por tal motivo, o objetivo deste artigo consiste em analisar se a exigência de prévia utilização da plataforma Consumidor.gov.br nas ações propostas por consumidores contra fornecedores é eficiente na resolução de conflitos, sob o ponto de vista da razoável duração do processo, sem ferir o princípio da inafastabilidade da jurisdição.

Sob o ponto de vista teórico, a pesquisa é contemporânea e relevante, na medida em que o princípio da inafastabilidade da jurisdição é direito fundamental e, por isso, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina, apesar do Convênio n. 80/2015 firmado com a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça para o uso da ferramenta em análise, considera inconstitucionais as decisões que condicionam o ajuizamento de ação ao exaurimento de instância administrativa, como é o caso da plataforma Consumidor.gov.br. Além disso, no campo prático, o presente estudo poderá contribuir para o descongestionamento do Poder Judiciário e para o controle da legitimidade democrática do acesso à justiça de questões que, em tese, poderiam ser resolvidas por via da plataforma Consumidor.gov.br, abrindo espaço para análise qualitativa de outras demandas que não podem ser solucionadas por esse meio adequado de solução de conflito, o que atende aos princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

³ A respeito, têm-se os seguintes julgados do Tribunal de Justiça de Santa Catarina: Apelação Cível n. 0300427-38.2016.8.24.0027, de Ibirama, Relatora: Desembargadora Soraya Nunes Lins, j. 8-3-2018; Apelação Cível n. 0304140-71.2016.8.24.0075, Relator: Desembargador Cláudio Barreto Dutra, j. 6-8-2018; Mandado de Segurança n. 4013060-02.2018.8.24.0000, Relator: Desembargador Gerson Cherem II, j. 16-8-2018; Apelação Cível n. 0301467-55.2016.8.24.0027, de Ibirama, Rel. Des. Dinart Francisco Machado, j. 11-9-2018. Disponíveis em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora> Acesso em: 14. out. 2018.

⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 631.240, Minas Gerais, Min. Roberto Barroso. Julgado em 20-2-2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=3966199>>. Acesso em: 14. out. 2018.

2 O novo modelo de acesso à justiça

Principalmente a partir da Resolução n. 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça⁵, a utilização dos meios consensuais de solução de conflitos vem sendo incentivada e aperfeiçoada, caminho este também trilhado pelo legislador com a edição do Código de Processo Civil de 2015.

Isso ocorre porque o acesso à justiça está mais ligado à satisfação do jurisdicionado com a resolução de conflito — obtenção do bem da vida pretendido — do que com o mero acesso ao Poder Judiciário. Ademais, a participação do jurisdicionado na resolução da disputa, por meio da negociação, mediação e/ou conciliação, aumenta a percepção de justiça, já que a solução será construída por ele juntamente com a outra parte. Diante disso, atualmente, o acesso à justiça deve ser concebido como o acesso a uma solução efetiva para o conflito por meio da participação adequada do Estado, seja por meio da adjudicação, seja por outro meio adequado.

Nesse ponto, acentua Kazuo Watanaabe que não se pode adotar o processo judicial para todo e qualquer tipo de conflito, já que há disputas — vizinhança, consumidor e condomínio, por exemplo — em que uma justiça “mais ágil, leve, ‘desformalizada’, ‘deslegalizada’ e desprofissionalizada pode prestar um serviço mais adequado do que a justiça concebida em termos tradicionais.” (1988, p. 133-134)

A propósito do tema, Cappelletti e Garth também já apontavam no livro “Acesso à justiça” as vantagens da resolução do conflito por métodos alternativos ao litígio:

Existem vantagens óbvias tanto para as partes quanto para o sistema jurídico, se o litígio é resolvido sem necessidade de julgamento. A sobrecarga dos tribunais e as despesas excessivamente altas com os litígios podem tornar particularmente benéficas para as partes as soluções rápidas e mediadas, como o juízo arbitral. Ademais, parece que tais decisões são mais facilmente aceitas do que decretos judiciais

⁵ Com o desiderato de alterar a cultura de litigiosidade, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 125/2010, partindo da premissa de que cabe ao Poder Judiciário estabelecer a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesses resolvidos no seu âmbito, quer por meios heterocompositivos, quer por meios autocompositivos. Essa orientação foi adotada para organizar, em todo o território nacional, não somente os serviços prestados no curso da relação processual, mas também para incentivar a atividade do Poder Judiciário na prevenção de demandas por meio de atividades pré-processuais, como a conciliação e a mediação. Os objetivos da resolução estão expressamente indicados na referida normativa, quais sejam: a) disseminar a cultura da pacificação social e estimular a prestação de serviços autocompositivos de qualidade (Resolução n. 125/2010, art. 2º); b) incentivar os tribunais a se organizarem e planejarem programas amplos de autocomposição (Resolução n. 125/2010, art. 4º); e c) reafirmar a função de agente apoiador da implantação de políticas públicas do CNJ (Resolução n. 125/2010, art. 3º).

unilaterais, uma vez que eles se fundam em acordo já estabelecido entre as partes. É significativo que um processo dirigido para a conciliação — ao contrário do processo judicial, que geralmente declara uma parte ‘vencedora’ e a outra ‘vencida’ — ofereça a possibilidade de que as causas mais profundas de um litígio sejam examinadas e restaurado um relacionamento complexo e prolongado. (1988, p. 83-84)

Registre-se que, embora existam outros, os principais meios alternativos de solução de conflitos são a negociação, a mediação, a conciliação e a arbitragem. Esses, juntamente com o processo heterocompositivo judicial, integram hoje o sistema pluriprocessual, no qual se impõe a escolha do método que permita solucionar, da melhor maneira possível, o conflito no caso concreto. A respectiva institucionalização iniciou-se no fim da década de 1970, em razão de uma proposta do professor Frank Sander, denominada posteriormente de Multidoor Courthouse (Fórum de Múltiplas Portas), que vê o Poder Judiciário como um centro de resolução de disputas, com distintos processos, baseado na premissa de que há vantagens e desvantagens de cada método, que deve ser escolhido, portanto, em função das características específicas de cada conflito. Assim, em vez de existir apenas uma “porta”, ou seja, a ação judicial, o Fórum de Múltiplas Portas (FMP) cuida de um amplo sistema com vários tipos de métodos que formam um “centro de justiça”, organizado pelo Estado, no qual as partes podem ser direcionadas ao processo adequado a cada disputa (mediação, conciliação etc.).⁶ Uma dessas portas, diga-se, é a plataforma Consumidor.gov.br, a qual utiliza como forma de resolução do conflito de consumo a negociação, definida como a comunicação destinada à persuasão da outra parte para se chegar a um acordo, sem a intervenção de terceiro(s).

Contudo, embora disponíveis, é notório que tais métodos consensuais continuam sendo preteridos pelo ajuizamento de ações muitas vezes desnecessárias, procedimento que deve ser repensado pelos operadores do direito, uma vez que o modelo tradicional de acesso à justiça, via adjudicação pelo magistrado, há muito vem se mostrando insatisfatório, justamente pela excessiva morosidade na prestação jurisdicional.

3 O poder judiciário como recurso limitado e a tragédia dos comuns

Estudiosos da Análise Econômica do Direito vêm tentando desvendar os motivos pelos quais um indivíduo racional opta por propor uma ação, mesmo sabendo que seu desfecho demorará anos, quando poderia obter o mesmo bem da vida por meio de um acordo. Esse campo do conhecimento apregoa a aplicação de conceitos econômicos para, a partir da melhor compreensão e aperfeiçoamento do direito, alcançar eficiência nas decisões sobre quaisquer recursos escassos, tomadas ou não no âmbito do mercado, sempre com os olhos voltados às suas consequências.

A escassez ocorre porque as necessidades das pessoas são ilimitadas, mas os recursos, ao contrário, são limitados, o que impõe que as decisões a respeito de seu uso sejam pautadas na eficiência⁷, a fim de que não ocorra o esgotamento, caracterizado pela tragédia dos comuns⁸. Essa metáfora se funda na compreensão de que a ausência de limites para o acesso aos bens disponíveis em uma sociedade tende a propiciar a sobreutilização e pretende demonstrar que o caminho para enfrentar esse impasse perpassa necessariamente pela mudança dos valores que atualmente orientam a humanidade, precipuamente quanto à noção de liberdade individual. Com efeito, uma vez que todas as pessoas buscam individualmente a maximização de sua utilidade de forma infinita em um mundo de recursos finitos, o exercício dessa liberdade, em vez de representar o resultado positivo racionalmente esperado por cada um isoladamente, conduz ao esgotamento dos mencionados recursos (AUGUSTINHO, 2016, p. 46-48).

No Poder Judiciário ocorre o mesmo porque, em se tratando de recurso escasso, quanto mais utilizado por alguns, torna-se mais difícil que outros o utilizem.

Outrossim, quando um litigante resolve propor sua ação, ele leva em consideração apenas seus custos e benefícios privados, deixando de computar o custo social do processo, no que se inclui o tempo que outras demandas, mais ou menos importantes, terão de aguardar até o julgamento (GICO JR, 2014, p. 186). Ademais, dentro do universo gigantesco de ações que tramitam no Poder Judiciário Brasileiro, há inúmeras versando sobre questões que poderiam ser resolvidas por métodos alternativos — como a conciliação e a mediação, dentre outros —, mas muitos indivíduos, ainda assim, optam

pelo litígio, mesmo que cientes da existência desses mecanismos mais rápidos e desburocratizados destinados a alcançar o direito substantivo pretendido.

Ocorre que a absorção pelo limitado Poder Judiciário de demandas que, em tese, poderiam ser resolvidas por meio de solução alternativa acarreta no retardo do julgamento dessas e de outras ações, tornando o acesso à justiça apenas aparente, já que muitas vezes, em virtude da demora, a sentença não será apta a concretizar o direito material buscado. Além disso, tal situação transforma o Poder Judiciário em mecanismo de burla ao Direito, pois enquanto detentores legítimos de direitos são afastados, devedores são atraídos justamente por causa da morosidade judicial para postergar o adimplemento (GICO JR, 2014, p. 187-191). Portanto, no final das contas, o acesso indiscriminado da população ao Poder Judiciário, em virtude de sua consequente sobrecarga e morosidade, exclui usuários legítimos e possibilita, por outro lado, sua utilização por aqueles que visam apenas a frustração/postergação de direitos, o que deve ser coibido.

4 Análise econômica da litigância nas relações de consumo

Milhares de processos em trâmite no Poder Judiciário Brasileiro versam sobre relações de consumo. Com efeito, o Relatório Justiça em Números 2018 indica que as ações relativas a “Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral” representaram 3,46% das demandas no ano de 2017 (1.760.905 de ações), ocupando o 2o lugar no *ranking* das mais demandadas e perdendo apenas para “Direito Civil – Obrigações/Espécies de Contratos” (1.944.996 ações, ou seja, 3,83% do total)⁹.

Além disso, o dia a dia forense demonstra que grande parte desses litígios envolve discussões sobre direitos de pequeno valor, tal qual um bem de consumo que não foi entregue ao consumidor, ou o foi após o prazo avençado; ou, ainda, um serviço que não foi adequadamente prestado.

Não obstante a maioria desses litígios pudessem ter sido solucionados extrajudicialmente, o que se nota é a opção pelo já combalido Poder Judiciário, em detrimento de opções mais rápidas e desburocratizadas, como a plataforma Consumidor.gov.br, por exemplo.

⁹ BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Relatório Justiça em Números 2018. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf> > Acesso em: 2 dez 2018, p. 181.

De acordo com a Análise Econômica do Direito, sob o ponto da escolha racional, o indivíduo escolherá a opção que, dentre aquelas que conhece e de acordo com as informações que lhe estão disponíveis no momento, maximiza seus próprios interesses (MACKAAY; ROUSSEAU, 2015, p. 32). Nessa perspectiva, tem-se que a propositura da ação ocorrerá, de modo geral, quando as despesas com o processo forem menores que a expectativa financeira esperada com o julgamento.

Segundo Steven Shavell, o demandante, de modo geral, demandará em juízo quando o custo da ação for menor do que os benefícios esperados do processo (2004, p. 390). No mesmo sentido tem-se a doutrina de Cooter e Ulen: “Para decidir se inicia uma ação, um demandante racional compara o custo da reclamação com o valor esperado do processo.” (2016, p. 388)

No Brasil, os incentivos para que os consumidores optem pelo ajuizamento de ação em detrimento da utilização de métodos autocompositivos são muitos¹⁰, mas neste artigo foram analisados: (a) a concessão da gratuidade da justiça nos processos de rito comum e/ou a ausência de custas nos feitos em trâmite nos Juizados Especiais; (b) a possibilidade, em tese, de a parte majorar o benefício financeiro auferido com o processo mediante a formulação de pedido de indenização por danos morais quando o dano é exclusivamente patrimonial; (c) a imprevisibilidade das decisões judiciais; (d) o problema de agência; e (e) a inversão do ônus da prova nas lides de consumo.

4.1 A gratuidade da justiça

Tem-se que um dos maiores incentivos à litigância no Brasil é a ausência e/ou modicidade das custas processuais exigidas para o ajuizamento de ações. Com efeito, a ausência de custas é praticada, em virtude de previsão legal, como regra e independentemente de condição de hipos-

¹⁰ Em estudo patrocinado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) sob a denominação “Demandas judiciais e morosidade da justiça”, foi consignado que existem no Brasil vários canais de incentivo à judicialização, tais como o setor público, a advocacia e a mídia. Especificamente a respeito dos incentivos à judicialização na área do consumidor foram arrolados o baixo custo de ingressar com ações aliado a uma grande possibilidade de sucesso, especialmente nos Juizados Especiais; a advocacia de massa que estimula o requerimento de indenizações por dano moral e a propositura de ações judiciais em grandes quantidades sobre demandas idênticas; a legislação processual que estimula o tratamento individual de demandas de massa ao invés de tratá-las coletivamente e evitar a proliferação de casos repetitivos; e a frequente ausência de uniformização jurisprudencial dos Tribunais Superiores a respeito de matérias envolvendo conflitos entre o consumidor e instituições financeiras, acompanhada da constante variação da jurisprudência nos Tribunais Estaduais em todo o país. (Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a-0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018. p. 7-8)

suficiência, na primeira instância dos Juizados Especiais, conforme o artigo 54 da Lei n. 9.099/1995, e por conta da concessão da gratuidade da justiça e/ou assistência judiciária gratuita nos demais processos de rito comum ou especial àqueles que não dispõem condições de arcar com o respectivo pagamento, nos termos do artigo 98, *caput*, do Código de Processo Civil de 2015, situação essa presumida, em se tratando de pessoa natural, a partir da própria declaração de hipossuficiência, conforme disciplina o artigo 99, §3º, do mesmo Diploma, e que somente pode ser afastada, pelo juiz, se houver nos autos elementos que evidenciem a falta dos seus pressupostos legais.

Fernanda Elisabeth Nöthen explica que, na medida em que o Código de Processo Civil dificulta o indeferimento da gratuidade da justiça por meio da presunção de hipossuficiência estabelecida, acaba incentivando a concessão indiscriminada do benefício. Vejamos:

[...] a estrutura de incentivos constante do Código de Processo Civil condiciona as concessões de justiça gratuita. A presunção relativa pró-postulante torna mais fácil e célere conceder do que denegar. Isso porque a negativa da gratuidade somente se dá mediante contencioso dentro da lide maior, ainda que nos mesmos autos, de modo que se tem lide subjetiva, pois depende de provas e do entendimento do magistrado acerca destas. Essa conformação torna a análise fator de morosidade, pois sujeita a decisão que denega a gratuidade a recurso, onde a mesma lógica opera. Nesse sentido, é mais ágil deferir do que indeferir, em termos de celeridade processual e tempo cognitivo despendido para decisão e análise, pois o tempo é recurso altamente escasso, e existem metas a cumprir implicam número de decisões e julgamentos. Desse modo, é aspecto a se analisar que implica atravancar o andamento da lide. (2018, p. 161)

Desse modo, há incentivo, inclusive, a aventuras jurídicas, visto que, ainda que sucumba na ação, o vencido nada terá a perder, na medida em que não arcará com custas nem com honorários de sucumbência, a não ser que a parte contrária comprove a perda da respectiva condição de hipossuficiente nos cinco anos que se seguirem ao trânsito em julgado da sentença¹¹.

4.2 A inversão do ônus da prova no Código de Defesa do Consumidor

Outro incentivo à propositura de ações de consumo é a inversão do ônus da prova prevista no artigo 6º, VIII, do Código de Defesa do Consumidor, porquanto permite que a parte autora apenas alegue os fatos em que se fundamenta o seu direito, transferindo ao fornecedor, para se eximir da responsabilidade civil, o dever de demonstrar que aqueles não ocorreram tal qual alegado, sob pena de, não o fazendo, sucumbir na demanda proposta pelo consumidor.

Bissoli e Andrade, analisando a questão com base na Teoria da Análise Econômica do Direito, sustentam que o deferimento desmedido da inversão do ônus da prova, assim como ocorre com a gratuidade da justiça, contribui com a ineficiência do Poder Judiciário:

[...] quanto mais deferimentos de gratuidade da justiça e de inversão do ônus da prova, mais demandas desta natureza surgirão. Neste sentido, quando mais demandas, mais sobrecarga ao Judiciário. Quanto mais sobrecarga, pior a qualidade do 'serviço' prestado. Quanto pior a qualidade dos 'serviços judiciais', pior a qualidade das decisões judiciais. Quanto piores as decisões, maior o número de recursos. Mais recursos, mais morosidade. Mais morosidade, mais processos ativos. E, numa sequência que tende ao infinito, mais e mais ações serão ajuizadas e permanecerão em curso. (2018, p. 19)

Diante desse quadro, a inversão do ônus da prova — instituto processual inserido no artigo 6º, VIII, do CDC para facilitar a defesa do consumidor em juízo —, por incentivar o uso predatório do Poder Judiciário mesmo quando há possibilidade de resolução do conflito por métodos alternativos mais rápidos e menos dispendiosos, acaba trazendo prejuízos aos consumidores e aos jurisdicionados em geral, diante da morosidade que a sobrecarga de ações judiciais, em tese, desnecessárias acarreta.

4.3 A pretensão em auferir indenização por danos morais quando o dano é apenas patrimonial

Também a perspectiva de lucro com o recebimento de indenização por dano moral muitas vezes inexistente, potencializada pela gratuidade da justiça e inversão do ônus da prova, comumente deferidas nas lides de consumo, considerando o comportamento racional e maximizador do indiví-

duo, incentivam a propositura de ações para solução de conflitos de natureza simples e que poderiam ser resolvidos por métodos alternativos.

O Código Civil, em seu artigo 186, prevê que aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito. Portanto, são pressupostos da pretensão indenizatória por dano moral: a) ação ou omissão do agente; b) dolo ou culpa, exceto no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, em que a responsabilidade é objetiva, à luz do disposto no art. 14 da Lei n. 8.078/90¹²; c) dano anímico experimentado pela vítima; e d) nexo de causalidade entre ambos. Somente se demonstrados todos esses requisitos, surge a obrigação de indenizar.

Ocorre que, para Yussef Cahali (2000), somente aquilo que molesta gravemente a alma humana, ferindo os valores fundamentais inerentes à personalidade ou reconhecidos pela sociedade em que o indivíduo está integrado, qualifica-se, em linha de princípio, como dano moral; não há como enumerá-los exaustivamente, evidenciando-se na dor, na angústia, no sofrimento, na tristeza pela ausência de um ente querido falecido; no desprestígio, na desconsideração social, no descrédito à reputação, na humilhação pública e no devassamento da privacidade; no desequilíbrio da normalidade psíquica, nos traumatismos emocionais, na depressão e/ou no desgaste psicológico derivados das situações de constrangimento moral.

Portanto, no âmbito das relações de consumo, não são muitas as situações que ensejam o dano moral¹³, embora a prática forense demonstre que a referida pretensão é deduzida na maioria das ações ajuizadas por consumidores contra fornecedores de produtos e/ou serviços, ainda que inexistam ofensa alguma a qualquer direito da personalidade.

4.4 A imprevisibilidade das decisões judiciais

A imprevisibilidade das decisões judiciais igualmente incentiva a litigiosidade porque o indivíduo, diante da jurisprudência instável e do viés otimista¹⁴, preferirá art. 14 Conforme Bianca Bez, o viés otimista está intimamente ligado ao excesso de confiança e à tomada de decisões arriscadas. Nesta perspectiva, pessoas otimistas tendem a fazer previsões sobre o seu futuro de modo correspondente ao que elas gostariam de ver acontecer ou acreditam que seja socialmente recomendável, em detrimento do objetivamente provável. Portanto, se o potencial litigante encontra, no repertório de jurisprudência, um acórdão que ampare seu direito, a despeito da existência de posicionamentos contrários, a tendência é que confirme sua crença inicial e, acreditando que possui chance

riscar e ajuizar a ação para, quiçá, alcançar o benefício esperado com o provimento jurisdicional. *Contrario sensu*, se há segurança jurídica e as decisões são previsíveis, o indivíduo racional, conhecendo de antemão sua improvável chance de êxito, não proporá a ação judicial, já que não é racional despendar recursos litigando quando não haverá benefício a ser auferido no final.

Nos Estados Unidos, onde há mais previsibilidade nas decisões em virtude do sistema de precedentes adotado (*common law*), apenas 5% dos conflitos privados são judicializados, permanecendo a maioria fora dos tribunais (COOTER; ULEN, 2016, p. 401).

Visando contornar esse problema, o Código de Processo Civil de 2015 estabeleceu no artigo 926 que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” e determinou, em seu art. 927, que os juízes e os tribunais observem as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; os enunciados de súmula vinculante; os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional; e a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

A respeito dos benefícios dos precedentes no Sistema de Justiça, Jean Carlos Dias escreveu:

A compatibilização dos julgamentos de uma forma coerente tem o efeito de reduzir o número de demandas à proporção que os precedentes fornecem informação confiável quanto ao desfecho de um eventual processo. Isso reprime a busca por unidades de atividade judiciária nos casos similares aos já apreciados. Isso porque os precedentes verticais, no sentido em que tenho usado a expressão, reduzem a incerteza orientando os jurisdicionados a respeito de seus direitos e deveres em situações juridicamente similares às já analisadas e decididas, tendo, assim, um efeito pedagógico dinâmico. (2009, p. 101)

Como se vê, o sistema de vinculação dos juízes e tribunais aos precedentes, se efetivamente observado, trará mais segurança jurídica ao sistema judiciário, em virtude da maior previsibilidade das decisões emanadas de seus órgãos, o que futuramente êxito, proponha a ação (2018, p. 82).

mente poderá desestimular o ajuizamento de ações com poucas chances de êxito.

4.5 Honorários de sucumbência: problema de agência

Tem-se, ainda, o problema de agência como justificativa para propositura de ações de consumo desnecessárias, o que ocorre diante da possibilidade de eventual divergência de intenções entre o consumidor (principal) e seu advogado (agente), já que este não auferirá honorários de sucumbência, caso a questão seja resolvida de forma extrajudicial. Com efeito, enquanto o objetivo do primeiro é obter o direito substancial da forma mais célere e barata possível, o desiderato principal do último é receber seus honorários pelos serviços prestados.

Tal situação se agrava porque o Brasil, que já possui 1.119.754 (um milhão, cento e dezenove mil, setecentos e cinquenta e quatro) advogados inscritos na Ordem dos Advogados do Brasil – OAB¹⁵, conta com o maior número de faculdades de direito do mundo, num total de 1240 (mil duzentos e quarenta), quando no restante do planeta os cursos somam 1100 (mil e cem)¹⁶. Todo esse contingente de advogados — somado aos graduados anualmente que, após aprovação no exame da OAB, ingressam no mercado — necessita exercer a profissão que é remunerada por honorários advocatícios, o que resulta no gigantesco número de ações que tramitam no Poder Judiciário Brasileiro, dentre as quais inúmeras frívolas¹⁷ ou desnecessárias¹⁸.

Cooter e Ulen (2012) explicam que o problema de agência entre advogado e cliente tem duas causas: assimetria de informação e aleatoriedade. Tal ocorre porque o advogado sabe muito mais sobre a lei do que o cliente. Além disso, o resultado do caso depende de eventos aleatórios, como a decisão do juiz e a disponibilidade da testemunha, o que impede que o cliente possa inferir o desempenho do advogado.

Erik Navarro Wolkart (2018), após com-

¹⁵ Dado obtido em ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. Institucional: quadro de advogados. Disponível em: < <https://www.oab.org.br/institucionalconselhofederal/quadroadvogados/>. Acesso em: 21 fev. 2019.

¹⁶ Informação obtida na plataforma E GUIA DO ESTUDANTE. **Brasil tem mais cursos de Direito do que todos os outros países do mundo juntos**. Disponível em: < <https://guiadoestudante.abril.com.br/universidades/brasil-tem-mais-cursos-de-direito-do-que-todos-os-outros-paises-do-mundo-juntos/>>. Acesso em: 21 fev. 2019.

¹⁷ A litigância frívola é, segundo Julio Cesar Marcellino Junior, aquela “com baixa probabilidade de êxito, proposta pelo jurisdicionado sem levar em conta os custos acarretados ao erário”. (2016, p. 186).

¹⁸ Que poderiam ser resolvidas, em tese, por meios alternativos, como a plataforma Consumidor.gov.br, por exemplo.

provar por meio de equação matemática que o advogado tem incentivos para ajuizar a ação ainda que não haja a menor possibilidade de vitória por parte do seu cliente, assinala que tal distorção se dá em razão da dupla remuneração prevista no sistema brasileiro (honorários contratuais e honorários de sucumbência). Tal ocorre porque a cobrança de um valor fixo a título de honorários contratuais, desde que ao menos cubra os custos administrativos, retira todos os riscos da atividade do causídico, que terá incentivos para aconselhar o ajuizamento de ações ainda que a chance de vitória seja muito reduzida (demanda frívola). Wolkart explica porque ocorre, nesse caso, o problema de agência:

O problema de mandato aqui está exatamente na diferença de expectativas de ganho advogado/cliente. Se o autor for leigo, pessoa física, ou mesmo pessoa jurídica com advocacia terceirizada, é provável que ele não tenha condições de calcular sua possibilidade de vitória. Aliás, quando o cliente procura um advogado para demandar, ele o faz porque *sente* seu direito subjetivo violado e acredita na vitória. Nesses casos, o fim do advogado será para o cliente a confirmação de todas as expectativas otimistas. Assim, não raro, a palavra final caberá ao advogado. No exemplo dado, caso o advogado sobreponha o seu interesse ao do cliente (agency problem), uma demanda sem qualquer chance de vitória ingressará no custoso sistema de justiça, altamente subsidiado pela sociedade, com evidentes prejuízos ao bem-estar social. (2018, p. 318)

Acontece que o Código de Ética e Disciplina da OAB, aprovado pela Resolução n. 2/2015, do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, estatui em seu art. 2º que o advogado possui como deveres contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis (parágrafo único, inciso V); estimular, a qualquer tempo, a conciliação e a mediação entre os litigantes, prevenindo, sempre que possível, a instauração de litígios (parágrafo único, inciso VI); e desaconselhar lides temerárias, a partir de juízo preliminar de viabilidade jurídica (parágrafo único, inciso VII).

Por isso, cabe ao advogado, desde o primeiro contato com o cliente, orientá-lo sobre a existência, ou não, do direito pretendido; sua plausibilidade e probabilidade, ou não, de sucesso, de acordo com os fatos e provas disponíveis; e informá-lo sobre meios alternativos mais céleres e eficazes para alcançar o bem da vida pretendido, deses-

timulando-o (e não o estimulando para receber seus honorários) a ajuizar demandas destituídas de fundamento jurídico ou que possam ser resolvidas sem litígio.

A partir daí, com o Poder Judiciário menos sobrecarregado, o próprio advogado será beneficiado, já que, enquanto estimula que questões corriqueiras sejam resolvidas por meios extrajudiciais, como a plataforma Consumidor.gov.br, as ações que patrocina cuja resolução não prescindam de litígio tramitarão de forma mais célere, acarretando, em médio prazo, no recebimento de seus honorários de sucumbência mais rapidamente e, bem assim, na qualidade da prestação de seus serviços e satisfação de seus clientes, cujos problemas serão solucionados em tempo razoável.

5 A democratização do acesso à justiça por meio do uso do consumidor.Gov.Br

Nos casos em que há divergência entre os interesses privado e social, os juseconomistas apregoam que é possível que o Estado desvie certo tipo de litigância para instâncias não jurisdicionais ou parajurisdicionais (PATRÍCIO, 2005, p. 49), desencorajando a propositura de ações, tornando-as mais caras, ou recusando determinados tipos de demandas (SHAVELL, 2004, p. 398). Também o Conselho Nacional de Justiça defende que mecanismos de filtragem de processos podem representar, além de contenção, a própria solução dos conflitos em esferas distantes do Poder Judiciário, indo ao encontro do acesso à justiça sem um viés necessariamente restritivo.¹⁹ Destarte, o desvio de ações de consumo para prévia tentativa de acordo na plataforma tecnológica pública Consumidor.gov.br trata-se de medida recomendada para reduzir a litigância excessiva sob a perspectiva da Análise Econômica do Direito.

Ademais, ainda que houvesse mais investimentos em sua estrutura e pessoal, com a instalação de fóruns e a contratação de juízes e servidores, não se resolveria o problema da sobrecarga do Poder Judiciário, porquanto tal medida já foi adotada e o que se viu foi somente o aumento do número de processos. Foi o que ocorreu, por exemplo, quando da criação dos Juizados Especiais, originariamente pensados para que fossem uma justiça mais célere e desburocratizada, atualmente contam com mais processos em tramitação do que mui-

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a-0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018. p. 24.

tas varas cíveis da justiça comum²⁰. Tal ocorre porque a demanda reprimida²¹, a partir do aumento da estrutura do Poder Judiciário, ingressa no sistema e, em curto prazo, torna ineficaz a medida de expansão adotada. É esse também o pensamento de Richard Posner (1998), para quem a expansão do número de juízes não diminuirá a demanda; pelo contrário, induzirá algumas pessoas que anteriormente tinham sido dissuadidas pela morosidade a recorrerem aos tribunais. Faz analogia com a construção de uma nova rodovia para aliviar o congestionamento do tráfego. A nova rodovia pode induzir as pessoas que usam outros métodos de transporte por causa do custo do congestionamento a utilizarem seus carros, até que a rodovia esteja quase tão congestionada quanto a estrada que ela substituiu.

De outro lado, o critério de eficiência de Kaldor-Hicks, também conhecido como “Superioridade Potencial de Pareto” ou “Eficiência Potencial de Pareto”, adotado neste estudo, considera eficiente a transação, ainda que prejudique terceiros, desde que a maximização de riqueza dela decorrente seja suficiente para compensar as perdas individuais. Essa possibilidade (compensação dos prejudicados) não precisa ser efetiva, mas somente potencial (ROSA, 2011, p. 74). Nessa perspectiva, a aparente limitação do acesso ao Poder Judiciário, por meio da exigência de prévia utilização de método alternativo para tentativa de conciliação (plataforma Consumidor.gov.br) antes do ajuizamento da ação, em última análise, maximiza o acesso efetivo da população ao referido recurso escasso (jurisdição), já que, com a redução do número de demandas resolvidas por meio da aludida ferramenta, sobrarão mais tempo para análise das demais que não podem ser assim solucionadas, as quais tramitarão mais rapidamente. Assim, a referida limitação é eficiente, de acordo com o critério de Kaldor-Hicks, pois a redução do direito de acesso direto de um grupo (consumidores) possibilitará a melhora da qualidade da prestação jurisdicional — que será mais rápida e, logo, efetiva — para todos os jurisdicionados no que tange aos litígios

20 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a-0d31cc1724647c9147c4b666b.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018. p. 21.

21 Quanto à demanda reprimida, registra-se que, de acordo com o IPEA no documento “Sistema de Informações sobre Percepção Social – Suplemento Justiça (2010)”, dos brasileiros que acreditam ter tido um direito subjetivo violado em 2009, 63% não procuraram o Judiciário. Ainda, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2009 (PNAD), no suplemento de Justiça, das pessoas entrevistadas que tiveram situação de conflito entre 2004 e 2009, 30,8% não procuraram o Judiciário. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a-0d31cc1724647c9147c4b666b.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018. p. 20).

que envolvem outras matérias, democratizando o acesso à justiça.

E tal critério de eficiência é plenamente aplicável à administração pública porque, embora não se desconheça a divergência dos doutrinadores brasileiros a respeito da referida categoria²², aqui será adotada a definição que apregoa a necessidade de o administrador “atingir os objetivos, traduzidos por boa prestação e serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, elevando a relação custo/benefício do trabalho público” (BITTENCOURT, 2016, p. 32). Ou seja, o administrador que age de forma eficiente toma a decisão que, considerando o custo-benefício, melhor atende ao interesse público.

O princípio da eficiência também se aplica ao Poder Judiciário, em virtude do disposto no art. 8º do Código de Processo Civil de 2015²³, razão pela qual deve o juiz atentar para as consequências de suas decisões seja relativas à gestão da vara, seja no julgamento dos processos, de modo a atingir o objetivo de prestar a jurisdição de forma célere, mas sem descuidar da qualidade da fundamentação.

De fato, a eficiência processual pode ser vista sob duas óticas: a primeira está relacionada à morosidade/rapidez do processo e seu custo, de maneira que quanto mais barata e rápida a solução do litígio mais eficiente seria a prestação jurisdicional; a outra se refere à qualidade das decisões proferidas no processo, no aspecto da fundamentação e resolução da controvérsia posta em juízo. Na maioria das vezes, em virtude do número excessivo de processos em trâmite nas unidades judiciárias, as duas facetas da eficiência processual acabam sendo excludentes, pois, para viabilizar a rápida prestação jurisdicional do maior número de processos, não se há como fazer estudos minuciosos para a fundamentação, implicando muitas vezes decisões sem a qualidade desejada.

Nessa seara, Flávio Galdino (2005) sustenta que o juiz deve estar preocupado com as consequências práticas futuras de suas decisões não só em relação às pessoas envolvidas no conflito, mas também sobre o

22 Celso Antônio Bandeira de Mello, pouco otimista quanto à aplicação do princípio da eficiência, embora reconheça que é “algo mais do que desejável”, pondera que é “juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que buliram no texto.” (2006, p. 117-118).

23 Art. 8º do CPC: “Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”.

restante da sociedade, propondo, assim, a interpretação consequencialista para que se atinja o grau de eficiência nas decisões judiciais.

Portanto, a adequada aplicação do princípio da eficiência no âmbito processual pressupõe a gestão do processo, possibilitando que o juiz estabeleça meios mais apropriados para a solução do litígio de forma rápida, efetiva e com o menor custo. Nessa perspectiva, não há como assegurar para alguns jurisdicionados determinado tipo de procedimento — *in casu*, a tramitação do processo pelo rito comum —, quando há viabilidade de utilização de ferramenta mais eficaz e menos onerosa — plataforma Consumidor.gov.br —, visto que a permissão de que a parte escolha a técnica processual que lhe convém, mediante a recusa de se submeter àquela proposta pelo juízo, por razões não razoáveis, acarreta em sobrecarga do Poder Judiciário e inviabiliza a regular prestação jurisdicional para inúmeras outras pessoas que também aguardam a solução de seus conflitos.

De mais a mais, o legislador determinou, no artigo 6º do Código de Processo Civil, que “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”. Ora, se o objetivo do processo é a prestação jurisdicional efetiva, justa e em prazo razoável, e se, para o seu bom funcionamento, é preciso que todos os seus sujeitos (partes, advogados, juiz, promotor etc.) cooperem, não há dúvidas de que a prévia utilização, pelo consumidor, da plataforma Consumidor.gov.br antes do ajuizamento da ação atende ao princípio da eficiência porquanto, como visto, ao desviar parte dos litígios que podem ser, em tese, resolvidos pelo referido método alternativo, o juiz/gestor da vara terá mais tempo para decidir o mérito dos demais processos de maneira célere e, portanto, efetiva.

6 Plataforma consumidor.Gov.Br: forma adequada de solução de conflitos de consumo pelo diálogo

A criação do Consumidor.gov.br fundamentou-se no disposto no artigo 4º inciso V da Lei n. 8.078/1990 e no artigo 7º, incisos I, II e III, do Decreto n. 7.963/2013, sendo a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça – Senacon a responsável pela gestão, disponibilização e manutenção da referida plataforma tecnológica e, bem assim, pela articulação com demais órgãos e entidades do Sistema Nacional de Defesa

do Consumidor que, por meio de cooperação técnica, apoiam e atuam na consecução dos objetivos do serviço²⁴.

A aludida ferramenta, que é monitorada pela Senacon, Procons, Defensorias Públicas, Ministérios Públicos e Tribunais de Justiça, possibilita a resolução de conflitos de consumo de forma rápida e desburocratizada. Atualmente, cerca de 80% das reclamações registradas no Consumidor.gov.br são solucionadas pelas empresas, que respondem às demandas dos consumidores em um prazo médio de 7 (sete) dias.²⁵

O atendimento realizado por meio do Consumidor.gov.br é muito simples, iniciando pelo registro da reclamação no site, pelo consumidor, contra a empresa que leu seus direitos. Feito o registro, inicia-se a contagem do prazo de 10 (dez) dias para manifestação da empresa. Durante esse interregno, esta tem a oportunidade de interagir com o consumidor antes da postagem de sua resposta final. Por fim, após a manifestação da acionada, o consumidor tem 20 (vinte) dias para comentar a resposta recebida, classificar a demanda como *Resolvida ou Não Resolvida*, e indicar seu nível de satisfação com o atendimento recebido, atribuindo a este uma nota entre 1 e 5, sendo 1 o mais baixo e 5 o mais alto.²⁶ Caso a reclamação não seja resolvida na plataforma, o consumidor ainda poderá recorrer diretamente aos canais tradicionais de atendimento presencial do Procon, da Defensoria Pública e do Ministério Público, assim como ao Poder Judiciário.

Diversos Tribunais de Justiça de Estados, além do Distrito Federal, já firmaram acordos de cooperação com a Senacon para utilização da plataforma Consumidor.gov.br, como Acre, Bahia, Ceará, Rondônia, Sergipe, Paraná, Rio de Janeiro, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Amazonas, Piauí, Mato Grosso, Alagoas, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina e Maranhão²⁷.

Outrossim, na I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios do Conselho da Justiça Federal foi aprovado o Enunciado n. 50, que determina o estímulo do Poder Público, fornecedores e sociedade à utilização da ferramenta Consumidor.gov.br, por se tratar de mecanismo apto à solução de

24 Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/sobre-servico>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

25 Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/sobre-servico>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

26 Dados obtidos em <<https://www.consumidor.gov.br/pages/conteudo/publico/1>>. Acesso em 5 jun. 2019.

27 Dados obtidos na apresentação Consumidor.gov.br, janeiro a dezembro de 2018, disponibilizada pela Coordenação geral do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – CC SINDEC.

conflitos de consumo de forma extrajudicial e de maneira rápida e eficiente.

Além disso, a plataforma Consumidor.gov.br foi iniciativa premiada no 20º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, ocorrido no ano de 2015, na área temática “atendimento ao cidadão”, sob responsabilidade de Lorena Tamanini Rocha Tavares, Coordenadora Geral do Sindec.²⁸ Se não bastasse, a ferramenta também foi homenageada na Edição XII, do ano de 2015, do prêmio INNOVARE, na categoria premiação especial.²⁹

Registre-se que, desde o mês de junho de 2014, quando a plataforma Consumidor.gov.br tornou-se disponível aos consumidores, foram registradas 1,7 milhões de reclamações por um total de 1,2 milhões de usuários contra 494 empresas cadastradas.³⁰ Só no ano de 2018 foram finalizadas 609.644 reclamações de consumidores na plataforma, das quais 99,3% foram respondidas pelas empresas no prazo médio de 6,5 dias, com 81% de solução.³¹ Conforme infográfico disponível no respectivo site, há na plataforma atualmente 1.388.487 (um milhão, trezentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e sete) usuários e 519 (quinhentas e dezenove) empresas cadastradas, além de 1.898.217 (um milhão, oitocentos e noventa e oito mil, duzentos e dezessete) reclamações finalizadas.³²

Os segmentos mais demandados no Consumidor.gov.br, no ano de 2018, foram operadoras de telefonia (40,3%); bancos, financeiras e administradoras de cartão (22%); bancos de dados e cadastros de consumidores (10,5%); comércio eletrônico (8,5%); demais segmentos (8,4%); transporte aéreo (4,7%); fabricantes, de eletroeletrônicos, produtos de telefonia e informática (2,5%); empresas de intermediação de serviços/negócios (1,8%); energia elétrica, gás, água e esgoto (1,3%).³³

Também foi analisada nesta pesquisa

28 Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2723>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

29 Disponível em: <<https://www.premioinnovare.com.br/praticas//consumidorgovbr-20150331145629717477>>. Acesso em: 24 jan. 2019.

30 BRASIL. Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor. Consumidor em números – reclamações de consumo em 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1552676889.94/arquivos/consumidor-em-numeros-2018_portal.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

31 BRASIL. Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor. Consumidor em números – reclamações de consumo em 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1552676889.94/arquivos/consumidor-em-numeros-2018_portal.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

32 Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/infografico/abrir>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

33 BRASIL. Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor. Consumidor em números – reclamações de consumo em 2018. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1552676889.94/arquivos/consumidor-em-numeros-2018_portal.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2019.

a utilização da plataforma Consumidor.gov.br pelo Mercado Livre, empresa de e-commerce que opera em 18 países e realiza 10 vendas a cada segundo, tendo concluído o ano de 2018 com 337 milhões de produtos vendidos (FREITAS; STARTSE, 2019). Segundo dados obtidos, obteve índice de desjudicialização de 99,2%, ou seja, das 20.168 reclamações realizadas na plataforma contra a empresa apenas 162 resultaram em posterior ação judicial.³⁴

As vantagens do Consumidor.gov.br em relação ao processo judicial em matéria de consumo são inúmeras. Na pesquisa do Conselho Nacional de Justiça, “Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições” foram destacadas, dentre outras, as seguintes: (a) obriga a empresa a atender o reclamante rapidamente; (b) os diálogos realizados por meio da plataforma auxiliam na tomada de decisão no processo judicial; (c) evita a entrada de ações desnecessárias, ou seja, que podem ser resolvidas extrajudicialmente; (d) desencoraja a entrada de litigantes e advogados oportunistas, uma vez que o consumidor.gov.br terá registro das discussões travadas entre reclamante e empresa; (e) auxilia na documentação das reclamações, em razão de o consumidor.gov.br possuir modelos de dados mais adequados para registrar informações sobre as queixas do que os sistemas dos tribunais; (f) não afeta o acesso à justiça, já que o processo judicial é distribuído de qualquer forma.³⁵

Além desses, há outros aspectos em que a plataforma é mais benéfica se comparada ao processo judicial, quer em relação aos custos, quer em relação ao procedimento, quer em relação ao tempo para resolução do conflito. De fato, na plataforma: (a) não há necessidade de representação por advogado; (b) não há audiência; (c) não há custo para o consumidor; (d) não há o custo do processo para o Estado; e (e) o tempo de tramitação da reclamação varia entre 10 e 30 dias. Diferentemente, no processo judicial, ainda que tramite no Juizado Especial: (a) se o valor da causa for superior a 20 salários mínimos, há necessidade de representação por advogado; (b) há audiência e, portanto, necessidade de deslocamento do consumidor até o fórum; (c) ainda que, em primeira

34 Dados obtidos no material fornecido por Ricardo Dalmaso Marques intitulado “ODR e o Empoderamento do Consumidor”, de fevereiro de 2019 (FGV Direito SP).

35 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Sumário Executivo. Justiça Pesquisa. Políticas públicas do Poder Judiciário. Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições.** Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/ec09c7306e399de392f8c7b4c94e2039.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2019. p. 27.

instância, inexistam custas processuais nos Juizados Especiais, há dispêndio com a contratação de advogado, caso o valor da ação seja superior a 20 salários mínimos; (d) ainda que inexistam custas processuais para a parte, há o custo do processo para o Estado; e (e) o tempo médio de tramitação do processo até a sentença, nos Juizados Especiais, é de 1 ano e 9 meses, além de 8 meses nas Turmas Recursais, se houver recurso, e outros 2 anos e 3 meses, caso haja execução.³⁶

Os dados mencionados acima não deixam dúvidas sobre a eficiência do Consumidor.gov.br para fins de resolução de conflitos de consumo, motivo pelo qual seu uso deve ser cada vez mais incentivado pelos operadores do Direito, até porque, não se pode admitir, na atual conjuntura de escassez de recursos, que o indivíduo possa optar em não se valer de método alternativo eficiente oferecido pelo próprio Estado para a solução de conflitos, prejudicando, com essa atitude egoísta, milhares de outras pessoas que necessitam, de forma premente, da rápida resposta jurisdicional.

7 A compatibilidade da plataforma consumidor.Gov.Br com o código de defesa do consumidor, o código de processo civil e o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição

O Consumidor.gov.br está em perfeita consonância com o Código de Defesa do Consumidor, visto que: (a) a harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo, prevista como princípio no artigo 4º, inciso III, do referido diploma, está intimamente relacionada com balanceamento e ponderação de interesses (SILVA NETO, 2013, p. 77), de modo que, ainda que a exigência de uso da plataforma Consumidor.gov.br previamente ao ajuizamento da ação possa conflitar com o interesse daquele consumidor que aciona o Poder Judiciário sem se valer do referido mecanismo por conta dos incentivos já analisados alhures, há de se fazer a escolha pelo interesse da coletividade, que almeja a resolução de seus conflitos em prazo razoável, como garante a Constituição Federal; (b) o artigo 4º, inciso III, do CDC menciona a necessidade de compatibilização da proteção do consumidor com o desenvolvimento tecnológico, e o artigo 4º, inciso V, do CDC arrola como princípio da

³⁶ Já o tempo médio de tramitação, na Justiça Estadual, de processo de rito comum é de 3 anos e 7 meses até a sentença, mais 11 meses no Tribunal, se houver recurso, e outros 3 anos e 10 meses, caso haja necessidade de execução. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Relatório Justiça em números 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>> Acesso em: 14 out. 2018. p. 35).

Política Nacional das Relações de Consumo o incentivo à criação pelos fornecedores de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo, enquanto o Consumidor.gov.br consiste em plataforma tecnológica disponibilizada pela própria Senacon, diga-se, não para prejudicar os consumidores, mas justamente para facilitar a defesa dos seus direitos; (c) fere a boa-fé que deve nortear as relações entre consumidores e fornecedores, cuja previsão está no artigo 4º, inciso III, do CDC³⁷, o ajuizamento de demanda quando, em tese, é possível a resolução do conflito por meio da plataforma gratuita Consumidor.gov.br, porquanto esse mecanismo, além de reduzir os custos arcados por toda a sociedade com o ajuizamento de ações desnecessárias, possibilita a tramitação mais célere de outros tantos processos que não podem ser resolvidos por esse meio alternativo, não havendo, portanto, justificativa plausível, se analisada sob a perspectiva de tal princípio, para a negativa de sua utilização; (d) o artigo 6º, inciso VII, do CDC prevê expressamente que a defesa dos direitos dos consumidores, além da via judicial, dar-se-á também pelos órgãos administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos; assim, a plataforma Consumidor.gov.br, por se tratar de método administrativo, é também via adequada para resolução de conflitos consumeristas; e (e) é inequívoco que a plataforma Consumidor.gov.br promove a facilitação da defesa dos direitos dos consumidores, como determina o inciso VIII do artigo 6º do CDC, porquanto é gratuita, de fácil acesso pela internet, tem o potencial de resolver rapidamente o conflito e prescinde de representação por advogado.

Do mesmo modo, a determinação de utilização prévia da plataforma como condicionante ao recebimento da ação judicial também é compatível com o Código de Processo Civil de 2015, já que: (a) esse apresenta uma série de dispositivos indicando a intenção do legislador de que os conflitos, em regra, sejam resolvidos por meios consensuais³⁸; (b) o artigo 17 do Código de

³⁷ Dentre as funções da boa-fé está a de constituir causa limitadora do exercício, antes lícito, hoje abusivo, dos direitos subjetivos. (MARQUES; BENJAMIN; MIRAGEM, 2006. p. 148)

³⁸ Nesse aspecto, o artigo 3º, § 2º, prevê que o Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos, e que a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (§ 3º). Ainda, dentre as atribuições do juiz arrolou, no artigo 139, inciso V, a de “promover, a qualquer tempo, a autocomposição, preferencialmente com auxílio de conciliadores e mediadores judiciais.” Se não bastasse, estabeleceu o encaminhamento, em regra, das partes à conciliação ou à mediação no artigo 334, indicando que, se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência com essa finalidade, a qual pode ser realizada por meio eletrônico (CPC, art. 334, §7º) e somente não ocorrerá se

Processo Civil preceitua que para postular em juízo é necessário ter interesse processual, ou seja, utilidade³⁹ e necessidade da prestação jurisdicional⁴⁰, condição esta já reconhecida como válida pelo Supremo Tribunal Federal⁴¹, pelo Superior Tribunal de Justiça⁴² e pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina⁴³; e (c) conforme o princípio da cooperação previsto no artigo 6º do Código de Processo Civil, “todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva” e, nessa perspectiva, a transação celebrada pelas partes na plataforma Consumidor.gov.br e homologada pelo juiz, nos termos do artigo 487, inciso III, alínea b, do mesmo diploma, é sentença, em regra, justa (porque celebrada pelas partes de acordo com seus interesses, e não imposta pelo juiz), tempestiva (pois é muito mais célere a homologação de acordo do que o aguardo da sentença adjudicatória) e efetiva (porquanto a prática forense demonstra que é pouco comum o descumprimento de acordos, diversamente do que ocorre com as sentenças adjudicatórias, que geralmente ainda demandam a fase de cumprimento para que sejam satisfeitas).

Por fim, não há incompatibilidade da determinação de utilização da plataforma Consumidor.gov.br com o princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, porquanto: (a) nenhum princípio é absoluto ou constitui um objetivo em si mesmo, mas todos, ambas as partes manifestarem, expressamente, desinteresse na composição consensual ou quando não se admitir a auto-composição (CPC, art. 334, §4º).

39 Entendida como a possibilidade, em tese, de o processo propiciar ao demandante o resultado pretendido.

40 Fundamentada na premissa de que a jurisdição tem que ser encarada como a última forma de resolução de conflito.

41 O Supremo Tribunal Federal, quando do julgamento do Recurso Extraordinário n. 631.240, de repercussão geral (tema 350), assentou a necessidade de pedido administrativo prévio ao INSS como condição ao ingresso de ação pleiteando a concessão de benefício previdenciário contra o órgão, afirmando que “a instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição” e “para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo” (Supremo Tribunal Federal, Recurso Extraordinário 631.240, Minas Gerais, Min. Roberto Barroso. Julgado em 20-2-2017. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoDetalhe.asp?incidente=3966199>>. Acesso em: 14. out. 2018).

42 O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Recurso Especial n. 1.349.453 – MS, com o procedimento dos recursos repetitivos, firmou a tese de que há necessidade de prévio pedido administrativo para que se configure o interesse na propositura de ação de exibição de documentos (Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 1.349.453- MS, Rel. Ministro Luís Felipe Salomão. Julgado em 10.12.2014. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?repetitivos=REPETITIVOS&processo=1349453&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em 19 mar. 2019).

43 O Tribunal de Justiça de Santa Catarina, nas ações de cobrança de seguro, inclusive DPVAT, pacificou que o interesse de agir encontra-se condicionado ao prévio requerimento administrativo para acesso ao Poder Judiciário, visto que a lesão ao direito do segurado somente estará configurada se, após acionada administrativamente, a seguradora negar o pleito ou deixar de apresentar resposta em prazo razoável. (Tribunal de Justiça de Santa Catarina, Apelação Cível n. 0315316-54.2016.8.24.0008, de Blumenau, Relator: Desembargador Jairo Fernandes Gonçalves, j. 13-3-2018. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora> Acesso em: 14. out. 2018).

conjuntamente, devem proporcionar um sistema processual justo e capaz de efetivar a promessa constitucional de acesso à justiça, entendida como acesso à ordem jurídica justa (DINAMARCO, 2016. p. 382-383); (b) o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal garante o acesso à justiça, sem garantir ao jurisdicionado a observância de determinada técnica processual para obter proteção ao direito material pretendido (CANOTILHO *et al*, 2013, p. 362), de modo que o juiz deve escolher, na condição de gestor do processo, aquela que melhor resolve o conflito, no que se inclui, em certas hipóteses, a determinação de que as partes efetuem prévia tentativa de solução consensual; e (c) embora não seja obrigado a celebrar acordo com a outra parte, não pode o jurisdicionado negar-se a utilizar a plataforma Consumidor.gov.br, se assim for determinado pelo juiz condutor do processo, uma vez a tutela jurisdicional efetiva, justa e em prazo razoável (CPC, art. 6º) pode ser, em tese, obtida pela referida via consensual.

Outrossim, mesmo que se admitisse a ocorrência de algum tipo de vulneração ao princípio da inafastabilidade da jurisdição, no que não se acredita, é certo que, em caso de colisão de um direito fundamental com outro(s) direito(s) fundamental(is), conforme a teoria dos princípios de Robert Alexy (2015, p. 110-111), legitimam-se restrições a algum(ns) dele(s), ainda que inexistam limitações expressas na Constituição, desde que seja preservada a proteção ao núcleo essencial (conteúdo inviolável) do restringido. Nessa perspectiva, existindo colisão entre o direito fundamental de todos à razoável duração do processo e o direito de alguns indivíduos à inafastabilidade da jurisdição sob o aspecto da impossibilidade de se restringir o acesso à justiça ao exaurimento de via administrativa (CF, art. 5º, XXXV), por meio da determinação de utilização da plataforma Consumidor.gov.br, ter-se-ia que privilegiar o primeiro (art. 5º, LXXVIII, da CF), visto que: (a) no que tange ao subprincípio da idoneidade (ALEXY, 2015, p. 110-111), a plataforma constitui meio apto a alcançar o resultado pretendido, ou seja, a resolução do conflito em tempo razoável, como assentado anteriormente; (b) relativamente ao subprincípio da necessidade (ALEXY, 2015, p. 110-111), a realização do objetivo perseguido — razoável duração do processo para todos — não pode ser promovido, com a mesma intensidade, por meio de outro ato que limite, em menor medida, o direito fundamental atingido — acesso ao Poder Judiciário sem valer-se previamente da plataforma Consumidor.gov.

br nas ações de consumo —, pois já foram realizadas inúmeras ações no sentido de reduzir a morosidade dos processos, como alterações na legislação processual⁴⁴, aumento de estrutura do Poder Judiciário⁴⁵ e incentivos à composição amigável da lide⁴⁶, mas nada foi capaz de diminuir a demanda que só cresce a cada ano, conforme dados dos relatórios Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça analisados; e (c) no que se refere ao subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito (ALEXY, 2015, p. 110-111), vê-se que a medida — exigência de prévia utilização da plataforma pelo consumidor antes do ingresso da ação — justifica a restrição ao direito fundamental supostamente atingido — princípio da inafastabilidade da jurisdição⁴⁷ — na medida em que a coletividade se beneficiará com a redução de demandas em trâmite no Poder Judiciário e, conseqüentemente, com o efetivo cumprimento do princípio da razoável duração do processo.

Portanto, após a realização da pesquisa foi confirmada a hipótese inicial de que, sob as perspectivas de que o acesso à justiça e a razoável duração do processo devem ser garantidos a todos os cidadãos e de que o excesso de judicialização de matérias que poderiam, em tese, ser resolvidas de forma pacífica acaba prejudicando a prestação jurisdicional em outras demandas que efetivamente dependem da intervenção do Poder Judiciário atendem ao princípio da eficiência a exigência de prévia utilização da plataforma Consumidor.gov.br para tentativa de composição do conflito pelas partes antes do ajuizamento da ação, sem que haja afronta ao princípio da inafastabilidade da jurisdição.

8 Sugestões para o aprimoramento da plataforma e proposta de alteração legislativa

Para que sua utilização seja ampliada a um maior número de pessoas, algumas alterações podem ser empreendidas para o aprimoramento do Consumidor.gov.br.

A primeira delas é de que não apenas pessoas físicas e microempreendedores in-

dividuais possam formular reclamações na plataforma, mas também as demais pessoas jurídicas que se enquadrem na condição de consumidoras, nos termos do artigo 2º do Código de Defesa do Consumidor, ou seja, desde que seja verificada a sua hipossuficiência técnica, jurídica ou econômica bem como a sua condição de destinatária final, ou seja, daquela que utiliza o produto/serviço para atender à necessidade própria, sem incorporá-lo à cadeia produtiva, mediante atividades de transformação/incorporação/repasse a outrem, nos termos da teoria finalista.

A segunda é de que, diante do princípio insculpido no artigo 4o, incisos III e V, do Código de Defesa do Consumidor, o cadastramento na plataforma das empresas que atuam no mercado de consumo seja obrigatória.

Em terceiro lugar, sugere-se mudança na metodologia para o cômputo das reclamações tidas como “resolvidas”. Isso porque o índice de solução, para refletir com mais exatidão a realidade, deveria abarcar apenas as reclamações “resolvidas”, e não as “não avaliadas”, como atualmente ocorre⁴⁸, porquanto estas podem efetivamente não ter sido solucionadas pela empresa demandada. Assim, deveriam ser divulgados dois índices: (i) um relativo às reclamações solucionadas, ou seja, avaliadas pelo consumidor como “resolvidas”, e (ii) outro referente às reclamações não avaliadas, ou seja, finalizadas automaticamente pelo sistema sem a avaliação do consumidor acerca da solução do caso.

Em quarto lugar, pondera-se que, uma vez que é possível a representação do consumidor por advogado na plataforma, e considerando que, ao tempo da propositura da ação, este já foi contratado, a ausência de previsão de pagamento de seus honorários pela empresa reclamada, caso haja acordo, acaba inviabilizando a composição, diante do conflito de interesses entre agente e principal. Nessa perspectiva e diante do Termo de Cooperação Técnica firmado entre a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor – Senacon e o Conselho Nacional de Justiça – CNJ para integração das plataformas Consumidor.gov.br e Processo Judicial Eletrônico (PJe)⁴⁹, acredita-se que a redução do

48 Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

49 No dia 20 de maio de 2019, foi firmado o Acordo de Cooperação Técnica n. 16 entre o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor, cujo objeto é o incremento de métodos autocompositivos de resolução de controvérsias na seara consumerista, o que alcança a integração da plataforma ‘consumidor.gov.br’ ao Processo Judicial Eletrônico – PJe.

44 Recentemente, houve nova tentativa com o Código de Processo Civil de 2015.

45 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a-0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018. p. 21.

46 Embora louváveis as iniciativas do Conselho Nacional de Justiça neste sentido, por inexistir obrigatoriedade de as partes se valerem dos métodos alternativos, aquelas continuam optando pelo litígio.

47 Para os que entendem que afronta o princípio da inafastabilidade da jurisdição, que não é o caso desta subscritora, como já assentado acima.

número de demandas, por meio da composição amigável nesses casos em que a ação já foi proposta — e, portanto, o advogado já foi contratado —, somente será expressiva se os honorários advocatícios forem contemplados em caso de acordo.

A última sugestão para o aprimoramento da plataforma é de que, frustrada a negociação direta entre consumidor e empresa por meio do Consumidor.gov.br, alguma das partes pudesse solicitar que um conciliador intermediasse o conflito por meio de *chat*, *Whatsapp* ou *Skype*, aumentando, assim, a possibilidade de acordo.

Outrossim, sugere-se também alteração legislativa com vistas a desviar do Poder Judiciário os conflitos de consumo que podem, em tese, ser resolvidos por meio da plataforma Consumidor.gov.br. Isso porque, como se verificou pela análise da jurisprudência pesquisada, há resistência dos jurisdicionados e advogados em acatarem as determinações judiciais que condicionam o recebimento da ação à prévia tentativa de conciliação por meio do referido mecanismo. Por outro lado, a grande implicação do postulado da conduta racional maximizadora dos agentes econômicos é de que uma alteração em sua estrutura de incentivos poderá levá-los a realizar outra escolha, o que também é ideia central no Direito, pois o estabelecimento de leis visa desestimular condutas danosas e estimular condutas adequadas (ROSA; NÖTHEN, 2018, p. 1-10).

Nesse aspecto, embora o Termo de Cooperação técnica firmado entre a Senacon e o CNJ para integração das plataformas Consumidor.gov.br e PJe, mencionado, trate-se de importantíssima iniciativa que, certamente, contribuirá para a redução do número de demandas até 20 (vinte) salários mínimos propostas diretamente pelos consumidores nos Juizados Especiais Cíveis sem a presença de advogado, pondera-se que, nos casos em que o reclamante já esteja representado por causídico, os mesmos incentivos que o levam a recusar a prévia utilização da plataforma quando há determinação judicial nesse sentido continuarão presentes, especialmente diante do problema de agência, fazendo com que resulte frustrada a conciliação via Consumidor.gov.br.

Nessa toada, a utilização da plataforma Consumidor.gov.br por todos⁵⁰, nos casos 50 É importante salientar que, atualmente, apenas a plataforma Consumidor.gov.br é validada pelo Poder Judiciário e pelo Conselho Nacional de Justiça, assim como disponibilizada e monitorada pela Senacon, razão pela qual foi sugerida a inclusão de dispositivo legal determinando a obrigatoriedade da uti-

lização dessa ferramenta específica. Isso não impede, contudo, que futuramente, surgindo outras plataformas com o mesmo objetivo, sejam também validadas pelos órgãos competentes e fiscalizadas pelo Poder Público para utilização pelos jurisdicionados, o que, inclusive, estimularia a concorrência entre elas e, assim, o aprimoramento e desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à resolução dos conflitos (audiência de conciliação *on-line*, por exemplo). Poder-se-ia cogitar, inclusive, nesta última hipótese, em remuneração das plataformas e/ou dos conciliadores/mediadores que nela atuem na resolução dos conflitos, pelo Poder Judiciário ou pelas partes, já que o Código de Processo Civil prevê que o trabalho dos mediadores e conciliadores será remunerado de acordo com tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CPC, art. 169), exceto quando forem do quadro de pessoal da justiça. Em Santa Catarina, o Tribunal de Justiça editou a Resolução n. 18, de 18-7-2018, estabelecendo normas e procedimentos para o cadastramento de conciliadores e de mediadores, o credenciamento de câmaras privadas de conciliação e mediação, sua atuação, supervisão e desligamento.

Tal ocorre porque, à luz da Análise Econômica do Direito, a sanção suficiente ainda é a maior força indutora do cumprimento da lei pelos indivíduos⁵¹, de modo que, se não houver previsão da penalidade de extinção da ação (CPC, art. 485, VI) quando o consumidor não utilizar previamente a plataforma, inexistirão incentivos suficientes para que dela faça uso para compor o conflito, de forma a se evitar a tragédia do judiciário.

9 Conclusão

Conforme leciona Kazuo Watanabe (1988, p. 138), “o direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa.”. Nota-se, a partir da análise dos Relatórios Justiça em Números, que a sobreutilização do Poder Judiciário com o ajuizamento de ações para solução de conflitos que, em tese, poderiam ser resolvidos por outros métodos adequados, torna-o ineficiente e lento, custo social este que, diante da tragédia instalada, é suportado por todos os jurisdicionados. Essa situação é que corresponde, de fato, à grave violação ao princípio dessa ferramenta específica. Isso não impede, contudo, que futuramente, surgindo outras plataformas com o mesmo objetivo, sejam também validadas pelos órgãos competentes e fiscalizadas pelo Poder Público para utilização pelos jurisdicionados, o que, inclusive, estimularia a concorrência entre elas e, assim, o aprimoramento e desenvolvimento de novas tecnologias destinadas à resolução dos conflitos (audiência de conciliação *on-line*, por exemplo). Poder-se-ia cogitar, inclusive, nesta última hipótese, em remuneração das plataformas e/ou dos conciliadores/mediadores que nela atuem na resolução dos conflitos, pelo Poder Judiciário ou pelas partes, já que o Código de Processo Civil prevê que o trabalho dos mediadores e conciliadores será remunerado de acordo com tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CPC, art. 169), exceto quando forem do quadro de pessoal da justiça. Em Santa Catarina, o Tribunal de Justiça editou a Resolução n. 18, de 18-7-2018, estabelecendo normas e procedimentos para o cadastramento de conciliadores e de mediadores, o credenciamento de câmaras privadas de conciliação e mediação, sua atuação, supervisão e desligamento.

51 A propósito do tema, Cooter e Ullen escreveram que, de acordo com teoria científica da economia, quando há sanção prevista, as pessoas praticam menos da atividade sancionada. (2016, p. 3). Steven Shavell, no mesmo norte, defende que, em geral, a magnitude da sanção esperada reduz a violação da norma. Exemplifica dizendo que os motoristas diminuem a velocidade e tendem a obedecer às regras de trânsito quando veem um carro da polícia, o comportamento dos alunos melhora sob o olhar de um professor, e criminosos muitas vezes se absterem de agir quando podem ser facilmente identificados (2004, p. 504). Por fim, Richard Posner assevera que, assim como o mercado, a lei utiliza preços — ou seja sanções — iguais aos custos de oportunidade para induzir as pessoas a maximizarem a eficiência. Assim, se o preço (sanção) for menor que o “benefício” obtido pelo infrator com a prática do ato ilícito, ele tende a cometê-lo, já que a eficiência é maximizada dessa forma; por outro lado, se a sanção for maior, não terá ele incentivo para praticar a conduta sancionada (1998, p. 565).

pio da inafastabilidade da jurisdição (CF, art. 5º, XXXV), porquanto o acesso à justiça garantido constitucionalmente a todos é apenas aparente, mas não efetivo, justo e tempestivo (CPC, art. 6º). Por isso, os operadores do Direito, jurisdicionados e legisladores devem colocar em prática a terceira onda renovatória da qual Cappelletti e Garth (1988, p. 81) trataram há décadas, identificando os conflitos que não devam ser submetidos ao Poder Judiciário, mas solucionados por outros meios adequados de solução com enfoque no diálogo, como a plataforma Consumidor.gov.br, de modo a viabilizar o acesso à ordem jurídica justa a todos.

Referências

- ALEXY, Robert. *Constitucionalismo Discursivo*. Tradução e organização por Luís Afonso Heck. 4. ed., **Rev. Porto Alegre**: Livraria do Advogado, 2015. 168 p.
- AUGUSTINHO, Eduardo Oliveira. As tragédias dos comuns e dos anticomuns. *In*: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinícius (coords). **O que é análise econômica do direito**: uma introdução. 2. ed. Belo Horizonte: Forum, 2016. 184 p.
- BECKER, Fernanda Elisabeth Nöthen. **Custas Judiciais e justiça gratuita como favor de (in)eficiência da prestação jurisdicional do Poder Judiciário de Santa Catarina**. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (Mestrado Profissional). 2018. 179 p.
- BEZ, Bianca Goulart. **Análise Econômica da Litigância**: entre o modelo da escolha racional e a economia comportamental. Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC (Mestrado Profissional). 2018. 209 p.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 maio 2017.
- BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm>. Acesso em: 14 maio 2017.
- BRASIL. **Código Civil**. Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm>. Acesso em: 14 jan. 2019.
- BRASIL. **Código de Defesa do Consumidor**. Brasília, DF, 11 set. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 7 mar. 2018.
- BRASIL. **Lei n. 9.099/1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF, 26 set. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9099.htm>. Acesso em: 8 jan. 2019.
- BRASIL. Conselho da Justiça Federal. I Jornada Prevenção e Solução Extrajudicial de Litígios. **Enunciado 50**. Disponível em: <<https://www.tjsc.jus.br/web/jurisprudencia/-i-jornada-prevencao-e-solucao-extra-judicial-de-litigios?inheritRedirect=true>>. Acesso em: 5 jun. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Relatório Justiça em números 2016**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicaemnumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros>> Acesso em: 14 out. 2018.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **100 maiores litigantes 2011**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf> Acesso em: 25 jan. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa da experiência internacional**. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/poder-judiciario/relatorio%20pesquisas%20custas%20judiciais_julho_260710.pdf> Acesso em: 25 jan. 2019.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Relatório Justiça em números 2017**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>> Acesso em: 14 out. 2018.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Relatório Justiça em números 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Suário Executivo. Justiça Pesquisa. Políticas públicas do Poder Judiciário. Os maiores litigantes em ações consumeristas**: mapeamento e proposições. Brasília: CNJ, 2017.

Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/02/ec09c7306e-399de392f8c7b4c94e2039.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6. ed. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/f247f5ce60df2774c59d6e2dddb-fec54.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a0d31cc1724647c-9147c4b66b.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

BRASIL. Poder Judiciário de Santa Catarina e Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça. **Convênio n. 80, de 29 de maio de 2015**. Acordo de cooperação técnica para adesão à plataforma tecnológica Consumidor.gov.br. Disponível em: <http://busca.tjsc.jus.br/jurisprudencia/#resultado_ancora>. Acesso em: 14 maio 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça e Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça. **Acordo de Cooperação Técnica n. 16, de 20 de maio de 2019**. Acordo de cooperação técnica para incremento de métodos autocompositivos, mediante plataformas *on-line*, para solução de controvérsias consumeristas.

BISSOLI, Luciano Guedes; ANDRADE, Luciana M. de Abreu. **Análise Econômica do Direito Processo Consumerista**. Disponível em: <<http://www.revista.amde.org.br/index.php/C2012/article/view/174>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

CAHALI, Yussef. **Dano moral**. 2. ed. Revista dos Tribunais, 2000. p. 20-21.

CANOTILHO, J.J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (coords). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Aalmedina, 2013, 2.380 p.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988, 168 p.

CONSELHO FEDERAL DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **Resolução n. 2/1015**. Aprova o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Dispo-

nível em: <https://www.oab.org.br/arquivos/resolucao-n-022015-ced-2030601765.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

CONSUMIDOR.GOV.BR. Disponível em: <<https://www.consumidor.gov.br/pages/principal/?1560257912624>>. Acesso em: 11 jun. 2019.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Law & Economics**. 6. ed. Boston: Addison-Wesley, 2016.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio da eficiência no novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coords). **Normas fundamentais**. Salvador: Editora Juspodivm, 2016, 528p.

DIAS, Jean Carlos. **Análise Econômica do Processo Civil Brasileiro**. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2009.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento**. 17 ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2015. v. 1. 786 p.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil: volume I**. 8. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016. 912 p.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil: volume III**. 7. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2017. 896 p.

FREITAS, Tainá. STARTSE. **Como o mercado livre atingiu 98,9% de “desjudicialização” na resolução de conflitos**. Disponível em: <<https://conteudo.startse.com.br/noticia/nova-economia/64894/mercado-livre-odr-resolucao-conflito/amp>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

GALDINO, Flávio. **Introdução à Teoria dos Custos dos Direitos: direitos não nascem em árvores**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. 380 p.

GICO JR. Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, vol. 267, p. 163-198, set./dez. 2014.

HARDIN, Garrett. The tragedy of the commons. **Science**, v. 162, p. 1243-1248, dez. 1968. Disponível em: <http://science.sciencemag.org/content/162/3859/1243/tab-pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

MACKAAY, Ejan; ROUSSEAU, Stéphane. **Análise Econômica do Direito**. Tradução de Rachel Sztajn. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2015. 780 p.

MARCELLINO JUNIOR, Julio Cesar. **Análise econômica do acesso à justiça: a tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico; prefácio: Teori Zavascki**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. 270 p.

MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 2. ed. Rev., atual. e ampl, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MARQUES, Ricardo Dalmaso. **ODR e o Empoderamento do Consumidor**. FGV Direito SP. Fevereiro de 2019.

NERY JR., Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**. 13. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, 475 p.

PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. **Análise Económica da Litigância**. Coimbra: Almedina, 2005. 194 p.

POSNER, Richard A. **Economic Analysis of Law**. 5. ed. New York: Aspen, 1998.

RIBEIRO, Márcia Carla Pereira; KLEIN, Viniçius (coord.). **O que é análise econômica do direito: uma introdução**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manoel Aroso. **Diálogos com a law & economics**. 2. ed., rev. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. 279 p.

ROSA, Alexandre Morais de; NÖTHEN BECKER, F. E. As custas judiciais como mecanismo de desincentivo à litigância abusiva. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA (ENAJUS), 2018, Brasília-DF. **Anais...** Brasília: ENAJUS, 2018, p. 1-10. Disponível em: <http://www.enajus.org.br/2018/assets/sesoes/056_EnAjus.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2019.

SCHUCH, Luiz Felipe Sievert. **Dano moral imoral: o abuso à luz da doutrina e jurisprudência**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012. 220 p.

SILVA NETO, Orlando Celso da. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 2013. 849 p.

SHAVELL, Steven. **Foundations of Economic Analysis of law**. Cambridge Massachusetts: The Belnap Press of Harvard University Press, 2004. 760 p.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual do Direito do Consumidor: direito material e processual**. 7. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2018. 998 p.

TIMM, Luciano Benetti Timm (org.). **Direito e Economia no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. *In*: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coords.). **Participação e processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica e comportamental do processo civil: como promover a cooperação para enfrentar a tragédia da Justiça no processo civil brasileiro**. Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Direito na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Área de concentração: Cidadania, Estado e Globalização. Linha de pesquisa: Direito Processual. 2018. 835 p.

Bianca Fernandes Figueiredo

Juíza Substituta do Poder Judiciário de Santa Catarina desde 2005. Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC em 2019. Especialista em Psicologia Jurídica pelo CESUSC em 2011. Especialista em Modernização da Gestão do Poder Judiciário pela Unisul em parceria com a Academia Judicial em 2008. Graduada em Direito pela UFSC em 2002.

Direito, tecnologia e disrupção

Diego de Castilho Suckow Magalhães

Ana Lúcia Vieira

Resumo: Tecnologias jurídicas disruptivas são capazes de otimizar rotinas de tribunais, escritórios de advocacia e departamentos jurídicos. Inteligência Artificial, Jurimetria e *Big Data* promoverão mudanças inevitáveis e exigirão dos profissionais de carreiras jurídicas verdadeira quebra de paradigmas. Esse meio, notável pela tradição, tem superado a resistência a tais mudanças e se adequa às tecnologias disponíveis. Ao considerar suas potencialidades e os riscos provenientes de seus usos, depara-se com questões éticas, discutidas e decididas pelo Poder Judiciário. O próprio futuro da advocacia se torna temerário diante da existência de máquinas velozes e eficientes, capazes de executar com excelência as rotinas forenses. O artigo consiste em pesquisa qualitativa, com teor bibliográfico e documental, respaldada em doutrinas, artigos e sites governamentais, com a finalidade de evidenciar a relação “Direito, Tecnologia e Disrupção”.

Palavras-chave: Inovações disruptivas. Questões éticas. Inteligência artificial. Jurimetria. *Big data*.

Abstract: Disruptive legal technologies are able to optimize the routines of courts, law firms and legal departments. Artificial Intelligence, Jurimetrics and *Big Data* will promote inevitable changes and will require legal professionals to truly break paradigms. This medium, notable for tradition, has overcome the resistance to such changes and is adapted to the available technologies. When considering its potentialities and the risks arising from its uses, it is faced with ethical issues, discussed and decided by the Judiciary. The own future of law becomes daring in the face of the existence of fast and efficient machines, capable of executing forensic routines with excellence. The article consists of qualitative research, with bibliographic and documentary content, supported by government doctrines, articles and websites, to highlight the relationship “Law, Technology and Disruption”.

Keywords: Disruptive Innovations. Ethical Issues. Artificial Intelligence. Jurimetrics. *Big data*.

1 introdução

A utilização de novas tecnologias, embora tenha encontrado resistência por parte do ‘advogado tradicional’, é realidade na prática jurídica. Carmagnani Filho (2018) prevê que a aplicação da ‘Ciência de Dados’ ao Direito promoverá grandes mudanças. *Machine Learning* (inteligência artificial), Jurimetria e *Big Data* estão entre as ferramentas utilizadas. Por meio delas é possível a produção de documentos *on-line*, serviços customizados em massa, processos legais terceirizados, prática de soluções de conflitos baseada na web, arbitragem *on-line*, audiências *on-line*, maior acesso e segurança de informação.

Em meio a benefícios e comodidades, questões são suscitadas. Qual o futuro do operador do Direito? As rotinas forenses serão automatizadas? A capacidade de raciocínio ‘inteligente’ pela máquina poderá sofrer regulação? Em caso de erros, quem responde pela máquina? Pode a máquina adquirir “personalidade eletrônica” e responder por seus erros? Questões ainda sem respostas, passíveis de reflexão. Para alguns, a máquina evoluiu com a sociedade; para outros, ela pode ser vista como parte integrante da sociedade.

No quesito aplicabilidade, as possibilidades de uso de tecnologia são ‘infinitas’, basta detectar o problema. Nesse viés, Suskind (2013) elencou fatores que demandam a adoção e o desenvolvimento de soluções

inovadoras em escritórios de advocacia. Entre eles: a crescente pressão de clientes pela redução do preço pago por processos, os elevados custos de gestão associados ao grande volume de processos, a grande repetição nos argumentos jurídicos apresentados nas demandas, a expectativa de que a automação de rotinas reduza o número de erros humanos e o interesse em melhorar a visualização de processos e produção de relatórios para clientes.

No âmbito dos tribunais, chama a atenção o ritmo lento do julgamento de processos em demandas repetitivas. A pesquisa denominada “Tecnologia, Profissões e o Ensino Jurídico”, realizada com o apoio da CEPI/FGV (2018), destacou a importância de algoritmos de busca e classificação, pois servirão para coleta e organização de informações tais como publicação, separação de teses jurídicas novas daquelas já consolidadas, identificação de litigantes frequentes diante de determinada empresa, visualização de teses procedentes, parametrização dos custos envolvidos na demanda (tempo, custo processual, perícia etc.), entre outras.

O presente estudo abordará tecnologias disruptivas que estão revolucionando o mercado jurídico. Inteligência Artificial (IA), Jurimetria e *Big Data* são soluções jurídicas inteligentes que proporcionam a advogados e demais operadores do Direito a melhoria de processos por meio da otimização de rotinas.

2 Tecnologia

Tecnologia é uma palavra de origem grega: *technè*, que remonta ao verbo arcaico, *teuchô*, que significa “fabricar”, “produzir”; e ao substantivo *techos*, que indica “instrumento” ou “arma”. Trata-se de um ‘modo de fazer’ eficaz. O Dicionário eletrônico de informática e *internet* (1999) define como tecnologia o “estudo e aplicação de técnicas e procedimentos relacionados a um determinado ramo de atividade”. Na mesma página eletrônica, o referido dicionário a expõe como “ciência que quantifica o desenvolvimento nos estudos de outras ciências, tais como a química, física etc.”.

Definir tecnologia é tarefa complexa para estudiosos da área. Cupani (2004) a reconhece como uma dimensão da vida humana, razão pela qual se torna difícil a definição de seu objeto. Para Bazzo *et al* (2003), a dificuldade na definição de tecnologia remete ao fato desse objeto ser indissociável à própria característica humana. Nessa linha, o filósofo Manuel Castells (2005, p.43) defende que a tecnologia não determina a sociedade, mas trata-se da própria sociedade, que não pode ser entendida ou representada sem as respectivas ferramentas tecnológicas. Complementa ainda, a sociedade é que dá forma às tecnologias, de acordo com suas necessidades, valores e interesses.

Ao diferenciar tecnologias, deve-se considerar o tipo de artefato produzido, juntamente com a classe de informação científica utilizada. Nesse sentido:

(...) podemos diferenciar tecnologias físicas (ou diversos ramos da engenharia: civil, mecânica, elétrica, nuclear e a recente engenharia climática; a arquitetura e o urbanismo), tecnologias químicas (química industrial, engenharia química), tecnologias biológicas (agronomia, veterinária, medicina, farmacologia, odontologia, engenharia genética...), tecnologias psíquicas (psicologia clínica, psiquiatria, psicologia industrial, pedagogia...), tecnologias da informação (informática ou engenharia do conhecimento, em particular a “inteligência artificial”) e tecnologias sociais (que podem ser específicas, como a administração e a jurisprudência, ou gerais: a “engenharia social”, base de políticas sociais). Diante de todas aquelas tecnologias particulares, existe também o que se pode denominar uma tecnologia geral, que é na verdade uma coleção de teorias tecnológicas, incluindo principalmente e teoria geral de sistemas e a teoria da decisão. (CUPANI, 2016, p.102)

Cupani (2016), ao abordar a importância de tecnologias da informação, afirma que “a riqueza é produzida não apenas pelo trabalho muscular ou pelas máquinas clássicas, mas também, e cada vez mais, pelo cérebro e seus ajudantes automáticos”. O autor ainda denuncia a supervalorização das tecnologias da informação quando se considera o “culto” aos computadores e sua errônea concepção como “supercérebros”. Hoje, aprende-se mais em termos de quantidade, em menos tempo e de formas diferentes. Porém, o computador não substitui o ser humano, pois não se compara ao cérebro humano e, nada sabe, até que seja programado para isso. As informações que as máquinas produzem nada mais são do que dedução lógica de premissas e instruções de programas. Logo, quem pensa é o ser humano por “trás” do computador.

Por outro lado, Alan Turing, matemático britânico considerado o pai das ciências da computação e, mais especificamente, da Inteligência Artificial, criador do “Jogo da Imitação”, o famoso ‘teste de *Turing*’, ao responder o questionamento ‘podem as máquinas pensar?’, dispõe:

A nova formulação do problema [‘podem as máquinas pensar?’] pode ser descrita em termos de um jogo a que nós chamamos “jogo da imitação”. É jogado por três pessoas: um homem (A), uma mulher (B) e um interrogador (C), que pode ser de qualquer dos sexos. O interrogador permanece num quarto, separado dos outros dois. O objetivo do jogo, para o interrogador, é determinar em relação aos outros dois, qual o homem e qual a mulher. É permitido ao interrogador fazer perguntas a A e B, tais como: Será que X poderia me dizer qual o comprimento de seu cabelo? [...] O objetivo do jogo para A é tentar induzir C a uma identificação errada. [...] O objetivo do jogo para a terceira jogadora (B) é ajudar o interrogador. Sua melhor estratégia será provavelmente dar respostas verdadeiras. Ela pode acrescentar frases como: “Eu sou a mulher, não escute a ele”. Mas isso será inútil, porque o homem pode dar respostas semelhantes. Agora formulamos a questão: “O que acontecerá quando uma máquina ocupar o lugar de A nesse jogo?” Será que o interrogador decidirá erroneamente com a mesma frequência, quando o jogo é jogado dessa forma, do que quando o fazia ao tempo em que o jogo era jogado entre um homem e uma mulher? Estas questões substituem a pergunta original: “Podem as máquinas pensar?” (TURING, 1950, p.50-51).

Martins e Santos (2013), ao pesquisarem o questionamento “Podem as máquinas pensar?”, afirmam que a resposta de Turing é positiva, as máquinas podem vir a pensar, uma vez que não há objeções insuperáveis à reprodução artificial da inteligência humana. Tal hipótese não é pacífica, aliás bastante criticada no meio científico, pois não permite diferenciação entre “inteligência real” e “inteligência simulada”, ou seja, entre “ser inteligente” e “parecer inteligente”. Os resultados do teste possuem validade limitada, já que dependem também da “inteligência” do interrogador, que é variável. Por último, o teste não avalia efetivamente a “inteligência” de uma máquina, mas tão somente a sua capacidade de parecer humana.

Não será objetivo deste estudo abordar a capacidade de pensamento da máquina, mas as tecnologias nela inseridas no sentido de melhorar sobremaneira o funcionamento da justiça, nos tribunais, escritórios de advocacia e departamentos jurídicos de empresas.

3 Tecnologias Disruptivas

O Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa (2009) classifica ‘disrupção’, do latim ‘*disruptio*’, como ‘fratura’, ‘ruptura’, ‘dirupção’ ou ‘a interrupção do curso normal de um processo’. Em pesquisas, infere-se que o termo ‘disruptivo’ foi usado pela primeira vez pelo professor de Administração da *Harvard Business School*, Clayton M. Christensen (2018), para se referir às novas tecnologias que substituem as anteriores. Tecnologia disruptiva, ou inovação disruptiva, é um termo que descreve a inovação tecnológica, produto ou serviço, com características «disruptivas» que provocam uma ruptura com os padrões, modelos ou tecnologias já estabelecidas no mercado.

Samit (2019) explica que, para ser disruptiva, a tecnologia ou produto deve criar uma base de consumo, ou de usuários, completamente novos, de modo que destrua ou desloque o mercado da tecnologia a ser substituída. São exemplos, o *e-mail* — causou a disrupção dos correios; a *Wikipédia* — foi disruptiva com a tradicional enciclopédia de vários volumes.

Armstrong (2019) cita como estudo de caso de inovação disruptiva a empresa de serviços de transportes *Uber* que, apesar de ter desalojado vários serviços de *táxi* enraizados mundo afora, não criou nada novo, apenas rompeu com as práticas de

um sistema existente. Mais uma situação de inovação disruptiva é a *Netflix*, inicialmente criada como empresa de remessa de DVDs por correio, acabou por expulsar a *Blockbuster* do mercado concorrente e alterou para sempre o negócio de aluguel de vídeos.

Inovações disruptivas possuem padrões que foram observados e enumerados por Christensen (2013), com a finalidade de ajudar a prever os efeitos de inovação em indústrias diversas, do segmento automobilístico, energia, cuidados com a saúde, entre outros. A princípio, atingem usuários que não têm outra alternativa, senão o uso da nova tecnologia, que, uma vez bem-sucedida, melhora ao longo do tempo, até se tornar boa o bastante para atender às necessidades dos usuários tradicionais.

Samit (2019) alerta que o ritmo da disrupção cresce exponencialmente graças à confluência de tecnologias disruptivas que alteram, de forma dinâmica, o modo de se trabalhar, comunicar, viajar, aprender e envelhecer. Cada negócio que passou pelo processo da disrupção traz consigo uma oportunidade massiva em virtude de mudanças criadas. A disrupção cria oportunidades. No século XXI, indústrias tradicionais bilionárias podem sentir os seus efeitos e serem surpreendidas praticamente da noite para o dia. Nenhum setor de comércio ou de governo está imune a essa ‘ameaça’.

Charlene Li afirma que muitas empresas consagradas têm a disrupção como meta e dela esperam seu crescimento. Porém, a disrupção não cria crescimento, mas o crescimento, este sim, cria a disrupção. Assim, aponta a autora:

Crescer sempre é difícil. Crescer de modo inovador é ainda mais. É disruptivo exatamente por alterar o equilíbrio de poder das relações estabelecidas — entre clientes e empresas, participantes do setor, pessoas e departamentos de uma organização. O crescimento desafia nossa ligação como fontes de receita e clientes comprovados, ao mesmo tempo em que estimula nossas ambições de descobrir clientes e fluxos de receita novos. (LI, 2019)

À luz da conclusão de Charlene Li (2019), pode-se afirmar que mudanças de poder são inquietantes, não apenas do ponto de vista empresarial, mas também psicológico. Exige, contudo, a não acomodação com um presente já estruturado, mas a aceitação do compromisso de se buscar sempre um futuro diferente e melhor.

Ultrapassada a argumentação explicativa, serão abordadas ao longo deste estudo algumas tecnologias disruptivas aplicadas ao meio jurídico. Uma análise mais aprofundada permitirá a discussão das mudanças geradas com as novas rotinas, bem como seus reflexos na profissão do advogado e demais questões pertinentes ao meio.

4 Tecnologias Disruptivas aplicadas ao direito

As tecnologias disruptivas já fazem parte do mercado jurídico. Termos como Inteligência Jurídica, Ciência de Dados aplicada ao Direito, Tecnologias Disruptivas centradas no *Big Data* e na Inteligência Artificial, entre outros, consistem em uma associação de tecnologias que promovem mais agilidade ao trabalho de profissionais das carreiras jurídicas.

Tribunais, escritórios de advocacia, fóruns, bancos físicos e digitais, empresas de investimentos, *compliance*, proteção de dados, assessoria e consultoria jurídica, entre outras, além de autarquias públicas federais e estaduais, são entidades que fazem uso de tecnologias jurídicas. Sistemas eletrônicos processuais e procedimentais, a exemplo do Processo Judicial Digital (PROJUDI) e do programa do governo federal de consolidação e envio de dados de empregados pelos empregadores (eSocial), são exemplos de inovações disruptivas inseridas no meio. A utilização e interação com operadores do Direito (juízes, promotores, procuradores e advogados) rompeu com padrões do procedimento tradicional de atuação.

Carmagnani Filho (2018) prevê que sociedades de advogados, cautelosos e resistentes em implementar soluções inovadoras, demandarão mudanças significativas em fluxos de trabalho e investimentos de treinamento em suas equipes. Galvão (2019) concorda quando menciona a forte regulação do segmento jurídico, não muito afeito a mudanças estruturais ou que possam interferir no status quo de um ramo caracterizado pela tradição.

Na obra *Tomorrow's Lawyers: an Introduction to Your Future*, Susskind (2013) aponta 13 (treze) elementos capazes de transformar por completo o mercado jurídico. São estes: automação de documentos, aumento de conectividade, *marketplace* de serviços jurídicos, plataformas *on-line* de educação, guias jurídicos *on-line*, banco de dados abertos, comunidades jurídicas, apli-

cações ligadas à *workflow* e gestão de projetos, sistemas de gestão de conhecimento, ferramentas de resolução *on-line* de conflitos, ferramentas de análise de documentos, aplicações de aprendizados de máquina e ferramentas de consultoria jurídica por meio de perguntas e respostas.

Teixeira e Cheliga (2019, p. 25) mencionam sobre estudos para adoção de inteligência artificial pelo Ministério Público, Poder Judiciário e outros órgãos, com vistas à celeridade processual. Preveem também que, diante do excesso de demanda judiciais, não somente o conhecimento jurídico será bastante para atuação profissional, mas o conhecimento tecnológico, linguagem de programação, lógica computacional e conhecimento de novas tecnologias.

“Embora o Direito em si demore a atualizar-se, as tecnologias que lhe servem como plataforma são muito rápidas, exponenciais, portanto, é dever do advogado antecipar-se a essas mudanças tecnológicas.” (GALVÃO, 2019, p. 19).

5 Tecnologias jurídicas disruptivas

5.1 Inteligência Artificial

De acordo com Machado (2005), o termo “Inteligência Artificial” ou IA, foi cunhado, oficialmente em 1956, por John McCarthy (Dartmouth), Marvin Minsky (Harvard), Nathaniel Rochester (IBM) e Claude Shannon (Bell Laboratories), em uma conferência sobre a matéria no Dartmouth College, NH, USA (*Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence* (DSRPAI)). Mulholland (2019, p. 54) o conceitua como “todo sistema computacional que simula a capacidade humana de raciocinar e resolver problemas, por meio de tomada de decisões baseadas em análises probabilísticas”. Stuart Russel e Peter Norvig, referências mundiais no assunto, criaram um conceito misto:

Durante milhares de anos, procuramos entender como pensamos; isto é, como um mero punhado de matéria pode perceber, compreender, prever e manipular um mundo muito maior e mais complicado que ela própria. O campo da inteligência artificial, ou IA, vai ainda mais além: ele tenta não apenas compreender, mas também construir entidades inteligentes. (RUSSEL; NORVIG, 2004, p. 3)

Costa (2019) explica que a lógica de programação da Inteligência Artificial difere da convencional, pois tenta simular as si-

napses das conexões neurais humanas. Ao lidar com grande quantidade de dados (*Big Data*), estruturados ou não, determinam-se padrões e preveem eventos futuros desconhecidos, por meio de análise preditiva, que ajuda na identificação da probabilidade dos resultados. Entre as técnicas de aprendizado de máquina destacam-se:

Machine Learning: é o chamado aprendizado de máquina, que é tipo de aprendizado em que o computador utiliza dados, para aprender com apenas o mínimo de programação. Em vez de programar os preceitos e regras na máquina e esperar o resultado, com *machine learning*, conseguimos deixar que a máquina aprenda por conta própria a partir dos dados alimentados, chegando ao resultado de forma autônoma, como, por exemplo, as recomendações personalizadas na *Netflix* e outros sites de busca.

Deep Learning: é o que chamamos de aprendizado profundo, pois utiliza algoritmos complexos para imitar a rede neural do cérebro e aprender uma área do conhecimento com pouca ou nenhuma supervisão.

Processamento de Linguagem Natural (PLN): utiliza técnicas de *Machine Learning* com o objetivo de encontrar padrões e realizar análises preditivas, por meio de um grande conjunto de dados e a partir disso reconhecer o que seria uma linguagem natural, ou seja, que são naturais da comunicação, tais como a interpretação de texto e de sons. (COSTA, 2019 *apud* NORVIG e RUSSEL, 2004).

Ao impactar o comportamento social, a IA promove ampla interação entre homem e máquina, o que coloca em discussão a questão da sua singularidade. Doravante, Silva (2019) propõe uma reflexão quanto à autonomia da máquina em detrimento do ser humano, ou seria a IA, apenas grande aliada para facilitação das atividades humanas? Ainda nesse seguimento, outros questionamentos são suscitados:

As tecnologias do futuro tomarão decisões enviesadas? Os empregos humanos estão mesmo ameaçados pela automatização inteligente? Um assistente jurídico virtual poderia substituir um advogado? O carro autônomo poderá decidir entre poupar a integridade física do motorista em detrimento da de outrem? Mais do que respostas, estes são alguns dos eventuais fascínios e desilusões trazidos ao cotidiano humano por invenções pautadas em Inteligência Artificial. (SOUZA; OLIVEIRA, 2019, p. 66).

No Poder Judiciário, a utilização de

tecnologias baseadas em IA produziu sistemas capazes de analisar documentos contratuais, consultores jurídicos habilitados a emitir pareceres e indicar resultados precisos para processos, sistemas de previsão de decisões judiciais que atingem índices de acertos em torno de 80% dos casos. Souza e Oliveira (2019, p. 73) reconhecem sua importância de auxiliar o “raciocínio casuístico, das construções teóricas e da dialética formal, melhorando a *performance* argumentativa, associativa e discricionária de magistrados”.

O Supremo Tribunal Federal (STF), em parceria com a Universidade de Brasília (UnB), desenvolveu o “Projeto Victor”. Trata-se de ferramenta auxiliar do Poder Judiciário, que utiliza técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*) e análise de padrões (processamento de linguagem natural – PNL) para sistemas de tribunais:

VICTOR não se limitará ao seu objetivo inicial. Como toda tecnologia, seu crescimento pode se tornar exponencial e já foram colocadas em discussão diversas ideias para a ampliação de suas habilidades. O objetivo inicial é aumentar a velocidade de tramitação dos processos por meio da utilização da tecnologia para auxiliar o trabalho do Supremo Tribunal. A máquina não decide, não julga, isso é atividade humana. Está sendo treinado para atuar em camadas de organização dos processos para aumentar a eficiência e velocidade de avaliação judicial. (STF, 2018)

Igualmente, outros projetos que auxiliam o Poder Judiciário se destacam: “Programas do CNJ, como o Processo Judicial Eletrônico (PJe), o Sistema Eletrônico de Execução Unificado, o portal do Consumidor, a automatização de atos processuais nas execuções fiscais, o Laboratório de Inovação para o PJe e o Centro de Inteligência Artificial” (STF, 2018).

A IA trouxe benefícios, mas também introduziu riscos. Uma vez que superou o homem em eficiência e velocidade de raciocínio, por isso, um questionamento vem à tona: a capacidade de raciocínio inteligente pela máquina deve ser limitada por meio de regulação?

Polido (2019) entende que a tecnologia transita entre o rigor científico e a necessidade de solucionar problemas técnicos. Dificuldades conceituais, políticas e regulatórias se deparam com as funções das instituições. Peck e Rocha (2018) alertam que alguns países que adotam regulamentações específicas de proteção de dados pessoais buscam

o equilíbrio entre o interesse das empresas e o interesse público. A necessidade de inovação e desenvolvimento é sopesada pela obrigação de proteção aos indivíduos.

Argumentos a favor da regulação da implementação de sistemas de IA são apresentados por Strous (2019). Em um rol não exaustivo, ele elenca ações como: garantir a confiabilidade e segurança de sistemas, evitar preconceitos e imparcialidades em relação a sistemas e dados, proibição de 'sistemas de caixa preta', cujas decisões não possam ser explicadas ou justificadas; permitir a responsabilização por falhas, uso malicioso da IA e construção de sistemas de armas autônomas letais; impedir a destruição de empregos pela IA; garantir direitos de propriedade intelectual; proteger a privacidade etc. Sabe-se que a regulação é necessária quando não for seguro confiar em desenvolvedores e usuários dos sistemas de IA.

Nas palavras de Strous, não se trata de 'sufocar a inovação', tampouco privar a sociedade dos benefícios que a IA pode proporcionar. Os sistemas de IA são complexos, uma vez considerados produtos, a regulação deve focar em alternativas de aplicação. É importante que um sistema não cometa erros e é tarefa dos desenvolvedores/fornecedores garantir que o produto esteja funcionando corretamente, o que deverá ser feito por meio de regulação. Polido (2019) menciona a importância de engenheiros e cientistas da computação terem concepções de ética, segurança, responsabilidade, justiça e dignidade, que vão ao encontro do agir social — ao atender às necessidades da sociedade.

Strous (2019) não descarta que a regulamentação tem lado negativo também. O autor aborda situações nas quais um regulamento pode ser indesejável ou difícil de ser implementado. Uma sociedade convencional, politicamente organizada, submete-se a normas estatais. A normatização funcionaria para uma sociedade composta por humanos e robôs? A regulação tem o objetivo de evitar que as máquinas cometam erros. Nesse caso, quem decidirá o que é errado? Um dispositivo automatizado pode provocar dano moral ou material. Ante eventual dano, quem será responsabilizado? Como se comportariam as empresas que desenvolvem tecnologia ante a limitação do seu uso? Não seria desastroso regular a criatividade de um pesquisador? Como regular um robô a partir do seu aprendizado, estabelecendo o que ele pode ou não aprender? Se-

ria possível regular o uso militar da IA, dado o poder de influência que a domina? Como regular a proteção de dados pessoais, se as pessoas estão dispostas a fornecer seus dados voluntariamente às empresas?

As respostas para as perguntas acima não são triviais, tampouco objetivas, frente às questões retóricas. A tecnologia é caracterizada pela dinamicidade, de forma que os dilemas surgem a todo momento. Braga (2014) esclarece que alguns entendimentos estão em fase inicial e não possuem qualquer posicionamento jurídico definitivo. Por se tratar de novidade, não há sequer número de casos apreciados suficientes para formar entendimento jurisprudencial. Tampouco que venham, depois de algum tempo, se tornarem um marco jurídico.

Em relação a direito e obrigações, Costa (2019) esclarece que a responsabilidade civil da IA, como ferramenta, é objetiva. Ou seja, responde à empresa que a utiliza na prestação de serviços ou venda de produtos. Existe, no entanto, a possibilidade de o consumidor ou usuário ser responsabilizado em caso de danos a terceiros. Trata-se da responsabilidade subjetiva daquele que tem o dever de guarda do sistema, a pessoa que ensinou a máquina (o robô). A Resolução do Parlamento Europeu 2015/2103(INL), de 16 de fevereiro de 2017, com recomendações à Comissão de Direito Civil sobre Robótica estabeleceu "regime de seguros obrigatórios para fabricantes e proprietários de sistemas baseados em IA, com o objetivo de reparar quaisquer danos que vierem a ser causados por seus robôs" (COSTA, 2019, p.47). Peck e Rocha (2018) esclarecem que, na visão do Parlamento Europeu, os robôs deveriam ter personalidade jurídica ("pessoa eletrônica") de modo a responder juntamente com seus donos.

Até o momento, a responsabilidade sempre recai sobre o elemento humano, nunca para o robô. Para Peck e Rocha (2019), é premente a importância de regulação uniforme que favoreça o mercado e garanta segurança jurídica para indivíduos e instituições. Estaria a solução para o desafio da ética na inteligência artificial intrínseca à própria tecnologia? Essa é outra pergunta ainda sem resposta, considerando que "organizações internacionais, a exemplo das Nações Unidas, suas agências especializadas e a União Europeia ainda caminham para a discussão de modelos de indução e fomento de ações em torno da IA" (POLIDO, 2019, p. 200).

Na realidade, os Estados compartilham, mas também concorrem com objetivos de alavancagem e desenvolvimento do segmento de IA. As estratégias nacionais englobam parte de políticas públicas nos ambientes domésticos, espécie de 'corrida tecnológica'. Ao propor leis e regulamentos nacionais, alternam entre a cautela e a abstenção. Ademais, "a escolha política de como regular e qual o alcance pretendido da regulação normativa em temas concernentes à tecnologia é inevitável." (POLIDO, 2019, p. 200).

O homem, criador da máquina, é passível de erro. Se a falibilidade é inerente ao homem, o mesmo ocorre com a máquina. No que concerne a sistemas de IA, Stein (2019) destaca que a qualidade dos dados nos processos de aprendizagem (*machine learning e deep learning*) é determinante para sua transparência e para identificar seus erros. A utilização de dados pautados em critérios do pensamento preconceituoso dos seus criadores e treinadores fará com que a máquina adote decisões preconceituosas. Essa condição denomina-se 'viés algorítmico' e afeta sistemas e plataformas, em detrimento de destinatários finais, que são seres humanos. Um exemplo que ocorreu no sistema criminal americano:

Nos EUA há o sistema COMPAS que é utilizado pelo sistema de justiça criminal para verificar o risco de reincidência dos acusados. Pesquisa encaminhada pela entidade ProPública relevou que o sistema pendia para classificar negros como maiores reincidentes de crimes, do que brancos. A questão que se coloca não se restringe a um simples prognóstico equivocado, e sim aponta para algo sério, potencialmente injusto e lesivo. É que as informações prestadas pelo sistema no sentido de classificar negros com maior propensão à reincidência criminal sem critério definido, baseando-se exclusivamente na visão social deturpada dos seus criadores, acredite se quiser, eram tomadas como relevantes à fixação da pena pelos magistrados.

Estados como Arizona, Colorado, Delaware, Kentucky, Louisiana, Oklahoma, Virgínia, Washington e Wisconsin têm essa política criminal através do COMPAS. (STEIN, 2019).

No Brasil, a situação supramencionada por Stein (2019) não é diferente em plataformas de sistemas jurídicos. Mais um caso a refletir quando se cogita dar às máquinas a tão expressiva responsabilidade de julgar seres humanos, notadamente na seara jurídica. Para o autor, os pronunciamentos dos juízes são impugnáveis à luz do orde-

namento jurídico vigente. Já as máquinas terão suas decisões intocadas, dada a falta de transparência sobre o que a motivou a tomar esta ou aquela decisão. Mais uma situação para ratificar a importância de uma legislação específica que regule os procedimentos de inteligência artificial.

5.2 Jurimetria

A princípio, o homem buscava nas Ciências verdades absolutas, previsões racionais de eventos futuros, leis naturais, determinísticas. Hoje, admite-se que o conhecimento é dinâmico, complexo, incompleto; e, ao contrário de respostas certeiras, o objetivo dos pesquisadores é errar menos, valorizando os modelos probabilísticos. Nunes (2019) conclui que a comunidade científica deixou de buscar a certeza e passou a buscar o controle da incerteza.

Em 1899, nasceu na Dinamarca Alf Ross, filósofo e jurista, considerado criador do realismo jurídico na Escandinávia. Heinen e Rodrigues (2016) explicam que Ross era racionalista e não aceitava que as relações de Direito pudessem ser explicadas por meio da metafísica, mas sim de forma empírica, pelo plano das experiências. As normas e os fenômenos jurídicos são dirigidos a um juiz que as interpretará e as aplicará, com a finalidade de solucionar o caso concreto. Ao entender que existe uma ideologia normativa que governa e motiva o juiz, é possível encontrar previsibilidade a partir de seu comportamento verbal. E ao constatar uma regra jurídica vigente, em determinado tempo histórico e espaço geográfico, implica prever que tal regra servirá de base a futuras decisões jurídicas. Percebe-se aqui uma 'ideia' do que viria a se tornar a Jurimetria.

Na segunda metade do século XIX, métodos estatísticos passaram a ser utilizados, auxiliando os demais campos do conhecimento a controlar incertezas, mensurar variabilidades e a estudar não mais um único indivíduo, mas populações inteiras. A estatística, como metodologia de análise, afetou não apenas o meio científico, mas o artístico, econômico, social, estatal, entre outros. Nesse sentido, destaca-se:

Hoje, a estatística é um conjunto de métodos utilizado em praticamente todos os aspectos de nossas vidas, do público (realização de pesquisas de opinião) ao privado (exame de DNA); do governamental (implementação de políticas públicas de vacinação) ao particular (desenvolvimento

de técnicas de administração de empresa); do profissional (modelos de investimento em ações) ao recreativo (estatísticas desportivas). Deixadas de lado as pretensões deterministas oitocentistas, passamos todos a viver em uma sociedade que pensa e se enxerga através da estatística. (NUNES, 2019, p. 42).

Por se tratar de uma ferramenta neutra de análise da sociedade, a Estatística contribui com o seu desenvolvimento, por permitir melhor análise de dados. Szewczyk e Loguercio (2019) a consideram tecnologia de governo, espécie de ferramenta de controle governamental. O Estado recorre ao saber estatístico para administrar em escala macro — a população de cidades, de estados e do país; ou, numa escala micro — os modos de ser, pensar e agir dos indivíduos.

A seara jurídica também se beneficia desse saber. A atribuição, pela norma jurídica, de uma sanção a uma conduta não garante que essa seja aplicada pelas autoridades. Há que se considerar variáveis como a causalidade, o estudo das consequências reais que a aplicação da norma gera na sociedade. O Direito é, acima de tudo, um mecanismo de controle social. Não se trata de um amontoado de leis que estabelece penalidades, mas de instrumento por meio do qual se impõe e controla comportamentos.

O Direito tem o seu lado falível, a “polícia falha, os juízes erram e há muitos casos em que a lei deveria ser aplicada e não é” (NUNES, 2019, p. 67). Questões pessoais, profissionais, acadêmicas, políticas, religiosas, culturais e outras geram riscos e incertezas. Nesse sentido, decisões são tomadas, mesmo diante de informações insuficientes ou contraditórias.

Se pegarmos, por exemplo, uma sentença judicial, é razoável assumir que seu sentido último é produto não só do que a lei diz, mas também de um intrincado e complexo conjunto de fatores sociais, econômicos e culturais envolvidos em um elaborado processo psicossocial de convencimento, influenciável por fatores como os valores políticos e pessoais do magistrado, a empatia com as partes, a linha de argumentação escolhida por estas, a experiência de vida do juiz, a pressão institucional exercida por órgãos de controle do Poder Judiciário, o sentido dos precedentes proferidos em caso análogos, dentre inúmeros outros. (NUNES, 2019, p. 23).

Nunes (2019) ensina que a Jurimetria surgiu com o objetivo de conferir maior grau de consistência, segurança e previsibilidade

ao meio jurídico. A expressão foi utilizada pela primeira vez no ano de 1963, por Lee Loevinger, advogado americano de Minnesota, em artigo denominado *Jurimetrics: the next step forward*, cuja essência apontava que o Direito não deveria ser compreendido como um conjunto de princípios e valores abstratos, mas como um fato cotidiano e concreto, associado à realidade social. Compreender o Direito implicaria o estudo de outras ciências como a Sociologia, Psicologia e Economia, do comportamento social, de decisões de tribunais etc.

Loevinger apenas esclarece que a jurimetria pretende descrever o comportamento de testemunhas, partes e juízes, investigando porque os primeiros faltam com a verdade e como os juízes julgam. Além disso, ela auxiliaria a tornar mais objetiva a linguagem jurídica, a acelerar os processos, a evitar comportamentos desajustados e a prevenir crimes. (NUNES, 2019, p. 93).

Almeida *et al* (2019) reconhecem o crescimento da Jurimetria como ferramenta científica de auxílio ao Poder Judiciário. Processos estatísticos permitem a análise do impacto social de decisões judiciais. A elaboração de políticas públicas também recorre a esse saber matemático, que permite ajustes ou reformulações para aumentar a efetividade e, consequentemente, reduzir o número de conflitos que teriam fim no Poder Judiciário. Nunes (2019) complementa a importância da Jurimetria em análises de impacto regulatório, no monitoramento dos efeitos de mudanças implementadas nos regimes legais e, até mesmo, se uma proposta de lei, uma vez promulgada, produzirá ou não os efeitos desejados.

No plano das tecnologias aplicadas ao Direito, a Jurimetria tem muito a contribuir. Nunes (2019) cita sua importância em análises de impacto regulatório, ajudando a compreender como uma mudança de lei afeta o comportamento das partes e dos juízes na condução de conflitos. Por meio de análises estatísticas, é possível monitorar os efeitos das mudanças implementadas nos regimes legais e, até mesmo, saber se uma proposta de lei, uma vez promulgada, produzirá ou não os efeitos desejados.

A jurimetria pode, por exemplo, recomendar ao legislador uma alteração na lei capaz de reduzir o tempo dos processos, ou a aplicação de uma modalidade de pena que reduza o nível de reincidência de infratores ou, ainda, fornecer ao juiz elementos que permitam antecipar os efeitos concretos de uma sentença. (NUNES, 2019, p.136).

Em que pese sua importância como auxiliar de governos e dos operadores do Direito, apresenta sua face polêmica. Análises preditivas podem levar um inocente à prisão. A divulgação de dados estatísticos pode se deparar com a questão da proteção de dados e do próprio Poder Judiciário. Analisar e publicar dados que correm em segredo de justiça pode ser necessário em uma pesquisa estatística. Uma forma de estratégia de litigância implica pesquisar o perfil de atuação do magistrado, mas tal ato pode distorcer a atuação do advogado e até mesmo o funcionamento da justiça.

As situações supramencionadas ainda não foram tipificadas, mas são passíveis de discussão pelo Poder Judiciário. Em 23 de março de 2019, a Assembleia Nacional da França promulgou a Lei n. 2019-222, que dispõe acerca da programação judiciária do país até o ano de 2022. O artigo 33 dessa lei estabelece que “dados disponibilizados a respeito da identidade dos magistrados não podem ser utilizados para avaliar, analisar, comparar ou prever as práticas reais ou supostas destes profissionais.” (MARSHALLOWITZ, 2019).

Na Europa continental e, em países anglo-saxões, segundo Leal (2013), a maioria das reformas legais de grande repercussão é discutida com base em pesquisas estatísticas e estudos de impacto legislativo dos fatos que se pretende regular. É feita análise do perfil dos conflitos hiperregulados ou hiporregulados, que auxilia os legisladores a promulgar diplomas legais que atendam às disputas judiciais.

No Brasil, a Jurimetria juntamente com outras tecnologias são valiosos instrumentos utilizados pelos Poderes Legislativo e Judiciário. O reconhecimento de seu potencial como ferramenta para descrever cenários jurisprudenciais e ajudar na tomada de decisões, desde a formulação de políticas públicas até a construção de estratégias processuais, mostra-se frutífera. Coelho e Lima (2012) mencionam o exemplo do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que criou programas como o “Justiça em Números”, os “Cem Maiores Litigantes” e o “Justiça Pesquisa”.

Justiça em Números: visa à ampliação do processo de conhecimento do Poder Judiciário por meio da coleta, da sistematização de dados estatísticos e do cálculo de indicadores capazes de retratar o desempenho dos tribunais. (CNJ, 2020).

Os Cem Maiores Litigantes: mapear quem são os maiores litigantes em ações consu-

meristas na Justiça Estadual, estudar as características desses litigantes e de seus litígios, avaliar os meios alternativos ao litígio e investigar como grandes empresas do setor privado veem o problema das ações consumeristas. (ABJ, 2020).

Justiça Pesquisa: realização de pesquisas de interesse do Poder Judiciário brasileiro, por meio da contratação de instituições sem fins lucrativos, incumbidas estatutariamente da realização de pesquisas e projetos de desenvolvimento institucional. (CNJ, 2020).

Outra curiosidade remete à pesquisa denominada “Estudiosos querem mapear o Direito”, na qual Magro (2011) refere-se ao aproveitamento de dados de pesquisa jurimétrica pelo Senado Federal para elaboração de um ‘substitutivo’ ao projeto de lei do novo Código de Processo Civil (CPC) que tramitava em 2011. O tema que concerne à dissolução de sociedades ganhou um dispositivo que elenca pontos a serem obrigatoriamente mencionados na sentença — entre eles, o método de avaliação das cotas de quem deixa a sociedade. Já a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, em projeto denominado “Pensando o Direito”, que financia pesquisas empíricas em áreas como execução penal, crimes de cartel e reparação de danos no Judiciário, busca estudar, por meio de jurimetria, o comportamento dos juizes que decidem com respaldo na lei. Entender se foi possível ou não alcançar o resultado almejado e identificar os obstáculos tornará possível criar condições para a propositura de normas capazes de corrigir ou aperfeiçoar procedimentos.

O Direito deve se adaptar à sociedade e vice-versa. A necessidade de atualização e adequação constante encontra na Jurimetria um instrumento de auxílio eficiente, que permite a padronização em aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Assim, confere maior celeridade, segurança jurídica e confiabilidade às decisões do Poder Judiciário. “Quanto mais próximo o comportamento das pessoas ficar do comportamento esperado, mais organizada será a sociedade e mais bem sucedida será a lei.” (NUNES, 2019, p. 111).

5.3 *Big Data* Jurídico

Em argumentação anterior, restou patente que a Inteligência Artificial e Jurimetria são ferramentas que lidam diretamente com dados. A maneira pela qual dados bru-

tos são capturados, organizados e tratados, com a finalidade de produzir informações úteis e estratégicas, remete à outra tecnologia, denominada *Big Data*.

Escritórios de advocacia, departamentos jurídicos e tribunais armazenam enorme quantidade de dados. Nos tribunais, as decisões, petições e movimentações são, em sua maioria, realizadas por meio eletrônico. Todas essas informações são armazenadas em servidores, nos quais se localizam o banco de dados do Poder Judiciário brasileiro. Esses dados são acessados, alterados, incrementados e excluídos a todo momento. Mas a rotina forense não se resume ao manuseio de dados.

Lucena (2018, p. 16) atribui à *Big Data* “o uso e aplicação, a partir de uma análise de dados disponíveis, em uma base gigantesca, alimentada constantemente, em um modelo que se adequa a novos panoramas, sem intervenções humanas”. Não se trata de tecnologia solitária. Tal condição é possibilitada graças à Inteligência Artificial e seus algoritmos.

Algumas situações de aplicação de *Big Data* no Poder Judiciário são elencadas por Piccoli (2018), em sua obra “Judiciário exponencial”. É possível a segmentação e posterior agrupamento de processos de mesma natureza, por exemplo, processos com decisões similares tomadas em última instância. É possível também a automação e centralização de regras de despacho em processos. A análise da relação entre pessoas e processos de modo a perceber processos duplicados, múltiplas ações, entradas sistemáticas, quadrilhas etc. A verificação de jurisprudências que já decidiram sobre um mesmo tema e, nesse caso, permitem que o processo chegue ao juiz com a jurisprudência de apoio. A análise da propensão de acordo entre as partes possibilita, com base no histórico de conciliações, que processos sejam direcionados para conciliadores.

Pugliesi e Brandão (2015) explicam que a ferramenta funciona por meio de lógica indutiva. A análise de grande quantidade de dados é focada em encontrar correlações, reconhecer padrões e identificar tendências. Camargo (2018) remete a uma projeção de cenários que antecipa resultados, classificando as análises feitas por meio de *Big Data* como preditivas.

O uso da aplicação algorítmica em *Big Data*, no entanto, possui um lado preocupante, que demanda cuidados. Lucena

(2018) menciona a questão do compartilhamento aberto, tornando o *Big Data* instrumento para a real transparência da informação. Logo, coloca em risco preceitos fundamentais, como a vida privada, direito à informação, honra, entre outros.

Em 2013, após violações gravíssimas feitas pelos Estados Unidos, nas comunicações, de quem o Governo Brasileiro foi vítima, a então presidente brasileira, discursou na Assembleia Geral das Nações Unidas sobre as prerrogativas soberanas do Estado Brasileiro. Tal ato, acompanhado de grande pressão da sociedade civil, trouxe como consequência a aprovação pelo Congresso Nacional, do Marco Civil da Internet, tendo este sido promulgado em 2014. O Governo Brasileiro, também por provocações e pressões civis, aprovou recentemente a Lei Geral de Proteção de Dados, que segue o modelo do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados da União Europeia. (LUCENA, 2018, p.17).

Em uma sociedade que se preocupa com o controle e produção ininterrupta de dados e informações, Pugliesi e Brandão (2015) alertam que o *Big Data* impacta diretamente o meio jurídico. Invasão de privacidade, discriminação, direito público à informação, democracia, automação da tomada de decisão (jurídica), entre outros são áreas afetadas pelo controle de dados proporcionados pela ferramenta.

Dados sensíveis que envolvem origem étnica, religião, saúde, sexualidade, biometria, história criminal etc. são mantidos em bancos de dados, coletados indevidamente por empresas, monetizados, fornecidos por usuários sem conhecimento dos riscos, entre outras ilegalidades. Lucena (2018) alerta que empresas, ao coletarem esses dados, devem dar ciência, de forma simples e expressa, quanto a seu armazenamento e sua aplicação. Dados sensíveis são dados de valor e o seu mau uso ou violação pode gerar impactos e custos negativos, perdas financeiras, indenizações e multas.

A produção ininterrupta de dados e a necessidade de controle deles deve seguir princípios, apontados por Pugliesi e Brandão (2015), que conferem limitações éticas em seus tratamentos. O respeito à privacidade deve ser regra do fluxo de informações. O compartilhamento de dados pessoais sensíveis devem permanecer privado. As práticas de *Big Data* devem ser transparentes, pois o seu mau uso pode comprometer a identidade de indivíduos. Caso permitida, a vigilância institucional pode identificar, categori-

zar, modular e até determinar quem somos, sem que possamos opinar.

Uma vez criadas para solucionar “antigos problemas” inerentes ao meio jurídico, as ferramentas IA e *Big Data* criam ambientes disruptivos. Para Lucena (2018), trata-se de uma nova maneira de trabalhar, de tratar de problemas. Cabe ao operador do Direito entender que, diante das novas tecnologias, a defesa dos direitos fundamentais deve ser feita com prudência, considerando os novos direitos existentes e os que ainda surgirão, no passo da evolução humana.

6 O advogado do futuro

6.1 A automatização inteligente ameaça a profissão de advogado?

A transformação pela tecnologia de rotinas realizadas por operadores do Direito, quais sejam, advogados, juízes, promotores, entre outros, bem como de organizações, sejam essas escritórios, departamentos jurídicos, tribunais, entre outras repartições públicas, divide opiniões quanto ao futuro da profissão jurídica. A produção automatizada de documentos jurídicos (contratos, petições, cartas e outros), as plataformas digitais de resolução de conflitos (ODR – *Online Dispute Resolution*) e o uso de estatísticas para predição de decisões judiciais (Jurimetria) são identificados como ameaças à profissão do advogado.

Para Souza e Oliveira (2019), a Inteligência Artificial proporciona velocidade e eficiência ao setor produtivo, além de criatividade, autonomia e melhoramento espontâneo e contínuo de rotinas profissionais. Tais atributos ameaçam o emprego de trabalhadores pouco capacitados, visto que teriam dificuldades em se adaptar ao mercado que, certamente, demandará conhecimento de sistemas inteligentes.

Outro argumento favorável à redução da empregabilidade, não só na profissão do advogado, mas em sentido mais amplo, foi assim abordado:

(...) robôs e criações incorporadas com Inteligência Artificial possuem vantagens intrínsecas em detrimento da força de trabalho humana, uma vez que não dispõem de direitos humanos a serem observados, desconhecem limites físicos dos corpos biológicos, não cometem suicídio e sequer demandam salários e outros benefícios pecuniários, revelando-se ótimos investimentos financeiros a longo prazo.” (SOUZA e OLIVEIRA, 2019, p.72 *apud* ESTLUND, 2018, p. 34-38 e 60).

A pesquisa denominada “Tecnologia, Profissões e o Ensino Jurídico”, realizada pelo Centro de Ensino e Pesquisa em Inovação – CEPI/FGV (2018), relata que os operadores do Direito já percebem o impacto de novas tecnologias. Em princípio, como objeto de análise em demandas judiciais. Mas também, na esfera administrativa regulatória/sancionadora, com a incorporação no ordenamento jurídico de normas como a Regulação da Internet (Lei n. 12.965/2014), da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n. 13.709/2018) e da Internet das Coisas (Decreto n. 9.854, de 25 de junho de 2019 – Plano Nacional da Internet das Coisas, lançado em 2018 pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações). (BRASIL, 2014, 2018, 2019).

A pesquisa citada vai de encontro às previsões mencionadas. Na seara jurídica é admissível que atividades de menor complexidade, de caráter repetitivo e que não exigem domínio profundo de conhecimentos jurídicos sejam desempenhadas pela máquina. O colaborador da organização, no entanto, poderá manter seu posto de trabalho se for capaz de desempenhar tarefas de maior complexidade, ou que exija contato interpessoal. A mudança se dará no perfil de profissionais das organizações jurídicas, não nos postos de trabalho.

Profissionais no início de suas carreiras serão afetados não apenas pela mudança no tipo de atividades que terão que realizar, mas também pelo conjunto de habilidades que lhes serão exigidos. Nas respostas coletadas fica claro o interesse pela contratação de profissionais que estejam mais à vontade com o contexto tecnológico e compreendam que as suas atividades dependem de ferramentas computacionais para serem realizadas. Há inclusive movimento de realocação interna em escritórios e departamentos jurídicos de profissionais que tiveram suas atividades impactadas por ferramentas computacionais [...] (CEPI/FGV, 2018).

A redução de postos de trabalho virá acompanhada pela criação de novas funções em organizações jurídicas. Os profissionais que ingressarão na carreira jurídica deverão ter familiaridade com ferramentas tecnológicas. O domínio das tecnologias e dos sistemas utilizados pela organização jurídica à qual pertencem será valorizado, principalmente, se o profissional estiver apto a desenvolvê-los ou auxiliar profissionais de Tecnologia da Informação (TI).

6.2 O advogado corporativo

No âmbito das Corporações, a figura do Advogado Corporativo é tratada por Ravagnani (2019) como o profissional que atua não só no âmbito jurídico, mas na administração e gestão de negócios. Espera-se que sejam capazes de atuar na fiscalização das atividades de companhias, em discussões estratégicas em momentos de crise e na estruturação de processos internos. Mais do que um advogado, um profissional de negócios, que cria e define estratégias de negócios em prol de metas e sucesso da empresa.

Ravagnani (2019) alerta que o Advogado Corporativo deve ser um defensor da integridade da companhia e manter altos níveis de performance e integridade. O departamento jurídico da companhia no qual atua não deve ser um fim em si mesmo. Além de ser um local de solução de conflitos, deve ser uma área capaz de servir ao negócio, tratando demandas com eficiência.

Em outra abordagem, Araújo (2016) também defende a advocacia corporativa ao considerar a ética nas negociações empresariais. A atuação de um profissional qualificado juntamente a agentes reguladores ou governamentais confere proteção à reputação corporativa das empresas. O Código Civil de 2002 estabelece limites de contratação, conceitua boa-fé jurídica, política interna de *compliance*, segurança jurídica, entre outros temas. Daí a importância de um corpo jurídico qualificado e eficiente nas empresas.

7 Conclusão

Em uma reflexão sobre a dimensão que a tecnologia alcançou e suas consequências, o cientista Albert Einstein profere as seguintes palavras: “É espantosamente óbvio que nossa tecnologia excede nossa humanidade.” (EINSTEIN, 1954). De forma bem simplista, a tecnologia é uma maneira encontrada pelo homem de melhorar rotinas ou aperfeiçoar objetos, com vistas à facilitar seu dia a dia. Às vezes, esse resultado é tão eficiente que, em vez de uma atividade se tornar mais fácil, ela é suplantada por uma nova forma de fazer, muito melhor e mais cômoda que a anterior. Diz-se então que houve uma disrupção, ou seja, uma quebra de padrões, que acaba por conquistar novos usuários, adeptos e mercados.

As tecnologias atuais alcançam altos níveis disruptivos. E atividades repetitivas

antes desempenhadas por humanos já são executadas por *softwares*, de forma mais rápida e eficiente. Concomitante a isso, elevado número de empregos desaparecem, mas dão espaço a novas formas de trabalho. O que para alguns é visto como ameaça, para outros é oportunidade. Por esse ângulo, o futuro da advocacia é incerto. A tendência é que muitos processos, principalmente os mais repetitivos, sejam automatizados e os profissionais da carreira poderão se dedicar intensamente à estratégia do negócio e ao exercício intelectual típico da profissão.

Tecnologias como a Inteligência Artificial, Jurimetria e *Big Data* demonstram potencial para tornar o Poder Judiciário brasileiro mais célere e, quem sabe, dar fim ao senso comum de que a Justiça é lenta. Aqui, se encaixa a previsão de Einstein. Máquinas que “pensam” melhor que o homem, o saber estatístico baseado em probabilidades para auxiliar governos e operadores do Direito. Perante a gigantesca base de dados, cenários são projetados e padrões são reconhecidos. O que levaria tempo incalculável, resolvido quase em tempo real. Excede o que é humano...

Em uma gama de possibilidades em ações benéficas, e outras nem tanto, nota-se a discussão quanto à capacidade de raciocínio inteligente realizada pela máquina. A possibilidade de limitação por meio de regulação é questão polêmica. Enquanto a Legislação não for robusta e padronizada, governos buscam equilibrar necessidade de inovação e desenvolvimento com o dever de proteção aos indivíduos.

Não há como contestar Turing em relação à pergunta “Podem as máquinas pensar?” Sim, elas podem! Se pudesse visitar a Sociedade de Dados e perceber o quanto suas ideias contribuíram para o desenvolvimento da humanidade, saberia que *Big Data* é ferramenta de auxílio na elaboração de políticas públicas, na prevenção de crimes, capaz de proporcionar facilidade de acesso e sucesso na busca da justiça.

Referências

ALMEIDA, Renato Augusto de. **Justiça, Judiciário e a Condição Humana nas Relações Interpessoais**: reflexões contemporâneas. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.

ARMSTRONG, Paul. **Dominando as tecnologias disruptivas**: aprenda a compreender, avaliar e tomar melhores

decisões sobre tecnologia que possa impactar o seu negócio. 1. ed. São Paulo: Autêntica Business, 2019.

ABJ. Associação Brasileira de Jurimetria. **Maiores litigantes na justiça consumerista.** Disponível em: <https://abj.org.br/cases/maiores-litigantes-2/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

BAZZO, W.A. *et al.* **Introdução aos estudos CTS: o que é ciência, tecnologia e sociedade?** Cadernos de Ibero-América, Editora OEI, 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Inteligência artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF.** Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>. Acesso em: 16 abr. 2020.

BUNGE, Mario. **Seudociencia e ideologia.** Madrid: Alianza, 1985.

CAMARGO, Gabriel. **Big Data já é essencial também para o setor jurídico.** Disponível em: <https://www.ab2l.org.br/big-data-ja-e-essencial-tambem-para-o-setor-juridico/>. Acesso em: 10 abr. 2020.

CARMAGNANI FILHO, Edison. **A extinção do advogado.** São Paulo: Dobradura Editorial, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede,** volume I. 8. ed. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2005.

CAVALCANTE, Lyssa. **Promissoras Tecnologias que Podem Transformar o Comércio Global para Sempre.** Disponível em: www.bitse.com.br. Acesso em: 1º dez. 2019.

CEPI FGV. CENTRO DE ENSINO E PESQUISA EM INOVAÇÃO FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS DIREITO SP. **O Futuro das Profissões Jurídicas: você Está Preparad@?** Sumário Executivo da Pesquisa Qualitativa “Tecnologia, Profissões e Ensino Jurídico”. São Paulo: FGV, 2018.

CHRISTENSEN, Clayton M.; BOWER, Joseph L. **Disruptive Technologies: Catching the Wave.** Disponível em: Harvard Business Review (HBR). Extraído de: https://pt.wikipedia.org/wiki/Tecnologia_disruptiva#cite_note-0-1. Acesso em: 13 nov. 2019.

CHRISTENSEN Clayton. M., HORN Michael. B., STAKER Heather. **Ensino Híbrido: uma Inovação Disruptiva? Uma introdução à**

teoria dos híbridos. Clayton Christensen Institute for Disruptive Innovation. Disponível em: <http://isesp.edu.br/ensinohibrido/curso/>. Última atualização: 2013. Acesso em: 17 nov. 2019.

COELHO, Fábio Ulhoa, LIMA, Tiago Asfor. **Reflexões sobre o projeto de código comercial.** 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

COSTA, Adriana Cristina da. **Inteligência artificial no empreendedorismo.** In: TEIXEIRA, Tarcisio *et al.* 1. ed. Salvador, 2019, p.39-50.

CUPANI, Alberto. **Filosofia da tecnologia: um convite.** 3. ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016. 233p.

EINSTEIN, Albert. **On the method of theoretical physics.** Oxford, The Herbert Spencer Lecture, 10 jun. 1933a. In: Einstein Albert, Ideas e Opinions, tr. Bergmann Sonja, New York, Crown, 1954.

ESTLUND, Cynthia L. **What should we do after work?** Automation and Employment Law. NYU School of Law Research Paper, n. 17-28, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3007972>. Acesso em: 14 abr. 2019.

FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin. **Inteligência Artificial e Direito.** São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019.

GALVÃO, Helder. **Arranjos alternativos e o modelo freemium.** In: FEIGELSON, Bruno; BECKER, Daniel; HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. Dicionário Houaiss de Língua Portuguesa. Elaborado pelo Instituto Antônio Houaiss de Lexicografia e Banco de Dados da Língua Portuguesa S/C Ltda. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

KOHN, Karen; MORAES, Cláudia Herte de. **O impacto das novas tecnologias na sociedade: conceitos e características da Sociedade da Informação e da Sociedade Digital.** In: XXX CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DA COMUNICAÇÃO, Santos, 2007. Trabalho apresentado no III Intercom Júnior – Jornada de Iniciação Científica em Comunicação, na subárea Ciberultura e tecnologias da comunicação, Santos, 2007.

LAFITTE, Jacques. **Réflexions sur la science des machines.** 1. ed. Paris: Vrin, 1972.

LEAL, Victor Nunes. **A contemporaneidade do pensamento de Victor Nunes Leal.** São Paulo: Saraiva, 2013.

LI, Charlene. **Mindset da disrupção: por**

que algumas organizações se transformam e outras falham. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

LUCENA, Pedro Arthur Capelari de. **Existe espaço para o discurso dos direitos fundamentais em eras de Big Data?** In: Os impactos das novas tecnologias no Direito e na Sociedade. Erechim: Deviant, 2018. 233 p.

MACHADO, Carlos José Saldanha. **Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade: uma introdução aos modelos teóricos**. 1. ed. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais, 2003. 90p.

MACHADO, Vinicius Ponte. **Inteligência Artificial: uma abordagem centrada em agentes**. 2005. [trabalho apresentado].

MAGRO, Maíra. **Estudiosos querem mapear a Justiça**. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/465798/noticia.htm?sequence=1>. Acesso em: 24 maio 2020.

MARSHALLOWITZ, Sofia. **O que pretende a França em proibir a jurimetria?** Disponível em: <https://jotainfo.jusbrasil.com.br/artigos/722748609/o-que-pretende-a-franca-em-proibir-a-jurimetria>. Acesso em: 17 abr. 2020.

MARTINS, Ronaldo; SANTOS, Mírian. **Podem as máquinas falar?** In: Cristiane Dias. (Org.). Formas de mobilidade no espaço e-urbano: sentido e materialidade digital. Campinas: Labeurb/Unicamp, 2013, v. II, p. 1.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a estatística pode reinventar o Direito**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

PECK, Patrícia; ROCHA, Henrique. Advocacia digital. **São Paulo: Revista dos Tribunais**, 2018.

PICCOLI, Ademir Milton. **Judiciário Exponencial**. Porto Alegre: Vidaria, 2018.

POLIDO, Fabrício Bertini Pasquot. Novas perspectivas para regulação da inteligência artificial: diálogos entre as políticas domésticas e os processos legais transacionais. In: FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin. **Inteligência Artificial e Direito**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019, p. 179-205.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Pesquisa**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa/>. Acesso em: 30 mar. 2020.

PUGLIESI, Márcio; BRANDÃO, André Martins. Uma conjectura sobre as tecnologias de *Big data* na Prática Jurídica. In: **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, n. 67, p. 453-482, 2016.

RAVAGNANI, Giovanni (org.). **O advogado do amanhã**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 17-32.

SAMIT, Jay. **Seja disruptivo!** Domine a transformação pessoal, aproveite oportunidades e prospere em uma era de inovações sem fim. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2019.

SAWAYA, Márcia Regina. **Dicionário de Informática e Internet**. 3. ed. São Paulo: Nobel, 1999.

SILVA, Nilton Correia da. **Inteligência Artificial**. In: FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin. **Inteligência Artificial e Direito**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019, p.35-52.

SIQUEIRA NETO, José Francisco; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. A possibilidade de Uso das Informações Judiciárias pela Lei da Transparência. **Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico**, Brasília, n.7, p. 75-94.

SOUZA, Carlos Affonso Pereira de; OLIVEIRA, Jordan Vinícius de. Sobre os ombros de robôs? A inteligência artificial entre fascínios e desilusões. In: FRAZÃO, Ana. MULHOLLAND, Caitlin. **Inteligência Artificial e Direito**. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2019, p.65-81.

STEIN, Raphael Wilson L. É Preciso Evolução Na Inteligência Artificial? Mecanismos de inteligência artificial são bons, mas nem tanto. Disponível em: <https://stein.jusbrasil.com.br/artigos/743864200/e-preciso-evolucao-na-inteligencia-artificial>. Acesso em: 24 maio 2020.

STROSS, Leon. **Should Artificial Intelligence Be More Regulated?** Panel Discussion. In: STROUSS, Leon; CERF, Vinton G. **Internet of Things**. Amsterdam: Springer Open, 2018, p.177-192.

SUSSKIND, Richard E. **Tomorrow's Lawyers: an Introduction to Your Future**. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2013.

TEIXEIRA, Tarcísio; CHELIGA, Vinícius. **Inteligência Artificial: aspectos Jurídicos**. Salvador: Editora JusPodivm, 2019.

TURING, Alan. **Computadores e inteligência**. In: EPSTEIN, Isaac (org.). **Cibernética e**

Comunicação. São Paulo: Cultrix, 1973[1950].

UNIÃO EUROPEIA. **Resolução do Parlamento Europeu, de 16 de fevereiro de 2017**, com recomendações à Comissão de Direito Civil sobre Robótica (2015/2103(INL)). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0048&from=EN>. Acesso em: 24 maio 2020.

Diego de Castilho Suckow Magalhães

Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2011). Docente de Pós-Graduação e Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e do Centro Universitário Uni-Anhanguera.

Ana Lúcia Vieira

Graduanda em Direito do Centro Universitário de Goiás Uni-ANHANGUERA, graduada em Engenharia da Computação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), especialista em Finanças e Controladoria pelo Centro Universitário de Goiás, empregada da Caixa Econômica Federal (CEF).

Constitucionalismo e democracia para um processo penal íntegro, eficiente e transparente

Eliezer Siqueira de Sousa Júnior

Henrique Ribeiro Cardoso

Roberto Alcântara de Oliveira Araújo

Resumo: A vontade da maioria e os direitos das minorias, invariavelmente, entram em tensão. A democracia, como governo do povo efetivado pela vontade da maioria, vê-se constantemente em dilemas que envolvem direitos de indivíduos ou grupos minoritários, tragados pelos procedimentos democráticos tradicionais. O constitucionalismo, por outro lado, é revelado como sistema de limitação de poder, o que arrefece a força da maioria a impor sua vontade aos grupos minoritários. Nesse aspecto, o presente artigo apresenta a ideia de integridade como ferramenta para a correta leitura de institutos tão caros ao Estado contemporâneo, apresentando, por meio do método indutivo, os motivos pelos quais o processo penal deve lançar mão da eficiência e transparência para alcançar decisões mais eficientes.

Palavras-Chave: constitucionalismo; democracia; integridade; eficiência; processo penal.

Abstract: The will of the majority and the rights of minorities invariably come into tension. Democracy, as the rule of the people effected by the will of the majority, is constantly in dilemmas involving the rights of individuals or minority groups, which are swallowed up by traditional democratic procedures. Constitutionalism, on the other hand, is revealed as a system of power limitation, which cools the strength of the majority to impose their will upon minority groups. In this respect, the present article presents the idea of integrity as a tool for the correct reading of institutes so dear to the contemporary state, presenting, through the inductive method, the reasons why criminal prosecution should use effectiveness and transparency to achieve more efficiency decisions.

Keywords: constitutionalism; democracy; integrity; efficiency; criminal procedure.

Introdução

Constitucionalismo e democracia são constantemente citados como conceitos similares, numa relação quase siamesa. Ainda que haja correlação, é de se notar que desenvolvem uma perene relação conflituosa, carregada de tensões, complexidades e problemas¹.

De um lado, tem-se a democracia como sistema de resolução pelo povo das questões públicas sobre os temas mais relevantes à coletividade, inclusive por meio do exercício do Poder Constituinte, do qual é titular o próprio povo. De outro, aparece o constitucionalismo, como forma de limitar o poder e seu exercício, tanto das instituições formais, como ainda de instituições privadas e da própria sociedade organizada².

Se o voto majoritário é elemento crucial dos sistemas democráticos, revelando a essência de um governo da maioria, nem sempre essas decisões garantem escolhas

¹ Sobre esse paradoxo existente entre constitucionalismo e democracia, Frank I. Michelman parte da premissa que “democracia” sugere uma política de autogoverno popular, no qual as pessoas, por si mesmas, decidem, por meio da maioria, sobre as regras que organizam e regulamentam a vida pública, ao passo que “constitucionalismo” aparece como limitação a políticas populares para proteger segmentos sociais minoritários dessa maioria democrática. Assim, é natural, na noção de constitucionalismo, a intangibilidade de núcleos mínimos dos direitos das pessoas em detrimento da vontade da maioria (MICHELMAN, 2005, pp. 5-6).

² Paradigmática a decisão do STF no Recurso Extraordinário nº 201.819/RJ, de 11/10/2005, publicado em 27/10/2006, com relatoria para o acórdão a cargo do Min. Gilmar Mendes, em que restou reconhecida a eficácia dos direitos fundamentais nas relações privadas (também conhecida como eficácia horizontal dos direitos fundamentais).

corretas, justas ou racionais, pois essa maioria não garante igualdade política para outros grupos. Assim, o governo das majorias deve respeitar e garantir o direito das minorias, como reflexo do pluralismo alçado a direito fundamental, assegurado pelo constitucionalismo (KOZICKI e BARBOZA, 2008, p. 152), revelando a necessidade de se estabelecer limites a essa liberdade democrática representativa, exercível pelos representantes eleitos.

Por outro lado, tais acepções devem conduzir decisões políticas e judiciais que produzam decisões que atendam aos anseios democráticos e constitucionais, deixando de lado modelos burocráticos, com privilégio a formas de resolução dos conflitos que primem pela celeridade e eficiência.

Este artigo tem como objetivo traçar as noções desses dois institutos tão citados no estudo científico do direito, observando suas considerações sobre a interpretação e a integridade do direito e suas implicações nas decisões judiciais nesse panorama de conflito e tensão presente no denominado “constitucionalismo democrático”, averiguando ao final suas implicações no cenário brasileiro, como forma de observar a eficiência e transparência dessas decisões.

1. O constitucionalismo como elemento formador do Estado e garantidor de direitos dos indivíduos

O constitucionalismo se liga à ideia de limitação de poder, extraível há muito na história da humanidade³. Como movimento político, jurídico, liberal e cultural, na Idade Média desenvolveu-se para assegurar direitos aos barões, limitando o poder da Coroa, restando conhecida a Magna Carta de 1215 como marco dessa nova mentalidade, embora haja controvérsias quanto à origem dessa limitação positivada⁴.

Entretanto, é no Estado Moderno que se consolida a concepção atual do que se entende por constitucionalismo (BARACHO, 1986, pp. 12-13). Com o surgimento da constituição escrita, surgem o complexo de regras que expressam os princípios a serem observados e as instituições estatais fundamentais à organização e desenvolvimento das funções exigíveis perante o Estado, exurgindo a supremacia da lei como elemento decorrente da limitação do poder.

Para Luis Roberto Barroso, contrariamente, o termo constitucionalismo é utilizado há pelo menos dois séculos, sempre associado aos processos revolucionários francês e americano, muito embora reconheça que as ideias centrais de seu conteúdo remontem à Antiguidade Clássica, remetendo aos pensamentos de Sócrates, Platão e Aristóteles que tanto influenciaram o ambiente da “polis” grega (BARROSO, 2010, p. 16).

Gustavo Zagrebelski, por seu turno, afirma que o constitucionalismo se revelaria na passagem do mero Estado de Direito para um Estado Constitucional, como texto unificador de todo sistema normativo. Passa-se, portanto, do princípio da legalidade para o princípio da constitucionalidade (ZAGREBELSKI, 2011, pp. 21-45). Transforma-se o império da lei na supremacia da Constituição, privilegiando-se o que restou conhecido por “força normativa da Constituição”, como limitação ao poder legislativo de editar leis que contrariassem dispositivos constitucionais bem como ao poder executivo, que deveria fiel obediência ao sentido constitucional (MORAIS, 2016, p. 25).

Para Canotilho, o constitucionalismo “é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”, arrematando que o constitucionalismo moderno se revela como uma

“técnica específica de limitação do poder com fins garantísticos” (CANOTILHO, 2003, p. 51)⁵.

O estabelecimento desses limites no corpo do texto constitucional catapultou o constitucionalismo a um grau de importância dentro das teorias do Estado. Isso porque surge uma necessidade de os estados modernos respeitarem e declararem, cada vez mais, direitos pertencentes aos indivíduos, que não podem nem devem ser violados por quem quer que seja, nem pelo Estado.

O Ministro Eros Roberto Grau, por seu turno, afirma que o surgimento da racionalidade jurídica do direito moderno coincidiu com a afirmação jurídica da primazia das autonomias individuais, envolvendo as declarações de direitos, a separação de poderes e a legalidade. Assim, da luta da classe burguesa contra o poder absoluto do soberano surge o comprometimento de todos, Estado e sociedade, em garantir o respeito aos denominados “direitos fundamentais” (GRAU, 2004, p. 114).

O constitucionalismo, portanto, vai se desenvolvendo para assegurar aos indivíduos direitos fundamentais que transformem a pessoa humana em elemento primordial à existência do Estado em sua concepção moderna, respeitando as escolhas estabelecidas pela manifestação da soberania popular, ainda que possa se revelar por diversas formulações teóricas⁶.

A partir da Segunda Guerra, o constitucionalismo vem se mostrando como um sistema alicerçado em elementos que organizam uma nova teoria geral, que transforma o direito de uma ciência meramente descritiva a considerar textos que levem seus destinatários a realizar as condutas desejadas.

Nesse panorama, como movimento apto a resguardar os direitos e valores estabelecidos pelas escolhas democráticas, o constitucionalismo avança: i) como método de análise do direito; ii) como teoria do direito e também; iii) como ideologia, afastando-

5 Na página seguinte, o mestre português ainda apresenta outra acepção ao vernáculo constitucionalismo, de matiz histórico-descritiva, para designar “o movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder político”, para se opor ao que comumente se designa por “Constitucionalismo antigo”.

6 Há muitos “constitucionalismos”: o neoconstitucionalismo, apregoado por Luís Roberto Barroso e criticado por Dimitri Dimoulis e Lênio Luiz Streck; o transconstitucionalismo, nos termos de Marcelo Neves; o constitucionalismo multinível, desenvolvido por Canotilho; o constitucionalismo popular, de Larry Kramer; dentre outras expressões derivadas que revelam a importância do seu estudo e aprofundamento.

-se do positivismo clássico e se debruçando sobre regras, princípios, políticas e valores estabelecidos pelo texto constitucional (SILVA e MIRANDA NETO, 2011, pp. 234-235).

Para assegurar tais valores, o Poder Judiciário é, comumente, escolhido pelo próprio Poder Constituinte para tutelar esses caros direitos⁷ e garantir a observância dessas limitações, que são basicamente de três ordens: material (valores básicos a serem preservados), estrutural (voltada a distribuir funções entre instituições distintas e independentes) e processual (com observância tanto às regras procedimentais quanto substantivas) (BARROSO, 2010, p. 17).

Ronald Dworkin, analisando esse panorama, afirma que o constitucionalismo, como sistema que estabelece direitos jurídicos individuais em que o legislador, representante legal de uma maioria dominante, não pode anular ou comprometer os interesses de outros segmentos sociais, é um fenômeno político cada vez mais popular, irradiando-se por todos os sistemas transnacionais de proteção de direitos (DWORKIN, 1995, p. 1).

Por outro lado, aponta uma forte objeção hodiernamente apontada contra o constitucionalismo: a de que arrefece a democracia, pois a Constituição limita ou até proíbe um poder constituído pelo voto popular, isto é o Poder Legislativo, de dar voz aos anseios da maioria para limitar direitos como, por exemplo, a liberdade de expressão.

Apontando tal conflito como ilusório, Ronald Dworkin passa a afirmar que o constitucionalismo, na verdade, reforça o preceito democrático. Para tanto, divide as normas constitucionais em possibilitadoras e limitadoras. Por normas possibilitadoras tem-se as que se destinam a construir um governo da maioria, estipulando os modos como devem as escolhas políticas ser realizadas (definem quem vota, quando são as eleições, como serão definidos os representantes, por exemplo). Já as normas limitadoras são destinadas a regulamentar os poderes desses representantes (DWORKIN, 1995, pp. 2-3).

Essas limitações, assim como as normas possibilitadoras, são essenciais para o pleno desenvolvimento de um governo

majoritário, garantindo às minorias o exercício de sua liberdade de expressão e contra a discriminação de qualquer tipo, uma vez que retirar dos grupos minoritários sua liberdade de expressão, seu voto ou sua voz implodiria o sistema democrático e, também, a própria maioria.

O curso da história aponta para uma nova concepção de Estado, uma vez que os ideais de liberdade e igualdade mudaram, fazendo surgir novos direitos fundamentais, obrigando que a materialização desses direitos seja dada de forma efetiva, transparente e tendencial, buscando proteger as partes mais frágeis nos confrontos de interesses, por meio de dispositivos normativos claros e distintos (GAVIÃO, 2013, p. 239).

Nesse cenário, desponta o papel atribuído ao Poder Judiciário, na medida em que esse constitucionalismo atual deposita na justiça constitucional a guarda e a defesa da vontade geral, e não somente da maioria, surgindo o Judiciário como esperança ao cumprimento das promessas estabelecidas pela modernidade, dentre as quais destaca-se o acesso à justiça, deslocando parte das esferas de tensão do campo político para os procedimentos judiciais (STRECK, 2011, p. 147).

Os direitos individuais são apresentados e regulamentados por esse ideal de constitucionalismo, tanto na dimensão política quanto na jurídica, limitando a atuação indiscriminada e desproporcional do legislador, seja em defesa material dos direitos pertencentes às minorias sociais, seja apresentando procedimentos mais rígidos ou impossibilitadores de mudanças no texto constitucional, como ocorre nas cláusulas pétreas, buscando no Poder Judiciário a resguarda para a tutela desses interesses.

2. A democracia no cenário contemporâneo como instrumento de promoção e proteção de políticas legítimas

Se o constitucionalismo nesse Estado Democrático surge como limitador à vontade da maioria, não se pode abandonar que um governo legítimo deve, em regra, obedecer e se ligar aos anseios socialmente mais pujantes. A democracia⁸, como governo do povo, ainda é a forma mais legítima de que

⁷ Katya Kozicki e Estefânia Barboza afirmam que tanto o sistema brasileiro como o sistema europeu foram influenciados pela denominada teoria substantiva norte-americana, baseada no denominado "judicial review", que não escapa a diversas críticas. O tema será retomado no tópico relativo à democracia. (KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição constitucional brasileira: entre constitucionalismo e democracia. Florianópolis. Sequência. N° 56. 2008, pp. 156-157).

⁸ "Pode concluir-se que por Democracia se foi entendendo um método ou um conjunto de regras de procedimento para a constituição de Governo e para a formação das decisões políticas (ou seja, das decisões que abrangem a toda a comunidade) mais do que uma determinada ideologia". (BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale et alli. Coordenação de tradução João Ferreira. Revisão geral João Ferreira e Luís Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 1998, p. 326).

se tem notícia para alcançar as aspirações de uma determinada sociedade.

Respeitar e garantir direitos fundamentais que representam os valores e interesses escolhidos pela maioria da sociedade no momento da Constituinte denota um apreço pela soberania popular, notadamente em sociedades plurais. Estabelecer limites no manejo desses direitos protege não apenas grupos minoritários, mas mantém os interesses de toda a sociedade, mesmo nos momentos em que maiorias eventuais possam governar, o que também justifica o papel do Judiciário na solução dessas demandas, arrefecendo o poder das maiorias voltado a sufocar as minorias.

A democracia, portanto, envolve uma ação coletiva orquestrada pelo povo, ainda que por meio de representantes. Segundo Ronald Dworkin, essas ações coletivas são basicamente de duas ordens: estatística e comunitária. Diz-se estatística quando um grupo faz algo ligado meramente a uma função, rudimentar ou específica, a qual os seus membros a realizam por si mesmos, sem a noção de que agem como um grupo. Ou seja, trata-se de uma figura de linguagem tão-somente estatística (DWORKIN, 1995, pp. 3-4).

Se, por exemplo, afirma-se que o povo brasileiro aspira por medidas mais enérgicas contra a corrupção, nenhum brasileiro, individualmente, pode tornar verdadeira tal assertiva. Essa afirmação, na maioria das vezes retórica, só faz algum sentido se um senso comum de maioria se estabelece no sentido de que “a maior parte” dos brasileiros quer que a corrupção seja tratada de modo mais sério.

Por outro lado, uma ação coletiva comunitária transcende a ideia rudimentar estatística e se revela como uma prática de um grupo, entendido como uma entidade à parte ou como um fenômeno. Uma orquestra pode tocar uma sinfonia, mas nenhum músico sozinho pode. Ainda que cada músico, individualmente, possa tocar isoladamente a sua partitura, a sinfonia só faz sentido se todos fizerem a sua parte para a consecução de um objetivo coletivo, e não apenas como recitais isolados de cada músico ou grupo de instrumentos (DWORKIN, 1995, p. 4).

Assim, numa democracia, decisões são tomadas, ora em uma concepção estatística —atendendo a alguma função estabelecida pela decisão da maioria —, ora em

atendimento ao anseio comunitário — decisões tomadas pelo povo considerado como entidade distinta, diferentemente do arranjo estabelecido entre indivíduos ou grupos comunitários —, atendendo à ideia de Rousseau de um governo pela vontade geral, em contraposição à mera soma de interesses individualmente isolados (DWORKIN, 1995, p. 5).

A democracia não se revela como um conceito meramente estático e abstrato, mas como processo perene de afirmação da vontade do povo e de garantia de direitos fundamentais ao longo da história, traçando umbilicalmente as relações entre povo e poder. Ou seja, sua ideia fundamental reside na determinação normativa do tipo de convívio de um povo voltado a esse mesmo povo, por meio de codificação das prescrições desejáveis reveladas pela competição dos interesses envolvidos, por meio de alternativas e possibilidades eficazes de legislação política (MÜLLER, 2003, p. 57).

Democracia só se aperfeiçoa com a ativa participação do povo, e só existe atividade popular onde existe respeito substancial aos direitos pertencentes aos indivíduos isoladamente considerados e que pertençam àquela comunidade, que se responsabilize por estabelecer quais são os interesses fundamentais para a convivência e manutenção das relações sociais a serem criadas e descobertas a partir dos debates estabelecidos dentro dessa mesma comunidade.

Para garantir respeito às decisões majoritárias e aos interesses individuais minoritários, surgiram teorias denominadas substantivas ou materiais, que se afastam dessa visão meramente procedimentalista ou formal de proteção da democracia⁹, voltando-se à proteção de valores estabelecidos como direitos fundamentais, dentre as quais se destaca o “judicial review”, doutrina estadunidense que influenciou a Europa pós-guerra¹⁰ e a doutrina brasileira.

9 A discussão entre procedimentalismo e substancialismo transcende o objetivo deste artigo. Sobre esse debate, ver: HOMMERDING, Adalberto Narciso. Constituição, Poder Judiciário e estado democrático de direito: a necessidade do debate “procedimentalismo versus substancialismo”. Porto Alegre: **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, 2006. Disponível em <sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/310807.pdf>, e LEAL, Mônia Clarissa Hening. **Dworkin x Habermas**: uma discussão acerca da legitimidade da jurisdição constitucional entre substancialismo e procedimentalismo: novas perspectivas. Curitiba. Revista de direito administrativo e constitucional. Ano 4. n. 17. 2004. Disponível em <www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/606>.

10 Ainda que a Europa rechace ao controle difuso de constitucionalidade como modelo de justiça constitucional, a proteção de direitos fundamentais, a partir da 2ª Guerra Mundial, tem forte influência do modelo estadunidense. (KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. **Jurisdição constitucional brasileira**: entre constitucionalismo e democracia. Florianópolis: Sequência, nº 56. 2008, p. 157).

Pelo “judicial review” a Constituição é protegida materialmente pelo Judiciário, que possui o poder de analisar e rever medidas emanadas pelo Poder Legislativo que se choquem com os valores estampados no texto constitucional. Obviamente que tal teoria não passa sem críticas, na medida em que permite que agentes não escolhidos diretamente pelo povo possam anular decisões produzidas pelo Parlamento, o que revelaria um suposto caráter antidemocrático, produzindo tensões entre a jurisdição constitucional e a democracia (KOZICKI e BARBOZA, 2008, p. 157).

Mais uma vez Ronald Dworkin afirma que não há nada de antidemocrático em permitir que o Poder Judiciário decida casos em que ocorram tensões evidentes entre a vontade da maioria e os interesses da minoria. Deixar que questões polêmicas sejam decididas primordialmente por processos democráticos sufocaria interesses individuais, na medida em que as decisões seriam proferidas e justificadas, tão-somente, sob argumentos e opiniões morais (DWORKIN, 2001, p. 99).

Decisões sobre uniões homoafetivas e aborto, nesse sentir, sempre causam acalorados debates, baseados sobretudo por argumentos morais, a despeito de justificativas jurídicas ou calcadas no respeito aos direitos fundamentais. Assim, se o desejo da maioria é atendido nesses casos, na medida de impedir que as minorias ajam como entendem melhor para o campo de atuação de suas esferas privadas, essa restrição de liberdade se revela em uma clara negação da igualdade de representação (DWORKIN, 2001, pp. 99-100).

A fronteira entre política e justiça no mundo atual, dessa maneira, vem se demonstrando cada vez mais tênue, tendo por reflexo a projeção do Poder Judiciário para decidir questões que classicamente seriam tomadas pelo Poder Executivo ou Legislativo, surgindo o que se vem sendo denominado como “judicialização da política” (OLIVEIRA, 2005, p. 559), como decorrência da proteção de direitos individuais diante das vontades majoritárias que, em nome da liberdade de uma concepção estatística da democracia, solapa a igualdade, na medida em que impede os indivíduos de efetivarem seus interesses pessoais por argumentos meramente morais defendidos pela maioria.

Como visto, esse cenário não reverbera a definição correta da democracia. Ao

contrário, relega-a a mero preceito estatístico, afastando a essência primordial dessa forma legítima de governo: a proteção dos legítimos direitos de seus envolvidos de maneira clara, efetiva e transparente. A democracia, portanto, deve ser o método utilizado para satisfazer as preferências individuais por meio da ação coletiva (ODON, 2018, p. 43).

3. A integridade do direito como instrumento de fomento da democracia

Defender que as decisões judiciais suplantem os argumentos meramente morais não significa sustentar a cisão entre direito e moral, até porque há de se estabelecer sobre qual moral se está a dizer. Argumentos meramente morais dizem respeito a uma moral comum religiosa ou ideológica, como a judaico-cristã ou a politicamente enviesada que defenda, por exemplo, que condutas tidas por pecado ou indevidas sejam juridicamente proibidas e até mesmo criminalizadas (PINHO, 2011, p. 73).

Ao contrário, o direito não se liga à ideia dessa moralidade, mas defende valores morais já conhecidos pelo Direito Natural, como a igualdade, a dignidade, a liberdade, entre outros. Assim, o que se estabelece é uma noção política da moralidade, baseada na justiça, ou “fair play” no conteúdo das decisões políticas.

O estabelecimento de uma comunidade fraterna que justifique suas obrigações e decisões políticas, norteadas pelo bem-estar de seus membros e pela igualdade, é regido por quatro condições denominadas por Ronald Dworkin de “comunidade de princípios: estabelecer obrigações especiais para com o grupo, ser pessoal, mostrar interesse pelo bem-estar dos outros e mostrar igual interesse por todos (GUEST, 2010, p. 88).

Mais do que traçar um conceito semântico dessa moralidade, o que se revelaria inócuo e arrogante, essa comunidade de princípios se volta à construção de um processo interpretativo que integram moral e direito, direcionando as decisões a serem tomadas para os parâmetros de justiça, equidade e integridade (PINHO, 2011, p. 75).

Para demonstrar sua ideia de integridade, Dworkin descreve, analisa e critica dois grandes grupos do pensamento estadunidense: um, denominado de convencionalismo; outro, chamado de pragmatismo.

Ao tratar sobre o convencionalismo,

Dworkin inicia com uma frase que o define e resume seu pensamento tido por conservador: “O direito é o direito. Não é o que os juízes pensam ser, mas aquilo que realmente é. Sua tarefa é aplicá-lo, não modificá-lo para adequá-lo à sua própria ética ou política” (DWORKIN, 1999, p. 141).

Partindo da descrição de três correntes fundamentais, o convencionalismo tem sua ideia principal fincada no pressuposto de que a interpretação do direito se baseia na obediência às convenções jurídicas, seja pela leitura cega e literal dos textos jurídicos com a busca constante da vontade do legislador¹¹, seja pela produção de decisões judiciais que visem à defesa tão-somente das minorias (visto que a maioria já estaria salvaguardada pelo Poder Legislativo) (DWORKIN, 1999, p. 431), seja ainda em oposição à primeira corrente, entender que a interpretação constitucional de um texto normativo deve ser produzida de acordo com a época em que o caso é decidido (se a vontade dos legisladores fosse atualizada, qual seria a interpretação a ser dada?) (DWORKIN, 1999, p. 145). Trata-se de uma atividade voltada a descobrir o direito. Ele já está lá, só restando ao intérprete revelá-lo.

Em suma, o convencionalismo se volta ao passado para fundamentar as decisões presentes, o que provoca diversos problemas, uma vez que esse apego a decisões pretéritas nem sempre permite encontrar a melhor solução para aquela questão específica (DWORKIN, 1999, p. 162). Outro problema reside em admitir a discricionariedade do julgador ante a ausência de convenções para decidir questões tidas por inéditas, o que fragiliza o critério. Ademais, o intérprete sempre se voltaria a todos os legisladores de determinado assunto para buscar qual seria a verdadeira intenção deles bem como se os legisladores posteriores tiveram intenção de alterar, modificar, revogar ou reforçar a intenção do legislador original. Ou seja, tal método é inócuo.

Por outro lado, Dworkin descreve uma teoria diametralmente oposta ao convencionalismo, a que chamou de pragmatismo, pensamento mais preocupado com os efeitos práticos da aplicação do direito. Tal como a primeira teoria, aqui também separou em três grandes grupos: em uma primeira linha de pensamento, busca produzir deci-

sões menos dispendiosas financeiramente para a comunidade; uma segunda corrente afirma que há impossibilidade de coerência entre os princípios e sua interpretação, abandonando qualquer relação de interdependência entre eles, razão pela qual a solução reside na concessão de amplo poder ao decisionismo do juiz¹²; a terceira corrente se volta à produção de decisões voltadas à solução do caso concreto tão-somente, abandonando um caráter genérico das decisões, o que protegeria a comunidade de eventual decisão equivocada, preservando o ideário democrático daquela comunidade (LORENTZ, 2001, pp. 105-106). Se o bom juiz é o que busca a justiça em detrimento da lei, aqui não se descobre o direito, mas se cria, inventa-o em nome da justiça (DWORKIN, 1999, p. 11).

As críticas ao pragmatismo também se revelam pela inconsistência das linhas dessa teoria. Seja porque não se tem como saber os impactos financeiros a todo momento na produção da decisão a ser aplicada, seja pelo extremo poder que concede ao julgador (o que produz grandes e desnecessários perigos à democracia), seja ainda porque o direito não é considerado como um todo, como sistema coerente, que não leve em conta nenhuma decisão acerca do assunto, acarretando em decisões incoerentes e carentes de fundamentação idônea (LORENTZ, 2001, pp. 106-107).

Diante dessas escolas de interpretação, Dworkin apresenta a integridade como princípio a ser buscado na aplicação do direito. A integridade:

“é tanto o produto da interpretação abrangente da prática jurídica quanto sua fonte de inspiração. O programa que apresenta aos juízes que decidem casos difíceis é essencialmente, não apenas contingentemente, interpretativo; o direito como integridade pede-lhes que continuem interpretando o mesmo material que ele próprio afirma ter interpretado com sucesso. Oferece-se como a continuidade — e como origem — das interpretações mais detalhadas que recomenda” (DWORKIN, 1999, p. 273).

Assim, o direito como integridade nem se prende ao passado, como deseja o convencionalismo, nem se volta exclusivamente para o futuro, como fazem os pragmatistas, sem se preocupar nem em descobrir, nem em inventar o direito. Como conceito interpretativo, o direito se assenta no estabelecido.¹² Não se pode deixar de notar a semelhança com o pensamento convencionalista ante a ausência de decisões do passado para influenciar a solução a ser apresentada.

¹¹ A esta corrente dá-se o nome, nos Estados Unidos, de Originalismo, defendida por anos na Suprema Corte Estadunidense por Antonin Scalia, em que a interpretação dos textos jurídicos deve sempre se ater ao sentido original de sua produção, com a busca constante da vontade dos “pais fundadores” (os denominados *Founding Fathers*) na produção de decisões que respeitassem o correto sentido da Constituição.

mento de uma prática argumentativa, voltada à resolução dos problemas humanos.

Dessa forma, interpretar é atribuir propósito a um objeto ou prática por meio de um processo criativo e construtivo, sempre baseado na reflexão crítica sobre determinada prática social, buscando sempre a intenção do intérprete — e seus limites¹³ —, e não a do interlocutor, como ocorre na interpretação conversacional (PINHO, 2011, p. 82).

O direito como integridade vai se apresentar como um “romance em cadeia”¹⁴, na medida em que cada escritor, ao se deparar com os capítulos já elaborados anteriormente por outros escritores, deve dar continuidade ao livro, respeitando os parâmetros já estabelecidos e criando outros que auxiliem os escritores que venham a seguir, evitando um novo começo ou uma finalização precoce da obra, buscando a coerência com o que já foi escrito, a responsabilidade com o que se escreverá (e suas consequências com o presente e o futuro) e o oferecimento da melhor interpretação quando duas ou mais sejam possíveis (DWORKIN, 1999, pp. 277-279), apresentando, conseqüentemente, a melhor resposta possível.

A inserção de elementos morais na interpretação do direito tem o condão de apresentar um método de interpretação capaz de inspirar o sistema jurídico e de revelar a interpretação como elemento essencial para a aplicação do direito, sobretudo em questões nas quais se revele a aparente tensão ocorrida entre a proteção de direitos e a vontade das majorias, entre a democracia e o constitucionalismo.

4. A eficiência como direito fundamental no processo penal

Nesse caldeirão de direitos ligados aos setores majoritários e minoritários, urge exigir dos comandos políticos e jurídicos decisões equânimes e que atendam aos fins revelados pela observância dos princí-

¹³ “Em linhas gerais, a interpretação construtiva é uma questão de impor um propósito a um objeto ou prática, a fim de torná-lo o melhor exemplo possível da forma ou do gênero aos quais se imagina que pertençam. Daí que não se segue, mesmo depois dessa breve exposição, que um intérprete possa fazer de uma prática ou de uma obra de arte qualquer coisa que desejaria que fosse, que um membro da comunidade hipotética fascinado pela igualdade, por exemplo, possa de boa-fé afirmar que, na verdade, a cortesia exige que as riquezas sejam compartilhadas. Pois a história ou a forma de uma prática ou objeto exerce uma coerção sobre as interpretações disponíveis destes últimos, ainda que, como veremos, a natureza dessa coerção deva ser examinada com cuidado. Do ponto de vista construtivo, a interpretação criativa é um caso de interação entre propósito e objeto”. (DWORKIN, Ronald. *O império do direito*. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, pp. 63-64).

¹⁴ Dworkin chamou originalmente de “chain novel”, conforme relata Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira (Dworkin: de que maneira o direito se assemelha à literatura? Belo Horizonte Rev. Fac. Direito UFMG, n. 54, jan./jun. 2009, p. 95).

pios democráticos e proteções constitucionais. Para tanto, observar preceitos como a eficiência se demonstram imprescindíveis para a consecução dos anseios sociais e estampados no texto constitucional.

De pronto, afasta-se a ideia meramente funcionalista e utilitarista da eficiência, ligada tão somente a um aspecto econômico do princípio, mas também revelada por uma visão onto-antropológica, que leve em consideração o cuidado de perigo, a função de proteção de bens jurídicos e da finalidade pela justiça e paz jurídica (WEDY, 2013, p. 69). Assim, eficiência é um valor a ser perseguido, também, na jurisdição penal.

Autores há que distinguem, no campo penal, eficiência e efetividade, dando uma conotação pejorativa ao primeiro. Rafael Serra Oliveira aponta que a eficiência dos meios para a solução do crime acarretam em diminuição de garantias para se chegar mais rápido à condenação, ou até mesmo aplicação antecipada de punição, ao passo que a efetividade se alcança com a ressocialização do criminoso, a diminuição da reincidência, a manutenção das garantias e os direitos do indivíduo. (OLIVEIRA, 2015, p. 61).

Jacinto Nelson de Miranda Coutinho chega a afirmar que a troca da efetividade pela eficiência pode ser um mero jogo de palavras, mas não seria. E arremata:

“Aliada ao tempo, ao tempo, eficiência pode ser sinônimo de exclusão, aqui, nas reformas processuais, carimbada pela supressão de direitos e/ou garantias, mormente constitucionais ou, pelo menos, pela redução dos seus raios de alcance”. (COUTINHO, 2015).

Na verdade, trata-se de um “dilema de Julieta”¹⁵, na medida em que a eficiência é método¹⁶ e princípio jurídico¹⁷, previsto

¹⁵ Tal dilema pode ser estampado na célebre frase elaborada por Shakespeare: “What’s in a name? That which we call a rose by any other name would smell as sweet.” (Que há num simples nome? O que chamamos rosa, sob uma outra designação teria igual perfume) (SHAKESPEARE, William. *The tragedy of Romeo and Juliet*. Edição de Barbara A. Mowat e Paul Werstine. Londres: Folger Shakespeare, 2014. Act 2, scene 2, page 2. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/0B_5n0BhMl_wiV2INb2ZISUp6VG8/edit. Acesso em: 6 jun. 2017).

¹⁶ Na lição de João Maurício Adeodato, método se revela pelos caminhos de linguagem tomados para a formulação de uma tese. Difer-se da metodologia (que se debruça sobre uma “teoria dos métodos”, nas estratégias para a construção desses métodos) e da metódica (que se revelaria em uma meta-teoria, analítica e descritiva, voltada, no campo do direito, a estudar as relações entre as teorias e práticas jurídicas). Assim, o campo da retórica se apresenta em três níveis: o primeiro nível material dos métodos, o segundo nível estratégico das metodologias e o terceiro nível analítico das metódicas (ADEODATO, João Maurício. *Retórica analítica como metódica jurídica*. Argumenta UENP. Programa de mestrado em Ciência Jurídica da UENP, Jacarezinho, n. 18, 2013, pp. 12-16).

¹⁷ “Os princípios são normas reitoras das normas (...) São mandamentos fundados em valores que orientam tanto o legislador na construção da norma jurídica quanto o juiz quando de sua interpretação. Por serem bem menos específicos, exigem a edição de normas que os regulem”. (RAMOS, João Gualberto Garcez. *Princípios do processo penal brasileiro*. Disponível em

no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, princípio este que deve ser almejado, inclusive pelo sistema penal.

Não se trata de qualquer condenação ou de arrefecimento de direitos e garantias: trata-se do atendimento do preceito de se “condenar proporcionalmente culpados e absolver inocentes”. Parece ser o mesmo posicionamento do professor português Jorge de Figueiredo Dias, que defende um processo penal dotado de “eficiência funcionalmente orientada”. (DIAS, 2011, p. 16).

Assim, longe de ser heresia ou aberração, a aplicabilidade da eficiência no processo penal é medida de imperioso anseio democrático, com a observância das garantias constitucionais estabelecidas, levando em consideração os caros valores que medem essa ilusória tensão existente entre democracia e constitucionalismo.

Por outro lado, imperioso é o abandono da visão paternalista de um Estado que tudo provê e que tutela, até as últimas consequências, os denominados “interesses públicos”, que acarretam, a título de exemplo, na lentidão na resolução dos problemas, ineficiência na reparação de danos, frustração nas expectativas dos que sofrem as consequências da prática danosa e ilícita, ausência de credibilidade social, seja pela falta de participação dos indivíduos envolvidos/atingidos no evento criminoso, seja pelo sentimento coletivo de que a jurisdição penal é branda e não pune devidamente as pessoas que pratiquem ilícitos penais.

Some-se a isso o abarrotamento de processos e inquéritos criminais que pululam nos escaninhos e sistemas do Poder Judiciário, Ministério Público, Delegacias de Polícia, Defensoria Pública e demais órgãos e instituições públicas destinadas a resolver as questões do sistema criminal para promover segurança pública.

Também não é razoável se asseverar que a busca pela eficiência no processo penal fere, de plano, outros valores constitucionais basilares, como o devido processo legal. Atualmente, a noção de devido processo legal mais se aproxima da ideia de procedimento eficiente e justo do que de procedimento oficial e estatal¹⁸.

<https://www.academia.edu/33265123/Princ%C3%ADpios_do_Processo_Penal_brasileiro>. Acesso em: 12 set. 2019, p. 2).

¹⁸ Note-se que o processo penal não prescinde da participação oficial e estatal, ainda que se trate de ação penal exclusivamente privada: há sempre a necessidade da participação do Estado no processo penal, seja pela participação do Ministério Público como parte ou fiscal da lei, seja pela participação do Poder Judiciário, que deverá, no mínimo, observar se os critérios foram observados e, caso afirmativo, homologar o entendimento obtido pela deliberação das partes. O que se quer demonstrar é

Não que se abandone completamente o processo clássico, com início pelas partes e siga pelo impulso oficial¹⁹. Trata-se de fornecer outros caminhos para atingir a eficiência e a satisfação das partes. Ao contrário, como reforço ao devido processo legal, os mecanismos para se alcançar um fim justo ao litígio vão buscar cada vez formas mais específicas, capazes de melhor alcançar a solução dos conflitos, acarretando, inclusive, na transparência das ações e decisões judiciais.

Como já se asseverou:

“A justiça deve ser operada com eficiência; a primeira é objetivo da República (art. 3º, I da Constituição) e a segunda é método (art. 37, *caput*). Toda definição de justiça deve ter como condição necessária, ainda que não suficiente, a eliminação de desperdícios (critério de Pareto). Podemos não saber o que é justo, mas sabemos que a ineficiência é sempre injusta”. (ODON, 2018, p. 58).

Assim, transparência e eficiência são valores desejáveis e compatíveis com os direitos tutelados às minorias, decorrentes do constitucionalismo, uma vez que são noções que transcendem o utilitarismo em sua verve econômica, agregando valores sociais, antropológicos e jurídicos.

Conclusão

Canotilho esclarece que o Estado Constitucional “é ‘mais’ do que Estado de direito. O elemento democrático não foi apenas introduzido para ‘travar o poder (*to check the power*)’; foi também reclamado pela necessidade de legitimação do mesmo poder (*to legitimize State power*)” (CANOTILHO, 2003, p. 100).

A busca pela legitimidade das decisões emanadas no campo público demanda uma correta visualização do que sejam constitucionalismo e democracia, afastando os aparentes conflitos entre eles. Se o ser humano tem direitos, morais ou naturais, oponíveis ao Estado, que não se pode arvorar numa suposta vontade da maioria para proferir escolhas atentatórias a direitos fundamentais, por outro lado a vontade da que o entendimento pode, e deve, em casos previamente estabelecidos pela lei, ser levado em consideração para o deslinde das questões de natureza penal. A participação das partes envolvidas, principalmente o autor do fato e a vítima, cumpridos certos requisitos, pode, e muito, contribuir para o desfecho mais efetivo, eficaz e justo da conduta relevante para a solução no campo penal.

¹⁹ O art. 2º do CPC/2015 afirma que o processo “começa por iniciativa da parte e se desenvolve por impulso oficial”, ressalvadas as exceções previstas em lei, consagrando a regra do “ne procedat iudex ex officio” (MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo código de processo civil comentado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 155).

maioria tem que ser respeitada e deve conduzir, primordialmente, as grandes escolhas a serem tomadas na política e no sistema jurídico.

Assim, em vez de expressões sinônimas ou contraditórias, constitucionalismo e democracia se revelam como noções complementares. A verdadeira democracia se estabelece pelo governo do povo com respeito aos direitos das minorias bem como o verdadeiro constitucionalismo defende os interesses dos indivíduos sem inviabilizar o espírito democrático de respeito aos programas estabelecidos pela maioria encetada em determinado contexto histórico.

Nessa situação, buscando equilibrar essas tensões, o direito como integridade busca lançar a moralidade política no ato interpretativo, como forma de afastar discriminações indesejadas (seja da maioria ou das minorias), sustentando a imparcialidade como produto do respeito a decisões anteriores e atenção às necessidades atuais de determinada sociedade, exigindo responsabilidade na produção dessas decisões e atenção aos seus efeitos.

Some-se a isso a imperiosa necessidade produzida no seio social de que as decisões públicas, notadamente as de cunho político e jurídico, devem primar e se pautar pelos vetores da eficiência e da transparência, especialmente no campo do direito processual penal. Longe de se revelar incompatível, a noção de eficiência não se esgota no aspecto econômico, agregando também aspectos antropológicos, morais, políticos e jurídicos, primando pela punição proporcional de culpados, assim considerados após o respeito a um devido processo legal, e a absolvição de inocentes, compreendidos como aqueles contra quem o Estado não conseguiu formar a culpa.

Deve assim o Poder Judiciário, como depositário primordial das esperanças públicas, promover decisões que se atentem aos preceitos democráticos, sem violar direitos açambarcados pelo constitucionalismo, levando em conta convenções políticas e jurídicas que já se debruçaram sobre assuntos semelhantes e buscando sempre efetivar os direitos (dos) envolvidos, dentro dos parâmetros da coerência, da necessidade, da responsabilidade, da melhor interpretação possível e da retidão que devem inspirar os atos públicos. O Estado de Direito, na atualidade, deve se revelar democrático, constitucional, íntegro, efetivo e transparente.

Referências

BARACHO, José A. de O. **Teoria geral do constitucionalismo**. Brasília. Informativo legislativo. Ano 23. nº 91. 1986. pp. 5-62. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181702/000424691.pdf?sequence=3>>.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BÍBLIA. Português. **Bíblia sagrada**. Livro de Números. Tradução de João Ferreira de Almeida. Imprensa Bíblica, Revisada, 2018.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C, Varriale *et al*. Coordenação de tradução João Ferreira. Revisão geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 201.819-8/RJ. Relator para o acórdão: MENDES, Gilmar Ferreira. Publicado no DJ de 27-10-2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=388784>>.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **Efetividade do processo penal e golpe de cena**: um problema às reformas processuais. Florianópolis: Empório do direito, 2015. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/leitura/efetividade-do-processo-penal-e-golpe-de-cena-um-problema-as-reformas-processuais>>.

DIAS, Jorge de Figueiredo. **Acordos sobre a sentença em processo penal**. Porto: Conselho distrital do Porto. Coleção Virar de página, 2011.

DWORKIN, Ronald. **Constitucionalismo e democracia**. Tradução de Emílio Peluso NederMayer. **European journal of philosophy**. Nº 3:1. 1995. pp. 1-14. Disponível em: <<https://www.passeidireto.com/arquivo/44472543/dworkin-constitucionalismo-e-democracia>>.

DWORKIN, Ronald. O império do direito. Tradução de Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

GAVIÃO, Vanessa Cristina. A relação entre

o constitucionalismo e a democracia: uma análise da nova lei de cotas sociais. Brasília: Senado Federal. **Revista de informação legislativa**. Ano 50. n. 199. jul/set. 2013, pp. 237-254. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/199/ril_v50_n199_p237.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2018.

GRAU, Eros Roberto. Mercado, estado e constituição. Coimbra. **Boletim de ciências econômicas**. Volume XLVII. 2004. pp. 107-119. Disponível em: <https://dl.uc.pt/bitstream/10316.2/24890/1/BoletimXLVII_Artigo2.pdf>.

GUEST, Stephen. **Ronald Dworkin**. Tradução de Luís Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 88.

KOZICKI, Katya; BARBOZA, Estefânia Maria de Queiroz. Jurisdição constitucional brasileira: entre constitucionalismo e democracia. Florianópolis. **Sequência**. n° 56. 2008, pp. 151-176.

LIMA, Maria Rosynete Oliveira. **Devido processo legal**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Farbis, 1999.

LORENTZ, Lutiana Nacur. O império do direito de Ronald Dworkin. Belo Horizonte. **Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**. v. 33. n. 63, jan./jul. 2001. pp. 101-113.

MICHELMAN, Frank I. **Brennan and democracy**. New Jersey: Princeton University Press. 2005. Chapter 1. pp. 3-29. Disponível em: <<http://assets.press.princeton.edu/chapters/s6759.pdf>>.

MÜLLER, Friederich. **Quem é o povo**: a questão fundamental da democracia. Tradução de Peter Naumann. Revisão de Paulo Bonavides, 3ª ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

ODON, Tiago Ivo. **Justiça como equilíbrio**: Uma conversa entre filosofia, economia & sociologia. Beau Bassin: Novas Edições Acadêmicas, 2018.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade Cattoni de. Dworkin: de que maneira o direito se

assemelha à literatura? Belo Horizonte. **Revista da Faculdade de Direito UFMG**. n. 54. jan./jun. 2009. pp. 91-118.

OLIVEIRA, Rafael Serra. **Consenso no processo penal**: uma alternativa para a crise do processo criminal. São Paulo: Almedina, 2015.

OLIVEIRA, Vanessa. Judiciário e privatizações no Brasil: existe uma judicialização da política. Rio de Janeiro: **Dados**. V. 48. n° 3, 2005, pp. 559-587.

PINHO, Ana Cláudia Bastos de. **Para além do garantismo**: uma proposta hermenêutica de controle da decisão penal. Tese (doutorado em direito). Instituto de ciências jurídicas, Belém: UFPA, 2011.

RAMOS, João Gualberto Garcez. **Princípios do processo penal brasileiro**. Disponível em <https://www.academia.edu/33265123/Princ%C3%ADpios_do_Processo_Penal_brasileiro>. Acesso em: 12 set. 2019.

SHAKESPEARE, William. **The tragedy of Romeo and Juliet**. Edição de Barbara A. Mowat e Paul Werstine. Londres: Folger Shakespeare, 2014. Act 2, scene 2, page 2. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B_5n0BhMI_wiV2INb2ZISUp6VG8/edit>. Acesso em: 6 jun. 2017.

SILVA, Alexandre Garrido da; MIRANDA NETO, Fernando Gama de. **Neoconstitucionalismo e pós-positivismo**: entre o judicial self-restraint e o judicial activism. Campinas: Millennium, 2011, pp. 229-251.

STRECK, Lênio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

WEDY, Miguel Tedesco. A eficiência em direito penal. Porto Alegre: ITEC. **Revista de Estudos Criminais**. Abr./jun. 2013. pp. 69-93.

ZAGREBELSKI, Gustavo. **El derecho dúctil**: ley, derechos, justicia. Tradução de Marina Gascon. 11ª ed. Madri: Editorial Trotta, 2011, pp. 21-45. Disponível em <www.academia.edu/4980303/155026921-El-Derecho-Ductil-Gustavo-Zagrebelsky-pdf>.

Eliezer Siqueira de Sousa Júnior

Mestre em Constitucionalização do Direito pela Universidade Federal de Sergipe (UFS). Juiz Substituto do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE). Membro do grupo de pesquisa Constitucionalismo, Cidadania e Concretização de Políticas Públicas. Pesquisador do Laboratório de Processo Penal (LAPP).

Henrique Ribeiro Cardoso

Doutor em Direito, Estado e Cidadania (UGF/Rio), com Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos (IGC - Universidade de Coimbra); Professor da Universidade Federal de Sergipe (PRODIR/UFS) e da Universidade Tiradentes (PPGD/UNIT); Promotor de Justiça em Sergipe (MPSE).

Roberto Alcântara de Oliveira Araújo

Mestre em Constitucionalização do Direito pela Universidade Federal de Sergipe. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE).

De Bronze a Ouro: um estudo de caso acerca da relação entre a gestão pública e o princípio da eficiência na 2ª Vara Federal de Imperatriz, exercício 2017

Erica de Sousa Costa

Maria da Conceição Pereira de Sousa

Resumo: A pesquisa analisou a relação entre a gestão pública e o princípio da eficiência na 2ª Vara Federal de Imperatriz, exercício 2017. Teve como objetivos, conhecer as principais características das ações específicas de gestão pública; identificar as metas cumpridas com maior pontuação; e diagnosticar o perfil gerencial da vara pesquisada para solução de desafios, consoante ao princípio da eficiência. Tratou-se de estudo de caso, com pesquisa exploratória, de caráter qualitativo e aplicação de questionário aberto. Observou-se que a eficiência foi gerada, principalmente, em razão da criatividade concebida pela implantação de novos fluxos e aperfeiçoamento de procedimentos, bem como pela execução de soluções para estimular a produtividade. Concluiu-se que a criatividade e a desburocratização foram fatores que dinamizaram a gestão do órgão ao alcance da eficiência e do Selo Categoria Ouro em 2018.

Palavras-Chave: Poder Judiciário. Gestão pública. Princípio da eficiência.

Abstract: The research analyzed the relationship between public management and the principle of efficiency in the 2nd Federal Court of Imperatriz, year 2017. The objectives were to know the main characteristics of specific public management actions; identify the goals achieved with the highest score; and diagnose the management profile of the investigated court to solve challenges, according to the principle of efficiency. It was a case study, with exploratory research, of a qualitative nature and application of an open questionnaire. It was observed that efficiency occurred, mainly, due to the creativity conceived by the implementation of new flows and improvement of procedures, as well by the execution of solutions to stimulate productivity. It was concluded that creativity and reduction of bureaucracy were factors that stimulated the management of the organ in order to reach efficiency and the Gold Category Seal in 2018.

Keywords: Judicial branch. public management. efficiency principle.

1 Introdução

A gestão pública no Brasil tem sido, contemporaneamente, objeto de estudo para investigar pontos relevantes relacionados à administração da coisa pública como um todo.

Uma das grandes preocupações, nesse contexto, refere-se à necessidade de conceder eficiência à administração pública, já que a burocratização dos atos públicos tem sido questionada quando o assunto é oportunizar a agilidade das demandas sociais.

Dessa forma, observa-se que a análise da gestão pública e do princípio da eficiência mostra-se coerente, ante a dinâmica que esse princípio atribui à administração pública, ao ter sido inserido no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

No tocante às instituições do sistema de justiça, com enfoque na gestão para eficiência de tribunal, convém esclarecer que o Tribunal Regional Federal da 1ª Região estabeleceu por meio da Portaria Presi nº 348/2016 o Selo Estratégia em Ação no 1º grau da Justiça Federal da 1ª Região. Assim, busca valorizar a excelência para alcançar as metas estratégicas processuais ao conceder um selo com as categorias (diaman-

te, ouro, prata ou bronze), para as unidades jurisdicionais que, no exercício, lograrem o preenchimento das metas nacionais e específicas da Justiça Federal, determinadas anualmente (BRASIL, 2016).

Na premiação do exercício 2017, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região concedeu o Selo Estratégia em Ação Categoria Bronze para a 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA, que cumpriu, pelo menos, 85% da meta 1 e, no mínimo, 70% das outras sete metas avaliadas, com exceção da meta 5, que não foi considerada pela Divisão de Estatística do Tribunal.

Diante desse contexto, fez-se a seguinte indagação ensejadora dessa pesquisa: a 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA, a partir do ano de 2016, desenvolveu ações para a boa gestão pública concernente ao princípio da eficiência constitucional, capaz de estimular a obtenção da premiação do Selo Estratégia em Ação, exercício 2017?

No intuito de responder à questão da presente pesquisa, teve-se como objetivo geral analisar a gestão pública na 2ª Vara da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA da Justiça Federal, exercício 2017, focalizando no princípio da eficiência constitucional.

Para concretizar tal objetivo macro, foram propostos os seguintes objetivos específicos: conhecer as principais características das ações específicas de gestão pública; identificar as metas que foram cumpridas com maior pontuação; e diagnosticar se o perfil gerencial da vara pesquisada foi tendencioso à solução de desafios, em consonância com o princípio da eficiência constitucional.

O estudo de caso aqui apresentado justifica-se pela necessidade de pesquisar acerca da gestão pública como instrumento capaz de auxiliar a prestação do serviço público com eficiência.

Note-se que a presente pesquisa se fez relevante pela possibilidade de agregar novos saberes. Igualmente, aduz contribuição para o campo acadêmico, ao demonstrar a relação da gestão pública com o princípio da eficiência constitucional. Ademais, é importante para a sociedade, uma vez que apresenta a prestação do serviço público com eficiência no Poder Judiciário com ênfase nos critérios da criatividade e da desburocratização e reflete alcance social.

A fim de alcançar os objetivos contidos na pesquisa, esse estudo compôs-se de referencial teórico, que abordou as concepções essenciais que cercam o tema apreciado e as fundamentações da literatura que sustentam a linha de ideias discorrida no artigo. Na subdivisão seguinte, delineou-se acerca dos procedimentos metodológicos que permearam o trabalho. Sequencialmente, mostrou-se a análise e a discussão dos resultados obtidos na pesquisa. Por fim, expôs-se as conclusões, com base nos dados analisados na investigação.

Cabe ponderar que esse trabalho contempla a visão de futuro do Conselho Nacional de Justiça, que impulsiona a efetividade da Justiça brasileira.

Registre-se que neste trabalho utilizou-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa, por meio de pesquisa exploratória, desenvolvida mediante abordagem qualitativa, procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental. Para a coleta de dados, aplicou-se questionário aberto, por meio de correio eletrônico, o qual foi respondido pelo Diretor de Secretaria da 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA, que serviu como documento para propiciar a investigação da pesquisa, com base na técnica de análise do discurso.

2 Referencial teórico

O estudo de caso ora realizado inspeciona a relação entre a gestão pública e o princípio da eficiência constitucional. Isso acontece porque propõe uma interface entre a gestão pública e o respectivo princípio constitucional ao unir esses aspectos no presente trabalho.

Ao versar sobre essa temática, o exame da gestão pública é atrelado ao princípio da eficiência constitucional, pois, para efeito dessa investigação, a gestão pública toma a matiz de instrumento a ser utilizado para proporcionar o alcance da eficiência, na perspectiva contemporânea.

Assim, abarcou concepções e fundamentações concernente à gestão pública e ao princípio da eficiência constitucional, que consubstanciou o embasamento teórico da pesquisa.

Para desvendar os principais institutos teóricos do assunto, em obediência à linha de investigação da pesquisa, que imbrica gestão pública e o princípio da eficiência constitucional, fez-se, inicialmente, o cotejamento de ideias acerca das percepções de Moraes (2017) e Mendes *et al* (2009).

A esse respeito, é consentâneo aduzir o posicionamento de Mendes *et al* (2009), uma vez que entendem que

[...] **a discussão sobre a Administração Pública, do prisma constitucional, importa a análise das entidades e órgãos que dão vida à prática administrativo-constitucional brasileira**, bem como dos principais problemas por ela enfrentados na condução das atividades estatais de caráter administrativo. (MENDES *et al*, 2009, p. 876, grifo nosso).

A partir dessa colocação, traz-se o posicionamento de Moraes (2017) que se expressa no seguinte sentido ao discutir sobre o princípio da eficiência constitucional

a Emenda Constitucional nº 19/98 acrescentou expressamente aos princípios constitucionais da administração pública o princípio da eficiência, findando com as discussões doutrinárias e com as jurisprudências sobre sua existência implícita na Constituição Federal e aplicabilidade integral. (MORAES, 2017, p. 259).

Outrossim, Moraes (2017) explica que

dessa forma, a EC 19/98, seguindo os passos de algumas legislações estrangeiras, no sentido de pretender garantir maior

qualidade na atividade pública e na prestação dos serviços públicos, passou a proclamar que a administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, também ao princípio da eficiência. (MORAES, 2017, p. 260).

Nesse raciocínio, cabe ventilar o entendimento adotado por Mendes *et al* (2009) acerca do princípio da eficiência constitucional, pois asseveram que

introduzido no texto da Constituição de 1988 pela Emenda n. 19/98, **esse princípio consubstancia a exigência de que os gestores da coisa pública não economizem esforços no desempenho dos seus encargos, de modo a otimizar o emprego dos recursos que a sociedade destina para a satisfação das suas múltiplas necessidades**; numa palavra, que pratiquem a “boa administração”, de que falam os publicistas italianos. (MENDES *et al*, 2009, p. 884, grifo nosso).

Sobre a matéria, Moraes (2017) pontua que

a atividade estatal produz de modo direto ou indireto consequências jurídicas que instituem, reciprocamente, direito ou prerogativas, deveres ou obrigações para a população, traduzindo uma relação jurídica entre a Administração e os administrados. Portanto, existirão direitos e obrigações recíprocos entre o Estado-administração e o indivíduo-administrado e, conseqüentemente, esse, no exercício de seus direitos subjetivos, poderá exigir da Administração Pública o cumprimento de suas obrigações da forma mais eficiente possível. (MORAES, 2017, p. 260).

Sob a luz do entendimento de Moraes (2017), tem-se que

o administrador público precisa ser eficiente, ou seja, deve ser aquele que produz o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade. Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se

desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, **o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.** (MORAES, 2017, p. 260-261, grifo nosso).

Nesse pensar, Moraes (2017) assinala que “[...] a proclamação constitucional do princípio da eficiência pretende solucionar, principalmente, o clássico defeito da administração pública na prestação dos serviços públicos e do Poder Judiciário em analisar a eficiência da administração. [...]” (MORAES, 2017, p. 263).

Reitera-se que a pesquisa se destina a relacionar gestão pública com o princípio da eficiência constitucional ao conceber, na atual conjuntura, a gestão pública como um instrumento para incentivar o dinamismo no âmbito da administração pública.

Dessa forma, mostra o entendimento defendido por Mello (2010) que ensina que “[...] o princípio da eficiência não parece ser mais do que uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da “boa administração”. (MELLO, 2010, p. 122).

Ademais, Di Pietro (2019) explica que

o princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2019, p. 243-244).

De igual modo, Di Pietro (2019) pensa que “[...] a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.” (DI PIETRO, 2019, p. 245).

Nesse refletir, Lourenço (2016) discorre que

o princípio da eficiência impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum por meio do exercício de suas competências

de forma imparcial, transparente, eficaz e sempre tendo em vista a qualidade, a legalidade e a moral. (LOURENÇO, 2016, p. 105)

Cabe notar que Lourenço (2016) explica que

ressaltamos que o princípio da eficiência apresenta um aspecto que classifica o modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível em relação ao modo de organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública, sempre respeitando a lei e sendo eficaz nos serviços prestados. (LOURENÇO, 2016, p. 108).

Ademais, Castro e Castro (2014) expõem que

é de suma importância que as instituições públicas tenham um modelo de gestão definido, para que assim os gestores públicos possam seguir um referencial nos padrões dos fundamentos de excelência, com base em inovação, inteligência pública e sustentabilidade. (CASTRO e CASTRO, 2014, p. 112).

Pondera-se a concepção de Santos (2014), que ao tratar do conceito de gestão pública, relaciona as seguintes ciências: Filosofia, Matemática, Psicologia, Sociologia, Política, Economia, Direito, Ecologia, Informática, Administração e Gestão.

Sobre o referido ponto, vale registrar o pensamento de Malmegrin (2010), que considera a expressão como “[...] sinônimo de administração e significa um conjunto de princípios, de normas e de funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e a sua eficiência, para obter determinado resultado.” (MALMEGRIN, 2010, p. 14).

Sob esse prisma, lembre-se que o presente estudo de caso desenreda a gestão pública com nuance de instrumento adequado para efetivar o princípio da eficiência constitucional.

Nesse aspecto, vale anotar que em consonância com a ótica de Pereira (2012), a eficiência

[...] refere-se ao esforço holístico da organização no que se refere ao emprego e otimização dos recursos, comparando-o com os resultados obtidos. Uma organização é eficiente quando otimiza a relação custo/produto. **A eficiência está relacionada com o grau de adequação com que os recursos disponíveis ou mobilizados por uma organização são por ela utilizados para alcançar seus objetivos e metas.**

Essa adequação se refere aos recursos financeiros, aos meios, métodos e procedimentos utilizados pela organização para realizar seus objetivos. Esse princípio de redução dos custos da administração pública se deve aos requisitos de natureza ética, que preconizam uma nova conduta dos administradores em sua relação com o dinheiro público; e à necessidade de o Estado manejar de forma competente os recursos do erário público, na busca de maximizar os resultados na aplicação desses recursos e, dessa forma, eliminar os desperdícios. (PEREIRA, 2012, p. 253, grifo nosso).

Sendo assim, Bergue (2014) leciona ao colocar que

[...] as mudanças trazidas ao texto constitucional, que impactaram as diretrizes estruturantes do Estado e da Administração Pública no Brasil, incluíram desde conceitos mais gerais, como o da eficiência, elevado à condição de princípio de gestão pública como expressa o artigo 37, *caput*, e que inspiram tecnologias gerenciais mais específicas, como é o caso da gestão pela qualidade (artigo 37, §3º, inciso I; artigo 39, § 7º), além de outros correlatos, como produtividade, economicidade, racionalização e desempenho, que não obstante a sua presença implícita no arranjo de conceitos e pressupostos que subjazem à organização burocrática, passam a uma presença mais explícita no texto constitucional. (BERGUE, 2014, p. 40).

Seguindo essa vertente, o aludido teórico arvora seu entendimento nesses termos:

[...] apesar da noção de eficiência não constituir algo novo no campo da Administração Pública, a introdução dessa diretriz de gestão no rol de princípios constitucionais torna-se um significativo marco de mudança no discurso gerencial, subsidiando fortemente argumentos em prol da introdução de inovações gerenciais em organizações públicas. (BERGUE, 2014, p. 41).

Nessa trilha, na obra intitulada *Inovações na Gestão Pública Federal*, Nassuno et al (2001) sublinham que

[...] são consideradas **inovações em gestão pública** ações gerenciais implementadas que tenham introduzido mudanças substantivas na administração pública federal, baseadas nos princípios da gestão pública empreendedora que norteiam o processo de reforma do aparelho do Estado em curso: orientação para resultados; foco no usuário-cidadão; aumento da eficácia e **eficiência organizacional** ou do programa; **estímulo à criatividade na realiza-**

ção do trabalho; valorização do servidor; desenvolvimento de dirigentes, gerentes e servidores públicos; responsabilização e trabalho em equipe; horizontalização das estruturas; **desburocratização;** transparência dos processos decisórios; descentralização das ações e desenvolvimento de parcerias. (NASSUNO *et al*, 2001, p. 9-10, grifo nosso).

Em tal eixo, Costa *et al* (2015) desvendam uma lição importante ao assinalar a seguinte colocação: “[...] **sendo essa eficiência determinada pela gestão pública** que, por sua vez, é influenciada por uma série de fatores [...]” (COSTA *et al*, 2015, p. 1326, grifo nosso).

Por isso, reafirma-se que o presente estudo de caso aventa diálogo entre a gestão pública e o princípio da eficiência constitucional.

Dessa maneira, ao deslindar a literatura, esse trabalho norteou-se também por pesquisas desenvolvidas no âmbito da Justiça Federal. Nesse caminhar, Damaso (2016) elucida que

a valorização profissional dos servidores do Judiciário Federal brasileiro é essencial para que este Poder atue de forma eficaz e eficiente, oferecendo um produto de qualidade à sociedade. **Ter servidores com a certeza que seus trabalhos serão respeitados e valorizados é a base para a oferta de serviços de qualidade aos cidadãos.** [...] (DAMASO, 2016, p. 6, grifo nosso).

Com base nisso, é apropriado realçar que a valorização profissional é um dos elementos do cenário desejado contido no anexo da Resolução CJF nº 313/2014 que preceitua, essencialmente, sobre a gestão da Estratégia da Justiça Federal.

Também assim, Damaso (2016) explica que “[...] se busca despertar nos gestores da Justiça Federal Brasileira a busca por uma administração mais moderna, eficaz, eficiente e efetiva para toda organização.” (DAMASO, 2016, p. 7-8).

Nessa esteira, Damaso (2016) deduziu que

todos os Juízos têm a mesma reclamação: faltam servidores. [...]

Mas todos esses conflitos devem se curvar a uma visão macro, a qual deve ser priorizada: (I) a prestação de serviço público mais eficaz e eficiente, (II) a aplicação do princípio da duração razoável do processo, insculpido na Constituição Federal e (III) o atendimento às normas do CNJ que cons-

tantemente são impostas e cobradas dos gestores da Justiça Brasileira.

[...] percebe-se que há a necessidade de outras Varas e Subseções produzirem relatórios, estudos e levantamentos para que possam deparar-se com as suas reais situações e necessidades.

[...] torna imperativo **que se faça uma análise detalhada por cada órgão, Tribunal, Subseção e Vara para que outros caminhos e soluções sejam apontados.** (DAMASO, 2016, p. 13, grifo nosso).

De mais a mais, aborda-se o ponto de vista de Venturini *et al* (2018), que esclarecem que

[...] **os gestores ao tomarem decisões impactam na eficiência**, pois estão tratando de aspectos contingenciais, fatores internos e externos da organização pública e optando pelo que lhes parece ser melhor diante das características ambientais apresentadas. (VENTURINI *et al*, 2018, p. 2, grifo nosso).

Logo, Venturini *et al* (2018) ao pesquisarem a gestão pública no âmbito de uma das regiões que constitui a Justiça Federal brasileira, observam que

[...] ainda por sua essência não ser órgão de gestão, ao **trabalhar com análises que detectem possíveis melhorias de procedimentos ou uso de recursos, pode auxiliar a entender em como desempenhar com mais efetividade sua obrigação de julgar.** (VENTURINI *et al*, 2018, p. 6, grifo nosso).

Enfim, arremate-se que a missão da Justiça Federal é “[...] garantir à sociedade uma prestação jurisdicional acessível, rápida e efetiva.” (BRASIL, 2014, p. 7).

Reforça que o tratamento da gestão pública neste estudo de caso é feito de modo a associá-la ao princípio da eficiência constitucional, reverberando as conclusões esposadas neste escrito.

À vista do exposto, tem-se o referencial teórico que alicerçou este estudo, a mostrar a interligação existente entre a gestão pública e o aludido princípio constitucional.

Então, a linha de pensamento dos teóricos apresentada concede consistência para esta investigação científica, que apresenta a gestão pública como um instrumento útil para aprimorar a prestação dos serviços públicos, a propiciar o princípio da eficiência constitucional e, por consequência, a satisfação dos jurisdicionados e o alcance social.

Dissertou-se, a princípio, sobre a literatura especializada de natureza primária, complementando-a com pesquisas que permearam o conteúdo cerne da investigação.

Portanto, declinaram-se as concepções iniciais e as fundamentações do estudo que embasam teoricamente e ancoram a linha de ideias articulada na pesquisa. Este trabalho externa a análise da relação que há entre a gestão pública e o princípio da eficiência constitucional, perquirida no âmbito da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA da Justiça Federal.

3 Procedimentos metodológicos

O objeto da presente investigação científica volta-se para o estudo da gestão pública realizada na 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA quanto ao exercício 2017, a qual planejou internamente ações direcionadas à efetivação das metas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do Conselho da Justiça Federal (CJF).

Dessa feita, desenvolveu-se análise acerca do princípio da eficiência, disposto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Verificou-se a premiação no Selo Estratégia em Ação, exercício 2017, no qual a Vara Federal pesquisada recebeu o Selo Estratégia em Ação Categoria Bronze, como indicador do alcance das metas nacionais e específicas da Justiça Federal, respeitando os critérios estabelecidos na Portaria Presi nº 348/2016.

Evidenciou-se tal resultado como cumprimento ao princípio da eficiência constitucional, já que foi a primeira Vara Federal no contexto das subseções judiciárias, situadas na Seção Maranhão, da Justiça Federal, a receber premiação nos termos da Portaria Presi nº 348/2016.

Procurou-se descortinar o caminho seguido pela 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA, objeto da análise, para conseguir o resultado em questão. Para tanto, estudou-se as principais normas de gestão pública relativas ao Poder Judiciário. Ainda foram esmiuçadas as ações de gestão pública, delimitadas desde 2016, para conduzir os trabalhos gerenciais da Vara, de modo a identificar os pontos fundamentais que caracterizaram a gestão pública dela, revelando seu perfil gerencial.

Pesquisou-se a relação existente entre a gestão pública e o princípio da eficiência constitucional no caso concreto examinado, balizando a formulação da resposta à pergunta de partida com teorias robustas sobre a gestão pública e o princípio da eficiência constitucional, consolidando o diagnóstico com as demais fontes de pesquisa a seguir elucidadas.

Nesse refletir, cabe realçar que o estudo de caso constituiu estratégia da pesquisa. A esse respeito, note-se que Yin (2001) adota o seguinte posicionamento:

[...] o estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real - tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos, mudanças ocorridas em regiões urbanas, relações internacionais e a maturação de alguns setores. (YIN, 2001, p. 21).

Tem-se que, em consonância com o entendimento de Gil (2009), o estudo de caso favorece a compreensão do problema de pesquisa.

Na presente condução metodológica, é consentâneo discorrer a ótica de Fachin (2006) sobre o estudo de caso, pois expressa que “[...] um estudo é uma descrição analítica de um evento ou de uma situação *in loco*. Se bem apreciado, atinge a expressão máxima, sendo de grande valia.” (FACHIN, 2006, p. 47).

Sob essa perspectiva, Prodanov e Freitas (2013) dissertam que

o estudo de caso consiste em coletar e analisar informações sobre determinado indivíduo, uma família, um grupo ou uma comunidade, a fim de estudar aspectos variados de sua vida, de acordo com o assunto da pesquisa. É um tipo de pesquisa qualitativa e/ou quantitativa, entendido como uma categoria de investigação que tem como objeto o estudo de uma unidade de forma aprofundada, podendo tratar-se de um sujeito, de um grupo de pessoas, de uma comunidade etc. São necessários alguns requisitos básicos para sua realização, entre os quais, severidade, objetivação, originalidade e coerência. (PRODANOV e FREITAS, 2013, p. 60).

Além disso, a pesquisa foi considerada como exploratória, eis que na percepção de Birochi (2015) esse tipo de pesquisa possibilita a aproximação do pesquisador com o objeto de estudo. Ademais, a pesquisa possui abordagem do tipo qualitativa, com uso de

procedimentos da pesquisa bibliográfica e documental.

Para a coleta de dados, foi aplicado questionário com seis questões abertas, via correio eletrônico, ao Diretor de Secretaria da 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA.

Acerca desse aspecto, pondera-se o posicionamento de Richardson (2002) que preceitua no sentido de “especificar os instrumentos de coleta de informações: questionários, entrevistas, fichas etc., e seus conteúdos gerais.” (RICHARDSON, 2002, p. 67).

Quanto à análise dos dados, é apropriado explicitar o ponto de vista de Pádua (2004), pois sublinha que

[...] após a coleta dos dados julgados pertinentes e relevantes, inicia-se o processo de análise, classificação e interpretação das informações coletadas.

Esta não é uma etapa que se realiza automaticamente. Exige criatividade, caso contrário o trabalho não ultrapassa o nível da simples compilação de dados ou opiniões sobre um determinado tema. A análise dos dados é importante, justamente porque através desta atividade há condições de evidenciar-se a criatividade do pesquisador. De outra forma, não haveria sentido na atividade da pesquisa. (PÁDUA, 2004, p. 81-82).

A interpretação dos dados observou o emprego das informações obtidas por meio da análise do discurso do questionário. A abordagem dos resultados da pesquisa foi exposta em quadros para associar à metodologia evidenciada no Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que disponibiliza o diagnóstico anual do Selo Estratégia em Ação mediante a apresentação visual de quadro.

Em síntese, a pesquisa investigou a gestão pública realizada na 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA quanto ao exercício 2017, explorando as iniciativas que estimularam a concretização do princípio da eficiência constitucional.

Esse, portanto, foi o percurso metodológico seguido na construção deste trabalho.

4 Análise e discussão dos resultados

O estudo de caso centrou-se no exame do princípio da eficiência constitucional na gestão da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA da Justiça Federal, quanto ao exercício 2017.

Assim, convém esclarecer que a Subseção Judiciária de Imperatriz/MA fica localizada na Avenida Tapajós, s/nº, Parque das Nações, Imperatriz/MA, CEP 65.912-900.

Nesse raciocínio, pondera-se o entendimento de Mendes *et al* (2009), que explicam que estudar o tema Administração Pública sob a luz da Constituição Federal reflete na apreciação das respectivas unidades que a integram e que, por sua vez, desenvolvem os atos administrativos, coadunados com os preceitos constitucionais.

No que concerne à estrutura da subseção judiciária em questão, o Diretor de Secretaria do órgão jurisdicional pesquisado, respondente desta pesquisa, ao responder o questionário formulado, elucidou que:

Quanto à Subseção Judiciária de Imperatriz/MA, é importante informar:

a) A Subseção é composta por duas unidades judiciárias, a 1ª e a 2ª Varas Federais, ambas de competência geral (Cível, Criminal e Execuções Fiscais) ambas com Juizados Especiais Federais Adjuntos (Cíveis e Criminais). Cada Vara possui dois juízes, o Juiz Federal e o Juiz Federal Substituto, ambos com igual competência e funções sob o aspecto jurisdicional. **Além das funções jurisdicionais, que são exercidas em igualdade por ambos os magistrados (titular e substituto), o Juiz Federal (Titular), exerce, também, a gestão administrativa da Vara (gestão de recursos humanos da Vara, correição sob as atividades cartorárias, etc.). Além disso, os serviços cartorários são geridos por um Diretor de Secretaria de Vara que atua, por delegação do Juiz Federal, gerenciando aspectos processuais e administrativos;** [...]. (OLIVEIRA NETO, 2018, n. p., grifo nosso).

Nesse refletir, a pesquisa perquiriu a gestão pública aplicada na 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA, que foi inaugurada em 2012, de modo a investigar as iniciativas que a levaram a obter premiação no exercício 2017, a partir do cumprimento das metas do CNJ e do CJF (BRASIL, 2012).

Sob essa perspectiva, note-se que a atual Constituição Federal brasileira, ao discorrer sobre a administração pública, na parte atinente às disposições gerais, elenca, inicialmente, no artigo 37, os respectivos princípios, dentre eles, o da eficiência, *in verbis*: “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** [...]” (BRASIL, 1988, n. p., grifo nosso).

Lembre-se que Moraes (2017) afirma que indubitavelmente o princípio da eficiência é um dos princípios da administração pública, ante o reconhecimento explicitamente do princípio pela Emenda à Constituição nº 19/98. Por isso Moraes (2017) assevera que a aludida emenda apregoou que a administração pública terá que atentar para o cumprimento do princípio da eficiência constitucional.

Nessa dimensão, em âmbito nacional, o Planejamento Estratégico Nacional foi estabelecido pelo CNJ mediante a Resolução nº 198/2014, abarcando o período de 2015

a 2020, e compreende o Poder Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014). Referentemente à Justiça Federal brasileira, que contém cinco tribunais regionais federais, a abordagem da gestão pública é sintetizada na Resolução CJF nº 313/2014 (BRASIL, 2014).

Em tal panorama, verificou-se que o Plano Estratégico da Justiça Federal e o Plano Estratégico de Tecnologia da Informação 2015-2020, elaborado por meio da Resolução CJF nº 313/2014, engloba esses elementos da matriz do Planejamento Estratégico Nacional do CNJ (QUADRO 1).

Quadro 1 – Mapa Estratégico da Justiça Federal



Fonte: Brasil (2014).

Vale acentuar que Moraes (2017) assinala que o cidadão tem o direito de requerer da Administração Pública que a execução da prestação do serviço público ocorra de modo que se otimize a eficiência.

Sob esse prisma, tem-se que o Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, publicado em 20/03/2017 com as alterações contidas na Lei nº 13.105/2015 (Código de Processo Civil), atualizado pela Emenda Regimental nº 1, de 22/09/2017, discorre sobre a gestão do tribunal (BRASIL, 2017a).

Ao delinear este estudo, aduz-se que a Portaria Presi nº 348/2016, do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, estabeleceu o agraciamento com selos para as unidades jurisdicionais, seguindo os critérios: Diamante: 100% em todas as metas processuais do corrente ano; Ouro: 100% na meta 1 e pelo menos 90% nas demais metas processuais do corrente ano; Prata: 90% na meta 1 e pelo menos 85% nas demais metas processuais do corrente ano; Bronze: 85% na meta 1 e pelo menos 70% nas demais metas do corrente ano (BRASIL, 2016).

Nesse viés, traz-se a Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, que versa

sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN). Isso porque, ao abordar os deveres do magistrado, relaciona atividades com caráter gerencial no desempenho da função jurisdicional, a saber:

Art. 35 São deveres do magistrado:

I – Cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício;

II – não exceder injustificadamente os prazos para sentenciar ou despachar;

III – determinar as providências necessárias para que os atos processuais se realizem nos prazos legais;

IV – tratar com urbanidade as partes, os membros do Ministério Público, os advogados, as testemunhas, os funcionários e auxiliares da Justiça, e atender aos que o procurarem, a qualquer momento, quanto se trate de providência que reclame e possibilite solução de urgência.

V – residir na sede da Comarca salvo autorização do órgão disciplinar a que estiver subordinado;

VI – comparecer pontualmente à hora de iniciar-se o expediente ou a sessão, e não se ausentar injustificadamente antes de seu término;

VII – exercer assídua fiscalização sobre os subordinados, especialmente no que se refere à cobrança de custas e emolumentos, embora não haja reclamação das partes;

VIII – manter conduta irrepreensível na vida pública e particular. (BRASIL, 1979, n. p.).

Ao confrontar o referencial teórico com os resultados da pesquisa, percebe-se a congruência com o entendimento de Mendes (2009), pois ao referir-se ao princípio da eficiência constitucional, relaciona-o à atuação dos gestores públicos. Nesse raciocínio, Mendes (2009) sustenta que esses devem se empenhar para atender com adequação ao pleito popular. Em suma, Mendes (2009) associa o aludido princípio à boa gestão.

Sublinha-se o posicionamento de Moraes (2017), que assevera que a eficiência deve ser um atributo do gestor público.

Demais disso, Mello (2010) concatena o princípio da eficiência constitucional ao da boa administração.

Igualmente, na ótica de Costa *et al* (2015) há relação entre a gestão pública e a eficiência no sentido de que a primeira refilete na segunda.

Dessa forma, por meio do resultado homologado nos termos da Decisão Presi nº 5702762/2018, confirmou-se que a 2ª Vara

Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA da Justiça Federal, no exercício 2017, recebeu o Selo Estratégia em Ação Categoria Bronze (UNIVERSOJUS, 2018). Diante desse acontecimento, o respondente justificou a condecoração, afirmando que

[...] desde 2016, a 2ª Vara Federal — unidade da qual sou o titular da Direção de Secretaria — tem traçado diretrizes para a reorganização administrativa, visando, sobretudo, o seu alinhamento aos objetivos estratégicos propostos pelo CNJ, CJF e TRF1. Em razão deste trabalho, diversos programas, projetos e ações foram e vem sendo realizados, seja na gestão de processos, seja na gestão de recursos humanos, ou em termos de logística sustentável para o atingimento das metas definidas pelas instâncias superiores. (OLIVEIRA NETO, 2018, n. p.).

Nesse horizonte, o ato ocorrido significa que o órgão jurisdicional objeto da análise alcançou pelo menos 85% da meta 1 do CNJ e no mínimo 70% das demais metas, com exceção da meta cinco, que não foi contabilizada no exercício 2017. Note-se que tais metas foram aprovadas no 10º Encontro Nacional do Poder Judiciário (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2016).

Oliveira Neto elencou as metas logradas em 2017 pela Vara Federal pesquisada. Veja-se o quadro 2.

Quadro 2 – Metas alcançadas – 2ª Vara Federal/2017

METAS ALCANÇADAS – EXERCÍCIO 2017	
2ª VARA FEDERAL DA SUBSEÇÃO JUDICIÁRIA DE IMPERATRIZ	
META 1	100,26%
META 2 A	73,95%
META 2 B	77,61%
META 2 C	100,00%
META 3	407,26%
META 4	104,91%
META 5	78,95% (*)
META 6	86,58%
META 7	195,24%
META 8	87,91%

Nota: (*) Essa meta foi excluída do Selo Bronze e não foi mensurada pela Divisão de Estatística do Tribunal ao final do ano. Os resultados foram mensurados até setembro/2017.

Fonte: Conselho da Justiça Federal (2014 *apud* OLIVEIRA NETO, 2018).

Vale notar que em consonância com o posicionamento de Santos (2014), a compreensão acerca da gestão pública envolve uma amplitude de saberes, dentre eles: Filosofia, Matemática, Psicologia, Sociologia, Política, Economia, Direito, Ecologia, Informática, Administração e Gestão.

Conforme foi disponibilizado no portal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, as metas para o ano de 2017 foram as seguintes (QUADRO 3):

Quadro 3 – Metas do Poder Judiciário (CNJ e CJF)

METAS DO CNJ	
META 1	Julgar quantidade maior de processos de conhecimento do que os distribuídos no ano corrente;
META 2	Identificar e julgar, no ano corrente: 100% dos processos distribuídos até 31/12/2012 e, pelo menos, 85% dos processos distribuídos em 2013, no 1º e no 2º graus; e 100% dos distribuídos até 31/12/2014 nos juizados especiais federais (JEFs) e nas turmas recursais;
META 3	Aumentar os casos solucionados por conciliação, isto é, fomentar o alcance do percentual mínimo de 2% na proporção dos processos conciliados em relação aos distribuídos;
META 4	Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa;
META 5	Impulsionar processos à execução;
META 6	Priorizar o julgamento das ações coletivas.
METAS ESPECÍFICAS (ACOMPANHADAS PELO CJF)	
Ações criminais: baixar quantidade maior de processos criminais do que os casos novos criminais no ano corrente. Julgar quantidade maior de processos criminais do que os casos novos criminais no ano corrente.	
Ações penais: identificar e julgar até 31/12 do ano corrente 70% das ações penais vinculadas aos crimes relacionados à improbidade administrativa, ao tráfico de pessoas, à exploração sexual e ao trabalho escravo, distribuídas até 31/12/2014.	

Fonte: Adaptado de Brasil (2017b).

Nessa linha, Castro e Castro (2014) pontuam que é relevante que as organizações que fazem parte do Poder Público adotem um paradigma de gestão que preze pela qualidade na prestação dos serviços públicos, a fim de nortear o trabalho dos gestores públicos.

Ao deslindar a pesquisa, observa-se que o respondente indicou as ações específicas de gestão realizadas desde 2016 pela Vara Federal estudada. (QUADRO 4).

Quadro 4 – Ações específicas de gestão da 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA e sua percepção

AÇÕES ESPECÍFICAS – 2ª VARA FEDERAL DE IMPERATRIZ/MA	PERCEPÇÃO
Capacitação dos Gestores e Supervisores de unidades em temas da área de gestão estratégica, gestão de processos	–
Análise de fluxos e processos da unidade, visando melhoria e otimização, com a implantação de novos desenhos de fluxos e aperfeiçoamento de procedimentos com foco em Gestão de Riscos	CRIATIVIDADE
Redistribuição da força de trabalho em atenção à Gestão por Competências, com ganho de produtividade em razão do desenvolvimento de atividades correlatas ao perfil profissional do servidor	DESBUROCRATIZAÇÃO
Realização de reuniões de planejamento e monitoria constante da execução do planejamento, com a realização de diagnósticos de problemas que afetam o cumprimento das metas e implementação de soluções visando a melhoria da produtividade	CRIATIVIDADE
Conscientização dos servidores para a importância de observância do planejamento estratégico e cumprimento das metas, como consecução dos princípios constitucionais que regem a administração pública, notadamente o da eficiência.	–

Fonte: Conselho da Justiça Federal (2014 apud OLIVEIRA NETO, 2018).

A partir da abordagem acima (QUADRO 4), foi possível fazer uma análise individualizada de cada uma das políticas empregadas pelo órgão jurisdicional pesquisado a fim de realçar a influência delas para o alcance do resultado referente à premiação do Selo Estratégia em Ação, exercício 2017.

Quanto à primeira política aplicada, pode-se depreender que o preparo da equipe que desenvolveu atividades de gestão no órgão jurisdicional pesquisado mostrou conduta impactante para dinamizar as tarefas no cotidiano da Vara. Isso aconteceu porque aludida capacitação permitiu melhor entendimento dos temas de gestão pública, o que tendeu em desencadear ações alinhadas com o cumprimento das metas.

No que diz respeito à segunda política exposta, tem-se que traduz conceitos de criatividade, já que possibilitou a implantação de novos desenhos de fluxos e aperfeiçoamento de procedimentos. Essa postura propiciou a realização de atos públicos com maior propensão à assertividade e ao aprimoramento.

Relativamente à terceira política aplicada, cabe ponderar que espelhou a relevância da desburocratização para promover procedimentos eficientes. Isso ocorreu porque a flexibilidade observada pelo órgão jurisdicional objeto da análise tendeu em refletir no resultado.

No que diz respeito à quarta política citada, aferiu-se que ela enfatizou as funções de controle no âmbito da administração. De igual modo, evidenciou pontos que poderiam afetar o alcance das metas. Tal política aduziu a característica da criatividade, uma vez que proporcionou empreender ideias em favor da resolução de desafios para ampliar a produtividade. Essa ação específica demonstra comprometimento com o resultado, posto que, no contexto do Selo Estratégia em Ação, a *produtividade constituiu a meta prioritária e com maior pontuação*.

No que tange à quinta política elencada, deduz-se que tenha sido relevante para reverberar no resultado. Isso se deu ao fato de que se fez necessário que os servidores públicos — entenda-se: a equipe como um todo e não apenas os que exerceram no exercício 2017 funções administrativas no órgão — assimilassem a noção do conteúdo discorrido nos Planejamentos Estratégicos (nacional do Conselho Nacional de Justiça e específico da Justiça Federal). Denota-se que essa ação específica se relaciona com a

cultura organizacional do órgão pesquisado de modo que a atuação da equipe com foco no cumprimento das metas consistiu em aspecto capaz de influir no resultado.

Então, restaram demonstradas algumas iniciativas adotadas localmente pelo órgão jurisdicional pesquisado. Essas ações estimularam o cumprimento das metas do CNJ e do CJF evidenciando dessa forma o princípio da eficiência constitucional. Infe-re-se, assim, que as ações públicas gerenciais da 2ª Vara Federal de Imperatriz/MA, exercício 2017, que geraram eficiência, embasaram-se principalmente nos critérios da criatividade e da desburocratização de seus atos.

Averiguou-se que as ações incorporadas pelo órgão jurisdicional estudado, a fim de dinamizar os trabalhos de gestão, geraram eficiência, que foi comprovada pelo pioneirismo no recebimento da premiação Selo Estratégia em Ação, no contexto institucional delimitado: âmbito das subseções judiciárias da Seção Maranhão da Justiça Federal, no exercício 2017.

Registre-se que Moraes (2017) defende que a finalidade do princípio da eficiência é a entrega de serviços sociais fundamentais para a sociedade, com ampla utilização de ferramentas para mediar a obtenção do bem comum.

E, ainda, Di Pietro (2019) afirma que o fim do princípio da eficiência é a consecução de resultados otimizados na entrega do serviço público.

Outrossim, em consonância com o quadro 2, é mister demarcar as metas preenchidas em patamares acima de 100,00% (cem por cento) por retratarem os principais pontos fortes da Vara Federal objeto da análise. Assim, *a maior pontuação obtida foi para a meta 3, referente à conciliação (407,26%)*. Em uma percepção conclusiva, relacionam-se as demais metas: produtividade (meta 1), celeridade do Juizado Especial Federal adjunto ao órgão jurisdicional pesquisado (meta 2 C), julgamento dos processos de improbidade administrativa (meta 4) e baixa de processos de ações criminais (meta 7).

Ademais, o respondente explicou que

[...] além disso, Varas com competência geral (e Juizado Especial Federal Adjunto), lidam, simultaneamente, com muitas metas (algumas conflitantes entre si), não obstante as diversas limitações já impostas. Contudo, acredita-se que em longo

prazo, o cumprimento das metas se tornará mais eficiente em razão da gradativa redução do acervo processual e da transição do acervo físico para o acervo virtual, além da **melhoria contínua no gerenciamento de processos, fluxos e recursos humanos**. (OLIVEIRA NETO, 2018, n. p., grifo nosso).

Evidenciou-se que o respondente apresentou os desafios da Vara com perspectiva positiva. Tal diagnóstico foi apurado ao constatar que a abordagem dos problemas foi permeada com a exposição de ideias que gerassem resolução. Portanto, verificou-se que o perfil gerencial da vara pesquisada, no exercício 2017, tendia para a solução dos desafios.

Ao final, confirmou-se a aplicação de ações de gestão eficiente da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA, posto que no exercício 2018 ela recebeu Selo Estratégia em Ação Categoria Ouro da Premiação Selo Estratégia em Ação (BRASIL, 2019).

Nesse desfecho, insta realçar que esta pesquisa congrega a visão de futuro do Conselho Nacional de Justiça, o qual impulsiona a efetividade da Justiça brasileira.

5 Conclusão

Percebeu-se que o Selo Estratégia em Ação foi instituído pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região para validar a excelência no cumprimento das metas nacionais e específicas da Justiça Federal.

Observou-se que a 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Imperatriz/MA da Justiça Federal, no exercício 2017, recebeu Selo Estratégia em Ação Categoria Bronze. Assim, restou claro que o órgão jurisdicional pesquisado obteve a primeira premiação do Selo Estratégia em Ação, no universo de subseções judiciárias contidas na Seção Maranhão da Justiça Federal. Por decorrência, constatou-se que a Vara Federal estudada concebeu o princípio da eficiência constitucional.

Note-se que o resultado apresentado na pesquisa mostrou, por meio do estudo de caso, a relação entre a gestão pública e o princípio da eficiência constitucional. Isso ocorreu porque o órgão jurisdicional objeto da análise aplicou ações específicas de gestão pública, delimitadas a partir de 2016, focalizando principalmente na criatividade e na desburocratização, para alcançar metas nacionais e específicas da Justiça Federal.

Ademais, a Vara Federal pesquisada recebeu o Selo Estratégia em Ação Categoria Ouro na Premiação do Selo Estratégia em Ação, exercício 2018.

Tal evidência reflete a concretização do princípio da eficiência constitucional por meio da gestão pública e, por conseguinte, a relevância da gestão pública no âmbito do Poder Judiciário.

Tem-se que, nas linhas gerais deste estudo de caso, aglutinou-se a visão de futuro do Conselho Nacional de Justiça, posto que impulsiona a efetividade da Justiça brasileira.

Por fim, a discussão sobre as ações públicas, respaldadas na criatividade e na desburocratização, que visam promover o princípio da eficiência constitucional, gerando a satisfação do usuário e o alcance social, precisa ser ampliada.

6 Referências

BERGUE, Sandro Trescastro. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2014.

BIROCHI, Renê. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2015.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979**. [Brasília, DF], 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm. Acesso em: 5 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Mapa estratégico da Justiça Federal 2015-2020**: Anexo Resolução CJF 313/2014. [Brasília, DF], 2014. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-estrategica/mapa-estrategico-da-justica-federal-2015-2020-anexo-res-cjf-313-2014.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Metas do Poder Judiciário**: Aprovadas no 10º Encontro Nacional do Poder Judiciário. [Brasília, DF], 2017b. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-estrategica/metas-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 9 jul. 2019.

judiciario/. Acesso em: 9 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Notícias**. [Brasília, DF], 2019. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/noticias/institucional-comissao-divulga-resultado-final-do-selo-estrategia-em-acao-2018.htm>. Acesso em: 19 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Primeira região hoje**. [Brasília, DF], 2012. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/comunicacao-social/imprensa/primeira-regiao-hoje/imperatriz-no-maranhao-ganha-segunda-vara-federal.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Regimento interno**: de acordo com as alterações do novo Código de Processo Civil (Lei 13.105/2015). [Brasília, DF], 2017a. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/legislacao/regimento-interno/regimento-interno.htm>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Regulamentação e normas**. [Brasília, DF], 2014. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-estrategica/regulamentacao-e-normas/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Regulamentação e normas**. [Brasília, DF], 2016. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-estrategica/regulamentacao-e-normas/>. Acesso em: 5 jul. 2019.

CASTRO, Ana Cristina de; CASTRO, Cláudia Osório de. **Gestão pública contemporânea**. Curitiba: Intersaberes, 2014.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2009.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Atos administrativos. **Resolução nº 198 de 01/07/2014**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. [Brasília, DF]. 2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2733>. Acesso em: 30 jul. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Tribunais aprovam metas para agilizar tramitação processual**. [Brasília, DF], 2016. Disponível em: <http://cnj.jus.br/noticias/cnj/84145-tribunais-aprovam-metas-para-agilizar-tramitacao-processual>. Acesso em: 18 jun. 2019.

COSTA, Caio César de Medeiros; FERREIRA,

Marco Aurélio Marques; BRAGA, Marcelo José; ABRANTES, Luiz Antônio. Fatores associados à eficiência na alocação de recursos públicos à luz do modelo de regressão quantílica. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 5, p. 1319 – 1347, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612130868>.

DAMASO, M. C. **A dimensão administrativa da Justiça Federal brasileira: um estudo de caso da atual situação administrativa e funcional da Vara Federal de Barra do Piraí**. 2016. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/3387/1/Marcio%20Correa%20Damaso.pdf>. Acesso em: 20 out. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão**. Curitiba: Intersaberes, 2016.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Gestão operacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NASSUNO, Marianne; LEMOS, Chélen Fischer de; BRAGA, Eugênio Carlos Ferreira; COUTINHO, Gustavo Amorim. **Inovações na**

gestão pública federal. Brasília: ENAP, 2001.

OLIVEIRA NETO, V. G. **Pesquisa (Planejamento Estratégico)**. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <ericacosta.advogada@gmail.com> em 13 jul. 2018. Questionário de pesquisa de TCC.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. **Metodologia da pesquisa**. Campinas: Papirus, 2004.

PEREIRA, José Matias. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

UNIVERSOJUS. **Selo Estratégia em Ação: vencedores da JF/MA**. 2018. Disponível em: <https://www.universojus.com.br/selo-estrategia-em-acao-vencedores-da-jfma/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

VENTURINI, Lauren Dal Bem; SOUZA, Ângela Rozane Leal de; BIANCHI, Márcia. Eficiência na alocação dos recursos públicos do Poder Judiciário: um estudo na 4ª Região Federal. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 25., 2018, Vitória, ES. **Anais** [...]. Vitória, ES: Associação Brasileira de Custos, 2018. p.1-15.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Erica de Sousa Costa

Advogada. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Maria da Conceição Pereira de Sousa

Servidora Pública da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)

Estudo comparado: tribunais superiores do Brasil e da França

Fábio Luís Bossler

Resumo: O artigo faz um estudo comparativo a respeito dos tribunais superiores Brasileiros e franceses e objetiva investigar se é necessário ou conveniente implantar, no Brasil, o sistema dual francês de jurisdições. Para tanto, procura-se analisar os perfis dos judiciários Brasileiro e francês, e as estruturas e competências de cada uma de suas cortes superiores. Conclui-se que a complexidade e as diferenças dos dois sistemas indicam não ser recomendável qualquer mudança (aqui ou lá) nas estruturas existentes, mas pode-se aproveitar alguns institutos presentes no direito francês na realidade jurídica Brasileira.

Palavras-Chave: Poder Judiciário; Estudo comparado; Tribunais Superiores; Brasil; França.

Abstract: The article makes a comparative study about the Brazilian and French superior courts and aims to investigate if it is necessary or convenient to implement, in Brazil, the French dual system of jurisdictions. To this end, we seek to analyze the profiles of the Brazilian and French judiciaries, and the structures and competencies of each of their superior courts. It is concluded that the complexity and differences of the two systems indicate that any change (here or there) in the existing structures is not recommended, but some institutes present in French law can be used in the Brazilian legal reality.

Keywords: Judiciary; Comparative study; Superior Courts; Brazil; France.

Résumé: L'article présente une étude comparative sur les juridictions supérieures brésiliennes et Françaises et vise à déterminer s'il est nécessaire ou opportun de mettre en œuvre au Brésil le système dualiste Français. À cette fin, nous cherchons à analyser les profils des systèmes judiciaires brésilien et Français, ainsi que les structures et les compétences de chacune de leurs cours supérieures. Il est conclu que la complexité et les différences des deux systèmes indiquent que tout changement (ici ou là) des structures existantes n'est pas recommandé, mais que certains instituts de droit Français peuvent être utilisés dans la réalité juridique brésilienne.

MOTS-CLÉS: pouvoir judiciaire; Étude comparative; Tribunaux supérieurs; Le Brésil; France.

Introdução

Este trabalho é uma dissertação sobre o tema “Estudo comparado: tribunais superiores do Brasil e da França” e é apresentado após visitas realizadas, no Estado Francês, ao *Conseil d'Etat, à Haute autorité pour la transparence de la vie publique e ao Tribunal Administratif de Lyon*.

O objeto do trabalho é fazer um estudo comparado das Cortes Superiores jurisdicionais existentes no Brasil e na França — aquelas cujas competências atingem todo o território dos respectivos países — com a apresentação sucinta, primeiro, da composição, e competências de cada uma delas nos referidos Estados para, ao final, serem feitas reflexões sobre os dois sistemas e apresentadas as conclusões.

Esta dissertação é dividida em seis capítulos: primeiro são feitas breves considerações sobre a separação das funções estatais e os perfis dos judiciários Brasileiro e francês (capítulo 1). Em seguida é feita breve abordagem sobre o tema “competência jurisdicional” (capítulo 2). Depois são analisados os tribunais superiores Brasileiros (capítulo 3) e, em seguida, as cortes superiores francesas, com destaque para a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État* (capítulo 4). Por fim, são feitas reflexões a partir do estudo comparado das estruturas e competências dos tribunais superiores do Brasil e da França (capítulo 5) e

apresentadas as conclusões deste trabalho (capítulo 6).

1. Separação das funções estatais e os perfis do judiciário no Brasil e na França

Antes de adentrar na análise das organizações judiciárias Brasileira e francesa, importa tratar, mesmo que rapidamente, à guisa de introdução, a respeito da separação das funções estatais e o perfil do Judiciário em ambos os Estados.

Como já tivemos oportunidade de discurrir (BOSSLER, 2015, p. 42), com apoio em José Afonso da Silva (2011, p. 355), o Estado é detentor de um poder político uno, indivisível e indelegável, manifestação de sua soberania. Não deve concentrar esse poder, contudo, somente em uma pessoa ou órgão, para evitar que passe a ter domínio ilimitado.

Após longo período de trevas e absolutismo, Montesquieu (2010, pp. 168 a 186), em 1748, apresentou ao Mundo, na obra “O espírito das leis”, sua teoria da separação das funções do Estado como forma de limitar seu poder e garantir a liberdade dos cidadãos. Na sua visão, para evitar opressão e tirania, devem ser separadas e exercidas por diferentes pessoas funções de elaboração de leis, execução delas e julgamento dos conflitos.

Assim, deve haver três espécies de poderes em cada Estado: a) o Legislativo, que “faz leis para algum tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que estão feitas”; b) o Executivo, que “faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne invasões”, além de “executar as resoluções públicas”; e o Judiciário, que “pune os crimes ou julga as demandas dos particulares” (MONTESQUIEU, 2010, pp. 169 e 170).

Essa visão da separação de poderes, contudo, levou, ao longo da história, a organizações dos poderes, em especial da função jurisdicional, de forma distintas no Brasil e na França.

Aqui, inspirado nas ideias dos “pais fundadores” dos Estados Unidos da América americanos (*Founding Fathers of the United States*) Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, elevou-se o Judiciário a um dos poderes do Estado Brasileiro, para garantir um sistema de harmonia entre os outros poderes (Executivo e Legislativo), por meio de controles recíprocos, com freios e contrapesos (*checks and balances*).

Na França, porém, a história revela que a Revolução do Século XVIII foi, em parte, também determinada pela desconfiança que pesava sobre os juizes da época, vistos, como assinala Dalmo de Abreu Dallari (1996, pp. 14 e 15), “como defensores do *ancien régime* pelo povo (para quem vendiam a prestação jurisdicional) e considerados perniciosos pelo governo (pois, para auferirem vantagens pessoais — recebimento de valores para a prestação jurisdicional), interferiam, com suas decisões, em assuntos do Executivo e do Legislativo)” (BOSSLER, 2015, p. 27).

Tais fatos implicaram, no período revolucionário, como leciona José Adércio Leite Sampaio (2007, p. 178), radicalizar a interpretação do princípio da separação de poderes, com supervalorização do Poder Legislativo, reconhecimento do Executivo como poder independente e na mera especialização da função judicial¹ (BOSSLER, 2015, p. 27).

No campo da administração pública, isso se refletiu também na recusa em submeter seus litígios à ordem judicial, pois se entendia, desde o Antigo Regime, que,

como explica Caroline Dal Poz Ezequiel (2016, p. 305) “as cortes de justiça [...] possuíam uma relação muito conflituosa com os reis, os quais entendiam que, ao julgarem demandas envolvendo a Administração real reverem suas decisões, os juizes enfraqueciam o seu poder, por descentralizá-lo”.

Assim, logo em agosto de 1790, leis proclamam a separação da ordem administrativa e da ordem judicial. O *Conseil d’État*, à frente das jurisdições administrativas, foi criado em 1799. A *Cour de Cassation*, mais alto tribunal da ordem judicial, na sua forma atual, apenas em 1947 (as instituições comparáveis que a precederam não tinham poder de interpretação da lei).

2. Competência jurisdicional

Feitas breves observações sobre o pensamento “montesquiano” quanto à separação das funções estatais e os perfis dos judiciários Brasileiro e francês, deve-se, agora, partir para a análise dos Tribunais Superiores inseridos na organização judiciária desses Estados, observada sua estrutura e a competência jurisdicional desses corpos judiciários. Antes, porém, algumas palavras sobre a expressão “competência jurisdicional”.

Ao tratar da competência em geral, doutrina J. J. Gomes Canotilho (2003, p. 543)²: “Por competência entender-se-á o poder de acção e de actuação atribuído aos vários órgãos e agentes constitucionais com o fim de prosseguirem as tarefas de que são constitucional ou legalmente incumbidos. A competência envolve, por conseguinte, a atribuição de determinadas tarefas bem como os meios de acção (“poderes”) necessários para a sua prossecução. Além disso, a competência delimita o quadro jurídico de actuação de uma unidade organizatória relativamente a outra”.

Em relação à competência jurisdicional, pode-se dizer que ela procura limitar o alcance da jurisdição de cada juiz ou tribunal, dividindo a massa de casos entre os diversos órgãos judiciais, de acordo com critérios variados, como a matéria a ser julgada, o local onde deva ser decidida, a qualificação das partes, o valor da causa, o recurso interposto etc.

A respeito, lecionam Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco:

¹ Dalmo de Abreu Dallari (1996, p. 16), em meados da década de 90, já afirmava que a Constituição da Va República utiliza a expressão “autoridade judiciária” em vez de “Poder Judiciário”, a indicar “que na França perdura uma herança histórica que não é favorável à equiparação do Judiciário aos demais poderes do Estado nem à independência real dos juizes”. Não houve mudança da locução utilizada para designação do Judiciário na Carta Política Francesa nas últimas reformas constitucionais.

² Trecho também citado em nossa dissertação de Mestrado (BOSSLER, 2015, p. 21).

Como são inúmeros os processos que podem ser instaurados em decorrência dos conflitos entre pessoas ou grupos surgidos em um país e múltiplos também os órgãos jurisdicionais, é facilmente compreensível a necessidade de distribuir esses processos entre esses órgãos. A jurisdição como expressão do poder estatal é uma só, não comportando divisões ou fragmentações. Cada juiz e cada tribunal são plenamente investidos de jurisdição, mas o exercício desta é distribuído, pela Constituição e pela lei ordinária, entre os muitos órgãos jurisdicionais. Cada qual então a exercerá dentro de determinados limites, ou seja, com referência a determinado grupo de litígios. Tal é a problemática central da competência, que se define como a quantidade de jurisdição cujo exercício é atribuído a cada órgão ou grupo de órgãos (Liebman). Nessa mesma ordem de ideias é clássica também a conceituação da competência como medida de jurisdição. Cada órgão só exerce esta na medida que lhe impõem as regras sobre competência. E assim a função jurisdicional, que é uma só e atribuída abstratamente a todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário, passa por um processo gradativo de concretização, até chegar-se à determinação do juiz concretamente competente para determinado processo. (2015, pp. 266 e 267)

No mais, cumpre observar que, dado o objeto desta pesquisa, não serão analisados órgãos judiciais Brasileiros regionais ou locais ou de competência puramente administrativa, como o Conselho Nacional de Justiça e os Conselhos Superiores da Justiça Federal e da Justiça do Trabalho. Também não será objeto de estudo unidades que não integrem o sistema jurisdicional (na França, de suas duas ordens), apesar de essenciais à administração da Justiça, como o Ministério Público e a advocacia, com exceção, no Estado Francês, do *Conseil Constitutionnel*, e do *Tribunal des Conflits* dada a importância dessas cortes para o estudo que se pretende realizar.

3. Tribunais superiores Brasileiros

3.1. Peculiaridades do judiciário Brasileiro

Inicialmente, pode-se destacar as seguintes peculiaridades do Poder Judiciário Brasileiro:

A) **Unidade de jurisdição:** no Brasil, foi adotado o modelo da unidade de jurisdição. Assim, todas essas técnicas de controle, todas as “jurisdições”, como pontua José Levi Mello do Ama-

ral Júnior (2009, p. 1174), “convergem para um mesmo órgão de cúpula, o Supremo Tribunal Federal”;

B) **Existência de “justiça comum” e “justiças especiais”:** apesar da unidade de jurisdição, há uma separação de competências entre a denominada “justiça comum”, que trata das matérias residuais, e as “justiças especializadas, que tratam de assuntos específicos” de natureza trabalhista, eleitoral e militar da União;

C) **Tribunais superiores no mesmo nível hierárquico:** os quatro tribunais superiores abaixo do Supremo Tribunal encontram-se no mesmo nível hierárquico, sem relação de subordinação;

E) **Justiça comum federal e estaduais:** A “justiça comum” é subdividida em justiça federal (tribunais regionais federais e varas da justiça federal) e justiças estaduais (tribunais de justiça dos estados e varas estaduais);

F) **Possibilidade de criação de justiça militar especializada nos estados:** Preenchidas certas condições previstas na Constituição Federal, os estados podem criar suas próprias justiças militares locais (tribunais de justiça militares dos estados e conselhos de justiça militar estaduais);

G) **Existência de sistema de justiça especializado** para causas cíveis e fazendárias de menor complexidade e crimes de menor potencial ofensivo na justiça comum federal e estadual (colégios recursais estaduais e federais; juizados especiais estaduais e federais).

3.2. Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal (STF) é o órgão máximo do Poder Judiciário Brasileiro. Situa-se, pois, no ápice da pirâmide da estrutura judicial pátria. É composto de onze ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal (CF, art. 101). Ao tomarem posse, os ministros do STF adquirem vitaliciedade nos seus cargos (CF, art. 95, I), somente perdendo-os por decisão judicial transitada em julgado em processo penal por crime comum cuja competência para julgamento é do próprio Supremo Tribunal Federal ou em

(CF, art. 102, I, “b”) ou por decisão em processo por crime de responsabilidade julgado pelo Senado Federal Brasileiro (CF, art. 52, II)³.

Compete ao Supremo Tribunal Federal a guarda da Constituição Brasileira (CF, art. 102, “*caput*”). Sua competência, obviamente, se estende para todo o território Brasileiro.

Essa Alta Corte de Justiça, porém, não se limita, no exercício do seu mister, a realizar apenas um papel de tribunal constitucional nos moldes dos existentes em países europeus. O art. 102 da Constituição Federal apresenta extenso rol de competências do STF, que além de julgar as ações que visam o controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos (ação declaratória de constitucionalidade, ação direta de inconstitucionalidade e arguição de descumprimento de preceito fundamental), como as cortes constitucionais, tem, em relação a casos concretos, competências originárias (cíveis e criminais), inclusive para solucionar conflitos de competência que envolvam um ou mais tribunais superiores (cortes de sobreposição), recursais (ordinárias e extraordinárias), podendo reconhecer inconstitucionalidade de normas em casos concretos (como no sistema estadunidense de controle de constitucionalidade) e ainda o poder de aprovar súmulas com efeitos vinculantes aos demais órgãos do Poder Judiciário Brasileiro e à administração pública (CF, art. 103-A).

Joaquim Benedito Barbosa Gomes (1994, pp. 51 a 57) arrola as seguintes atribuições do STF: a) juiz de primeira e última instância; b) juiz constitucional; c) tribunal da federação; d) juiz administrativo; e) juiz penal; f) alta corte de justiça; g) tribunal de conflitos; h) juiz de execução; i) autoridade judicial não contenciosa; j) juiz de apelação; e, k) juiz extraordinário ou de cassação.

³ Como pontifica Alexandre de Moraes (2012, p. 530), no Brasil “os magistrados possuem constitucionalmente as garantias da vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio [...], pois sua independência pressupõe um caráter externo, relativo aos órgãos ou entidades estranhas ao Poder Judiciário, e um caráter interno, ou seja, independência dos membros perante os órgãos ou entidades pertencentes à própria organização judiciária. Assim, o juiz somente poderá perder seu cargo por decisão judicial transitada em julgado. [...] O fato de os magistrados serem vitalícios permite-lhes certa liberdade de preocupações a respeito da aprovação pública, permitindo uma atuação mais técnica. Excepcionalmente, porém, a própria Constituição Federal prevê um abrandamento da vitaliciedade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal ao consagrar em seu art. 52 a competência privativa do Senado Federal para processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, nos crimes de responsabilidade. Trata-se de uma regra de responsabilização política dos membros da mais alta Corte Judiciária que praticam infrações político-administrativas atentatórias à Constituição Federal (*impeachment*)”.

3.3. As cortes de sobreposição Brasileiras

Como anteriormente exposto, apesar da estrutura do Poder Judiciário Brasileiro ser unipiramidal, há uma divisão de três “justiças” especializadas e uma “justiça” comum, cada uma com sua corte superior que funciona como órgão de sobreposição⁴ desses diversos ramos da justiça Brasileira: o Superior Tribunal de Justiça (STJ), o Tribunal Superior do Trabalho (TST), o Tribunal Superior Eleitoral (TSE), o Superior Tribunal Militar (STM). Assim como o Supremo Tribunal Federal, todos esses tribunais superiores pátrios exercem competência em todo o território nacional.

3.4. A Justiça Comum Brasileira

A competência da justiça comum Brasileira é residual. Cabe-lhe o julgamento das causas que não sejam da competência das justiças especializadas mencionadas (do Trabalho, Eleitoral ou Militar).

Ocorre que a justiça comum no Brasil também é subdividida em justiça federal e justiça do estado. E, nas duas, ainda há juizados especiais que formam estruturas paralelas para julgamento de causas cíveis, previdenciárias ou contra a fazenda pública de menor valor e menos complexas bem como crimes de menor potencial ofensivo. A Constituição Federal ainda prevê a possibilidade de criação de Justiça Militar Estadual, o que também não deixa de ser outra especialização dentro da própria Justiça Comum Estadual.

A justiça federal é dividida em cinco regiões que correspondem a territórios de grupos de estados que formam a federação Brasileira, além do Distrito Federal. As regiões são separadas em seções judiciárias (uma por estado + Distrito Federal) e nelas há varas especializadas de competência geral ou especializadas. As normas insertas nos arts. 108 e 109 da Constituição Federal definem a competência da justiça federal.

Cada estado Brasileiro possui sua jus-

⁴ Conforme lição que apresentamos em nosso trabalho de mestrado sobre o Conselho Nacional de Justiça (BOSSLER, 2015, p. 195), mas também aplicável, *mutatis mutandis*, a esta pesquisa, a expressão “órgão de sobreposição” (em vez de “órgão de cúpula”) parece mais adequada para caracterizar os Tribunais Superiores mencionados, pois, enquanto o verbo “sobrepôr” significa “pôr em cima ou por cima de”, a indicar algo que está em posição mais elevada que outra coisa, o que não impede, porém, que esteja abaixo de terceiro elemento, “cúpula”, vocábulo também utilizado pela Arquitetura, para a Política significa “pessoa(s) que chefia(m) uma instituição, uma empresa = ADMINISTRAÇÃO” e “conjunto de pessoas que representam as autoridades máximas de uma instituição, um organismo, um país, etc.” (Dicionário Priberam da Língua Portuguesa. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/default.aspx?pal=sobreposicao>>. Acesso em: 30 jun. 2018. A expressão “órgão de cúpula”, no âmbito dessa investigação, quanto ao Poder Judiciário Brasileiro, caracteriza melhor o Supremo Tribunal Federal.

tiça estadual no âmbito de seus territórios, cuja competência é a mais residual de todas, pois as matérias que não forem da competência das justiças especializadas ou da justiça federal devem ser julgadas nos domínios das justiças estaduais. No primeiro grau de jurisdição, encontram-se as varas estaduais, titularizadas por juízes de direito, também com competências gerais ou especializadas locais (território de suas Comarcas), há varas de família e sucessões, criminais, de violência doméstica e familiar contra a mulher, da infância e da juventude, de registros públicos, e até de causas que envolvam a fazenda pública, apesar de não existir jurisdição de ordem administrativa no Brasil. No segundo grau de jurisdição, estão os tribunais de justiça estaduais. Seus membros são chamados desembargadores. Alguns tribunais de justiça, como em São Paulo, são integrados por centenas de desembargadores (em São Paulo são trezentos e sessenta), sendo divididos em sessões e câmaras especializadas, inclusive para causas de direito público.

O Superior Tribunal de Justiça é a corte de sobreposição da justiça comum, tanto da federal quanto das estaduais.

3.5. Superior Tribunal de Justiça

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) surgiu com a Constituição de 1988. Concluiu-se, na época, que havia necessidade de criação de uma corte superior distinta do extinto Tribunal Federal de Recursos, para organizar a justiça comum (federal e estaduais) da mesma forma das justiças especializadas eleitoral e do trabalho, que já contavam com seus tribunais superiores (TSE e TST), bem como descongestionar o Supremo Tribunal Federal, uma vez que as questões infraconstitucionais que até então chegavam à Alta Corte Brasileira passariam a ser dirigidas ao novo tribunal superior.

A nação Brasileira, assim, ganhou uma corte de sobreposição responsável pela unificação interpretativa do direito federal e nacional (TAVARES, 2012, pp. 147 e 148).

O STJ, autodenominado “Tribunal da Cidadania”, é composto de trinta e três ministros⁵, que, assim como acontece em relação ao Supremo Tribunal Federal, são nomeados pelo Presidente da República, dentre Brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notá-

⁵ A redação da norma insere no “caput” do art. 104 da Constituição Federal fala em “no mínimo” trinta e três Ministros, deixando aberta a possibilidade de, independentemente de emenda constitucional, ampliação da quantidade de integrantes do STJ.

vel saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal. No entanto, ao contrário do STF, a nomeação dos membros do STJ é vinculada a determinadas origens estabelecidas na Lei Maior Brasileira. Um terço dos seus ministros deve ser escolhido dentre juízes dos tribunais regionais federais e um terço dentre desembargadores dos tribunais de justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio tribunal. O terço restante dos ministros do STJ devem ser selecionados, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, estadual, do Distrito Federal e dos territórios, alternadamente (CF, art. 104). Ao tomarem posse, os ministros do Superior Tribunal de Justiça adquirem vitaliciedade nos seus cargos (CF, art. 95, I), somente perdendo-os por decisão judicial transitada em julgado⁶.

Como afirmado, compete ao Superior Tribunal de Justiça, cuja jurisdição se estende para todo o território nacional, a uniformização da lei federal e nacional⁷ no Brasil. Para tanto, conforme dispõe o art. 105 da Constituição Federal, cabe-lhe, como o STF, julgar ações originárias (cíveis e criminais) e recursais (ordinárias e extraordinárias).

Pode-se destacar, dentre as diversas competências atribuídas ao Superior Tribunal de Justiça: a) julgamento de crimes

⁶ Em princípio, não há possibilidade de perda de cargo em processo de “*impeachment*” movido contra ministros do STJ. Porém, como um deles é indicado pelo referido tribunal para integrar o Conselho Nacional de Justiça como ministro corregedor, pode, nessa condição, perder seu cargo por decisão em processo por crime de responsabilidade julgado pelo Senado Federal Brasileiro (CF, art. 52, II, cc. art. 103-B, II e § 5º).

⁷ Como tivemos oportunidade de destacar em nossa Dissertação de Mestrado (BOSSLER, 2015, p. 57) a respeito da diferença entre lei federal e lei nacional no Brasil, transcrevemos elucidativo trecho constante da Dissertação de Mestrado apresentada por Douglas Camarinha Gonzales, sob a orientação da Professora Doutora Anna Cândida da Cunha Ferraz, à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo sob o título “Competência legislativa dos entes federados; conflitos e interpretação constitucional” (2011, pp. 20 a 21): “[...] a União é um ente federado tal como os Estados-membros, os Municípios e o Distrito Federal, e não se confunde com a República Federativa do Brasil. Essa divisão torna-se mais clara quando à União legisla para seus servidores ou para sua polícia (federal). Contudo, a União também age em nome da Federação quando mantém relações com os Estados estrangeiros, assegura a defesa nacional ou decreta estado de sítio e a intervenção federal (art. 21, I, II e IV da CF). Justamente por essa dupla atribuição, Michel Temer observa que a União é uma figura de duas faces, que tanto age em nome próprio como em nome da Federação. Ora se manifesta por si, como pessoa jurídica de capacidade política, ora em nome do Estado Federal (TEMER, Michel. Elementos de direito constitucional. 10a ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1993, p. 77. Também nesse sentido, Cf. ARAÚJO; NUNES JÚNIOR, 2009, p. 281). Daí o sentido de dizer que as leis federais alcançam somente a União (como quando legisla para seus servidores), ao passo que as leis nacionais alcançam toda a Federação (quando legisla em nome da Federação). Frise-se, pois, que quanto às normas firmadas pela União, a divisão entre normas ditas nacionais ou federais tem por base não o critério territorial de validade, mas sim o critério pessoal de validade da norma, consoante preconiza Hans Kelsen (KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. 2a ed. Tradução de Luís Recaséns Siches e Justino de Azcárate. Barcelona: Bosch, 1934, p. 435), ao pontuar que as normas provindas da União, embora tenham [ou possam ter] todas a mesma esfera territorial de validade, tendem a diferir quanto às suas esferas pessoais de validade. As normas nacionais apresentam validade pessoal para todos os entes federados; já as normas tidas como federais, vinculam somente a União, geralmente voltadas para seu corpo administrativo, como seus servidores ou sua própria regulação administrativa”.

comuns e de responsabilidade contra determinadas autoridades, inclusive de ramos da justiça especializada; b) julgamento de conflitos de competência entre juízes ou tribunais de diferentes ramos da Justiça Brasileira, exceto aqueles entre o próprio STJ e quaisquer tribunais, ou entre Tribunais Superiores, ou entre estes e qualquer outro tribunal, caso em que a competência será do Supremo Tribunal Federal; e, c) julgamento de recursos especial (recurso de feição extraordinária) para dirimir interpretações distintas da lei federal ou nacional feitas pelos tribunais de justiça dos estados ou pelos tribunais regionais federais.

Cabe ainda ao Superior Tribunal de Justiça, ante o disposto no art. 109, § 5º, da Constituição Federal, julgar os pedidos feitos pelo Procurador-Geral da República (PGR) para “federalização” de processos que tramitam nas justiças estaduais na hipótese de haver grave violação de direitos humanos e risco de descumprimento pelo Brasil de tratados internacionais sobre o tema (nesse caso, se acolhido o pedido, o inquérito policial ou o processo criminal se deslocada justiça estadual para a justiça federal).

3.6. Tribunal Superior do Trabalho

O Brasil conta com justiça especializada em questões trabalhistas, com competência para julgamento, em síntese, de ações decorrentes de relação de trabalho (CF, art. 114).

Essa justiça especializada trabalhista é organizada em três instâncias. No piso, há varas do trabalho espalhadas por diversas municípios ou grupos de municípios (comarcas) em todo o Brasil, com competência originária básica para ações trabalhistas individuais no âmbito do seu território (Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), art. 652).

Há, ainda, na segunda instância, vinte e quatro tribunais regionais do trabalho — TRTs (um em cada estado da federação, exceto em São Paulo, que tem dois TRTs e os estados de Pará e Amapá; Distrito Federal e Tocantins; Roraima e Amazonas; e, Acre e Rondônia — cada um desses grupos de estados divide o mesmo TRT), com competências recursais ordinárias em relação às varas do trabalho que a eles estejam vinculadas bem como competências originárias, em especial para julgamento de dissídios coletivos regionais (CLT, art. 678, 679 e 895, I).

Por fim, o órgão de sobreposição da justiça do trabalho Brasileira é o Tribunal Su-

perior do Trabalho (TST), composto de vinte e sete ministros, escolhidos dentre Brasileiros com mais de trinta e cinco anos e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pela maioria absoluta do Senado Federal. Um quinto desses ministros será escolhido dentre advogados com mais de dez anos de efetiva atividade profissional e membros do Ministério Público do Trabalho com mais de dez anos de efetivo exercício. Quatro quintos serão selecionados dentre juízes dos tribunais regionais do trabalho, oriundos da magistratura da carreira, indicados pelo próprio Tribunal Superior. (CF, art. 111-A).

O TST também tem competências originárias e recursais, com destaque para o julgamento de dissídios coletivos que extrapolem a jurisdição dos TRTs (competência originária), de recursos ordinários de decisões proferidas no âmbito das competências originárias dos TRTs (competência recursal ordinária) e de recursos de revista (competência recursal extraordinária) (CLT, art. 896).

3.7. Tribunal Superior Eleitoral

Como ensinam Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2012, p. 33), a justiça eleitoral foi criada no Brasil em 1932 (“fruto da Revolução de Trinta”), iluminada pelo exemplo do tribunal eleitoral tcheco idealizado por Kelsen em 1920, e “teve como um dos seus objetivos a moralização do procedimento eleitoral (na Primeira República era normal candidatos serem eleitos e terem sua diplomação negada pelo Poder Legislativo)”.

A justiça especializada eleitoral no Brasil visa, pois, garantir a legitimidade do processo eleitoral e o exercício do voto, pilares do Estado Democrático de Direito (BOS-SLER, 2015, p. 213).

Carlos Mário da Silva Veloso e Walber de Moura Agra (2012, p.35), com apoio em Olivar Coneglian (2003, pp. 57 a 74), apresentam as seguintes diferenças da justiça eleitoral Brasileira em relação aos outros ramos do Poder Judiciário pátrio:

- a) é constituída por membros emprestados;
- b) seus membros não são vitalícios, ou seja, são renovados periodicamente, essa renovação tem trazido benefícios bastantes para a justiça, visto que seus novos membros sempre agregam novos valores político-sociais;
- c) é uma forma de justiça

executiva, no sentido de que, além de julgar os recursos eleitorais, tem o dever de executar as eleições; d) sua jurisdição ocorre em bloco e em tempo único.

Nos moldes da justiça do trabalho, a justiça especializada eleitoral Brasileira também é organizada em três instâncias. Na instância inicial, temos os juízes eleitorais e as juntas eleitorais. Os primeiros, segundo o Código Eleitoral (CEI), têm, basicamente, na área territorial de suas respectivas zonas eleitorais, competência para: a) julgamento de crimes eleitorais e comuns, exceto os que forem da competência originária do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos tribunais regionais eleitorais (TREs); b) expedição de títulos eleitorais; e, c) adoção de providências para evitar ilícitos nas eleições (CEI, art. 35). Às juntas eleitorais, nas suas zonas eleitorais, compete, essencialmente: a) resolver as impugnações e demais incidentes verificados durante os trabalhos da contagem e da apuração de votos; expedir diploma aos candidatos eleitos para cargos municipais (CEI, art. 40).

Na segunda instância, há vinte e sete tribunais regionais eleitorais (um na capital de cada estado da federação Brasileira e um no Distrito Federal – CF, art. 120, “*caput*”), com competência territorial na área de cada um dos estados que compõem o Brasil e ainda um no Distrito Federal. Os TREs têm por incumbência, precipuamente, administrar as eleições nas unidades federadas mencionadas. Exercem, também, competências jurisdicionais “tradicionais” originárias (p. ex., julgar os crimes eleitorais cometidos por juízes eleitorais) e recursais ordinárias (p. ex., julgar os recursos interpostos para impugnar atos e decisões exaradas pelos juízes e juntas eleitorais) (CEI, arts. 29 e 30).

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) é o órgão de sobreposição da Justiça Eleitoral Brasileira. É composto, conforme disposto no art. 119 da Constituição Federal, de (no mínimo) sete membros, sendo cinco deles escolhidos, mediante eleição, pelo voto secreto da seguinte forma: a) três juízes dentre os ministros do Supremo Tribunal Federal; e, b) dois juízes dentre os ministros do Superior Tribunal de Justiça. Os outros dois juízes que integram o TSE são nomeados, pelo Presidente da República, dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal. Os cargos não são vitalícios⁸, sendo exercidos por período de dois anos,

com possibilidade de renovação pelo mesmo prazo.

O TSE, cuja precípua função é coordenar as eleições, como os demais tribunais superiores, também exerce competências jurisdicionais originárias (p. ex., julgar o registro e a cassação de registro de partidos políticos, dos seus diretórios nacionais e de candidatos à Presidência e vice-presidência da República), recursais ordinárias (julgar recursos ordinários movidos contra decisões proferidas pelos TREs quando versarem sobre expedição de diplomas nas eleições federais e estaduais ou quando denegarem *habeas corpus* ou mandado de segurança) e recursais extraordinárias (julgar recursos especiais interpostos contra decisões exaradas pelos TREs quando forem proferidas contra expressa disposição de lei ou quando ocorrer divergência na interpretação de lei entre dois ou mais tribunais eleitorais) (CEI, arts. 22 e 23).

3.8. Superior Tribunal Militar

Lembram José Levi Mello do Amaral Júnior e Ana Paula Zavarize Carvalhal (2013, p. 1504), que “ordens jurídicas estrangeiras, inclusive democráticas, costumam prever uma justiça militar”, citando exemplos de Angola, Peru, Equador, Bolívia, Chile, Uruguai, Espanha, Estados Unidos, África do Sul, Eslováquia, Inglaterra, Congo Brazaville, Colômbia, Nicarágua, Bélgica, Chipre, Eslovênia, Luxemburgo, Polônia, República Checa, Turquia, México, Paraguai e Espanha. Afirmam ainda que, na França e em Portugal, a justiça militar só existe em tempo de guerra.

No Brasil, em tempo de paz⁹, a justiça militar da União é composta pelo Superior Tribunal Militar (STM) e pelos conselhos de justiça militar, competindo-lhes processar e julgar os crimes militares previstos em lei (CF, art. 124). O Código Penal Militar define esses delitos.

Aos conselhos de justiça militar, formados por um juiz-auditor e quatro oficiais das forças armadas, cabe o julgamento em primeira instância na sua área territorial de competência.

O Superior Tribunal Militar é composto de quinze ministros vitalícios, nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Fede-

⁸ É claro que os ministros oriundos do STF e do STJ têm vitaliciedade em razão dos cargos que ocupam nas suas origens.

⁹ O art. 89 da Lei nº 8.457/1992 dispõe que “na vigência do estado de guerra, são órgãos da Justiça Militar junto às forças em operações: I – os Conselhos Superiores de Justiça Militar; II – os Conselhos de Justiça Militar; III – os Juízes-Auditores”.

ral, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais-generais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis. Os ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República dentre Brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo: a) três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional; b) dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar (CF, art. 123). O STM tem competências originárias e recursais ordinárias (segundo grau de jurisdição) sobre todo o território nacional.

Pode-se destacar que incumbe-lhe julgar, originalmente, os oficiais gerais das Forças Armadas, nos crimes militares definidos em lei, bem como em sede recursal, as apelações e os recursos de decisões dos juízes de primeiro grau (Lei 8.457/1992, art. 6º).

4. Tribunais Superiores Franceses

4.1. Peculiaridades das instituições judiciárias francesas

De início, pode-se destacar as seguintes peculiaridades do Poder Judiciário Francês:

- A) **Dualidade de jurisdição:** na França, como exposto, foi adotado o modelo dual de jurisdição, com duas ordens de jurisdições, a judiciária e a administrativa, cada uma com seu órgão de cúpula (respectivamente, a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État*);
- B) **Existência de uma corte constitucional apartada da organização judiciária:** o *Conseil Constitutionnel*;
- C) **Existência de um tribunal para resolver conflitos entre as jurisdições judiciária e administrativa:** o *Tribunal des Conflits*;
- D) **Especializações da justiça somente nas cortes de níveis inferiores:** Nas superiores, apenas especializações setorializadas nas próprias cortes.

4.2. *Conseil Constitutionnel*

O controle de constitucionalidade na França segue o modelo europeu e, portanto, ao contrário do padrão estadunidense (e também do Brasileiro), é atribuído exclusi-

vamente a um órgão especializado e independente do Judiciário.

Assim, é mesmo incorreto incluir o *Conseil Constitutionnel* francês como uma das instituições judiciárias francesas.

No entanto, preferiu-se estudá-lo, ainda que de forma sucinta, nesta pesquisa, para possibilitar análise comparada com o Supremo Tribunal Federal Brasileiro.

Cumprido observar que o controle da constitucionalidade das leis demorou a chegar à França devido ao apego às ideias revolucionárias de 1789, em especial à da supremacia da lei, elaborada pelo Parlamento, e que, portanto “não poderia ser injusta ou inconstitucional” (MORAES, 2000, p. 137)¹⁰. Somente com a promulgação da Constituição da Va República¹¹, em 1958, criou-se *Conseil Constitutionnel*, órgão com poderes (ainda que inicialmente limitados¹²) de controle de constitucionalidade.

O *Conseil Constitutionnel* é composto por nove membros não vitalícios, nomeados pelo Presidente da República e pelos presidentes de cada uma das Casas parlamentares (Assembleia Nacional e Senado) por períodos de nove anos, observado que um terço do Conselho é substituído a cada três anos. O Presidente da República e os presidentes de cada uma das Casas parlamentares designam um membro do Conselho de três em três anos. Não pode haver recondução. Não há requisitos de idade ou qualificação profissional para a adesão ao *Conseil Constitutionnel*. Há, contudo, algumas incompatibilidades para o exercício do cargo (p. ex., posse em cargo eletivo). Além disso, enquanto durar o mandato, os membros do Conselho não podem ser nomeados para emprego no setor público nem receber promoção com base em critério de merecimento, se forem funcionários públicos.

Também compõe o *Conseil Constitutionnel* os ex-presidentes da República Francesa, considerados membros de direito, 10 Na Alemanha e na Itália, a memória do totalitarismo (nazista ou fascista) logo justificou, após o término da Segunda Guerra Mundial, na criação de tribunais constitucionais naqueles países.

¹¹ Conforme já mencionado em nossa dissertação de Mestrado (BOSSLER, 2015, p. 28, nota de rodapé 13), “com apoio em Maurice Duverger (1985, pp. 17 a 186) pode-se sintetizar cronologicamente os diversos sistemas políticos da França após o período revolucionário da seguinte forma: 1) Monarquia limitada (1789 a 1791); 2) Ia República (1792 a 1799); 3) Consulado e Primeiro Império (1799 a 1814); 4) Monarquias Semiparlamentares (Restauração e Monarquia de Julho) (1814 a 1848); IIa República (1848-1851); Segundo Império (1852-1870); IIIa República (1870-1940); Regimes Provisórios (Governo de Vichy e França Livre) (1940-1945); IVa República (1944-1958); e, Va República (1958 até nossos dias)”.

¹² Nesse sentido, confira-se Alexandre de Moraes (2000, pp. 137 e 138).

com cargos vitalícios. Eles, porém, não poderão tomar assento no Conselho se tiverem posições incompatíveis com o estatuto do órgão de membro do Conselho. Além disso, enquanto durar o mandato, os membros do Conselho não podem ser nomeados para emprego no setor público nem receber promoção com base na seleção, se forem funcionários públicos.

O *Conseil Constitutionnel* tem competência jurisdicional e consultiva. Quanto à primeira, exerce controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos nas hipóteses previstas nos arts. 38, 46 e 61 da Constituição Francesa.

O Conselho Constitucional francês também exerce controle repressivo de constitucionalidade. Desde 2010, após a alteração normativa que introduziu o art. 61-1 na Constituição Francesa e o advento da *Loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009*, pode definir se uma disposição legislativa já em vigor viola os direitos e liberdades garantidos na Constituição, a pedido do *Conseil d'État* ou da *Cour de Cassation*, devendo haver pedido de um litigante em uma demanda apresentada perante um desses tribunais. Tais casos são denominados de “*question prioritaire de constitutionnalité*” (QPC). Conforme prevê o art. 62 da Constituição Francesa, uma disposição declarada inconstitucional com base no art. 61-1 da Constituição Francesa é revogada a contar da publicação da decisão do *Conseil Constitutionnel* ou de uma data posterior fixada por essa decisão. O *Conseil Constitutionnel* determina as condições e limites nos quais os efeitos que a disposição produziu são susceptíveis de serem questionados (efeito modular da decisão de inconstitucionalidade).

Como na França adota-se um sistema de repartição de competências entre leis e regulamentos autônomos, o *Conseil Constitutionnel* também pode ser chamado a delimitar a jurisdição entre os campos legais e regulamentares, podendo reclassificar uma disposição legislativa, ou seja, alterar por decreto uma disposição legislativa cujo conteúdo é de natureza regulamentar.

Desde a emenda à Constituição de 23 de julho de 2008, o *Conseil Constitutionnel* pode examinar se uma proposta de resolução foi apresentada de acordo com as condições estabelecidas por uma lei orgânica (Lei Complementar n° 2009-403, de 15 de abril de 2009).

O *Conseil Constitutionnel* também decide sobre a divisão de poderes entre o Estado e certos territórios ultramarinos (p. ex., Polinésia Francesa, Saint-Barthélemy e Saint-Martin).

Ainda no âmbito jurisdicional eleitoral, o *Conseil Constitutionnel* supervisiona a regularidade da eleição do Presidente da República e os referendos, proclamando seus resultados. Fiscaliza, também, a regularidade das eleições dos membros do parlamento, elegibilidades e situações de incompatibilidade, inclusive o financiamento das despesas eleitorais

Por fim, o *Conseil Constitutionnel* exerce competências consultivas, emitindo parecer se consultado pelo Chefe de Estado com relação à implementação das medidas excepcionais previstas no art. 16 da Constituição Francesa, e também em relação às decisões tomadas nesse âmbito. O referido dispositivo constitucional estabelece que

quando as instituições da República, a independência da Nação, a integridade de seu território ou o cumprimento de seus compromissos internacionais são ameaçados de forma séria e imediata e o funcionamento regular dos poderes públicos constitucionais é interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas por essas circunstâncias, após consulta formal ao Primeiro-Ministro, os presidentes das assembleias e do *Conseil Constitutionnel*. Ele informa à Nação através de uma mensagem. Essas medidas devem ser inspiradas pelo desejo de garantir às autoridades públicas constitucionais, prontamente, os meios para cumprir sua missão¹³.

Além disso, o governo francês consulta o *Conseil Constitutionnel* sobre as disposições relativas à organização das contas para as eleições do Presidente da República e referendos. O Conselho francês também fornece informações sobre as eleições parlamentares e presidenciais anteriores bem como faz observações sobre as próximas eleições, com o objetivo de recomendar às autoridades públicas todas as medidas capazes de melhorar a condução dessas eleições¹⁴.

4.3. Tribunal des Conflits

A França, como visto, ao contrário do Brasil, adota o modelo de pluralidade de jurisdições.

Como ensina José Levi Mello do Amaral Júnior,

A pluralidade de jurisdições desconhece um único órgão de cúpula. As eventuais jurisdições especializadas havidas atuam de modo independente. Este modelo é próprio da Europa, inclusive nos países que adotam um tribunal constitucional (que é considerado uma jurisdição especializada ou, até mesmo, um novo Poder). (2009, pp. 1173 e 1174)

Já foi visto em tópicos anteriores, que, na França, há duas ordens de jurisdições: judiciária e administrativa. Também foi tratado, no item anterior, sobre o *Conseil Constitutionnel*, modelo de tribunal constitucional apartado das instituições judiciárias daquele país. Ocorre que, ante a dualidade de jurisdições, pode haver conflitos entre elas no julgamento das causas.

Assim, há na França o *Tribunal des Conflits*, composto por igual número de membros do *Conseil d'État* e da *Cour de Cassation*, cujas atribuições são: a) resolver os conflitos de jurisdição entre as ordens judiciárias e administrativas, evitando decisões finais conflitantes para o mesmo litígio; e, b) decidir ações de indenização intentadas em razão de duração total excessiva dos processos relativos à mesma controvérsia, em trâmite perante as distintas jurisdições ou até no próprio *Tribunal des Conflits*.

O Tribunal des conflits é organizado de forma estritamente paritária entre as ordens de jurisdições francesas. É composto por: a) quatro conselheiros de Estado eleitos pela Assembleia Geral do *Conseil d'État*; b) quatro magistrados da *Cour de Cassation* eleitos pelos seus pares; c) dois suplentes eleitos, um pela Assembleia Geral do *Conseil d'État* e outro pelos magistrados da *Cour de Cassation*.

Em caso de empate na votação, após deliberação adicional, o caso é examinado em formação ampliada, com eleição de mais dois conselheiros pela Assembleia Geral do *Conseil d'État* e outro dois magistrados pelos pares da *Cour de Cassation*.

Os membros titulares do *Tribunal des Conflits* escolhem, entre eles, por três anos, um presidente, sempre alternado entre aqueles oriundos do *Conseil d'État* e aqueles provenientes da *Cour de Cassation*¹⁵.

4.4. Cour de Cassation

Pontifica Roger Perrot (2017, p. 107)¹⁶

¹⁵ Disponível em: <<http://www.tribunal-conflits.fr/organisation-composition.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

¹⁶ No original: *L'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire se présente à la manière d'une pyramide ayant à son sommet*

que todas os órgãos da ordem judiciária francesa formam uma pirâmide que tem no seu cume a *Cour de Cassation*, cuja missão fundamental é padronizar a interpretação das regras de direito.

Por outro lado, entre os órgãos jurisdicionais sujeitos ao controle eventual da *Cour de Cassation*, pode ser feita a seguinte distinção: I) por um lado, os **tribunais cíveis, comerciais e sociais**, cuja missão é resolver disputas de interesse privado (em oposição às jurisdições criminais ou administrativas que decidem problemas de interesse geral); II) por outro lado, as **“jurisdições” repressivas**, também chamadas “jurisdições penais”, cujo papel é reprimir as infrações por meio da aplicação de uma pena (multa, prisão, reclusão).

No primeiro grupo temos: a) **tribunaux de grande instance** (competência local em matéria cível residual para causas cujo montante excede € 10.000 (dez mil euros), bem como competência em relação a determinadas matérias (direito de personalidade, direito da família, estado civil, nacionalidade, casamento, divórcio, parentesco, poder familiar, regimes matrimoniais e sucessões, recuperação judicial ou liquidação judicial de pessoas jurídicas de direito privado sem cunho comercial)); b) **tribunaux d'instance** (competência local em matéria cível residual para ações pessoais ou relativas a bens móveis cujo valor seja inferior a € 10.000 (dez mil euros), bem como competência em determinados assuntos bloqueio de remuneração, ações indenizatórias por difamação ou insultos, causas em razão de superendividamento de pessoas naturais etc.); c) **tribunaux de commerce** (compostos por comerciantes eleitos pelos seus pares para exercício da judicatura por tempo determinado, têm competência local limitada em matéria comercial (atos de comércio, litígios relativos a empresas comerciais, liquidação judicial e liquidação de empresas comerciais, prevenção de dificuldades — falência, etc.); d) **conseils de prud'hommes** (compostos por juízes eleitos por um mandato renovável de cinco anos, por sufrágio direto, com representação proporcional do colégio patronal e o do

la Cour de cassation, laquelle esta la juridiction suprême dont la mission fondamentale est d'uniformiser l'interprétation de la règle de droit. Parmi les juridictions ainsi soumises au contrôle de la Cour de cassation, on peut établir une nouvelle distinction entre: - d'une part, les juridictions civiles, commerciales et sociales, dont la mission est de statuer sur des litiges d'intérêt privé (et cela par opposition aux juridictions pénales ou administratives qui se prononcent sur des problèmes d'intérêt général). - d'autre part, les juridictions répressives, encore appelées juridictions pénales, qui ont pour rôle de réprimer les infractions au moyen d'une peine (amende, prison, réclusion).

colégio de empregados, têm competência local para conciliar e julgar litígios individuais decorrentes de contratos de emprego ou aprendizagem); e) **tribunaux paritaires des baux ruraux** (presididos por um juiz de instância assistido por quatro avaliadores, têm competência local para decidir disputas que surgem durante um contrato de arrendamento rural); f) **tribunal des affaires de sécurité sociale** (competência para julgar os litígios entre os órgãos do seguro social e seus usuários (contribuições, benefícios etc.)¹⁷); e, g) **cours d'appel** (segundo grau de jurisdição; possuem câmaras especializadas (**chambre sociale**) para julgar os recursos oriundos dos *conseils de prud'hommes*, dos *tribunaux paritaires des baux ruraux* e do *tribunal des affaires de sécurité sociale*).

Compõem o segundo grupo mencionado: a) **tribunaux de police** (competência em matéria de contravenções penais¹⁸); b) **tribunaux correctionnels** (competência em matéria de delitos penais¹⁹); c) **cours d'assises** (competência em matéria de crimes²⁰, são compostas por três juízes togados e seis jurados. Em caso de recurso contra decisão de uma *cour d'assises*, é formada outra *cour d'assises* para novo julgamento, com três juízes togados e nove jurados (é denominada *cour d'assises d'appel*); d) **judge des enfants, tribunaux pour enfants e cours d'assises des mineurs** (competência para julgar atos infracionais cometidos por menores de dezoito anos); e, e) **cours d'appel** (segundo grau de jurisdição; possuem câmaras especializadas (**chambres des appels correctionnels**) para julgar os recursos oriundos dos *tribunaux de police* e dos *tribunaux correctionnels*).

17 Na França, as questões securitárias técnicas médicas (invalidez, incapacidade, etc.) são da competência do **tribunal du contentieux de l'incapacité**, com recurso para a **cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail**.

18 As contravenções, na França, são infrações penais puníveis com uma multa não superior a € 1.500 em princípio e € 3.000 em caso de reincidência (artigos 131-12 e 13 do Código Penal Francês) ou uma sanção restritiva (art. 131-14 do Código Penal Francês: suspensão da carta de condução, retirada da licença de caça, confisco de uma coisa, proibição de emissão de cheques, etc.) (*Les contraventions, sont les infractions pénales punissables d'une amende n'excédant pas 1.500 € en principe et 3.000 € en cas de récidive (art. 131-12 et 13, C. pén.) ou d'une peine restrictive (art. 131-14, C. pén.: suspension du permis de conduire, retrait du permis de chasse, confiscation d'une chose, interdiction d'émettre des chèques, etc.)*) (PERROT, 2017, p. 151).

19 Os delitos, no país de Joana d'Arc, são as infrações penais para as quais é cominada pena de prisão por até dez anos, ou de multa de um dia ou de serviço comunitário, etc. (artigo 131-3, Código Penal Francês) (*Les délits sont les infractions pour lesquelles la peine encourue est une peine d'emprisonnement de dix ans au plus, ou encore une peine de jour-amende ou de travail d'intérêt général, etc. (art. 131-3, C. pén.)*) (PERROT, 2017, p. 151).

20 Crimes, na República Francesa, são as mais graves infrações punidas com pena de reclusão por tempo determinado ou perpétua (seção 131-1, Código Penal) (*Les crimes sont les infractions les plus graves punissables d'une peine de réclusion criminelle à temps ou à perpétuité (art. 131-1, C. pén.)*) (PERROT, 2017, p. 151).

Na ordem judiciária francesa, a *Cour de Cassation* exerce a mais alta jurisdição. Assim, também é chamada de "*Cour Suprême*".

Os processos de matérias civil, comercial, social ou penal são julgados em primeira e segunda instâncias nos órgãos judiciários mencionados, onde são examinadas as questões de fato e de direito. Das decisões de segunda instância pode haver recurso (extraordinário) para a *Cour de Cassation*. Sua função é unificar a jurisprudência, ou seja, garantir que a interpretação dos textos normativos seja a mesma em todo o território francês.

A *Cour de Cassation*, assim, não importa em uma terceira instância de jurisdição. Suas decisões não visam resolver os casos concretos, mas dizer se as regras de direito foram a eles corretamente aplicadas pelos órgãos judiciários inferiores. Logo, se a *Cour Suprême* francesa decidir o contrário, a decisão inferior é anulada para que outra seja prolatada.

Além disso, em razão de sua autoridade legal e moral (esta adquirida ao longo dos anos), o legislador confiou outras missões à *Cour de Cassation*, como, por exemplo, sua manifestação em procedimento consultivo de interpretação das leis, permitindo ao tribunal, sob certas condições, exercer a sua função unificadora da leitura da lei já não *a posteriori*, mas, antes dos julgamentos pelos órgãos jurisdicionais inferiores, os membros da *Cour de Cassation* também são chamados a integrar, mesmo fora do quadro de suas atribuições judiciais, várias organizações de crescente influência e importância no Estado francês (PERROT, 2017, pp. 176 a 178).

Compõem a *Cour de Cassation* (PERROT, 2017, pp. 190 a 192) o primeiro presidente (*premier président*), os presidentes de câmara (*présidents de chambre*), os conselheiros (*conseillers*), os conselheiros referendários (*conseillers référendaires*) e os auditores (*auditeurs*).

O primeiro presidente exerce atividades jurisdicionais e administrativas; decide a urgência de casos e conhece dos pedidos de assistência judiciária; administra a corte. Preside as assembleias plenárias, compostas por dezenove membros: pelo primeiro presidente, por todos os presidentes e decanos (*doyens*) das seis câmaras, bem como por um conselheiro de cada uma delas; preside também as câmaras mistas do tribunal, compostas, em regra, por até treze membros: pelo primeiro presidente, por todos os presidentes e decanos (*doyens*)

de até três câmaras, bem como por dois conselheiros de cada uma delas.

Importante dizer que as matérias apreciadas pelas assembleias plenárias são encaminhadas pelo primeiro presidente ou pelas câmaras. Pode ocorrer quando o caso apresenta uma questão de princípio. Deve sê-lo quando, após a anulação de um acórdão ou julgamento, a decisão da *Cour de Cassation*, for impugnada pelos mesmos fundamentos, ou quando o procurador-geral assim o exigir antes da abertura do processo.

A decisão de cassação feita em plenário, quanto às questões de direito, deve ser respeitada pelos demais órgãos jurisdicionais, já as câmaras mistas são formadas quando um caso trata de questão da competência de várias câmaras. Visa resolver as diferenças de jurisprudência entre as câmaras da *Cour de Cassation*.

Além das suas funções jurisdicionais e administrativas internas, o primeiro presidente, externamente, preside o *Conseil supérieur de la magistrature* e o *conseil d'administration de l'Ecole nationale de la magistrature*. Como “primeiro magistrado da França”, é também consultado por várias autoridades do Estado, em especial sobre anteprojetos de leis e decretos relativos ao processo perante a *Cour de Cassation*, além das principais reformas que afetam a justiça; também representa a magistratura durante as reuniões nacionais ou internacionais. Por fim, cumpre dizer que, nos últimos anos, o primeiro presidente tem se reunido como cada primeiro presidente das cortes inferiores para trocar experiências e reforçar laços, permitindo, inclusive, que a *Cour de Cassation* saiba a respeito de quais demandas irá analisar.

Os presidentes de câmara, em número de seis, presidem as audiências de suas respectivas câmaras. Na sua ausência, as audiências são comandadas pelo mais antigo conselheiro da câmara, chamado decano (*doyen*), ou, na sua falta, pelo mais antigo dos conselheiros presentes. Há seis câmaras na *Cour de Cassation*, cada uma com um presidente e diversos conselheiros²¹: três câmaras civis “*stricto sensu*”, uma câmara comercial, econômica e financeira, uma câmara social e uma câmara penal. O presidente de cada câmara atribui a

um número ímpar de conselheiros (três ou cinco), alternadamente, a solução dos recursos. Também são realizadas sessões plenárias nas câmaras quando houver possibilidade de a decisão a ser proferida modificar a jurisprudência ou em questões sensíveis.

Os conselheiros (juizes da *Cour de Cassation*) são nomeados por decreto do Presidente da República Francesa, por indicação do *Conseil supérieur de la magistrature* dentre magistrados da ordem judicial, além de professores de direito ou advogados ou, ainda, conselheiros de serviço extraordinários (nomeados por oito anos, devido à sua experiência profissional). Os conselheiros também são designados pelo primeiro presidente para participar de diferentes comissões e instituições.

Os conselheiros referendários, cujos cargos foram inicialmente criados em 1967 para acelerar os julgamentos, são escolhidos dentre os juizes relativamente jovens dos tribunais inferiores, para exercer atividades na *Cour Suprême* por um período não superior a dez anos. Deliberam nos casos em que são relatores e naqueles em que são chamados a participar do julgamento em razão de ocasional falta de quórum de *conseillers* na câmara. Nos demais casos, têm apenas voz consultiva durante as deliberações.

Os auditores são jovens magistrados, de menor hierarquia que os *conseillers référendaires*, responsáveis por atividades administrativas de apoio às decisões, como documentação, realização de pesquisa e estudos e elaboração de relatórios.

4.5. *Conseil D'état*

Feito rápido giro sobre o *Conseil Constitutionnel*, o *Tribunal des Conflits* e a *Cour de cassation*, importa agora tratar, ainda no âmbito dos tribunais superiores franceses, do *Conseil d'État*.

A respeito, cumpre primeiro trazer à baila a lição de Caroline Dal Poz Ezequiel sobre a divisão de competências entre as duas ordens de jurisdição francesas:

A repartição de competência entre as ordens jurisdicionais administrativa e judicial não foi previamente estabelecida pelo legislador francês; é na verdade fruto empírico da jurisprudência das cortes superiores daquele país. Dessa forma, ante a ausência de um texto legal geral, a competência da jurisdição administrativa passou - e ainda passa - por momentos de alargamento e retração, sendo que os próprios autores que se dedicam a defini-la entendem que

²¹ Em contagem realizada no sítio eletrônico da *Cour de Cassation*, constatou-se o seguinte número de conselheiros por câmara, afóra seus presidentes, decanos e conselheiros referendários: a) primeira câmara civil: quatorze conselheiros; b) segunda câmara civil: quatorze conselheiros; c) terceira câmara civil: treze conselheiros; d) câmara comercial, econômica e financeira: quinze conselheiros; e) câmara social: dezessete conselheiros; e, f) câmara penal: vinte e quatro conselheiros. Disponível em <https://www.courdecassation.fr/institution_1/composition_56/>. Acesso em 30 jun. 2018.

tal tarefa é bastante complicada. (2016, pp. 309 a 310)

Apesar disso, conforme também discorre (EZEQUIEL, 2016, pp. 310 a 311), pode-se definir algumas orientações para fixação da competência da jurisdição da ordem administrativa francesa, observada a regra geral “de que a jurisdição administrativa é competente para julgar as demandas que envolvam a atividade administrativa das pessoas jurídicas de direito público francesas”: a) anulação e revisão de atos administrativos; b) julgamento de causas que tratam das atividades administrativas das pessoas jurídicas de direito público francesas²²; e, c) julgamento de casos que versem sobre a organização do serviço público judiciário²³.

A ordem administrativa francesa é formada, em sua base, por quarenta e dois *tribunaux administratifs*²⁴; também é composta, em nível intermediário, por oito *cours administratives d'appel*²⁵; e o seu órgão de cúpula é o *Conseil d'État*²⁶.

Os *tribunaux administratifs* foram criados em 1953. Têm competência de direito administrativo comum em primeira instância, em especial para casos de impugnação de um ato administrativo ou de uma ação por danos contra os serviços públicos. É para eles que os demandantes devem primeiro se dirigir²⁷. Além disso, também atuam como órgãos opinativos de questões jurídicas para os *préfets* de sua jurisdição (EZEQUIEL, 2016, p. 312).

As *cours administratives d'appel*, instituídas em 1987, são os tribunais interregionais de segunda instância

²² Inclusive “os conflitos decorrentes da atividade administrativa exercida pela França fora do país” (EZEQUIEL, 2016, p. 311).

²³ Caroline Dal Poz Ezequiel (2016, pp. 310 e 311) ainda revela as seguintes hipóteses em que a apreciação das causas compete à jurisdição da ordem judicial francesa: “(a) as matérias que por sua natureza são reservadas à jurisdição judicial, como a liberdade e a propriedade imobiliária [...]; (b) as matérias que o legislador, conforme seu juízo de conveniência, determinar que devam ser conhecidas também pela jurisdição judicial”; (c) “[...] os litígios oriundos da atividade de pessoas privadas ou de pessoas jurídicas de direito público estrangeiras, tais como outros Estados e organizações internacionais”; (d) as demandas que envolvam “atividades não administrativas exercidas pelos entes públicos franceses”; (e) as causas que tratam de “atividades legislativa e diplomática e [...] atos de governo realizados pelo Executivo”; e, (f) os feitos que tratam de “atos de gestão privada realizados pela Administração”.

²⁴ Localizados nas regiões de Amiens, Basse-Terre, Bastia, Besançon, Bordeaux, Caen, Cayenne, Cergy-Pontoise, Châlons-en-Champagne, Clermont-Ferrand, Dijon, Fort-de-France, Grenoble, Lille, Limoges, Lyon, Mamoudzou, Marseille, Mata Utu, Melun, Montpellier, Montreuil, Nancy, Nantes, Nice, Nîmes, Nouméa, Orléans, Papeete, Paris, Pau, Poitiers, Rennes, Rouen, Saint-Barthélemy, Saint-Denis, Saint-Martin, Saint-Pierre, Strasbourg, Toulon, Toulouse e Versailles.

²⁵ Localizadas em Bordeaux, Douai, Lyon, Marselha, Nancy, Nantes, Paris e Versailles.

²⁶ Localizado no *Palais Royal* em Paris desde 1875.

²⁷ *Ministère de la Justice*: disponível em <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-administratif-10034/tribunal-administratif-12024.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

administrativa presididos por *conseillers d'État*. São competentes para decidir os recursos interpostos por uma pessoa privada ou por uma administração contra as decisões emanadas dos *tribunaux administratifs*²⁸ de sua região, exceto quando houver disposição em sentido contrário (normalmente para evitar uma dispersão regional susceptível de comprometer a unidade da jurisprudência ou quando se tratar de disputas relativas a eleições municipais e cantonais: nesses casos a jurisdição de apelação continua a pertencer excepcionalmente ao Conselho de Estado). Além disso, cada *cours administrative d'appel* exerce poderes consultivos com o prefeito regional²⁹.

Conforme leciona Perrot (2017, pp. 202 e 206 a 209), O *Conseil d'État* é o supremo tribunal da ordem administrativa. Foi criado em 1799 por Napoleão Bonaparte, sobre a herança de antigas instituições que levaram esse nome sob a monarquia³⁰. Assim como a *Cour de Cassation* é uma instituição de prestígio pela sua história e sua importância na nação francesa.

O *Conseil d'État* desempenha um papel híbrido na República Francesa: exerce atividades jurisdicionais relevantes, tanto de fato como de direito, mas também está envolvido na elaboração de regras jurídicas em todos os assuntos. É investido de poderes opinativos para a administração e o governo. Emite pareceres (em regra não vinculantes) sobre contas, ordens e decretos, neste último caso, não apenas sobre a retidão jurídica do texto, mas também sobre a sua conveniência. Também é chamado a prestar assessoria jurídica à administração sobre certas questões específicas. E o artigo L112-3 do *Code de justice administrative (Cja)* ainda permite que o *Conseil d'État*, por iniciativa própria, chame a atenção das autoridades públicas para reformas legislativas, regulamentares ou administrativas que lhe pareçam ser do interesse geral (PERROT, 2017, p. 202).

Compõem o *Conseil d'État*, em um total de trezentos membros, o vice-presidente (*vice-président*), os presidentes de seção (*présidents de section*), os conselheiros de Estado (*conseillers d'État*), os mestres de petições (*maîtres des*

²⁸ *Ministère de la Justice*: disponível em <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-administratif-10034/cour-administrative-dappel-12022.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

²⁹ Patrick Gérard, *La Juridiction administrative, La Documentation Française*. Paris, 2017, p. 167-168.

³⁰ *Ministère de la Justice*: disponível em <<http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-administratif-10034/conseil-detat-10029.html>>. Acesso em 30 jun. 2018.

requêtes) e os auditores (*auditeurs*). O vice-presidente é o chefe do *Conseil d'État*. Ele administra o Conselho e é assessorado nas tarefas administrativas por um secretário-geral³¹. Há presidentes de seção, uma para cada uma das sete existentes no *Conseil d'État*.

Os conselheiros de Estado, membros do ápice da carreira, são divididos em duas categorias: a) conselheiros de Estado no serviço ordinário (permanente) e b) conselheiros de Estado em serviço extraordinário (no total de doze), chamados a permanecer temporariamente no *Conseil d'État* por um período de cinco anos. Os mestres de petições (*maîtres des requêtes*) encontram-se no nível intermediário. Essa denominação remonta a época em que os pedidos eram apresentados ao conselho do rei por uma pessoa assim chamada (PERROT, 2017, p. 206)³². Os auditores são os membros do *Conseil d'État* que estão no início da carreira. São divididos em duas classes.

O recrutamento, nomeação e promoção dos membros do *Conseil d'État* são complexos, conforme se observa da leitura dos arts. L133-1 e seguintes do *Code de justice administrative* (Cja).

Em síntese, conforme informações apresentadas no próprio sítio eletrônico do *Conseil d'État*, seus membros são selecionados por concurso ou pela via externa:

[...] Em média, cinco cargos de auditor são propostos cada ano aos alunos mais bem classificados ao término da Escola Nacional de Administração (ENA). Ao final de

quatro anos nesse cargo, os auditores são promovidos a «*maîtres des requêtes*» e, doze anos após essa primeira promoção, passam a conselheiros de Estado. O único critério de promoção é a antiguidade, regra que constitui [...] importante garantia de independência. Além da via do concurso, o recrutamento pode advir da via externa: um quarto dos *maîtres des requêtes* e um terço dos conselheiros de Estado são escolhidos pelo governo entre personalidades externas ao Conselho. Uma parte das nomeações pela via externa é reservada aos membros dos tribunais administrativos e das cortes administrativas de apelação, após proposta do Vice-presidente do Conselho de Estado. Além disso, o Conselho de Estado conta com conselheiros em serviço extraordinário, nomeados por quatro anos e que são membros apenas das seções administrativas. A via externa e o serviço extraordinário enriquecem o Conselho de Estado com uma valiosa diversidade de experiências e de competências. Os membros são afetados simultânea ou sucessivamente à seção do contencioso (juiz supremo da ordem administrativa) e a uma seção administrativa (conselheiro do governo). Certos membros optam por trabalhar fora do Conselho de Estado, para, por exemplo, atuar ao lado do Presidente da República, do Primeiro Ministro ou de outros membros do governo. Eles podem igualmente ser desligados do Conselho para ocupar cargos superiores da administração francesa. Alguns conselheiros de Estado atuam como juizes nacionais nas mais altas jurisdições internacionais (Corte Internacional de Justiça, Corte Europeia de Justiça, Corte Europeia de Direitos Humanos). Por fim, alguns membros pedem para ser postos em disponibilidade, particularmente a fim de exercerem temporariamente funções no setor privado³³.

O *Conseil d'État* é dividido em seções, seis administrativas (finanças, interior, obras públicas, social, administração e relatórios e estudos) e uma de litígios.

As seções administrativas, subdivididas em vários departamentos especializados, emitem pareceres sobre projetos de lei ou decretos ou sobre as questões jurídicas enfrentadas pelo governo ou pela administração.

A seção de litígios julga os recursos contenciosos que se enquadram na jurisdição da ordem administrativa. É comandada por um presidente de seção, assistido por três presidentes adjuntos e composto apenas por conselheiros de Estado no serviço ordinário, mestres de

31 O presidente do *Conseil d'État* é o Primeiro Ministro (*Premier ministre*) e, na sua ausência, o Ministro da Justiça, conforme dispõe o art. L121-1 do *Code de justice administrative*. Conforme leciona Roger Perrot (2017, pp. 206 e 207), essa presidência é puramente formal e simbólica, sendo exercida por ocasião de certas cerimônias. Ocorre porque o chefe teórico do *Conseil d'État* é o próprio chefe do governo, transmitindo a ideia de que a jurisdição administrativa procede da administração e, no caso, do seu nível mais alto. Assim, para respeitar esta presidência simbólica, o chefe do Conselho de Estado tem o título mais modesto de "vice-presidente". No original: *En droit, d'après l'article L. 121-1 C. just. Adm., le président du Conseil d'État est le Premier ministre et, en son absence, le garde des Sceaux. Mais cette présidence est de purpurême: elle est exercée de façon protocolaire à l'occasion de certaines cérémonies; elle est donc purement symbolique. Cette situation n'em est pas moins révélatrice: dans la mesure où le chef théorique du Conseil d'État est le chef du gouvernement lui-même, elle fait clairement apparaître l'idée que la juridiction administrative procede de l'administration; et ici à son niveau le plus élevé. C'est donc pour respecter cette présidence symbolique que celui qui dirige en fait le Conseil d'État porte le titre plus modeste de «vice-président»*. O título "vice-presidente", de acordo com folheto informativo entregue pelo próprio *Conseil d'État* quando lá realizada visita também se justifica por razões históricas, remetendo "à época em que o Conselho de Estado era presidido pelo Chefe de Governo ou por um ministro, com o apoio do vice-presidente".

32 No original: *les maîtres des requêtes. Cette appellation traditionnelle et un peu anachronique est la survivance lointaine du temps où les requêtes étaient présentées au conseil du roi par un personnage que l'on appelait précisément un « maître des requêtes »*.

33 Disponível em: <<http://portugues.conseil-etat.fr/Os-membros>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

petições e auditores (*Cja*, art. R. 122-2), sendo dividida em dez câmaras especializadas, cada uma composta por três conselheiros de Estado no serviço ordinário, um dos quais atua como presidente, sendo os outros dois assessores (*Cja*, art. R. 122-1).

Em regra, a câmara da seção de litígios que analisou um determinado caso o decide, presentes ao menos três membros com voz ativa (*Cja*, art. R. 122-14). Certas demandas complexas são julgadas por mais de uma câmara, em formação reunida (*Cja*, art. R. 122-15). Outras, ante os problemas jurídicos ou políticos que apresenta, são julgadas, para evitar questionamentos, pela seção de litígios, composta pelo seu presidente e vice-presidentes, pelos presidentes das câmaras ou de alguma composição reunida e os relatores dos casos (*Cja*, art. R. 122-18). Por fim, alguns casos de extrema importância que tratem de sérias questões principiológicas, podem ser submetidos a julgamento pela assembleia de contencioso, presidida pelo vice-presidente do *Conseil d'État* e composta pelos presidentes de seções (administrativas e de litígios), os três vice-presidentes da seção de litígios, o presidente da câmara em que tramitou o caso ou da formação reunida, os quatro presidentes de câmara mais graduados em suas funções, além do anterior e o relator (*Cja*, art. R. 122-20).

No exercício da jurisdição administrativa, o *Conseil d'État* pode agir como juiz de primeira instância (competência originária), juiz de apelação (competência recursal ordinária) ou juiz de cassação³⁴.

34 Conforme leciona Roger Perrot (2017, p. 223), é a história que explica esses fatos. Os poderes jurisdicionais do *Conseil d'État*, que por muito tempo foi a única jurisdição administrativa ordinária, foram paulatinamente dispersos regionalmente, primeiro aos *tribunaux administratifs* (1953) e depois às *cours administratives d'appel* (1987). Porém, isso não ocorreu de forma total, pois há necessidade de se preservar a homogeneidade da jurisprudência em todo o país para certos litígios, que devem ser resolvidos por um tribunal suficientemente prestigioso para que uma decisão seja imposta a todas as autoridades públicas. Os diplomas normativos que estabeleceram os tribunais administrativos em 1953 e as cortes administrativas de apelação em 1987, reservaram expressamente ao Conselho de Estado o conhecimento de certas soluções que seriam difíceis de conceber se pudessem ser resolvidas apenas em último recurso. Assim, esses "núcleos duros" escaparam da regionalização da justiça administrativa, o que explica por que o *Conseil d'État* pode ser, ao mesmo tempo, de acordo com as circunstâncias, juiz de primeira instância, juiz de segunda instância e juiz de cassação. No original: *L'histoire explique cette originalité fondamentale. Il a été dit précédemment [...] pourquoi les attributions juridictionnelles du Conseil d'État, qui fut longtemps l'unique juridiction administrative de droit commun, ont été dispersées régionalement. Il faut ajouter maintenant que cette n'a pas été totale; et qu'elle ne pouvait pas l'être si l'on voulait sauvegarder l'homogénéité de la jurisprudence. S'agissant de porter un jugement sur l'action administrative, il est en effet indispensable que certaines contestations soient tranchées de façon uniforme pour l'ensemble du pays, par une juridiction suffisamment prestigieuse pour que sa décision s'impose aux autorités publiques. Aussi bien, les textes qui instituèrent les tribunaux administratifs en 1953 [...] et les cours administratives d'appel en 1987 [...], ont-ils pris soin de réserver expressément au Conseil d'État la connaissance de certains recours dont on concevait mal qu'ils puissent être tranchés en dernier ressort,*

O *Conseil d'État* atua como juiz de primeira (e última) instância excepcionalmente em questões de âmbito nacional, em razão da personalidade do autor do litígio (atos que provêm de autoridade nacional — Presidente da República, Primeiro Ministro ou Ministro) ou diante da condição do agente público abrangido pela medida contestada (aqueles nomeados para assumir responsabilidades de nível nacional — reitor de academia, prefeitos, generais (PERROT, 2017, pp. 223 e 224). Assim, como juiz de primeira e última instância, o *Conseil d'État* julga os pedidos contra decretos, os atos regulamentares dos ministros, as disputas das eleições regionais ou europeias³⁵.

Como juiz de apelação, o *Conseil d'État*, apesar da existência, desde 1987, das *cours administratives d'appel* (que têm competência, em regra para decidir sobre os recursos contra julgamentos prestados pelos *tribunaux administratifs*), excepcionalmente julga recursos ordinários quando: a) a decisão de primeira instância não emanar de um *tribunal administratif* e a jurisdição administrativa especial não possuir hierarquia própria em segundo grau³⁶; b) o litígio versar sobre eleições municipais ou cantonais; e, c) o *tribunal administratif* (ou a *cour administrative d'appel*) provocá-lo a se pronunciar sobre uma questão nova de direito, que apresenta dificuldade séria e surge em inúmeros litígios, ficando a decisão sobre o mérito suspensa até manifestação do *Conseil d'État*.

Por fim, na qualidade de juiz de cassação, compete ao *Conseil d'État* desempenhar papel semelhante ao da *Cour de Cassation*, dizendo se as regras de direito foram corretamente aplicadas pelos órgãos inferiores. Mas há algumas particularidades. A primeira refere-se às condições de admissão dos recursos, que são amplamente aceitos. Salvo disposição em contrário, qualquer decisão proferida

de façon différente selon la juridiction régionale qui a été saisie. C'est en d'autres termes, l'existence de ces <<noyaux durs>> ayant échappé à la régionalisation de la justice administrative qui explique pourquoi le Conseil d'État peut être tout à la fois, selon les circonstances, juge de première instance (I), juge d'appel (II), et juge de cassation (III).

35 Disponível em: <<http://www.conseil-etat.fr/Conseil-d-Etat/Missions/Juger-l-administration>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

36 Além do *Conseil d'État*, dos *tribunaux administratifs* e das *cours administratives d'appel*, existem muitas outras jurisdições administrativas na França, limitadas a domínios específicos, vulgarmente denominadas "jurisdictions administratives à compétence spéciale". Perrot (2017, p. 227), explica que essas jurisdições administrativas são extremamente numerosas e sua relação varia de acordo com cada doutrinador. Ele lista as mais conhecidas: *cour des comptes, cour de discipline budgétaire et financière, l'autorité de la concurrence, le conseil supérieur de l'éducation nationale, le conseil supérieur de l'audiovisuel, les divers conseils régionaux ou nationaux de certains ordres professionnels.*

em última instância por qualquer jurisdição administrativa francesa pode ser submetida ao *Conseil d'État*. Porém, desde a reforma de 1987, que instituiu as *cours administratives d'appel*, os recursos ao Conselho de Estado agora estão sujeitos a um "procedimento de admissão anterior", no qual pode a suprema corte administrativa francesa imediatamente negar-lhes provimento se forem inadmissíveis ou não contiverem fundamentos sérios, evitando, assim, tornar-se necessária terceira instância recursal. A segunda particularidade é que, apesar de agir como juiz de cassação, em alguns casos, o *Conseil d'État* não determina, ao acolher o recurso, que a questão seja encaminhada para outro tribunal da mesma natureza que aquele cuja decisão foi anulada, para que seja julgado novamente o mérito, pois, em questões administrativas, há cortes inferiores de formação única, sobretudo naquelas de jurisdição administrativa especial, e porque há assuntos administrativos que prescindem de produção de provas sobre fatos. Assim, pode o *Conseil d'État*, ao anular uma decisão proferida em última instância, já resolver o mérito, se interessar à boa administração da justiça, evitando custos e atrasos e prestigiando a homogeneidade da jurisprudência.

5. Reflexões a partir do estudo comparado das estruturas e competências dos tribunais superiores do Brasil e da França

Apresentadas, em linhas gerais, as estruturas, composições e competências dos tribunais superiores Brasileiros e franceses que exercem jurisdição, cumpre neste item trazer algumas reflexões sobre o estudo comparado das instituições analisadas nos dois países.

A primeira (e mais evidente) diferença entre os modelos Brasileiro e francês é a unidade de jurisdição Brasileira e a dualidade de jurisdição francesa. No Brasil, todos os órgãos jurisdicionais estão sujeitos ao controle jurisdicional do Supremo Tribunal Federal. Na França, há duas supremas cortes, uma para a jurisdição da ordem judicial, a *Cour de Cassation*, e outra para a jurisdição da ordem administrativa, o *Conseil d'État*.

Apesar disso, ainda que nos níveis inferiores haja esmiuçamento semelhante das competências entre diversos órgãos jurisdicionais³⁷ em nível superior, a justiça

Brasileira é muito mais especializada que a francesa. Enquanto no Brasil há quatro tribunais superiores, uma para as causas residuais federais e estaduais (o Superior Tribunal de Justiça) e três para causas específicas trabalhistas, eleitorais e militares (Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Regional Eleitoral e Superior Tribunal Militar), todos, é verdade, sujeitos ao controle jurisdicional final do Supremo Tribunal Federal, na França há apenas duas Cortes Superiores nas ordens judiciária e administrativa (*Cour de Cassation* e *Conseil d'État*), observado, de toda sorte, que a primeira (*Cour de Cassation*) é dividida em três câmaras civis "*stricto sensu*", uma câmara comercial, econômica e financeira, uma câmara social e uma câmara penal e a segunda (*Conseil d'État*) tem a sua seção de litígios separada em dez câmaras administrativas especializadas.

Outro importante ponto a destacar diz respeito às cortes constitucionais dos dois países. No Brasil, a guarda da Constituição é feita pelo Supremo Tribunal Federal, corte suprema que integra a estrutura institucional do Judiciário Brasileiro, sendo composta de onze ministros, nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal, que tem a garantia da vitaliciedade nos seus cargos. O STF ainda se dedica a outras diversas causas, inclusive julgar ações originárias. Na França, o controle de constitucionalidade é atribuído exclusivamente a um órgão especializado e independente do Judiciário, o *Conseil Constitutionnel*, composto também por um número reduzido de membros, porém nove não vitalícios, nomeados pelo Presidente da República e pelos presidentes de cada uma das Casas parlamentares (Assembleia Nacional e Senado) por períodos de nove anos. Mas, diferentemente do Estado Brasileiro, também compõe o *Conseil Constitutionnel* os ex-presidentes da República francesa, considerados membros de direito, com cargos vitalícios. O *Conseil Constitutionnel* francês, ao contrário do STF no Brasil, além de competências jurisdicionais, também exerce competência consultivas, emitindo parecer com relação à implementação das medidas excepcionais de defesa, sobre a organização das contas para as eleições do Presidente da República e referendos e a respeito das eleições parlamentares e presidenciais, fazendo recomendações para sua condução. Ainda, no âmbito eleitoral, supervisiona a regularidade da eleição do Presidente da República e os referendos,

crimes, além, é claro, da jurisdição administrativa em primeiro grau que, como visto, também pode se especializar.

proclamando seus resultados. Fiscaliza, também a regularidade das eleições dos membros do Parlamento, elegibilidades e situações de incompatibilidade, inclusive o financiamento das despesas eleitorais. No Brasil, as primeiras consultas (implementação de medidas de defesa) são atribuídas ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional, não integrados por membros do Poder Judiciário, e as questões relativas às eleições (consultivas ou fiscalizatórias) são atribuídas à Justiça Eleitoral, sob o comando do Tribunal Superior Eleitoral.

Quanto ao momento em que as cortes constitucionais realizam o controle de constitucionalidade das leis e demais atos normativos, no Brasil é feito sempre “*a posteriori*” (repressivo), depois da entrada em vigor dos textos legais, de forma difusa ou concentrada. Na França, contudo, há possibilidade de o *Conseil Constitutionnel* exercer controle preventivo de constitucionalidade de atos normativos nas hipóteses previstas nos arts. 38, 46 e 61 da Constituição Francesa.

Já o controle repressivo concentrado e abstrato ou difuso e concreto de constitucionalidade está presente no Brasil há muitos anos. O primeiro (concentrado e abstrato) é feito no STF, por meio das ações constitucionais diretas de inconstitucionalidade, declaratórias de constitucionalidade e de arguição de descumprimento de direito fundamental. O segundo (difuso e concreto) é realizado sobretudo no julgamento dos recursos extraordinários que a corte conhece, observado que, ante o modelo estadunidense adotado, não só o Supremo Tribunal Federal, mas qualquer órgão jurisdicional Brasileiro pode declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato normativo. Na França, por outro lado, além do controle concentrado e abstrato de constitucionalidade tardar a se desenvolver, somente a partir de 2010, quando da criação da “*question prioritaire de constitutionnalité*” (QPC), passou a haver certo controle de constitucionalidade em casos concretos e somente pelo *Conseil Constitutionnel*, ao ser instigado a fazê-lo pelo *Conseil d'État* ou pela *Cour de Cassation*.

Em relação aos conflitos de competência, no Brasil, devido à jurisdição única, o Supremo Tribunal Federal dirige aqueles que envolvam Tribunais Superiores e o Superior Tribunal de Justiça aqueles estabelecidos entre outros tribunais de “Justiças” diferentes³⁸. Na França, os conflitos

³⁸ Pela lógica do sistema, O STF também deveria decidir esses

entre as jurisdições da ordem judicial e administrativa não são afetos ao *Conseil Constitutionnel*, pois órgão apartado da estrutura do Judiciário e com funções e guarda da Constituição, sendo levados para solução ao *Tribunal des Conflits*, cuja composição, em respeito à dualidade da jurisdição, é paritária entre membros do *Conseil d'État* e da *Cour de Cassation* (quatro conselheiros de Estado eleitos pela Assembleia Geral do *Conseil d'État*; quatro magistrados da *Cour de Cassation*, eleitos pelos seus pares; dois suplentes eleitos, um pela Assembleia Geral do *Conseil d'État* e outro pelos magistrados da *Cour de Cassation*). Esse tribunal também julga, diretamente, ações de indenização intentadas em razão de duração total excessiva dos processos relativos à mesma controvérsia, em trâmite perante as distintas jurisdições ou até no próprio *Tribunal des Conflits*, o que não existe no Brasil.

No que tange às cortes superiores que tratam de questões infraconstitucionais, de uniformização da interpretação da lei, nota-se que os tribunais superiores Brasileiros (STJ, TST, TSE e STM) têm composições reduzidas (respectivamente trinta e três, vinte e sete, sete e quinze membros) em relação aos franceses, pois a *Cour de Cassation* é integrada, conforme contagem efetuada no seu sítio eletrônico, afora os presidentes de câmara, decanos e conselheiros referendários, por noventa e sete conselheiros³⁹ e o *Conseil d'État* conta com trezentos membros^{40,41}.

conflitos, mas, para evitar sobrecarga de trabalho, houve uma espécie de “delegação” de competência, pela Constituição Federal Brasileira ao STJ. Os conflitos “internos” de jurisdição são resolvidos dentro das próprias “Justiças”, pelos órgãos de instâncias superiores comuns aos dos envolvidos. Por exemplo: a) conflitos entre juízes estaduais do mesmo Estado são solucionados pelo Tribunal de Justiça a que estejam vinculados. Se, porém, vinculados a Tribunais de Justiça de Estados diversos, são resolvidos pelo STJ; e, b) conflitos entre juízes do trabalho da mesma região, são decididos pelo TRT desta região, mas conflitos entre juízes trabalhistas ou entre TRTs de regiões diferentes são dirimidos pelo TST.

³⁹ Assim distribuídos: a) primeira câmara civil: quatorze conselheiros; b) segunda câmara civil: quatorze conselheiros; c) terceira câmara civil: treze conselheiros; d) câmara comercial, econômica e financeira: quinze conselheiros; e) câmara social: dezesseze conselheiros; e, f) câmara penal: vinte e quatro conselheiros.

⁴⁰ Observado que muitos deles atuam nas seis administrativas (finanças, interior, obras públicas, social, administração e relatórios e estudos), emitindo pareceres sobre projetos de lei ou decretos ou sobre as questões jurídicas enfrentadas pelo governo ou pela administração, sem, portanto, funções jurisdicionais administrativas.

⁴¹ Em número de membros, a *Cour de Cassation* e o *Conseil d'État* se aproximam muito mais dos grandes tribunais regionais e estaduais Brasileiros do que das nossas cortes de substituição. Na *Cour de Cassation* há, inclusive, a presença dos conselheiros referendários (*conseillers référendaires*), cujos cargos foram criados para aceleração dos julgamentos e que poderiam ser comparados, na magistratura bandeirante, aos juízes substitutos em segundo grau, apesar de aqueles (*conseillers référendaires*) exercerem atividades na *Cour Suprême* por um período não superior a dez anos e estes (juízes substitutos em segundo grau paulistas) gozarem de vitaliciedade e inamovibilidade nos seus cargos. Por outro lado, a *Cour de Cassation* conta em seu quadro com auditores (*auditeurs*), jovens magistrados responsáveis por atividades administrativas de apoio às decisões, como documentação, realização de pesquisa e estudos e elaboração de relatórios, atividades que se aproximam das feitas pelos juízes instrutores

A forma de nomeação dos membros dos tribunais superiores Brasileiros e franceses também é bem distinta. No Brasil, a nomeação de Ministros para o Supremo Tribunal Federal e demais cortes superiores (Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior do Trabalho, Tribunal Superior Eleitoral — para os membros oriundos da advocacia — e Superior Tribunal Militar) é sempre feita por indicação do Presidente da República. No caso dos tribunais de sobreposição (STJ, TST, TSE e STM) há também de se observar regras de origem dos indicados. E para o STF, STJ, TST e STM (para os membros civis) há limites mínimo e máximo de idade (trinta e cinco a sessenta e cinco anos). São também exigidos requisitos de notável saber jurídico e reputação ilibada para as indicações ao STF, STJ, TST, TSE e STM (para os membros oriundos da advocacia). E as nomeações devem ser aprovadas pelo Senado Federal Brasileiro quanto aos indicados para o STF, STJ, TST e STM. Na França, por seu turno, os conselheiros da *Cour de Cassation* são nomeados por decreto do Presidente da República Francesa, por indicação do *Conseil supérieur de la magistrature* dentre magistrados da ordem judicial, além de professores de direito ou advogados ou, ainda, conselheiros de serviço extraordinários (nomeados por oito anos, devido à sua experiência profissional). Já os membros do *Conseil d'État* são selecionados por concurso ou pela via externa, dentre os melhores alunos da Escola Nacional de Administração, dos *tribunaux administratifs* e das *cours administratives d'appel* (após proposta do Vice-presidente do Conselho de Estado), além de nomeações feitas pelo governo e nomeações para serviços extraordinários por tempo determinado, observado que há um verdadeiro plano de carreira para aqueles indicados para os cargos inferiores (auditores e *maîtres des requêtes*).

Outro ponto interessante a destacar é a inexistência, na legislação Brasileira, exceto no que tange a consultas eleitorais (CEI, art. 23, XII), da possibilidade de formação de um procedimento consultivo judicial aos tribunais superiores pátrios (exceto TSE) nos moldes do previsto para *Cour de Cassation* francesa, que pode se manifestar previamente, sob certas condições, sobre a interpretação das leis, permitindo exercer a sua função unificadora da leitura da lei antes dos julgamentos pelos órgãos jurisdicionais inferiores.

Não se pode deixar de mencionar também a peculiar formação do *Conseil*
e auxiliares do Supremo Tribunal Federal.

d'État, que, como exposto, desempenha um papel híbrido na República Francesa, uma vez que, além de exercer atividades jurisdicionais relevantes nas questões administrativas, como juiz de primeira instância (competência originária), juiz de apelação (competência recursal ordinária) ou juiz de cassação, também tem poderes opinativos para a administração e o governo, emitindo pareceres e alertando as autoridades públicas para reformas legislativas, regulamentares ou administrativas de interesse geral. Não há, no Brasil, qualquer órgão jurisdicional com funções semelhantes.

6. Conclusões

Diante de tudo o que foi apresentado, chega-se às seguintes conclusões do presente estudo comparado das cortes superiores jurisdicionais existentes no Brasil e na França.

Os sistemas Brasileiro e francês são muito distintos. No Brasil a jurisdição é una, mas muito especializada, mesmo em nível superior. Na França há dualidade de jurisdição (judicial e administrativa), cada uma com sua Corte Suprema (*Cour de Cassation* e *Conseil d'État*).

Não se revela necessário ou mesmo conveniente implantar, no Brasil, o sistema dual francês de jurisdições. A complexidade e as diferenças dos sistemas Brasileiro e francês é tamanha que qualquer mudança (aqui ou lá) demandaria alterações profundas nas estruturas existentes e que, bem ou mal, têm funcionado, às suas maneiras, nos dois países.

Alguns institutos existentes no direito francês, porém, poderiam ser aproveitados na realidade jurídica Brasileira. O controle preventivo de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, em certos casos, poderia ser implantado no Brasil, evitando que projetos de normas inconstitucionais viessem se converter em leis e entrar em vigor, gerando vários questionamentos, para, somente "*a posteriori*", ser retirada a norma violadora da Lei Maior do ordenamento jurídico.

A ação indenizatória por demora na definição de competência de órgão judicial, nos moldes daquela prevista pelo *Tribunal de Conflits* francês (lá para definição de ordem jurisdicional competente para o caso) também poderia ser adotada no Brasil, com os ajustes necessários à nossa realidade, inclusive para prestigiar o princípio constitucional da razoável duração do processo.

Também se revela interessante a possibilidade de se instituir, no Brasil, o procedimento de consulta judicial quanto à interpretação das leis, permitindo uma manifestação prévia dos tribunais superiores, sobretudo do Superior Tribunal de Justiça, para uniformização antecedente da jurisprudência, o que traria maior segurança jurídica.

Por fim, pensamos que a participação opinativa do Poder Judiciário no processo legislativo Brasileira, com inspiração no modelo francês, em especial na atuação do *Conseil d'État*, também se revela interessante, observado que hoje ela inexistente em nossas terras. Deverá, porém, se implementada, ser adaptada à realidade Brasileira, não podendo ser realizado mero transplante do modelo francês, pois ele é muito diverso da concepção dos órgãos judiciários pátrios.

Referências

- AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do; CARVALHAL, Ana Paula Zavarize. Comentário ao artigo 122. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2009, pp. 1173, 1174, 1504 e 1505.
- BOSSLER, Fábio Luís. *Os limites constitucionais de atuação do Conselho Nacional de Justiça*. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade de São Paulo. São Paulo. 2015. 394 folhas.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- CONEGLIAN, Olivar. A Justiça Eleitoral: o Poder Executivo das eleições, uma justiça diferente. In: *Direito eleitoral contemporâneo: doutrina e jurisprudência*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.
- EZEQUIEL, Caroline Dal Poz. A jurisdição administrativa francesa e o *Conseil d'État*. In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da; ALVES, Angela Limongi Alvarenga; NAHAS, Fernando W. Bunemer; MELONCINI, Maria Isabela Haro (Orgs). *Temas atuais de direito público: diálogos entre Brasil e França*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2009, pp. 303 a 316.
- GÉRARD, Patrick. *La Jurisdiction administrative, La Documentation Française*. Paris, 2017, p. 167-168.
- GOMES, Joaquim Benedito Barbosa. *La cour suprême dans le système politique brésilien*. Paris: Librairie generale de droit et de jurisprudence, 1994.
- GONZALES, Douglas Camarinha. *Competência legislativa dos entes federados: conflitos e interpretação constitucional*. 2011. 176 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *O federalista*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.
- MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Tradução Pedro Vieira Mota. 9ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2010.
- MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 28ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MORAES, Alexandre de. *Jurisdição constitucional e tribunais constitucionais; garantia suprema da constituição*. 1ª ed. 2ª tiragem. São Paulo: Atlas.
- PERROT, Roger. *Institutions Judiciaires*. 16ª ed. Issy-les-Moulineaux: Lextenso, 2017.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. *O Conselho Nacional de Justiça e a independência do Judiciário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- SILVA, José Afonso da. *O constitucionalismo Brasileiro: evolução institucional*. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.
- TAVARES, André Ramos. *Manual do poder judiciário Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2012.
- VELOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber de Moura. *Elementos de direito eleitoral*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

Fábio Luís Bossler

Mestre e Doutorando em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo; Coordenador de Curso de Pós-Graduação "Lato Sensu" da Escola Paulista da Magistratura; Professor Universitário; Juiz de Direito em São Paulo

Responsabilidade, Sustentabilidade e Gestão Econômico-Financeira

Fabio Luiz Oliveira Bezerra

Resumo: Este estudo, baseado em pesquisa doutrinária, jurisprudencial e bibliográfica, amparado ainda em análise de direito comparado (Brasil e Portugal), defende que a má gestão econômico-financeira, como ofensa à sustentabilidade, como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, dá ensejo à apuração de diversas responsabilidades: responsabilidade política do Governo (parlamentarismo) ou do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento em razão do Orçamento Geral; responsabilidade financeira perante o Tribunal de Contas, inclusive em relação aos ordenadores de despesas do Poder Judiciário; e responsabilização por crime de responsabilidade.

Palavras-chaves: Direito Constitucional. Responsabilidade. Sustentabilidade. Gestão econômico-financeira.

Abstract: This paper, based on doctrinal, jurisprudential and bibliographic research, still supported by comparative law analysis (Brazil and Portugal), argues that economic and financial mismanagement, as an offense to sustainability, as a structuring principle of the Democratic Rule of Law, gives rise to several responsibilities: political responsibility of the Government (parliamentarism) or the Chief Executive (presidentialism) before Parliament due to the general budget; financial responsibility before the Accounting Court, including administrative judges of the judiciary; and responsibility for "crime of responsibility".

Keywords: Constitutional law. Responsibility. Sustainability. Economic and financial management.

1 Introdução

Há muito Aristóteles (2010, p. 691) preconizava que "a extensão dos recursos é um ponto importante na vida política". Atualmente, a boa gestão econômico-financeira dos recursos não apenas é importante como é imprescindível para a existência viável de uma sociedade politicamente organizada.

De fato, constata-se na atualidade, em muitos países, um cenário de crise econômico-financeira, onde estão sendo implementadas soluções drásticas para conter o *deficit* das contas públicas, em especial a elevação de tributos e o corte significativo de despesas e de investimentos, que, na maioria das vezes, afetam direitos sociais já conquistados pelos cidadãos. Em situações mais graves, como na Islândia, a má gestão no âmbito do setor financeiro ocasionou dívida estratosférica (923% do Produto Interno Bruto), levando o país em 2008, efetivamente, à bancarrota.

Ressalte-se que a responsabilidade pela gestão econômico-financeira também incide no âmbito do Poder Judiciário, o qual possui orçamento próprio e tem atribuição específica para a sua administração.

Nesse contexto de risco à falência do Estado em razão da má gestão econômico-financeira, não se espera, obviamente, a decapitação do governante, como sugerido em conto de Ítalo Calvino (2010, p. 125-138), tampouco fazer justiça com as próprias mãos, como sucedeu com o personagem Han no primeiro romance de Victor Hugo

(1976), mas é imprescindível identificar o arsenal jurídico que prescreve a Constituição para a apuração das condutas dos governantes que contribuíram ou deram causa à situação de penúria econômico-financeira, partindo a presente investigação de uma base teórica fundada no princípio da sustentabilidade e no estado constitucional de necessidade econômica.

2 A sustentabilidade econômico-financeira como princípio estruturante do Estado Democrático de Direito

2.1 A sustentabilidade e sua dimensão econômico-financeira

Em 1987, o Relatório *Our Common Future* (conhecido como Relatório Brundtland), elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada em 1983 pela Assembleia das Nações Unidas, utilizou a expressão *desenvolvimento sustentável* para designar o desenvolvimento que "procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades", o que significa "possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e econômico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra" (UNITED NATIONS, 1987, p. 24).

Nessa esteira, em 1992 foi realizada no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

("Rio 92"), reunindo mais de 170 países, tendo como tema central o desenvolvimento sustentável, chegando-se a um consenso sobre a necessidade de se conciliar desenvolvimento social e econômico com o uso de bens ambientais. Nessa oportunidade, foi adotada a "Agenda 21", que corresponde à primeira carta de intenções para a promoção de um novo padrão de desenvolvimento para o século XXI (UNITED NATIONS, 1992).

Na sequência, algumas Constituições incorporaram em seu texto o conceito de *desenvolvimento sustentável*, como a de Portugal, que, em 1997 (4ª Revisão da Constituição portuguesa), estabeleceu-o como *incumbência prioritária do Estado* (art. 66, n. 2 e art. 81, alínea "a", da Constituição de 1976). Mais recentemente, na França, a Carta do Ambiente (Lei Constitucional 205/2005) eleva os princípios jurídico-ambientais ao mesmo patamar constitucional dos direitos do homem e do cidadão, contemplando, em seu artigo 6º, que "as políticas públicas devem promover um desenvolvimento sustentável. Para esse efeito, elas conciliam a proteção e valorização do ambiente, o desenvolvimento econômico e o progresso social".

Em 2012, foi realizada a Conferência "Rio+20", novamente no Rio de Janeiro, com participação de mais de 190 países, tendo havido a renovação do compromisso com o desenvolvimento sustentável, a adoção de diretrizes para "políticas econômicas verdes" e o estabelecimento de metas para os anos seguintes (UNITED NATIONS, 2012). Mais recentemente, a Declaração adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas de 2015, "Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável", estabelece de forma mais concreta ações para a promoção do desenvolvimento sustentável, elencando 17 objetivos e 169 metas, integrados e equilibrados em três dimensões: econômica, social e ambiental (UNITED NATIONS, 2015).

Nota-se que desde o Relatório Brundtland são realçadas três dimensões do *desenvolvimento sustentável*: ambiental, econômico e social. Embora o foco tenha sido o desenvolvimento, sendo a sustentabilidade apenas adjetivada (*sustentável*), vislumbram-se nele as raízes do que hoje está se configurando como doutrina jurídico-constitucional da sustentabilidade, da qual é referência a obra coletiva organizada por Wolfgang Kahl (2008), em que a sustentabilidade é estruturada sobre três pilares: a sus-

tentabilidade ecológica, a sustentabilidade econômica e a sustentabilidade social.

Segundo Canotilho (2010, p. 8), o princípio da sustentabilidade comporta três abordagens: a *sustentabilidade interestatal* (equidade entre países pobres e ricos), a *sustentabilidade geracional* (entre pessoas de diferentes faixas etárias, mas da mesma geração) e a *sustentabilidade intergeracional* (entre pessoas que compõem a geração atual e pessoas da geração futura). Tais enfoques podem ser aplicados a cada uma das dimensões materiais acima citadas. No que diz respeito ao princípio da solidariedade entre as gerações, discute-se se a geração futura é sujeita de direito. Canotilho (2010, p. 15) menciona que a Constituição portuguesa de 1976 não se refere a *direitos* das gerações futuras, mas alguns autores têm incluído os *interesses* das gerações futuras em "princípios materiais de actuação político-constitucionalmente relevantes".

A ambiental foi, sem dúvida, a dimensão da sustentabilidade que recebeu, de início, as maiores preocupações da doutrina jurídica e acolhimento legislativo e constitucional. A Constituição brasileira de 1988 é exemplo disso, a qual, em vez de adotar a expressão desenvolvimento sustentável, optou por impor, no artigo 225, ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente para "as presentes e futuras gerações". As duas outras dimensões foram sendo desenvolvidas em termos de dogmática jurídico-constitucional paralelamente e com forte conexão com a doutrina ambiental.

Mais recentemente, com as crises econômico-financeiras que se sucederam a partir da década de 1990, a dimensão econômica da sustentabilidade ganhou maior corpo. De fato, o impacto da gestão econômico-financeira na execução das tarefas do Estado está cada vez mais acentuado, a ponto de se discutir se a eficácia da gestão econômico-financeira conforma alguns direitos sociais que dependem de recursos para sua implementação. Por certo, o bom desempenho da economia em geral do país depende também do êxito das políticas públicas do Estado nos mais diversos setores da sociedade, não apenas da *performance* dos atores privados. Muitas economias naufragaram por conta do fracasso de um governo, seja na má fiscalização sobre atividades econômicas exercidas por particulares, seja na arrecadação e aplicação de seus próprios recursos (públicos). Começou-se, então, a dar

destaque, dentro da sustentabilidade econômica, a uma *sustentabilidade fiscal*, tendo em vista que a saúde financeiro-fiscal do Estado passou a ser nota fundamental para se alcançar desenvolvimento econômico e social (CAMPOS, 2015, p. 237-285). A preocupação com a gestão fiscal partiu principalmente da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que, em 1999, redigiu um conjunto de melhores práticas no âmbito orçamentário, em que se apontou para a necessidade de avaliação da sustentabilidade fiscal durante a confecção das peças orçamentárias (OCDE, 2002, p. 7).

Especialmente a partir dos anos 90, muitos países têm destinado, por ato legislativo, uma reserva de recursos (recursos existentes hoje) para serem utilizados em momentos de crise econômico-financeira, de forma a minimizar seus impactos. Esses tipos de fundos foram batizados pela doutrina econômica, e, por vezes, pelas próprias legislações, de Fundo Soberano (*Sovereign Wealth Fund*). A ideia por trás desse Fundo Soberano é fazer uma poupança com recursos que hoje existem em excesso para utilização em momento futuro de dificuldade financeira. Em alguns países, são utilizados recursos advindos de reservas minerais ou reservas petrolíferas, outros são advindos do saldo positivo entre as exportações e importações. Em síntese, a finalidade dos Fundos Soberanos é garantir a sustentabilidade econômico-financeira.

O Fundo Soberano mais antigo é o do Kuwait, criado em 1953, objetivando especificamente guardar recursos abundantes de hoje para futuras gerações (KUWAIT, 1976). Singapura criou seu fundo em 1974 (IMF, 2008). A Noruega criou *the Government Pension Fund of Norway* em 1990, que é formado por dois fundos, incluindo um Fundo do Petróleo (NORWAY, 2005). A Rússia, em 1º de janeiro de 2004, criou o Fundo de Estabilização, fundo destinado a imunizar a economia nacional da variação do preço de petróleo, principal fonte de recurso financeiro da Rússia (IMF, 2008). A China criou o seu fundo em 2007 com aporte de 200 bilhões de dólares (IMF, 2008). O Brasil, por meio da Lei 11.887, de 24 de dezembro 2008, criou o Fundo Soberano do Brasil, com finalidade, entre outras, de “mitigar os efeitos dos ciclos econômicos”. Referido fundo esteve em operação por mais de dez anos, tendo sido extinto pela Medida Provisória 881, de 30 de abril de 2019, convertida na Lei n. 13.874, de 20 de setembro de 2019, denominada Lei da Liberdade Econômica.

Discussão pertinente que se põe é saber como se procede a harmonização dessas três dimensões da sustentabilidade. Chantal Cans (2008, p. 50) assevera a insuficiência da teoria da ponderação dos interesses e desenha um início de uma teoria da conciliação. Segundo o autor, a técnica da ponderação (“custos-benefícios”), na Jurisdição Administrativa, desde o acórdão *Ville Nouvelle Est* de 1971, quando o Conselho de Estado criou essa teoria, tem favorecido os interesses econômicos em desfavor do ambiente. Propõe o autor que seja realizada a conciliação não no nível dos interesses, mas das políticas públicas, isto é, das políticas públicas do ambiente, do desenvolvimento econômico e do progresso social.

Como se verifica, o princípio da sustentabilidade é, sem dúvida, transversal, multidimensional e multipilar, como realçado por João Loureiro (2010, p. 39). Não se concebe institucionalmente um Estado sem que estejam conciliadas as três dimensões da sustentabilidade. É princípio que possibilita a operacionalidade de vários princípios constitucionais. Por tudo isso, o princípio da sustentabilidade é considerado *elemento estrutural típico* do Estado Constitucional, como já se adiantou Peter Häberle (2008, p. 200). A sustentabilidade econômico-financeira, como bem jurídico-constitucional, deve ser protegida pelos sistemas jurídicos especializados, como, por exemplo, o sistema político, o sistema criminal e o sistema de controle financeiro.

Partindo do fato de que a sustentabilidade é elemento estruturante do Estado Constitucional, pretende-se, no tópico seguinte, saber se qualquer situação grave de *insustentabilidade*, em especial na dimensão econômica, configura um estado de necessidade econômico-financeira.

2.2 A doutrina do estado constitucional de necessidade econômico-financeira

A ditadura romana, em que se concentrava o poder nas mãos de um só governante, durante um tempo limitado, tomando providências amplas para debelar a crise, é considerado, por Ferreira Filho (1990, p. 34), o primeiro sistema de emergência destinado à preservação das instituições políticas.

A constitucionalização do direito de necessidade, que já se apresentava em diversos ramos do direito, tais como direito penal e direito civil, começou a se definir com a Carta Constitucional francesa de

1830, que consagrou a figura da lei marcial (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 399). A partir daí veem-se alçadas ao corpo das Constituições dos Estados nacionais situações excepcionais de crise ou de emergência que constituem uma ameaça para a existência do Estado e organização da sociedade, que só podem ser eliminadas com medidas de exceção.

A Constituição brasileira de 1988 (arts. 136 a 141) prevê dois estados de necessidade, estado de sítio e estado de defesa. O estado de defesa é reservado para situações de maior gravidade, notadamente quando não se mostrarem eficazes as medidas tomadas no estado de sítio. A Constituição portuguesa de 1976 estabelece duas exceções constitucionais: estado de sítio e estado de emergência. Conforme artigo 19, n. 3, o estado de emergência é adotado em casos de menor gravidade que o estado de sítio, podendo suspender menos direitos fundamentais. O estado de exceção constitucional é por natureza transitória, pois objetiva o retorno à normalidade (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 401).

Cabe frisar a advertência de Jorge Miranda (2008, p. 388) no sentido de que a constitucionalização de estados de necessidade não quer dizer a existência de duas Constituições, “uma Constituição da normalidade e uma Constituição da necessidade”, havendo “uma só Constituição, assente nos mesmos princípios e valores, embora com regras adequadas à diversidade de situações”.

Canotilho e Moreira (2007, p. 405) asseveram que a Constituição portuguesa não exaure em seu texto a regulamentação dos dois estados de exceção, deixando-a a cargo da legislação infraconstitucional, “com base na ideia de ser impossível ‘normalizar normativamente’ situações caracterizadas pela anormalidade e pela impossibilidade de precisão das providências adequadas e necessárias ao pronto restabelecimento da ordem constitucional”. Nessa esteira, o fato de a Constituição portuguesa não ter previsto um estado específico de necessidade econômica e o fato de lei reguladora (Lei n. 44/1986) não ter previsto uma situação de necessidade econômica que se enquadrasse expressamente nos dois estados de necessidade constitucional não impedem o enquadramento da situação de crise econômica como uma situação de anormalidade.

A propósito, Bercovici (2004, pp. 1-11) chama a atenção para a relevância do tema

em países de periferia do capitalismo, que, segundo ele, encontram-se permanentemente em *estado de exceção econômico*.

Ferreira Filho (1990, p. 46), partindo da constatação da elevada ocorrência de crises econômico-financeiras bem como da gravidade das consequências das crises, que em muitas situações são fatores propiciadores ou provocadores de comoções internas, defende a constitucionalização de um *estado de sítio econômico*, com previsão de normas preordenadas ao combate desse tipo de situação de anormalidade, de forma a evitar o arbítrio das medidas de exceção. Por outro lado, o referido autor esclarece que a constitucionalização evitaria que o controle de constitucionalidade levasse à inconstitucionalidade de medidas de saneamento, como ocorreu nos EUA durante o *New Deal* (FERREIRA FILHO, 1990, p. 47). Ele sugere que as medidas de emergência podem abranger matéria tributária e administrativa, crédito público, plano salarial (inclusive com redução de salários, juros, aluguéis e rendas). Na mesma linha, Gabriel Leal (2011, p. 123) defende que deveria ser positivado na Constituição um *estado de sítio econômico*, com previsão de regras procedimentais e de participação obrigatória do Poder Legislativo (com maioria qualificada).

Enquanto Ferreira Filho (1990) preocupa-se com a declaração de inconstitucionalidade de medidas de emergência, Suzana Silva (2011, p. 62-63) contesta a utilização por parte do Tribunal Constitucional de “um parâmetro de controlo constitucional reduzido ou mitigado”, em que “trabalha, aparentemente, sob uma fictícia situação de normalidade”, e acaba por declarar constitucionais medidas excepcionais do Governo. A autora citada refere-se ao Acórdão do Tribunal Constitucional português (n. 399/2010, de 27 de outubro de 2010), que considerou constitucional a redação do artigo 68 do Código do Imposto de Renda (dada pelas Leis n. 11/2010 e n. 12-A/2010), que aumentou esse imposto. Apesar de preocupações diferenciadas, ambos os doutrinadores reforçam a necessidade de parâmetros para o controle judicial do estado de necessidade.

Nesse particular, andou bem Suzana Silva (2011, p. 86), para quem a não constitucionalização do estado de exceção econômico não é óbice para extrair da Carta Constitucional parâmetros que devem ser seguidos pelas medidas adotadas pelo Governo, tais como a universalidade, a solida-

riedade e a temporariedade (a medida deve durar até se eliminar o risco de *default*). A autora não se refere expressamente ao termo temporariedade; mas é o que se extrai de seu texto, em especial quando aponta para a necessidade de se identificar com *um mínimo de certeza o seu termo* (SILVA, 2011, p. 86).

Sem adoção expressa de um estado de exceção econômica, entendemos que a solução cabível é o controle *a posteriori*, por meio de mecanismos de responsabilidade, seja político, seja jurídico. Na ausência de normas de exceção, extrai-se do princípio da sustentabilidade como elemento estruturante do Estado Constitucional a exigência de uma maior responsabilidade dos governantes nas decisões relativas ao estado de necessidade econômica, entendido este acréscimo de responsabilidade como menor margem de discricionariedade, exigência de maior fundamentação na tomada de decisão e de maior transparência na execução de medidas.

3 Responsabilidade pela gestão econômico-financeira

3.1 Responsabilidade orçamentário-financeira

A responsabilidade orçamentária já se apresentava na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789. Conforme artigo 14, cabe aos representantes do povo (no caso, o Parlamento) controlar a utilização do dinheiro público, e, nos termos do artigo 15, apura-se a responsabilidade dos agentes públicos pela aplicação do recurso.

A responsabilidade orçamentária, segundo Rueda (2007, p. 115), é a responsabilidade do Governo perante o Parlamento “pelo fato do Orçamento do Estado”. Cuida-se de uma manifestação do princípio da responsabilidade política, que permite ao representante do povo, dentro do regime democrático, verificar se a confiança investida no governo está ou não bem posta. Assevera ainda que a responsabilidade orçamentária é um aspecto essencial do regime parlamentar misto, como o francês (RUEDA, 2007, p. 117).

A responsabilidade orçamentária começou sendo apurada exclusivamente pelo Parlamento, evoluindo para criação de um órgão técnico (Tribunal de Contas ou Auditoria Geral) para auxiliar o Parlamento nessa tarefa. Com a implementação desse órgão

técnico, seja em estatuto constitucional, seja legal, foi-lhe atribuída, além da tarefa de auxiliar o Parlamento na avaliação das contas do Governo, a tarefa de decidir sobre o dispêndio de recursos públicos pelos gestores públicos, sem necessidade, neste último caso, de submissão de sua decisão ao Parlamento.

A Lei Constitucional francesa n. 724/2008, que versou sobre a modernização das instituições da 5ª República, criou o artigo 47-2 da Constituição de 1958, prescrevendo que a Corte de Contas (como é denominado o Tribunal de Contas) auxiliará o Parlamento quanto ao controle da ação do Governo e auxiliará o Parlamento e o Governo no controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamentos da seguridade social e auxiliará também na avaliação das políticas públicas. Note-se que, conforme o artigo 24 da Constituição francesa, o Parlamento controla a ação do Governo e avalia as políticas públicas. Com a referida Lei Constitucional, a Corte de Contas francesa passou a ter assento constitucional, antes constava apenas nas leis de organização judiciária e leis financeiras. De qualquer forma, restou ao Código de Jurisdição Financeira a missão de densificar os parâmetros constitucionais dessa tarefa de auxiliar o Parlamento no controle da ação do Governo. Assim, de acordo com o Código de Jurisdição Financeira (art. L132-1), a Corte de Contas emite uma *declaração geral de conformidade* entre a conta geral do Estado, a cargo do Primeiro-Ministro, e as contas individuais dos contadores públicos, a qual é anexada ao projeto de lei de *règlement financier*. Segundo o artigo L131-1 e L131-2 do Código de Jurisdição Financeira, a Corte de Contas *julga* as contas dos contadores públicos (aqueles funcionários cuja atribuição é a elaboração de contas) e dos funcionários declarados pela Corte de Contas como contadores de fato (aqueles que exercem de fato a gestão da contabilidade).

No Brasil, conforme a Constituição de 1988, ao Tribunal de Contas da União (TCU) compete *apreciar*, por meio de *parecer prévio*, as contas anuais prestadas pelo Presidente da República, e *julgar* as contas dos gestores públicos. Em relação às contas anuais (ou conta geral) da União, o TCU envia seu parecer prévio ao Congresso Nacional, o qual tem a competência constitucional de julgar as contas do Presidente da República (art. 49, IX, da CF/1988). O julgamento das contas dos demais gestores públicos tem

natureza administrativa, visto que o Tribunal de Contas no Brasil, ao contrário de Portugal e França, não é órgão do sistema judicial, e, portanto, fica ressalvada a possibilidade de revisão do julgamento do TCU pela Justiça Federal.

Em Portugal, conforme artigo 214 da Constituição portuguesa de 1976, o Tribunal de Contas é órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas, competindo-lhe dar parecer sobre a Conta Geral do Estado, incluindo a da segurança social, dar parecer sobre as contas das Regiões Autônomas dos Açores e da Madeira; e *efetivar a responsabilidade* por infrações financeiras. Convém assinalar que Portugal já experimentou modelos em que o Tribunal de Contas estava vinculado ao Governo ou ao Parlamento. Desde a atual Constituição portuguesa, o Tribunal de Contas é órgão de soberania do sistema judicial. Quanto ao parecer sobre a Conta Geral do Estado e das Regiões Autônomas, “o Tribunal de Contas deverá emitir um *juízo* sobre a legalidade e correção financeira das operações examinadas e uma pronúncia sobre a economia, eficiência e eficácia da gestão e fiabilidade dos respectivos sistemas de controlo interno” (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 578). A Assembleia da República, que faz a fiscalização política da execução orçamentária, não está vinculada ao parecer do Tribunal de Contas (CANOTILHO; MOREIRA, 2007, p. 1122). Importa registrar que Guilherme Martins (2011, p. 52-53) sustenta que o Tribunal de Contas não tem o monopólio do julgamento da responsabilidade financeira, na execução e no controle das contas, porque há vários atos com efeitos financeiros que não estão submetidos a sua jurisdição, mas sim ao Parlamento, ao Governo e à Jurisdição Administrativa, chegando a propor a concentração da responsabilidade financeira nesse tribunal.

Da análise da configuração constitucional da responsabilidade financeira nesses três países resulta nítido que há duas responsabilidades, bem distintas, no âmbito do controle das contas públicas: 1) uma responsabilidade orçamentário-financeira do Governo (no parlamentarismo) e do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento (que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, que emite um parecer) em razão da execução da Conta Geral do Estado; 2) uma responsabilidade orçamentário-financeira de todos os gestores públicos que realizam despesas públicas, que corresponde a uma respon-

sabilidade jurídica, a cargo do Tribunal de Contas, e que não é levado à apreciação do Parlamento.

Nem sempre essas duas dimensões são captadas. Rueda (2007, p. 116), por exemplo, afirma que é muito difícil definir a responsabilidade orçamentária, a qual está na interface das esferas política e administrativa, ou seja, que se situa entre a responsabilidade política e a responsabilidade administrativa. A propósito, Guilherme Martins (2011, p. 52) afirma que responsabilidade financeira é uma figura *sui generis*, resultante da conjugação dos controles administrativos, político e jurisdicional.

Na realidade, uma vez visualizadas essas duas responsabilidades, o enquadramento de uma e de outra fica simples. A responsabilidade do Governo (no parlamentarismo) e do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento (que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, que emite um parecer técnico) em razão da execução da Conta Geral do Estado é uma autêntica responsabilidade política institucional (BEZERRA, 2019, pp. 286-287). A responsabilidade orçamentário-financeira de todos os gestores públicos que realizam despesas públicas, a cargo do Tribunal de Contas, é uma responsabilidade jurídica. Assim, percebe-se o porquê de Rueda (2007) considerar a responsabilidade apurada no controle interno e no externo (por meio do Tribunal de Contas) uma responsabilidade administrativa, não uma responsabilidade orçamentária: o autor apenas designa como responsabilidade orçamentária a responsabilidade perante o Parlamento, ou seja, a responsabilidade política.

A responsabilidade política nessa dimensão orçamentário-financeira (julgamento da conta geral do Estado) não evoluiu muito desde sua criação. Já a responsabilidade jurídica, nesse componente orçamentário-financeiro, tem evoluído para um controle que vai muito além da mera legalidade.

3.2 Do exame da legalidade à avaliação de políticas públicas

A responsabilidade orçamentário-financeira, em sua origem e até a década de 1980, ficava restrita à avaliação dos aspectos de legalidade e de formalidade do ato, não adentrava em nenhum aspecto meritório. Os instrumentos utilizados para apurar a responsabilidade orçamentária eram a auditoria contábil-financeira (saber da exati-

dão das contas) e a auditoria de conformidade (que inclui a análise da conformidade com a legislação e procedimentos).

A responsabilidade orçamentário-financeira ficava atrelada ao momento do julgamento das contas, ou seja, somente no julgamento das contas que se apurava a responsabilidade financeira (MAGALHÃES, 2006, pp. 437-438), não havia procedimentos diversos do procedimento de julgamento de contas, não havia procedimento específico para apuração de responsabilidade por infração às normas financeiras.

Atualmente, a responsabilidade orçamentária tem um papel de garantia do respeito aos princípios de boa administração financeira (RUEDA, 2007, p. 118). Daí por que a doutrina e o legislador têm preferido a expressão *responsabilidade financeira*, sinalizando que essa espécie de responsabilidade vai além de meros controles contábil-orçamentários.

Rueda (2007, p. 117) menciona que a complexidade crescente dos mecanismos de gestão financeira do Estado diminuiu a relevância das formas tradicionais da responsabilidade (política), em prol de um aumento dos controles administrativos, que se fundam numa abordagem gerencial e de noção de regulação. Mas isso ocorre em grande medida por causa dos próprios parlamentares, que poderiam, mas não o fazem, utilizar os resultados do controle financeiro a cargo do órgão auxiliar (controle administrativo para Rueda) como fundamento para a efetivação da responsabilidade política na vertente orçamentário-financeira do Governo ou do chefe do Executivo.

Quanto ao sujeito passivo, é imperioso destacar que a separação da responsabilidade política (na dimensão orçamentário-financeira) da responsabilidade jurídica (na dimensão orçamentário-financeira) ocasionou, num primeiro momento, a impossibilidade de apuração da responsabilidade dos governantes no âmbito da responsabilidade jurídica, a cargo do órgão auxiliar do Parlamento, porque eles já responderiam no controle político. Os Tribunais de Contas restringiam-se a julgar as contas dos profissionais públicos de contabilidade (aqueles funcionários cuja atribuição é a elaboração de contas) e dos ordenadores de despesas. Como os governantes delegavam (e delegam) essas atribuições a seus auxiliares e subordinados, pouco respondiam quanto a esse aspecto. A partir da constatação de que os auxiliares e contadores, muitas vezes,

executam atos por ordem dos governantes, passou-se a apurar a responsabilidade dos agentes públicos, os políticos que exerciam de fato a gestão da contabilidade. Em Portugal, convém lembrar que, em razão de a Conta Geral do Estado não ser objeto de *julgamento* pelo Tribunal de Contas, os membros do Governo estavam sujeitos, no âmbito do Tribunal de Contas, apenas na hipótese de “responsabilidade por intromissão excessiva na gestão de entidades públicas com violação de regras da superintendência ou da tutela e, assim, serem (por virtude de tal ‘assunção de gestão), responsabilizados como ‘agentes de facto’” (MAGALHÃES, 2006, p. 435). Na França, o artigo L131-2 do Código de Jurisdição Financeira se refere ao julgamento, pela Corte de Contas, dos funcionários declarados como contadores de fato (aqueles que exercem de fato a gestão da contabilidade). No Brasil, desde a promulgação da Constituição brasileira de 1988, qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie, administre ou que seja responsável por dinheiros, bens ou valores públicos está sujeito à fiscalização financeira do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71).

Quanto ao objeto, percebe-se que ele tem sido ampliado, passando a abranger agentes outros além dos responsáveis por lei pela contabilidade e ordenação de despesas, bem como alguns aspectos que tangenciam o mérito do ato, tocados que são por princípios constitucionais (economicidade, eficiência, sustentabilidade). A evolução da responsabilidade financeira se encaixa perfeitamente na escala de responsabilidade preconizada por Stewart (1984, pp. 17-18): 1) responsabilidade por ofensa ao princípio da legalidade; 2) responsabilidade pelos procedimentos administrativos implementados; 3) responsabilidade pela *performance* da ação mesma; 4) responsabilidade pelo programa; 5) responsabilidade pela política.

No direito europeu, o regulamento financeiro de 2001 estabelece vários princípios para o orçamento, entre os quais o princípio da boa gestão financeira, que impõe que esta seja executada com economia, eficiência e eficácia (DUSSART, 2002, p. 153). Segundo Canotilho e Moreira (2010, p. 574), o Tribunal de Contas exerce o “controle formal da legalidade” e o “controle material de boa gestão financeira” e de avaliação de prestações orientado por princípios como os da economicidade, oportunidade, eficácia, eficiência. Acrescenta ainda que, no controle da boa gestão financeira, ava-

liam-se “os fins, os resultados e a execução do programa de despesas contido no orçamento do Estado” (CANOTILHO; MOREIRA, 2010, p. 574). Na França, além do controle da execução das leis de finanças e da aplicação das leis de financiamentos da seguridade social, para qual a Corte de Contas não depende de provocação do Parlamento, existindo procedimentos específicos para esse tipo de avaliação, há ainda a avaliação das políticas públicas, em que a Corte de Contas deverá ser demandada pelo Parlamento sobre determinada política pública e deverá elaborar um relatório (art. L132-5 do Código de Jurisdição Financeiro). No Brasil (art. 71, IV, CF/1988), o Tribunal de Contas realiza, por iniciativa própria ou do Poder Legislativo, as denominadas *auditorias operacionais*, pelas quais se examinam a economia (ou economicidade), eficiência e eficácia das políticas públicas implementadas pelo governo, nas diversas fases, programação, execução e supervisão. Na prática, as auditorias operacionais foram difundidas a partir de 1998, quando foi aprovado o Manual de Auditoria de Desempenho do Tribunal de Contas da União (ALBUQUERQUE, 2007). A Lei Complementar n. 101/2000, que dispõe sobre a responsabilidade da gestão fiscal, estabeleceu ainda que o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, fiscalizará o cumprimento de metas fixadas em lei de diretrizes orçamentárias, limites de despesa com pessoal, limites de dívidas públicas.

Há forte tendência em deixar a responsabilidade pelas políticas públicas (ou missões), executadas no âmbito do primeiro escalão do Governo (Primeiro e demais Ministros) e do Executivo (Presidente e seus Ministros), para ser apurada no âmbito da responsabilidade política (perante o Parlamento ou Poder Legislativo). Já a responsabilidade pelos programas, que estão inseridos dentro de cada política pública, e executados por funcionários de segundo escalão (hierarquia inferior aos Ministros), a ser apurada pelo Tribunal de Contas.

Na França, foi exatamente o que se sucedeu com a LOLF (Lei Orgânica das Leis de Finanças, de agosto de 2001), que criou o *programa* como uma unidade de crédito no âmbito do orçamento (que até então inexistia na contabilidade pública francesa, diferentemente da brasileira), a ser gerido em cada Ministério por funcionário indicado pelo Ministro, mediante aferição de objetivos e metas. A LOLF implementou, como esclarece Rueda (2007, p. 119 e 123), uma *responsabilidade sobre a gestão financeira*,

bem diferente dos controles clássicos financeiros; é uma responsabilidade pelos programas, não pelas missões ou políticas públicas, sendo, como o próprio autor adverte, uma responsabilidade administrativa dos agentes subministeriais, que não podem ser responsabilizados politicamente pelo parlamento (responsabilidade orçamentária para Rueda).

No entanto, Rueda chega a defender uma responsabilidade política (orçamentária) dos encarregados dos programas, com base exclusivamente no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão. Assim, na França, não se configurou uma responsabilidade jurídica na categoria orçamentário-financeira pela gestão no nível ministerial (ou seja, no âmbito de política pública). Essa fica no âmbito da responsabilidade política. No Brasil, o Tribunal de Contas já analisa as políticas públicas por meio de auditorias operacionais, contudo as decisões são menos efetivas que na França, visto que não passam de recomendação.

A responsabilidade jurídica na categoria orçamentário-financeira vai desde a análise isolada das despesas públicas realizada pelos encarregados por lei a uma apreciação da gestão financeira, sendo, nesse último caso, verificado o respeito aos princípios constitucionais da economia (ou economicidade) e eficiência dos programas executados no âmbito de cada política pública.

3.3 Responsabilidade como controle externo mais amplo sobre o Executivo

Ante a complexidade da sociedade moderna, constata-se, em muitos países democráticos, a delegação de atribuições típicas do Parlamento, como a elaboração de leis, ao Governo (Poder Executivo) com o fito de melhor solucionar os problemas atuais.

O consenso ou mesmo a maioria parlamentar sobre o conteúdo de uma determinada lei que se coloca à aprovação muitas vezes só é alcançado por meio da adoção pelo Poder Legislativo de parâmetros genéricos (ou conceitos jurídicos indeterminados) e da conseqüente remessa da tarefa de densificar os institutos adotados na lei ao Executivo, ou mesmo por meio de autorização legislativa para o Executivo disciplinar a matéria (lei delegada).

Trata-se do fenômeno de *deslegalização* ou *delegificação*, que, nas palavras de Andreas Krell (2008, p. 80), consiste na “transferência da disciplina de determina-

das matérias da esfera legislativa para a de governo, o que faz crescer o poder regulamentar do Estado Administrativo que muitas vezes abusa dos seus poderes normativos, até em virtude da demora exagerada na produção das leis parlamentares”.

A dificuldade encontrada é conciliar essa normatização do Poder Executivo, necessária ante a complexidade dos assuntos tratados, com o princípio da legalidade (CAVALCANTI, 2009, p. 223). A princípio, a função legislativa do Poder Executivo parece não ferir o modelo de Montesquieu, uma vez que, embora admitindo que *les trois puissances* eram exercidos nos países de então pelos *mênes corps*, referiu-se às funções e não ao conjunto de órgãos que as exerciam (CAVALCANTI, 2009, p. 226). E para resolver essa conciliação, as soluções ventiladas pela doutrina passam ora pela procedimentalização (DUARTE, 1996), ora pela amplificação do controle judicial, sendo que, nesse último caso, a indeterminação da norma legal provoca, como destaca Guige (2010, p. 30), um certo “controle político” dos juízes em substituição ao legislador.

Outra excelente providência, pouco pensada, é a *ampliação* do controle do Legislativo sobre o Executivo. Se a transferência ao Executivo ocorreu por ato do Poder Legislativo, a este cabe o controle do resultado dos atos praticados por meio da transferência. A transferência não pode ser vista como renúncia total para tratar da matéria, nem como renúncia ao controle posterior do Legislativo, mas sim como postergação para densificação da norma, por meio de controle do Legislativo sobre os atos do Executivo.

A responsabilidade do Poder Executivo perante o Legislativo, considerando que este deixou de ser mero regulamentador das leis, deve ser maior que outrora. Nessa toada, Rueda (2007, p. 116) menciona que as reflexões atuais, na maioria dos países, com intuito de aprofundar a democracia, passam por estabelecer mecanismos de responsabilidade mais eficientes, de controle mais completo e preciso sobre o funcionamento do Estado. Por reputar a responsabilidade política “etérea e acabada, muitas vezes, [...] subsidiária de formas mais jurídicas de responsabilização”, Cluny (2011, p. 19) propugna “uma maior, mais eficaz, atempada e constante intervenção dos órgãos públicos de controlo”, especialmente no âmbito do controle de contas.

Ao aumento da margem de atuação

do Executivo deverá corresponder uma ampliação do controle externo sobre o Executivo, em especial do controle legislativo, especialmente o controle de contas. A ampliação do controle externo sobre o Executivo começa com a inclusão de avaliações das políticas públicas, por meio de parâmetros de economicidade e legitimidade, parâmetros com tessitura constitucional, expressos, como na Constituição brasileira de 1988 (art. 70), ou decorrentes dos princípios constitucionais da Administração Pública, notadamente o da eficiência, ou mesmo o da igualdade e proporcionalidade (art. 266, n. 2, da Constituição portuguesa de 1976).

Na seara econômico-financeira, a ampliação do controle e da responsabilidade do governante se impõe também porque as decisões possuem acentuado efeito prospectivo, o qual não é possível avaliar inteiramente no momento da elaboração da lei ou na decisão administrativa. Também porque a globalização elevou consideravelmente o risco de captura do poder estatal pelo poder econômico, a ponto, inclusive, de se apontar para uma perda de soberania estatal para o poder do capital internacionalmente organizado (BERCOVICI, 2004, p. 10). O princípio da precaução, no primeiro caso, e o da soberania, no segundo, determinam a ampliação do controle do Poder Legislativo sobre o Executivo.

3.4 A má gestão econômico-financeira como crime de responsabilidade

Além da responsabilidade financeira e da responsabilidade política perante o parlamento, a má gestão econômico-financeira pode implicar a apuração por crime de responsabilidade.

Como vimos, a sustentabilidade econômico-financeira é elemento estruturante do Estado Constitucional (CAMPOS, 2015, pp. 187-285), ou seja, é um bem jurídico-constitucional da mais alta relevância para o Estado Democrático de Direito. A ofensa grave a esse bem jurídico-constitucional pode resultar em crime de responsabilidade.

Em Portugal, o artigo 117, n. 3, da Constituição de 1976 dispõe que a lei definirá os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e respectivas sanções, podendo incluir a destituição de cargo ou a perda de mandato. A Lei n. 34/1987 (com as alterações procedidas pela Lei n. 108/2001, Lei n. 30/2008, Lei n. 41/2010 e Lei n. 4/2011) define os crimes de responsabili-

dade de titulares de cargos políticos (artigos 7º a 27), bem como considera como crime de responsabilidade os crimes previstos na lei penal geral com referência expressa ao exercício de função pública, ou os que mostrem terem sido praticados com flagrante desvio ou abuso da função, ou com grave violação dos inerentes deveres (artigo 2º).

O crime de responsabilidade de violação de normas de execução orçamental (artigo 14) parece, numa primeira análise, o tipo que mais se amolda à má gestão económico-financeira que afeta de modo substancial a sustentabilidade do Estado. Contudo, o delito é bastante específico, limitando-se apenas a poucas condutas, tais como, contrariar encargos não permitidos por lei, autorizar pagamentos sem o visto do Tribunal de Contas legalmente exigido.

Convém ressaltar que é escassa a doutrina, assim como a jurisprudência, sobre tais crimes de responsabilidade orçamental, talvez, como apontou Alfredo Sousa (2002, p. 115), porque o bem jurídico tutelado (boa aplicação dos recursos públicos) “não tenha suficiente ressonância ética e social que impulse o respectivo procedimento criminal” ou porque o sujeito passivo “desencadeia temor reverencial ou grande cautela nas instâncias legalmente encarregadas directa ou indirectamente daquele procedimento”.

Se não decorreu de nenhum ato específico do artigo 14, a má gestão económico-financeira que afeta de modo substancial a sustentabilidade do Estado pode configurar crime de responsabilidade na figura de atentado contra o Estado de Direito (artigo 9), uma vez que corresponderia a uma tentativa, por ato não violento, de “destruir, alterar ou subverter o Estado de direito constitucionalmente estabelecido, nomeadamente os direitos, liberdades e garantias”.

No Brasil, a Constituição de 1988 define alguns crimes de responsabilidade dos principais governantes, remetendo à lei a definição de outros casos: Presidente da República, artigo 85; Governador de Estado, artigo 60, XI, da ADCT; Prefeito Municipal, artigo 29-A, § 2º e artigo 60, XI, da ADCT; Presidente de Câmara Municipal, artigo 29-A, § 3º; Ministro de Estado, artigo 50; Presidente de Tribunal, artigo 100, § 7º. Da mesma forma que em Portugal, caso a má gestão seja resultado do cometimento das condutas tipificadas no artigo 10 ou no artigo 11 da Lei n. 1.079/50, configurar-se-á, respectivamente, crime de responsabilidade contra a lei orça-

mentária ou crime contra a guarda e legal emprego do dinheiro público. A lei brasileira era também muito tímida na tipificação de condutas desse delito, constando apenas quatro condutas no artigo 10: não apresentar ao Congresso Nacional a proposta do orçamento da República dentro dos primeiros dois meses de cada sessão legislativa; exceder ou transportar, sem autorização legal, as verbas do orçamento; realizar o estorno de verbas; infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamental. A Lei n. 10.028/2000, além de criar um capítulo específico de crime contra as finanças públicas no Código Penal, incluiu outras oito condutas no delito de responsabilidade contra a lei orçamental, como, por exemplo, a deixar de reduzir o montante da dívida no prazo e nas condições legais. A não aprovação das contas pode implicar crime de responsabilidade contra a proibidade na administração (artigo 9, II, da Lei n. 1.079/50) e contra a lei orçamental (artigo 10 da Lei n. 1.079/50). Pode ainda configurar o crime de atentado contra a Constituição (artigo 4º, *caput*, da Lei n. 1.079/50).

Ao contrário do que ocorre em Portugal, onde a responsabilização por crime de responsabilidade tem natureza criminal, visto que já incide a responsabilidade política institucional parlamentar sobre os mesmos fatos (BEZERRA, 2019, pp. 286-287); no Brasil, a responsabilidade por crime de responsabilidade, disciplinada pela Lei n. 1.079/50, conhecido como *impeachment*, tem natureza política, sendo o critério de julgamento não o de legalidade (como na modalidade criminal), mas o de *oportunidade tipificada* (BEZERRA, 2019, pp. 312-315).

4 Conclusão

A boa gestão económico-financeira é imperativo que decorre do princípio constitucional da sustentabilidade, que assume, ante a complexidade e volatilidade (riscos) da sociedade, a condição de elemento estruturante do Estado Constitucional.

Situações graves de *insustentabilidade* na seara económico-financeira pode perfeitamente configurar um estado constitucional de necessidade económico-financeira, cujas medidas a serem implantadas devem seguir parâmetros de universalidade, solidariedade, temporariedade, fundamentação detalhada e transparência ampliada da execução.

Além da responsabilidade do Governo (no parlamentarismo) e do chefe do Executivo (presidencialismo) perante o Parlamento (que é auxiliado pelo Tribunal de Contas, que emite um parecer técnico) em razão da execução da Conta Geral do Estado, e da responsabilidade orçamentário-financeira de todos os gestores públicos que realizam despesas públicas perante o Tribunal de Contas, seja ele órgão judicial (como em Portugal) ou não (como no Brasil, onde há possibilidade de revisão dos atos do TCU pela Justiça Federal), a má gestão financeira pode resultar em apuração por crime de responsabilidade.

A má gestão financeira, tanto em Portugal, quanto no Brasil, pode caracterizar crime de responsabilidade, na modalidade de atentado contra a Constituição da República, sendo que em Portugal tal responsabilização tem natureza criminal e no Brasil é submetida ao processo de *impeachment*, de natureza política, cujo critério de julgamento é o de oportunidade tipificada.

No Brasil, caso a má gestão decorra do incumprimento específico de normas relativas à dívida fiscal, pode caracterizar ainda o crime de responsabilidade contra a lei orçamentária. A não aprovação das contas pode implicar crime de responsabilidade contra a probidade na administração (artigo 85, V, da CF/1988) e contra a lei orçamentária (artigo 85, VI, da CF/1988).

Referências

ALBUQUERQUE, Frederico de Freitas Tenório de. *A auditoria operacional e seus desafios: um estudo a partir da experiência do Tribunal de Contas da União*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

ARISTÓTELES. *Política*. Kindle ebooks. Edição espanhola. Editora Medí, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. O estado de exceção econômico e a periferia do capitalismo, *Boletim de Ciências Econômicas* (Separata), Coimbra, Universidade de Coimbra, n. XLVII, pp. 1-11, 2004.

BEZERRA, Fabio Luiz de Oliveira. *Princípio da responsabilidade: conexões entre responsabilidade política, criminal, impeachment e improbidade administrativa*. Curitiba: Juruá, 2019.

CALVINO, Ítalo. A decapitação dos chefes. In: CALVINO, Ítalo. *Um general na biblioteca*. Trad. Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2010, pp. 125-138.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O princípio da sustentabilidade como princípio estruturante do Direito Constitucional. *Revista de Estudos Politécnicos / Polytechnical Studies Review*, vol. 8, n. 13, pp. 7-18, 2010.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. V. 1. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2007.

CANOTILHO, J. J. Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa anotada*. V. II. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

CANS, Chantal. O princípio da conciliação: rumo a um controle da sustentabilidade? *CEDOJA – Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, n. 21, ano 11, pp. 39-57, 2008.

CAMPOS, Luciana Ribeiro. *Direito orçamentário em busca da sustentabilidade: do planejamento à execução orçamentária*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2015.

CAVALCANTI, Francisco. A reserva de densificação normativa da lei para preservação do princípio da legalidade. In: ADEODATO, João Maurício; BRANDÃO, Cláudio; CAVALCANTI, Francisco (coords.). *Princípio da legalidade: da dogmática jurídica à teoria do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 223 e ss.

CLUNY, António. *Responsabilidade financeira e tribunal de contas: contributos para uma reflexão necessária*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011.

DUARTE, David. *Procedimentalização, participação e fundamentação: para uma concretização do princípio da imparcialidade administrativa como parâmetro decisório*. Coimbra: Almedina, 1996.

DUSSART, Vincent. La réforme du Règlement financier communautaire: un exemple de la modernisation du droit budgétaire. *Revue Financière de Finances Publiques*, n. 79, pp. 141-163, set. 2002.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. A disciplina constitucional das crises econômico-financeiras. *Revista de Informação Legislativa*, n. 108, pp. 33-48, out./dez. 1990.

GUIGE, Alexandre. Du besoin à l'obligation de sincérité. *Revue Française de Finances Publiques*, n. 111, pp. 27-36, set. 2010.

HÄBERLE, Peter. Nachhaltigkeit und Gemeineuropäisches Verfassungsrecht. In:

- KAHL, Wolfgang (org.). *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2008.
- HUGO, Victor. *Han de Islândia*. Lisboa: Amigos do Livro, 1976.
- IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Sovereign Wealth Funds: Current Institutional and Operational Practices*. Working Paper: 2008.
- KRELL, Andreas. *Leis de norma geral, regulamentação do poder executivo e cooperação intergovernamental em tempos de reforma legislativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- KUWAIT. *Law Decree No. 106 for the Year 1976 concerning the Reserves for Future Generations*. 1976. Disponível em: <<http://www.kia.gov.kw>>. Acesso em 15: nov. 2019.
- LEAL, Gabriel Prado. *Exceção económica e governo de crise nas democracias*. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (orgs.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 93-128.
- LOUREIRO, João Carlos. *Autonomia do Direito, futuro e responsabilidade intergeracional: para uma Teoria do Fernrecht e da Fernverfassung em Diálogo com Castanheira Neves*. *Boletim da Faculdade de Direito – BFD*, Universidade de Coimbra, vol. 86, pp. 15-47, 2010.
- MAGALHÃES, Lídio de. *Algumas reflexões sobre o regime de responsabilidade financeira na Lei n. 98/97, de 26/8*. *Scientia Iuridica*, tomo LV, n. 307, pp. 433-442, Braga, jul./set. 2006.
- MARTINS, Guilherme Waldemar d'Oliveira. *A responsabilidade financeira: evoluções recentes*, *Justiça Administrativa*, n. 88, pp. 52-56, jul./ago. 2011.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. Tomo IV, 4. ed. Coimbra, Coimbra Editora, 2008.
- NORWAY. *Government Pension Fund Act (No. 123 of 21 December)*. 2005. Disponível em: <<http://www.regjeringen.no/en/dep/fin/Selected-topics/The-GovernmentPension-Fund/the-guidelines-for-the-management-of-the.html?id=434605>>. Acesso em: 15 nov. 2019.
- OCDE. *Transparence budgétaire: Les meilleures pratiques de l'OCDE (Nota do redator)*. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, n. 3, 2002.
- RUEDA, Frédérique. *La responsabilité budgétaire après da LOLF*. In: *Constitution et Responsabilité. Des responsabilités constitutionnelles aux bases constitutionnelles des droits de la responsabilité*, Actes du Colloque de Toulouse, pp. 115-128, Paris, 2007.
- SILVA, Suzana Tavares. *Sustentabilidade e solidariedade em tempos de crise*. In: NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares (orgs.). *Sustentabilidade fiscal em tempos de crise*. Coimbra: Almedina, 2011, pp. 61-91.
- SOUSA, Alfredo José de. *Crimes de responsabilidade (violação de normas de execução orçamentária)*. *Themis*, Lisboa, ano III, n. 5, pp. 113-137, 2002.
- STEWART, J. D. *The role of information in public accountability*, in: HOPWOOD, Anthony; TOMKINS, Cyril (Eds). *Issues in public sector accounting*. Oxford: Philip Allan, 1984.
- UNITED NATIONS. *General Assembly. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. New York, 1987.
- UNITED NATIONS. *Conference on Environment & Development. Agenda 21*. Rio de Janeiro, 1992.
- UNITEDNATIONS. *Conference on Sustainable Development, Rio+20*. 2012. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>>. Acesso em: 28 fev. 2020.
- UNITED NATIONS. *Sustainable Development Summit 2015*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>>. Acesso em: 28 fev. 2020.

Fabio Luiz Oliveira Bezerra

Juiz Federal da 7ª Vara Federal/RN, Doutor em Direito Público (Universidade de Coimbra), Mestre (UFPE), Especialização em Direito Tributário (FAL), MBA em Finanças (UFPE), Diretor da Esmafe/RN (biênio 2019-2020).

Direito, desenvolvimento econômico e a atuação do Conselho Nacional de Justiça para o aprimoramento dos processos de transmissão de riqueza pela via sucessória

Helena Campos Refosco

Antonio Carlos Alves Braga Junior

Priscila de Castro Teixeira Pinto Lopes Agapito

Resumo: Objetiva-se refletir sobre como racionalizar demandas no âmbito do Direito das Sucessões, à luz da atuação do Conselho Nacional de Justiça. Assim, este artigo defende (i) a possibilidade de realização de inventário e partilha extrajudiciais, ainda que exista testamento e mesmo que haja, dentre herdeiros e legatários, incapazes e fundações, bem como se o testamento contiver apenas disposições destituídas de caráter patrimonial; (ii) a possibilidade de venda de bens do monte mor ainda que o inventário seja realizado na esfera extrajudicial; (iii) a necessidade de reforma legislativa para extinguir a ação de abertura, registro e cumprimento de testamento. A desjudicialização amplia a capacidade decisória do Poder Judiciário e, conseqüentemente, o acesso à justiça. Quanto mais sofisticado for o instrumental para a transmissão da riqueza, melhor será a contribuição do Direito para o desenvolvimento do país.

Palavras-Chave: Inventário e partilha extrajudiciais – testamento – incapazes – fundações – ação de abertura, registro e cumprimento de testamento.

Abstract The objective of this paper is to reflect on how to reform the norms that guide interactions within and without the court system in the area of Law of Succession, in light of the work of the National Council of Justice. This article advocates three major changes in the current legal structure: (i) the possibility of carrying out an extrajudicial inventory and distribution of property even if there is a will -- in fact, we advocate for their admissibility even if there are heirs and/or legatees, or issues regarding capacity or foundations, or if the will contains no patrimonial dispositions; (ii) the possibility of selling goods from the estate even when the inventory is carried out extrajudicially; and, finally, (iii) the need for legislative reform to extinguish the motion for opening, registering and executing the will. The dejudicialization of consensual procedures makes it possible for the Judiciary to focus its efforts on the solution of conflicts.

Keywords: Extrajudicial inventory and division of goods – will and testament – incapacitates – foundations – opening action, registration and execution of will.

1. Introdução

Uma das inovações relevantes da Reforma do Judiciário no Direito das Sucessões foi a desjudicialização de determinados procedimentos.¹ Aplicada em procedimentos consensuais, que pressupõem a ausência de lide, possibilita ao Poder Judiciário concentrar seus esforços na solução de conflitos efetivos, sua função típica, relegando-se a outras esferas a realização de trabalhos de natureza administrativa. Por isso, não surpreende que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, ao longo dos 15 anos desde sua instalação, tenha dado contribuições importantes nessa seara. Ao atuar para ampliar o acesso à justiça no país, o CNJ responde às demandas sociais que o legitimaram desde sua origem.²

O inventário e a partilha são proce-

dimentos essenciais para a materialização da transmissão da riqueza pela via sucessória. Quanto mais célere for sua finalização, mais bens e valores serão produzidos e transacionados, com impacto na economia e na vida das pessoas, promovendo desenvolvimento econômico.³ Além disso, ao dar o encaminhamento adequado a demandas nas quais não existe conflito, o Estado amplia sua capacidade decisória e, conseqüentemente, o acesso à justiça, reservando-se o protagonismo do Poder Judiciário para a realização de direitos fundamentais⁴ bem como para a concretização de sua atividade típica, que é a solução de controvérsias. A mudança contribui, ainda, para a redução do custo do Poder Judiciário, que consome relevante fatia do Produto Interno Bruto – PIB brasileiro (CARDOSO, 2017, p. 192; DA ROS, 2015, p. 4–5).

Diante desse quadro, a premissa deste artigo, dada a importância da possibilida-

¹ Nos termos da Lei nº 11.441/2007 (BRASIL, 2007), a realização de inventário, partilha, separação e divórcio consensuais passou a ser possível pela via administrativa. Essa mudança foi, posteriormente, sedimentada no Código de Processo Civil – CPC de 2015 (BRASIL, 2015). A desjudicialização é positiva, na medida em que é ferramenta útil para dar maior agilidade a tais procedimentos. O sucesso e o alcance da medida estão comprovados pelo elevado número de escrituras públicas firmadas já em seu primeiro ano de vigência (CARDOSO, 2010, p. 314).

² Sobre o acesso à justiça como argumento legitimador da Reforma do Poder Judiciário e, conseqüentemente, da gênese do CNJ, ver: REFOSCO, 2018.

³ O debate acerca de possíveis contribuições do direito para o desenvolvimento pode ser conferido, em sua multiplicidade de visões, em: DE SOTO, 2000; KENNEDY, 2011; PORTUGAL GOUVÊA, 2008; VEIGA DA ROCHA, 2004; TRUBEK; SANTOS, 2011.

⁴ Como bem ressalta Enrique Ricardo Lewandowski, o Poder Judiciário vivencia uma era de protagonismo, em que é frequentemente demandado a concretizar direitos fundamentais (LEWANDOWSKI, 2009).

de de realização de inventário extrajudicial, é que a interpretação do arcabouço normativo seja teleológica, de forma a facilitar sua realização. A inovação teve o intuito de racionalizar o trabalho do Judiciário e de propiciar eficiência na materialização da transmissão de riqueza, respeitada a autonomia privada, *i.e.*, a liberdade de escolha. Apesar da pobreza da regulamentação legal (CAHALI, 2014, p. 500; DIAS, 2013, p. 569), os objetivos da legislação são claros e são eles que devem orientar o intérprete.

Partindo-se dessa premissa, pretende-se sustentar:

- (i) a possibilidade de realização do inventário extrajudicial,⁵ independentemente de autorização judicial, mesmo quando houver testamento e ainda que, em decorrência da presença de incapazes e fundações entre os herdeiros e legatários, seja obrigatória a participação do Ministério Público;
- (ii) a possibilidade de autorização para a venda de bens no curso do inventário extrajudicial;
- (iii) *de lege ferenda*, a conveniência da extinção da ação de abertura, registro e cumprimento de testamento, procedimento de jurisdição voluntária que visa meramente verificar o cumprimento das formalidades extrínsecas do testamento, como tendência natural do movimento de desjudicialização (DE PINHO; DE MELLO PORTO, 2017).

Especial ênfase será dada à atuação do CNJ nessa seara, tanto em termos de contribuições passadas quanto em termos de possíveis atuações futuras. Busca-se enfrentar questões práticas que possam advir da adoção das sugestões, utilizando-se o instrumental teórico para a produção de reflexões práticas e pragmáticas, aptas a fornecer subsídios para as atividades judicial, correcional, notarial e legislativa, cada uma em seu campo de abrangência.

2. Inventário extrajudicial e testamento

2.1 Herdeiros e legatários capazes e concordes

A primeira proposição é que, apesar da

⁵ Neste artigo, a expressão "inventário extrajudicial" designará tanto o arrolamento quanto a partilha extrajudiciais. Interessante destacar a falta de rigor técnico do legislador, pois, no caso de existirem somente interessados capazes e concordes, a hipótese é de arrolamento e não inventário (DIAS, 2013, p. 569).

existência de testamento, o inventário pode ser feito na via extrajudicial — por meio de escritura pública lavrada pelo Tabelião de Notas — ainda que figurem incapazes e fundações dentre os herdeiros e legatários, a demandar a participação do Ministério Público (art. 178, II, do CPC). Vale notar que, conforme alerta Orlando Gomes (2012, p. 93), a sucessão codicilar não se confunde com a sucessão testamentária. Bem por isso, é incontroverso que a existência de codicilo não impede o recurso ao inventário extrajudicial (DIAS, 2013, p. 570). Há, entretanto, relevante controvérsia quanto ao cabimento do inventário extrajudicial caso exista testamento, e é sobre esse debate que este trabalho irá se posicionar.

Em primeiro lugar, é importante destacar que, embora o art. 610 do CPC, tal como o art. 982 do Código anterior (com a redação dada pela Lei nº 11.441/2007), pareça tornar obrigatória a realização de inventário judicial sempre que houver testamento, trata-se de entendimento já superado em muitos estados da Federação: na hipótese de todos os herdeiros e legatários serem capazes, houve considerável evolução, por meio de interpretação teleológica emanada das Corregedorias Gerais de Justiça – CGJs dos Tribunais de Justiça dos Estados, que autorizam o inventário extrajudicial nesses casos. Nesse sentido, cite-se, exemplificativamente: RJ, NCGJ, art. 297, § 1º; PB, NCGJ, art. 310; MS, Prov. nº 165/17 CGJ, art. 1º; GO, Prov. nº 24/2017 CGJ, art. 1º; BA, NCGJ, art. 186; CE, Prov. nº 18/2017 da CGJ; SC, Prov. nº 18/2017 CGJ; PR, Ofício Circular nº 155/2108, PA, Prov. 02/2019 e MG, art. 195 das NSCG.

A Quarta Turma do Superior Tribunal de Justiça estabeleceu importante precedente no Recurso Especial nº 1.808.767/RJ ao definir que é "possível o inventário extrajudicial, ainda que exista testamento, se os interessados forem capazes e concordes e estiverem assistidos por advogado, desde que o testamento tenha sido previamente registrado judicialmente ou haja a expressa autorização do juízo competente" (BRASIL, 2019). Para tanto, alicerçou-se na interpretação sistemática do *caput* e do § 1º do art. 610 do CPC e dos arts. 2.015 e 2.016 do Código Civil – CC.

Na VII Jornada de Direito Civil do Conselho da Justiça Federal, foi aprovado o Enunciado nº 600, dispondo que "[após registrado judicialmente o testamento e sendo todos os interessados capazes e concordes com os seus termos, não havendo

conflito de interesses, é possível que se faça o inventário extrajudicial". Segundo o enunciado aprovado, nem mesmo é necessária a autorização do juízo sucessório, bastando seja registrado o testamento para que se abra aos herdeiros a possibilidade do inventário extrajudicial.

Oportuna seria a revisão, pelo CNJ, da manifestação de 2015 em que, havendo sido consultado pelo Instituto Brasileiro de Direito de Família - IBDFAM, respondeu negativamente ao pleito de pacificação da questão com a edição de provimento regulamentador do procedimento em todo o território nacional (BRASIL, 2014).

A utilização da via extrajudicial deve ser admitida em todos os casos em que os herdeiros são capazes e concordes, haja vista que tal possibilidade resguarda as finalidades da lei: racionalizar o trabalho do Poder Judiciário, materializar de forma eficiente a transmissão da riqueza e resguardar a autonomia privada.

Nos debates legislativos que antecederam a aprovação da Lei nº 11.441/2007, as ressalvas quanto ao inventário extrajudicial na hipótese de haver testamento foram assim justificadas no parecer do relator do projeto, Deputado Federal Maurício Rands (BRASIL, 2005):

Importante explicar que a restrição imposta à realização do procedimento extrajudicial nos casos em que exista testamento, deve-se ao fato de que a prática forense tem demonstrado que a interpretação desses documentos geralmente suscita grandes divergências entre os herdeiros, o que aumenta consideravelmente as chances de uma partilha consensual, posteriormente, transformar-se litigiosa [...].

A despeito da cautela legislativa, o certo é que, além de não ser verdadeira a premissa de que testamentos geralmente suscitam litígios (FIGUEIREDO, 2015, p. 97), os arts. 2.015 e 2.016 do CC (BRASIL, 2002), referentes à partilha, não estabelecem vedação à sua realização extrajudicial, mesmo se houver testamento. Assim sendo, corroboram a tese de que, quando há concordância entre os herdeiros, a possibilidade de realização do inventário extrajudicial deve ser resguardada. A interpretação teleológica dos dispositivos do CC e do CPC permite concluir que não se limita à partilha a disposição dos arts. 2.015 e 2.016 do CC, e que deve ser compreendida como abrangida, também, a fase anterior, ou seja, o inventário.

Demais disso, o que se verifica é que o legislador usa, por vezes, de forma indistinta os termos inventário e partilha. Embora sejam figuras diversas (THEODORO JÚNIOR, 2011, p. 1174), vemos que o *caput* do art. 610 do CPC dispõe que "[h]avendo testamento ou interessado incapaz, proceder-se-á ao inventário judicial". Já o § 1º do dispositivo trata de ambos: "[s]e todos forem capazes e concordes, o inventário e a partilha poderão ser feitos por escritura pública, a qual constituirá documento hábil para qualquer ato de registro, bem como para levantamento de importância depositada em instituições financeiras." Ora, nenhum valor tutelado pela ordem jurídica justificaria a exigência de que o inventário fosse judicial, mas não necessariamente a partilha, ou vice-versa. Sendo a partilha a finalidade ou o resultado do inventário, podem ambos ser extrajudiciais quando houver consenso. A existência do testamento nada diz sobre a consensualidade.

Possível argumentar, ainda, que o intuito do legislador foi o de proteger o teor do testamento, ou, em outras palavras, a vontade do testador. Todavia, isso não impede que os herdeiros, sendo maiores e capazes, disponham sobre o patrimônio de maneira diversa. Nem mesmo as figuras do testamenteiro ou da deserdação levam à conclusão de que é inderrogável a vontade do testador. Cabe ao primeiro defender a validade do testamento, a posse dos bens da herança bem como outras atribuições referentes ao cumprimento do testamento. O instituto da deserdação existe como forma de proteção da integridade física e moral e da vida do testador. Mesmo constando em testamento, incidirá apenas se o herdeiro a quem aproveitar comprovar a veracidade da causa alegada pelo testador, conforme art. 1.965 do CC.

Dúvidas interpretativas sobre o teor do testamento tampouco justificam a obrigatoriedade de realização do inventário judicial. Se, a despeito da incerteza sobre uma ou algumas das disposições patrimoniais, os herdeiros estiverem satisfatoriamente identificados e forem capazes de se compor quanto à divisão de bens, o inventário poderá ser extrajudicial. O mesmo se diga quanto à existência de disposições nulas, que podem ser facilmente identificadas pelo tabelião, e aos casos de testamento caduco, revogado ou declarado nulo. Essa mesma conclusão incide ainda que os quinhões não sejam igualitários, haja vista que o art. 2.017 do Código Civil tem natureza plenamen-

te dispositiva (MAZZEI; MERÇON-VARGAS, 2016, p. 705).

Cumprе observar que, além da celeridade, uma importante vantagem do inventário extrajudicial reside na maior autonomia dos interessados para ultimá-lo. Conforme fazem notar as autoras, “[n]essa direção, os herdeiros são livres para escolher o tabelião de notas, não se aplicando as regras de competência do Código de Processo Civil. [...] Podem ainda os interessados nomear um inventariante, antes da escritura de inventário e partilha, para representar o espólio e tomar providências preliminares, necessárias para a própria lavratura.” (TEPEDINO; NEVARES; MEIRELES, 2020, p. 237–238).

Ora, tratando-se de pessoas maiores e capazes, justo é que façam com o patrimônio que lhes foi testado ou legado o que for objeto de sua vontade, sempre nos limites da licitude. Dentro dessas fronteiras, aos herdeiros é lícito partilhar os bens de forma diversa da que constou no testamento e, inclusive, vender todos os bens no bojo do próprio inventário, desde que satisfeitas as exigências tributárias.⁶

2.2 Herdeiros e legatários incapazes ou com natureza fundacional

Dúvida maior poderia haver nos casos em que se verifica a existência de interesse público relacionado à proteção do patrimônio de herdeiros ou legatários com natureza fundacional e incapazes. No entanto, estando devidamente representados, e não havendo conflito nem oposição do Ministério Público, deve ser-lhes facultada a via extrajudicial. A indisponibilidade dos direitos dos incapazes não é equiparável à discordância, porque, na realidade da vida, há larga distância entre a situação em que o representante do incapaz se opõe a determinada partilha de bens e aquela em que ele assente, mas seu assentimento não faz prescindir da concordância do Ministério Público. A diferença irá se refletir, diretamente, na atuação do juiz que, no primeiro caso, irá homo-

⁶ Conforme já decidido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo no Agravo de Instrumento nº 0033108-06.2012.8.26.0000 (SÃO PAULO, 2012), em caso no qual todos os herdeiros eram capazes e concordos, além de haverem quitado todos os impostos incidentes sobre a herança e taxas do processo, é lícita a venda de todos os bens do inventário, mediante alvará judicial. No corpo do acórdão, lê-se: “Se há vantagens fiscais lícitas ou maior facilidade para levantamento imediato e venda dos ativos pelos herdeiros e legatários, não cabe ao juiz negá-las à parte, pois se trata de direito meramente patrimonial e disponível. É preciso entender que inventários e arrolamentos nos quais se encontram representados todos os herdeiros, maiores e capazes e concordos com a divisão dos bens, são processos necessários, de jurisdição voluntária. Vigora aqui o princípio da autonomia privada, especialmente levando em conta o interesse nitidamente patrimonial em jogo. [...] Concordar-se com tais ponderações, que corretamente refletem o respeito que deve o Estado ao princípio da autonomia privada.

logar uma partilha amigável, ao passo que, no segundo, decidirá uma partilha litigiosa. Trata-se, portanto, de situações inteiramente diversas.

A finalidade protetiva, que levou à vedação de inventário extrajudicial nesses casos, não é vulnerada pela permissão de confecção do inventário pela via extrajudicial por dois motivos: em primeiro lugar, pela essência da função notarial e pelo elevado grau de responsabilidade que lhe é correlato; em segundo lugar, pela possibilidade de atuação do Ministério Público, fiscal da lei e defensor dos interesses indisponíveis, no serviço extrajudicial.

Dentre os deveres a serem observados no exercício da função pública pelo tabelião está o de “proceder de forma a dignificar a função, tanto nas atividades profissionais como na vida privada”, conforme art. 30, V, da Lei nº 8.935/1994 (BRASIL, 1994). Esse dever abrange a prudência notarial, que implica os deveres de acautelamento, prevenção de litígios, averiguação notarial, aconselhamento jurídico e presidência da realização de negócios jurídicos. Em caso de inobservância de tais obrigações, está sujeito a responsabilidade administrativa, nos termos dos arts. 31/38 da Lei nº 8.935/1994, semelhante à dos magistrados e servidores públicos civis.

Não é demais lembrar que o tabelião deve, necessariamente, ser bacharel em direito, e que goza de independência no exercício de suas atribuições. Para exercer a sua função, submete-se a difícil e concorrido concurso de provas e títulos. É profissional que exerce função pública delegada voltada a garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, sendo dotado de fé pública (BRASIL, 1994). A atividade demanda especialização no tratamento de disposições de última vontade. Está, pelas razões citadas, perfeitamente preparado para realizar inventários extrajudiciais quando houver testamento, ainda que, dentre herdeiros e legatários concordos, figurem incapazes ou fundações, tudo sem prejudicar interesses tutelados pelo Estado. Se o tabelião é habilitado a escriturar o próprio testamento, deve ser considerado habilitado a realizar o inventário e a partilha com observância das disposições de última vontade.

Reconhecendo a capacitação de tabeliões para auxílio na solução consensual de litígios, a Corregedoria Geral de Justiça do Tribunal de Justi-

ça de São Paulo editou o Provimento nº 17/2013 (SÃO PAULO, 2013), que facultou a notários e registradores a realização de mediação e conciliação. O provimento possibilitou ao titular da delegação ou ao seu preposto expressamente autorizado atuar como mediador ou conciliador e determinou a observância dos princípios da confidencialidade, da decisão informada, da competência, da imparcialidade, de independência e autonomia, do respeito à ordem pública e às leis vigentes, do empoderamento e da validação. Diante da posituação de tais princípios, é seguro proclamar que tabeliães exercem tarefa imprescindível de aconselhamento, de informação e de prevenção de litígios, e são aptos a reconhecer eventuais lapsos em escrituras de inventário e informar os interessados, bem como o Ministério Público, acerca de sua existência.

Nos casos que envolvem incapazes e fundações, por ser imprescindível a atuação do *Parquet*, caberia ao membro do Ministério Público atuar no Tabelionato de Notas, zelando pelos interesses daqueles que, por determinação legal, demandam sua fiscalização. Efetivamente, embora parte da doutrina sustente que a Lei nº 11.441/2007 objetivou proibir o inventário quando existir interessado incapaz devido à necessidade de intervenção do Ministério Público (CASSETTARI, 2015, p. 158), este artigo, diferentemente, sustenta que o membro do Ministério Público pode exercer suas funções diretamente no Tabelionato de Notas.

Existe previsão legal de audiência do Ministério Público em procedimentos perante os serviços extrajudiciais, tal como ocorre na habilitação para o casamento, na escritura de instituição de fundações e em pedidos de retificação, restauração ou suprimento de assentamentos no Registro Civil das Pessoas Naturais. Nesses casos, o inventário poderia ser lavrado até mesmo na sede do Ministério Público, ante o que estabelece o art. 7º, parágrafo único, e, a *contrario sensu*, o art. 9º da Lei nº 8.935/1994. Assim, poderiam os membros do *Parquet* atuar também em inventários e partilhas extrajudiciais que envolvessem incapazes e fundações. Evidentemente, a concordância do membro do Ministério Público com o teor do ato seria parte integrante e indissociável dele, e sua discordância conduziria os interessados à via judicial.

Assim, estando todos concordes e adequadamente informados, inclusive o órgão do Ministério Público, deve-se permitir

que as demandas sucessórias sejam resolvidas de forma definitiva nos serviços extrajudiciais. Nesse sentido, ressalte-se que o juiz não deve ser figura indispensável para a solução amigável em que estejam envolvidos incapazes ou fundações. A atuação do Ministério Público mostra-se suficiente para garantia do zelo para com os interesses de incapazes e de fundações.

O Conselho Nacional de Justiça, que editou a Resolução nº 35/2007 (BRASIL, 2007), regulamentando a realização do inventário e da partilha extrajudiciais, proporcionaria incremento na segurança jurídica aos interessados caso explicitasse a possibilidade de uso da via extrajudicial por incapazes e fundações. Note-se, ainda, que não há vedação expressa à utilização da via extrajudicial na presença de incapazes e fundações. Nesse sentido, a ressalva da lei quanto aos incapazes deve ser interpretada como reforço para especial proteção de seus interesses, na linha do que o Supremo Tribunal Federal decidiu na ADI nº 4.277/DF (BRASIL, 2011).

Segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2006) e a doutrina (MORAES, 2017, p. 557–558; SANTOS FILHO, 2013, p. 57–58), o CNJ detém competência normativa primária, *i.e.*, capacidade para expedir atos normativos primários, haurida diretamente da Constituição no que tange às matérias descritas no § 4º do art. 103-B da Constituição (BRASIL, 1988). A matéria objeto deste estudo, por dizer respeito à racionalização e à eficiência da atuação do Poder Judiciário e dos serviços extrajudiciais bem como à facilitação do acesso à justiça, deve ser compreendida como abarcada pela competência normativa primária do CNJ.

3. Testamento sem disposições patrimoniais

O testamento tem variadas funções para além das disposições patrimoniais. Dispõe o art. 1.857, § 2º, do CC, que “[s]ão válidas as disposições testamentárias de caráter não patrimonial, ainda que o testador somente a elas se tenha limitado”.

Se não houver disposições de caráter patrimonial, deve ser facultado ao interessado o inventário extrajudicial (no mesmo sentido, ver: CASSETTARI, 2015, p. 148–149; DIAS, 2013, p. 570), restando às disposições não patrimoniais o cumprimento fora da esfera do inventário.

Exemplificativamente, nas hipóteses em que houver reconhecimento ou emancipação de filho ou qualquer outra declaração irrevogável, o inventário poderá ser feito pela via administrativa, ao passo que a regularização da situação de filiação será levada a efeito na esfera própria, a do registro civil.

4. Venda de bens no curso do inventário extrajudicial

Objetivo deste ensaio é também demonstrar a possibilidade de alvará judicial para venda de imóvel arrolado em inventário extrajudicial. Nos termos do art. 15 da Resolução nº 35/2007 do CNJ, “o recolhimento dos tributos incidentes deve anteceder a lavratura da escritura”. Entretanto, nem sempre os herdeiros detêm o numerário para quitar todas as dívidas tributárias que incidem sobre o monte mor e necessitam alienar alguns dos bens para fazer frente a esta despesa.

Segundo Tartuce e Mazzei (2016, p. 601), frequentemente inventários deixam de ser finalizados pelas limitações financeiras dos herdeiros, em prejuízo de todos os interessados, incluindo a Fazenda, além de configurar-se uma negativa de acesso à justiça.

Assim, apesar de entendimentos contrários (CASSETTARI, 2015, p. 155), existem julgados que, acertadamente, admitem a possibilidade de venda de bens no curso do inventário extrajudicial, mormente para quitação das dívidas tributárias de modo a se ultimar o inventário extrajudicial. Exemplo do que se mencionou pode ser visto na sentença proferida no Processo 1004770-25.2014.8.26.0003 (SÃO PAULO, 2014). Após a distribuição da inicial, o Juízo, em um primeiro momento, formulou exigências relativas a cautelas a serem tomadas para resguardar o interesse do Fisco, tais como apresentação de minuta a ser utilizada na partilha extrajudicial, firmada pela inventariante com compromisso de inclusão de todos os bens a inventariar e os seus respectivos valores, incluindo os ativos financeiros e as ações objeto do pedido de alvará, certidões fiscais e outros. Após terem sido cumpridas, em sentença, o pedido foi deferido porque, a despeito da proibição do art. 31 da Lei nº 6.830/1980 (BRASIL, 1980), o objetivo de obtenção de recursos para a quitação de pendências fiscais e para viabilizar o processamento do inventário extrajudicial merecia ser acolhido, mediante determinadas condições.⁷

Realmente, a leitura conjunta do art. 1.793, § 3º do CC, art. 654, parágrafo único, do CPC e art. 31 da Lei nº 6.830/1980, conduz à possibilidade de autorização de venda de bens, mesmo em caso de opção pelo inventário extrajudicial, haja vista a possibilidade de propositura de ação de alvará judicial para essa finalidade, sem que todo o processo sucessório deva tramitar em juízo.

Diante da ausência de previsão normativa específica, explicitam-se quais seriam os requisitos para o deferimento. Antes, porém, cabe obter-se que, à luz do princípio da unidade notarial, não há que falar em *processo* de inventário extrajudicial: o inventário extrajudicial consuma-se em um único ato, lavrando-se, lendo-se e assinando-se a escritura pública em um só contexto, segundo o princípio instrumental, que está contido no art. 215 do CC. Não há cisão do ato notarial, que deve ser concluído sem solução de continuidade. Portanto, não é possível exigir prova da existência de processo de inventário extrajudicial, pois processo não há.

Assim, para o deferimento, além da prova de quitação da dívida ativa referente ao espólio e aos bens que compõem o monte, ou da concordância da Fazenda Pública, três são as cautelas necessárias, conforme passa-se a descrever.

Primeiramente, deve-se exigir a comprovação de estarem todos os herdeiros cientes e concordes com o pedido de alvará. No curso do inventário judicial, exige-se apenas que sejam ouvidos os interessados (art. 619, I, do CPC). No entanto, como a concordância de todos é pressuposto do inventário extrajudicial, a demonstração deve ser requisito para o deferimento do alvará para venda de bens do espólio. A discordância conduzirá sempre ao inventário judicial.

Em segundo lugar, devem os requerentes provar a inexistência de dívidas do espólio, dos herdeiros e dos legatários, ou a concordância expressa dos seus credores.⁸ Cumpre ressaltar que “[o]s credores poderão acordar diretamente com os herdeiros o pagamento das dívidas, inclusive fazendo constar na própria escritura o reconhecimento ou quitação do débito” (TEPEDINO; NEVARES; MEIRELES, 2020, p. 238).

A concordância dos credores é essencial porque, com a venda de bens mediante

⁸ Segundo Afrânio de Carvalho (2011, p. 1215), “[d]e ordinário, o processo de inventário e partilha tem um curso amigável, em que meeiro e herdeiros, havendo credores, com estes se entendem perfeitamente, até porque isso traz vantagens a ambos os lados”.

alvará, os credores ficariam impossibilitados de penhorar os valores ou bens que compõem o acervo hereditário, diferentemente do que ocorreria no processo de inventário ou caso os bens fossem transferidos para o nome dos herdeiros ou legatários. Em outras palavras, a venda de bens mediante alvará, com entrega de numerário diretamente ao herdeiro ou legatário endividado, dificultaria aos credores realizar seu crédito, razão pela qual a exigência prevista neste parágrafo se faz necessária.

Em terceiro lugar, deve haver comprovação de que há outros bens do espólio, desonerados, a serem partilhados, pois a venda de todo o acervo hereditário só é possível em processo de inventário.

Verificar o cumprimento de todas as formalidades legais e o pagamento de todos os tributos *causa mortis* no bojo do alvará transfiguraria o pedido em inventário. Assim, o pedido de alvará deve se referir a apenas parte dos bens do espólio, devendo restar patrimônio para satisfação de eventuais credores. Pelo mesmo motivo, deve-se demonstrar que não há inventário em curso e tampouco outros pedidos de alvará quanto a bens que compõem o espólio. O pacto de venda antecipada de bens pode ser levado a efeito, também, na escritura autônoma de nomeação de inventariante, cabendo aos herdeiros indicar o bem a ser alienado e delegar ao inventariante extrajudicial poderes para tanto.

Em suma, embora existam requisitos para o deferimento do alvará, entende-se cabível o pedido de venda de bens mediante autorização judicial, para facilitar a utilização da via extrajudicial, viabilizando-se, inclusive, o pagamento dos tributos.

Reservando-se a prestação jurisdicional para os casos em que haja conflito. Ressalte-se, por fim, que o valor de venda dos bens cuja alienação foi autorizada mediante alvará deve integrar o inventário.

5. Sugestão de *lege ferenda*: extinção da ação de abertura, registro e cumprimento de testamento

Em todos os casos em que existe testamento, permanece necessária a prévia propositura da ação de abertura, registro e cumprimento de testamento. Mesmo em se tratando de testamento público, o art. 736 do CPC exige o processamento da ação de cumprimento de testamento. Portanto, *de lege lata*, é imprescindível ingressar com a

ação de abertura e registro de testamento para a realização de inventário e partilha, independentemente de estes últimos serem concretizados na esfera judicial ou extrajudicial.

Na ação, o magistrado deve observar, ainda que perfunctoriamente, a existência dos requisitos de validade do testamento e ao final, se presentes, de preferência, autorizar expressamente o tabelião a lavar o inventário e a partilha extrajudicial. Infelizmente, o novo CPC não mudou esse panorama e deixou de trazer avanço para o tema.

Jurisprudência e doutrina atribuem à ação de registro e cumprimento de testamento, prevista nos arts. 735 e seguintes do CPC, uma função meramente formal: análise, pelo juízo, dos requisitos extrínsecos do testamento.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já decidiu, no Recurso Especial nº 1.153.194/MS que a ação de abertura, registro e cumprimento de testamento consiste em “[...] um processo de jurisdição voluntária, em que não se discute o conteúdo do testamento, limitando-se ao exame das formalidades necessárias à sua validade” (BRASIL, 2012).

Em termos doutrinários, pode-se citar a lição de Ernane Fidélis dos Santos (2017, p. 448), para quem, ao aprovar o testamento, não cabe ao juiz examinar ou decidir sobre os requisitos intrínsecos do ato, mas apenas sobre os formais. Segundo esse autor, a aprovação do testamento não impedirá que ele seja impugnado judicialmente, por qualquer motivação, inclusive de ordem formal, haja vista que a atividade do juiz na jurisdição voluntária é meramente administrativa, e, analogamente, mesmo se vier a ser negada a aprovação, a declaração de validade do testamento poderá ser pleiteada nas vias jurisdicionais. Cristiano Chaves de Farias (2016, p. 648) expõe semelhante entendimento, ressaltando que a finalidade da referida ação limita-se a inspecionar a existência de defeitos de validade, os quais também são objeto de análise pelo tabelião, no caso do testamento público, mas que, vindo a ser determinado o cumprimento do testamento pelo juiz, os interessados podem se valer da via jurisdicional para impugnação da validade do ato.

Dado o caráter administrativo do pleito e sua precariedade em face das decisões propriamente jurisdicionais, esse exame poderia, sem nenhum prejuízo, ser feito no

bojo do próprio inventário, por não se tratar de questão de alta indagação, nos termos do art. 612 do CPC, de forma que as questões incidentes seriam resolvidas pelo juízo do inventário. Evitar-se-ia a propositura de ação de discutível conteúdo prático, que não previne a propositura de outras ações impugnativas da validade do testamento e que não serve, nem mesmo, para o julgamento da validade das disposições testamentárias, analisadas, com muito maior proveito, no bojo do inventário. Em respeito ao contribuinte e ao bom uso dos recursos públicos, é recomendável a revisão da necessidade de referida ação.

Trata-se de ação que, além da sua reduzida utilidade, costuma acarretar delongas processuais pelo desconhecimento, por muitos, de sua existência. O exame dos requisitos do testamento, bem como a oitiva de testemunhas e demais procedimentos necessários à confirmação de sua validade, seriam feitos, com maior eficiência, pelo juiz, no inventário judicial, e pelo tabelião, no inventário extrajudicial.

No que diz respeito ao testamento público, é realmente muito difícil encontrar uma justificativa plausível para a referida ação. Mesmo em se tratando de testamento cerrado ou particular, ou dos testamentos especiais (testamentos marítimo, aéreo, militar e nuncupativo) e dos codicilos, dado o limitadíssimo escopo da ação, sua permanência no ordenamento jurídico não se justifica.⁹ Note-se que o mero fato de serem necessárias algumas formalidades adicionais para que seja autorizado o cumprimento de determinadas categoriais de testamentos não chega a prejudicar o trâmite do inventário a ponto de reabilitar a ação de abertura, registro e cumprimento de testamento.

Assim, nesse particular, o novo CPC deixou de promover avanço legislativo, já que manteve a exigência da propositura ação de abertura, registro e cumprimento de testamento. Conclui-se que, a despeito da atualidade do Código, também nesse aspecto, continua sendo necessária a atualização legislativa.

6. Conclusão

As mudanças legislativas aqui discutidas, que integram a Reforma do Judiciário e espelham seu espírito, ainda estão sendo

⁹ Discordam dessa assertiva Wambier et al. (2015, p. 1081-1084), para quem a relevância do ato, que diz respeito à disposição de última vontade de alguém, justifica a existência da mencionada ação, e isto independentemente de o testamento ser público, cerrado, particular, marítimo, aeronáutico, militar, nuncupativo ou mesmo codicilo.

incorporadas na cultura jurídica brasileira. O CNJ, cuja gênese também residiu nessa reforma, não tem se furtado a exercer papel de relevo na concretização dessas novas diretrizes desjudicializadoras, que podem contribuir para o desenvolvimento do país, ao agilizar e facilitar a sucessão *causa mortis*. Nesse sentido, veja-se também o recentíssimo Provimento CNJ nº 100/2020, que permitiu a lavratura de todos os atos notariais de forma eletrônica e remota, incluindo inventários, e testamentos.

Como forma de garantir maior eficiência aos processos em que se materializa a transmissão de riqueza pela via sucessória e fazendo uso de interpretação teleológica dos dispositivos legais aplicáveis, em especial diante do interesse público na transmissão sucessória, sustentou-se a possibilidade de inventário e partilha extrajudiciais ainda que exista testamento, com ou sem disposições de caráter patrimonial, e mesmo que haja, dentre herdeiros e legatários, incapazes e fundações. Havendo tais beneficiários, caberá ao Ministério Público zelar pelos seus interesses perante o Tabelionato de Notas.

Atualmente, faz-se necessário o prévio ingresso da ação de abertura, registro e cumprimento de testamento. Entretanto, urge reforma legislativa que dispense tal providência, cujo conteúdo pode ser completamente absorvido no inventário, judicial ou extrajudicial, com melhor aproveitamento dos escassos e preciosos recursos públicos da justiça e tempo do cidadão.

Sustentou-se não haver óbice à venda de bens arrolados em inventário extrajudicial. O pedido de alvará há de ser instruído com comprovação de (a) quitação da dívida ativa referente ao espólio e aos bens que compõem o monte, ou concordância da Fazenda Pública; (b) estarem todos os herdeiros cientes e concordes com o pedido de alvará; (c) inexistência de dívidas dos herdeiros, ou concordância expressa dos seus credores; e (d) existência de outros bens do espólio a serem partilhados.

Com tal interpretação, atende-se ao interesse público de que não ingressem no Poder Judiciário processos nos quais não há verdadeira lide, que podem prescindir da tutela do estado-juiz para sua solução. Prova disso é que, desde 2007, quando a Lei nº 11.441 entrou em vigor, mais de 2,5 milhões de atos já foram lavrados na via extrajudicial no Brasil¹⁰.

¹⁰ Dados da Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC, gerenciada pelo Colégio Notarial do Brasil – Conselho Federal e a Central de Atos Notariais – CANP, gerenciada pelo

Objetiva-se, assim, que apenas as efetivas controvérsias assomem ao Judiciário, para que esse se dedique ao máximo à sua função típica e essencial de solucionar conflitos, possibilitando o bom emprego dos recursos públicos e a célere tramitação das ações judiciais. A crítica em prol do tratamento adequado das demandas integra a luta pela garantia do acesso à justiça.

7. Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei da Câmara dos Deputados nº 6.416/2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=77713443891BBBD0C56B41681A69E1F6.proposicoesWebExterno1?idProposicao=310389>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 35, de 24 de janeiro de 2007**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao35-24-04-2007-presidencia.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Conselho Nacional de Justiça. **Procedimento de Competência de Comissão 0004175-76.2014.2.00.0000**. Brasília, 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pjecnj/ConsultaPublica/DetalheProcessoConsultaPublica/listView.seam?ca=d7f10d2a57a75a7d64d90e34874e2b0239b484d172d84d8e>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869imprensa.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6830.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Lei nº 8.935/1994, de 18 de novembro de 1994. **Diário Oficial da União**. Brasília, 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8935.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Lei nº 11.441, de 4 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11441.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 12/DF. Relator: Ministro Carlos Britto. Brasília, 20 ago. 2008. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=606840>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.277/DF. Relator: Ministro Ayres Britto. Brasília, 5 maio 2011. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.153.194/MS. Relatora: Ministra Nancy Andrigui. Brasília, 21 nov. 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://www2.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?numero_registro=200901617937&dt_publicacao=21/11/2012>. Acesso em: 2 fev. 2020.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1.808.767/RJ. Relator: Ministro Luis Felipe Salomão. Brasília, 15 out. 2019. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?processo=1808767&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 2 fev. 2020.

CAHALI, Francisco José. Inventário e partilha extrajudiciais - Lei 11.441/2007. In: CAHALI, Francisco José; HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. **Direito das Sucessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014 p. 499-508.

CARDOSO, Fabiana Domingues. A execução dos alimentos firmados em escritura pública. In: COLTRO, Antônio Carlos Mathias;

- DELGADO, Mário Luiz. **Separação, divórcio, partilhas e inventários extrajudiciais**. São Paulo: Método, 2010. p. 313–320.
- CARDOSO, Luciana Zaffalon Leme. **Uma espiral elitista de afirmação corporativa: blindagens e criminalizações a partir do imbricamento das disputas do sistema de justiça paulista com as disputas da política convencional**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 2017.
- CARVALHO, Afrânio de. Reflexos do inventário e partilha no registro. *In*: CAHALI, Yussef Said; CAHALI, Francisco José. **Família e Sucessões: direito das sucessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1211–1219.
- CASSETTARI, Christiano. **Separação, Divórcio e Inventário por Escritura Pública: Teoria e Prática**. São Paulo: Método, 2015.
- CHAVES DE FARIAS, Cristiano. O cumprimento de testamento no novo CPC e a possibilidade de adaptação procedimental (cláusula geral negocial) do inventário. *In*: TARTUCE, Fernanda; MAZZEI, Rodrigo; CARNEIRO, Sérgio Barradas. **Famílias e Sucessões**. Salvador: JusPodivm, 2016.
- DA ROS, Luciano. O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**, v. 2, n. 9, p. 1–15, 2015.
- DE PINHO, Humberto Dalla Bernardina; DE MELLO PORTO, José Roberto Sotero. A Desjudicialização Enquanto Ferramenta de Acesso à Justiça no CPC/2015: A Nova Figura da Usucapião por Escritura. **Revista da EMERJ**, p. 39, 2017.
- DE SOTO, Hernando. **The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else**. Nova Iorque: Bantam Books, 2000.
- DIAS, Maria Berenice. **Manual das Sucessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.
- FIGUEIREDO, Ivanildo. Inventário extrajudicial na sucessão testamentária: possibilidade, legalidade, alcance e eficácia. **Revista Nacional de Direito de Família e Sucessões**, v. 8, p. 89–116, set-out 2015.
- GOMES, Orlando. **Sucessões**. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- KENNEDY, David. Some caution about property rights as a recipe for economic development. **Accounting, Economics, and Law**, v. 1, n. 1, 2011.
- LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. O Protagonismo do Poder Judiciário na Era dos Direitos. **Revista de Direito Administrativo**, v. 251, n. Editora FGV Direito Rio, ago. 2009.
- MAZZEI, Rodrigo; MERÇON-VARGAS, Sarah. Partilha sucessória: disponibilidade da herança e princípio da máxima igualdade possível no CPC/15. *In*: TARTUCE, Fernanda; MAZZEI, Rodrigo; CARNEIRO, Sérgio Barradas. **Famílias e Sucessões**. Salvador: JusPodivm, 2016.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2017.
- PORTUGAL GOUVÊA, Carlos. **Equity Cost Analysis: A Contribution to Institutional Theory in Face of Increasing Global Inequalities**. S.J.D. Dissertation—Estados Unidos: Harvard University, 2008.
- REFOSCO, Helena Campos. **Ação coletiva e democratização do acesso à justiça**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.
- SANTOS, Ernane Fidélis dos. **Manual de Direito Processual Civil: procedimentos especiais codificados e da legislação esparsa, jurisdição contenciosa e jurisdição voluntária, processo nos tribunais e juizados especiais**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2017. v. 3.
- SANTOS FILHO, José Carvalho dos. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2013.
- SÃO PAULO (Estado). Provimento CGJ/TJSP nº 17, de 6 de junho de 2013. Diário da Justiça Eletrônico, São Paulo, SP. Disponível em: < <http://esaj.tjsp.jus.br/gcnPtl/abrirDetalhesLegislacao.do?cdLegislacaoE dit=109332&fIBtVoltar=N>> . Acesso em: 2 fev. 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Agravo de Instrumento nº 0033108-06.2012.8.26.0000. Relator: Desembargador Francisco Loureiro, 6 dez. 2012. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <<https://esaj.tjsp.jus.br/cposg/search.do?conversationId=&paginaConsulta=1&localPesquisa.cdLocal=-1&cbPesquisa=NUMPROC&tipoNuProcesso=UNIFICADO&numeroDigit oAnoUnificado=0033108-06.2012&foroNumeroUnificado=0000&dePesquisaNuUnificado=0033108-06.2012.8.26.0000&dePesquisa=&uuidCaptcha=>>>. Acesso em: 2 fev. 2020.
- SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Ação de Alvará Judicial nº 1004770-25.2014.8.26.0003. Juiz de Direito Ricardo Anders de Araújo, 5 maio 2014. **Diário de Justiça Eletrônico**. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/cpopg/show.do?processo.codigo=03001440R0000&processo.foro=3&uuidCaptcha=sajcaptcha_697ce7b5fc204>

69892bbf31a2499d509 >. Acesso em: 2 fev. 2020.

TARTUCE, Fernanda; MAZZEI, Rodrigo. Inventário e Partilha no CPC/15: pontos de destaque na relação entre os direitos material e processual. *In*: TARTUCE, Fernanda; MAZZEI, Rodrigo; CARNEIRO, Sérgio Barradas. **Famílias e Sucessões**. Salvador: JusPodivm, 2016.

TEPEDINO, Gustavo; NEVARES, Ana Luiza Maia; MEIRELES, Rose Melo Vencelau. **Direito das Sucessões**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Partilha: nulidade, anulabilidade e rescindibilidade. *In*: CAHALI, Yussef Said; CAHALI, **Francisco José**. **Família e Sucessões: direito das sucessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 1171-1194.

TRUBEK, David; SANTOS, Alvaro (Organizadores). **The New Law and**

Economic Development: a Critical Appraisal. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

VEIGA DA ROCHA, Jean-Paul. **A Capacidade Normativa de Conjuntura no Direito Econômico: o Déficit Democrático da Regulação Financeira**. Tese de Doutorado—São Paulo. Universidade de São Paulo, 12 nov. 2004.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim *et al.* **Primeiros comentários ao novo Código de Processo Civil: artigo por artigo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

Helena Campos Refosco

Juíza Instrutora do Ministro Ricardo Lewandowski no Supremo Tribunal Federal – STF (2017 – presente). Pesquisadora Visitante na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard (2015/2016). Doutora em Direitos Humanos pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo – USP. Juíza de Direito em São Paulo (2006 – presente).

Antonio Carlos Alves Braga Junior

Juiz Substituto em Segundo Grau no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJSP, onde integra a Comissão para Assuntos de Informática (2016-presente), a Assessoria da Presidência (2014-2015), o Núcleo de Planejamento e Gestão (2012-2015) e a Corregedoria-Geral da Justiça – CGJ (1996-1997; 2012-2013). Foi Juiz Assessor da Presidência do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (2010-2012). Extensão universitária em Direito Constitucional Comparado na Universidade de Samford (Estados Unidos) e na Universidade de Kent (Inglaterra).

Priscila de Castro Teixeira Pinto Lopes Agapito

29ª Tabeliã de Notas Titular de São Paulo. Foi Oficial Registradora Civil das Pessoas Naturais e Tabeliã de Notas do Distrito do Jaraguá/SP. Presidente da Comissão de Notários e Registradores do Instituto Brasileiro de Direito de Família – IBDfam Nacional e Membro das Bancas do 6º e 7º Concursos de Outorga de Delegações do Serviço Extrajudicial do Estado de São Paulo.

Jurisdição Ambiental no Tribunal de Justiça do Ceará: avaliação da conveniência de criação de vara privativa

Jorge Di Ciero Miranda

Gina Vidal Marcílio Pompeu

Resumo: Das duas ações ambientais esperadas dos tribunais de justiça — jurisdição ambiental e gestão socioambiental —, este artigo se ocupa da primeira. Para isso, apresenta a distinção entre essas ações e mostra como os atos normativos internos no Tribunal de Justiça do Ceará – TJCE estruturaram seus órgãos para desempenhar essas duas atribuições. Com o objetivo de levantar dados para avançar na análise da necessidade de incluir varas específicas em matéria ambiental, cruza dados extraídos das tabelas dinâmicas do Conselho Nacional de Justiça – CNJ e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. A metodologia envolve pesquisa interdisciplinar com orientação epistemológica na teoria crítica, congrega teoria e práxis e articula direito, economia e sustentabilidade ambiental. O texto adota raciocínios indutivo e dedutivo, em pesquisa quantitativa e qualitativa, com as técnicas de análise documental, estatística e de revisão bibliográfica. A percepção de entidades com dimensões, preocupação e ferramentas semelhantes sugere olhar comparativo. Com base nos dados levantados, tem-se como resultados esperados sintetizar aspectos da estrutura e da mentalidade institucional que podem encaminhar mudanças.

Palavras-chave: Tribunal de Justiça; Jurisdição Ambiental; Organização Judiciária.

Abstract: Of the two environmental actions expected from the courts — environmental jurisdiction and social and environmental management — this article deals with the first. For this, it presents the distinction between these actions and shows how the internal normative acts in the Court of Justice of Ceará – TJCE structured their organs to perform these two attributions. In order to gather data to advance the analysis of the need to include specific rods in environmental matters, it crosses data extracted from the pivot tables of the National Council of Justice – CNJ and the Brazilian Institute of Statistics – IBGE. The methodology involves interdisciplinary research with an epistemological orientation in critical theory, brings together theory and praxis and articulates Law, economics and environmental sustainability. The text adopts inductive and deductive reasoning, in quantitative and qualitative research, with the techniques of document analysis, statistics and bibliographic review. The perception of entities with similar dimensions, concerns and tools suggests a comparative look. Based on the data collected, the expected results are to synthesize aspects of the institutional structure and mentality that can lead to changes.

Keywords: Court of justice; Environmental Jurisdiction; Judicial Organization.

Introdução – Delimitação do Tema e Conceitos Essenciais

Os tribunais de justiça podem contribuir em matéria ambiental de duas maneiras: no julgamento das questões ambientais litigiosas e por meio de gestão interna, na condição de unidade administrativa. Os tribunais de justiça e os juízes estaduais, órgãos do Poder Judiciário (art. 92, VII, Constituição da República do Brasil, de 5 de outubro de 1988 – CR/88), estão sujeitos ao controle pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ (art. 103 B, §4º CR/88), referente à atuação administrativa e financeira, bem como ao cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Valores, princípios e regras são objetos de hermenêutica, vetores para identificar o acerto da decisão. Ocorre que o volume de demanda, acima das forças de solução, importa agregar a eficiência também como fundamento do discurso de correta aplicação do direito. O controle interno da administração pública foi instituído no Brasil em 1964, com a publicação da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 ampliou o alcance

desse importante mecanismo, ao estabelecer a obrigatoriedade de implantação do Sistema de Controle Interno – SCI nos três Poderes. No Judiciário, a maior expressão desse controle veio com a implementação do CNJ. Nesse viés, o sistema não se propõe avaliar a correta aplicação do direito, mas a eficiência da gestão, o cumprimento das metas dos programas e a ética dos seus integrantes.

A criação de vara, ou melhor, a estruturação interna dos tribunais de justiça, reclama análise crítica para alcançar eficiência, seja em relação ao modo de atuação do agente público, seja em referência ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, dos quais se espera sempre o melhor desempenho e resultados possíveis, segundo observa Di Pietro (2010, p.83).

A estruturação do Judiciário, com baliza no princípio da eficiência, alcança finalidades internas e externas. Internamente, sinaliza os caminhos que pretende percorrer e revela os contingenciamentos próprios do orçamento finito, de modo a alcançar ação conjunta. Externamente, permite que o pla-

nejamento administrativo seja mais transparente, posto que dotado de mecanismos de exposição dos problemas estruturais ou funcionais contrários aos interesses dos tomadores dos serviços públicos, como destaca, a possibilitar a tomada de medidas preventivas e corretivas dos desvios constatados, como bem destacam Demétrio e Giannakos (2019, p.98).

Com a finalidade de implementar modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social, foi criado no Tribunal de Justiça do Ceará (TJCE) o “Núcleo Socioambiental” (Portaria da Presidência nº 2032/2015, revogada pela 225/2018) como unidade vinculada à Presidência. Esse núcleo foi gestado para atender à determinação do CNJ contida na Resolução nº 201, de 3 de março de 2015, voltada a implantar o Plano de Logística Sustentável (PLS) nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário.

A ação do Núcleo Socioambiental do TJCE abrange o esforço educativo de construir uma cultura do uso consciente dos recursos naturais e dos bens públicos, assim como para sensibilizar os gestores para a importância das questões ambientais, de modo a incentivá-los a incorporar princípios e critérios de gestão ambiental em suas atividades rotineiras. Realiza o seu intento com planejamento, ação e informação, age igualmente na educação e formação dos seus integrantes para ação coletiva em prol da gestão ambiental institucional, como forma de realização do artigo 170, VI, da CR/88, que trata da defesa do meio ambiente.

No que diz respeito à jurisdição ambiental, a Lei n.º 16.397, de 14 de novembro de 2017 (DO 16.11.2017), da Organização Judiciária do Estado do Ceará apenas em um momento se refere especificamente a litígios em matéria ambiental, porquanto os reservou à natureza criminal:

Art. 58. Compete aos Juízes de Direito das Varas Criminais exercer, por distribuição, as atribuições definidas nas leis processuais penais, não privativas de outros juízos. [...] § 3º Ao Juiz de Direito da 18ª Vara Criminal compete, privativamente, processar e julgar, com jurisdição na Comarca de Fortaleza, as ações penais pela prática de crimes ambientais, definidos em legislação federal.

Está afetado, portanto, à secretaria da 18ª vara criminal o processamento com privatividade dos crimes ambientais e ao seu

juiz a incumbência de julgá-los. Essa afetação poderia se dar por especialidade de vara ou privatividade. A especialidade ocorre quando uma unidade julgadora é distinguida para receber a distribuição de um tipo específico de ação, extraída da competência geral, com prejuízo do recebimento dos outros tipos de ação. Na privatividade, uma das matérias é retirada da competência geral de um rol mais amplo de varas, distribuída com exclusividade a uma das varas desse grupo de varas, sem prejuízo da preservação da competência para as demais matérias. As compensações posteriores são feitas pela distribuição.

A privatividade é exatamente o que acontece com a competência da 18ª vara criminal em relação aos crimes ambientais. A ela foi direcionada a distribuição desse tipo de crime com exclusividade, com prejuízo para as demais varas criminais. Ordinariamente, as varas criminais seriam competentes para julgar crimes, entre eles os ambientais, no entanto, por questão de política administrativa e otimização jurisdicional, opta-se por afetar a distribuição com privatividade para a 18ª vara criminal, sem que ela seja excluída da distribuição das demais ações criminais dirigidas a todo o grupo de varas criminais.

A Resolução CNJ nº 201/2015 representa patamar inédito no que tange à responsabilidade socioambiental e, dessa forma, inaugura a introdução do tema no planejamento estratégico do Poder Judiciário, aliado a ações práticas, como criar unidades ou núcleos socioambientais, estabelecer suas competências e implementar o respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). É sobre a contribuição jurisdicional que o artigo se debruça e o faz por meio do método estatístico que possibilita descrição quantitativa da amostra, considerada a jurisdição ambiental como um todo organizado dentro dos tribunais, de modo a levantar probabilidades como auxílio para a investigação pretendida.

A utilização do método estatístico infere apenas com base nos indicadores que aponta, porquanto busca estabelecer causalidades a partir desses dados sem necessariamente deixar evidentes carências na coleta deles. Por esse motivo, não devem ser consideradas como verdades, mas portadoras de probabilidades sindicáveis, haja vista que possibilita estabelecer, numericamente, o grau de certeza de determinada conclusão (GIL, 2008). Por meio do método comparativo, dedutivo e analítico, identifica semelhanças e diferenças do Tribunal de

Justiça do Estado do Ceará (TJCE) a outros tribunais de justiça estaduais, no sentido de tornar evidentes as diferenças no desempenho, a partir das escolhas organizacionais administrativas.

A pretensão de compreender a realidade do TJCE para otimizar a forma de definição da competência ambiental passa pelo estudo comparativo de outros tribunais com realidades assemelhadas e com outras instituições igualmente engajadas no aspecto jurídico das ações de proteção ambiental. Para traçar paralelos entre os tribunais estaduais, serão utilizadas prioritariamente duas perspectivas: o porte do tribunal e o volume de ações relativas à matéria ambiental.

No intuito de identificar o corte epistemológico temporal, ressalta-se que o aporte é extraído da compilação periódica anual editada pelo CNJ no Relatório Justiça em Números, edição 2018, relativo ao ano 2017. Quanto ao segundo parâmetro de comparação, o volume de ações em matéria ambiental, identificá-lo exige garimpagem nas tabelas dinâmicas oferecidas também pelo CNJ em seu sítio eletrônico. Por certo, o paralelo comparativo com tribunais da mesma região geográfica poderia ser outro indicador relevante, no entanto ele será utilizado em caráter subsidiário aos outros dois.

A necessidade de dividir os tribunais pelo porte decorre da extensa dimensão territorial do Brasil em realidades geográficas e econômicas distintas. A noção dessa disparidade pode ser percebida pela dimensão dos cinco maiores tribunais estaduais (TJRS, TJPR, TJSP, TJRJ e TJMG), nos quais se concentram 65% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional e 51% da população brasileira, ao passo que os cinco menores tribunais estaduais (TJRR, TJAC, TJAP, TJTO, TJAL) são os responsáveis por apenas 2% do PIB e 3% da população, conforme o “Relatório Justiça em Números 2018” (p.26) indica.

Para a classificação por porte, são consideradas as variáveis: despesas totais; casos novos; processos pendentes; número de magistrados; número de servidores (efetivos, requisitados, cedidos e comissionados sem vínculo efetivo); e número de trabalhadores auxiliares (terceirizados, estagiários, juízes leigos e conciliadores). A consolidação dessas informações forma um escore único, por tribunal, a partir do qual se procede ao agrupamento em três categorias, segundo o respectivo porte: tribunais de grande, médio ou pequeno porte. Dessa jurisdição são extraídas as estatísticas para viabilizar algumas inferências.

1 Estatísticas correspondentes à jurisdição ambiental

A principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário é o “Relatório Justiça em Números” publicado pelo Conselho Nacional de Justiça. Ele divulga a realidade dos tribunais brasileiros com detalhes sobre estrutura e litigiosidade com indicadores para análise da gestão judiciária. O relatório analisado é o de 2018, ano-base 2017, no entanto é possível alcançar dados mais atuais do que esses com os painéis interativos da Justiça em Números digital¹.

Na planilha a seguir é apresentada a relação entre o número de casos novos em matéria ambiental² e o total de casos. Foi organizada na ordem crescente do número absoluto de casos ambientais (coluna 4). Na primeira coluna, consta a sua posição no ranking percentual nacional:

Quadro 1 – Processos em matéria Ambiental em relação aos processos novos nos TJ

Posição ranking (% BR)	Tribunal Estadual	Total processos novos 2018 no TJ estadual	Quant. de ação ambient. TJ estadual	Relação (amb./total) do TJ no estado	% do total de ação ambiental geral
13º	TJAC	87.105	151	0,17%	0,34%
25º	TJTO	426.363	160	0,04%	0,36%
9º	TJAP	99.714	199	0,20%	0,45%
26º	TJPE	911.672	237	0,03%	0,54%
15º	TJRO	265.448	384	0,14%	0,87%
19º	TJMS	355.013	402	0,11%	0,91%
1º	TJRR	58.325	411	0,70%	0,93%
16º	TJSE	316.578	425	0,13%	0,96%
12º	TJAL	228.362	430	0,19%	0,97%
23º	TJPI	774.240	498	0,06%	1,13%
11º	TJPB	292.618	565	0,19%	1,28%
14º	TJCE	398.761	625	0,16%	1,41%
10º	TJPA	340.190	670	0,20%	1,52%
18º	TJDFT	563.718	674	0,12%	1,52%
8º	TJRN	503.198	1.111	0,22%	2,51%
21º	TJBA	1.249.128	1.198	0,10%	2,71%
24º	TJRS	2.259.112	1.271	0,06%	2,87%
4º	TJAM	270.000	1.319	0,49%	2,98%
5º	TJES	310.038	1.457	0,47%	3,29%
20º	TJPR	1.519.362	1.712	0,11%	3,87%
6º	TJGO	702.872	2.302	0,33%	5,21%
7º	TJSC	1.160.109	2.579	0,22%	5,83%
17º	TJRJ	2.161.731	2.847	0,13%	6,44%
2º	TJMT	616.153	4.096	0,66%	9,26%
22º	TJSP	6.455.735	4.158	0,06%	9,40%
3º	TJMG	2.509.291	14.342	0,57%	32,43%
Total		24.834.836	44.223	0,18%	100,00%

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir do cruzamento de dados e informações dinâmicas dos painéis interativos da Justiça em Números digital do CNJ.

¹ Disponível em: http://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 16 jun. 2019.

² Selecionado segundo a classificação uniforme criada pelo próprio CNJ entre os 10 assuntos que contemplam o tema, a saber: Ambiental, Contra o meio ambiente, Crime contra a administração ambiental, Crimes contra o meio ambiente e o patrimônio genético, dano ambiental e indenização por dano ambiental, Meio ambiente, Revogação/Anulação de Multa Ambiental, Revogação/Concessão de Licença Ambiental, Taxa de Fiscalização Ambiental.

A tabela permite inferir uma série de desdobramentos, como a evidência direta de que o TJMG, com seus 32,43% de casos em matéria ambiental, representa volume maior que o somatório dos vinte tribunais com menor número de ações, ou seja, os 14.342 casos novos do TJMG, em 2018, em matéria ambiental, supera os 13.899 casos dos tribunais colocados nas 20 primeiras posições da tabela (do TJAC ao TJPR), e se rivaliza de perto com os 15.982 casos dos outros cinco tribunais com maior demanda (do TJGO ao TJSP). Desse modo, pode-se estimar que dos três terços de ações novas em 2018, o TJMG responde por um deles, 20 tribunais respondem por outro e cinco por outro.

Talvez a distribuição dos casos por região geográfica ou por sistemas ameaçados fosse mais útil para identificar ação articulada de ambientalistas, mas, quando se trata de analisar a eficiência e a forma de organização judiciária, a comparação com tribunais de demanda e porte assemelhados é viável.

Embora as ações judiciais referentes a assuntos relacionados pelo CNJ com a expressão ambiente/ambiental não se relacionem necessariamente com a ameaça ao meio ambiente, na medida em que podem referir-se a questionamento de multas, apuração de responsabilidade de agentes públicos, liberação de alvarás e licenças, mesmo nesses casos não é difícil identificar a presença de conexão indireta com esse esforço protetivo do ambiente natural.

Por esse motivo, os tribunais de justiça devem orientar-se não apenas pela quantidade de ações, mas também pelo suporte à ação protetiva das unidades de conservação reconhecidas pelo ente público, de modo a alcançar o escopo da legislação ambiental e cumprir seu papel social como mediador de conflitos.

Vale informar que, atualmente, no Ceará, existem 76 Unidades de Conservação, de acordo com o Cadastro Estadual de Unidades de Conservação – CEUC, dos quais 12 federais, 23 estaduais, 34 particulares e 7 municipais, que protegem aproximadamente 7,40% do território cearense³. Quanto à gestão estadual, a Secretaria do Meio Ambiente – SEMA gerencia 23 Unidades de Conservação e um Corredor Ecológico. A Universidade Regional do Cariri (URCA) de-
3 A discriminação individualizada de cada uma dessas unidades de conservação pode ser acessada no estudo setorial especial dos Recursos Naturais e Ecologia (MAIA, 2018), ou no site da SEMA, ambos descritos nas referências. Não aparecem descritos por fugir a pretensão do trabalho.

tém a gestão de 4 Monumentos Naturais, cujas unidades estão divididas em: Áreas de Proteção Ambiental – APAS, Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIES, parques, estação ecológica, monumentos naturais e refúgio de vida silvestre. Os estudos setoriais, sistematizados na Plataforma Ceará 2050, produziram trabalhos em cada assunto. O diagnóstico do Ceará 2050 (MAIA, 2018) foi coordenado pelo Professor Jair do Amaral Filho e analisou os últimos 30 anos de desenvolvimento do estado. O estudo setorial especial dos Recursos Naturais e Ecologia complementa a análise qualitativa dessa temática, a partir da visão da autora Magda Helena de Araújo Maia.

A partir deste estudo, percebe-se o esforço do governo do estado para nortear o seu planejamento em observância ao binômio: potencialidades e limitações ambientais. Seu parâmetro é o da “visão mais voltada ao protecionismo” (MAIA, 2018, p.75) e daí impedir rupturas em investimentos já realizados, mesmo naqueles com alto potencial de impacto. Isso importa dizer mobilização do aparato estatal para antecipar-se à violação das leis protetivas ambientais no sentido de criar condições de viabilidade ou de adaptação da atividade produtiva, inseridos nos parâmetros aceitáveis de precaução. Além da fiscalização e do regramento da ação humana, é preciso ocupar-se também do desenvolvimento de tecnologias de convívio com a seca e a contenção dos processos de desertificação. Como asseveram Pompeu e Tassigny (2006, p.11) em pleno século XXI, o Ceará ainda convive com o drama das secas e da utilização de carros-pipa, com cidadãos de primeira e de segunda categoria, para os últimos falta tudo, resta negada a efetivação do patamar mínimo civilizatório, inclusive acesso à água.

Percebe-se que a visão estratégica do TJCE para garantir maior efetividade protetiva ambiental deve voltar-se também para os principais desafios ambientais ainda não convertidos em litígios judicializados: projetos e empreendimentos com alto potencial de impacto, processos de agravamento da seca e desertificação. A mobilização da força de trabalho para alcançar as regiões mais ameaçadas, conforme a sazonalidade ou ciclos econômicos específicos, desvinculada do modelo convencional de criação de varas e cargos nas comarcas, parece mais consentânea com esse tipo de jurisdição preventiva, mediadora e de apoio à ação governamental.

Ainda segundo o estudo Ceará 2050 (MAIA, 2018, p.75), no território cearense são encontrados enclaves do bioma Cerrado, remanescentes da Mata Atlântica e a Amazônia Azul, por essa razão são esses os quatro biomas considerados para proteção. Os dados de ameaça a esses biomas interessam ao estado e ao tribunal de justiça no sentido de reforçar a presença de estrutura técnica e burocrática para remoção dos entraves de regularização da ação humana e ao mesmo tempo possam facilitar a implantação de infraestrutura de diminuição da pressão sobre essas unidades de conservação.

Ao se tomar o bioma Mata Atlântica como referência de estudo estratégico de

ação do Judiciário, colhem-se da imagem abaixo eventos de decréto de restinga em municípios do Ceará ocorridos em passado recente (2014/2015). Eles ensejam investigações em três frentes: seus motivos, mecanismos para estancar ou reverter essa tendência e a responsabilização dos infratores. A ação seletiva, de concentração de recursos e conhecimento, focada em espaço geográfico e temporal, oferece maior grau de eficiência pelo impacto positivo nos biomas, alcance pedagógico e orquestração com a ação governamental, em que são respeitadas as peculiaridades locais e sistêmicas.

Figura 1 – Relação dos dez municípios cearenses com maior área de desmatamento do Ceará entre 2014 e 2015.

10 municípios que mais desmataram no período entre 2014 e 2015 - Ceará								
UF	Município	Área Município (ha)	Área Município na Lei MA (ha)	% Município na Lei MA	Decréto de mata 2014-2015	Decréto de mangue 2014-2015	Decréto de restinga 2014-2015	Decréto Florestal 2014-2015
CE	Trairi	92.572	34.393	37,2%			81	81
CE	Aquiraz	48.257	20.908	43,3%			55	55
CE	Caucaia	122.850	28.827	23,5%			38	38
CE	Acarau	84.256	44.765	53,1%			38	38
CE	Itarema	72.067	40.154	55,7%			30	30
CE	Paracuru	30.029	23.062	76,8%			21	21
CE	Paraipaba	30.092	13.677	45,5%			15	15
CE	Itapipoca	161.416	53.469	33,1%			14	14
CE	Amontada	117.904	24.435	20,7%			11	11
CE	Barroquinha	38.341	12.987	33,9%			10	10

Fonte: BRASIL, Fundação SOS Mata Atlântica. Atlas da Mata Atlântica faz radiografia do desmatamento no Ceará.

As Unidades de Conservação são regidas por meio da publicação da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, que institui o Sistema Nacional de Unidade de Conservação (SNUC) e estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação. O governo do Estado contratou a elaboração de relatórios para mapeamento e esclarecimento do atual estágio de proteção ambiental que pretende

implementar. A Secretaria Estadual de Meio Ambiente acompanha essas unidades e procura definir macropolíticas de proteção, de modo a conciliar com o projeto de desenvolvimento econômico sustentável.

A tabela de classificação dos tribunais de Justiça Estadual, segundo o porte, ano-base 2017, revela a posição nacional do TJCE.

Figura 2 – classificação dos tribunais da Justiça Estadual, segundo o porte, ano-base 2017

Grupo	Tribunal	Escore*	Despesa Total da Justiça	Casos Novos	Casos Pendentes	Número de Magistrados	Força de Trabalho (servidores e auxiliares)
1º Grupo: Grande Porte	1 TJ - São Paulo	4,333	11.830.621.214	5.648.114	20.591.965	2.651	68.676
	2 TJ - Rio de Janeiro	1,257	4.246.447.528	2.171.880	11.038.643	901	25.183
	3 TJ - Minas Gerais	1,033	5.074.376.809	1.804.222	4.130.451	1.040	27.756
	4 TJ - Paraná	0,529	2.676.067.497	1.561.020	2.872.349	902	18.526
	5 TJ - Rio Grande do Sul	0,504	2.930.897.666	1.458.958	3.711.894	813	16.382
2º Grupo: Médio Porte	1 TJ - Bahia	0,301	3.597.816.383	1.028.967	2.811.404	585	12.947
	2 TJ - Santa Catarina	0,115	2.132.567.740	803.793	3.247.550	493	12.772
	3 TJ - Pernambuco	-0,063	1.591.004.069	568.764	2.014.653	540	9.540
	4 TJ - Distrito Federal e Territórios	-0,073	2.676.427.175	431.758	674.538	389	12.379
	5 TJ - Goiás	-0,103	1.539.071.304	562.065	1.678.787	419	11.425
	6 TJ - Mato Grosso	-0,250	1.425.228.913	515.402	1.026.027	290	8.317
	7 TJ - Ceará	-0,267	1.130.442.324	395.496	1.165.743	445	5.841
	8 TJ - Maranhão	-0,301	1.308.472.932	436.677	1.141.435	328	5.155
	9 TJ - Espírito Santo	-0,305	1.218.940.538	320.743	937.791	343	7.066
	10 TJ - Pará	-0,328	1.164.390.926	275.209	1.060.390	344	6.005
3º Grupo: Pequeno Porte	1 TJ - Mato Grosso do Sul	-0,400	977.542.271	344.795	889.979	215	5.374
	2 TJ - Rio Grande do Norte	-0,421	1.121.094.806	235.430	492.786	247	4.838
	3 TJ - Paraíba	-0,422	869.937.382	230.148	628.894	277	5.063
	4 TJ - Amazonas	-0,474	832.247.101	210.185	945.406	207	2.900
	5 TJ - Rondônia	-0,513	681.841.308	227.728	346.331	176	3.685
	6 TJ - Sergipe	-0,523	547.906.034	246.537	355.553	152	4.148
	7 TJ - Piauí	-0,528	617.085.696	169.137	534.547	179	3.076
	8 TJ - Alagoas	-0,548	514.038.539	217.732	597.717	150	2.347
	9 TJ - Tocantins	-0,568	580.158.673	152.072	305.404	129	2.849
	10 TJ - Amapá	-0,647	365.860.538	74.002	104.020	78	1.745
	11 TJ - Acre	-0,656	289.563.297	67.865	119.060	71	1.781
	12 TJ - Roraima	-0,683	215.720.418	48.886	59.218	53	1.309

Fonte: BRASIL, CNJ – Relatório Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça.

Os tribunais são classificados por escore⁴. Na tabela, lê-se que TJCE ocupa o sétimo desempenho dos tribunais de médio porte com escore (-0,267), antecedido pela Bahia (0,301), Santa Catarina (0,115), Pernambuco (-0,063), Distrito Federal e Territórios (-0,073), Goiás (-0,103), Mato Grosso (-0,250). Com desempenho inferior, estão Maranhão (-0,301), Espírito Santo (-0,305) e Pará (-0,328).

No entanto, quando se acessa o mapa de produtividade mensal, no âmbito da justiça estadual, no ano 2018, em matéria ambiental, os únicos tribunais que aparecem com a definição de competência especializada no primeiro grau são os seguintes:

- TJAM: Vara Especializada do Meio Ambiente e Questões Agrárias;
- TJDFT: Vara de Meio Ambiente, Desenvolvimento Urbano e Fundiário do DF;

- TJES: Vara da Fazenda Pública Estadual, Municipal, Registros Públicos e Meio Ambiente, nos municípios de
 - » Serra, Cachoeiro de Itapemirim, Colatina, Guarapari, Linhares, Aracruz.
- TJMT:
 - » Cuiabá – Vara Especializada do Meio Ambiente e Juizado Volante Ambiental;
 - » Rondonópolis – Juizado Volante Ambiental.
- TJPA:
 - » Juizado Especial do Meio Ambiente de Belém;
 - » Turma Recursal do Meio Ambiente nos municípios de Marabá, Altamira, Santarém, Castanhal, Redenção.

Das 29 unidades com competência exclusiva ou privativa, conforme expresso pela nomenclatura da vara, seis estão localizadas no Pará e seis no Espírito Santo, três

⁴ Trata-se de método de análise multivariada utilizada para resumir grande número de variáveis em poucas dimensões. É uma tentativa de compreender relações complexas impossíveis de serem trabalhadas com métodos univariados ou bivariados, permitindo, assim, visualizações gráficas e análises mais aprofundadas por parte do pesquisador. Disponível no Justiça em Números 2017 CNJ

em Mato Grosso, uma no Amazonas, outra no Distrito Federal e territórios. Dessas unidades, somente o Amazonas é de pequeno porte no quesito tamanho do tribunal, apesar de sua extensão continental. Os demais são de médio porte, igual ao TJCE. Essas di-

ferenças obrigam a análise de outros indicadores geográficos, colocados em ordem de extensão territorial, avaliado como componente mais relevante em matéria de proteção de ambientes naturais a serem preservados.

Quadro 2 – indicadores geográficos, econômicos e demográficos dos estados sedes de vara ambiental na estrutura administrativa, colocados em ordem de extensão territorial

UF [-]	Área - km ² [2018]	Pop estim. [2018]	hab./km ²	IDH 2010	Despesas - R\$ (x1000) [2017]	Renda per capita [2018]	Desp. emp./ Rec. realiz
DF	5.760,78	2.974.703,00	516,37	824,00	21.990.464,68	2.460,00	92,35%
ES	46.074.444,0	3.972.388,00	76,25	740,00	14.392.338,00	1.295,00	73,11%
SC	95.730.921,0	7.075.494,00	65,27	774,00	25.595.103,38	1.660,00	73,77%
PE	98.068.021,0	9.496.294,00	89,62	673,00	33.320.486,44	871,00	93,21%
CE	148.894.757	9.075.649,00	56,76	682,00	24.608.352,18	855,00	86,59%
PE/CE %	65,86%	104,63%	157,9 %	98,68%	135,40%	101,87%	
MA	329.642.170,00	7.035.055,00	19,81	639,00	17.627.170,76	605,00	95,27%
GO	340.125.715,00	6.921.161,00	17,65	735,00	24.248.380,34	1.323,00	64,00%
BA	564.722.611,00	14.812.617,00	24,82	660,00	45.570.160,00	841,00	90,79%
MT	903.206.997,00	3.441.998,00	3,36	725,00	18.187.363,27	1.386,00	75,91%
PA	1.245.759.305,00	8.513.497,00	6,07	646,00	22.533.470,05	863,00	87,17%
AM	1.559.168.117,00	4.080.611,00	2,23	674,00	15.324.896,56	791,00	88,44%

Fonte: Recorte parcial feito pelos autores, do BRASIL, CNJ – Relatório Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça.

Nesse diapasão, cumpre aos demais agentes estatais organizarem-se, de modo a oferecer proposta adaptável e evolutiva, em sintonia com a forma de perceber e relacionar o meio ambiente ao modelo de desenvolvimento local. Tais agentes estão institucionalmente comprometidos e são responsáveis por contribuir com essas políticas de estado, entre eles está o Ministério Público do estado do Ceará, analisado a seguir em sua estrutura interna, em virtude da ação típica no âmbito do processo judicial.

2 A forma de atuação do Ministério Público cearense em matéria ambiental

A metodologia de comparação entre tribunais convida à avaliação a dois outros órgãos jurídicos, com dimensão e problemas assemelhados: a Defensoria e o Ministério Público. Verifica-se que na Defensoria Pública do Estado do Ceará, a ação oficial em matéria ambiental se restringe a ações administrativas, contidas no Programa de Responsabilidade Socioambiental, extraído do Planejamento Estratégico (CEARÁ, 2017). A implantação se baseia em medidas que visam à redução e ao uso racional de energia e água, para evitar o desperdício. As medidas a serem adotadas foram sugeridas no Memorando Circular nº 216/2015 e são acompanhadas por metas para incentivo e controle do uso. Em virtude da falta de programa específico de atuação jurisdicional, resta difícil constatar qual seria a contribuição para pensar avanços no modelo escolhido pelo TJCE, a partir da defensoria pública,

por esse motivo não é abordada na presente pesquisa.

Logo na página inicial do sítio oficial do Ministério Público do Estado do Ceará (<http://www.mpce.mp.br/>), é possível identificar a aba correspondente à “área de atuação”, na qual se encontra o item Meio Ambiente. Seu acionamento remete à página do Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – CAOMACE (<http://www.mpce.mp.br/caomace/>). O menu lateral dessa nova página é composto por links de acesso para: Apresentação, Ações Judiciais, Áreas Protegidas, Arquivo Digital, Convênios, FCCA, Jurisprudência, Legislação, Links, Ofício Circular Virtual, Órgãos de Execução, PEA CAOMACE, Notícias. Cada um desses links remete a páginas sempre muito úteis para compreender o tema, identificar a regulamentação e obter modelos.

O Provimento nº 70, de 18 de agosto de 2008, constitui ampla possibilidade de atuação no meio ambiente. Essa é a lógica institucional, ela se ocupa de estimular e criar instrumentos para ação dos seus membros e com isso cria espaço para construção conjunta da política institucional nas várias frentes em que atua:

- I – Estimular a integração e o intercâmbio entre os organismos que atuam nas áreas governamentais ou particulares, prevenindo as ilicitudes e abusos contra o sistema ecológico, o meio

ambiente, paisagismo, patrimônio histórico, artístico e cultural;

II – Remeter informações técnico-jurídicas sem caráter vinculativo aos órgãos ligados às atribuições do Ministério Público;

III – Estabelecer intercâmbio permanente com entidades ou órgãos públicos ou privados que atuam em áreas afins, para obtenção de elementos técnicos especializados, necessários ao desempenho das funções ministeriais relativas ao combate e prevenção dos delitos praticados contra a ecologia, meio ambiente, paisagismo, patrimônio histórico, artístico e cultural;

IV – Exercer outras funções compatíveis com as atribuições do Ministério Público, vedado o exercício de qualquer atividade própria do órgão de execução, bem como a expedição de atos normativos a estes designados;

V – Remeter, semestralmente, ao Procurador-Geral de Justiça, relatório das atividades do Ministério Públicos relativo ao Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – CAOMACE.

O CAOMACE é o centro que integra a ação de todos os membros do ministério público em matéria ambiental. Sem a necessidade de se afastar das suas outras atribuições, o promotor de justiça é capaz de aglutinar todo o peso da força institucional e fazer valer a política do órgão. A sua composição é numericamente pequena, mas não é limitada. Quando agem todos os promotores de justiça com atribuição ambiental ou aptidão para intervir, aglutinam-se em torno dos objetivos tornados comuns e prioritários, conforme a situação reclame. A representação quantitativa não é obstáculo para legitimar o pensamento institucional, nem para consolidar sua força, o centro se faz presente nas questões de qualquer vulto e dialoga com igual estatura dos outros entes envolvidos. Mesmo individualmente, o promotor se movimenta com o aparato e o apoio de todo o centro. Daí resulta a força política da ação ambiental do ministério público e a importância institucional interna do tema.

Ainda na página da CAOMACE, das ações intentadas, sua estética pobre cede espaço à funcionalidade das suas três linhas de pesquisa, a busca por campos correspon-

dentes a: município, número do processo, data de ajuizamento, assunto, requeridos (demandados). Os assuntos podem ser escolhidos do rol disponível na barra de rolagem. Esse modelo demonstra a vantagem de aglutinar e sistematizar os assuntos, de modo que em poucos cliques é possível acessar ou crescer informação útil sobre o que o Ministério Público produziu em relação ao tema. Com a aplicação dos outros filtros, a informação torna-se seletiva e com alto grau de aproveitamento para formatar um trabalho em matéria ambiental, seja com a propositura de ação judicial, seja em movimentos de mobilização institucional.

No que diz respeito ao Judiciário, é na Resolução nº 201, de 3 de março de 2015, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determina ao Poder Judiciário a adoção de modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social. A redação original foi alterada pela Resolução nº 249, de 31 de agosto de 2018, mas mantém a orientação original e as recomendações contidas no Acórdão nº 1056/2017 do Tribunal de Contas da União, voltadas à adoção das medidas de eficiência e sustentabilidade, por meio do uso racional de energia, água e papel pela Administração Pública. Assim, a preocupação com normas ambientais não fica adstrita à matéria posta em julgamento, é orientação compulsória estabelecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e devem ser incorporadas a unidades ou núcleos socioambientais dos tribunais, cuja criação já foi determinada desde a Resolução nº 201/2015.

3 Cenários do TJCE em Matéria Ambiental

As impressões sobre a relevância da temática inerente ao desenvolvimento sustentável e à defesa das questões ambientais diante das decisões do Poder Judiciário cearense revelam-se insipientes. Talvez esse Poder deva buscar compreender as afirmações de Garapon (2001,p.181), quando assevera que a justiça é a guardiã do Direito, ela garante a identidade da democracia, aquela que não permanece a mesma através dos tempos, mas que se mantém como promessa feita. Nesse sentido o juiz exerce sua autoridade ao proteger a memória dessa promessa inicial por tudo e contra tudo, quer se trate de crime contra a humanidade, do sujeito de direito ou da Constituição.

O Direito Ambiental e a sustentabilidade carecem ser incluídos na pauta do Poder

Judiciário, assim como das Escolas da Magistratura, na formação e capacitação continuada dos juízes. Diferentemente do que ocorre com o CAOMACE, órgão do Ministério Público, não parece existir uma preocupação específica do Tribunal de Justiça do Ceará na sua atuação em matéria de meio ambiente. Observa-se que ele é assunto secundário dentro dos grandes grupos temáticos do CNJ, para compor a informação do processo a ser distribuído aleatoriamente entre qualquer uma das varas existentes. Por esse motivo desperdiça a oportunidade de ser objeto de estudo específico, capaz de respeitar as peculiaridades da matéria, com resposta e acompanhamento contínuos, assim, a ação judiciária continua subordinada à lógica do processo intersubjetivo com objeto confinado ao pedido e cuja contribuição judiciária finda com o trânsito em julgado.

Dos dados extraídos do IBGE pode-se ver que o tribunal mais aproximado do Ceará é o de Pernambuco, ambos de médio porte, na região Nordeste, população assemelhada, por esse motivo foi criada uma linha especial para comparar ambos os estados logo abaixo do Ceará. Apenas para facilitar a leitura dos dados, a linha PE/CE traduz a relação entre indicadores de Pernambuco e do Ceará, informados em termos percentuais. Por exemplo, a área de Pernambuco é 65,86% da extensão territorial do Ceará, enquanto a população pernambucana corresponde a 104,63% do total cearense, com densidade populacional superior em mais da metade (157,89%), receita mais de um quarto maior (125,78%). Os pernambucanos conseguem empenhar despesas com eficiência 35,40% maior que os cearenses, apesar de a renda *per capita* ser assemelhada (diferença de 1,87%). Nenhum dos dois tribunais — com indicadores econômicos, geográficos e demográficos mais aproximados — aparece com vara específica em matéria ambiental nos indicadores do CNJ.

Quando se elegem indicadores diversos para tentar traçar semelhanças de realidades com o TJCE e outros tribunais de porte médio, as divergências são tão substanciais que se tornam inservíveis, o que de fato já é uma indicação.

Por exemplo, a população do PA corresponde a 93% da população do CE, mas seu território é mais de oito vezes o do estado nordestino. O IDH de MT é próximo do mesmo índice do CE, mas ostenta território quase seis vezes maior, com população pouco maior do que um terço do contingente

cearense; enquanto sua receita é 84,30% da cearense, a renda *per capita* de MT é 62,11% maior que no CE. O quesito despesa realizada coloca o CE em melhores condições do que o PA e logo atrás de SC. No entanto, embora o estado sulista conte com apenas 64,29% de equivalência territorial e 77,96% da população do CE, sua receita é quase um quarto maior (122,08%) e a renda *per capita* quase o dobro (194,15%).

O quantitativo das ações em matéria ambiental não revela o contingente de questões represadas. O porte do tribunal não leva em consideração peculiaridades do espaço natural a ser preservado. População e receita estadual não guardam correlação necessária com a riqueza ambiental dos seus territórios, tampouco com a proteção jurídica dos espaços a serem preservados. A avaliação de instituições assemelhadas dentro do mesmo espaço jurídico demográfico também pode indicar horizontes em relação à organização mais adequada ao TJCE.

Constata-se que no TJCE os processos de grande vulto em matéria ambiental — considerados em relação à abrangência do tema, a extensão do interesse econômico envolvido ou o volume de negócios realizados pelas partes — vão encontrar no juiz competente por distribuição o destinatário aleatório para conhecer a lide.

Esse juiz não conta com acervo de modelos de decisões, aprofundamento das questões relevantes, nem mesmo grupo específico de estudo sobre o tema, não há outros juízes capazes de se aglutinar para emprestar força deliberativa e equalizar a capacidade executória da decisão com a capacidade de resistência dos interesses em litígio. O processo histórico de construção das decisões relevantes em matéria ambiental, aptas a balizar entendimento consolidado, perde-se no tempo ou no emaranhado de mecanismos de busca do sistema de automação judicial (SAJ). A resposta ao problema precisa fazer-se ágil e certa, mas converte-se em pífia pelo açodamento ou em excessivamente extensa em razão da complexidade, a ponto de retirar o proveito dos seus resultados.

Em matéria institucional, o Tribunal de Justiça oferece à Corregedoria Geral de Justiça (CGJ) e à Ouvidoria, ambos com possibilidade de agir movidos por provocação interna e externa, a competência para orientar, recomendar ou pressionar o juiz. Quando se trata de orientação, a CGJ evita opinar em matéria que considera afeita ao dever

do julgador, de forma que sua contribuição fica limitada a sancionar quando retrospectivamente entender pela ineficiência do julgador. A Ouvidoria ainda busca encontrar sua dimensão institucional, porquanto sua maior atuação cinge-se a interpelações por retardo na conclusão de processos.

Nenhum desses dois espaços institucionais parece ocupar-se do diagnóstico do processo utilizado na instituição, visto que se limitam a justificá-lo (torná-lo justo ou explicar-se); tampouco funcionam como elemento de estabilidade: seja para sinalizar os limites do modelo, seja para excluir dele as questões que seriam mais bem resolvidas em outras instâncias.

Revela-se a importância da gestão organizacional, pois ela permite construir espaço de trabalho capaz de contemplar as soluções pensadas, distinguir os problemas a serem excluídos do seu escopo e automatizar rotinas com complexidades cada vez maiores. Amparados pela gestão organizacional, os órgãos diretivos passam a funcionar, não apenas como intérprete de crises, mas também como idealizadores de arquitetura institucional que permita extração de informações relevantes para a gestão dos processos, de modo a torná-los não apenas mais céleres, mas também mais assertivos na condução a um fim.

A Resolução CNJ nº 192, de 8 de maio de 2014, que dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário, alterada pela Resolução nº 246, de 8 de maio de 2018, desde o primeiro momento demonstrava coerência com a pretensão de gestão organizacional, baseada no relacionamento entre os cargos e o conjunto específico de conhecimentos e habilidades exigidos para exercê-los, e deixa evidente a necessidade do desenvolvimento de competências no âmbito da formação dos profissionais que atuam na Justiça, a aproximação entre as competências e o desempenho de atividades.

O espaço institucional para discussão temática, possível de ser ocupado pela Escola da Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC), apresenta-se com baixa simetria em relação à competência e atuação da magistratura estadual diante da esfera dos 17 objetivos de desenvolvimento sustentável delineados pela Organização das Nações Unidas e pactuados por diversos países, dentre eles o Brasil⁵, sobremaneira, aqueles

inerentes à preservação ambiental. Verifica-se que o Grupo de Pesquisa “Dimensões do Conhecimento do Poder Judiciário” está estruturado em três linhas de pesquisa distintas⁶, a saber:

Linha 1 (Políticas Públicas, Sociedade e Sistema de Justiça). Objetivo: Investigar como as políticas públicas podem contribuir para a transformação social e o aprimoramento do sistema de justiça, examinando também o papel, os limites e a atuação do Judiciário no controle de políticas públicas e seus impactos no cotidiano dos cidadãos e da sociedade.

Linha 2 (Direitos Humanos). Objetivo: Consolidar na prática científica, com implicações jurídico-sociais, o estudo da teoria e prática dos direitos humanos, dos direitos fundamentais, bem como da jurisprudência consolidada pelos Tribunais nacionais e internacionais. Outrossim, buscar a influência desses campos do conhecimento nas esferas social, econômica e cultural, viabilizando investigações que busquem a compreensão e transformação das questões sociais.

Linha 3 (Gestão Pública e Inovação no Poder Judiciário). Objetivo: Estudar os mecanismos de acompanhamento da gestão do Poder Judiciário (Planejamento Estratégico, Gerenciamento de Projetos, Gestão de Pessoas, Gestão Financeira; Gestão da Tecnologia da Informação, etc.); Avaliação da aquisição de capacidades inovadoras e da gestão do conhecimento gerado no Poder Judiciário.

Não é possível identificar em nenhuma das linhas de pesquisa acima apontadas espaço próprio para estudo da matéria ambiental ou, pelo menos, simétrica à divisão escolhida pela lei estadual 16.397/17 de organização judiciária, quando trata no art. 21 dos órgãos do Poder Judiciário e sinaliza como devem ser os eixos de pesquisa para a Escola da Magistratura: II – as Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e da Fazenda Pública; III – os Tribunais do Júri; IV – os Juizados Especiais Cíveis, Criminais, Cíveis e Criminais, e da Fazenda Pública; V – os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; VI – a Auditoria Militar. A estruturação do ministério público considera as áreas de atuação como vetores naturais das linhas de pesquisa.

O art. 21, parágrafo único do mesmo código, ao dispor que: “Os órgãos judiciários são independentes em seus desempenhos, ressalvada a estrutura recursal e observado

5 Disponível em <<https://nacoesunidas.org/pos2015/>>. Acesso em: 2 jan. 2020.

6 Disponível em <<http://esmec.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/11/Edital-Grupo-de-Pesquisa-da-Esmec-6.pdf>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

o sistema de relações entre os poderes estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual”, conduz a equívoco imaginar a obrigatoriedade ao insulamento da ação judicial. Dizer que o juiz é independente no seu desempenho não é condená-lo ao isolamento, não impede o pensamento e a criação de soluções conjuntas, apoiadas em visões de consenso, incapazes de serem pensadas pelo juiz, confinado em prazos e limites de um processo específico.

Faz-se necessário repensar a possibilidade de aumentar o número de varas, de modo a contemplar a inclusão de vara ambiental. A judicialização baseada no modelo descentralizado, com a compreensão equivocada da independência funcional, de jurisdição como multiplicidade de especializações de varas, despreza a necessidade de que toda a estrutura de julgamento comece a produzir uniformidades, mensagens não equívocas e alinhadas com políticas públicas.

Salvo melhor juízo, verifica-se a necessidade de o TJCE visualizar-se como órgão julgador “no singular”, unidade de entendimento, e nessa direção buscar assento na dinâmica de poder no sentido de conquistar voz quanto à constitucionalidade e à execução de políticas públicas ambientais, antes mesmo de se tornarem litígios individuais. Em conjunto com o Ministério Público e com a Defensoria, e por meio da sedimentação de julgados, pensar soluções em massa de interesses coletivos e difusos por excelência.

Desse modo, retira a pressão das entidades fiscalizadoras e reduz as possibilidades de desvio de conduta. O acerto deixa de ser episódico porque a ação ética é contemplada dentro dos processos que a cria, passa a contar com a presunção de que a sua organização é adequada e merece ser replicada. Não apenas adequada, mas de excelência. Ou seja, carece repensar um círculo virtuoso. Assim, para injetar mais recursos no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, é preciso concluir pela eficiência do modelo existente, conforme a forma que a administração encontrou para aplicar seu orçamento.

A movimentação institucional deve se encaminhar no sentido de reconhecer seu papel jurisdicional em matéria ambiental, criar estrutura adequada para sua ação, contemplar setor capaz de pensar essa dimensão no sentido de sistematizar, estudar e desenvolver a matéria. Depois formar quadro próprio com doutrina interna, conforme disponibilidade orçamentária e dimensionamento da ação judiciária na política am-

biental estadual. Por fim, coletar resultados, verificar os aprimoramentos necessários e validar os resultados positivos para reiniciar o ciclo.

Embora não exista a previsão de espaço institucional voltado para pensar as dimensões da atuação jurídica do TJCE, certamente a ESMEC reúne os elementos para protagonizar esse papel. A Escola Superior da Magistratura tem aptidão para se constituir cenário de discussão horizontalizado, adequada para enxergar o tribunal de justiça como aparato de produção de jurisprudência e valorizar o impacto político daí advindo, e não apenas perseguir estatísticas construídas pelo CNJ para funcionarem como indicadores quantitativos de eficiência.

Como bem articula o pensamento entre Poder Judicial e Constituição, Bandrés, ao discorrer sobre o Estado de direito e as características e garantias exigidas do Poder Judiciário, afirma que está profundamente convencido de que o Poder Judicial pode cumprir seus deveres constitucionais com celeridade e que os sentimentos de desconfiança passaram à sensação de credibilidade diante das ações convincentes dos tribunais:

El Poder Judicial va a poder cumplir sus deberes constitucionales con prontitud, va a poder desplegar sus energías en favor de la Constitución, en favor del Estado Social y democrático de Derecho en un horizonte próximo; porque estamos seguros que los poderes constitucionales interesados en la consolidación del Estado de Derecho van a favorecer con decisión la modernización de la Administración de Justicia, estamos seguros que los ciudadanos y los poderes constituidos, persuadidos de la fuerza pacificadora del Derecho, van a respetar las decisiones judiciales; y porque estamos animados de que los jueces, aceptando el reto constitucional, demostrarán en sus resoluciones que los intereses de la justicia son los intereses del Pueblo y asegurarán en sus sentencias su función de garantes de los derechos y libertades. (BANDRÉS, 1987, p.79)

Nesse mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Pernambuco, TJPE, delimita esse espaço de capacitação e de reflexão com o Centro de Estudos Judiciários. Essa escola da magistratura está prevista no art. 46 do COJEPE (Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco). Nota-se que resta omissa a definição, à composição e às atribuições; omite-se também quanto à natureza e à forma das suas deliberações do Centro de Estudos.

Art. 46 O Centro de Estudos Judiciários funcionará junto ao Tribunal de Justiça e sob sua direção, competindo-lhe promover estudos e pesquisas de interesse da Administração Judiciária, especialmente:

I – o planejamento e a promoção sistemática de estudos e pesquisas voltados à modernização e aperfeiçoamento dos serviços judiciários;

II – o planejamento e a coordenação de estudos e projetos para subsidiar o Tribunal de Justiça na formulação de políticas e planos de ações institucionais.

Parágrafo único. O Tribunal de Justiça proverá os meios necessários ao Centro de Estudos Judiciários.

Conforme se estima, nenhuma dessas etapas está confinada a uma pessoa, órgão ou setor. O louvável movimento de profissionalização da administração judiciária trouxe para o seio de sua estrutura, diretamente ligado ao órgão diretivo de cúpula, o planejamento estratégico com a lógica e os instrumentos metodológicos da administração. A aplicação desses instrumentos na gestão administrativa é válida e bem-vinda, mas quando alcança a prestação jurisdicional fica evidente sua precariedade, não se mede eficiência pelo número de sentenças produzidas, mas em que medida cada decisão funciona pedagogicamente para construir moral coletiva, induzir comportamentos virtuosos e inibir o ingresso de outras ações. As metas pensadas pelo CNJ⁷ para 2018 são todas quantitativas; resolver, julgar e extinguir são seus verbos preferidos sempre em relação ao acervo disponível ou ao número de entradas.

Constata-se que a Escola de Magistratura é um centro apropriado para o processo de tese e de antítese que requer debate e reflexão. A formação do magistrado carece de aprimoramento permanente técnico e humanista. Só assim ele estará apto para garantir a prestação jurisdicional. Se conhecedor da doutrina internacional e nacional, agirá no âmbito local. De acordo com o pensamento de Kipper (1995, p.93), o Poder Judiciário deve acompanhar a constante mutação de valores e de tendências em nosso tempo, para que possa avaliar e inovar com o escopo de responder às demandas e às aspirações da sociedade destinatária dos serviços prestados. Nesse viés, não restam dúvidas de que a sustentabilidade ambiental é uma dessas novas demandas. Afinal a teoria do antropocentrismo carece reconciliar-se com o etnocentrismo, para isso, também as

⁷ Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/01/8d31f5852c35aececd9d40f32d9abe28.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2019.

decisões de justiça se fazem necessárias.

Já Ricouer alerta para a necessária conciliação entre o Amor e a Justiça, nesse contexto, assevera que:

A regra de ouro, entregue a si própria, se degrada em máxima utilitária, assim também a regra de justiça, entregue a si própria, tende a subordinar a cooperação à competição, ou antes a esperar do simples equilíbrio dos interesses rivais o simulacro da cooperação.

Se tal é inclinação espontânea do nosso sentido da justiça, não deveremos reconhecer que se não fosse tocado e secretamente protegido pela poética do amor, até mesmo na sua formulação mais abstracta, acabaria por se tornar uma variedade subtilmente sublimada de utilitarismo? (RICOUER, 2010, p.36-37)

Conclusão

Das obrigações igualmente impostas aos tribunais de justiça pelo Conselho Nacional de Justiça em matéria ambiental, o Tribunal de Justiça do estado do Ceará já criou o “Núcleo Socioambiental” responsável pela gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social, vinculado diretamente à Presidência.

Em matéria de jurisdição ambiental, o Código da Organização Judiciária do Estado do Ceará limita-se a conferir à 18ª vara criminal a privatividade de competência dos crimes ambientais. Essa previsão pode ser a gênese do compromisso com o escopo de otimizar a forma de definição da competência ambiental. Para seu aprimoramento, é necessário estudo comparativo de outros tribunais com realidades assemelhadas e com outras instituições igualmente engajadas no aspecto jurídico das ações de proteção ambiental.

No paralelo traçado entre os tribunais estaduais, foram levadas em consideração, prioritariamente, duas perspectivas: o porte e o volume de ações relativas à matéria ambiental. No entanto, como os indicadores para determinação do porte do tribunal, utilizados pelo CNJ não consideram as variáveis ambientais — extensão territorial, população e diversidade de biomas — esse parâmetro de equivalência restou insuficiente. Mesmo quando se leva em consideração o volume de ações categorizadas por classe ou assunto com o nome “ambiental”, há inconsistências significativas também nesse parâmetro, porque ele é incapaz de contemplar

ações represadas (não ajuizadas) ou mesmo a quantidade de Unidades de Conservação no território da sua jurisdição.

Os números podem ser enganosos, como seria, por exemplo, se um estado com biomas e unidades de conservação de importância ecológica fossem desprezados, com baixo grau de questionamento judicial relativo à sua depreciação, poderia gerar estatística de baixa mobilização para a criação de vara ambiental específica, embora o cenário fosse indicativo de alta necessidade desse tipo de providência.

Por outro lado, a análise quantitativa permitiu trazer algumas conclusões significativas: dos três terços de ações novas em matéria relacionada à “ambiental”, conforme os indicadores de 2018 do relatório Justiça em Números do CNJ, quase um terço está concentrado no TJMG; dos outros dois terços, um deles está distribuído entre vinte tribunais e o último terço afetado apenas a cinco TJs.

Talvez a distribuição dos casos por região geográfica ou por sistemas ameaçados fosse mais útil para identificar ação articulada de ambientalistas, mas, quando se trata de analisar a eficiência e a forma de organização judiciária, a comparação com tribunais de demanda e porte assemelhados é mais útil.

Embora as ações judiciais com assuntos que contemplem a expressão “ambiente /ambiental” não digam respeito necessariamente à ameaça a unidades protegidas (podem referir-se a multas, responsabilização por abusos de agentes públicos e alvarás), mesmo nesses casos não é difícil identificar a presença de conexão indireta com esse esforço de proteção do ambiente natural.

Por esse motivo, os tribunais de justiça não devem se orientar apenas pela quantidade de ações judiciais já propostas em tramitação, mas também com o olhar de suporte à ação protetiva das unidades de conservação reconhecidas pelo ordenamento, de modo a alcançar o escopo da legislação ambiental e cumprir seu mister social como mediador de conflitos.

As 76 Unidades de Conservação atualmente existentes no Ceará fornecem sinalização segura das comarcas que precisam dispor de apoio institucional para resolver questões ambientais complexas que possam envolvê-las. A ação preventiva e dissuasória deve ser articulada com o ente fe-

derativo responsável pela fiscalização que demonstra aptidão e conhecimentos peculiares exigíveis para o exercício da jurisdição.

O esforço de compreensão da estatura e similaridade do TJCE com outros TJs coloca-o entre os tribunais de porte médio junto com Bahia, Santa Catarina, Pernambuco, Distrito Federal e Territórios, Goiás, Mato Grosso, Maranhão, Espírito Santo e Pará. Desses, somente Pará, Espírito Santo, Mato Grosso, Distrito Federal e territórios contam com algum tipo de vara especializada em matéria ambiental; o outro é o Amazonas, considerado de pequeno porte.

A divisão de atribuição do Ministério Público percebeu a importância de se decolar da organização judiciária a disparidade gerada pela vinculação da atuação de cada um dos promotores a um juiz ou de cada promotoria a uma vara. Esse paralelismo produzia assimetrias severas entre os promotores e deixava mal cobertas as atribuições extrajudiciais. Na esteira dessa mudança, o Ministério Público criou o Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural – CAOMACE. Nesse contexto, o Ministério Público mostra ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, desde 2008, que esse modelo amplia a possibilidade de atuação ambiental, instaura lógica institucional voltada para estimular e criar instrumentos para ação dos seus membros e cria espaço para a construção conjunta da política institucional sobre o tema.

Como proposta de continuidade de pesquisa, a partir dos levantamentos feitos, vê-se a necessidade de identificar como se dá a jurisdição nas sedes das comarcas onde existem unidades de conservação instituídas, suas demandas reprimidas e como o poder público se articula em seus diversos âmbitos de atuação. A partir daí seria possível pensar em modificação de competência regida pelo bioma ou pela unidade de conservação, e não pela localização geográfica da ameaça, com todas as vantagens do aprofundamento das questões ambientais, preservação da memória de pesquisa e acerto das decisões.

Por fim, só para lembrar, o Estado é um só e a tutela dos conflitos é uma de suas funções. A preservação ambiental pensada na Constituição é dever de todos. A forma de fazer isso é com eficiência, ou seja, maior (e melhor) resultado, com menor empenho de recursos. Para tanto, reconhecer a existência

do problema, dispor-se a enfrentá-lo e organizar-se coletivamente para isso é solução possível, mais do que imposta.

Referências

BANDRÉS, José Manuel. *Poder Judicial y Constitución*. Bosch, Barcelona: casa editorial, 1987.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. *Estatui normas de Direito Financeiro e para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal*. Brasília, DF, de 17 de março de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 16 jun. 2019.

BRASIL. *Atlas da Mata Atlântica faz radiografia do desmatamento no Ceará*. Levantamento da Fundação SOS Mata Atlântica também traz dados nacionais dos últimos 30 anos. Fortaleza: Fundação SOS Mata Atlântica, 2019. Disponível em: <https://www.sosma.org.br/wp-content/uploads/2016/12/Atlas-municipios-SOS-Ceara.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CEARÁ. Defensoria Pública do Estado do Ceará. Plano de Atuação 2018-2019. Trazidas pela Emenda Constitucional Estadual nº 80 de 10 de abril de 2014 e pela Emenda Constitucional Federal nº 80 de 4 de junho de 2014. Fortaleza: DPGE, 2017. Disponível em: <http://www.defensoria.ce.def.br/wp-content/uploads/downloads/2018/05/PLANO-DE-ATUACAO-20181.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CEARÁ. Lei nº 16.397, de 14 de novembro de 2017 (D.O. 16.11.17) Dispõe sobre a Organização Judiciária do Estado do Ceará. Fortaleza: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - ALCE, 2019 Disponível em: <https://www2.al.ce.gov.br/legislativo/legislacao5/leis2017/16397.htm>. Acesso em: 16 jun. 2019

CEARÁ. Ministério Público Estadual. Provimento nº 70, de 18 de agosto de 2008. Reestrutura e renomeia os centros de apoio operacionais existentes. Diário de Justiça do Estado nº 186, Fortaleza, Ceará, p. 11, 30 set. 2008. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2016/07/Provimento-70.2008-Reestruturacao-dos-CAOs.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CEARÁ. Secretaria do Meio Ambiente. Gestão das Unidades de Conservação. Fortaleza: SEMA, 2019. Disponível em: <https://www.sema.ce.gov.br/gestao-de-ucs/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CEARÁ. Tribunal de Justiça do Estado. Portaria nº 225, de 21 de fevereiro de 2015. Dispõe sobre a criação do Núcleo Socioambiental e implantação do Plano de Logística Sustentável (PLSTJCE) em cumprimento à Resolução nº 201/2015 do CNJ. Fortaleza: Tribunal Pleno, 21 fev. 2018. Disponível em: <https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2018/08/Portaria-225.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 192, de 8 de maio de 2014. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Servidores do Poder Judiciário, alterada pela Resolução nº 246, de 8 de maio de 2018. Brasília, DF: CNJ, 2019 Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_192_08052014_25032019140503.pdf Acesso em: 9 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 201, de 3 de março de 2015 Ementa: Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ). Brasília, DF: CNJ, 2019 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2795>. Acesso em: 9 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 201, de 3 de março de 2015. Determina ao Poder Judiciário a adoção de modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social. Redação original alterada pela Resolução nº 249, de 31 de agosto de 2018. Brasília, DF: CNJ, 2019 Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_201_03032015_22032019155446.pdf Acesso em: 9 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório Justiça em Números 2018: ano-base 2017/Conselho Nacional de Justiça. I Poder Judiciário - estatística - Brasil. II Administração pública - estatística - Brasil. Anual. Diretora Executiva Maria Tereza Aina Sadek. Brasília: CNJ, 2018, 212 fl. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2d-f2f25.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

DEMÉTRIO, Têmis Limberger; GIANNAKOS, Beck da Silva. O princípio constitucional da eficiência e a transparência, analisados sob

a ótica do custo da justiça: como aprimoramento da responsabilidade da entrega da prestação jurisdicional. **Revista CNJ**. Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 96-105, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/25/7>. Acesso em: 9 fev. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

GARAPON, Antoine. *O juiz e a democracia: o guardião das promessas*. Tradução de Maria Luiza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan, 1999, 2. ed., 2001.

GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

KIPPER, C. Escola da Magistratura e Formação do Juiz (Concurso de Monografias promovido pela AJUFE / Centro de Estudos Judiciários. CJF , 51-101, 1995.

MAIA, Magda Helena de Araújo. Projeto Ceará 2050 Estudo Setorial Especial – *Recursos Naturais e Ecologia*. Fortaleza: Edição Oficial, 2018. Disponível em: <http://www.ceara2050.ce.gov.br/api/wp-content/uploads/2018/10/ceara-2050-estudo-setorial-especial-recursos-naturais-e-ecologia.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. Disponível em < <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: 1º jan. 2020.

PERNAMBUCO. Lei Complementar nº 100 de 21 de novembro de 2007. Dispõe sobre o *Código de Organização Judiciária do Estado de Pernambuco*. Recife: ALPE - Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco, 2019. Diário Oficial de Pernambuco 22 nov. 2007. Disponível em: https://www.tjpe.jus.br/documents/10180/237380/Codigo+de+Organizacao+Judiciaria_COJE.pdf/10addc3f-53d-1-4c70-9ba1-7b4334ecec12a Acesso em: 16 jun. 2019.

Jorge Di Ciero Miranda

Doutorando desde agosto de 2018 e Mestre em 25 de agosto de 2016, ambos pela Universidade de Fortaleza. Especialista em Processo Civil (UVA) e Processo Penal (UFC). Juiz titular da 4ª Vara de Delitos de Tráfico em Fortaleza. Presidente CPAI – ESMEC, onde também atua como professor formador.

Gina Vidal Marcílio Pompeu

Estágio Pós-Doutoral em Direito pela Universidade de Lisboa, Portugal (2017), Doutorado em Direito pela UFPE (2004), Mestrado em Direito (Direito e Desenvolvimento) pela UFC (1994). Coordenadora e Professora do PPGD Mestrado e Doutorado (MINTER / DINTER) UNIFOR - CIESA.

POMPEU, Gina V. M. e TASSIGNY, Mônica M. (org.e coord) *Seca, fomalha e estado de emergência*. Fortaleza: Editora INESP, 2006.

RICOUER, Paul. *Amor e justiça*. Tradução de Miguel Serras Pereira. Lisboa: Edições 70, 2010.

Quanto custa a justiça? Uma análise econômica da litigiosidade no poder judiciário brasileiro

Luciano Athayde Chaves

“O Judiciário não é uma simples instituição burocrática, mas, antes de tudo, uma instituição política fundamental, sem a qual não é possível falar em democracia e república”
Fernando Filgueiras (2013, p. 263).

Resumo: O presente artigo desenvolve algumas reflexões sobre o Poder Judiciário no Brasil, sob a ótica da análise econômica do Direito (*Law and Economics*), estabelecendo possíveis relações entre a curva de litigiosidade, o custo dos serviços prestados pelas dezenas de órgãos judiciários e os interesses dos litigantes, em especial os econômicos. Com base na pesquisa bibliográfica e documental, em especial de dados estatísticos fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, o estudo mostra o nível de litigiosidade, a estrutura e o perfil dos casos novos que são apresentados nos diversos segmentos de Justiça. Examina a litigância na perspectiva de uma racionalidade econômica, em termos de ponderação de custo e benefício, de modo a considerar que nem sempre o espaço judiciário é rejeitado pelo devedor de uma obrigação jurídica. Por fim, aponta a necessidade de uma revisão desse modelo, em razão dos resultados socialmente desfavoráveis, já que as despesas com a manutenção do Poder Judiciário são consideradas elevadas.

Palavras-chave: Poder Judiciário – Análise Econômica do Direito – Litigância – Custo – Conselho Nacional de Justiça.

Abstract: This article develops some reflections on the Judiciary in Brazil, from the perspective of the economic analysis of Law (*Law and Economics*), establishing possible relations between the litigation curve, the cost of services provided by dozens of judicial bodies and the interests of litigants, especially economic ones. Based on bibliographic and documentary research, in particular statistical data provided by the National Council of Justice, the study shows the level of litigation, the structure and the profile of new cases that are presented in the different judicial segments. It examines litigation from the perspective of economic rationality, in terms of weighting cost and benefit, in order to consider that the judicial space is not always rejected by the debtor of a legal obligation. Finally, it points out the need for a review of this model, due to the socially unfavorable results, since the expenses with the maintenance of the Judiciary are considered high.

Keywords: Judiciary – Cost – *Law and Economics* – Litigation – Brazilian National Council of Justice.

Resumen: Este artículo desarrolla algunas reflexiones sobre el Poder Judicial en Brasil, desde la perspectiva del análisis económico del Derecho (Derecho y Economía), estableciendo posibles relaciones entre la curva de litigios, el costo de los servicios prestados por docenas de órganos judiciales y los intereses de litigantes, especialmente económicos. Basado en investigaciones bibliográficas y documentales, en particular datos estadísticos proporcionados por el Consejo Nacional de Justicia, el estudio muestra el nivel de litigio, la estructura y el perfil de los nuevos casos que se presentan en los diferentes segmentos de la justicia. Examina los litigios desde la perspectiva de la racionalidad económica, en términos de costo y beneficio de ponderación, para considerar que el espacio judicial no siempre es rechazado por el deudor de una obligación legal. Finalmente, señala la necesidad de una revisión de este modelo, debido a los resultados socialmente desfavorables, ya que los gastos con el mantenimiento del Poder Judicial se consideran altos.

Palabras clave: Poder Judicial - Análisis Económico del Derecho - Litigio - Costo - Consejo Nacional de Justicia.

Introdução

O presente estudo¹ tem o propósito de promover algumas reflexões sobre o Poder Judiciário no Brasil, sob a ótica da Análise Econômica do Direito (AED), metodologia também conhecida como “*Law and Economics*”, estabelecendo algumas variáveis e possíveis relações entre a curva de litigiosidade, o custo dos serviços prestados pelas dezenas de órgãos judiciários e os interesses dos litigantes, em especial os econômicos.

Esses aspectos não costumam ser explorados nas investigações sobre o Judiciário, ainda que alguns estudos já apontem para a necessidade de um olhar mais com-

plexo do funcionamento do Poder Judiciário brasileiro, nomeadamente em razão de sua aparente *sobreutilização* (GICO JUNIOR, 2012; PINHEIRO, 2003). Já na década de 1980, esse fenômeno havia sido identificado como “explosão de litigiosidade”, advindo da notável quantidade de questões judicializadas (FARIA, 1989, p. 6), quadro que ficaria ainda mais evidente após a instalação do Conselho Nacional de Justiça, quando as estatísticas dos tribunais passaram a ser consideradas em relatórios.

De outro lado, não se trata de um problema somente sentido no Brasil. Como procurou descrever Garoupa (2011), o aumento de demandas judiciais é evento também crítico em Portugal e não decorre apenas de fenômenos sociais ou políticos, mas também de alguns aspectos relacionados

¹ Agradeço as contribuições dos avaliadores anônimos do manuscrito, que muito contribuíram para o aperfeiçoamento do texto. De igual modo, sou grato à Mariana Albuquerque pelas sugestões ao texto, bem como pelo auxílio com a atualização das tabelas e gráficos que o integram.

com o governo da Justiça, ou seja, a administração judiciária e o exercício das funções institucionais pelos tribunais. E as soluções implementadas para o enfrentamento de problemas como a alta demanda e a morosidade, baseadas na expansão da organização judiciária, não têm mostrado eficácia. Pelo contrário, o aumento das estruturas dos tribunais parece fomentar ainda mais o fluxo de novas demandas, o que exige uma visão mais ampla para o problema do congestionamento dos tribunais.

É, portanto, nesse quadro que o Judiciário, aparato estatal de natureza bifronte — eis que ramo do poder político e, ao mesmo tempo, prestador de serviços públicos (CHAVES, 2019) — apresenta-se como um espaço de interesse para estudo, tendo ainda em conta sua progressiva importância e expansão, tanto no cenário interno como também em perspectiva global, sendo crescente seu protagonismo social e político (TATE; VALLINDER, 1995) e cujo sistema passou a ser fator decisivo na vida coletiva democrática (SANTOS, 2011, p. 19).

Esse novo papel, em grande medida catalisado por sua função de concretização judicial de direitos fundamentais previstos na ordem constitucional (XEREZ, 2014), função essa muitas vezes exercida em viés contramajoritário, acabou por expor os limites e as contradições dessa nova arena política em que se converteu o Poder Judiciário, nomeadamente no que concerne à necessidade de racionalização de seus serviços e à eficiência com que os presta (COSTA, 2001).

Assim, ao lado de fenômenos judiciais, que configuram uma espécie de “judicialização da vida” (MARRAFON, 2014), questiona-se a eficácia e a racionalidade desse espaço de discussão de questões sociais, econômicas e políticas por meio de processos judiciais, bem como seus custos, até mesmo por que essa trilha de soluções de problemas (como os relacionados à saúde pública²,

² A judicialização da saúde talvez seja um dos exemplos mais emblemáticos dessa ordem de problemas, relacionados com a judicialização da vida social e até mesmo com a concretização de direitos fundamentais de cariz social, uma vez que transita por diversas dimensões da prestação dos serviços de saúde, como o reconhecimento e a oferta de tratamentos pela rede pública e privada, o universo dos beneficiários, o orçamento público, a compra e a distribuição de medicamentos de alto custo. Além disso, também afeta à própria ideia de justiça distributiva, visto que boa parte dos gastos realizados por ordens judiciais beneficiam apenas os indivíduos queixosos. No Estado de São Paulo, por exemplo, os gastos anuais com as quase 50 mil ações propostas nesse tema já somam um R\$ 1 bilhão, sendo que somente 13% dessas ações são propostas pela Defensoria Pública. Mais do que isso, o referido estado gasta com o atendimento a decisões judiciais que beneficiam cerca de duas mil pessoas, 50% mais do que com o serviço farmacêutico destinado a 700 mil pacientes (*Folha de S.Paulo*, Caderno Mercado, 5.6.2015, p. 3). Nesse debate, também devem ser consideradas as despesas que o Poder Judiciário tem com o processamento dessas ações, em ordem a se perceber qual o custo social desse fenômeno de judicialização. A questão tomou tal relevo, que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, em 2009,

seguridade social, relações de consumo, contratos de trabalho, vínculos estatutários, dentre outros) não encontra habitualmente resposta com a celeridade esperada, uma vez que o fazer da Justiça tem a sua medida de tempo e sua ritualística (CRUZ E TUCCI, 1997; GARAPON, 1999).

Essa crescente demanda, em contraste com a relativa ineficácia da resposta do Estado-Juiz no tempo esperado, traço que constitui senso comum na percepção mediana sobre o Judiciário, delinea um cenário de crise que, diagnosticada há muito (ZAFFARONI, 1995, p.23), ainda não dá sinais de superação³.

Por constituir um fenômeno social complexo, o problema judiciário merece ser considerado e examinado em perspectiva multidisciplinar (ZAFFARONI, 1995, p. 22; CHAVES, 2019). Mostra-se, assim, relevante ter presente, de um lado, quais as implicações econômicas desse volume de litigiosidade para a sociedade, em termos de despesas públicas; e, de outro, quais as dimensões da racionalidade dos atores sociais envolvidos e que contribuem para o trânsito de seus interesses jurídicos e econômicos pelos órgãos do Poder Judiciário.

Pela envergadura do problema, não se pretende, em razão dos limites deste trabalho, um esforço de exaurimento de seu objeto, mas tão-somente oferecer uma contribuição para o desenvolvimento do tema, dada sua importância para o debate em torno do Poder Judiciário, bem assim para os desafios sobre ele lançados, na direção da racionalização de suas funções constitucionais.

Desse modo, em alguma medida o presente texto deve ser enxergado também como exploratório, de modo a estimular outras investigações interdisciplinares sobre o Judiciário, porquanto a pesquisa em bases empíricas constitui valioso instrumento de análise sobre o funcionamento e a eficácia de uma determinada instituição.

³ o *Fórum do Judiciário para a saúde*, regulado pela Resolução n. 107, com a finalidade de promover o monitoramento e a resolução das demandas de assistência à saúde. Ainda sobre esse tema, é útil destacar que o mesmo CNJ publicou, em 2015, uma pesquisa sobre a “Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências”, disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/6781486daef02bc6ec8c1e491a565006.pdf>>. Acesso em: 13.6.2015. A importância do tema implicou nova pesquisa, apoiada pelo CNJ, realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER), em 2019, em que restou comprovado o aumento de 130% de demandas judiciais relativas à saúde, entre 2008 e 2017, enquanto o aumento médio de demandas judiciais relacionadas a outros temas foi de 50%: “em sete anos houve um crescimento de aproximadamente 13 vezes nos seus gastos com demandas judiciais, atingindo R\$ 1,6 bilhão em 2016” (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/03/f74c66d46cfea933bf-22005ca50ec915.pdf>). Acesso em: 23 jan. 2020).

Nesse desiderato, a primeira parte será dedicada à apresentação e discussão dos números da litigiosidade nos tribunais brasileiros, tomando-se como referência-base as edições do Relatório Justiça em Números (RJN), publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por se constituir na fonte atualmente mais confiável sobre os indicadores dos tribunais, não apenas sobre as diversas dimensões da litigação, mas também sobre outras igualmente importantes, como latitude organizacional e custos operacionais. Assim, também com base no mesmo referencial estatístico, serão examinadas as despesas dos tribunais para a consecução de seus serviços, com o fito de trazer a lume os custos da judicialização e o perfil das demandas que chegam aos tribunais, informação valiosa para a percepção da qualidade dos litígios que são por eles adjudicados. A segunda parte explora o referencial teórico que avalia a racionalidade econômica da litigância e estabelece alguns contrastes possíveis entre esse aporte teórico e os dados expostos na primeira parte, estabelecendo, na forma de uma descrição crítica, relações entre algumas variáveis que permitam avaliar os custos sociais e de recursos públicos decorrentes do fluxo de demandas nos tribunais brasileiros.

1 A litigância em números: volume de processos que tramita pelo Poder Judiciário brasileiro, os custos de seu funcionamento e o perfil de suas demandas

No trajeto histórico do Poder Judiciário brasileiro, sempre se apresentou como um obstáculo ao conhecimento de seu funcionamento e de sua estrutura a ausência de dados confiáveis ou mesmo de transparência. Essa barreira vem sendo progressivamente arrefecida desde a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004. Com efeito, dentre as atribuições do Conselho está a elaboração de relatórios estatísticos sobre processos e decisões proferidas, bem como um relatório anual sobre o “estado do Judiciário”, que deve integrar a mensagem anual do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa (art. 103-B, incisos VI e VII da Constituição Federal).

Essa inovação, implementada no movimento de reforma do Judiciário, levado a cabo naquela altura, deve ser compreendida no contexto das grandes transformações institucionais e, portanto, da Justiça, como

ramo do poder político. Como observa Filgueiras (2013), o papel do Judiciário foi profundamente transformado nos últimos tempos, em especial quando passou a ser mais demandado e deixou de atuar em perspectiva de contenção quanto ao seu papel político, tanto no que tange à concretização de princípios como no que se refere aos processos deliberativos para a consecução de suas tarefas, relacionados, na linha de John Rawls, à construção de uma razão pública⁴. Sua conversão em arena de debate político, cuidando de temas constitucionais sensíveis e de políticas públicas, trouxe à baila um especial interesse público sobre seu funcionamento. De outro lado, a necessidade de sua legitimação sócio-política despertou o dever de “prestar contas de seus atos ao público” (FILGUEIRAS, 2013, p. 263-4).

Nesse sentido, a divulgação anual dos dados estatísticos no Poder Judiciário deve ser compreendida não apenas como uma etapa de seu funcionamento, como instituição pública, mas principalmente como manifestação de *accountability*, entendida como os “processos políticos e institucionais que configuram a prestação de contas como princípio fundamental para a publicidade de ação de agentes e instituições frente à cidadania” (FILGUEIRAS, 2013, p.264).

O Relatório Justiça em Números (RJN) expressa, nesse cenário, a ferramenta de *accountability* mais importante do CNJ, já que se apresenta como documento-síntese do denominado Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário (SIESPJ), regido pela Resolução n. 76, de 2009. Os indicadores estão, em linhas gerais, agrupados nas seguintes categorias: *insumos, dotações e graus de utilização* (receitas, despesas, estrutura); *litigiosidade* (carga de trabalho, taxa de congestionamento, recorribilidade e reforma de decisões); *acesso à justiça*; e *perfil das demandas*.

Para a consecução dos objetivos deste trabalho, será apresentada uma síntese dos dados relacionados às categorias de insumos, dotações e grau de utilização; litigiosidade e perfil das demandas, tomando-se por base o *Relatório Justiça em Números* de 2019, que reflete os dados colhidos no âmbito do SIESPJ em 2018.

1.1 A litigiosidade

Um olhar sobre os números da demanda que anualmente ocorre ao Poder Judiciário brasileiro pode facilmente surpreen-

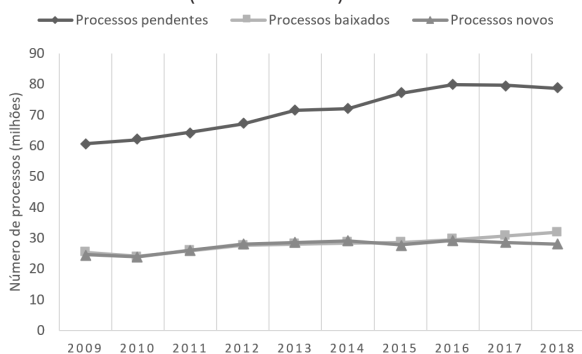
der até aqueles indivíduos que estão mais próximos dos seus corpos judicantes, diante da latitude dos indicadores.

De acordo com o RJN de 2019, o Judiciário encerrou o ano de 2018 com um estoque de 78.691.031 de processos, apresentando, até o final do período, uma redução de 1,2% dos processos em relação ao ano de 2017, indicando uma inédita desaceleração no ritmo crescente e constante do montante de processos pendentes. Essa desaceleração do crescimento do estoque é atribuída, como aliás está expresso no RJN de 2019, à redução de 861 mil processos judiciais no quantitativo dos processos ingressados no Judiciário brasileiro, tendo a Justiça do Trabalho contribuído significativamente com esse decréscimo, em função da Lei Federal nº 13.467/2017, que introduziu mudanças na Consolidação das Leis do Trabalho, com inequívocas estratégias de desestímulo à judicialização de novos casos nessa área.

Em que pese o resultado do RJN de 2019, é possível afirmar que existe um preocupante diagnóstico de resiliente litigiosidade e ascendentes curvas de aumento do estoque de processos pendentes, que pode ser aferido quando se tem presente o comportamento da demanda na série histórica, ou seja, desde a primeira publicação do RJN, em 2009.

O Gráfico 1, extraído do RJN de 2019, mostra esse movimento estatístico crescente da litigiosidade que transita no Poder Judiciário, considerando todos os seus tribunais e órgãos de Primeiro Grau.

Gráfico 1 - Série Histórica da Movimentação Processual – Brasil (em milhões)



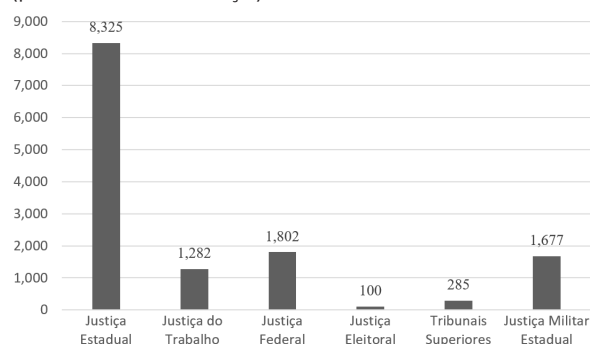
Fonte: Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*, 2019, p. 80 e 81.

Desse quantitativo de (28,1) milhões de casos novos, praticamente 80% se referem a processos ajuizados na Justiça Estadual. A Justiça Federal e a do Trabalho recebem, cada uma, cerca de 14% e 13%, respectivamente, dos processos novos e o restante está distribuído entre a Justiça Militar, Elei-

toral e os tribunais superiores.

No Gráfico 2, é possível observar a relação de novos casos na Justiça por cada grupo de 100.000 habitantes, em ordem a fornecer uma ideia da litigância proporcionalmente à população, quando se percebe, também aqui, que a participação da Justiça Estadual é maior. De outro lado, também se percebe que a relação entre novos casos/100.000 habitantes implica, no geral, um número de 11.796 processos.

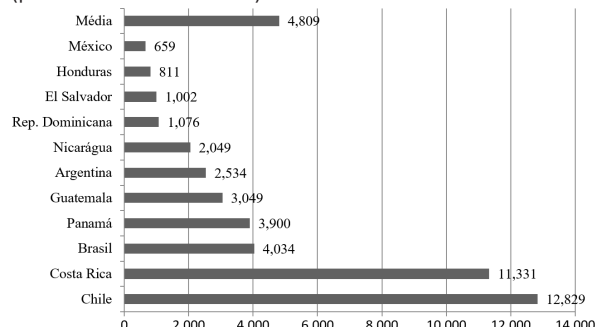
Gráfico 2 - Casos Novos por 100.000 habitantes (por ramo da Justiça) no ano de 2018



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*, 2019, p. 85.

Se tomarmos como referência outro estudo realizado pelo CNJ, intitulado “Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional” (2011), mas com números de 2006 e de 2008, veremos que o número de casos novos/100.000 habitantes praticamente triplicou em 2018.

Gráfico 3 - Casos Novos por 100.000 habitantes (países selecionados)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2016, p. 21.

Essa mesma pesquisa, de outro lado, aponta que o Brasil, naquela altura, apresentava números bem mais baixos do que vários países europeus, no que se refere aos números absolutos de casos novos/100.000 habitantes. No entanto, quando se verifica o processamento dessa litigiosidade, o Brasil já se apresentava em primeiro lugar, com taxa de congestionamento por volta de 70% (CNJ, 2016, p. 24). É dizer, se, naquela altura, o Poder Judiciário brasileiro, em perspectiva

comparada, não apresentava o maior número de processos novos/100.000 habitantes, ostentava, de outro lado, a *maior taxa de ineficiência*, já que somente conseguia resolver (com baixa definitiva) 3 de cada 10 processos novos recebidos por ano.

Dados mais recentes, contudo, mostram que a posição do indicador do Judiciário brasileiro de casos novos/habitantes já está bem acima da média europeia (p. ex. 4.877 na França; 7.922 em Portugal; e 9.287 da Itália), conforme levantamento sistematizado por Luciano da Ros (2015, p. 10).

Esses dados são de especial relevo para o desenvolvimento de uma abordagem baseada na análise econômica da litigiosidade, na medida em que fornece uma perspectiva de reflexão sobre o comportamento dos atores sociais diante da baixa efetividade dos processos submetidos à Justiça e dos eventuais custos das partes quanto ao “financiamento do processo judicial” (FISS, 2004, p. 125).

1.2 A estrutura e as despesas do Poder Judiciário brasileiro

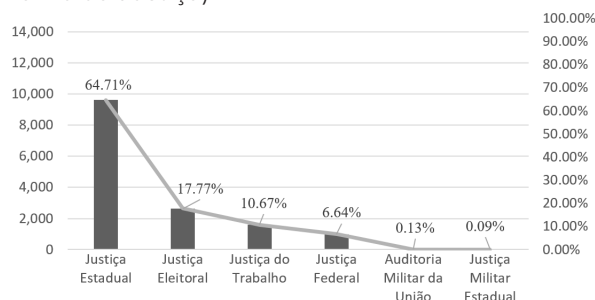
Nos termos da Constituição Federal, o Poder Judiciário é composto por diversos órgãos, estruturado de forma vertical, escalonada e hierarquizada.⁵ O sistema judiciário é encimado pelo Supremo Tribunal Federal, quatro tribunais superiores, 27 tribunais de justiça, 5 tribunais regionais federais, 24 tribunais regionais do trabalho, 27 tribunais regionais eleitorais e três tribunais de justiça militar. Sob o ângulo administrativo, o CNJ se aloja entre o STF (sobre quem não exerce suas atribuições) e os demais corpos judiciais.

Temos, assim, nada menos do que 91 tribunais, além do próprio CNJ, como órgão colegiado, apenas com funções administrativas, mas que atualmente se mostra com um perfil muito próximo de um tribunal de contencioso administrativo em relação a questões inerentes aos tribunais e seus membros (CHAVES, 2019, p. 373)

No Primeiro Grau de jurisdição, aponta o RJN de 2019 a existência de 14.877 unidades judiciárias dentre os diversos ramos e especializações de competência, distribuídos conforme o *Gráfico 4*.

⁵ De acordo com José de Albuquerque Rocha, o Judiciário brasileiro reflete, em sua estrutura, o modelo burocrático weberiano, principalmente no que se refere à verticalização das funções, que pode ser representada pela figura geométrica da pirâmide, embora a divisão em ramos, numa certa altura dessa pirâmide, reflita uma repartição horizontal (ROCHA, 1995, p. 42 e 46). Sobre o modelo de governo judicial e a formação do Judiciário, ver CHAVES, 2019.

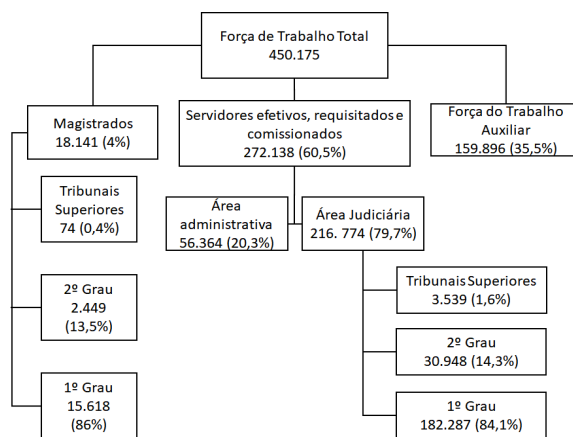
Gráfico 4 - Unidades Judiciárias de 1º Grau (por ramo da Justiça)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*, 2019, p. 20.

Atua, nessa estrutura, um contingente de 18.141 magistrados, dentre aqueles em exercício no 1º Grau e nos tribunais, registrando-se uma redução de 0,3% desse montante entre os anos de 2017 e 2018. Auxilia as atividades dos Juízes um universo de nada menos do que 272.138 servidores, dos quais 233.169 são efetivos (85,7%), sendo 79,7% na área judiciária e 20,3% na administrativa. No fim de 2018, havia, ainda, um total de 159.896 trabalhadores denominados de “auxiliares”, incluídos, nessa categoria, os terceirizados, estagiários e conciliadores, com queda de 0,1% desse quantitativo, entre 2017 e 2018. Nada obstante essa diminuição do número de magistrados e servidores no período mais recente da pesquisa, houve crescimento acumulado de 13,8% dos magistrados e 19,7% dos servidores, nos últimos 10 anos. O *Quadro 1* estampa a estratificação da força de trabalho no panorama da estrutura, ainda que simplificada, do Poder Judiciário.

Quadro 1 - Força de Trabalho no Poder Judiciário



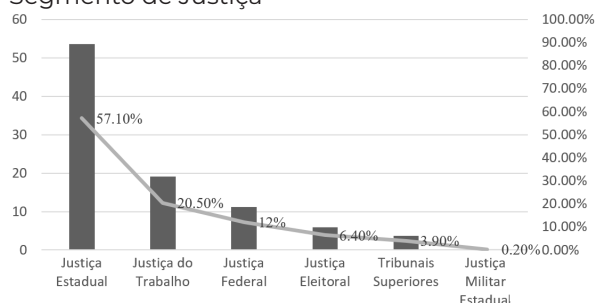
Fonte: Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*, 2019, p.72.

Para a realização de suas tarefas, o Poder Judiciário realizou uma despesa total, no ano de 2018, de aproximadamente R\$ 93,7 bilhões, com redução de 0,4% em relação ao ano anterior, em que pese a curva constante de crescimento da despesa na série histórica. Em 2014, por exemplo, a despesa total do Judiciário brasileiro foi de R\$ 68,4 bilhões.

O valor atual desses gastos representa 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) e 2,6% dos gastos totais da Federação (União, Estados e Municípios), bem como R\$ 449,53 por habitante (CNJ, 2019, p. 62). O Gráfico 5 apresenta a distribuição dessas despesas nos diversos ramos da Justiça.

Desse total, os gastos com a folha de salários e despesas de pessoal correlatas representam 91% das despesas globais de todos os órgãos. De outro lado, o retorno aos cofres públicos, em razão das atividades jurisdicionais (custas, taxas, arrecadação e execução de tributos), importou em R\$ 58,64 bilhões, ou seja, 62,58% do total de despesas efetuadas.

Gráfico 5 - Despesa Total do Poder Judiciário por Segmento de Justiça



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números*, 2019, p.65.

Em pesquisa exploratória sobre as despesas do Poder Judiciário, na perspectiva comparada, aponta Luciano Da Ros (2015, p. 2) que essas são bastante elevadas, tanto em valores proporcionais como absolutos, sugerindo a necessidade de se discutir sua eficiência e seu impacto econômico.

Examinando as despesas, por habitante, entre o Judiciário brasileiro e outros países, com base em dados estatísticos disponíveis, constatou Da Ros (2015, p. 4) o seguinte:

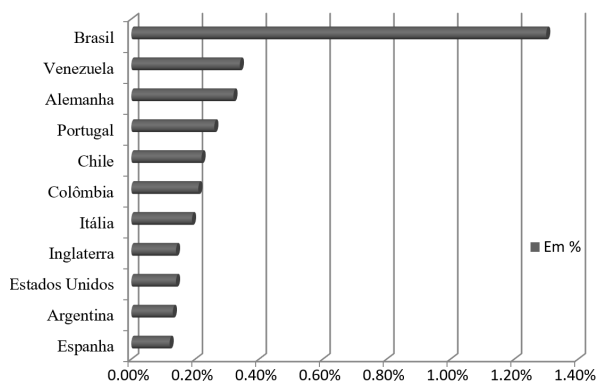
Considerando as taxas de câmbio correntes à época da coleta de dados, o orçamento anual *per capita* do Poder Judiciário brasileiro é equivalente a cerca de US\$ 130,32 ou € 94,23. Estes valores são superiores aos de todos os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), com exceção apenas dos gastos de tribunais suíços (€ 122,1) e alemães (€ 103,5).

Por habitante, a despesa do Poder Judiciário brasileiro é muito superior em valores absolutos à de países cuja renda média é claramente superior, como Suécia (€ 66,7), Holanda (€ 58,6), Itália (€ 50,0), Portugal (€ 43,2), Inglaterra (€ 42,2) e Espanha (€ 27,0) [...] Isto coloca a despesa com o Poder Judiciário no Brasil em nível equiparável ao de

países desenvolvidos, sendo inclusive bastante elevado em relação à maioria deles.⁶

Esse diagnóstico, quanto ao alto custo do Poder Judiciário no Brasil, fica ainda mais evidenciado quanto se toma o indicador relacional da despesa total em relação ao PIB, como exibe o Gráfico 6.

Gráfico 6 - Despesa do Poder Judiciário em relação ao Produto Interno Bruto



Fonte: DA ROS, 2015, p. 4.

Assim, uma análise econômica do Poder Judiciário não pode desconsiderar seus custos e a projeção deles, como exercício de atividade jurisdicional, sobre o tecido socioeconômico. Trata-se, assim, de levar em conta uma perspectiva de macroanálise, isto é, uma abordagem da litigância judicial em função dos resultados sociais, como sugere Miguel Patrício (2005, 14), e que será explorada na segunda parte deste estudo.

1.3 Perfil das demandas

Mostra-se elemento importante para uma reflexão econômica sobre o Poder Judiciário a investigação qualitativa da sua litigiosidade. A rigor, trata-se de um aspecto útil para diversos olhares, como, por exemplo, no exame analítico da efetividade da legislação.

O RJN de 2019 reiterou a inovação implementada pela versão de 2015, oferecendo uma apresentação das classes processuais dos assuntos mais frequentemente demandados, inclusive por ramo do Judiciário e por tribunal, inclusive superior, medida que somente foi possível a partir do procedimento de unificação das tabelas de classes processuais, uma das primeiras medidas administrativas tomadas pelo CNJ e cujos efeitos só

⁶ Esses dados foram elaborados tomando-se por base as taxas de câmbio de 31 de dezembro de 2013. Por isso, na nota 7 do texto do seu trabalho, em razão da realidade econômica de 2015, Da Ros complementa: "mesmo em valores atualizados (i.e., US\$ 1,00 = R\$ 3,36 e € 1,00 = 3,73), as conclusões não se alteram significativamente, sendo o valor absoluto anual por habitante destinado ao Poder Judiciário brasileiro equivalente a US\$ 91,95 e € 82,10, respectivamente, ainda assim muito acima da média e apenas inferior aos gastos absolutos *per capita* com os Poderes Judiciários da Alemanha e Suíça (DA ROS, 2015, p. 4, nota 7).

começaram a ter lugar nas últimas versões do relatório.

Por certo que os dados disponíveis sobre as demandas contêm certo grau de incerteza, na medida em que a construção estatística depende de diversas variáveis, uma delas a própria alimentação da base de dados. Mesmo assim, cuida-se de uma fonte valiosa e cientificamente válida, pelos critérios adotados, para estabelecer um diagnóstico sobre o conteúdo das demandas que chegam até o Judiciário.

No ano-base de 2018 o RJN aponta que o assunto mais demandado foi: “Direito do Trabalho: verbas rescisórias de rescisão do contrato de trabalho”, mencionado em 3.750.967 processos, ou seja, 9,03% do total de demandas. Se considerarmos, como vimos, que a Justiça do Trabalho recebe cerca de 14% dos casos novos, pode-se concluir que, em praticamente $\frac{3}{4}$ dos processos que são ajuizados nesse ramo do Judiciário, há pedidos relacionados com rescisão contratual, ou seja, com direitos básicos da relação contratual trabalhista.

Em segundo lugar, dentre os assuntos mais demandados, está a categoria “Direito Civil: obrigações/espécies de contratos”, com cerca de 1,6 milhão de registros na autuação dos processos, equivalente a 3,81% dos processos. Em terceiro lugar, aparece a categoria “Direito do Consumidor: responsabilidade do fornecedor/indenização por dano moral”, mencionado em aproximadamente 1,6 milhão dos processos (3,74%). São assuntos muito relacionados a contratos de consumo e a contratos em geral e que podem refletir um esgarçamento da força obrigacional dos contratos.

Na sequência, o RNJ mostra um rol de assuntos também bem conhecido dos atores do processo, como execução de certidão dívida ativa (CDA), de alimentos, execução de título de crédito, dentre outros.

Vê-se, assim, que o grande volume de demanda que transita pelo Judiciário é de natureza não-criminal, constituindo um robusto indicador de que se cuidam de lides que envolvem temas obrigacionais, convertendo-se, assim, em material especialmente útil para uma abordagem econômica do Direito, na medida em que é preciso conhecer melhor as causas litigiosas, ou seja, as razões pelas quais nascem tantos processos, nos quais se discutem temas que, pelo menos da superfície estatística, não deveriam se converter em uma grande quantidade de

casos judiciais, função da sua (baixa) complexidade jurídica.

A esse objeto de pesquisa se associa, de outro lado, a soma de recursos públicos destinada a viabilizar o funcionamento dos tribunais, a qual, como se procurou destacar, é bastante considerável, na perspectiva comparada com outros sistemas judiciários.

2 Uma análise econômica da litigância: alguém ganha com os níveis de litigiosidade apresentados pelo Poder Judiciário no Brasil?

Nesta seção, pretende-se desenvolver argumentos em favor de um nexo entre o panorama da litigiosidade, retratada na primeira parte, e a razão estratégica condutora das ações dos atores sociais envolvidos em litígios no Poder Judiciário, partindo da constatação de que os níveis de causas judiciais, anualmente examinados pelos juízes e tribunais, não se mostram compatíveis com o esperado nível de desenvolvimento das instituições jurídicas e sociais, nomeadamente após mais de duas décadas de estabilidade constitucional, máxime quando se percebe os aspectos qualitativos dos litígios.

Para tanto, mostra-se importante uma revisão bibliográfica sobre a Análise Econômica do Direito para, em seguida, investigar a racionalidade, que conduz os atores sociais a buscar abrigo no Judiciário para o trânsito e o resultado favorável para os seus interesses.

2.1 Algumas notas sobre a Análise Econômica do Direito (AED)

A análise econômica do Direito (AED) — também conhecida como *Law and Economics* — constitui-se numa abordagem epistemológica ainda pouco explorada no Brasil, ainda que não seja nova a investigação científica entre o Direito e a Economia.

De acordo com Mendonça (2012, p. 8), uma primeira referência desse método pode ser encontrada na ideia do livre comportamento interessado⁷, formulada por Adam Smith, na medida em que procura explicar os comportamentos sociais a partir dos interesses (econômicos) perseguidos pelos indivíduos. À contribuição de Smith, 7 Tratando da divisão social do trabalho e de suas vantagens, cunhou Adam Smith uma das passagens mais conhecidas da teoria econômica, relacionada com certa propensão humana ao intercâmbio de bens em razão dos interesses dos indivíduos. Em sua obra mais conhecida, A Riqueza das Nações, Smith afirmou: “Dê-me aquilo que eu quero, e você terá isto aqui, que você quer — esse é o significado de qualquer oferta desse tipo; e é dessa forma que obtemos uns dos outros a grande maioria dos serviços de que necessitamos. Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro ou do padeiro que esperamos nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelo seu próprio interesse” (SMITH, 1996, p. 74).

somou-se a de Jeremy Bentham e seu utilitarismo, nomeadamente quanto à consideração de que os indivíduos atuam no meio social mediante processos de maximização racional de seus próprios interesses e não apenas aqueles do mercado. Assim, tem-se que “o indivíduo, ao se deparar com uma escolha, somente realizará um pouco mais de uma determinada atividade (uma unidade e mais dessa atividade) se os benefícios daí decorrentes forem maiores ou iguais aos custos” (MENDONÇA, 2012, p. 21).

Buscando situar epistemologicamente a AED, assinala Alvarez (2006, p. 50) que se trata de um movimento semelhante a outros que buscam em comum, dentre vários aspectos: (i) a rejeição da visão que entende ser o Direito autônomo em relação às realidades sociais, e, portanto, disciplina autônoma das demais ciências sociais; e (ii) a utilização das ideias e métodos de outras disciplinas na análise da realidade jurídica, quais sejam, respectivamente, a economia e a política, razão da interdisciplinaridade.

Na construção desse aporte epistemológico, as contribuições de autores como Ronald Coase, Guido Calabrese e, mais adiante, Richard Posner, são consideradas como fundamentais para a sistematização do método da AED. Dentre as diversas propostas interdisciplinares relacionadas com a AED estão não só a influência da teoria econômica e da realidade socioeconômica como fenômeno analítico da regulação e do sistema jurídico, mas também a de “colocar no centro dos estudos jurídicos os problemas relativos à eficiência do direito, ao custo dos instrumentos jurídicos na persecução de seus fins ou das consequências econômicas das intervenções jurídicas” (ALVAREZ, 2006, p. 53), o que permite examinar a litigiosidade sob o ângulo dessa metodologia.

Nessa perspectiva, as ações dos indivíduos não podem ser apenas explicadas em razão das expectativas da ordem jurídica, considerando-se os atos ilícitos como “pontos fora da curva” que tendem a convergir para a moldura de conformação projetada pelas leis. É igualmente importante e necessário levar em conta que há sempre uma análise de custo-benefício que é feita pelo ator social.

Partindo dessa racionalidade, atores econômicos, por exemplo, podem buscar maximizar seus lucros; consumidores procuram maximizar sua satisfação; políticos tentam maximizar votos; pessoas que cometem crimes buscam maximizar seus interes-

ses, monetários ou não. Assim, desse ponto de vista, torna-se possível avaliar as sanções impostas pelo Direito como preços a serem suportados (MENDONÇA, 2012, p. 19).

Nesse sentido, “a análise econômica do Direito é uma tentativa de dotar o pensamento jurídico de uma teoria que explique o comportamento dos indivíduos perante as regras e os efeitos destas na consecução de resultados eficientes” (ALVAREZ, 2006, p.56). Ao fixar determinadas sanções (preços), a ordem jurídica busca influenciar o comportamento dos indivíduos e dessa forma a própria conformação social.

Não é preciso ir muito longe para perceber que a AED permite compreender que as ações humanas, levadas a efeito nos complexos ambientes sociais contemporâneos, são altamente influenciadas por uma determinada racionalidade, que leva em conta, de forma preponderante, fatores econômicos, principalmente porque as sociedades atuais são marcadamente caracterizadas por relações de consumo.

Assim, o Direito influencia e é influenciado pela economia, numa via de mão dupla, o que pode e deve ser levado em conta nas abordagens de análise, tanto nomogênica como de aplicação e interpretação dos textos normativos (MENDONÇA, 2012, p.14). Há, portanto, uma relação dialética de influência, e não apenas uma vertente de causa e efeito.

Esse fenômeno pode ser observado na teoria de Fiss (2004, p. 125) sobre os limites de êxito das soluções alternativas de controvérsias (“Alternative Dispute Resolution” – ADR), exatamente em razão de fatores econômicos relacionados à disparidade de recursos entre as partes envolvidas, tais como: a) possibilidade de reunião e de análise das informações necessárias à previsão da decisão do litígio; b) a indução ao acordo em função das necessidades imediatas dos recursos dele provenientes; c) indisponibilidade de recursos para o financiamento do processo judicial.

De igual, quando se analisa a eficiência de uma instituição ou de um sistema complexo, como é o Poder Judiciário, também é fundamental considerar que a internalização de comportamentos e a cooperação para a otimização dos seus recursos depende, em grande medida, de uma aderência dos indivíduos à instituição, a partir de respostas que são também fruto de estímulos externos (MENDONÇA, 2012, p. 14).

Nenhum sistema pode obter resultado ótimo apenas contando com o altruísmo dos atores sociais.

Esse aspecto da internalização das obrigações, inclusive jurídicas, foi percebido por Hart (2007, p. 61):

Os homens podem, na verdade, adquirir de forma praticamente literal o hábito de acatarem certas leis [...] Mas, quando a lei vai contra inclinações profundas, como, por exemplo, sucede com as leis que exigem o pagamento de impostos, o nosso acatamento eventual dessas leis, ainda que regular, não tem a natureza isenta de reflexão, sem esforço e enraizada, de um hábito.

E é de se supor que a construção desse hábito, a aderência ao sistema, dotando-lhe de um grau esperado de eficiência e otimização de custos, também depende da racionalidade construída em torno do custo-benefício do (não) cumprimento das obrigações. É nesse sentido que se procura aqui examinar a questão dos níveis de litigiosidade no Brasil.

2.2 A racionalidade econômica da litigância e seus efeitos

Como visto, é possível afirmar que a consideração do custo-benefício dos comportamentos dos indivíduos apresenta uma racionalidade que é perpassada, ainda que não exclusivamente, por critérios econômicos.

Nessa linha, afirma Patrício (2015, p. 14), em estudo específico sobre o tema, que a litigância também observa tal critério de racionalidade, na medida em que “a ponderação custos-benefícios é natural ao raciocínio de qualquer indivíduo, o que pode ser aferido ao nível das decisões econômicas individuais e, por uma extensão admissível, também ao nível das decisões coletivas”.

Assim, no que se refere especificamente à litigância, a utilização dessa racionalidade — relacionada com a ponderação entre custo e benefício — está inequivocamente presente, uma vez que “o que leva um determinado indivíduo a colocar a sua questão em tribunal é sempre o resultado de uma avaliação mais ou menos informada e cautelosa de custos e benefícios inerentes a essa decisão” (PATRÍCIO, 2015, p. 14).

É importante ainda registrar que, segundo esse autor, a ponderação de custo-benefício apresenta duas dimensões ou

vertentes possíveis: a da microanálise e a da macroanálise. Na primeira, a ponderação é realizada por cada um dos intervenientes processuais (juízes, servidores, advogados, litigantes). Já na segunda, essa ponderação é feita em função da produção de resultados socialmente ótimos, isto é, deixa de levar em conta apenas posições individuais para considerar uma ótica mais abrangente.⁸

Portanto, quando o sistema judiciário oferece desvantagens nessa ponderação de custo-benefício, os indivíduos tendem racionalmente a: (i) internalizar o comportamento apontado pela ordem jurídica (cumprir obrigações ou abster-se de praticar determinados atos, por exemplo); (ii) residualmente, após o ato ilícito praticado, buscar de todas as formas, quando possível, compor o conflito e evitar a litigância judicial.

No Brasil, pode-se afirmar que se tornou lugar comum a ideia de que parece ser mais benéfico deixar de cumprir obrigações no seu tempo e lugar para, eventualmente, discuti-las judicialmente. Noutras palavras, o cenário é o de que as obrigações são frequentemente negligenciadas, gerando intensa judicialização das demandas e sensação de que vale a pena descumprir as leis.

Nos anos de 1980, Dinamarco (1999) já assinalava que um dos escopos ou propósitos da jurisdição é o de promover uma pedagogia tal que levasse os indivíduos a observar direitos e deveres. Nas suas palavras: “numa sociedade assim mais educada e confiante, ao cínico ‘vá buscar seus direitos’, que entre nós o devedor inadimplente e mal-intencionado lança sobre o credor, corresponde o ameaçado ‘I [Will] sue you’, com que o titular do direito dissuade o obrigado quanto a possíveis resistências injustas” (DINAMARCO, 1999, p. 162).

Para a promoção dessa tutela pedagógica, no entanto, é pressuposto que o Judiciário consiga, ao menos, atuar com celeridade e eficiência. Sucede que o exame da litigiosidade no Brasil, como se procurou apresentar na primeira parte deste trabalho, projeta justamente o contrário: altas taxas de novos casos e baixa taxa de eficiência (congestionamento alto), ou seja, fornece a ambiência propícia para que o devedor atue sob uma ponderação de custo-bene-

⁸ Essa abordagem é valiosa no estudo da litigância e seus efeitos econômicos, pois muitas vezes soluções centradas apenas na satisfação individual podem levar a sérios resultados sociais, inclusive quanto à maximização dos escassos recursos, especialmente sob uma ótica de *justiça distributiva*. Essa é, por exemplo, a grande questão que perpassa o debate sobre a judicialização da saúde no Brasil: decisões judiciais que beneficiam situações individuais, mas podem comprometer os recursos para o financiamento de políticas de atenção à saúde para um contingente maior de pessoas (cf. nota 1 supra).

fício que respalde uma decisão de deixar a querela à mercê de uma decisão do credor de buscar a via judicial, seguramente acreditando que essa solução será, inclusive sob o aspecto econômico, mais vantajoso.

Não é demais lembrar, como apontou o “Projeto Florença”, que é baixa a disposição psicológica dos interessados de buscar a Justiça (CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 23-4). Logo, a partir desse paradigma, talvez tenhamos no Brasil apenas uma parcela da litigiosidade possível, até mesmo porque a litigância envolve custos para todos, inclusive na contratação de advogados e demais despesas inerentes aos atos judiciais (PATRÍCIO, 2015, p. 68 e ss.; CAPPELLETTI e GARTH, 1988, p. 15 e ss.), o que nem sempre leva a uma solução favorável em termos de custo-benefício na direção da propositura da ação.

Assim, o problema da alta taxa de litigância brasileira poderia ser ainda mais grave do que já é. Por isso, é decisivo refletir sobre outras dimensões desse déficit de eficiência do sistema judicial, como procurou fazer Santos (2011, p. 47), ao privilegiar, nos debates sobre reforma processual, a questão da morosidade. O mérito dessa contribuição consiste em colocar, no mesmo plano de importância, as questões estruturais e legais (leis processuais, por exemplo), relacionadas com a Justiça (morosidade sistêmica), com aqueles aspectos que constituem o que denominou de morosidade ativa, que decorre, precisamente, da ação dos envolvidos, estrategicamente direcionada à não resolução rápida das demandas (SANTOS, 2011, p. 47).

Essa morosidade ativa, na perspectiva da AED, aproxima-se à racionalidade própria dos indivíduos que atuam no sentido da maximização dos seus ganhos, em ponderação de custo-benefício. Daí que níveis altos de litigância, ao lado de baixa eficiência do sistema, produzem um resultado socialmente desastroso, na medida em que comprometem recursos públicos na manutenção dos órgãos judiciários acima do que seria considerado como ótimo, além de esgarçar o tecido eficaz dos textos normativos, que passam a demandar maiores níveis de judicialização para o seu *enforcement*, produzindo o que se denominou de “judicialização da vida”.⁹

⁹ Santos (2011) também identificou essas idiosincrasias no sistema judicial português, ao diagnosticar, em pesquisa empírica, que os tribunais portugueses estavam “colonizados” por cobranças de dívidas, correspondentes, em números de 1996, a 60% do conjunto da litigância. Em avaliação de macroanálise, assinalou: “não faz sentido que magistrados com muitos anos de formação técnica e a ganharem salários muito altos se ocupem predominantemente destes casos. E, tanto assim é, que em alguns países este tipo de casos foi desjudicializado”

Observe-se que esse quadro, por suas diversas consequências — inclusive econômicas — já começa a produzir efeitos concretos sobre a própria interpretação do Direito (ALVAREZ, 2006, p. 2), de que é exemplo a deliberação do Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário n. 631.240 (Repercussão Geral), quando restou assentada a constitucionalidade de condição prévia para que o segurado da Previdência Social possa demandar o Instituto Nacional do Seguro Social em Juízo, rompendo-se, assim, com a tradição hermenêutico-constitucional da dispensabilidade da prévia instauração da instância administrativa para a propositura de ação judicial (princípio da inafastabilidade da jurisdição), observados certos prazos.¹⁰ Trata-se, seguramente, de interpretação de cariz indutiva, que levou em conta a força dos fatos e suas consequências econômicas, tendo em vista o grau importante de litigiosidade na área de seguridade sócia e o iminente colapso dos órgãos judiciários a receber tais demandas.

(SANTOS, 2011, p.44).

¹⁰ “RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO E INTERESSE EM AGIR. 1. A instituição de condições para o regular exercício do direito de ação é compatível com o art. 5º, XXXV, da Constituição. Para se caracterizar a presença de interesse em agir, é preciso haver necessidade de ir a juízo. 2. A concessão de benefícios previdenciários depende de requerimento do interessado, não se caracterizando ameaça ou lesão a direito antes de sua apreciação e indeferimento pelo INSS, ou se excedido o prazo legal para sua análise. É bem de ver, no entanto, que a exigência de prévio requerimento não se confunde com o exaurimento das vias administrativas. 3. A exigência de prévio requerimento administrativo não deve prevalecer quando o entendimento da Administração for notória e reiteradamente contrário à postulação do segurado. 4. Na hipótese de pretensão de revisão, restabelecimento ou manutenção de benefício anteriormente concedido, considerando que o INSS tem o dever legal de conceder a prestação mais vantajosa possível, o pedido poderá ser formulado diretamente em juízo – salvo se depender da análise de matéria de fato ainda não levada ao conhecimento da Administração –, uma vez que, nesses casos, a conduta do INSS já configura o não acolhimento ao menos tácito da pretensão. 5. Tendo em vista a prolongada oscilação jurisprudencial na matéria, inclusive no Supremo Tribunal Federal, deve-se estabelecer uma fórmula de transição para lidar com as ações em curso, nos termos a seguir expostos. 6. Quanto às ações ajuizadas até a conclusão do presente julgamento (03.09.2014), sem que tenha havido prévio requerimento administrativo nas hipóteses em que exigível, será observado o seguinte: (i) caso a ação tenha sido ajuizada no âmbito de Juizado Itinerante, a ausência de anterior pedido administrativo não deverá implicar a extinção do feito; (ii) caso o INSS já tenha apresentado contestação de mérito, está caracterizado o interesse em agir pela resistência à pretensão; (iii) as demais ações que não se enquadrem nos itens (i) e (ii) ficarão sobrestadas, observando-se a sistemática a seguir. 7. Nas ações sobrestadas, o autor será intimado a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção do processo. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado a se manifestar acerca do pedido em até 90 dias, prazo dentro do qual a Autarquia deverá colher todas as provas eventualmente necessárias e proferir decisão. Se o pedido for acolhido administrativamente ou não puder ter o seu mérito analisado devido a razões imputáveis ao próprio requerente, extingue-se a ação. Do contrário, estará caracterizado o interesse em agir e o feito deverá prosseguir. 8. Em todos os casos acima – itens (i), (ii) e (iii) –, tanto a análise administrativa quanto a judicial deverão levar em conta a data do início da ação como data de entrada do requerimento, para todos os efeitos legais. 9. Recurso extraordinário a que se dá parcial provimento, reformando-se o acórdão recorrido para determinar a baixa dos autos ao juiz de primeiro grau, o qual deverá intimar a autora – que alega ser trabalhadora rural informal – a dar entrada no pedido administrativo em 30 dias, sob pena de extinção. Comprovada a postulação administrativa, o INSS será intimado para que, em 90 dias, colha as provas necessárias e profira decisão administrativa, considerando como data de entrada do requerimento a data do início da ação, para todos os efeitos legais. O resultado será comunicado ao juiz, que apreciará a subsistência ou não do interesse em agir (STF, RE-631240, Repercussão Geral, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 03/09/2014).

Todas essas considerações estão, portanto, umbilicalmente relacionadas com a análise econômica do Direito e do processo judicial, sendo aspecto indissociável do estudo da litigância.

A fronteira de investigação é vasta e compreende outros aportes que poderiam ser explorados, como o da litigância frívola, relacionada com a baixa probabilidade de demandas (PATRÍCIO, 2015, p. 63).¹¹ Mais do que isso, é material de estudo que invoca outras pesquisas empíricas, a averiguar a hipótese de que os custos da Justiça não refletem uma otimização do seu funcionamento, muito em razão na natureza da litigância.

Tem-se, assim, um círculo vicioso que, em macroanálise econômica (PATRÍCIO, 2015, p. 14), permite afirmar que os resultados não são socialmente benéficos. Noutras palavras, as despesas do Poder Judiciário brasileiro, da ordem de 1,2% a 1,30% do PIB, não implicam um funcionamento satisfatório de suas tarefas, altamente prejudicadas pelas altas taxas de casos novos — quase 30 milhões por ano —, as quais colaboram para o retardamento da consecução de suas funções. De outro lado, o perfil das demandas indica que o enfrentamento dessa litigância pode não passar necessariamente pelo aumento das estruturas e, portanto, das despesas.

Tomemos o exemplo do assunto mais demandado nos tribunais, segundo o RJN de 2019 (seguindo uma trajetória constante de registro desse assunto nos relatórios anteriores), relacionado com causas trabalhistas de baixa complexidade (direitos decorrentes das rescisões dos contratos de trabalho). Com apoio nas pesquisas de Cardoso e Lage (2007), pode-se afirmar que se trata de um quadro mais relacionado com a consideração de custo-benefício de seus atores, já que o descumprimento da legislação trabalhista, por inúmeros fatores sistêmicos, não produz normalmente um resultado economicamente desvantajoso para o empregador, em razão de sanções consideradas muito baixas e até improváveis. De mais a mais, ainda que proposto o litígio, é possível obter vantagens por meio de conciliação, tornando, assim, os custos ainda mais favoráveis ao réu.¹²

¹¹ Dinamarco (1994, p. 107) também aborda esse aspecto da litigância, denominando, no entanto, esses casos como sendo de "execução infrutífera".

¹² Essa situação vantajosa foi percebida por John French, ao realizar uma pesquisa empírica sobre a efetividade histórica dos direitos trabalhistas: "a história não era muito mais promissora para aqueles trabalhadores que de boa-fé, levavam suas queixas aos tribunais do trabalho. Ineficiência administrativa, tribunais superlotados e uma tendência para a 'conciliação' frequentemente produziram o que pode ser denominado de 'justiça com desconto'. Mesmo quando ganhava um caso le-

Embora limitada a análise, em função das balizas deste trabalho, é possível afirmar que o quadro da litigiosidade do Brasil, conquanto seja complexo e permeado por várias vertentes, sugere um enfrentamento, já que os custos de tão robusto investimento parecem não estar produzindo soluções socialmente ótimas no propósito da racionalização do sistema e da internalização da ordem jurídica.

Nas palavras de Da Ros (2015, p. 11),

talvez seja o momento de considerar que o pêndulo orçamentário em relação ao Poder Judiciário tenha ido muito longe, particularmente em um momento no qual o Brasil enfrenta difíceis escolhas em relação ao seu equilíbrio fiscal e no qual os 'trade-offs' entre os gastos em programas sociais e as despesas nas várias funções governamentais se tornaram muito mais claros ao longo das últimas décadas.

Trata-se, assim, de uma questão não somente de eficiência na aplicação de recursos públicos, mas também de fortalecimento do Estado Democrático de Direito, que demanda, por ser baseado numa ordem jurídica, níveis ótimos de seu cumprimento pelos indivíduos, já que seria social e economicamente inviável a construção, manutenção e execução de serviços públicos judiciais para assegurar, no plano individual das relações jurídicas, o *enforcement* das obrigações jurídicas.

Conclusão

Os estudos sobre o Poder Judiciário ainda se mostram escassos diante da importância social que esse ramo do poder político vem adquirindo nas últimas décadas. O presente estudo, realizado em perspectiva interdisciplinar, procurou examinar o problema da litigiosidade no Brasil a partir de uma análise econômica, que permitisse estabelecer alguns vínculos possíveis entre os custos da Justiça brasileira e a racionalidade própria dos indivíduos, quando estabelecem suas ações a partir de uma ponderação entre custos e benefícios.

A discussão apresentada indicou que a estrutura do Poder Judiciário é muito complexa e envolve um contingente muito grande de atores, não só aqueles remunerados pelo Estado, como magistrados e servidores, mas também todo o manancial de

gal, por exemplo, um trabalhador brasileiro era forçado a um acordo com seus patrões, obtendo um valor muito menor do que o inscrito em seus direitos legais, caso contrário teria de enfrentar atrasos intermináveis devido aos apelos da empresa — que algumas vezes se estendiam por até 12 anos" (FRENCH, 2001, p. 19).

auxiliares da Justiça. Em consequência disso, as suas despesas se mostram muito elevadas, inclusive na perspectiva comparada, chegando a comprometer nada menos do que 1,3% do PIB, aproximadamente.

Em que pese esse investimento, os níveis de litigiosidade mostram uma curva crescente, com pequena redução de casos novos em 2018; e a taxa de ineficiência, de outro lado, também é elevada, com estoques de processos bem elevados. Esse quadro implica considerar a necessidade de uma reflexão séria sobre o problema da litigância, na medida em que uma macroanálise econômica aponta para os prejuízos sociais com o discutível retorno desse quadro, com altos investimentos no aparato judiciário, mas baixo retorno em termos de resposta da atividade jurisdicional, inclusive no que se refere à dimensão pedagógica da jurisdição, eis que resilientes temas historicamente apresentados à adjudicação judiciária.

A crescente “judicialização da vida”, portanto, parece refletir mais uma ação estratégica, orientada pela ponderação de custo-benefício, do que necessariamente um resultado de um déficit das instituições brasileiras e de seus instrumentos de regulação.

O exame qualitativo, mesmo que por amostragem, dos assuntos que estão mais presentes nos casos novos que anualmente são apresentados ao Judiciário revela que o modelo em curso não consegue superar tais comportamentos orientados por interesses, porquanto mostram baixa complexidade jurídica, convertendo o Judiciário, em realidade, em instância de *enforcement* de obrigações muitas vezes básicas da vida social e, de outro lado, contraditoriamente, em espaço que oferece vantagens comparativas para o devedor da obrigação, seja em função da morosidade sistêmica, insita de suas estruturas e de sua histórica dinâmica, seja em razão das múltiplas possibilidades de que pode aquele se servir para otimizar seus ganhos.

A discussão apresentada, sob a abordagem da AED, permite compreender, portanto, que está presente uma espécie de captura do Judiciário por interesses e propósitos que não elevam o grau de eficácia da ordem jurídica, situação que se agrava quando percebemos a complexidade e os recursos aplicados para manter em funcionamento um aparato judiciário muito complexo e capilarizado, mas cujos resultados,

refletidos em razão de suas funções constitucionais, mostram uma preocupante fragilidade.

Referências

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações. **Direito, Estado e Sociedade**, v. 9, n. 29, p. 49-68, Rio de Janeiro, jul./dez. 2006.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2019**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

_____. **Estudo comparado sobre recursos, litigiosidade e produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional** (2011). Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/relat_estudo_comp_inter.pdf. Acesso em: 13 jun. 2016.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1998.

CARDOSO, Adalberto & LAGE, Telma. **As normas e os fatos**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

CHAVES, Luciano Athayde. **O arquipélago da Justiça: o modelo do governo judicial no Brasil e o controle do estatuto da magistratura**. 2019. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Universidade de Fortaleza, Fortaleza, 2019.

COSTA, Flávio Dino de Castro e. **Autogoverno e controle do Judiciário no Brasil: a proposta de criação do Conselho Nacional de Justiça**. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. **Tempo e processo: uma análise empírica das repercussões do tempo na fenomenologia processual**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.

DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v. 2, p. 1-15, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Execução civil**. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. **A instrumentalidade do processo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FARIA, José Eduardo (org.). **Direito e justiça: a função social do Judiciário**. São Paulo: Ática, 1989.

FRENCH, John D. **Afogados em leis: a CLT e a cultura política dos trabalhadores brasileiros**. São Paulo: Fundação Perseu

Abramo, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando. Accountability e justiça. *In: AVRITZER, Leonardo et alii. Dimensões políticas da justiça*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, p. 261-268, 2013.

FISS, Owen. **Um novo processo civil**: estudos norte-americanos sobre jurisdição, Constituição e sociedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

GARAPON, Antoine. **Bem julgar**: ensaio sobre o ritual judiciário. Lisboa: Piaget, 1999.

GAROUPA, Nuno. **O governo da Justiça**. Lisboa: Fundação Manoel dos Santos, 2011.

GICO JUNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário**: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário. 2012, 146 f. Tese (Doutorado em Economia). Universidade de Brasília, Faculdade de Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação. Departamento de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia, Brasília, 2012.

HART, Herbert L. A. **O conceito de direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

MARRAFON, Marco Aurélio. **Baixo grau de ética nas relações humanas causa a judicialização da vida**. Disponível em: www.conjur.com.br. Acesso em: 15 dez. 2014.

MENDONÇA, Diogo Naves. **Análise econômica da responsabilidade civil**. São Paulo: Atlas, 2012.

PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. **Análise econômica da litigância**. Coimbra: Almedina, 2015.

PINHEIRO, Armando Castelar. **Judiciário, reforma e economia**: a visão dos magistrados. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2003.

RAWLS, John. **El liberalismo político**. Trad. Antoni Domènech. Barcelona: Crítica, 1996.

ROCHA, José de Albuquerque. **Estudos sobre o Poder Judiciário**. São Paulo: Malheiros, 1995.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma**

revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

TATE, C. Neal. Why the expansion of judicial power. *In: TATE, C. Neal; VALLINDER, Torbjörn (org.). The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University Press, 1995.

XEREZ, Rafael Marcílio. **Concretização dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2014.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

Luciano Athayde Chaves

Doutor em Direito Constitucional (UNIFOR). Mestre em Ciências Sociais (UFRN). Professor Associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Juiz Titular da 2ª Vara do Trabalho de Natal/RN (TRT da 21ª Região). Foi Juiz Auxiliar no Conselho Nacional de Justiça (2012).

A atividade de inteligência no Poder Judiciário: a defesa dos Princípios de Bangalore e sua aplicação nos núcleos de pesquisa patrimonial

Marcelo Canizares Schettini Seabra

Antonio Donizete Ferreira da Silva

Resumo: O artigo trata da atividade de inteligência no sistema de justiça, sua relação com os princípios de Bangalore e sua atuação nos Núcleos de Pesquisa Patrimonial. Objetiva-se destacar o surgimento e a necessidade da inteligência dentro do Judiciário bem como identificar como atua na busca pela efetividade dos julgados e na proteção dos magistrados, sendo, em outro espectro, uma ferramenta apta a contribuir para a prestação jurisdicional. Optou-se pela revisão bibliográfica como técnica de pesquisa e o método hipotético-dedutivo para apresentar as conclusões. Conclui-se que, no Judiciário, a inteligência tem foco na produção e salvaguarda de conhecimentos necessários à tomada de decisão, promovendo a independência e imparcialidade da magistratura e, por meio dos Núcleos de Pesquisa, atua na efetividade da justiça.

Palavras-Chave: Inteligência judiciária. Princípios de Bangalore. Efetividade da justiça. Pesquisa patrimonial.

Abstract: The article deals with intelligence activity in the justice system. Its relationship with the Bangalore's principles and its use in research centers. The objective is to highlight the emergence and the need for intelligence within the Judiciary, as well as to identify how it acts in the search for the effectiveness of the justice and in the protection of the Magistrates, being a tool able to contribute the efficiency of justice. The bibliographic review was chosen as a research technique and the hypothetical-deductive method was chosen to present the conclusions. It is concluded that, within the Judiciary, the intelligence activity focuses on the production and safeguarding of knowledge necessary for decision making, where it promotes the independence and impartiality of the judiciary and, using the patrimonial research centers, acts in the effectiveness of justice.

Keywords: Judicial intelligence. Bangalore's principle. Effectiveness of justice. Patrimonial research.

1 introdução

O artigo trata inicialmente da atividade de inteligência de maneira geral, destacando, na história, a sua importância como ferramenta estratégica de assessoramento ao processo decisório das mais variadas esferas de atuação dos estados, órgãos ou instituições públicas. Na sequência, pelo recorte proposto, foca-se na inteligência do Poder Judiciário, analisando a sua atual funcionalidade, evolução, perspectivas e ramos de atuação na justiça pátria.

A conexão da atividade de inteligência com a segurança judiciária é inconteste, de maneira que uma complementa a outra de forma a atuarem para que os magistrados e servidores possam exercer plenamente suas atribuições. Nesse panorama, o Judiciário, em sentido amplo, deve cuidar dos litígios das diversas esferas, protegendo direitos fundamentais e garantindo a efetividade da justiça, com auxílio direto ou indireto da atividade de inteligência e da segurança institucional.

Diante de tal cenário, objetiva-se realçar o surgimento e a necessidade da atividade de inteligência dentro do Judiciário e, além disso, pretende-se identificar como atua na busca pela efetividade dos julgados e na proteção e segurança dos magistrados,

de forma a promover os princípios de Bangalore, sendo de fato e de direito uma verdadeira ferramenta apta a contribuir com a prestação jurisdicional e com a efetividade da justiça.

Por meio de métodos próprios e sistematizados, a atividade de inteligência típica do Poder Judiciário, que possui foco na produção e salvaguarda de conhecimentos necessários à tomada de decisão, volta-se a realizar ações para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais aos seus ativos, além de ser útil na identificação de patrimônio ocultado para evadir-se da aplicação da lei. Diante disso se questiona: como a atividade de inteligência pode ser utilizada dentro do sistema judicial para assessorar os magistrados e apoiar na efetividade da justiça?

Diante dessa problemática, na primeira parte do estudo será debatido o surgimento e desenvolvimento da atividade de inteligência do Poder Judiciário, assinalando-a como ação fundamental e necessária por diversos aspectos. Na sequência, discute-se a atividade como método efetivo e eficaz para a garantia dos princípios de Bangalore, principalmente os da independência e imparcialidade da magistratura. Por fim, em uma perspectiva de abordagem concreta e de indicação de resultados práticos, anali-

sam-se as ações dos Núcleos de Pesquisa Patrimonial da Justiça do Trabalho, verdadeiras unidades de inteligência que atuam, diretamente, na efetividade da justiça, sendo responsáveis por auxiliar na diminuição dos percentuais relativos aos “gargalos de execução”.

Para desenvolver o estudo, o método hipotético-dedutivo foi o eleito para a análise do objeto e como técnica de pesquisa optou-se pela revisão bibliográfica, de modo a valer-se de uma análise teórica e de evidências empíricas para apresentar os resultados.

Justifica-se a pesquisa pela relevância social e estratégica da atividade de inteligência no cenário nacional e principalmente dentro do Poder Judiciário, para se verificar como esta pode contribuir para a melhoria da prestação jurisdicional e, de maneira mais ampla, auxiliar na efetividade e no acesso à justiça no sentido material.

2 A atividade de inteligência no poder judiciário

A inteligência é — sem dúvida — fundamental para a existência do Estado e das instituições. No Poder Judiciário não poderia ser diferente. A atividade de inteligência, assim como outras áreas do conhecimento humano, perpassa naturalmente por necessária estruturação e avanço em seu desenvolvimento devido à época atual, ante a globalização¹ e a diversidade de meios cada vez mais ágeis na circulação das informações, de modo que a estratégia, planejamento e tomadas de decisões assertivas são fatores primordiais à administração pública.

Nesse sentido, Abin (2017, p. 5), na estratégia nacional de inteligência, aduz que:

Para alcançar esse desenvolvimento harmônico, é fundamental que os programas de governo, de concepção à implementação, se apoiem em informações precisas e oportunas. Para decidir, o Governo tem de sopesar as diversas matizes de uma realidade em constante evolução, considerando as ações dos múltiplos agentes, domésticos e externos, que em conjunto influem nos rumos de nossa sociedade.

Quanto mais ágeis e mais precisas forem essas informações, tanto melhor será a capacidade do Estado Brasileiro de fazer frente a seus desafios estratégicos, identificando oportunidades e neutralizando riscos. Diante disso, contar com um sistema de inteligência capaz e bem estruturado, com a necessária capilaridade doméstica e

internacional, é uma necessidade imperiosa do próprio desenvolvimento nacional.

O cenário apontado torna imperioso debruçar-se sobre essa temática no seio do Judiciário, haja vista a necessidade de salvaguarda do sistema de justiça pátrio. De forma resumida, a inteligência na justiça rege-se pelo exercício sistemático de ações voltadas à identificação, ao acompanhamento e à avaliação de ameaças reais ou potenciais de segurança envolvendo membros do Judiciário bem como a obtenção, produção e salvaguarda de conhecimentos que subsidiem ações para neutralizar, coibir e reprimir atos criminosos de qualquer natureza. Tais apontamentos são essenciais à segurança institucional e ao exercício da justiça, como indica a recente Resolução CNJ n. 291/2019, art. 2º, *caput*: “A Segurança Institucional do Poder Judiciário tem como missão promover as condições adequadas de segurança pessoal e patrimonial, assim como meios de inteligência aptos a garantir aos magistrados e servidores da Justiça o pleno exercício de suas atribuições”.

Para compreender a indispensabilidade da atividade de inteligência em qualquer período da história, torna-se interessante realizar breve recuo histórico, que acaba por nos mostrar indícios de que essa atividade é muito mais antiga do que se imagina. Nos estudos existentes, há menções à Bíblia, Império Romano e até antigos Estados Guerreiros Chineses que existiam muito antes de Cristo. Corroborando a ideia da existência longeva da inteligência, Gonçalves (2010, p. 3) destaca que:

Dos tempos antigos aos dias atuais, os homens de Estado vêm recorrendo à inteligência. Entre líderes que dela fizeram uso, podem ser citados Júlio César e Octavio Augusto, em Roma, Gengis Khan, que tinha um sistema de informações que cobria seu vasto império e chegava às capitais europeias, Elizabeth I, da Inglaterra, Napoleão Bonaparte e Otto Von Bismarck, o responsável pela unificação alemã do século XIX.

Trazendo essa narrativa para um passado recente, em âmbito nacional, pode-se afirmar que — formalmente — a inteligência desenvolveu-se, primeiramente, no Poder Executivo a partir de 1927, no governo do então Presidente Washington Luís, na estrutura do Conselho de Defesa Nacional. Desde então, moldando-se às novas conjunturas nacionais, a inteligência foi sendo reestruturada e remodelada até chegar à contemporaneidade, tendo a Agência Brasileira de

Inteligência (Abin) como órgão central do Sistema Brasileiro de Inteligência (Sisbin)².

Destaca-se que, até então, o debate somente fazia alusão à inteligência desenvolvida pelo Poder Executivo. No entanto, pela estrutura do mundo atual, em que o acesso à informação é quase infundável e as morfologias sociais e econômicas estão dispostas em redes locais e globais entrelaçadas, não há como se pensar em uma instituição sem que essa disponha de serviços de inteligência, como assegura Vidigal (2004, p. 14):

Para qualquer governo, é essencial a posse de informações que lhe permitam, no campo interno, identificar a existência de problemas que possam vir perturbar a ordem pública, a paz social ou prejudicar a economia, e, no campo externo, identificar as ameaças que possam se contrapor aos interesses nacionais.

De forma ampla, nas palavras de Cepik (2003, p. 27), “Inteligência é toda informação coletada, organizada ou analisada para atender às demandas de um tomador de decisões”. Em síntese, os dados recebidos são submetidos à técnica de análise de dados e, após essa fase, os profissionais de inteligência produzem conhecimento que é difundido ao decisor, por meio de documento específico.

Figura 1 – Resumo do processo de produção de conhecimento de inteligência



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, o Poder Judiciário, compreendendo essencialmente dispor dessa ferramenta estratégica, tem envidado esforços para promover normatização das atividades, estruturação de unidades de inteligência e capacitação dos servidores. As ações de inteligência próprias do Poder Judiciário, inicialmente, voltavam-se, predominantemente, para a segurança da magistratura, aspecto basilar para a garantia da independência e imparcialidade dos julgados. No entanto, por ser um recurso plural, de grande capilaridade estratégica, sua implementação tem sido empregada em diversas matizes, como aduz Nunes (2017, p. 115):

Cabe destacar que a inteligência do Poder Judiciário poderá atuar no assessoramento de seus usuários (decisores), não somente na segurança institucional, mas também em outras áreas desse Poder, principalmente em nível estratégico. Com informações adequadas, bem trabalhadas e com uma metodologia específica, qual-

quer gestor terá superioridade estratégica na sua tomada de decisão, seja na área administrativa ou operacional, com base em prospecções de cenários, podendo até determinar os rumos a serem seguidos.

É nessa conjuntura fática que o Supremo Tribunal Federal (STF), Cortes superiores, tribunais e outros órgãos de justiça, cientes da necessidade de dispor de informações assertivas para salvaguardar suas ações, iniciaram movimentos para a implementação da atividade de inteligência na esfera de competências desse poder.

Inicialmente, de forma incipiente, foi editada a Portaria Conjunta n. 03/2007 tendo como signatários o STF, conselhos e tribunais de instâncias superiores³, visando regulamentar, de forma vinculante, entre outros assuntos, o programa de capacitação permanente dos servidores da justiça, de modo que os inspetores e agentes de segurança judiciária tiveram suas ações de treinamento descritas no artigo 4º, inciso IV, do Anexo III, da supracitada norma:

VI – Reciclagem Anual para Atividade de Segurança – destinada aos servidores ocupantes dos cargos de Analista Judiciário e Técnico Judiciário – Área Administrativa cujas atribuições estejam relacionadas às funções de segurança; deverá contemplar ações de capacitação em serviços de inteligência, segurança de dignitários, patrimonial, da informação, de pessoas ou correlatos, direção defensiva, obedecido o mínimo de 30 horas de aula anuais, além de teste de condicionamento físico, facultado a cada órgão, para fins de execução, firmar convênio ou contrato com academias de formação, escolas e centros de treinamento, públicos ou privados. [grifo nosso]

Do citado, infere-se que, já naquele momento, os tribunais entenderam que o serviço de inteligência, no domínio da justiça, deveria existir como matéria de interesse. Porém, por tratar-se de assunto incipiente, sua abordagem foi consideravelmente superficial, ficando adstrita ao programa de capacitação dos servidores, carecendo de arcabouço conceitual e normativo para de fato a atividade de inteligência ser aplicada.

Seguindo a coordenação temporal evolutiva dessa temática, no Judiciário, no ano de 2013, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução CNJ n. 176/2013, ³ Assinam a norma o Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça e os Presidentes do Superior Tribunal de Justiça e do Conselho da Justiça Federal, do Tribunal Superior do Trabalho e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, do Superior Tribunal Militar e do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, com fundamento no art. 26 da Lei n. 11.416, de 15/12/2006.

que instituiu o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário.⁴

Mesmo com a publicação dessa norma paradigmática, importantíssima para a estruturação da segurança institucional, permaneceu a lacuna quanto à conceituação da atividade de inteligência. Ainda assim, a resolução trouxe grandes inovações, entre elas a possibilidade de cooperação com outros órgãos, viabilização da formação de instrutores do próprio quadro e outras anúncias, resumidas a seguir:

Quadro 1 – Quadro resumo sobre citações à inteligência na Resolução CNJ n. 176/2016

RESOLUÇÃO CNJ N. 176/2013	MENÇÕES SOBRE A ATIVIDADE DE INTELIGÊNCIA
Artigo 4º, Inciso I	Propor à Presidência do CNJ a assinatura de instrumentos de cooperação técnica com o Conselho Nacional do Ministério Público, Ministérios Públicos, órgãos de inteligência nacionais e internacionais e outras instituições.
Artigo 5º, Inciso IV	Supervisionar e avaliar as medidas de proteção adotadas em favor de magistrados e seus familiares, em conjunto com os Núcleos de Segurança e Inteligência dos tribunais .
Artigo 8º, Inciso IV	Elaborar plano de formação de instrutores para preparação de agentes de segurança , em convênio com a Polícia Federal e/ou Polícias Estaduais e outros órgãos afins, de natureza policial ou de inteligência .
Artigo 10, <i>caput</i>	Os Tribunais, em parceria com o Departamento de Polícia Federal, Polícias Estaduais e outros órgãos afins, de natureza policial ou de inteligência celebrarão convênio para realização periódica de curso sobre Segurança Institucional, com ênfase em Inteligência , crime organizado, grupo de extermínio, estatuto do desarmamento, armamento e tiro, prática de tiro, direção ofensiva e defensiva e conduta da pessoa protegida.

Fonte: Quadro resumo de elaboração própria.

A edição do referido ordenamento descortina diversos pontos de interesse, a julgar pela possibilidade da criação de núcleos de inteligência em todos os tribunais, a elaboração de instrumentos de cooperação com outros órgãos e, por fim, a concentração de energia na preparação de profissionais dessa cepa específica.

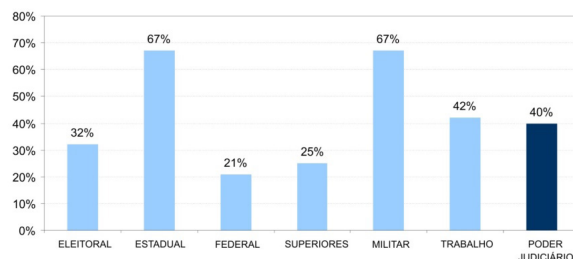
O encorajamento de ações desse gênero, que tencionam salvaguardar a independência e a imparcialidade da magistratura, é uma preocupação contumaz do Conselho Nacional de Justiça, dado que, desde 2010, editou 9 (nove) resoluções sobre essa matéria⁵, buscando — sempre — o aprimoramento do serviço com o intento de alforriar o magistrado de pressões externas ou internas, que possam comprometer sua livre convicção, garantindo “ao cidadão que o Estado de Direito será respeitado e usado contra todo o tipo de usurpação”, como afirmam Souto Maior e Fava (2006, *online*).

No ano de 2019, o Comitê Gestor de Segurança do Poder Judiciário, vinculado ao CNJ, elaborou estudo pormenorizado sobre as normas existentes bem como avaliou o cenário nacional vivido pela justiça. Fundado nessa análise, o Conselho Nacional de Justiça publicou a consolidação da política e do sistema nacional de segurança do Poder Judiciário, ficando assente a definição de inteligência na esfera do Judiciário, na Resolução CNJ n. 291/2019, em seu art. 2º, parágrafo único:

Entende-se por atividade de inteligência o exercício permanente e sistemático de ações especializadas para identificar, avaliar e acompanhar ameaças reais ou potenciais aos ativos do Poder Judiciário, orientadas para a produção e salvaguarda de conhecimentos necessários ao processo decisório no âmbito da segurança institucional.

Não obstante a definição de atividade de inteligência somente ter sido firmada no ano de 2016 (por meio da Resolução 239/2016) e, posteriormente, ratificada pela Resolução CNJ n. 291/2019, os resultados validados pelo Diagnóstico da Segurança do Poder Judiciário, publicado em junho de 2016, mostraram que — em média — 40% dos órgãos entrevistados processam, de fato, ações de inteligência.

Gráfico 1 – Órgãos que possuem núcleos ou desenvolvem atividade de inteligência



Fonte: Adaptado do Diagnóstico da Segurança Institucional do Poder Judiciário – CNJ (2016)⁶.

Em uma primeira análise, considerando o contexto fático, apesar de a atividade de inteligência do Poder Judiciário ter sido efetivamente normatizada tão recentemente, entende-se que o espaço amostral de 40% é expressivo ante a mocidade do assunto. As normatizações dessas ações auxiliam o Judiciário a conseguir promover condições precípuas de independência e imparcialidade bem como possibilita que os magistrados e servidores exerçam suas atribuições com condições mínimas de segurança.

3 Os princípios⁷ de bangalore: da independência e da imparcialidade

O tecido social brasileiro vem sofrendo modificações contínuas, principalmente no que se refere à criminalidade tratada pela justiça brasileira. Essa afirmativa sustenta-se na notória atuação do Poder Judiciário em processos com temáticas compreendendo corrupção sistêmica em todas as esferas da sociedade, lavagem de dinheiro, tráfico internacional de drogas, armas e muitos outros motes que acabam por colocar a magistratura em posição de evidência.

Esse realce, devido às ações do Judiciário, conseqüentemente, acaba por despertar comportamentos agressivos contra o sistema de justiça, tais como atentados e ameaças contra juízes, ataques contra unidades judiciais, incêndios criminosos e vários outros tipos de violações legais objetivando inibir a atuação da justiça.

No ano de 2018, o CNJ publicou novo diagnóstico, só que, dessa vez, esquadriñou, entre outros pontos, o monitoramento da adoção de medidas de segurança recorrentemente recomendadas pelo Conselho, a julgar que:

A Segurança institucional no Poder Judiciário tem por objetivo final assegurar um ambiente de incolumidade que garanta à sociedade brasileira o direito à efetiva prestação jurisdicional, exercida com imparcialidade e independência. Os dados compilados nessa publicação visam a transparência e o subsídio a políticas de aperfeiçoamento na gestão da segurança institucional nos tribunais brasileiros.

Dessa feita, roborando essas considerações, o Diagnóstico da Segurança do Poder Judiciário, publicado em 2018, apresentou que: “Em 2017, 30 tribunais relataram casos de ameaça a magistrados, representando 33% dos tribunais consultados e 37% dos que responderam à pesquisa. Nesses 30 tribunais, foram contabilizados 110 magistrados sob ameaça em 2017”, conforme se depreende do quadro abaixo.

Quadro 2 – Magistrados sob ameaça, 2017.

Ramo da Justiça	Total de magistrados sob ameaça	Percentual de magistrados sob ameaça	Número de juízes ameaçados a cada mil magistrados
Estadual	97	88%	8,1
Trabalho	7	6%	1,9
Eleitoral	4	3%	n/a
Federal	2	2%	1,5
Poder Judiciário	110		6,5

Fonte: CNJ, Departamento de Pesquisas Judiciárias 2018.

É nesse horizonte que a atividade de inteligência se insere como dispositivo indeclinável para a manutenção de dois princípios essenciais da conduta judicial: independência e imparcialidade. Princípios esses constantes do documento da Organização das Nações Unidas (ONU), denominado “Princípios da Conduta Judicial de Bangalore”⁸.

A elaboração do documento adveio do Grupo de Integridade Judiciária, instituído sob os auspícios da ONU, que, no ano de 2000, em Viena na Áustria, reuniu-se e iniciou debates sobre o tema, até que em abril de 2001, na cidade indiana de Bangalore, foram editados seis valores principais para o direcionamento da atividade judiciária, denominados “Princípios de Bangalore”: independência, imparcialidade, integridade, idoneidade, igualdade e competência (diligência).

Não obstante a importância de todos esses princípios, para o presente trabalho, serão explorados apenas os da independência e da imparcialidade, pois as ações de inteligência e segurança judiciária são instrumentos-chave para a garantia destes.

A necessidade de se estabelecerem bases principiológicas para a atuação da magistratura vem da necessidade de proteger o próprio Poder Judiciário, como bem aponta a ONU (2008, p. 7):

A preocupação nasce da evidência de que o Judiciário, um dos três pilares da democracia, é o último refúgio do cidadão contra leis injustas e decisões arbitrárias. Se aos jurisdicionados lhes falta a confiança em sua Justiça, restará ferido o próprio Estado democrático de Direito, cujo fundamento é a aplicação, a todos os atos e atores sociais, de leis e regras preestabelecidas.

A independência do sistema de justiça é vital para a manutenção do Estado democrático de direito, protegendo o Poder Judiciário de pressões externas. A independência é uma garantia fundamental para o julgamento justo. Os magistrados deverão

⁷ Nesta pesquisa adota-se a perspectiva de que princípios são as bases de fundamentação lógica de um sistema, mesmo que não escritas em muitos casos. Para tanto, necessário se faz recorrer aos dizeres de Miguel Reale (1986, p. 60) que assevera: “Princípios são, pois, verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. As vezes também se denominam princípios certas proposições, que, apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários”.

se apoiar nele tanto no aspecto individual quanto no aspecto institucional. Nessa perspectiva, sintetiza a ONU (2008, p. 45), em seu documento oficial:

A independência judicial é um pré-requisito do estado de Direito e uma garantia fundamental de um julgamento justo. Um juiz, conseqüentemente, deverá apoiar e ser o exemplo da independência judicial tanto no seu aspecto individual quanto no aspecto institucional. Tal valor foi lembrado no Código de Ética da Magistratura, pelo Conselho Nacional de Justiça, recebendo tratamento específico no Capítulo II, daquela norma, ali impondo ao magistrado pautar-se, no desempenho de suas atividades, sem receber indevidas influências externas e estranhas à justa convicção que deve formar para a solução dos casos que lhe sejam submetidos (art. 5º), firmando ainda o dever do magistrado denunciar qualquer interferência que vise a limitar a independência dele.

Dessa feita, para que se estabeleça a justiça norteada por esse princípio, deve-se considerar, entre outros pontos, a forma de nomeação de seus membros, condições de trabalho e demais garantias que se antagonizem as pressões e forças externas que possam interferir nos problemas de relevância para a função judicante. Nesse passo, pode-se considerar que ameaças ou atos atentatórios proferidos por partes no processo, organizações criminosas ou grupos de interesse podem, por óbvio, interferir na independência das decisões proferidas do magistrado⁹.

É nesse panorama que atua a atividade de inteligência judiciária. A produção do conhecimento na área de segurança é condição essencial para que o magistrado exerça sua atribuição com tranquilidade, e aqui não se trata apenas do dever da segurança judiciária ostensiva, mas também e por vezes, principalmente, das equipes de inteligência que atuam na proteção e salvaguarda, análise de risco, levantamentos e por meio das adequadas Técnicas de Análise de Dados (TAD), buscando proteger e/ou antever riscos à atividade judicante em diversos níveis.

Pelo mesmo raciocínio, a imparcialidade dos magistrados carece de proteção e salvaguarda. O princípio da imparcialidade

também foi declarado como fundamental ao cumprimento das atribuições da magistratura e dos próprios deveres do juiz, pois não se aplica somente à decisão, mas a todo o processo de tomada de decisão, desde a oitiva das partes até a decisão para se penhorar um bem. Nesse sentido o documento de Bangalore (ONU, 2008, p. 65) pontua:

A imparcialidade é a qualidade fundamental requerida de um juiz e o principal atributo do Judiciário. A imparcialidade deve existir tanto como uma questão de fato como uma questão de razoável percepção. Se a parcialidade é razoavelmente percebida, essa percepção provavelmente deixará um senso de pesar e de injustiça realizados destruindo, conseqüentemente, a confiança no sistema judicial.

A parcialidade tem sido definida, no universo judicial, como a propensão ou inclinação para um dos lados ou para um resultado em particular. Tal norte mostra-se incondicional ao bom funcionamento do Poder Judiciário, haja vista a existência de atenção especial ao que ele enuncia no Código de Ética da Magistratura Nacional, CNJ (2008):

Art. 8º O magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito.

Destarte, é de se inferir que um magistrado, ao tratar processos criminais de base organizativa, corrupção, tráfico de drogas e tantos outros que possam trazer algum revés a qualquer uma das partes, poderá estar sujeito às pressões, ameaças, atentados e até mesmo oferecimento de vantagens ilícitas, como bem lembra Nunes (2017, p. 99):

Em março de 2016, no fórum de Butantã – São Paulo, um homem invadiu o prédio com uma mochila contendo produtos inflamáveis e fez de refém a juíza Tatiane Moreira Lima, titular da Vara de Violência Doméstica, e ameaçou colocar fogo na magistrada e no prédio, sendo contido por ação dos Policiais Militares que estavam lá a trabalho. Também em agosto daquele mesmo ano, dois homens encapuzados invadiram o fórum da comarca de Goituba – Goiás, e promoveram um incêndio criminoso destruindo todo o fórum e conseqüentemente os processos. Outros casos marcaram a segurança judiciária no país, e dentre eles estão a execução do Juiz Alexandre Martins (2003), no Espírito

⁹Apenas a título de exemplo, lembra-se do “Caso Patrícia Acio-lli”, juíza carioca assassinada em agosto de 2011, em decorrência da ação de pessoas ligadas a uma milícia. O caso ganhou repercussão nacional e deu origem a um projeto de lei que culminou na publicação da Lei n. 12.694/2012, que dispõe sobre o julgamento colegiado e dá outras providências para a proteção de magistrados, além de normas quanto à segurança das unidades judiciais.

Santo, o assassinato do juiz Antônio José Machado Dias (2003), em São Paulo e da juíza Patrícia Acioli (2011), no Rio de Janeiro. Eventos que evidenciam ações planejadas pelo crime organizado em decorrência da atuação dos juízes em processos sensíveis e ilustram como em todo o país, o Poder Judiciário – seus magistrados, servidores e seu patrimônio físico – tem sido alvo de ações criminosas. [sic]

Como trazido anteriormente, o período atual em nosso país coloca o Judiciário em realce, de modo que até a suprema corte tem experimentado diversas formas de pressões internas e externas que poderiam colocar em risco os princípios da independência e imparcialidade tão defendidos pelo Supremo Tribunal Federal. Prova dessa afirmação pode ser observada em matérias recentes publicadas pela mídia, que mostram unidades de inteligência do Judiciário e Polícia Federal alertando o presidente do Supremo sobre possíveis atentados contra seus membros, como exemplo, Bergamo (2020, *on-line*):

O presidente do STF (Supremo Tribunal Federal), Dias Tofoli, encaminhou aos magistrados da corte um ofício sigiloso informando que uma célula terrorista pode estar preparando “agressões contra ministros deste tribunal”. Os supostos terroristas teriam dito, em suas comunicações, que os ministros mantêm uma rotina que facilita o contato físico e visual. Seriam, portanto, autoridades de fácil acesso a indivíduos que pretendem fazer algum ataque.

Por isso tudo, principalmente para preservar a independência e a imparcialidade da magistratura, é que devem ser realizadas ações de inteligência judiciária, as quais são destinadas a instrumentalizar o exercício da segurança institucional, produzindo conhecimentos e informações que subsidiem ações, de forma a neutralizar e coibir ameaças e atos criminosos na esfera de competência dos tribunais, e, de forma ampla, defendendo o cidadão e o próprio Judiciário.

Nesse sentido, Couture (1988, p. 47) ensina que: “[...] Da dignidade do juiz depende a dignidade do direito. O direito valerá, em um país e em um momento histórico determinados, o que valham os juízes como homens. No dia em que os juízes têm medo, nenhum cidadão pode dormir tranquilo”.

O respeito ao Poder Judiciário não depende de atos isolados de seus membros, mas requer a atuação conjunta das demais funções de poderes e da própria sociedade.

Mas disso fica evidente que é na independência e imparcialidade dos magistrados que repousa a aplicação do direito conforme necessita a justiça no sentido material. Esses são os pilares nos quais se amoldam o direito em sua perspectiva prática e de onde surge a estabilidade e firmeza de suas instituições e da própria noção de justiça.

4 Núcleos de pesquisa patrimonial da justiça do trabalho: genuínas unidades de inteligência e de promoção da efetividade da justiça

Hoje não há como deixar de pontuar a necessidade de administração de resultados, não importando se o ambiente é público ou privado, há de se chegar a um resultado efetivo do processo o mais rapidamente possível, com o menor gasto de recursos.

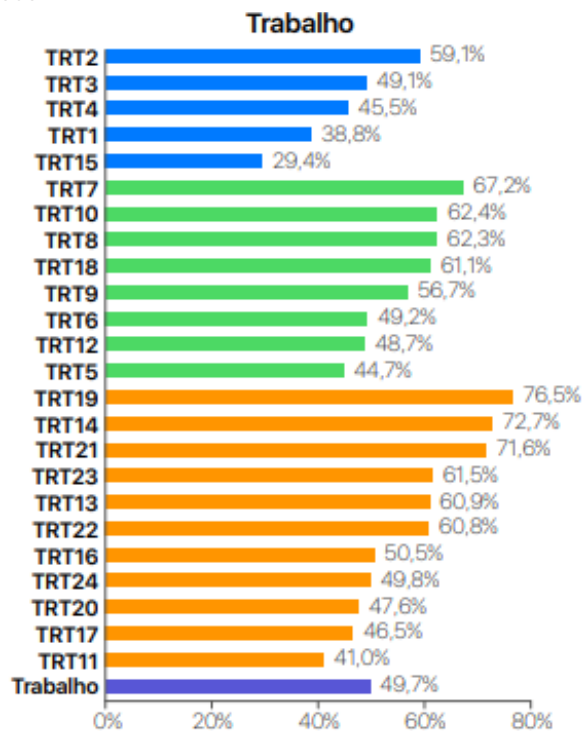
A própria Constituição Federal de 1988 (CF/1988) almejou dar à sociedade a oportunidade de receber serviços da administração pública de forma desburocratizada, rápida, com qualidade, imparcialidade, transparência, e, no caso do Judiciário, a tutela jurisdicional, como lembram Marco e Medeiros (2016, p. 365), “Trata-se de um conjunto de deveres-poderes imposto ao Poder Judiciário visando à satisfação das necessidades e interesses públicos, ou seja, para que a entrega da tutela jurisdicional seja efetuada dentro de um tempo célere (...)”.

Nessa vereda, o Conselho Nacional de Justiça, almejando dar maior transparência, formular políticas e desenvolver estratégias, lastreado em uma base de dados fidedigna, iniciou, no ano de 2004, o relatório denominado “Justiça em Números”.

Esse estudo conta com vasta produção de dados estatísticos que permitem aos gestores da justiça a promoção de melhorias qualitativas e quantitativas, já que, assentado em sólida base de dados, os administradores podem ajustar os rumos, identificar gargalos na execução e promover maior eficiência no sistema judicial.

De acordo com o citado relatório, referente ao ano de 2019 (dados de 2018), o Poder Judiciário contava com um acervo de 79 milhões de processos pendentes de baixa. Nessa amostragem, mais da metade dos processos (54,2%) estão represados na fase da execução. Para o presente estudo, o recorte abaixo representa os processos na fase de execução nos 24 (vinte e quatro) Tribunais Regionais do Trabalho.

Gráfico 2 – Percentual de casos pendentes de execução em relação ao estoque total de processos



Fonte: CNJ, Justiça em Números, 2019.

O gráfico acima mostra uma “fotografia” da situação — especificamente — na Justiça do Trabalho. Estima-se que parte dos casos pendentes na execução, nesse ramo especializado, deve-se ao fato de que devedores em ações judiciais valem-se de artifícios, muitas vezes ilícitos, para “esconder” patrimônios do alcance da justiça.

Esse artil é empreendido de diversas formas, tais como transferência de bens para pessoas jurídicas controladas, por exemplo, por “sócios de *holding* familiar”¹⁰.

Mas não apenas, podem ser constada evasão de divisas por meio da constituição de empresas *offshore*¹¹, servindo-se de sócios “laranja”¹² e outros métodos espúrios de ¹⁰ *Holding* vem do verbo inglês *to hold* que significa manter. Sendo assim, *holding* é o tipo de organização que permite que uma empresa e seus **diretores** controlem ou exerçam influência em outras empresas (subsidiárias). A “*holding* familiar” oferece também uma forma de blindagem dos bens contra processos de divórcio, separações litigiosas e uniões estáveis paralelas aos casamentos formais. O termo Blindagem Patrimonial é exatamente o que parece: conjunto de ações cujo objetivo é o de defender o patrimônio pessoal contra as chamadas contingências externas. Mas claro que isso só é possível se a “*holding* familiar” operar corretamente, ou seja, dentro da legislação tributária, e ter como foco o **planejamento tributário, financeiro** e **sucessório**. Do contrário, ou seja, caso haja a evasão fiscal, o administrador responderá pelos seus atos e o patrimônio pessoal será afetado.

¹¹ *Offshore* é o nome dado a empresas e a contas bancárias abertas em territórios onde há menor tributação, quando comparado ao país de origem dos proprietários. Esses locais são normalmente chamados de “paraísos fiscais”. Tal prática pode ter fins lícitos ou ilícitos, pois podem ocultar a origem do dinheiro depositado, que pode ser oriundo de crimes em geral, principalmente corrupção.

¹² É um tipo de “sociedade” onde há um sócio oculto e o sócio ostensivo. O ostensivo é o vulgarmente denominado de “laranja”. O sócio oculto (ou sócios ocultos) é quem de fato é o verdadeiro dono do negócio e realiza a atividade empresarial por meio de pessoa interposta (laranja). Tal prática pode, em mui-

burla ao sistema, empenhando-se em blindar dado patrimônio do acesso da justiça. É nessa conjuntura fática que a justiça do trabalho, tentando aumentar a eficiência dos processos de execução, lança mão da atividade de inteligência no afã de reduzir os “gargalos de execução”.

Do relatado anteriormente, é axiomática a dificuldade encontrada pelas unidades judiciárias em promover a execução patrimonial em face de determinados devedores, de tal sorte que o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT), aspirando dar maior efetividade à execução trabalhista, editou a Resolução CSJT n. 138/2014, originando os Núcleos de Pesquisa Patrimonial (NPPs), verdadeiras unidades de inteligência no seio dessa estrutura, com incumbência de atuarem, fundamentalmente, na atividade fim do Judiciário, como observado no fragmento abaixo:

Art. 2º Compete ao Núcleo de Pesquisa Patrimonial, órgão jurisdicional de apoio à efetividade da execução trabalhista:

- I. *promover a identificação de patrimônio a fim de garantir a execução*; II. *requerer e prestar informações aos Juízos referentes aos devedores contumazes*; III. *propor convênios e parcerias entre instituições públicas, como fonte de informação de dados cadastrais ou cooperação técnica, que facilitem e auxiliem a execução, além daqueles já firmados por órgãos judiciais superiores*; IV. *recepcionar e examinar denúncias, sugestões e propostas de diligências, fraudes e outros ilícitos, sem prejuízo da competência das Varas*; V. *atribuir a executantes de mandados a coleta de dados e outras diligências de inteligência*; VI. *elaborar estudos sobre técnicas de pesquisa, investigação e avaliação de dados, bem como sobre mecanismos e procedimentos de prevenção, obstrução, detecção e de neutralização de fraudes à execução*; VII. *produzir relatórios circunstanciados dos resultados obtidos com ações de pesquisa e investigação*; VIII. *formar bancos de dados das atividades desempenhadas e seus resultados; [...]*¹³ (grifo nosso)

tos casos, ocultar atividades ilícitas, ocultar patrimônio, ocultar pessoas, etc.

¹³ Notemos como a norma, em diversos trechos, cita palavras como: *identificação, fonte de informação, diligências de inteligência, fraudes e outros ilícitos, investigação e avaliação de dados, etc.* Tais palavras são ou estão intimamente ligadas à atividade de inteligência igualmente desempenhada pela segurança institucional. Não que diretamente as atribuições estejam vinculadas, mas que as técnicas, capacitações e os próprios recursos humanos podem ser aproveitados como meio de aproveitar a expertise que os profissionais da segurança possuem em apoio aos magistrados para a consecução dos objetivos dos NPPs. Não basta ter acesso a uma informação, o que importa é dar o tratamento adequado, avaliar o dado de forma assertiva, sistemática e com a técnica certa. É isso que a capacitação em inteligência permite. Desde técnicas de entrevistas, técnicas de avaliação de dados, busca de informações por meio de ferramentas de inteligência entre outras atividades típicas de inteligência que podem ser eficazmente empregadas nos NPPs e até mesmo em outras atividades de execução processual.

De forma análoga à inteligência praticada para garantir os princípios de Bangalore, as ações dos núcleos carecem estar lastreadas por normas técnicas e profissionais capacitados, com procedimentos e técnicas próprias e sistematizadas.

Assim sendo, verifica-se que, assentada nas competências supradescritas, a atividade de inteligência capitaneada pelos NPPs segue o mesmo horizonte, já que possui regramento próprio, pratica o exercício permanente e sistemático de ações que amparam os magistrados nas suas convicções e, por conseguinte, em seus processos decisórios.

Visto que é nítida a essência da atividade de inteligência nessas unidades da Justiça do Trabalho, podemos declarar que os recursos humanos empregados possuem metodologia, terminologia e procedimentos próprios, sendo imprescindível o domínio de moldes de pesquisa, investigação, avaliação de dados e outras expertises condizentes com o labor desenvolvido, como bem expõe o artigo 6º, parágrafo 1º, da Resolução CSJT n. 138/2014:

§ 1º Os critérios de escolha do magistrado responsável pelo Núcleo constarão do ato regional, considerando, dentre outros, a antiguidade na carreira, o conhecimento sobre uso das ferramentas eletrônicas, a interpretação dos dados e ações a serem tomadas antes, durante e após a pesquisa patrimonial, além do conhecimento e experiência sobre efetividade e atividades que envolvam a fase de execução.

Claramente, essa estrutura foi consolidada para contribuir com a efetividade da justiça que, além de normativos próprios e técnicas específicas, deve acudir-se de convênios e cooperação interagências, fazendo com que a justiça avance nesse campo e que possa antagonizar e sobrepujar as fraudes à execução, como explica Gontijo (2017, p. 148):

Há muito a execução trabalhista tomou uma nova roupagem. O Judiciário precisou avançar a fim de acompanhar as técnicas de fraude e ocultação de patrimônio praticadas por alguns devedores. A execução tradicional já não mais traz efetividade ao processo e se mostra incapaz de entregar ao jurisdicionado o direito reconhecido. A evolução das ferramentas de execução e de pesquisa, que vieram para substituir o velho uso de ofícios e a busca incessante dos oficiais de justiça por patrimônio ocultado pelas partes, tem auxiliado de forma nunca antes experimentada pelo Judiciá-

rio, não só no âmbito trabalhista, mas também na justiça comum, como, por exemplo, na descoberta de crimes envolvendo transações financeiras.

Do delineamento acima, constata-se que as formas tradicionais de execução estão sendo suplantadas por novas estratégias que, de forma simbiótica, amoldam-se à dualidade das ferramentas tecnológicas e profissionais cada vez mais preparadas para essa nova realidade, complementa Gontijo (2017, p. 149): “[...] não se pode olvidar de que as novas ferramentas trouxeram mais opções ao Judiciário, bem como maior celeridade em se encontrar bens passíveis de garantir o débito trabalhista”.

Nesse seguimento, o *site* da Corregedoria Geral da Justiça do Trabalho relaciona algumas ferramentas eletrônicas de pesquisa que buscam, em bases de dados públicas e privadas, informações que podem auxiliar na fase de execução, deixando tácito o incentivo à evolução das metodologias de execução.

Aliado a esse ânimo, é possível observar, na Consolidação dos Provedimentos da CGJT, determinação expressa da regular utilização desse ferramental pelo magistrado. A seguir, de maneira sucinta, trazemos algumas das citadas ferramentas e respectivas funcionalidades¹⁴.

O quadro resumo abaixo nomina as ferramentas e apresenta as informações essenciais a respeito de suas aplicabilidades.

Quadro 3 – Ferramentas eletrônicas de pesquisa.

FERRAMENTA	FUNCIONALIDADE
BACENJUD	Instrumento de comunicação entre o Poder Judiciário e as instituições participantes, que permite o bloqueio de valores e a requisição de informações.
SIMBA	Ferramenta de afastamento de sigilo bancário para identificação de fraudes, especialmente financeiras.
CAGED	Permite a consulta de informações sobre admissões, desligamentos e transferência de empregados entre empresas.
INFOSEG	Consulta de dados de indivíduos criminalmente identificados, armas de fogo, veículos, condutores e de empresas nas bases da Receita Federal.
COAF	O magistrado pode ter acesso a Relatórios de Inteligência Financeira (RIF) com as informações alimentadas pelos entes obrigados.

Fonte: Elaboração própria, adaptado do *site* da CGJT.

Durante o estudo, como parte empírica do levantamento, foi possível compulsar alguns processos que se socorreram dos NPPs.

Em um deles, tomado a título de expe-

¹⁴ Há outras ferramentas disponíveis para utilização. Foram escolhidas estas apenas a título de exemplo. Para saber mais: <http://www.tst.jus.br/web/corregedoria/pesquisa-patrimonial>. Acesso em: 27 mar 2020.

rimentação, analisaram-se as dinâmicas de um grupo de empresas que atuava no ramo da prestação de serviços de vigilância e conservação e limpeza, que acabou por encerrar suas atividades sob o argumento de não possuir mais caixa para a manutenção dos serviços.¹⁵

No processo em tela, o magistrado responsável constatou que o referido grupo de empresas, nos anos anteriores, em declarações de imposto de renda à Receita Federal, na completude delas, enunciou ter auferido lucros em todos os períodos. Além disso, constatou-se que possuía mais de 30 (trinta) contratos de prestação de serviços celebrados com órgãos e entidades da administração pública, o que, em tese, garantiria a solidez do grupo no mercado.

Diante desse cenário de contraditoriedades, o magistrado solicitou auxílio ao NPP do Tribunal Regional do Trabalho que, valendo-se de técnicas próprias e das ferramentas eletrônicas e ações de inteligência, constatou que, nos três meses anteriores ao encerramento das atividades, houve diversas manobras de esvaziamento do patrimônio do grupo de empresas, com o claro objetivo de se esquivar do alcance da justiça, tentando se olvidar do pagamento de dívidas tributárias, trabalhistas e demais encargos existentes.

As artimanhas de burla foram tantas, que envolviam saques em dinheiro por “sócio laranja”, compra e venda de imóveis, proposta de operações de câmbio (compra de moeda estrangeira) e até ocorrências bancárias referentes a gastos em joalherias.

Ao fim e ao cabo, o NPP foi capaz de identificar uma sucessão fraudulenta de empresas, já que, comprovada a formação de grupo econômico pelas suas antecessoras e sucessoras, de forma que se pôde buscar patrimônio oculto, permitindo o pagamento de todos os débitos aos trabalhadores com um passivo da ordem de 16 (dezesesseis) milhões de reais.

O exemplo trazido, ainda que preservando os dados necessários, denota claramente o multifacetado emprego da atividade de inteligência, assim como sua

¹⁵ Neste estudo, como forma de preservar os envolvidos, não foram apresentados os nomes das empresas e envolvidos, pois tal processo está pendente da análise de recursos. A proposta neste estudo era o de verificar a aplicabilidade da atividade de inteligência para se chegar aos resultados desejados, o que, salvo melhor juízo, foi alcançado. Não se pretende aqui explanar sobre a prática da utilização de ferramentas de inteligência e também não se busca expor dados de casos em andamento para não afetar seus resultados. Compartimentação e sigilo são características importantes na prática da atividade de inteligência, para tanto, foram aqui empregadas.

aderência nos vários ramos que permeia, comprovando, ainda, que os instrumentos de inteligência, na justiça, favorecem a missão de promoção da pacificação social e solução dos conflitos.

Os Núcleos, para conseguirem executar suas ações, contam, ainda, com o apoio incontestado do laboratório de tecnologia para a recuperação de ativos, combate à corrupção e lavagem de dinheiro no âmbito da Justiça do Trabalho (LAB-CSJT).

O LAB-CSJT, criado pela Resolução CSJT n. 179/2017, funciona na estrutura do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, vinculado à Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC), assiste os Núcleos de Pesquisa Patrimonial na análise de grandes massas de dados e no uso de ferramentas de tecnologia da informação, voltadas à inteligência financeira.

Após prover suporte aos NPPs ou a outras instituições credenciadas, o LAB-CSJT é responsável por elaborar relatório específico — sob o prisma da engenharia financeira, como apresentado no artigo 15 da Resolução CSJT n. 179/2017:

Art. 15. Ao final da análise das massas de dados, o LAB-CSJT confeccionará relatório contendo, pelo menos, as seguintes informações: I - órgão solicitante e demanda apresentada para o caso específico; II - base de dados utilizada na coleta de informações; III - pessoas jurídicas e físicas envolvidas nos sistemas de engenharia financeira, com a descrição das atividades praticadas por cada uma delas; IV - acervo patrimonial identificado no sistema de engenharia financeira; e V - sugestões aos órgãos demandantes, desprovidas de caráter obrigacional, de como atuar sob a ótica da engenharia financeira, levando em conta as normas jurídicas em vigor, a efetividade e a eficiência da jurisdição. Parágrafo único. Caso seja identificado ato que sejam, em tese, qualificáveis como tipos penais, a Coordenação do LAB-CSJT encaminhará cópia do relatório aos órgãos responsáveis.

Incontestavelmente, após estudadas as essências dos NPPs e do LAB-CSJT, assegura-se que a atividade de inteligência é vivente nessas duas estruturas complementares que apresentam, como desígnio final, dar azo à execução, reduzir gargalos e entregar ao cidadão a completude da justiça.

Nessa perspectiva, cabe um olhar mais apurado para essa atividade que tanto pode colaborar com a execução de processos quanto com a segurança e proteção dos

magistrados. Recomenda-se investimento em capacitação em inteligência, tanto de magistrados como de servidores, ligados diretamente aos NPPs e à segurança institucional, pois dessa forma estar-se-á investindo na proteção dos ativos da justiça, ao mesmo tempo em que se apresentam ferramentas aptas a ajudar na atividade fim.

Nesse sentido, vale resgatar a lição de Sadek (1999, p. 323), que, embora noutro contexto, apresente importante análise sobre o futuro da justiça:

Entretanto, a despeito dos obstáculos, não há mais como adiar reformas que tenham por objetivo aperfeiçoar o sistema de justiça brasileiro. Destas iniciativas dependerão não apenas uma maior credibilidade no Poder Judiciário e uma cidadania plena, mas também a consolidação do Estado de Direito e as chances de sucesso de inserção da economia do país nos novos parâmetros internacionais.

Em síntese, pode-se afirmar que a inteligência dentro do Poder Judiciário tem-se tornado muito mais do que uma atividade ligada apenas à segurança institucional, o que por si só já seria de fundamental importância, mas ela atua diretamente nas estratégias macro da instituição e tem apresentado resultados excepcionais no que se refere à busca da efetividade do acesso à justiça em todas as suas perspectivas.

5 Conclusão

A pesquisa fez transparecer que a atividade de inteligência é um importantíssimo meio de assessoramento ao poder decisor em qualquer ramo que seja utilizada e, no caso do Poder Judiciário, a inteligência, além de atuar no assessoramento estratégico, em certa medida vai além, promovendo a independência e a imparcialidade da magistratura, desempenhando papel fundamental na prestação jurisdicional.

O desenvolvimento qualitativo da atuação da atividade de inteligência dentro do sistema judicial tem feito com que, paulatinamente, a atividade ganhe modernas e necessárias incumbências, expandindo sua atuação além da segurança institucional, mirando novas atribuições voltadas à área fim do Poder Judiciário, que é a prestação de serviços jurisdicionais, sendo a inteligência dirigida à fase de execução dos processos, agregando valor na entrega do bem jurídico ao vencedor da demanda judicial.

Por meio de técnicas próprias, como a TAD, ferramentas e bancos de dados próprios, métodos de entrevistas e de busca de dados, a atividade de inteligência pode ser utilizada dentro do sistema judicial para assessorar os magistrados e apoiar na efetividade da justiça, tanto dentro dos NPPs como na própria proteção dos magistrados, que, em sentido amplo, representam o próprio Judiciário.

No horizonte atual é possível concluir que, com as técnicas e métodos adequados, a atividade de inteligência dentro do sistema judicial revela-se uma importante estratégia institucional, principalmente quando se avaliam os benefícios diretos e indiretos que ela proporciona quando utilizada diretamente nas execuções dos processos, seja expondo fraudes, identificando bens penhoráveis, seja até mesmo promovendo a segurança dos magistrados e de oficiais de justiça durante os processos.

Embora a atividade de inteligência sozinha não promova a efetividade da justiça, não se duvida que é uma ferramenta medular à tomada de decisões e para o estabelecimento de estratégias necessárias a seu fim. Ao produzir conhecimentos externos e internos ao próprio processo judicial e à instituição Poder Judiciário, a inteligência fornece meios diretos e indiretos para que a justiça possa promover a pacificação social e a solução dos conflitos, permitindo, de fato e de direito, o verdadeiro acesso à justiça.

Referências

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA – ABIN. **Estratégia Nacional de Inteligência**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2017. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/conteudo/uploads/2015/05/ENINT.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE INTELIGÊNCIA – ABIN. **Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN)**. *On-line*. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/sisbin/>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo: respostas à globalização. Trad. de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BERGAMO, Mônica. PF avisa STF que ministros podem ser alvo de ataque terrorista. **Folha de São Paulo**. *On-line*. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/02/>

pf-avisa-toffoli-que-stf-pode-ser-alvo-de-ataque-terrorista.shtml. Acesso em: 21 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 12 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 12.694, de 24 de julho de 2012.** Dispõe sobre o processo e o julgamento colegiado em primeiro grau de jurisdição de crimes praticados por organizações criminosas; altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, o Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 – Código de Processo Penal, e as Leis n. 9.503, de 23 de setembro de 1997 – Código de Trânsito Brasileiro, e 10.826, de 22 de dezembro de 2003 e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12694.htm. Acesso em: 14 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre as Carreiras dos Servidores do Poder Judiciário da União; revoga as Leis n. 9.421, de 24 de dezembro de 1996, 10.475, de 27 de junho de 2002, 10.417, de 5 de abril de 2002, e 10.944, de 16 de setembro de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11416.htm. Acesso em: 18 mar. 2020.

CEPIK, Marco A. C. **Espionagem e democracia:** agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números – 2018.** Ano-base 2017. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 18 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico da segurança institucional do Poder Judiciário – 2018.** Ano-base 2017. Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2018/09/f961723d40e5b6ccb2c9ea230cc8f2c9.pdf>. Acesso em: 29 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Código de Ética da Magistratura Nacional.** Publicado no Diário da Justiça, páginas 1 e 2, do dia 18 de setembro de 2008. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/codigo-de-etica-da-magistratura/>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 291, de 23 de agosto de 2019.** Consolida as Resoluções do Conselho Nacional de Justiça sobre a Política e o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico, Poder Judiciário, Brasília, DF, 23 ago 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_291_23082019_02092019175339.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 239, de 6 de setembro de 2016.** Dispõe sobre a Política Nacional de Segurança do Poder Judiciário. Diário de Justiça Eletrônico, Poder Judiciário, Brasília, DF, 9 set. 2016. p. 9-10. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2340>. Acesso em: 15 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 176, de 10 de junho de 2013.** Institui o Sistema Nacional de Segurança do Poder Judiciário e dá outras providências. Diário de Justiça Eletrônico, Poder Judiciário, Brasília, DF, 10 jun. 2013. p. 9-10. Disponível em: <http://cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2503>. Acesso em: 17 mar. 2020.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Resolução CSJT GP N. 138, de 24 de junho de 2014.** Dispõe sobre o estabelecimento de Núcleos de Pesquisa Patrimonial no âmbito dos Tribunais Regionais do Trabalho, define objetivos de atuação e dá outras providências. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/39539/2014_res0138_csjt_rep01_compilado.pdf?sequence=9&isAllowed=y. Acesso em: 20 mar. 2020.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. **Resolução CSJT n. 179, de 24 de fevereiro de 2017.** Dispõe sobre o funcionamento do laboratório de tecnologia para recuperação de ativos, combate à corrupção e lavagem de dinheiro (LAB-LD) no âmbito da Justiça do Trabalho (LAB-CSJT) e dá outras providências. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/101626/2017_res0179_csjt.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 1º abr. 2020

COUTURE, Eduardo Juan. **Introducción al estudio del proceso civil.** Buenos Aires: De Palma, 1988.

GONÇALVES, Joanisval Brito. **Atividade**

de inteligência e legislação correlata. 2. tiragem. Niterói: Impetus, 2010.

GONTIJO, Anna Carolina Marques. A reforma trabalhista e o fim da execução de ofício pelo juiz como regra geral: efeitos. **Revista Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região**, Belo Horizonte, edição especial, p. 143-152, nov. 2017.

MARCO, Cristian Magnus de; MEDEIROS, Jeison Francisco de. O princípio da eficiência da administração da justiça como justificativa para implantação de uma jurisprudência precedentalista no Brasil: a disciplina judiciária marcada por influência neoliberal. **Revista Jurídica**, v. 3, n. 40, p. 358-376, 2016.

NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial**. Escritório Contra Drogas e Crime. Trad.: Marlon da Silva Malha; Ariane Emílio Kloth. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008.

NUNES, Alexandre Magno de Souza. A importância da atividade de inteligência no Poder Judiciário frente às ações de segurança institucional: perspectivas de aplicação da Resolução 239/2016 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. **Revista da ESMAM**, São Luís, v. 11, n. 11, pp. 98-117, jan/jun. 2017. Disponível em: <https://revistaesmam.tjma.jus.br/index.php/esmam/article/view/68/57>. Acesso em: 20 mar. 2020.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

SADEK, Maria Thereza. O Poder Judiciário na reforma do Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEM, Jorge; SOLA, Lourdes (orgs.). **Sociedade e Estado em Transformação**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999. pp. 293 a 324.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz; FAVA, Marcos Neves. **A defesa de sua independência: um dever do magistrado**. *On-line*. Migalhas.com. São Paulo/SP, 2006. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/26229/a-defesa-de-sua-independencia-um-dever-do-magistrado>. Acesso em: 15 mar. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Portaria Conjunta n. 3, de 31 de maio de 2007**.

Marcelo Canizares Schettini Seabra

Doutorando em Relações Internacionais. Mestre em Administração (2019). Especialização em Inteligência Policial (2016). Especialização em Segurança Pública e Cidadania (2010). Graduado em Matemática (2008). Secretário Institucional de Segurança do TST.

Antonio Donizete Ferreira da Silva

Doutorando em Administração. Mestre em Direito (2018). MBA em Gerenciamento de Crises (2019). Especialização em Direito e Processo do Trabalho (2017). Graduado em Direito (2015). Secretário de Segurança do TRT da 2ª Região.

Regulamenta dispositivos da Lei n. 11.416, de 15 de dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/ARQUIVO/NORMA/PORTARIACONJUNTAGP003-2007.PDF>. Acesso em: 23 mar. 2020.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. Inteligência e interesses nacionais. **III Encontro de Estudos: desafio para a atividade de inteligência no século XXI**. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional, 2004. pp. 05-50. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/dilma-vana-rousseff/publicacoes/orgao-essenciais/gabinete-de-seguranca-institucional/secretaria-de-acompanhamento-de-estudos-institucionais/iii-encontro-de-estudos-desafios-para-a-atividade-de-inteligencia-no-seculo-xxi/view>. Acesso em: 20 mar. 2020.

Sistema de Justiça Pacificador e os 15 anos do Conselho Nacional de Justiça: Passado, Presente e Inovações Futuras do Judiciário

Maria Tereza Uille Gomes

Raquel Elias Ferreira Dodge

Resumo: O artigo trata do Sistema de Justiça Pacificador e dos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça: passado, presente e desafios futuros do Judiciário. Celebra os 15 anos do CNJ e usa informações de sua base de dados de acesso público e de referências bibliográficas para analisar sua atuação em três momentos: i) Reforma do Judiciário e criação do CNJ; ii) 15 anos do CNJ; iii) Inovações Futuras do Judiciário. O método utilizado foi a pesquisa histórica e empírica em Direito. O artigo visa examinar a estratégia de atuação do CNJ neste período e sua relevância para a autonomia, integridade, eficiência e efetividade do Poder Judiciário, inclusive com a inédita adoção da Agenda 2030 e a criação do Observatório Nacional. Examina fatos, normas e inovações até a crise da pandemia mundial da COVID-19, apontando desafios do CNJ para cumprir seu papel no futuro do Judiciário.

Palavras-chave: Sistema de Justiça – Pacificador – CNJ – Observatório Nacional – Agenda 2030.

Abstract: The article deals with the Peacemaker Justice System and the 15 years of the National Council of Justice (CNJ): past, present and future challenges of the Judiciary. It celebrates the 15th anniversary of the CNJ and uses information from its publicly accessible database and bibliographic references to analyze its performance in three moments: i) Reform of the Judiciary and creation of the CNJ; ii) 15 years of CNJ; iii) Future Judicial Innovations. The method used was historical and empirical research in Law. The article aims to examine the CNJ's strategy of action in this period and its relevance to the autonomy, integrity, efficiency and effectiveness of the Judiciary, including the unprecedented adoption of Agenda 2030 and the creation of the National Observatory. It examines facts, norms and innovations until the COVID world pandemic crisis 19, pointing out CNJ's challenges to fulfill its role in the future of the Judiciary.

Keywords: Justice System – Peacemaker – CNJ – National Observatory – 2030 Agenda.

1 Introdução

O aniversário de quinze anos do Conselho Nacional de Justiça ocorre em meio à pandemia mundial do novo Coronavírus, responsável pela COVID-19¹, que muitos já anunciam como um marco divisor nas sociedades e na ordem mundial, um portal para uma nova modernidade. Essa pandemia muda o mundo não apenas por se constituir em uma grave crise de saúde pública, mas porque desencadeou também uma crise política, que exige decisões de Estado sobre o modo como as mais diversas ações e interações humanas vinham sendo praticadas. Enseja, por isso, a oportunidade adequada para examinar como o Conselho Nacional de Justiça tem se desincumbido de sua estratégica função constitucional e como se prepara para desempenhá-la no futuro inaugurado por essa pandemia: zelar pela autonomia do Poder Judiciário e garantir que seja íntegro, eficiente e efetivo no exercício da função judicial, de guarda da Constituição, da democracia e do regime de leis.

No Sistema de Justiça cabe ao Poder Judiciário atuar como Pacificador, porque a Constituição deu-lhe competência para

promover a “solução pacífica dos conflitos” (Constituição, art. 4.º, VII), um objetivo do Estado brasileiro definido no preâmbulo da Constituição como “solução pacífica das controvérsias”, e valendo-se dos valores que derivam da dignidade da pessoa humana, do justo e da paz.

É importante, por isso, lembrar que as principais democracias modernas dividem as atribuições do Estado entre três poderes estatais, cujas respectivas competências sustentam-se na clareza e nos limites de seu mandato, estabelecido em leis; nos meios e instrumentos de que dispõem; na integridade e capacitação de seus agentes; e em mecanismos de freios e contrapesos, que constituem um sistema de delicado equilíbrio em busca de paz social. Os três poderes dividem entre si a responsabilidade de desempenhar todas as tarefas estatais, desincumbindo-se dos deveres públicos e assegurando direitos e liberdades. Um intrincado mecanismo de freios e contrapesos entre os três poderes é instituído para impedir a exacerbação de competências, o abuso de poder, a fraude, a discriminação, a corrupção, a omissão e a ineficiência.

O Poder Judiciário é, assim, um desses três poderes. Em 2004, a Constituição Federal recebeu uma emenda que instituiu a criação, no Poder Judiciário, do Conselho Nacional de Justiça, como órgão encarre-

¹ Desde o início de fevereiro, a Organização Mundial da Saúde (OMS) passou a denominar oficialmente a doença causada pelo novo Coronavírus de Covid-19. COVID significa *CORona VIRus Disease* (Doença do Coronavírus), enquanto “19” se refere a 2019, quando os primeiros casos em Wuhan, na China, foram divulgados. Fonte: Fundação Oswaldo Cruz, 2020.

gado de preservar a plena higidez desse Poder e de torná-lo fiel cumpridor de sua competência estatal. O Conselho Nacional de Justiça foi criado com a função específica de zelar pela autonomia do Poder Judiciário, de modo a que esta não seja nem desbotada e nem restringida. Também vela pela integridade do Poder Judiciário, ao punir disciplinarmente seus membros e garantir transparência aos atos praticados. E, finalmente, é responsável por controlar, por meio de incentivos e de fiscalização, a eficiência e a efetividade da função judicial. No Brasil, como na maioria dos países ocidentais, o Poder Judiciário é encarregado de fazer cumprir as regras de convivência social estabelecidas na Constituição e nas leis, zelando para que leis inválidas sejam expurgadas, os titulares de direitos sejam atendidos, os deveres cumpridos e os infratores punidos. Destaque-se que, no rastro dessa pandemia global, elementos como desigualdade social, miséria, direitos sociais como educação, saúde e ambiente, bem comum, solidariedade, interconectividade da vida humana e relação entre pessoas, Estado e países, dentre outros, se tornaram mais perceptíveis para todos, e, conseqüentemente, com o potencial de alterar profundamente o modo como as relações humanas vêm sendo travadas, incluindo-se aí as decisões políticas. Por isso, é grande a possibilidade de que o Poder Judiciário se depare com novas modalidades de conflitos, que tenha de usar outros instrumentos de trabalho, diferentes modalidades de ações judiciais, que seja mais cobrado em sua eficiência, inclusive conciliatória, e que tenha de aprimorar a efetividade das soluções que determina.

O Conselho Nacional de Justiça – CNJ é instituição pública de alta relevância constitucional, criada pela *Reforma do Poder Judiciário*, a partir da Proposta de Emenda Constitucional – PEC 96, de março de 1992, menos de quatro anos após entrar em vigor a Constituição de 1988, em 2004, após doze anos de tramitação no Congresso Nacional.

Na Câmara dos Deputados, após inúmeras discussões e alterações, a votação da PEC 96 foi concluída e enviada ao Senado Federal em 30 de junho de 2000, transformando-se na PEC 29, que resultou na Emenda à Constituição (EC) n.º 45, em 2004.

A Emenda à Constituição n.º 45, denominada oficialmente Emenda à Constituição da Reforma do Poder Judiciário (EC n.º 45/2004) foi promulgada pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, respecti-

vamente, sob a presidência do Senador José Sarney e do Deputado João Paulo Cunha, dezesseis anos após a vigência da Constituição de 1988. Sucedeu a Reforma Administrativa (EC n.º 19/1998) e a Reforma da Previdência (EC n.º 20/1998). Inovou a estrutura da Constituição com a criação do Conselho Nacional de Justiça, do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, do Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT, da repercussão geral e da súmula vinculante. Criou deveres para os juízes e tribunais e mudou do STF para o STJ a competência para homologar sentenças estrangeiras.

O Conselho Nacional de Justiça foi instituído como órgão do Poder Judiciário, conforme previsto no Capítulo III da Constituição, que trata do Poder Judiciário, no artigo 92, inciso I-A, e cuja composição e competência estão descritos no artigo 103-B.

O Conselho Nacional do Ministério Público, por sua vez, teve a sua composição e competência previstos no artigo 130-A da Constituição, no capítulo IV, que trata das Funções Essenciais à Justiça e do Ministério Público.

O Conselho Nacional de Justiça é composto de 15 membros, com mandato. É presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal e seus membros são indicados por diversas instituições dentro e fora do sistema de justiça e nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

O Conselho Nacional do Ministério Público é composto de 14 membros, com mandato. É presidido pelo Procurador-Geral da República e seus membros são igualmente indicados por diversas instituições de dentro e de fora do sistema de justiça e nomeados pelo Presidente da República após aprovação pelo Senado Federal.

O CNJ foi instalado e começou a funcionar em 14 de junho de 2005, no edifício do Supremo Tribunal Federal, e o CNMP em 21 de junho de 2005, com sede em Brasília.

Examinaremos, a seguir, o papel exercido pelo CNJ desde a sua criação, na gestão atual e na perspectiva de enfrentamento aos desafios do futuro.

2 A criação do cnj: organização, composição e funcionamento

A Constituição tinha urgência em fortalecer o Poder Judiciário com o auxílio do

Conselho Nacional de Justiça. A Emenda à Constituição n.º 45 fixou prazo de cento e oitenta dias, a contar da sua promulgação, para a instalação do CNJ e do CNMP, e estabeleceu que até que entrasse em vigor o Estatuto da Magistratura, o CNJ, mediante *Resolução*, disciplinaria seu funcionamento e definiria as atribuições do Ministro-Corregedor.

Nesse desiderato, a *Resolução* n.º 1 do CNJ, de 29 de junho de 2005, dispôs sobre as atividades de apoio ao CNJ e a possibilidade de firmar protocolo de cooperação com a Secretaria do Supremo Tribunal Federal.

Em complementação, a *Resolução* n.º 2 do CNJ, de 16 de agosto de 2005, editada sob a presidência do Ministro Nelson Jobim, em conformidade com decisão do Plenário, aprovou o 1.º *Regimento Interno* do CNJ, que permaneceu em vigor até a aprovação do novo *Regimento Interno* do CNJ, na 79ª Sessão Ordinária, de 03/03/2009, resultando na *Resolução* 67, de 3 de março de 2009, sob a presidência do Ministro Gilmar Mendes.

O novo *Regimento Interno* do CNJ sofreu três Emendas Regimentais sob os números 1/2010, 2/2015, 3/2016, e alterações feitas pelas *Resoluções* n.os 263/2018 e *Resolução* n.º 312/2020, recém-editada, em razão da declaração de pandemia do novo Coronavírus pela Organização Mundial de Saúde – OMS, para fazer frente a situações de emergência, calamidade ou manifesta excepcionalidade, a fim de admitir a convocação, a qualquer tempo, pela Presidência, de sessão extraordinária do Plenário Virtual.

2.1 A Força dos Atos Normativos editados pelo Plenário do CNJ

A Constituição Federal atribui ao Conselho Nacional de Justiça competência para expedir atos regulamentares de suas competências de zelar pela autonomia do Poder Judiciário e de cumprir o Estatuto da Magistratura. Nessa linha, o *Regimento Interno* do CNJ, em seu artigo 102 dispõe que o Plenário, por maioria absoluta, pode editar atos normativos mediante *Resoluções*, *Instruções* ou *Enunciados Administrativos* e, ainda, *Recomendações*. E estabelece, em seus parágrafos 1.º e 5.º, que:

“§ 1º A edição de ato normativo ou regulamento poderá ser proposta por Conselheiro ou resultar de decisão do Plenário quando apreciar qualquer matéria, ainda quando o pedido seja considerado improcedente, podendo ser realizada audiência pública ou consulta pública.

§ 5º As *Resoluções* e *Enunciados Administrativos* terão força vinculante, após sua publicação no *Diário da Justiça* e no sítio eletrônico do CNJ”.

Logo, a força vinculante das *Resoluções* e dos *Enunciados Administrativos* do CNJ decorre da norma do artigo 103-B, §4.º, I da Constituição Federal e do artigo 102 do *Regimento Interno* do Conselho Nacional de Justiça.

Às vésperas de completar 15 anos de existência, o Conselho Nacional de Justiça está sendo representado pelo 9º Presidente, Ministro Dias Toffoli, e ao longo desses anos, o órgão vem cumprindo uma agenda de prioridades que deu ao Poder Judiciário mais transparência, ampliou o acesso à justiça, estabeleceu prazos para concluir o julgamento de causas de elevado interesse público, cuidou do sistema prisional, da prevenção da tortura com a audiência de custódia, da violência doméstica, deu celeridade à punição disciplinar e capacitou seus membros e servidores.

2.2 O Plenário do CNJ e a Presidência

A presidência do Conselho Nacional foi exercida pelos Ministros e Ministras Presidentes do Supremo Tribunal Federal, que pautaram matérias aprovadas pelo Plenário sob a forma de *Resoluções* e *Enunciados Administrativos* com força vinculante para todos os Conselhos e Tribunais, exceto o Supremo Tribunal Federal e a Justiça Eleitoral, em correspondência a prementes problemas trazidos à solução judicial, no seu tempo:

Presidente	Período	Posse	Resoluções	Enunciados Administrativos
N. Jobim	2005-06	14/06/2005	1 a 14	1/05
Ellen Gracie	2006-08	29/03/2006	15 a 51	1/06; 1/06; 3/06; 4/06; 8/07; 9/07; 10/07
G. Mendes	2008-10	26/03/2008	52 a 114	1/08; 2/08; 5/08; 6/08; 7/08; 11/08; 12/09;
C. Peluso	2010-12	23/04/2010	115 a 148	
Ayres Britto	2012-12	19/04/2012	149 a 165	13/12
J. Barbosa	2012-14	22/11/2012	166 a 198	14/13
Lewandowski	2014-16	10/09/2014	199 a 245	15/15
Carmen Lucia	2016-18	12/09/2016	246 a 261	16/18 a 20/18
Dias Toffoli	2018-20	13/09/2018	262 a 313	

* Atualizado até 22/04/2020.

O Plenário do Conselho Nacional de Justiça editou 313 *Resoluções* e 16 *Enunciados Administrativos* com força vinculante. Esses atos normativos estruturaram a gestão judicial, coordenando ações e metas, e geraram efeitos sobre a função judicial, que

é a atividade fim do Poder Judiciário, impactando o sistema de justiça no tocante ao planejamento, à política e à gestão judiciária, aumentando o nível de transparência, integridade, eficiência e efetividade dos órgãos judiciais.

Além do Plenário, a Corregedoria Nacional de Justiça editou 95 Provimentos que dizem respeito à integridade da atuação judicial e dos serviços cartoriais. Os cinco últimos Provimentos foram editados nos últimos 30 dias e se referem ao funcionamento de serviços durante o período de pandemia decorrente do novo Coronavírus.

Essa coleção de atos normativos permite avaliar a importância do Conselho Nacional de Justiça, ao acumular resultados de maior impacto em cada gestão, e a relevância e diversidade de temas tratados e priorizados em cada composição.

A publicação da *Consolidação Normativa do CNJ sobre o Poder Judiciário*, de 2016, pelo Conselho Consultivo da Presidência do CNJ, sob a coordenação do Prof. Dr. André Ramos Tavares, introduziu um marco conceitual capaz de agrupar e sistematizar as resoluções, esclarecendo as conexões e a sintonia com o restante do ordenamento jurídico, com padrão normativo de grande eficiência operacional, permitindo ao órgão colegiado formar um modelo concreto de autodescrição de atividade normativa².

Essa *Consolidação*, que reuniu as Resoluções do CNJ, foi estruturada por Tavares em nove Livros, cuja metodologia expõe, de forma direta, as dimensões em que atua o Conselho Nacional de Justiça no exercício de seu poder regulador. Os livros tratam dos seguintes temas: i) Ética da magistratura e controle de funções de fiscalização nos estabelecimentos penais e socioeducativos; ii) composição, concurso, cargos e funções; iii) serviços prestados pelo Judiciário, tais como, fiança, prestação pecuniária, apreensão de armas, mulheres vítimas de violência, adolescentes, plantão, conciliação, gestão de precatórios, vacância de serventias, leilões, fóruns; iv) estratégia nacional com sistema de estatísticas, banco de soluções, controle interno, elaboração de metas nacionais e políticas judiciárias; v) atuação financeira, teto remuneratório; vi) sistema de gestão da informação – tecnologia, gestão de TIC; vii) integração internacional do Poder Judiciário com legalização de documentos públicos estrangeiros e inclusão do tema

deficientes; autorização de viagem internacional; viii) normas disciplinares; ix) atenção à saúde dos membros e servidores.

2.3 Os Processos no CNJ

A atuação do Conselho Nacional de Justiça também pode ser observada — para além das Resoluções e Enunciados Administrativos aprovados pelo Plenário — por meio dos processos de iniciativa dos Conselheiros, das Comissões, da Presidência e da Corregedoria, deliberados em sessões administrativas de planejamento ou em sessões plenárias de julgamento dos processos.

Esses processos são organizados em 21 classes processuais, definidas no artigo 43 Regimento Interno, correspondentes às competências constitucionais do CNJ, e têm objetivos e ritos específicos, que podem ser sintetizados em cinco grandes grupos:

- I) Controlar a atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes – se dá por meio do Procedimento de Controle Administrativo ou Parecer de Mérito sobre Anteprojeto de Lei;
- II) Zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura – se dá por meio de Ato Normativo, Consulta, Pedido de Providências, Nota Técnica ou Processo de Comissão;
- III) Zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal e pela legalidade dos atos administrativos – se dá pelo Procedimento de Controle Administrativo, Reclamação ou Acompanhamento de Cumprimento de Decisão;
- IV) Zelar pela integridade institucional, noticiada em reclamações contra órgãos do Poder Judiciário, inclusive cartórios extrajudiciais, ou em pedido de revisão de processo disciplinar – se dá por meio de Processo Administrativo Disciplinar, Avocação ou Revisão Disciplinar;
- V) Zelar pela integridade dos membros no exercício da função judicial – se dá por meio de atividades correccionais, como Sindicância, Reclamação Disciplinar, Representação por Excesso de Prazo, Inspeção ou Correição.

Os processos, identificados pela classe processual, são julgados em sessões plenárias.

² Ver mais em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/cnj/consolidacao_resolucoes_cnj_2016.pdf>.

rias, presenciais ou virtuais, ordinárias ou extraordinárias.

A 1ª sessão ordinária do Conselho Nacional de Justiça foi realizada no dia 14 de junho de 2005, sob a presidência do Ministro Nelson Jobim e com a presença dos Conselheiros; do então presidente do Conselho Federal da OAB, Roberto Antonio Busato; e do então Procurador-Geral da República, Cláudio Fonteles, na cobertura do anexo 11 do STF, ocasião em que foi examinado o projeto de regimento interno³.

Dez anos depois, a 1ª sessão do Plenário Virtual ocorreu no período de 27/10/2015 a 03/11/2015, sob a Presidência do Ministro Ricardo Lewandowski, para julgamento de vinte recursos administrativos. As pautas e atas com os resultados são disponibilizadas para consulta pública no Portal do CNJ⁴.

O CNJ já realizou 305 sessões ordinárias, 54 sessões extraordinárias, 63 sessões virtuais e 10 sessões virtuais extraordinárias. A pauta e as atas de julgamento permitem aferir o perfil decisório de cada composição do Conselho.

2.4 Os Departamentos do CNJ criados por Lei – DMF e DPJ

No curso de sua intensa atuação institucional, o CNJ percebeu que a modernização e o fortalecimento do Poder Judiciário dependiam de informações sobre sua estrutura, entraves, virtudes e modo de funcionamento, as quais não existiam ou não estavam organizadas do ponto de vista funcional. Percebeu-se, em consequência, a necessidade de fortalecer a estrutura institucional do próprio Conselho Nacional de Justiça, por meio de lei, para permitir a elaboração de pesquisas e diagnósticos que pudessem fomentar o exercício de seu mandato constitucional.

Assim, a estrutura das atividades de apoio ao Conselho Nacional de Justiça foi criada pela Lei n.º 11.364, de 26 de outubro de 2006, que definiu a competência do seu Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ na realização de diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos órgãos do Poder Judiciário.

A partir de então, a análise das pesquisas feitas e dos dados coletados consta do relatório anual que o Presidente do Conselho Nacional de Justiça apresenta ao

Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa, segundo o sistema constitucional de freios e contrapesos, revelando com transparência a situação da função judicial e propondo providências normativas para a atuação do Poder Judiciário e do Conselho Nacional de Justiça.

Outra inovação legal importante no CNJ foi a criação do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Sócio Educativas (DMF/CNJ), há dez anos, pela Lei n.º 12.106/2009, cujo projeto foi enviado ao Congresso pelo CNJ, na presidência do Ministro Gilmar Mendes. Ao justificar o projeto de lei, o Ministro Gilmar Mendes destacou a precariedade e a opacidade das informações acerca do efetivo cumprimento das sentenças condenatórias penais, com destaque para a possibilidade de que condenados estariam cumprindo pena superior ou em regime prisional diferente do estabelecido na sentença condenatória, de modo que se o DMF contribuísse para libertar um só cidadão que estivesse preso após o fim da pena já justificaria todo o esforço e preocupação para a criação dessa nova estrutura⁵.

Ao priorizar a fiscalização do sistema carcerário e do sistema socioeducativo pelo CNJ, a Lei n.º 12.106/2009 cuida de direitos assegurados na Constituição que são de estrita responsabilidade do Poder Judiciário, mas relacionados a atividades do Poder Executivo, relativas à gestão prisional e à reeducação de menores infratores. O CNJ estrutura o cumprimento do dever judicial de zelar para que a sentença judicial seja cumprida no tempo e no modo determinado pelo juiz, em condições adequadas, em cumprimento ao devido processo legal. Há muito, ainda, a avançar nessa área, como determinado pelo STF ao CNJ, no julgamento do RE n.º 641.320/RS.

Ao assumir a Presidência do Conselho Nacional de Justiça, em 26 de março de 2008, o ministro Gilmar Mendes criou o programa de “Mutirões Carcerários” e o programa “Começar de Novo”, jogando luzes sobre a precária situação das prisões, as condições de cumprimento de penas e de prisões cautelares; e sobre o frágil controle acerca do tamanho da pena e do regime prisional determinados pelo Judiciário.

Em 28 de fevereiro de 2013, nos autos do RE n.º 641.320/RS, com repercussão ge-

³ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1596>>.

⁴ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/atos_normativos/>.

⁵ Documento disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/dmf-completa-10-anos-projetando-o-futuro-do-sistema-prisional/>>.

ral, o Ministro Gilmar Mendes, na condição de Relator, convocou audiência pública para ouvir especialistas em matéria penal e de execução penal para avaliar se a pena aplicada na sentença transitada em julgado poderia ser cumprida em regime prisional menos gravoso nos casos em que o Poder Executivo não dispunha de vagas suficientes para acomodar presos que deveriam cumprir pena no regime semiaberto. É de se registrar que as subscritoras deste artigo estiveram presentes e participaram da referida audiência pública.

Os dados colhidos nessa audiência pública subsidiaram os parâmetros fixados no julgamento do RE n.º 641.320/RS, pelo Supremo Tribunal Federal, e a subsequente aprovação da Súmula Vinculante 56, do STF, sob a relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso.

Na sessão de julgamento do RE n.º 641.320/RS, em 11/05/2016, presidida pelo Ministro Ricardo Lewandowski no Supremo Tribunal Federal, o Relator Ministro Gilmar Mendes incumbiu o Conselho Nacional de Justiça de adotar providências específicas sobre o tema, ao destacar na parte final de seu voto⁶:

“Determino que Conselho Nacional de Justiça apresente:

a) em 180 dias, contados da conclusão deste julgamento, (i) projeto de estruturação do Cadastro Nacional de Presos, com etapas e prazos de implementação, devendo o banco de dados conter informações suficientes para identificar os mais próximos da progressão ou extinção da pena; (ii) relatório sobre a implantação das centrais de monitoração de penas alternativas, acompanhado, se for o caso, de projeto de medidas ulteriores para desenvolvimento dessas estruturas;

b) em um ano, relatório com projetos para (i) expansão do Programa Começar de Novo e adoção de outras medidas buscando o incremento da oferta de estudo e de trabalho aos condenados; (ii) aumento do número de vagas nos regimes semiaberto e aberto”.

Em 14 de junho de 2015, o Conselho Nacional de Justiça completou 10 anos de funcionamento. Para registrar o fato, em 2016 foi lançada a obra “Conselho Nacional de Justiça, Fundamentos, Processo e Gestão”, sob a coordenação do Ministro Gilmar Mendes e outros, e nesse exemplar dedicou-se um capítulo para tratar do CNJ e da

6 Documento, em sua íntegra, disponível em: <<http://repositorio.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=11436372>>. p. 46.

accountability na Execução Penal (UILLE GOMES; CONTE, 2016), com análise de várias normas estruturantes do tema: Resoluções CNJ n.º 12/2006; n.º 65/2008; n.º 66/2009; n.º 96/2009; n.º 108/2010; n.º 113/2010; n.º 137/2011; Provimento CNJ n.º 3/2009; Leis n.º 12.106/09; e n.º 12.681 e 12.714, ambas de 2012. Extrai-se desse capítulo:

“O Executivo, através de sistemas informatizados integrados, deve informar quem está preso, a data da prisão e onde está recolhido; e o Judiciário, por sua vez, comunicar com transparência quem determinou a prisão, o motivo e o prazo estimado para a prolação da sentença ou o preenchimento de requisitos temporais para a saída da prisão ou progressão de regime. Tais informações, devem, também, ser repassadas de forma clara e compreensível aos presos garantindo-lhes o direito de acesso à informação”.

[...]

“Uma integração que viabilize tais ações, no entanto, só será possível se houver uma padronização das informações disponibilizadas pelos diferentes bancos de dados, capitaneada pelo CNJ, com o apoio do Executivo e dos demais atores do sistema de justiça”. (UILLE GOMES, 2016, p. 434).

3 CNJ no período que antecede os “15 anos do CNJ” (2017 a 2019)

Atualmente a Presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça é exercida pelo Ministro Dias Toffoli e a Vice-Presidência pelo Ministro Luiz Fux, desde 13 de setembro de 2018.

A presidência anterior havia sido exercida pela Ministra Carmen Lúcia, e a Vice-Presidência pelo Ministro Dias Toffoli, no biênio iniciado em 12 de setembro de 2016.

No biênio 2017-2019, a presidência do Conselho Nacional do Ministério Público era exercida pela Procuradora-Geral da República (PGR) Raquel Elias Ferreira Dodge (18/09/2017 – 17/09/2019), que indicou duas Conselheiras da atual composição do CNJ⁷, contribuindo para o equilíbrio de gênero nesse colegiado; atuou como fiscal da lei em centenas de processos levados a julgamento e teve assento em sessões de julgamento. Atualmente a presidência da PGR é do Procurador-Geral Augusto Aras.

São muitos os fatos a serem registrados acerca da harmonia que sempre existiu

7 A Conselheira Maria Cristiana Ziouva, que ocupa vaga do CNJ destinada ao MPF e a Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena, que ocupa vaga destinada aos Ministérios Públicos estaduais.

e persiste no relacionamento interinstitucional entre os integrantes do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, alguns dos quais serão anotados adiante.

A Presidência da Ministra Cármen Lúcia Antunes Rocha no Conselho Nacional de Justiça foi marcada por inédita gestão feminina nos espaços de poder do sistema de justiça. Ela, na Presidência do STF e do CNJ; Raquel Dodge, na Procuradoria-Geral da República e na Presidência do CNMP; a Ministra Rosa Weber na Presidência do TSE; a Ministra Laurita Vaz, na Presidência do STJ; e a Ministra Grace Mendonça, na Advocacia Geral da União. Na composição do CNJ, três Conselheiras: Iracema Vale, Daldice Santana e Maria Tereza Uille Gomes⁸.

O tema Direitos Humanos foi objeto de destaque na gestão da Ministra, tendo sido editadas três Portarias Interinstitucionais, no final do ano de 2016, criando e regulamentando o Concurso Nacional de decisões judiciais e acórdãos que efetivam a promoção dos Direitos Humanos por meio de cooperação entre o CNJ e o Ministério da Justiça e Cidadania, à época exercido pelo então Ministro da Justiça Alexandre de Moraes⁹.

Em 7 de agosto de 2018, a Ministra Cármen Lúcia apresentou ao Plenário do CNJ o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP 2.0), criado para mapear a população carcerária brasileira a partir de informações do Poder Judiciário, em cumprimento a duas decisões do STF; a da ADPF n.º 347 e a do RE n.º 841.526. Por sua iniciativa, foi aprovada a Resolução CNJ n.º 251/2018.

Outro marco da gestão da Ministra Cármen Lúcia foi destacar os temas de gênero e vítimas, aprovando Resoluções com força normativa no Plenário do CNJ. A Resolução n.º 252 refere-se ao acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade. A Resolução n.º 253 definiu a política institucional de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. A Resolução n.º 254 instituiu a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres pelo Poder Judiciário, um tema de enorme relevância dada a escalada de violência doméstica contra a mulher no Brasil, os elevados índices de impunidade e de reiteração de conduta, a dificuldade de executar medidas restritivas impostas ao in-

frator, além da demora no advento do trânsito em julgado da sentença penal condenatória, que dificulta o início de cumprimento da pena aplicada pelo Poder Judiciário. A Resolução n.º 255 instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. A Portaria CNJ n.º 66/2018 da Presidência instituiu o primeiro Grupo de Trabalho para tratar da política nacional de incentivo à participação institucional feminina no Poder Judiciário, abrindo uma discussão interna sobre equidade de gênero na instituição, que vinha sendo tratada de forma tímida e velada.

As Resoluções n.os 258, 259 e 260 aprovadas pelo Plenário referem-se ao tema de gestão de pessoas, distribuição de orçamento nos órgãos do Poder Judiciário e ao *ranking* da transparência. A Resolução CNJ n.º 261/2018 criou a Política e o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa. No tocante aos Enunciados Administrativos, cinco foram editados na gestão da Ministra Cármen Lúcia, dentre os quais o Enunciado 5 merece destaque porque promove a integridade do Poder Judiciário: após 2 (dois) anos da aplicação da pena de disponibilidade, ocorrendo pedido de aproveitamento, o Tribunal deverá apontar motivo plausível, de ordem ética ou profissional, diverso dos fatos que ensejaram a pena, apto a justificar a permanência do magistrado em disponibilidade, mediante procedimento administrativo próprio, conferindo-se prazo para o contraditório.

O atual Presidente do Superior Tribunal de Justiça, João Otávio de Noronha, à época, ocupava o cargo de Corregedor Nacional do Conselho Nacional de Justiça. Expediu 17 Provimentos pela Corregedoria Nacional, dentre os quais, os que promovem segurança jurídica, como o Provimento n.º 63, que tornou obrigatório o CPF nas novas certidões de nascimento, casamento e óbito; o Provimento n.º 61/2017, que estabeleceu a obrigatoriedade de informação do número do CPF, do CNPJ e dos dados necessários à completa qualificação das partes nos feitos distribuídos ao Poder Judiciário e aos serviços extrajudiciais em todo o território nacional; e a Portaria n.º 11, de 6 de março de 2018, que instituiu grupo de trabalho multidisciplinar para a execução das ações necessárias à implementação da modernização do Cadastro Nacional de Adoção (CNA) e do Cadastro Nacional de Crianças Acolhidas (CNCA), atribuindo a presidência do grupo de trabalho (GT) à Conselheira Maria Tereza Uille Gomes. O CNCA foi lançado em 20 de agosto de 2018 no STJ.

⁸ Maria Tereza Uille Gomes assumiu o cargo de Conselheira em 13 de junho de 2017 e foi reconduzida em 25/06/2019 para novo biênio.

⁹ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2371>>.

O tema qualidade dos dados pessoais e processuais vem sendo objeto de preocupação pelo Plenário de Conselho Nacional de Justiça ao longo dos anos, como revela o Enunciado Administrativo nº 13/2012, que dispõe sobre a exigência de apresentação do número de inscrição da parte no CPF/CNPJ e do Código de Endereçamento Postal – CEP no momento da distribuição da ação.

Nessa linha, a gestão da Ministra Cármen Lúcia inaugurou a ação *Cidadania para Todos*, por meio da Portaria CNJ nº 59/2018, que implanta a feitura da Identificação Civil Nacional, instituída pela Lei nº 13.444/2017, cuja aprovação no Congresso Nacional foi apoiada pelo Ministro Dias Toffoli na Presidência do TSE – Tribunal Superior Eleitoral e foi implementada, em fase de testes, em um único aplicativo digital, sob a presidência do Ministro Gilmar Mendes no TSE.

É digno de nota a ênfase consistente que o CNJ dá, há muitos anos, ao mandamento constitucional de proteção de direitos fundamentais. A gestão do Ministro Lewandowski na presidência do CNJ foi responsável pela introdução da audiência de custódia de pessoas presas em flagrante ou por ordem judicial horas após o fato, como forma de prevenção de tortura e de acelerar a decisão judicial sobre a necessidade de manter a prisão, de acordo com os critérios legais, objeto da Resolução nº 213/15 do Plenário do CNJ.

3.1 Os 15 Anos do Conselho Nacional de Justiça sob a Presidência do Ministro Dias Toffoli

O Conselho Nacional de Justiça completa, assim, 15 anos à frente de uma missão constitucional relevante: guardar a Constituição, zelar pela democracia e pelo regime de leis, assegurando a autonomia do Poder Judiciário, sua integridade institucional e promovendo sua eficiência e efetividade. O dado novo é a pandemia mundial do novo Coronavírus, a revelar a possibilidade de que a função judicial se depare com os problemas do século XXI e ainda esteja com as ferramentas do século anterior. É por isso importante registrar fatos recentes de sua memória institucional, anotar que sua missão constitucional é adaptar o sistema judicial à realidade de seu tempo, celebrar avanços e prospectar os desafios do porvir.

O Ministro Toffoli tomou posse como Presidente do STF e do CNJ, em sessão Plenária do STF realizada no dia 13 de setembro de 2018, e o Ministro Fux na Vice-Presi-

dência. É o mais jovem ministro a presidir a Corte desde o Império, com 50 anos de idade, tendo sido Presidente do TSE no biênio 2014/2016. A posse solene se deu no Plenário do Supremo Tribunal Federal, na presença dos Ministros do STF, do então Presidente da República, Michel Temer; do Presidente da Câmara, Rodrigo Maia e, do Senado, Eunício Oliveira; da Procuradora-Geral da República, Raquel Elias Ferreira Dodge; do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, Claudio Lamachia; bem como dos Conselheiros do CNJ; de ministros aposentados da Corte, ministros dos Tribunais Superiores; diversas autoridades dos Três Poderes e autoridades locais e estaduais; além de amigos; familiares; e convidados.

No discurso de posse, o Ministro destacou que sua gestão adotaria transparência, eficiência e responsabilidade. No dia 18 de setembro de 2018, o Presidente Dias Toffoli presidiu a primeira sessão do CNJ, destacando a importância do Conselho para a democracia e para o funcionamento do Poder Judiciário.

O representante do PGR na ocasião, Carlos Alberto Vilhena, destacou que a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, completava naquela data um ano à frente do Ministério Público Federal e, em decorrência de compromisso relativo à prestação de contas do primeiro ano de seu mandato, não pôde estar presente àquela sessão do Conselho. Reafirmou a confiança do Ministério Público Federal na condução, pelo Ministro Dias Toffoli, do Poder Judiciário brasileiro, à frente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça. E desejou que sua administração em ambos os órgãos fossem um marco na história do Poder Judiciário brasileiro e o melhor para a sociedade brasileira¹⁰.

¹⁰ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2711>>.

A composição atual do Conselho Nacional de Justiça é a seguinte:

Presidente	Ministro José Antonio Dias Toffoli
Corregedor Nacional de Justiça	Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins
Conselheiros	Emmanuel Pereira
	Luiz Fernando Tomasi Keppen
	Rubens de Mendonça Canuto Neto
	Valtércio Ronaldo de Oliveira
	Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro
	Candice Lavocat Galvão Jobim
	Francisco Luciano de Azevedo Frota
	Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
	Ivana Farina Navarrete Pena
	Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
	André Luis Guimarães Godinho
	Maria Tereza Uille Gomes
	Henrique de Almeida Ávila
Secretário-Geral	Carlos Vieira von Adamek
Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica	Richard Pae Kim
Diretor Geral	Johanness Eck

O Balanço 2019, apresentado em 17 de dezembro do mesmo ano, destaca as ações que promoveram transparência, eficiência e responsabilidade na gestão do CNJ.¹¹

Houve redução do número de processos judiciais pendentes de julgamento em todo o país, pela primeira vez em 15 anos de apuração contínua do CNJ; foi criado o *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade, Grande Impacto e Repercussão*, o Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento, e revelados os resultados do Programa Justiça pela Paz em Casa.

“Os nossos maiores objetivos são a efetividade dos direitos do cidadão, a intangibilidade do Estado Democrático de Direito, a segurança jurídica e a paz social. Seguiremos fazendo isso com o devido diálogo com os demais Poderes da República, com as instituições essenciais à Justiça e com a sociedade”, concluiu Dias Toffoli.

Por se tratar de tema atual e que coincide com os 15 anos de instalação do Conselho Nacional de Justiça, o registro de relevantes ações que têm marcado a gestão do Ministro Toffoli e do Colegiado do Conselho Nacional de Justiça está dividido em três tópicos: Transparência; Eficiência e Responsabilidade; e Inovação.

A efetividade da justiça, a segurança jurídica e a paz social são temas reclamados cotidianamente no país e integram o mandato do Poder Judiciário e a missão estratégica perseguida nos 15 anos de instalação do Conselho Nacional de Justiça.

3.1.1 Transparência

O direito a informação é fundamental na democracia, pois o cidadão informado faz escolhas conscientes, reage a abusos e cobra reparações. A transparência nos dados sobre o trabalho feito pelas instituições públicas revela o nível de compromisso com a democracia, com o direito dos cidadãos e com a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. O limite da transparência é a proteção da intimidade feita pela Constituição.

A legislação ordinária vem avançando ao regulamentar acesso a dados, determinar transparência de dados públicos oficiais e proteger a intimidade pessoal, como se observa nas Leis Complementares n.ºs 101/2000 e 131/2009, nas Leis n.ºs 12.527/11 (Lei de Acesso à Informação); Lei n.º 12.965/14 (Lei do Marco Civil da Internet); e Lei n.º 13.709/18 (Lei de Proteção de Dados Pessoais), que correspondem à entrada em vigor, na Europa, do Regulamento Geral de Proteção de Dados.

O Conselho Nacional de Justiça regulamentou a transparência de dados do Poder Judiciário para garantir que todos tenham o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, nos termos do inciso XXXIII do art. 5.º da Constituição Federal e da Lei n.º 12.527/11.

A Resolução n.º 215, de 16/12/2015, trata do cumprimento da Lei de Acesso à Informação e da transparência na divulgação dos atos dos órgãos do Poder Judiciário. Também estabelece a Tabela de Avaliação e Pontuação das Informações veiculadas na Internet, com 68 itens a serem observados pelos Tribunais, de forma que se possa analisar criteriosamente o modo como a informação é disponibilizada para que esta seja compreendida e possa ser adequadamente analisada.

Os critérios estabelecidos em 2015 foram aprimorados pelo Plenário do CNJ, em 2018, por meio de três novas Resoluções, nos 260, 265 e 273, de 18 de dezembro de 2018, que ampliaram os requisitos de transparência na divulgação dos dados do Poder Judiciário por todos os Tribunais.

A Presidência do CNJ complementou recentemente as exigências de transparência por meio da Portaria CNJ n.º 67, de 7 de abril de 2020, do Ministro Dias Toffoli, que trata dos critérios e dos itens a serem

avaliados, no ano de 2020, no Ranking da Transparência do Poder Judiciário. As unidades orgânicas do CNJ responsáveis pela análise técnica informarão se os Tribunais e os Conselhos tornam público nos respectivos sítios eletrônicos 85 itens, classificados em 9 grandes temas: i) Gestão; ii) Audiências e Sessões; iii) Serviço de Informação ao Cidadão; iv) Tecnologia da Informação e Comunicação; v) Gestão Orçamentária; vi) Licitações, Contratos e Instrumentos de Cooperação; vii) Gestão de Pessoas; viii) Auditoria e Prestação de Contas; ix) Sustentabilidade e Acessibilidade.

O Portal da Transparência tem sido objeto de destacada e permanente análise da Presidência e do Plenário do CNJ para atender ao dever constitucional de informar o cidadão (CF, art. 5.º-XXXIII), como também realçado pelo Tribunal de Contas da União quanto à metodologia de definição do índice de transparência.

3.1.2 Eficiência e Responsabilidade

Eficiência é o princípio constitucional que rege o Poder Judiciário e a Administração Pública, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal. Compete ao Conselho Nacional de Justiça zelar por sua observância no âmbito do Poder Judiciário.

O Conselho Nacional de Justiça afere a eficiência dos órgãos do Poder Judiciário por vários critérios, um deles é o exame dos atos de gestão administrativa, considerando os resultados em favor da sociedade. Esta matéria foi regulamentada, com força vinculante, na atual gestão, por meio de várias Resoluções, desde a Resolução CNJ n.º 262/2018 até a n.º 313/2020, já durante a pandemia da Covid-19, tratando de temas como: debate e julgamento de processos no Plenário Virtual, por meio de alteração do Regimento Interno; acesso à informação e *ranking* da transparência; Fórum Nacional da Infância e Juventude – FONINJ; apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial; gerência de dados pessoais de candidatos a cargos públicos no Poder Judiciário, mediante concurso público; definição de parâmetros para o processamento da execução penal nos tribunais e governança (SEEU); instituição do Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher; estabelecimento de procedimentos e diretrizes ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou

privadas de liberdade para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário; definição da política institucional do Poder Judiciário para a promoção da aplicação de alternativas penais, com enfoque restaurativo, em substituição à privação de liberdade; implantação e funcionamento do Sistema de Adoção e Acolhimento – SNA; criação e revogação de Comissões Permanentes no CNJ; regulamentação do sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; gestão dos precatórios e procedimentos operacionais no âmbito do Poder Judiciário; definição de parâmetros para uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário; instituição da Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, prevendo os procedimentos, as diretrizes, o modelo institucional e a metodologia de trabalho para sua implementação; organização das atividades de auditoria interna do Poder Judiciário sob a forma de sistema; estabelecimento do regime de Plantão Extraordinário para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19 e de garantir o acesso à justiça no período emergencial.

Além dos atos colegiados, algumas Portarias editadas pela Presidência no período de 2018 a 2019 também revelam os principais marcos da gestão. As Portarias nos 104/2018, 164/2018 e 1/2019 a 214/2019 merecem especial atenção. Editada no dia da posse, a Portaria n.º 104/2018 designou a 36ª Sessão Virtual. Foram também editadas a de alteração da estrutura orgânica do CNJ; as que criaram o Comitê Organizador do Fórum Nacional do Poder Judiciário sobre demandas de assistência à saúde; PJe; Enccla; Comitês Gestores de Tabelas Processuais Unificadas e da Numeração Única; Competências da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP); Grupo de Trabalho para a definição de estratégias necessárias à implementação do Sistema Eletrônico de Execução Unificada (SEEU); Comitê Nacional Judicial de Enfrentamento à Exploração do Trabalho em Condição Análoga à de Escravo e ao Tráfico de Pessoas; Comitê Gestor Nacional de Atenção integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário; Comitê Executivo do Pacto da Desjudicialização da Previdência Social, responsável pelo acompanhamento e execução da Estratégia Nacional Integrada para Desjudicialização da Previdência Social; GT para promoção de

métodos alternativos para a resolução de conflito em questão envolvendo o sistema prisional do Estado da Bahia; GT destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas à ética na produção e uso da inteligência artificial no Poder Judiciário; GT destinado ao estudo e elaboração de propostas voltadas à gestão de bens e ativos apreendidos pelo Poder Judiciário; Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas à política de acesso às bases de dados processuais dos tribunais e dá outras providências; e as que instituíram a política interna de dados abertos do Conselho Nacional de Justiça e o Selo de Desburocratização do Conselho Nacional de Justiça.

3.2 Inovação no Setor Público e na Gestão do Poder Judiciário Brasileiro com a Agenda 2030 da ONU

O incentivo à inovação no Poder Judiciário é marco relevante na atual gestão do Ministro Toffoli. Busca observar o princípio da cooperação e interação entre os entes públicos e os setores privados da sociedade, e incentivar a criação de ambientes favoráveis à inovação e à valorização do capital intelectual na formação de redes e de parcerias multidisciplinares e interinstitucionais.

O Poder Judiciário formal, hierarquizado e burocrático por tradição, pode beneficiar-se da inovação que está sendo proposta com foco no resultado para a sociedade, usuário final dos serviços prestados pelo Judiciário. A atual gestão vale-se de liderança pacificadora e da valorização do capital intelectual¹², com foco em participação, cocriação e coordenação.

Inovação, palavra derivada do termo latino *innovatio*, significa criar algo. É, também, um conceito normativo, previsto na Lei nº 10.973/2004, com nova redação dada pela Lei nº 13.243/2016, que conceitua inovação como: “introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho” (artigo 2º, inciso IV).

As sete principais ações de inovação da atual gestão estão relacionadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas.

A Agenda 2030 das Nações Unidas é um Plano de Ação Global, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), metas e indicadores a serem atingidos no período 2015-2030. Foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU, que reúne 193 países, inclusive o Brasil, como Estado-membro da Organização das Nações Unidas (Decreto nº 19.841/45). A agenda 2030 sucedeu e incorporou a Agenda 2015, que continha os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Trata-se da Agenda Internacional de Direitos Humanos das Nações Unidas, que foi institucionalizada no Poder Judiciário brasileiro por ação do CNJ. O Poder Judiciário Brasileiro é precursor, no mundo, da institucionalização da Agenda 2030 em seu Planejamento Estratégico, tendo celebrado Pacto pela implementação dos ODS da Agenda 2030 no Poder Judiciário com a Organização das Nações Unidas em agosto de 2019¹³.

Os dados a seguir têm por objetivo relacionar as principais Inovações no Poder Judiciário na atual gestão da Presidência do CNJ, em cooperação com o CNMP e outros órgãos e instituições.

3.3 Inédita Implantação da Agenda 2030 da ONU como Ferramenta de Gestão do Poder Judiciário Brasileiro: Pioneirismo Mundial

O incentivo à inovação das práticas do Poder Judiciário é prioridade na gestão atual da Presidência do CNJ. As principais inovações no Poder Judiciário feitas em coordenação entre a Presidência do CNJ e do CNMP para realizar os objetivos da Agenda 2030 são:

N.º	Data	Inovação	Atos Normativos de Criação	Composição
1	28/09/2018	Criação do Comitê Interinstitucional da Agenda 2030	Portaria CNJ n.º 133/18 Provimento Corregedoria n.º 85/2019	Portarias CNJ n.os 148/18, 72/19, 172/19, 33/20, 55/20
2	31/01/2019	Criação do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão	Portaria Conjunta n.º 1/2019 – CNJ e CNMP	Anexo da Portaria Conjunta n.º 1/19 Portaria Conjunta n.º 3/2019 – CNJ e CNMP Observadores membros: AGU, DPGF e Presidente da OAB
3	21/08/2019	Criação do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) no CNJ	Portaria CNJ n.º 119/19	Portaria CNJ n.º 124/19
4	19/09/2019	Criação de 13 Comissões Permanentes do CNJ, dentre as quais a da Agenda 2030 no CNJ	Res. n.º 296/19	Portaria n.º 37, de 17/02/2020
5	26/11/2019	Criação da Meta Nacional n.º 9 do Poder Judiciário	Resolução n.º 198/19 Estratégia Nacional	
6	03/03/2020	Criação do Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do PJ e do MP	Resolução Conjunta n.º 5/20 CNJ e CNMP	
7	20/03/2020	Inclusão do Tema Coronavírus no Observatório Nacional: maior crise internacional no Século XXI	Portaria CNJ n.º 57	

3.4 Comitê Interinstitucional da Agenda 2030 – Comissão da Agenda 2030 no CNJ, LIODS e Meta Nacional 9

Imediatamente após sua posse na Presidência do STF e do CNJ, em 13/09/2018, o Ministro Dias Toffoli editou a Portaria n.º 133/2018, de 28 de setembro de 2018, acolhendo proposição feita pela Conselheira Maria Tereza Uille Gomes para criar o Comitê Interinstitucional da Agenda 2030 no Poder Judiciário.

O Comitê Interinstitucional da Agenda 2030 deveria realizar uma inovação institucional, pois foi incumbido pela Portaria n.º 133/2018 de realizar estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos na Agenda 2030¹⁴. O Comitê foi constituído por 4 Conselheiros do CNJ, Juízes Auxiliares e 1 Representante de cada unidade do CNJ (SEP, DPJ, DGE, DTIC, DMF), e por representantes externos, como o Secretário Executivo da Comissão Nacional para os ODS da Presidência da República, representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, Direitos Humanos, Segurança Pública, IBGE, IPEA, CNPQ, CAPES e PNUD, em razão da especialidade no tema, e tinha prazo de 150 dias para concluir o trabalho.

Por meio da Portaria n.º 148/18, o Presidente do CNJ designou os membros do Comitê Interinstitucional destinado a proceder estudos e apresentar proposta de integração das metas do Poder Judiciário com as metas e indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030¹⁵. Por meio da Portaria n.º 72/19 prorrogou

as atividades do Comitê Interinstitucional por 180 dias tendo em vista a relevância das informações contidas no relatório de atividades em 7 de maio de 2019 e a necessidade de conjugação de esforços com diferentes atores públicos e internacionais. Pelas Portarias n.ºs 172/19 e 33/20 alterou a composição do Comitê Interinstitucional.

A Portaria n.º 55/20 da Presidência do CNJ alterou e ampliou a composição do Comitê Interinstitucional para incluir representantes da ONU Brasil, UNODC, representantes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados, do TCU, CGU, MCTIC, ANOREG e ARPEN BRASIL para fazer a interlocução das demandas do Poder Judiciário com os órgãos e atores que contribuem para o plano de ação da Agenda 2030, aprovada pela ONU, da qual o Brasil faz parte, de acordo com o Decreto n.º 19.841/45.

Os trabalhos produzidos pelo Comitê Interinstitucional estão consolidados em dois Relatórios¹⁶ que mostram, em caráter inédito, o resultado do cruzamento de mais de 3.200 assuntos das Tabelas Processuais Unificadas (TPU), adotadas por todos os Tribunais, com os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

Equivale dizer que se os processos ativos que tramitam no Poder Judiciário são classificados por assunto, de acordo com as Tabelas Processuais Unificadas, é possível saber, dos 78 milhões de processos ativos, quais são os ODS correspondentes e qual é a maior incidência de judicialização por ramo do direito.

O 1.º Relatório foi apresentado no Plenário do CNJ e o 2.º Relatório foi entregue ao Presidente Toffoli no dia da inauguração do

¹⁴ Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>>.

¹⁵ Todos os Atos Normativos (Provimentos, Portarias, Resoluções do CNJ citados neste artigo podem ser consultados em sua íntegra no endereço eletrônico: <https://www.cnj.jus.br/atos-normativos/>.

¹⁶ Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/pelo-comite-interinstitucional/>>.

Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS (LIODS)¹⁷. Mais de 500 boas práticas foram apresentadas pelos Tribunais em relação à Agenda 2030.

No I Encontro Ibero Americano sobre Agenda 2030 no Poder Judiciário, realizado em Curitiba, nos dias 19 e 20 de agosto de 2019, foi lançada a Revista do Encontro com as metas e os indicadores da Agenda 2030 e os resultados dos trabalhos¹⁸.

Nesse mesmo Encontro, o Presidente do CNJ, Dias Toffoli, a Presidente do CNMP, Raquel Dodge, e o Coordenador-Residente da ONU no Brasil, Nicky Fabiancic, assinaram *memorandum* de entendimento para contar com o apoio da ONU na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável¹⁹. O Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Humberto Martins, durante a solenidade, assinou o Provimento n.º 85/2019, que dispõe sobre a adoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Agenda 2030 pelas Corregedorias do Poder Judiciário e pelo Serviço Extrajudicial.

Ali a Presidência do CNJ também assinou a Portaria n.º 119/2019, que criou o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), com a tarefa de unir o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o objetivo de alcançar a paz, justiça e eficiência institucional, dentro das competências fixadas na Portaria. A Portaria CNJ n.º 124/19 definiu a composição do LIODS. Com a mudança do CNJ para a nova sede, no início de 2020, a Presidência do CNJ destinou ao LIODS sala própria, idealizada com elementos que simbolizam inovação e criatividade. O LIODS é responsável pela articulação da Rede de Inovação e Inteligência com outros Tribunais e Associações.

Em 19 de setembro de 2019, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça, com fundamento no Regimento Interno (art. 27), alterou o número de Comissões Permanentes, passando de 4 para 13, sendo cada Comissão integrada por 3 Conselheiros e presidida por um deles. A Resolução n.º 296/19 cria as Comissões Permanentes e a Portaria n.º 37/20 define seus integrantes. Dentre as 13 Comissões, uma Comissão Permanente foi destinada a tratar da Agenda 2030 no Poder Judiciário.

¹⁷ Ver mais em: <<https://www.cnj.jus.br/liods-amplia-acoes-do-judiciario-na-agenda-2030/>>.

¹⁸ Ver mais em: <<https://www.cnj.jus.br/agendas/1o-encontro-ibero-americano-da-agenda-2030-no-poder-judiciario/>>.

¹⁹ Ver mais em: <<https://nacoesunidas.org/onu-brasil-auxiliar-judiciario-na-implementacao-dos-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel/>>.

No dia 26 de novembro de 2019, em Maceió, durante o Encontro Nacional do Poder Judiciário, fruto de todo o trabalho articulado e colaborativo em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, os Presidentes dos Tribunais brasileiros aprovaram a Meta Nacional 9, consistente em integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário brasileiro.

A meta já vinha sendo trabalhada desde o Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido no ano anterior, em Foz de Iguaçu, capitaneada pelo Presidente Dias Toffoli e com a participação da Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, por ele designada para coordenar o Comitê Interinstitucional, a Comissão Permanente da Agenda 2030 e o LIODS²⁰.

A Meta 9 é a primeira meta qualitativa da história do Poder Judiciário dirigida aos Tribunais. Não é uma meta de eficiência quantitativa, baseada no número de processos a serem julgados pelos Juízes. A Meta 9 conecta-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 e diz respeito ao resultado da atuação judicial. Para cumprir a Meta, o Tribunal deve realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltados aos ODS da Agenda 2030. A Meta 9 foi expressamente adotada pelo STJ, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Estadual e Justiça Militar, abrangendo os principais órgãos judiciários do Brasil.

3.5 Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão – CNJ e CNMP

Outra importante inovação institucional, que também se conecta com a Agenda 2030 da ONU, foi a criação do *Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão*, reunindo o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Justiça em atuação qualitativa coordenada, durante as Presidências de Dias Toffoli e Raquel Dodge.

A Portaria Conjunta n.º 1/2019 – CNJ e CNMP foi assinada pelo Presidente do CNJ, Ministro Dias Toffoli, e pela Presidente do CNMP, a Procuradora-Geral da República, Raquel Dodge, na solenidade de abertura do ano Judiciário, em 31 de janeiro de 2019, dias após a tragédia de Brumadinho/MG. No Plenário do Supremo Tribunal Federal, em sessão solene de inauguração do ano judiciário, em 20 de fevereiro de 2019, foi aprovada a Resolução do Conselho Nacional de Justiça n.º 296/19, que instituiu o Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030-novo/meta-9-do-poder-judiciario/>>.

ciário, o Presidente Ministro Toffoli expressou profundo pesar às famílias das vítimas da tragédia humana e ambiental ocorrida em Brumadinho no dia 25 de janeiro anterior e anunciou o lançamento conjunto com o CNMP do Observatório Nacional²¹.

O Observatório foi criado por proposta da Presidente do CNMP, em função da “necessidade de apoiar, estruturar e fortalecer a atuação do Judiciário e do Ministério Público em Questões Complexas que precisam de uma resposta rápida de resolutividade”, disse Raquel Dodge²².

A Portaria que o instituiu afirma que o Observatório tem caráter nacional e permanente, com a atribuição de promover integração interinstitucional, elaborar estudos e propor medidas concretas de aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Justiça, nas vias extrajudicial e judicial, para enfrentar situações concretas de alta complexidade, grande impacto e elevada repercussão social, econômica e ambiental.

O Observatório é constituído por Conselheiros e auxiliares designados pelas Presidências do CNJ e do CNMP e desde sua criação tem se reunido, quinzenalmente, de forma alternada, na sede do CNMP ou do CNJ, contando com a participação dos Presidentes dos respectivos Conselhos.

Inicialmente quatro temas foram acolhidos pelo Observatório Nacional: o desastre de Brumadinho/MG, o desastre de Mariana/MG, o incêndio da “Boite Kiss”, na cidade de Santa Maria/RS, e a Chacina de Unaí, na cidade de mesmo nome, também no estado de Minas Gerais, em suas múltiplas dimensões.

No município de Brumadinho, ocorreu o maior incidente em ambiente de trabalho, com o rompimento de uma barragem de mineração que causou o falecimento de centenas de vidas humanas por soterramento e elevados danos ambientais, civis, econômicos, trabalhistas e morais. Mais de 1.000 ações foram propostas em três segmentos de Justiça (Estadual, Federal e do Trabalho) e foi realizado um grande acordo perante a Justiça do Trabalho.

No município de Mariana, houve outro rompimento de barragem de mineração, que deu causa ao falecimento de dezenas

de vidas humanas por soterramento, destruição de uma cidade, danos ambientais, civis, econômicos, trabalhistas e morais. Quando o caso foi incluído no Observatório, a ação ambiental principal, de competência da Justiça Federal ainda era um processo físico — agora já digitalizado —, o que dificultava os atos de execução do acordo celebrado. Havia mais de 60.000 ações judiciais, cujo andamento processual não era organizado de modo transparente. No Observatório, pela primeira vez na história do CNJ, a movimentação dos processos desses casos tão complexos foi reunida em uma mesma base de dados, relativa aos três segmentos de Justiça (Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho) e estão publicados em painel de acesso público. A tramitação foi acelerada. A Justiça Estadual de Minas Gerais também agilizou o julgamento dos recursos, tendo obtido resultados bastante significativos.

A Chacina de Unaí corresponde ao homicídio de quatro agentes públicos incumbidos de coibir a prática de trabalho escravo no Brasil, e ocorreu em Unaí/MG em 28 de janeiro de 2004. Foi trazido ao Observatório como caso de impunidade dos principais infratores, vez que o julgamento pelo Tribunal do Júri, notadamente dos mandantes dos homicídios, não havia ocorrido quando o caso entrou para o Observatório Nacional. Recursos pendiam de julgamento, em processo criminal ainda físico, no TRF da 1ª Região. Os autos foram imediatamente digitalizados, o TRF julgou e atualmente tramita recurso no STJ e no STF.

O incêndio da “Boite Kiss” causou a morte instantânea de 242 pessoas no dia 27 de janeiro de 2013, em Santa Maria, no Rio Grande do Sul, em razão de apontados atos de imprudência na preparação de uma apresentação musical e das condições de instalação e de segurança do local. Desde que o caso foi incluído no Observatório, os recursos foram julgados pelo Superior Tribunal de Justiça e aguarda-se a convocação do Tribunal do Júri para uma data certa de julgamento.

Após as primeiras reuniões do Observatório, que tiveram impacto positivo nos casos iniciais, outros casos de grande complexidade foram incluídos no Observatório Nacional: o dano físico no subsolo do Bairro Pinheiro, em Maceió/AL; a situação dos Migrantes e Refugiados de Roraima; e os homicídios nos municípios de maior incidência.

21 Ver mais em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoAnoJudiciario2019.pdf>>.

22 Ver mais em: <<https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/11896-observatorio-sobre-questoes-ambientais-economicas-e-sociais-de-alta-complexidade-define-temas-prioritarios>>.

O caso da deterioração do subsolo do Bairro Pinheiro, em Maceió, foi incluído no Observatório em maio de 2019. É considerado o maior caso de prevenção de tragédia no País. Após duas audiências em reunião do Observatório, conduzidas pela PGR Raquel Dodge, para ouvir representantes dos moradores, empresas, do município, do Estado de Alagoas, do governo federal e seus órgãos, de peritos públicos e privados, do Ministério Público Federal e do Defensoria Pública, que revelaram a extensão e a urgência da situação, no final de novembro de 2019, o Ministro Dias Toffoli ouviu os moradores, em Maceió, por ocasião do Encontro Nacional do Poder Judiciário. Desde então, atendendo recomendação da Presidência, novas reuniões foram feitas em Maceió e em Brasília, conduzidas pela Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, com Conselheiros e os referidos atores envolvidos, e em dezembro de 2019 houve acordo firmado pelo Ministério Público, Defensoria Pública, e Braskem, homologado em juízo no dia 3 de janeiro de 2020. O acordo envolve diretamente 17 mil pessoas, e aproximadamente 4,5 mil casas, localizadas em área de risco de afundamento do Bairro Pinheiro e adjacências. O acordo estipula 2,7 bilhões de reais para compensar as vítimas e determina o fechamento de poços de extração de sal gema em Alagoas²³.

O Observatório criado por ato conjunto das Presidências do CNJ e do CNMP e integrado por membros e auxiliares desses dois Conselhos, passou a incluir como observadores o Advogado-Geral da União, o Defensor Público-Geral Federal e o Presidente do Conselho Federal da OAB.

Novos temas foram incluídos no Observatório Nacional a partir de novembro de 2019: Conflitos Fundiários na região de Matopiba (Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia) e a proteção e preservação da Floresta Amazônica²⁴. Outros temas estão sendo objeto de estudo, tais como, Enchentes e Saneamento, Processos do Projeto Justiça Plena CNJ, teleperícias e, mais recentemente, foi incluída a crise do novo Coronavírus, que tem concentrado as atenções do Sistema de Justiça do Brasil e do mundo nos últimos meses.

3.5.1 A Inclusão do Tema COVID-19 no Observatório Nacional

A abertura do Ano Judiciário de 2019 foi marcada pelos votos de pesar da Presidência do STF às vítimas de Brumadinho e pela notícia da criação do Observatório Nacional do CNJ e do CNMP sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e de Grande Impacto e Repercussão.

No início de 2020, exatamente no dia 6 de janeiro, cerca de um mês após a audiência do Ministro Dias Toffoli com os moradores do Bairro Pinheiro, e a forte articulação do Observatório e de seus instituintes com os órgãos competentes, houve resposta positiva das instituições do sistema de Justiça, que conseguiram uma solução preventiva e pacífica para o afundamento de solo, que causaria impacto de grandes proporções sobre vidas humanas. A Justiça Federal de Alagoas homologou o acordo celebrado entre as partes interessadas, capitaneado pelo Ministério Público Federal, pela Defensoria Pública e pela Braskem. Em 9 de janeiro de 2020, a Comissão de Moradores entrega uma placa em homenagem ao Presidente do CNJ, durante visita dele ao TRF da 5ª Região, em Recife, “Diálogo e Conciliação”²⁵.

Não demorou muito tempo para que o início de 2020 testemunhasse a Organização Mundial de Saúde declarar emergência em saúde pública internacional. Em 30 de janeiro de 2020, imediatamente sucedida, com o agravamento da transmissão do vírus, por declaração de pandemia causada pelo novo Coronavírus, em 11 de março de 2020. Esta é a crise de maior complexidade e de mais elevadas proporções do último século.

Em comum com os trágicos eventos do ano anterior está a dimensão do problema, o número de vítimas, o desconhecimento de fronteiras, a complexidade das causas e das soluções.

O novo Coronavírus afetou todas as searas da vida e das relações humanas em todos os países. Revelou a interconexão da vida sobre a Terra, a precariedade das medidas preventivas e curativas existentes, a dificuldade de reação e a ausência de soluções preexistentes. Predispõe pessoas e países a cooperarem entre si e a se prepararem para o imprevisto, revendo as estruturas de Estado, as competências estatais e a relação entre o público e o privado. O Poder Judiciário, como encarregado de parte das atribuições

dos três poderes do Estado brasileiro, está diretamente inserido nessa discussão. O CNJ, como órgão responsável por fomentar a eficiência e a efetividade do Poder Judiciário, também.

Desde a declaração de pandemia pela Organização Mundial de Saúde, o Plenário do CNJ aprovou as seguintes Resoluções, com força vinculante, bem como as seguintes Recomendações:

Resoluções

- ✓ N.º 311/20, de 19/03/2020 – trata da transferência de magistrados para órgãos jurisdicionais fracionários nos tribunais;
- ✓ N.º 312/20, de 19/03/2020 – altera o Regimento Interno do CNJ para ampliar as hipóteses de julgamento por meio eletrônico;
- ✓ N.º 313/20, de 19/03/2020 – estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo Novo Coronavírus – Covid 19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial.

Recomendações

- ✓ N.º 62/20, de 17/03/2020 – recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas da propagação da infecção pelo novo Coronavírus no âmbito dos sistemas da justiça penal e socioeducativo;
- ✓ N.º 63/20, de 31/03/2020 – recomenda aos Juízos com competência para o julgamento de ações de recuperação empresarial a adoção de medidas para mitigação do impacto decorrente das medidas de combate à contaminação pelo novo Coronavírus, causador da Covid-19.

A iniciativa pioneira da Recomendação n.º 62/20 foi objeto de cumprimentos ao CNJ pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos, pois busca diminuir a disseminação do novo Coronavírus nas prisões, onde estão pessoas encarceradas sob a responsabilidade do Estado. A CIDH celebrou a iniciativa do CNJ e pediu que outros países adotem medidas similares para reduzir riscos epidemiológicos e o avanço da doença.

A Recomendação n.º 62/10, que trata das medidas a serem adotadas no sistema da justiça penal e socioeducativo, foi objeto de referendo do Plenário e traz orienta-

ções ao Judiciário para proteção da vida e da saúde das pessoas privadas de liberdade, dos magistrados e de todos os servidores e agentes públicos que integram o sistema de justiça penal, prisional e socioeducativo, tais como: redução do fluxo de ingresso no sistema prisional e socioeducativo; medidas de prevenção na realização de audiências judiciais nos fóruns; a aceitação da pandemia de Covid-19 como motivação idônea, na forma prevista pelo art. 310, parágrafos 3.º e 4.º, do Código de Processo Penal, para a não realização de audiências de custódia; a ação conjunta com o Poder Executivo na elaboração de planos de contingência; e suporte aos planos de contingência para fins de visitas aos estabelecimentos prisionais.

A Corregedoria Nacional do CNJ, por meio do Corregedor Nacional Humberto Martins, também editou os Provimentos n.os 91 a 95 somente para tratar do novo Coronavírus, dos quais se destaca esse último, que dispõe sobre o funcionamento dos serviços notariais e de registro durante o período de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN), em decorrência da infecção humana pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), como serviço público essencial que possui regramento próprio no art. 236 da Constituição Federal e na Lei n.º 8.935, de 18 de novembro de 1994.

A Portaria n.º 57, de 20 de março de 2020, da Presidência do CNJ, determinou a inclusão do caso Coronavírus no Observatório e criou Comitê de Crise para dar suporte, nos termos do artigo 10, atribuindo a coordenação à Conselheira Tereza Uille Gomes.

São quatro linhas de ação, cujos resultados estão sendo publicados no Portal do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão²⁶.

- l) Criação do assunto específico COVID, para que todas as ações judicializadas nos segmentos de Justiça (Federal, Estadual, Trabalho, Militar e Eleitoral) sejam cadastradas, obrigatoriamente, com esse campo, e que as decisões sejam enviadas ao Conselho Nacional de Justiça, imediatamente, para consolidação e publicação de painel com visão gerencial do impacto da judicialização desta crise no Poder Judiciário brasileiro. É a primeira vez que se tem uma determinação da Presidência do

²⁶ Ver mais em <<https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/>>.

CNJ com precisão estratégica ao tempo do fato, e se está trabalhando com equipe de tecnologia e inteligência artificial do CNJ para aperfeiçoar a leitura de dados. Em poucos dias foram enviados ao CNJ, até o dia 17 de abril, mais de 2.500 comunicados de processos judiciais, cujas decisões estão sendo classificadas, por meio de projeto piloto de inteligência artificial;

- II) Comunicação pelos Tribunais e pelos órgãos que participam do Observatório dos atos normativos (Leis, Atos Normativos, Acordos Administrativos, Notícias Relevantes) que estão sendo editados para serem publicados no Portal do Observatório Nacional, para ampliar a transparência da informação e facilitar a consulta. As publicações do Painel estão sendo feitas diariamente no Portal do Observatório e já totalizam 1.017 *atos normativos do Poder Judiciário*, em 22 de abril de 2020. A assessoria de comunicação do CNJ publica diariamente boletins com as principais notícias, sobre o tema;
- III) Publicação diária do número de certidões de óbitos registradas no País, cujo Portal de Transparência, foi construído e disponibilizado pela Central de Registros Cíveis. O Portal está também acessível pelo Portal do Observatório, visto que os cartórios de registros cíveis instalados por força de lei em todos os Municípios brasileiros e supervisionados pelo CNJ são a fonte primária dos dados sobre certidões de óbito. São os cartórios que recebem as informações médicas para lavratura da certidão de óbito e fazem a lavratura diária, centralizando tais informações, de acordo com o Provimento 46 da Corregedoria Nacional de Justiça;
- IV) Levantamento de informações relevantes que impactam no número de leitos e no atendimento da população e elaboração de relatórios.

Considerações Finais – O Futuro do Judiciário?

Ao celebrar quinze anos, o Conselho Nacional de Justiça pode afirmar que tem compromisso verdadeiro com seu mandato constitucional de fortalecer a autonomia do Poder Judiciário e de promover uma atuação mais eficiente e efetiva de

todos os seus órgãos. Empreendeu, nesse período um conjunto de ações e um planejamento estratégico que se expressa em diretrizes, inclusive com força normativa para estimular celeridade na atuação institucional mediante metas quantitativas, e inovou ao assumir a Agenda 2030 da ONU com metas qualitativas e ao criar mecanismos de suporte como o LIODS – Laboratório de Inovação e o Observatório Nacional, em conjunto com o CNMP.

O perfil dos litígios trazidos à solução do Poder Judiciário mudou muito no último século. Antes, as causas eram predominantemente relativas a litígios entre indivíduos que disputavam bens entre si e os que pretendiam ver resolvidas questões relativas à sua situação civil ou a suas pretensões econômicas ou laborais; ou diziam respeito a infratores de leis penais e tributárias que seriam punidos pelas infrações praticadas. O último século trouxe mudanças importantes na pauta dos direitos e na organização da sociedade civil que mudaram o perfil dos litígios judiciais: aos litígios individuais, somam-se os litígios de interesse público, notadamente plurissubjetivos, relativos a acesso a educação, saúde, ambiente sadio e a liberdades humanas.

A principal mudança que a pandemia da COVID-19 adensa é a da litigância de interesse público, valorizando uma nova pauta de direitos, a organização da sociedade civil e de seus interesses comuns, que alteraram a percepção dos valores e dos bens que deveriam ser preservados para a vida em sociedade, tornando mais visível e importante a proteção dos bens comuns, conforme a litigância de interesse público enseja.

O mandamento constitucional do CNJ, sobretudo a partir da COVID-19, de fortalecer a autonomia do Poder Judiciário, sua eficiência e efetividade, certamente levará em consideração a proteção de bens comuns e dos direitos sociais (saúde, educação, meio ambiente, trabalho, moradia, dentre outros), a medição qualitativa dos objetivos da função judicial em relação aos bens protegidos pelo direito e, também, a resolutividade da decisão judicial.

As demandas por proteção da saúde pública, de modo preventivo e curativo, certamente iniciam o debate sobre a eficiência e a efetividade do Poder Judiciário na litigância de interesse público que visa a proteção de bens comuns a todos, independentemente de classe, origem, nacionalidade, raça e orientação sexual.

O CNJ enfrentará o desafio de fortalecer a autonomia do Poder Judiciário, depois da maior crise humanitária deste século, verificando se os instrumentos jurídicos existentes são adequados para atender aos litígios judiciais mais relevantes, notadamente na litigância de interesse público, que interessam a um grande conjunto de pessoas que compartilham as mesmas pretensões jurídicas em litígio. Certamente examinará se a estrutura da organização judiciária corresponde à nova realidade que se desenha, em que há fenômenos, desastres e ações humanas singulares, às vezes instantâneos, que causam milhões de vítimas, não reconhecem fronteiras e são praticados em cadeia, com indeterminação de agentes diretos e indiretos. As vítimas, os que precisam de reparação e de medidas de socorro e de proteção, continuarão a pretender acesso à justiça, a demandar o justo, a buscar segurança jurídica e paz social. Um projeto pioneiro de inovação do Poder Judiciário certamente o preparará para a realidade que se avizinha.

A Constituição contém todos os elementos para os novos tempos que certamente serão considerados pelo CNJ na compreensão de que o Poder Judiciário deve:

- 1) Atuar como pacificador na solução dos conflitos dentro do Sistema de Justiça;
- 2) Dar relevância e resolutividade qualitativa à litigância de interesse público, com transparência e clareza na definição dos objetivos, metas e indicadores nacionais qualitativos;
- 3) Inovar com a implementação da Agenda 2030, com atuação integrada a outros órgãos e Poderes, de forma interinstitucional.

Atuar como pacificador no Sistema de Justiça?

Sistema é uma rede de elementos interdependentes que formam um todo organizado e interativo. Sistema de Justiça é uma rede que reúne órgãos e funções dos que integram o *Poder Judiciário (judicial e extrajudicial)* e as *Funções Essenciais à Justiça* (Ministério Público, Advocacia Pública, Advocacia, Defensoria Pública), diretamente relacionado a funções exercidas pelo *Poder Executivo* (por exemplo, na execução de sentenças condenatórias em estabelecimentos prisionais; no uso da polícia judiciária para investigar e cumprir decisões; na designação ou atuação de defensores públicos, que

são órgãos desse poder C.F. arts. 136 a 144), e também a funções do *Poder Legislativo* (por exemplo, cabe ao Congresso Nacional aprovar o orçamento do Poder Judiciário e as leis que serão aplicadas pelos juízes).

A atuação interrelacionada dos três Poderes é responsável por dar vida ao Estado de Direito e à democracia, que são elementos indissociáveis da ideia de solução pacífica de controvérsias preconizada pela Constituição (preâmbulo e artigo 4.º-VII). No plano doméstico, a Constituição enfatiza a solução pacífica de controvérsias.

A *solução pacífica de controvérsias* é, também, estimulada na Carta da ONU, promulgada pelo Brasil, por força do Decreto n.º 19.841/45, e que o Estado brasileiro se comprometeu a cumprir.

Dispõe o Artigo 33. 1. da Carta da ONU, adotada por 193 Países:

“As partes em uma controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, **antes de tudo**, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, solução judicial, recurso a entidades ou acordos regionais, ou a qualquer outro meio pacífico à sua escolha”.

Antes de tudo, chegar a uma solução, por sentença, por acordo ou termo de compromisso é o grande desafio do Poder Judiciário, como ator-chave do Sistema de Justiça, pois abrevia o término do litígio e atende aos litígios pluripessoais de interesse público. É um problema difícil, que demanda criatividade, inovação, compromisso com metas qualitativas e tecnologia.

O Poder Judiciário é estuário de milhões de ações a cada ano. De acordo com o CNJ, na pesquisa divulgada pelo “Justiça em Números 2019”, o ano de 2018 finalizou com um acervo de 78,7 milhões de processos ativos, o que revela alto índice de judicialização em relação ao número de habitantes do país. É indispensável garantir o acesso à justiça, mas é possível dar abrigo qualificado aos litígios plurissubjetivos e à litigância de interesse público, que corrija ações estatais e políticas públicas que afetam centenas de pessoas que buscam socorro judicial. O CNJ pode estabelecer critérios que estimulem a solução extrajudicial e valorizem esse caminho, estabelecendo juízos de homologação dos acordos e termos de ajustamento de conduta conduzidos pelo Ministério Público, por associações e por organizações da sociedade civil. A litigância de interesse públi-

co pode resultar em pacificação social mais célere, elevar a segurança jurídica, aumentar a confiança nas instituições e fortalecer a sociedade civil, que poderá cuidar de outros interesses ao ver superado o problema que afetou várias pessoas.

O valor da causa, o rito processual, as técnicas de negociação e a criação de plataformas digitais de diálogo para negociação, conciliação e mediação pré-processuais, para disputas individuais, empresariais e fiscais, associadas ao uso da inteligência humana e artificial, e o trabalho com *metadados* e algoritmos de definição de cenários são alguns dos desafios a serem enfrentados pelo Conselho Nacional de Justiça na rota de fortalecer o Poder Judiciário: Magistrados, Servidores e Cartorários do extrajudicial, como atores estratégicos do Sistema de Justiça com alto potencial de criar soluções inovadoras e pacíficas rumo a um novo Sistema de Justiça, o Sistema de Justiça Pacificador.

O que é Sistema de Justiça Pacificador?

Sistema de Justiça Pacificador é a rede de elementos interdependentes que formam um todo organizado, em que as pessoas que integram essa rede interagem e, antes de tudo, procuram chegar a uma solução de forma pacífica, como preconiza a Carta da Nações Unidas e a Constituição.

Aprender a ouvir e dialogar, ter propósitos claros e estratégicos de como conciliar para manter a paz e a segurança, atuar como mediador de conflitos e cooperar para resolver os problemas promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais está na agenda do porvir do Judiciário na solução pacífica dos conflitos. Focar na litigância de interesse público com objetivos, metas nacionais e indicadores qualitativos.

Compete ao Poder Judiciário zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal, que são os princípios que regem a administração pública, dentre os quais, o princípio da eficiência. Para que o Poder Judiciário se torne ainda mais eficiente é preciso priorizar a litigância de interesse público, que envolve ofensa a direitos coletivos, individuais homogêneos ou a bens comuns, inclusive os que são objeto de políticas públicas. A litigância de interesse público corresponde a problemas modernos, complexos, de difícil solução, por envolver múltiplas vítimas, decorrer de várias causas

e ser praticado por um conjunto grande de atores, cuja ação individual é difícil de ser isolada. No entanto, esses problemas têm se tornado mais frequentes e relevantes, como revela a presente pandemia do novo Coronavírus. Nessas circunstâncias, continua válido o princípio constitucional de acesso à justiça e de inafastabilidade da jurisdição. A Agenda 2030 explicita vários desses grandes e graves problemas, relacionando-se ao desenvolvimento humano, à preservação da vida e do planeta, à proteção da vida para as futuras gerações, à inclusão de todos como sujeitos de direitos portadores de igual dignidade humana. Ao adotar a Agenda 2030 como critério para medir a qualidade da atuação do Poder Judiciário brasileiro, o CNJ também qualificou a litigância de interesse público na implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como uma meta, um desafio e uma inovação, compatíveis com a Constituição.

A Administração Pública e o Poder Judiciário precisam servir à população, para isso, a atividade de planejamento é fundamental, não pelo simples fato de programar as ações e prever suas respectivas despesas, mas sim pela necessidade de se tornar cada vez mais eficiente, pois os recursos públicos são escassos e valiosos e devem ser bem empregados, daí a necessidade de trabalhar com planejamento, orçamento e gestão.

Gestão implica em ter objetivos, metas e indicadores mensuráveis. Objetivo é a declaração de resultado a ser alcançado, em seu conteúdo, o que deve ser feito para a transformação de determinada realidade. Meta é a declaração de resultado a ser alcançado, de natureza quantitativa ou qualitativa, que contribui para o alcance do objetivo. E indicador é o instrumento gerencial que permite a mensuração de desempenho de programa em relação à meta declarada. Esses são elementos técnicos, com respaldo na Lei n.º 13.917/19 (PPA 2020/2023), que podem amparar o trabalho do CNJ.

Em 2020, o Poder Judiciário brasileiro, por ocasião do Encontro Nacional do Poder Judiciário, pelo voto dos Presidentes dos Tribunais, aprovou a Meta 9, que é meta nacional qualitativa, que não visa medir a quantidade de decisões prolatadas, mas promover a desjudicialização de assuntos mais demandados ou definir estratégia para prevenir novas litigâncias.

Esse é um grande passo para organizar a litigância de interesse público. A necessidade de organizar os dados estruturados

e não estruturados dos processos, com a efetiva participação dos magistrados e servidores, entender a gênese de tantas ações repetitivas, padronizar informações e mostrar séries históricas que sirvam para definir o ponto focal a ser atingido, não deixando de lado objetivos claros. Metas qualitativas, indicadores e metodologia de monitoramento e avaliação de resultados são temas a serem enfrentados no futuro do Judiciário para resolver litígios semelhantes que interessam a muitos e se perpetuam no tempo. É preciso garantir segurança jurídica, com decisões mais rápidas, abrangentes e coerentes.

O foco na litigância de interesse público, com objetivos, metas qualitativas e indicadores mensuráveis é um dos grandes desafios do Poder Judiciário. Nesse ambiente, é importante identificar quem são os atores do Sistema de Justiça que trazem demandas coletivas, difusas de grande interesse público e social e que merecem um olhar ágil e uma resposta rápida em benefício da sociedade.

Inovar com a Agenda 2030 no Judiciário de forma interinstitucional

A Agenda 2030 apresenta temas de alta complexidade social, econômica, ambiental, institucional e de parcerias. Temas comuns que interessam e impactam todos os povos e nações, em maior ou menor intensidade. Os 17 ODS dizem respeito à pobreza, fome, saúde, educação, igualdade de gênero, água e saneamento, energia, trabalho decente, indústria, inovação e infraestrutura, redução das desigualdades, cidades e comunidades sustentáveis, consumo e produção responsáveis, ação contra a mudança do clima, vida na água, vida na terra, paz, justiça e instituições eficazes e parcerias. Esses dados são coletados em cada país com metodologia definida tecnicamente, com metas e indicadores avaliados a partir de bases de dados nacionais e são comparados no plano internacional. Contudo, os dados do Poder Judiciário (judicial e extrajudicial) não fazem parte dessa base de dados.

Quem observa os dados do País, de dentro ou de fora, não consegue ver o impacto da violação de direitos levada à solução pelo Poder Judiciário, ou o número de atos registrares e notariais que são contabilizados em cada município.

E é justamente esse o grande desa-

ffio: o Poder Judiciário deve organizar seus dados numéricos, de forma desagregada, por município, de forma acessível à população e ao Poder Público, de modo a mostrar o número de processos que são julgados e quais são os impactos em relação à violência, criminalidade, assistência, previdência, trabalho, fiscalização, consumo, e tantos outros 3.200 assuntos que são catalogados nas tabelas processuais unificadas do Poder Judiciário e que representam os atuais 78 milhões de processos ativos no acervo catalogado ao final de 2018.

A sistematização dos dados permitirá ampliar soluções extrajudiciais dos litígios, promoverá a conciliação nas ações já ajuizadas e ampliará o grau de resolutividade do Poder Judiciário, que sentenciará apenas as demandas nas quais a conciliação não for realmente possível e as causas penais. A conciliação em torno dos ODS favorecerá, em grande medida, a solução dos mais graves problemas atuais, fomentando confiança e segurança jurídica.

O papel do CNJ na definição de um papel inovador e mais resolutivo para o Poder Judiciário é adequado para a nova modernidade, em que democracia e regime de leis presidem as escolhas feitas pelos órgãos públicos, problemas novos e complexos clamam por maior resolutividade, a pauta dos grandes problemas atuais consta de uma agenda pactuada pelo Brasil junto com todos os países, e em que o mais relevante é amparar a solidificação de uma sociedade justa, livre e solidária.

Os alicerces institucionais do CNJ foram gradativa e solidamente postos pelos Presidentes e Conselheiros de cada composição ao longo de 15 anos, com o apoio dos auxiliares, servidores e colaboradores, em uma atuação coerente, atenta e sensível à sociedade civil, aos direitos humanos e à proteção da dignidade da pessoa humana. Todos devem ser igualmente saudados, pois revelaram compromisso com o serviço público e demonstraram corresponder à expectativa dos novos tempos.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça – CNJ. *Justiça em Números 2019*. Brasília/DF: CNJ, 2019. 236p.

SUSSKIND, Richard. *Online courts and the future of Justice*. Oxford/UK: Oxford University Press, 2019.

COELHO, Alexandre Zavaglia *et al.* *Inovação no judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário*. São Paulo: Blucher, 2019, 236p.

PINHO, Leda de O.; UILLE GOMES, Maria Tereza; SOUSA, Paula Ferro C.; ALVES, Clara da Mota S. P. *Perspectiva feminina da participação feminina na magistratura feminina: dos obstáculos estruturais às possibilidades de inovações institucionais*. In: CASTILHO, Ela Wiecko V.; OMOTO, João Akira; VIEGAS E SILVA, Marisa; GILBERTO, Paula. (Orgs.) *Perspectivas de gênero e o sistema de justiça brasileiro*. Brasília/DF: Escola Superior do Ministério Público da União, 2019. p. 261-284.

UILLE GOMES, Maria Tereza; CONTE, Jaqueline. O CNJ e a *accountability* na execução penal. In: MENDES, Gilmar Ferreira. (Coord.); SILVEIRA, Fabiano A. M.; MARRAFON, Marco Aurélio. *Conselho Nacional de Justiça: fundamentos, processo e gestão*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 419-435.

UILLE GOMES, Maria Tereza. Inovação, transparência e eficiência no Conselho Nacional de Justiça ao incorporar a Agenda 2030 no Poder Judiciário. In: PAIVA, Adriano Martins de. *et al.* *Democracia e sistema de justiça*. Belo Horizonte: Forum, 2020. p. 439-444. Obra em homenagem aos 10 anos do Ministro Dias Toffoli no STF.

TAVARES, Luciana Ortiz *et al.* Laboratório de inovação, inteligência e ODS do Conselho Nacional do Judiciário. In: TOFOLLI, José Antonio Dias *et al.* *Emenda Constitucional n.º 45/2004*. Brasília/DF: CNJ, 2019. p. 431-446.

Maria Tereza Uille Gomes

Doutora em Sociologia – UFPR; Mestre em Educação – PUC-PR; Especialista em Direito Administrativo e Processual Penal – PUC-PR; Professora do Mestrado em Direito – Universidade Positivo; ex-Procuradora-Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná.

Raquel Elias Ferreira Dodge

Mestre em Direito – Harvard Law School – LL.M 07; Ex-Procuradora-Geral da República, Subprocuradora-Geral da República.

Judiciário como plataforma: um caminho novo e promissor

Palmyra Farinazzo Reis Repette

Denilson Sell

Lia Caetano Bastos

Resumo: Estamos vivendo uma época de grandes transformações trazidas pelo avanço exponencial da tecnologia. O futuro não será a simples continuação do presente. Velhos problemas precisarão ser resolvidos a partir de uma nova lógica, em que a tecnologia e o homem se sobrepõem. Nenhum negócio, privado ou público, ficará à margem da mudança, porque, além da automação, a tecnologia nos proporcionou a conectividade e realçou a complexidade do mundo em que vivemos — holístico e interdependente. O objetivo deste artigo é apresentar como o Judiciário poderá evoluir para alcançar a efetiva transformação digital. Por meio da realização de uma pesquisa bibliográfica, concluiu-se que há muitas vantagens em se adotar o modelo de plataforma para o desenvolvimento do Ecossistema da Justiça, aberto à participação e ao envolvimento da sociedade.

Palavras-Chave: Judiciário como Plataforma; Transformação Digital do Judiciário.

Abstract: We are living in a time of great transformations brought about by the exponential advance of technology. The future will not be a simple continuation of the present. Old problems will need to be solved using a new logic, one in which technology and man overlap. No business, private or public, will be on the margins of change, because, in addition to automation, technology has provided us with connectivity and highlighted the complexity of the world we live in – holistic and interdependent. The purpose of this article is to present how the Judiciary can evolve to achieve effective digital transformation. By conducting a bibliographic search, it was concluded that there are many advantages to adopting the platform model for the development of the Justice Ecosystem, open to society's participation and involvement.

Keywords: Judiciary as a Platform; Judiciary Digital Transformation.

Introdução

As tecnologias digitais vêm promovendo uma série de mudanças no mundo em que vivemos, de ordem social, mercadológica e tecnológica.

Em termos sociais, as mudanças são culturais e comportamentais, evidenciadas por meio de uma sociedade cada vez mais conectada, ativa, exigente, atenta a valores sociais e ambientais, além de, como consumidora, estar mais interessada em experiências de consumo em detrimento da propriedade. Essa nova sociedade vem se autoconstruindo a partir de múltiplas interações e compartilhamento de experiências, adaptando-se e evoluindo como um reflexo das “perturbações” trazidas pelas novas tecnologias de informação e comunicação hoje disponíveis.

No campo mercadológico, os negócios estão sendo afetados de alguma forma pelas tecnologias digitais, em especial pela internet, seja por meio da velocidade das negociações, da transparência, da possibilidade de eliminação de intermediários ou dos efeitos de rede. As plataformas digitais consolidam-se como um novo modelo de negócio, que tem sido estabelecido e impulsionado pelas tecnologias de comunicação e informação. A internet, por meio da conexão de pessoas, empresas e governos, e por sua rica base de dados, proporciona o desenvolvimento de arranjos multilaterais que maximizam a aproximação entre produ-

tores e consumidores e a geração de valor pela interação entre essas partes. As empresas mais influentes do mundo na atualidade — Apple, Amazon, Google e Facebook — baseiam seus negócios em plataformas digitais e tiram proveito dos efeitos de rede para a geração de valor econômico para si e para os usuários, considerados coprodutores desse valor (O'REILLY, 2011).

As plataformas digitais são como as células no exemplo concreto de unidade autopoietica de Maturana e Varela (1995), seu funcionamento (metabolismo) ocorre a partir de uma rede de interações que conecta seus componentes (moleculares) e produz valor (moléculas), que se torna parte de sua própria estrutura (célula), compondo um perfeito ecossistema. Assim como as moléculas produzidas pela célula são produtos de sua dinâmica, mas ao mesmo tempo insumos para o seu funcionamento, contribuindo para sua constante renovação, a infraestrutura tecnológica das plataformas digitais viabiliza a coprodução de serviços pelos usuários, gerando valor para sua evolução e modernização, em um processo contínuo de troca e retroalimentação.

As tecnologias da informação e comunicação são o meio que suporta todas essas transformações, configurando-se ora como causa, ora como efeito dessas mudanças. A nova economia é baseada em dados eletrônicos, na onipresença de dispositivos conectados, no crescente poder da inteligência

artificial e em novos modelos de negócio (MCTIC, 2018).

Juntas, essas forças estão rapidamente redesenhando diversos setores da economia e, em especial, o setor público, está sendo afetado e reformulado a partir das tendências que se apresentam — no campo social, pela mudança do comportamento do cidadão e pela forma como a sociedade está demandando e experimentando os serviços; no campo mercadológico, pelas práticas comerciais em rede, que visam a agregação de valor aos usuários; e, no campo tecnológico, pela maneira como os dados são criados, armazenados, utilizados e as informações protegidas, além dos novos ambientes regulatórios que estão sendo impostos em função da evolução desse novo ambiente de negócio (ELENA *et al.*, 2014).

Os benefícios que a transformação digital pode proporcionar ao Judiciário são significativos e capazes de tornar factíveis os desafios trazidos pelo Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 16, da Organização das Nações Unidas (ODS 16), que são o de “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (ONU, 2015, p.36), traduzidos em indicadores pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2020).

Uma nova lógica de solução de problemas precisa nascer no Judiciário diante da realidade que está imposta — de heterogeneidade social, de novas demandas por serviços personalizados, de conexão entre atores pela internet, da imensa disponibilidade de dados. As restrições provocadas pela pandemia da COVID-19 estão proporcionando grande reflexão sobre o *modus operandi* do Judiciário, impondo desafios antes nunca imaginados e trazendo inovações consideradas disruptivas (até então julgadas impossíveis) — como o atendimento ao cidadão e o trabalho remotos e a criação de produtos e serviços *on-line* em tempo recorde.

Para todos, o futuro não será a simples continuação do que se apresentava até então. A pandemia evidenciou a complexidade do mundo em que vivemos e, no sentido original da palavra *complexus*, demonstrou que estamos conectados e devemos “tecer em conjunto” as soluções dos problemas. A modernização do Judiciário deve estar orientada ao atendimento das demandas da sociedade de forma ágil, transparente, eficiente e com menores custos. Lógicas de departamentalização dos serviços prestados pelo Judiciário e até mesmo a digitalização

desses serviços não trouxeram os benefícios esperados para as demandas jurídicas do Estado e da sociedade. Pelo contrário, onerou os tribunais com soluções caras e complexas de tecnologia da informação e comunicação (TIC), com baixa interoperabilidade entre as diferentes instâncias do Poder Judiciário, reforçando a lógica cartesiana da fragmentação e da ausência de visão sistêmica, não se convertendo em serviços com valor agregado para a sociedade.

Em que pese ser complexo por essência, em razão de sua composição interdisciplinar e de sua abrangência de atuação, o Poder Judiciário está organizado em uma estrutura hierárquica e departamental, subdividido em áreas de atuação, por vezes não se relacionando bem internamente e com o público externo — a sociedade. O modelo de negócio em arquitetura de plataforma, ao contrário, pressupõe a existência de requisitos técnicos relacionados à interoperabilidade, que garantem a intercomunicação entre sistemas por meio da visão sistêmica dos processos das organizações, além de requisitos organizacionais, baseados na conexão entre atores.

A ideia de “judiciário como plataforma” está baseada na proposta de “governo como plataforma”, feita por Tim O`Reilly, em 2011. O autor defendia o posicionamento do governo como agente facilitador e gestor de suas interações com a sociedade, atuando como provedor de uma plataforma onde os indivíduos e o setor privado poderiam agir como coprodutores de soluções inovadoras para o governo, baseado em suas experiências e conhecimentos (O`REILLY, 2011).

A parceria entre o Judiciário e a sociedade configurar-se-ia em um ecossistema composto por infraestrutura tecnológica, disponibilizada pelo proprietário da plataforma (Judiciário), a uma ampla gama de participantes externos, que complementaríamos a plataforma com aplicativos e serviços, fornecendo soluções inovadoras para aprimorar as inicialmente disponibilizadas na plataforma original (BROWN *et al.*, 2017).

Diferentemente do setor privado, as razões motivadoras para a adoção de plataformas pela administração pública vão além das questões econômicas, focando-se em como bem servir a sociedade diante da universalidade de serviços prestados, em um mundo de rápidas mudanças — sociais, econômicas e tecnológicas. Não se trata de delegar competência, mas desenvolver formas de articular novas competências no mercado, capazes de garantir atuação dinâmica, ágil, inovadora e eficiente de prestação de

serviços pelo Judiciário que atenda às atuais expectativas da sociedade.

Nesse sentido, o presente artigo tem por objetivo apresentar como o Judiciário pode evoluir para alcançar a efetiva transformação digital, estruturando-se em um ecossistema de plataforma que permita a participação e o engajamento da sociedade.

O artigo está estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. Na seção seguinte, será apresentada a evolução da transformação digital no Brasil e as premissas para a evolução do Judiciário. Os referenciais teóricos sobre ecossistema e plataforma estão apresentados na terceira seção. A quarta, traz a proposição de um *framework* de organização do Judiciário como Plataforma em ecossistema aberto, ressaltando os aspectos redutores e aceleradores para sua efetivação. Encerra-se o artigo com a exposição das considerações finais, seguidas pelas referências bibliográficas.

2 O processo de transformação digital brasileiro e o poder judiciário

O processo de transformação digital no Poder Executivo brasileiro encontra-se em estágio mais avançado que no Poder Judiciário, e posiciona o governo no papel de habilitador e facilitador dessa transformação, de forma a garantir a competitividade do setor produtivo, a capacitação e a inclusão da sociedade nessa nova realidade, e a atuação do Estado como prestador de ser-

viços e garantidor de direitos (MCTIC, 2018).

A Estratégia de Governança Digital do Brasil, aprovada em 2016 (Portaria nº 68, em complemento ao Decreto nº 8.638/2016, instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional), está alinhada à recomendação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018), que prevê o “uso de tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização dos governos, na criação de valor público. Baseia-se em um ecossistema de governo digital composto de atores governamentais, não governamentais, empresas, associações civis e de indivíduos, que apoiam a produção e o acesso aos dados, serviços e conteúdo por meio de interações com o governo” (MPDG, 2016).

O principal objetivo da Estratégia de Governança Digital é a criação de valor público para a sociedade, por meio da disponibilização de dados e da prestação de serviços cocriados pela interação entre governo e sociedade, mediante a aplicação dos princípios representados na figura 2.1.

Em 2018, com a edição do Decreto nº 9.319, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital foi formalizada como política pública no país, e foi instituído o Sistema Nacional para a Transformação Digital, estabelecendo a estrutura de governança para a sua implantação.

Figura 2.1 Diagrama da Estratégia de Governança Digital (Fonte: MPDG, 2016, p.16).



Os objetivos da transformação digital no governo, em essência, estão relacionados à utilização das tecnologias digitais para unir forças sociais e dinâmicas produtivas, em benefício da sociedade, de forma a (BRASIL, 2018):

- oferecer serviços públicos digitais consolidados em plataforma única;
- conceder amplo acesso à informação e a dados abertos governamentais, que possibilitem o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- promover a integração e interoperabilidade de bases de dados governamentais; e
- adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos diversos serviços e setores da administração pública.

Em que pese a importância do tratamento e uso dos dados governamentais, destacam-se outras premissas sob as quais deve evoluir a transformação digital no Judiciário, a seguir listadas e ilustradas na figura 2.2 (ATLURI *et al.*, 2017; OCDE, 2018):

- adoção de mentalidade de atuação em ecossistema digital, tecendo so-

luções em conjunto com diferentes atores, caracterizados por sua heterogeneidade e pela multiplicidade de conhecimentos, capazes de gerar resultados para a sociedade com elevado valor agregado;

- valorização dos dados como um importante ativo, que permitirão melhor conhecer as demandas urgentes por justiça, desenvolver e entregar serviços que atendam às expectativas da sociedade, monitorar as metas em direção aos ODSs para a justiça, além de fornecer evidências para a formulação de políticas públicas;
- ter o foco na sociedade como cliente final dos serviços do Judiciário, sendo o elemento central para o desenvolvimento das soluções entregues (“*human centered design*”), que podem, inclusive, ser cocriadas a partir da participação e do envolvimento dessa mesma sociedade, com foco em simplicidade e rapidez;
- desenvolvimento de parcerias com instituições públicas, privadas e com a sociedade em geral por meio de uma infraestrutura de plataformas digitais, com arquitetura padronizada, que permita a troca de dados e de ideias para a inovação no Judiciário.

Figura 2.2 Premissas para a transformação digital do Judiciário (Fonte: os autores.)



As quatro premissas apresentadas, portanto, devem servir de guia para a transformação digital do Judiciário e, sua imple-

mentação, tem o potencial de gerar impactos positivos na *prevenção* de problemas, pelo tratamento tempestivo das questões

jurídicas, com redução dos riscos de violência e impunidade, na *modernização* da justiça e da segurança, com instituições mais acessíveis e responsivas, e na *participação* dos atores que compõem o Ecosistema da Justiça para a busca de soluções mais centradas nas necessidades da sociedade.

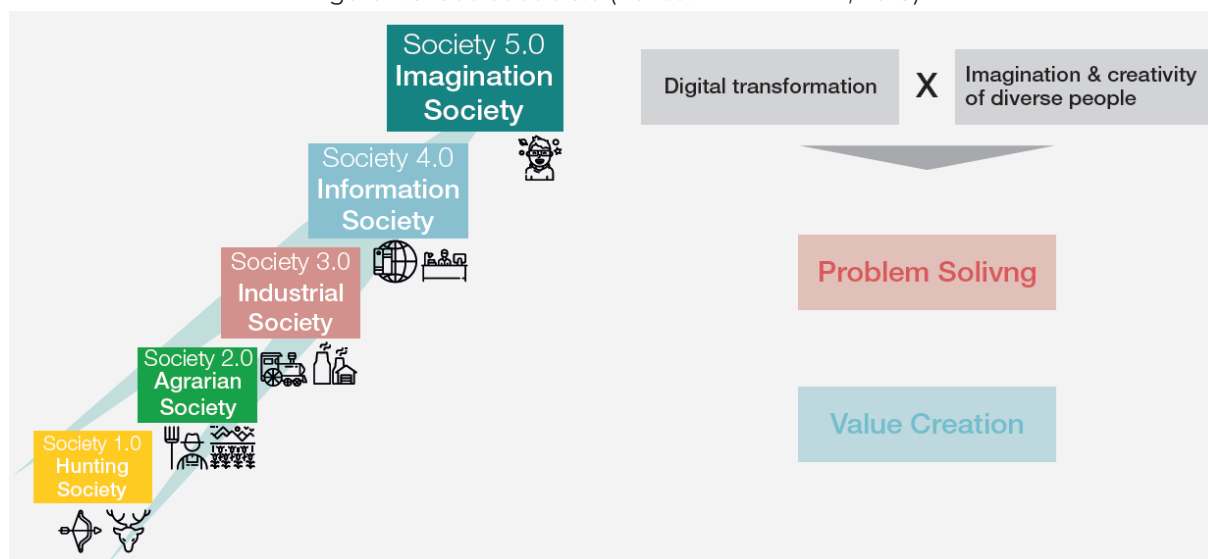
De posse de dados compartilhados pelo Ecosistema da Justiça, espera-se que as pessoas sejam capazes de exercitarem sua criatividade e imaginação para identificarem necessidades e desafios existentes na sociedade em relação ao Judiciário, a fim de criarem soluções tecnológicas com elevado valor público para as demandas da sociedade.

O reconhecimento do papel central dos indivíduos da vida operacional dos governos tem sido denominado de Governo 5.0, Sociedade 5.0 ou Sociedade da Imagem (figura 2.3). Governo 5.0 representa,

assim, a união da transformação digital à criatividade e imaginação das pessoas, que leva à solução de problemas nas mais variadas esferas da sociedade, com a geração de valor público agregado e personalizado. Representa uma mudança de paradigma de “governar para os cidadãos” para “governar com os cidadãos” e pressupõe uma maior flexibilização das instituições públicas no sentido de cocriarem e coproduzirem serviços em conjunto com a sociedade, sob medida para suas reais necessidades (Kowalkiewicz *et al.*, 2019; KEIDANREN, 2018).

A existência do Governo 5.0 está relacionada a parcerias entre os diversos ecossistemas governamentais que, de alguma forma, impactam as vidas das pessoas. No próximo item serão apresentados os conceitos de ecossistema e plataforma, com a proposição de um modelo para o Ecosistema da Justiça.

Figura 2.3 Sociedade 5.0 (Fonte: KEIDANREN, 2018)



3 Os conceitos de ecossistema e plataforma

Utilizando uma metáfora biológica, Moore (1993) definiu ecossistema como comunidade de atores heterogêneos interconectados, com competências complementares, que participam de um processo de criação de valor.

Ecossistemas, portanto, apresentam quatro características distintas (SCHEIRECK *et al.*, 2016):

- *heterogeneidade dos participantes*, que transcende as fronteiras entre os setores público e privado e se tornam parceiros no desenvolvimento de so-

luções de valor agregado;

- *interdependência e interconexão entre os participantes* sob as perspectivas tecnológica, econômica e cognitiva. Em termos tecnológicos, os participantes estão vinculados a uma plataforma compartilhada de arquitetura modular comum, cujos componentes podem ser integrados em funções especializadas a critério de cada participante. A interdependência econômica surge do compartilhamento e da disseminação de conhecimento, que impulsiona a inovação e o valor para os participantes do ecossistema. Por fim, a interdependência cognitiva refere-se às múltiplas especializações

- e habilidades dos participantes, que promovem a coesão do ecossistema, expressando sua identidade coletiva;
- *obtenção de resultados* que dificilmente poderiam ser entregues por apenas um participante, sendo geralmente advinda de produtos com arquitetura modular que permitem a composição personalizada de acordo com preferências individuais; e,
- *governança* não contratual, que envolve a definição de papéis, a complementaridade modular e o alinhamento fornecido pela plataforma do ecossistema, de forma a atingir o equilíbrio entre flexibilidade e variedade versus a necessidade de integridade e padronização.

Ecossistemas digitais são compostos pelo regulador, por desenvolvedores, fornecedores e clientes ou usuários. A conexão desses múltiplos atores é operada por plataformas, por meio de interfaces de aplicação programáveis (*Application Programming Interface* – API), que são o tecido conectivo dos ecossistemas (WEF, 2018; BELLO *et al.*, 2019). A existência de estrutura de alinhamento é essencial para que desenvolvedores criem e aprimorem a oferta de valor do ecossistema da plataforma (Gawer e Cusumano, 2008).

Brown *et al.* (2017) propõem a classificação das plataformas em três diferentes tipos:

- *plataformas internas*: compostas por um conjunto de subsistemas e interfaces internos à organização, que formam uma estrutura comum e compartilhada, a partir da qual podem ser desenvolvidos fluxos de produtos ou serviços, economizando custos fixos e beneficiando-se da reutilização de componentes;
- *plataformas da cadeia de suprimentos*: replicam a mesma estrutura compartilhada e os mesmos benefícios das plataformas internas entre diferentes órgãos da administração pública que precisam trocar informações e cooperar para produzirem serviços públicos;
- *plataformas externas ou de indústria*: compostas por infraestruturas organizacionais que permitem a coprodução de serviços por terceiros, tornando possível a criação de produtos, serviços ou tecnologias complementares para categorias distintas de usuários.

Nesse tipo de plataforma, a conexão entre atores torna a plataforma mais valiosa, pois permite que desenvolvedores acoplem os mais diversos tipos de aplicativos para diferentes públicos e demandas.

A sobrevivência e a prosperidade das plataformas dependem da orquestração de uma organização líder no ecossistema, a quem cabe manter a estrutura de alinhamento tecnológico e as especificações técnicas que garantirão a compatibilidade entre os atores participantes (TIWANA, 2014).

Ecossistemas podem evoluir com a presença de novos atores ou com o desenvolvimento de novas tecnologias e infraestruturas. Quanto mais numerosos, maior a complexidade de seus subsistemas — plataformas e aplicativos que com eles interoperam, e mais importante é a governança. A simplificação e a descrição detalhada das interconexões entre as partes de um ecossistema são formas adequadas de reduzir sua complexidade estrutural, criando dependência entre a plataforma e seus aplicativos (TIWANA, 2014).

Em resumo, ecossistema é uma comunidade de atores que se inter-relacionam. Seus membros podem ser organizações governamentais e não governamentais, universidades, empresas diversas do setor privado, os próprios indivíduos que, de alguma forma, criam valor um para o outro, por meio da produção de bens ou serviços. Plataforma é a maneira pela qual um ecossistema específico é organizado para que haja a interação entre seus participantes e, normalmente, concentra-se na redução de obstáculos para que as interações ocorram, permitindo, assim, a geração de valor entre as partes envolvidas.

A seguir, será delineada a proposta de funcionamento do Judiciário como Plataforma, seguindo as lições estabelecidas por Tim O’Reilly (O’REILLY, 2010).

4 Judiciário como plataforma

4.1 Lições para o Judiciário como Plataforma: aspectos redutores e aceleradores

Em 2011, a partir da observação do modelo de negócio das maiores corporações de dados do mundo, dentre elas Facebook, Amazon, Apple, Netflix, Microsoft e Google, Tim O’Reilly propôs sete lições para a criação do que ele denominou “Governo como Pla-

taforma”, a seguir enumeradas (O’REILLY, 2010).

- **Lição 1** – Tenha padrões abertos: a construção da plataforma deve estar fundamentada em *softwares* de fontes livres e em dados abertos, que estimulem a inovação e a criatividade, permitindo a combinação de produtos e serviços que sejam mais direcionados ao atendimento das atuais demandas da sociedade.
- **Lição 2** – Crie um sistema simples e deixe-o evoluir: um ecossistema de aplicações simples promove a generatividade, que é a capacidade dos participantes, de forma independente, criarem, gerarem, implementarem ou produzirem novos conteúdos exclusivos para esse sistema, sem ajuda ou informações adicionais dos criadores originais da plataforma.
- **Lição 3** – Projete para a participação: defina regras claras de participação e crie uma arquitetura de sistemas interoperáveis, com ênfase na padronização, modularidade e reusabilidade de componentes, que facilite a linha de montagem de novas aplicações.
- **Lição 4** – Aprenda com seus *hackers*: as melhores ideias não necessariamente virão dos criadores da plataforma, mas daqueles que quebram as regras, combinando dados de forma

inesperada e criativa para a composição de “*mashups*”¹ úteis para os usuários.

- **Lição 5** – Minere os dados: conheça o interesse dos usuários e extraia de sua participação implícita novas formas de impulsionar a criação de serviços que atendam a suas demandas mais representativas e urgentes.
- **Lição 6** – Reduza as barreiras para a experimentação: abrace a falha, a experimentação e a iteração em tempo real. Aprimore as aplicações e não se preocupe em ter versões beta perpétuas. O pensamento em plataforma é um antídoto para especificações completas, pois o custo da experimentação é reduzido e é possível descartar produtos e serviços que não atendam aos usuários.
- **Lição 7** – Lidere pelo exemplo: construa uma plataforma com recursos notáveis e disponibilize um conjunto de aplicativos que mostre seu poder. Deixe que os desenvolvedores agreguem valor ao ecossistema.

As lições de O’Reilly aplicam-se à proposta do Judiciário como Plataforma. O Quadro 4.1 expõe, de um lado, os aspectos redutores ou barreiras à sua implementação e, de outro, elementos que podem impulsionar ou representar vantagens ao seu desenvolvimento no Poder Judiciário brasileiro.

Quadro 4.1 Aspectos redutores e impulsionadores do Judiciário como Plataforma (Fonte: os autores.)

	Desenvolvimento do Judiciário como Plataforma	
	Redutores ou Barreiras	Impulsionadores ou Vantagens
Lição 1 <i>Tenha padrões abertos</i>	Restrições culturais e de segurança tecnológica disponíveis para a divulgação de dados. Lei de acesso à informação (LAI) e Lei de proteção geral de dados públicos (LGPD).	Governança do ecossistema de plataforma pelo CNJ, com imposição de regras de participação e níveis de acesso, garantindo maior segurança aos dados sensíveis, em atendimento à LAI e LGPD.

Quadro 4.1 Aspectos redutores e impulsionadores do Judiciário como Plataforma (Fonte: os autores.)
Continuação.

	Desenvolvimento do Judiciário como Plataforma	
	Redutores ou Barreiras	Impulsionadores ou Vantagens
Lição 1 <i>Tenha padrões abertos</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Dados disponibilizados por meio de aplicações em APIs², com a garantia de maior segurança e atualização das informações. • Existência de modernas tecnologias que garantam a segurança da informação, como criptografia, blockchain, certificados digitais, entre outras. • Promoção da inovação na instituição a partir do aproveitamento da criatividade da sociedade para a criação de aplicações/serviços úteis para o Judiciário e para ela própria (aplicação do conceito de “human centered design” ou projeto centrado nas pessoas e Governo 5.0). • Independência de empresas de tecnologia que vendem soluções próprias ou não interoperáveis. • Modernização do Judiciário, com a disponibilização de um ambiente digital e conectado, adequado à geração dos “nativos digitais”. • Existência de legislações brasileiras e de parcerias internacionais que regulamentam e estimulam a abertura de dados governamentais.

¹ “*Mashups*” são aplicação web que combinam conteúdos de mais de uma fonte de dados para criarem serviços completos e inovadores.

² API (“*Application Programming Interface*”) é um conjunto de métodos de comunicação claramente definidos que funciona como porta de entrada segura para acesso e utilização de dados. O uso de APIs no setor público será abordado no item 3.2 deste artigo.

	Desenvolvimento do Judiciário como Plataforma	
	Redutores ou Barreiras	Impulsionadores ou Vantagens
Lição 2 <i>Crie um sistema simples e deixe-o evoluir</i>	<ul style="list-style-type: none"> Incapacidade de evolução rápida em soluções de TIC quando comparado à iniciativa privada, decorrente da falta de servidores públicos, da burocracia do sistema, da ausência de legislação, da carência de recursos financeiros, etc. Foco no desenvolvimento de projetos e soluções de TIC que atendam às instituições específicas, não interoperáveis e com baixo potencial de reaproveitamento, que representam elevado dispêndio de recursos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> Criação de uma plataforma de arquitetura simples e modular, acessível a terceiros, no conceito de "shared-service platform" (plataforma de serviço compartilhado). Desenvolvimento e implementação de ferramentas inovadoras de TIC, que permitam a complementação e a generatividade. Possibilidade de evolução rápida de soluções tecnológicas aderentes às necessidades da sociedade, a partir da criação de APIs. Compartilhamento das melhores práticas entre as instituições públicas das mais variadas esferas e níveis da administração.
Lição 3 <i>Projete para a participação</i>	<ul style="list-style-type: none"> Falta de cultura no Judiciário, por sua forte característica hierárquica e de poder, para uma maior abertura à participação da sociedade. Ausência de legislações específicas que regulamentem os processos de participação. 	<ul style="list-style-type: none"> Governança do ecossistema de plataforma pelo CNJ, com imposição de regras de participação e interoperabilidade, que garantam a padronização, modularidade e reusabilidade na criação de novas aplicações.

Quadro 4.1 Aspectos redutores e impulsionadores do Judiciário como Plataforma (Fonte: os autores.) Continuação.

	Desenvolvimento do Judiciário como Plataforma	
	Redutores ou Barreiras	Impulsionadores ou Vantagens
Lição 3 <i>Projete para a participação</i>		<ul style="list-style-type: none"> Promoção da colaboração simples entre o Judiciário e a sociedade, permitindo que empresas privadas criem soluções inovadoras para antigos problemas. Por meio das tecnologias digitais, ter um Judiciário mais transparente, participativo e colaborativo.
Lição 4 <i>Aprenda com seus hackers</i>	<ul style="list-style-type: none"> Restrições à divulgação de dados e dificuldade em utilizá-los internamente para a geração de valor público. Ausência de recursos humanos, tecnológicos e financeiros para a construção de aplicações/serviços web. 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivo do setor privado na criação de aplicativos e "mashups" úteis para os usuários, a partir da abertura de dados do Judiciário por meio de APIs. Possibilidade de adaptação das APIs, caso identificado uso indevido de informações que não possuam valor público. Participação da iniciativa privada no desenvolvimento de soluções para o setor público representa a redução da necessidade de novos servidores, a possibilidade de inovações rápidas e constantes a um baixo custo para o Estado, com o potencial para melhor atendimento às demandas da sociedade por justiça.
Lição 5 <i>Minere os dados</i>	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de recursos tecnológicos, humanos e financeiros para realizar a mineração de dados e responder rapidamente a novas demandas da sociedade por meio da criação de aplicações e serviços web. 	<ul style="list-style-type: none"> Potencial para a melhoria da base de dados do Judiciário pela maior utilização das pessoas que a utiliza, por meio das aplicações web. Dados são a nova riqueza dos estados e a moeda de domínio dos negócios da internet. O setor público tem riqueza de dados a explorar.
Lição 6 <i>Reduza as barreiras para a experimentação</i>	<ul style="list-style-type: none"> Cultura de não aceitação de erros ou fracassos. Baixo investimento na capacitação dos servidores públicos para novas habilidades tecnológicas e humanas (criatividade e inovação). 	<ul style="list-style-type: none"> Possibilidade de adicionar, aprimorar ou retirar aplicações em tempo real, após experimentação e interação rápida com os usuários.
Lição 7 <i>Lidere pelo exemplo</i>		<ul style="list-style-type: none"> Possibilidade de atender com qualidade e de forma tempestiva às demandas da sociedade, a partir da oferta de aplicações/serviços mais direcionados às suas necessidades. Redução de custos na prestação de serviços, com a transferência para a iniciativa privada via criação de aplicações/serviços web.

4.2 Framework do Judiciário como Plataforma em Ecossistema Aberto

Em 2019, durante o Congresso de Inovação, Tecnologia e Direito para o Ecossistema da Justiça – Expojud, o CNJ lançou a Plataforma de Governança Digital do Poder Judiciário, que pretende integrar as ações de TIC dos tribunais e funcionar como repositório de arquivos, sendo dividido por linhas temáticas, que incluem inteligência artificial (IA), computação em nuvem, *Big Data*, Atos Normativos, governança e gestão, gestão de equipes, infraestrutura, atendimento (service desk), além do Processo Judicial Eletrônico – PJe.

Essa plataforma, de acordo com a classificação apresentada na terceira seção deste artigo, pode ser considerada uma

plataforma da cadeia de suprimentos, com estrutura compartilhada entre diferentes unidades do Judiciário, que precisam trocar informações e cooperar para produzirem serviços públicos. Somado à possibilidade de trabalho cooperativo, essa plataforma tem como objetivos fortalecer o desenvolvimento tecnológico colaborativo entre as unidades de TIC dos tribunais³, que hoje atuam de forma individualizada; economizar recursos públicos, atualmente investidos em soluções personalizadas; e melhorar a qualidade do atendimento à sociedade. A governança, integração e orquestração dos atores que compõem a plataforma é de responsabilidade do CNJ.

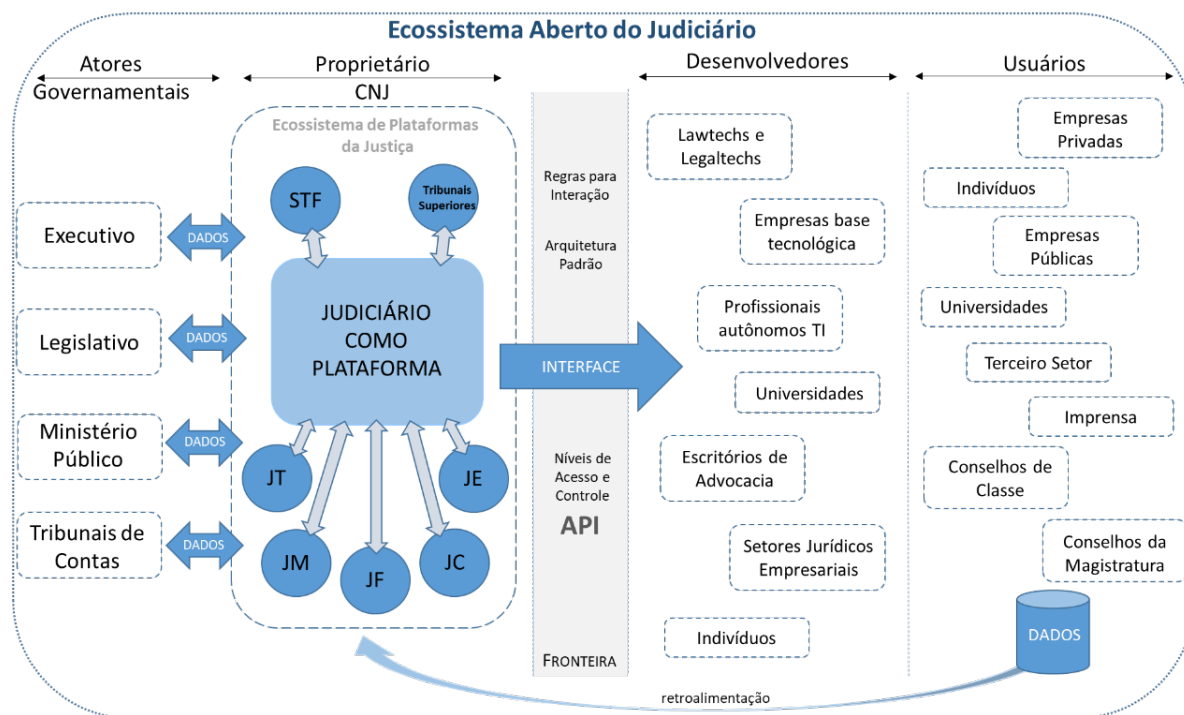
³ A Plataforma de Governança Digital do Poder Judiciário contempla um repositório de projetos de softwares e versionamento de arquivos, denominado Git-JUS, cuja utilização é obrigatória para os tribunais que já implementaram o PJe, devendo as soluções computacionais construídas a partir de agora serem interoperáveis com o PJe.

A proposta deste artigo vai além de Judiciário como Plataforma no Ecosistema da Justiça e propõe a evolução do Judiciário como Plataforma em ecossistema aberto, como ilustrado na figura 4.1, que integra atores externos ao ambiente judicial, como órgãos governamentais, desenvolvedores e usuários dos serviços da justiça que, de alguma maneira, fornecem ou consomem dados do Judiciário. Ecossistema aberto é aquele que disponibiliza dados abertos às partes interessadas que, de posse deles, tenham a chance de contribuir para a cocria-

ção de serviços públicos.

Neste artigo, Judiciário como Plataforma é entendido como um modelo técnico-organizacional, apoiado em tecnologias digitais de arquitetura com padrões abertos e moduláveis que, por meio da regulamentação e moderação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), proporciona a conexão entre seus órgãos e a sociedade para a cocriação de serviços e políticas de elevado valor público.

Figura 4.1 Framework do Judiciário como Plataforma em ecossistema aberto (Fonte: os autores.)



Legenda:

CNJ = Conselho Nacional de Justiça; STF = Supremo Tribunal Federal; Tribunais Superiores = composto pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Superior Tribunal Militar (STM); JF = Justiça Federal; JC = Justiça Comum Estadual; JT = Justiça do Trabalho; JE = Justiça Eleitoral; JM = Justiça Militar

No *framework* proposto, a governança continua sob a responsabilidade do proprietário da plataforma (CNJ), mas com a responsabilidade ampliada para a padronização da arquitetura tecnológica, modular e evolutiva bem como para a definição de regras de acesso e interação entre os participantes, sempre procurando manter equilíbrio entre controle de acesso e participação, pois quanto maiores as exigências de acesso, menor será a participação dos atores, inibindo a inovação e minando a legitimidade da plataforma (ANSELL e GASH, 2018).

Quando há a interação com atores externos à plataforma, as questões de fronteira e interface ganham relevância, destacando-se, em especial, a importância da configuração de uma arquitetura padronizada e os níveis de acesso e controles de dados por meio de APIs.

4.2.1 Arquitetura de plataformas externas

A arquitetura digital de plataformas externas deve ser composta por códigos abertos e extensíveis, por meio de interfaces padronizadas, de modo a fornecerem funcionalidades para a complementação por serviços externos modulares. Esse requisito, denominado de interoperabilidade, possui como principais vantagens as economias de escala e de substituição, que resultam da possibilidade de reutilização modular de componentes atualizáveis na plataforma, eliminando a necessidade de projetar um sistema a partir do zero (HEIN *et al.*, 2019).

Hein *et al.* (2019) destacam que as plataformas digitais com arquitetura modular possuem um núcleo estável que preserva sua base de conhecimento, porém garantem a versatilidade e a escalabilidade de no-

vos módulos a partir da oferta de recursos de fronteira, que se adaptam às necessidades dos usuários e promovem novos avanços tecnológicos.

Cordella e Paletti (2019) apontam três propriedades técnicas que tornam a arquitetura das plataformas externas capaz de suportar diferentes processos de produção de serviços e ser adaptável, quais sejam:

- decomposição: deve ser possível decompor e decompor hierarquicamente a plataforma em suas funcionalidades atômicas, constituintes e básicas, visando minimizar a complexidade geral de sua arquitetura e as interdependências entre seus diferentes componentes;
- modularidade: cada componente modular deve ser independente do restante do subsistema, a fim de evitar alterações nos módulos que afetem o comportamento ou a funcionalidade da plataforma ou de outros módulos;
- regras de *design*: os módulos devem interagir com a plataforma seguindo regras e padrões documentados e predefinidos, que sejam estáveis, mas ao mesmo tempo versáteis. Os desenvolvedores externos devem obedecer às regras de *design* para garantir a interoperabilidade entre os módulos e a plataforma.

Fazendo correlação entre os tipos de plataforma e a necessidade de segurança e controle dos dados de governo para a prestação de serviços públicos, Cordella e Paletti (2019) associaram a cada tipo de plataforma um nível de controle de dados na produção de serviços, como ilustra o Quadro 4.2.

As plataformas individuais incorporam controles rigorosos sobre o uso dos dados e limitam o processo de criação de valor às competências internas da organização. Normalmente, geram valor para serviços públicos que precisam de um alto nível de controle interno. As plataformas da cadeia de suprimentos incorporam controle de nível médio sobre o processo de criação de valor, sendo adequadas para apoiar o modo de produção associado. Por fim, as plataformas externas requerem um baixo nível de controle do processo de criação de valor, que as tornam mais adequadas para apoiar a produção de serviços que precisam e podem ser cocriados com atores externos (CORDELLA; PALETTI, 2019).

Quadro 4.2 Tipos de plataformas e modos de produção (Fonte: CORDELLA; PALETTI, 2019).

Tipo de Plataforma	Plataformas Internas	Plataformas da Cadeia de Suprimentos	Plataformas Externas
Controle	Alto	Médio	Baixo
Tipo de Serviço Público	Adequadas para produzirem serviços que necessitam de alto nível de controle de dados sobre o resultado final.	Adequadas para produzirem serviços que precisam de alto nível de controle de dados sobre o resultado final, mas que facilitam a cooperação entre diferentes órgãos da administração pública.	Adequadas para produzirem serviços que não precisam de alto nível de controle de dados e precisam de muitos recursos para serem eficazes.

Percebe-se, assim, que cabe ao proprietário da plataforma — o Judiciário — impor maiores ou menores restrições ao seu ecossistema interno, responsabilizando-se pelo controle dos dados, pela definição de abertura das interfaces e pelo nível de autonomia concedido aos atores externos. Esses fatores, que estão associados ao equilíbrio de controles da administração, alteram a governança das plataformas por meio da criação de regulamentações. Brown *et al.* (2017) explicam que as definições do nível de modularidade e de abertura da arquitetura das plataformas têm impacto direto em sua dinâmica de desenvolvimento e governança, tornando-a mais rígida ou mais flexível.

Outro aspecto relevante em ecossistemas abertos refere-se à segurança e à qualidade dos dados, em termos de padrão de apresentação. O Judiciário é proprietário de valiosa base de dados sobre os indivíduos e suas interações com a instituição nas mais diferentes unidades da Justiça, que cresce diariamente. Devido a questões culturais, a administração pública nunca considerou que seus dados pudessem ser usados por outros órgãos ou atores externos e, por isso, focaram sempre em suas próprias necessidades (Timmes, Heselwood e Harwich, 2018).

No entanto, o aproveitamento desses dados e sua conversão em valor público para a sociedade dependem diretamente de sua qualidade⁴. A melhoria dos padrões dos dados pode proporcionar maior interoperabilidade no fluxo de informações entre o Judiciário e os atores externos. Por meio de APIs é possível realizar o compartilhamento de dados, mas, para seu efetivo funcionamento, os padrões de dados devem ser adotados e fornecidos pelo governo de forma a suportar e garantir a interoperabilidade dos *softwares*.

4.2.2 A importância das APIs no setor público

Consideram-se dados qualquer tipo de informação, incluindo documentos, processos, procedimentos, banco de dados e gravações audiovisuais.

Dados abertos são aqueles disponibilizados via internet, para acesso e reutilização sem encargos financeiros, em formato legível por máquina (ELENA *et al.*, 2014). De acordo com a Open Knowledge Brasil (2020), os dados abertos devem atender aos seguintes parâmetros:

- disponibilidade de acesso: disponíveis como um todo, a custo razoável de reprodução, possível de serem baixados pela internet, em formato conveniente e modificável;
- reutilização e distribuição: fornecidos em formato que permita sua reutilização, redistribuição e combinação com outros conjuntos de dados;
- participação universal: isentos de discriminação em relação a grupos de usuários ou áreas de atuação, sem restrições de uso não comercial ou sujeito a direitos autorais;
- sustentabilidade: mantidos atualizados, com frequência definida de carregamento e com processos padronizados quanto à forma e momento de publicação.

As políticas atuais de dados abertos de governo têm como objetivo fomentar a transparência, a participação social e a integridade do setor público, coibindo ações de corrupção e abuso de poder, com vistas a recuperar a confiança das pessoas na administração pública.

Na visão de Judiciário como Plataforma em ecossistema aberto, os dados coletados e mantidos pelo Judiciário são a base para a sua modernização, seu bem de alto valor agregado, que pode permitir o alcance de soluções viáveis para resolução de conflitos e a definição de novas políticas públicas, por meio do maior engajamento e participação da sociedade na utilização e combinação de informações para a criação de valor público.

Os receios quanto à segurança e privacidade dos dados podem ser minimizados e até eliminados com a utilização de interfaces de programação de aplicativos web, denominadas de APIs. As APIs tornaram-se um componente tecnológico fundamental nas arquiteturas digitais, apresentando-se como um facilitador para as iniciativas de governo aberto, uma vez que fornecem por-

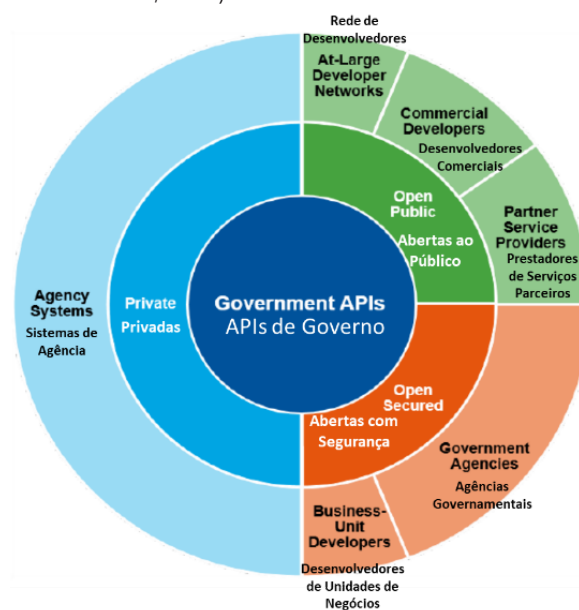
tas de entrada seguras para acesso e compartilhamento de dados (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Em linhas gerais, o uso de APIs simplifica o compartilhamento de informações e padroniza as interfaces programáveis para diferentes aplicativos, reduzindo a complexidade e o custo para a criação de novas aplicações.

Se por um lado as APIs podem facilitar a criação de novas aplicações pelos desenvolvedores, que se conectam diretamente aos bancos de dados da justiça, por outro, oferecem segurança à administração, pela possibilidade de estabelecer diferentes níveis de acesso e controle sobre seus dados. As APIs permitem a definição de quais dados estarão disponíveis a cada tipo de usuário, equilibrando requisitos de qualidade, confiabilidade e integridade. Por apresentarem arquitetura flexível, permitem, ainda, que seus componentes sejam facilmente ativados e desativados, caso verificado pelo proprietário dos dados seu uso indevido (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

A figura 4.2 ilustra os diferentes níveis de controle que podem ser aplicados no desenvolvimento de APIs para governos, em função do tipo de usuário final dos dados (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Figura 4.2 Ecossistemas possíveis em APIs de governo (Fonte: GARTNER, 2017 *apud* EUROPEAN COMMISSION, 2018)



- *Sistemas de agências privadas:* APIs usadas para facilitar o compartilhamento de dados entre sistemas dentro de uma instituição; não são visíveis a pessoas ou instituições externas e normalmente

estão sob o domínio das unidades de TIC;

- **Abertas ao público**
 - para redes de desenvolvedores em geral: APIs que não exigem permissão para acesso;
 - para desenvolvedores comerciais: APIs destinadas a desenvolvedores que fazem *mashups* e criam aplicativos para serem vendidos, com acesso bidirecional contínuo às bases de dados;
 - para prestadores de serviço parceiros: APIs abertas para parceiros do setor público ou privado;
- **Abertas com segurança**
 - para agências governamentais: APIs disponíveis para outras agências governamentais, que permitem o compartilhamento de dados após autenticação;
 - para desenvolvedores de unidades de negócio: APIs que exigem autenticação, mas os dados são consumidos e complementados por desenvolvedores de órgãos governamentais para a criação de aplicações personalizadas para a instituição.

Diante do exposto, percebe-se que as APIs fornecem a segurança necessária aos governos na abertura de dados, com a possibilidade de restrição de acesso a informações sensíveis, por meio de certificações digitais, criptografia ou outras tecnologias de controle de acesso. Para os consumidores dos dados, identificados no *framework* da figura 4.1 como atores governamentais, desenvolvedores e usuários, é a ferramenta que permite o acesso a bases de dados diversas, fáceis de serem consumidas para a criação de aplicações inovadoras que atendam às demandas da sociedade em relação ao Judiciário.

A possibilidade de utilização dos dados da justiça brasileira é muito promissora em termos de geração de valor para a sociedade. Atualmente, de acordo com a Associação Brasileira de *Lawtechs* e *Legaltechs* (AB2L, 2020), existem no Brasil mais de 100 *lawtechs* e *legaltechs* associadas, que estão focadas no desenvolvimento de serviços tecnológicos para o mercado jurídico. Esse tipo de desenvolvedor, além dos demais elencados no *framework* — empresas de base tecnológica, profissionais autônomos de

TI, universidades, escritórios de advocacia, setores jurídicos empresariais e os próprios indivíduos — terão a oportunidade de criar produtos e serviços seguros, transparentes e interoperáveis, centrados nas necessidades dos usuários do sistema judiciário do país, promovendo verdadeira transformação digital no contexto da justiça brasileira. As APIs “são o componente tecnológico crucial que sustentará a evolução dos modelos de prestação de serviços públicos, permitindo que as agências acelerem sua transformação de governo eletrônico para governo digital” (EUROPEAN COMMISSION, 2018, p. 29).

É possível que, em um futuro próximo, serviços hoje fornecidos pelo Poder Judiciário à sociedade passem a ser entregues por desenvolvedores parceiros, com maior rapidez e eficiência. Os *hackathons* se tornarão mais difundidos como uma forma de envolver a sociedade e o Judiciário, na busca de soluções centradas nas pessoas, que considerem no projeto dos serviços a experiência da jornada dos usuários. No *framework*, a aba “usuários” contempla indivíduos (G2C – governo para cidadãos), empresas (G2B – governo para empresas), universidades, entidades de classe, terceiro setor, enfim, todos aqueles que demandam serviços do Poder Judiciário.

Ao final do *framework*, evidencia-se a continuidade da geração de dados pelos usuários do ecossistema aberto do Judiciário, fonte de enorme riqueza informacional, que retroalimenta o Ecossistema da Justiça e que pode, pela mineração de dados com o uso de inteligência artificial, permitir atuação mais rápida e precisa do Judiciário às novas necessidades da sociedade.

5 Considerações finais

A proposição da estruturação do Judiciário como Plataforma em ecossistema aberto baseou-se nas premissas de (1) organização do modelo de negócio em ecossistema, com o envolvimento de uma comunidade de atores heterogêneos que se inter-relacionam por meio de tecnologias digitais para a criação de serviços de elevado valor público; (2) disponibilização de dados abertos pela internet, em padrões que possam ser acessados, utilizados e combinados para o desenvolvimento de aplicações úteis à sociedade; (3) um Judiciário conduzido pelo usuário e para o usuário, que incentive sua participação na concepção de novos serviços e na formulação de políticas públicas; e (4) um Judiciário que forneça uma

arquitetura digital em plataforma, que facilite o compartilhamento de dados entre os atores do ecossistema, tornando-se mais transparente e promovendo o aumento da confiabilidade da sociedade na instituição.

O Judiciário como Plataforma em ecossistema aberto deve atuar de acordo com as lições propostas por Tim O'Reilly, rumo a um cenário da Sociedade 5.0, representada por maior envolvimento das pessoas com as instituições públicas, graças à evolução tecnológica. Diversas vantagens podem advir da atuação em ecossistema aberto, tais como: a existência de um balcão único para acesso da sociedade aos serviços prestados pelo Poder Judiciário, função da orquestração do Ecossistema de Plataforma da Justiça pelo CNJ; o compartilhamento de dados via API com outras instituições públicas e com a sociedade, permitindo que terceiros desenvolvam aplicações que atendam com qualidade e de forma tempestiva às demandas da sociedade; a modernização do Judiciário com a disponibilização de ambiente digital adequado às novas gerações de brasileiros; a partir da governança da arquitetura em termos estruturais, privilegiar o desenvolvimento de sistemas interoperáveis, modulares e reutilizáveis pelas instituições, visando a otimização dos investimentos públicos em TIC; com o uso de inteligência artificial, ministrar os dados advindos da participação implícita dos usuários para atender a demandas emergentes e frequentes da sociedade.

A internet, as mídias sociais, a telefonia móvel e o fácil acesso a informações em tempo real estão mudando rapidamente as expectativas da sociedade com os produtos e serviços entregues pelo setor público. Cada vez mais, haverá maiores exigências por transparência, responsabilidade, acesso a informações e prestação de serviços no tempo e na forma corretos.

O Judiciário precisa embarcar nessa onda de mudanças, que acontece de forma cada vez mais acelerada. O que parece ser uma revolução digital hoje, em pouco anos, será o padrão comum. Instituições de valor serão aquelas que souberem aproveitar seu recurso mais valioso — os dados eletrônicos — em benefício dos seus clientes, a sociedade.

6 Referências Bibliográficas

AB2L – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE LAWTECHS E LEGALTECHS. Radar de Lawtechs e Legaltechs. Disponível em:

<https://www.ab2l.org.br/radar-lawtechs/>. Acesso em: 22 abr. 2020.

ATLURI, V.; DIETZ, M.; HENKE, N. Competing in a world of sectors without borders. **McKinsey Quarterly**, jul. 2017. 14 p.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Platforms as a Governance Strategy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, 28 (1), 2018. pp. 16-32.

BELLO, J. COLLINS, S., DREISCHMEIER, R.; LIBARIKIAN, A. Innovating from necessity: The business-building imperative in the current crisis. **McKinsey Digital**, abr. 2020. 7 p.

BRASIL. Decreto nº 8.638 (2016). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.319 (2018). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9319.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

BROWN, A.; FISHENDEN, J.; THOMPSON, M.; VENTERS, W. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: towards a Platform Assessment Framework (PAF). **Government Information Quarterly**, 54, 2017. pp. 167-182.

CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Propostas de Indicadores da Agenda 2030 do Poder Judiciário (LIODS). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/08/df16d3f36b0278af465368355a01329d.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

CORDELLA, A.; PALETTI, A. Government as a platform, orchestration, and public value creation: the Italian case. **Government Information Quarterly**, 36, 2019. pp. 1-15.

ELENA, S.; AQUILINO, N.; RIVIÉRE, A.P. Emerging Impacts in Open Data in the Judiciary Branches in Argentina, Chile and Uruguay, Case Study, 2014. 48p.

EPPLER, M.J. A Generic Framework for Information Quality in Knowledge-intensive Processes. **In: Proceedings of the Sixth International Conference on Information Quality**. Massachusetts Institute of Technology, 2001. p.329-346.

EUROPEAN COMMISSION. **Digital Government Benchmark API study**. Final Report. Oct. 2018. 68 p.

GAWER, A.; CUSUMANO, M.A. How companies become platform leaders. MIT

- Sloan *Management Review*, 49 (2), 2008. pp. 28-35.
- HEIN, A. *et al.* Digital platform ecosystems. **Electronic Markets**, 1, 2019. pp. 1-12. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337186627_Digital_platform_ecosystems. Acesso em: 12 mar. 2020.
- KEIDANREN Society 5.0: Co-creating the future. Disponível em: <https://www.keidanren.or.jp/en/policy/2018/095.html>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- KOWALKIEWICZ, M.; DOOTSON, P. Government 5.0: the future of public services. **The Chair in Digital Economy**, Australia, 2019.
- MATURANA, H.R.; VARELA, F.G. **A Árvore do conhecimento: as bases biológicas do entendimento humano**. Campinas, SP. Editorial Psy II, 1995. 281 p.
- MCTIC – MINISTÉRIO DA CIENCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital: E-Digital. Brasília, 2018. 108p.
- MOORE, J.F. Predators and preys: A new ecology of competition. **Harvard Business Review**, 71, 1993. pp. 75-86.
- MPDG – MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Estratégia de Governança Digital. Brasília, 2016. 35p.
- OCDE. **Revisão do Governo Digital do Brasil Rumo à Transformação Digital do Setor Público**. Principais Conclusões. 2018. 28p.
- ONU. Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. 2015. 49p. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/agenda2030/undp-br-Agenda2030-completo-pt-br-2016.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2020.
- OPEN KNOWLEDGE BRASIL. O que são dados abertos? Disponível em: <https://www.ok.org.br/dados-abertos/>. Acesso em: 20 abr. 2020.
- O'REILLY, T. Government as a Platform. **Innovations**, 6(1), 2010. Pp.13-40.
- SCHEIRECK, M.; KRCCMAR, H.; WIESHE, M. Design and governance of platform ecosystem: Key concepts and issues for future research. **Conference Paper**, Jun., 2016. 21p.
- TIMMIS S.; HESELWOOD, L.; HARWICH, E. **Sharing the benefits: how to use data effectively in the public sector**. Reform, London, 2018. 46p.
- TIWANA, A. **Platform Ecosystems: Aligning Architecture, Governance, and Strategy**. Morgan Kauffman, 2014.
- WEF – WORLD ECONOMIC FORUM. Our Shared Digital Future Building an Inclusive, Trustworthy and Sustainable Digital Society. **Inside Report**, Geneva, 2018. 48p.

Palmyra Farinazzo Reis Repette

Engenheira Civil do TRE-SC, Mestre em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da USP e Doutoranda em Engenharia e Gestão do Conhecimento pela UFSC.

Denilson Sell

Doutor em Engenharia de Produção, Professor dos Programas de Pós-Graduação em Administração (UDESC) e Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC). Pesquisador do Instituto Stela.

Lia Caetano Bastos

Professora Titular da UFSC, Doutora em Engenharia de Produção, Professora do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento (UFSC).

O Conselho Nacional de Justiça e o problema da judicialização das políticas públicas de saúde: reflexos na atuação judiciária em 2019-2020

Pedro Germano dos Anjos

Gabrielle Crus Oliveira

Resumo: Aborda o exercício do poder normativo pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ, a fim de compreender sua relevância normativa no cenário de intensificação do controle judicial das políticas públicas de saúde no Brasil nos últimos anos. Para tanto, baseia-se em pesquisas documentais e bibliográficas para enviaar por apresentar uma contextualização do fenômeno e um histórico da jurisprudência referente ao direito à saúde no país e a influência do CNJ nesse processo. Ademais, trata da legitimidade do poder normativo do Conselho e seu impacto nesse campo mediante a Recomendação CNJ nº 31/2010, cujos traços são observados em teses recentes do Supremo Tribunal Federal – STF. Assim, percebe-se a pertinência desse ato normativo no aprimoramento das fundamentações das decisões e em uma análise interdisciplinar do problema pela magistratura.

Palavras-Chave: Direito à saúde. Poder normativo. Controle orçamentário.

Abstract: Discusses the exercise of the normative power by Nacional Council of Justice – CNJ in order to understand its normative relevance in the judicialization of judicial control of health public policies intensification scenario in Brazil during the last years. For that, it is based on documental and bibliographic studies to presente a contextualization of the phenomenon and a jurisprudential background related to the right to health in the country and the CNJ's influence in that matter. Besides, explores the legitimacy of the Council's normative power and its impact in this area by means of the Recommendation nº 31/2010, whose traits are observed in recent theses of Brazilian Federal Supreme Court – STF. Therefore, it concludes the belonging of this normative act in the improvement of the decisions' justification and in interdisciplinary analysis of the problem by judiciary.

Keywords: Right to health. Normative power. Budgetary control.

Introdução

Buscamos expor sobre a relevância do exercício do poder normativo pelo Conselho Nacional de Justiça diante da intensificação das intervenções do Poder Judiciário nas políticas públicas em um contexto de judicialização das relações humanas, a partir do qual tópicos de campos diversos são encaminhados ao campo judicial para resolução. Nesse seguimento, foi examinado o recorte atinente à prestação do direito fundamental à saúde e promovida análise acerca dos reflexos da Recomendação CNJ nº 31/2010 nessa esfera, especialmente mediante as teses fixadas sobre o tema pelo Supremo Tribunal Federal em 2019-2020 e dados empíricos coletados pelo próprio CNJ, em parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (ASENSI; PINHEIRO, 2015).

À vista disso, realizamos um estudo descritivo e exploratório do fenômeno judicializante na realidade brasileira com enfoque na objetivação do direito social à saúde, bem como das implicações do supracitado ato normativo na resposta judicial a essas demandas, sob o panorama do Direito Constitucional e Administrativo. Em virtude de sua essência de iniciação científica, em trabalho acadêmico financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa da Bahia – FAPESB, o artigo é respaldado em pesquisas bibliográficas e documentais, com posterior rea-

lização de fichamentos do conteúdo. Assim, efetuamos a abordagem qualitativa quanto ao quadro teórico e à jurisprudência existente sobre o assunto, a fim de contribuir para a pauta de debates contemporâneos concernentes ao controle republicano de políticas públicas.

Nesse trabalho, objetiva-se refletir sobre os posicionamentos dos tribunais pátrios no tocante às prestações estatais de saúde e sua relação com os documentos provenientes da atuação normativa do Conselho, como órgão administrativo do Judiciário nacional. *In casu*, observa-se a concepção da Recomendação CNJ nº 31/2010 como um mecanismo para o estabelecimento de diretrizes relativas ao desempenho dos magistrados nesse setor, com o propósito de auxiliar a fundamentação das decisões e promover maior integração entre os poderes e diversas áreas temáticas atinentes, para a eficiência na tutela do direito social em comento.

Desse modo, trata do desenvolvimento da judicialização da saúde e acentua-se a reivindicação da concretização desse direito por intermédio da definição de uma linha evolutiva da jurisprudência dos tribunais superiores referente ao tema. Ademais, sublinhamos o cenário de atuação normativa do CNJ nessa seara e a presença de traços dessa atividade nas teses delimitadas pelo Pre-

tório Excelso, acerca da concessão judicial de medicamentos não registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA e da responsabilidade solidária dos entes federados, com base em aspectos elementares trabalhados por Vianna *et al* (1999), Sarlet e Figueiredo (2008), Arguelhes e Leal (2011) e demais estudiosos.

1 Fenômeno judicializante como cenário da atuação do Poder Judiciário

A judicialização consiste na conversão de conflitos políticos e sociais em debates jurídicos mediante a apresentação dessas demandas na arena judicial. Compreendido na qualidade de um fenômeno relativo às democracias contemporâneas, esse processo pode ser avaliado por meio de dois vieses (STRECK, 2013): *procedimentalista*, como razão para a perda de liberdade dos cidadãos e desestímulo à solução democrática das questões políticas em consequência das intervenções judiciais nas diversas esferas da vida; ou *substancialista*, como contexto favorável à concretização da noção de justiça (DWORKIN, 2007), particularmente a social (VIANNA, *et al*, 1999), por meio de intervenções judiciais, pontuais ou não, que desbordem dos conceitos legais, ou não.

Antes de delinear o desenvolvimento desse panorama de expansão da atividade judiciária, convém sublinhar a distinção entre judicialização e ativismo judicial. O primeiro conceito trata de um corolário da organização político-social nos regimes democráticos, caracterizados especialmente pelo modelo de Estado de bem-estar social. O segundo, por sua vez, abrange elementos de arbitrariedade e criatividade dos magistrados no exercício de sua atividade hermenêutica. Nessa perspectiva, a judicialização é um aspecto fático do desenho institucional de um país, enquanto o ativismo judicial é uma postura específica e proativa de interpretação dos textos normativos em determinado sentido (BARROSO, 2012), talvez inimaginável pelo legislador, nos desbordes de um decisionismo ou até espécie de “presidencialismo de coalizão judicial” (STRECK, 2013, p. 294-5).

Considerando que o fenômeno judicializante advém da conjuntura de atuação dos Poderes, verifica-se a existência de particularidades da sua propagação em localidades distintas. Portanto, a estrutura redemocratizante da Constituição Federal de 1988, as transformações das estratégias de interpretação do Direito, os cruzamentos do

sistema jurídico com os demais sistemas e a conseqüente intensificação da atividade legislativa representam condições facilitadoras da judicialização no Brasil (VERBICARO, 2008). Nesse quadro, a afirmação de um Estado Democrático de Direito após anos de governos autoritários restou alicerçada em um documento constitucional composto por referências econômicas, políticas e sociais responsáveis por traçar os núcleos substanciais do regime, com destaque para os direitos fundamentais e a garantia de sua proteção jurídica.

Essas circunstâncias de composição da Lei Maior denotam sinais de acerto da concepção trabalhada por Neves (2007) acerca da hipertrofia do cunho simbólico das premissas constitucionais, em detrimento de sua função jurídico-instrumental.

[...] ocorre um bloqueio permanente e estrutural da concretização dos critérios/programas jurídico-constitucionais pela in-junção de outros códigos sistêmicos e por determinações do ‘mundo da vida’, de tal maneira que, no plano constitucional, ao código ‘lícito/ilícito’ sobrepõem-se outros códigos-diferença orientadores da ação e vivência sociais (NEVES, 2007, p. 93).

Sucintamente, trata-se da observação de que a interação entre Política e Direito pode ocasionar deficiências na normatividade do conteúdo desse documento, em virtude de maior enfoque à face político-ideológica, ante a necessidade de ratificação de valores sociais, com certo prejuízo da adequação dos dispositivos aos elementos fáticos fundamentais à sua efetividade.

De outro lado, duas das formas de legislação simbólica — a “legislação-álibi” e a “voltada à dilação de conflitos sociais”— podem proporcionar, por conceito, a reação do Poder Judiciário, porquanto constituem em verdade uma “antiatividade legislativa”. Desse modo, houve não apenas objetivo de evasão ou desvio de finalidade constitucional, mas também a intenção de violar contínua e casuisticamente o texto constitucional (NEVES, 2007, p. 31-42 e 94).

Constatam-se também indicadores da ideia de dirigismo constitucional, dotada de perspectiva concretizadora em relação às normas principiológicas, por versarem de forma mais abstrata, principalmente sobre os direitos fundamentais sociais. Nessa seara, “[...] o dirigismo constitucional realinha o eixo hermenêutico, deslocando-o para uma concepção de estatalidade positiva que aspira realizar a justiça social e a proteção dos

hipossuficientes.” (RODRIGUES, 2013, p. 181). Sob esse ângulo, a existência dos direitos sociais seria uma das razões pelas quais os cidadãos passaram a ajuizar mais ações e atribuir ao Judiciário a função de garantidor desses dispositivos, mediante suas ordens relativas à efetivação das políticas públicas pelo Executivo.

Essa prerrogativa de tutela dos direitos dos cidadãos por intermédio da atividade jurisdicional, prevista constitucionalmente, demonstra um cenário de universalização do acesso à justiça. Entretanto, a intensificação da judicialização e a maior percepção de suas implicações no desempenho dos outros poderes justificam os constantes questionamentos acerca de sua legitimidade democrática. Em consonância com Cappelletti (1999), essas indagações possuem relação com a tradição jurídica considerada. Dessa forma, essa posição mais presente do Judiciário é comum nos países de *common law*, nos quais o sistema de precedentes provoca o reconhecimento da criação do Direito pela jurisprudência, porém estranha aos países de *civil law*, em que costuma haver atuação mais restrita dos julgadores devido ao formalismo da ciência jurídica.

Sob esse prisma, deve-se assinalar que a previsão na Lei Maior da função jurisdicional de salvaguarda dos direitos fundamentais, por meio da justiciabilidade desses preceitos, indica que a atribuição dessa competência advém do exercício da soberania popular, afinal, a Carta Magna foi elaborada pelos representantes do povo. Nesse sentido, os magistrados efetuam a representação funcional dos sujeitos em circunstâncias de falhas nos diálogos interinstitucionais e, assim, assumem posição de agentes políticos, o que não se confunde com violação ao princípio de separação dos poderes.

No tocante a essa questão, é válido aludir à teoria da capacidade institucional, comumente atribuída aos estudiosos Cass Sustein e Adrian Vermule. Em síntese, trata-se de deliberar acerca das habilidades e limitações das instituições para a formação de decisões, logo, refletir sobre a conjuntura mais favorável à resolução dos conflitos os quais têm sido encaminhados à arena judicial, a exemplo do controle de políticas públicas. Esses limites se referem tanto às aptidões cognitivas, como à juridicidade das ações, seus impactos em outros sistemas e à confiabilidade do material que fundamenta as colocações (ARGUELHES; LEAL, 2011).

Nesse quadro, percebe-se uma capacidade institucional do Judiciário para promover intervenções nessas searas, haja vista sua função de garantir os direitos fundamentais e os mecanismos, os quais têm desenvolvido a fim de conferir suporte a essa atuação, como o ato normativo relativo à judicialização da saúde a ser abordado em tópico posterior. Não obstante, deve-se salientar que:

[...] A dinâmica dessas análises deve considerar, por óbvio, tanto as provisões como as limitações das instituições envolvidas em cada um dos diferentes cenários sob consideração. Enfatizar apenas habilidades ou restrições pode ser decisivo para que uma alternativa de decisão seja sobrevalorizada ou para criar visões idealizadas de instituições ('nirvanas' institucionais) [...] (ARGUELHES; LEAL, 2011, p. 41).

Desse modo, faz-se necessário adotar uma abordagem crítica quanto aos possíveis excessos do fenômeno judicializante, pois uma capacidade mais adequada do Judiciário para a resposta a determinadas situações conflitivas pode não resultar na substituição do Legislativo ou Executivo por esse poder. Trata-se de um risco sempre presente, até porque não se vê tantas críticas ao protagonismo judicial, discricionarismo ou ativismo, pelos adeptos do constitucionalismo de efetividades, como Paulo Bonavides e Luís Roberto Barroso (STRECK, 2013, p. 181).

A doutrina nacional já alinha críticas e reflexões ponderadas, como a de Humberto Ávila, sobre a desvalorização da Constituição por intermédio de discurso judicial oportunista (ÁVILA, 2009b, p. 201). Há perigo de ditadura do Judiciário, “[...] diuturnamente reforçada pelo discurso elitista e excludente da racionalidade jurídica da ponderação [...]” (KAUFMANN, 2011, p. 210) e de possível “Supremocracia”, dado que “[...] o Supremo passa a ser responsável por emitir a última palavra sobre inúmeras questões de natureza substantiva, ora validando e legitimando uma decisão dos órgãos representativos, outras vezes substituindo as escolhas majoritárias [...]” (VIEIRA, 2009, p. 487-8).

No que tange ao controle judicial de políticas públicas, convém então adotar um modelo moderado, para atuar na excepcionalidade, somente diante da omissão ou da ineficiência da administração na garantia e concretização de direitos fundamentais sociais e núcleo político do Estado Social previsto em nossa Constituição (STRECK, 2013)

ou, ainda, para afastar a “delegação legislativa” e as legislações “suspeitas” que signifiquem grave retrocesso no âmbito dos direitos fundamentais (ELY, 2010, p. 176-7 e 183). Sob esse prisma, Ely sistematiza o devido controle pelo Poder Judiciário:

[...] em primeiro lugar, existem casos concretos em que uma motivação inconstitucional, mesmo da parte do legislativo, pode ser constatada com toda plausibilidade; e, em segundo lugar, que haverá casos em que um ato que intuitivamente parece inconstitucional só poderá ser apresentado efetivamente como tal com base na teoria da motivação (ELY, 2010, p. 184-5).

De qualquer modo, o modelo moderado deve vir acompanhado de uma teoria de decisão judicial para impedir posturas ativistas, descoladas da realidade administrativa, financeira e orçamentária dos entes públicos. Essa necessidade resta patente tanto na evolução jurisprudencial da matéria, quanto nas tentativas do CNJ de tentar disseminar protocolos processuais para atendimento de tantas demandas sociais.

2 Evolução jurisprudencial acerca do controle judicial das políticas públicas de saúde

A judicialização da saúde passa a integrar a realidade brasileira com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o evidente fenômeno de constitucionalização das distintas esferas da vida. Desde então, houve a construção de uma jurisprudência em consonância com as perspectivas históricas acerca da objetivação do direito social à saúde no país, por intermédio de políticas públicas de cunho social e econômico, associada à justiciabilidade dos direitos.

Conforme Valle e Camargo (2011), a existência de conflito entre os direitos fundamentais à saúde e à inafastabilidade de uma jurisdição efetiva, quanto ao meio para a materialização do direito social, implica a indispensabilidade da utilização do princípio hermenêutico de concordância prática ou harmonização. Afinal, faz-se necessário aplicar a interpretação que ocasiona o menor sacrifício de um dispositivo em relação a outro, porquanto não há distinção de valor entre os bens jurídicos protegidos constitucionalmente, o que também justifica a excepcionalidade das intervenções do Judiciário nesse setor.

Os posicionamentos dos tribunais superiores no que tange à prestação estatal do direito à saúde podem ser ordenados em

três etapas (BALESTRA NETO, 2015). Inicialmente, era defendida a tese de que as normas nas quais estavam contidos os direitos em pauta eram dotadas de eficácia limitada e caráter programático. A classificação de José Afonso da Silva (2008) denota que a produção de seus efeitos requer a promoção de medidas pelos órgãos estatais legislativos, executivos, jurisdicionais e administrativos, pois apenas delimitam diretrizes relativas às finalidades do Estado Democrático de Direito. Dessa maneira, não poderiam ser objeto de ações judiciais porque não possuíam aplicabilidade direta e imediata.

Já a norma de eficácia limitada, não possui eficácia direta, pois está condicionada a um instrumento normativo específico (eficácia indireta, mediata, reduzida). São exemplos os dispositivos cuja redação expressa “A lei regulará”, “a União promoverá” e “É dever do Estado”.

A tarefa de regular a matéria que veiculam foi outorgada pela Constituição ao legislador ordinário (ditas “de legislação”) ou ao Administrador para realizar uma “política pertinente” (normas ditas “programáticas”), restando em aberto o controle dessa atividade nos dois casos em sede de omissão legislativa ou administrativa (ANJOS, 2014, p. 243).

Sob essa ótica, Globekner (2011) interpreta que o fenômeno judicializante evidencia a localização do direito à saúde em uma espécie de plano suspenso por se distanciar dos direitos individuais de primeira dimensão, ao depender precipuamente de uma pretensão positiva do Estado e dos preceitos de segunda dimensão, pois a sua inserção no rol de direitos sociais já seria suficiente para suprir a sua carência de concreção legislativa. Essa percepção encontraria respaldo na referida classificação dessas disposições como normas programáticas, uma vez que sinalizam os princípios a serem materializados a partir das políticas de governo. Restaria apenas uma “eficácia negativa”, como explicita Virgílio Afonso da Silva:

[...] se não se tem o direito subjetivo no seu aspecto positivo, como poder de exigir uma prestação fundada numa norma constitucional programática, surge ele, porém, em seu aspecto negativo, como possibilidade de exigir que o Poder Público não pratique atos que a contravenham (SILVA, 2009, p. 177-8).

Nesse diapasão, apenas

Seriam, pode-se asseverar, *princípios* que teriam a *eficácia mínima* de toda e qualquer norma: informam interpretação

do ordenamento jurídico, ser vigentes (no sentido de rígidas constitucionalmente) e servir ao controle de constitucionalidade (inconstitucionalidade de leis supervenientes contrárias aos princípios instituídos pelas normas *programáticas*), ou seja, apenas no aspecto negativo (ANJOS, 2014, p. 244).

A partir da década de 2000, as reivindicações judiciais da população passaram a salientar os conflitos decorrentes da contraposição entre a garantia do princípio da dignidade da pessoa humana e a teoria da reserva do possível. Essa discussão ressaltou a noção básica da escassez de recursos materiais para a satisfação das prerrogativas conferidas formalmente aos cidadãos, a qual suscita a inevitabilidade de uma seleção de demandas prioritárias para a configuração de um mínimo existencial, porquanto todos os direitos implicam custos.

Assim, com influência da teoria dos princípios e a consequente necessidade de sopesamento entre princípios constitucionais (ALEXY, 2010), começou-se a compreender a eficácia plena do direito fundamental à saúde, em virtude da exigência da sua materialização para a garantia de uma existência digna. Na prática, prevaleceu a dignidade da pessoa humana como fundamentação, de modo a ocorrer um atendimento quase indiscriminado às ações ajuizadas em relação a prestações de saúde.

Nessa conjuntura, a etapa jurisprudencial ora em comento pode ser concebida como marcada pelo viés da confirmação, a partir do qual a fundamentação das decisões, em sua maioria favoráveis aos demandantes, seria apenas uma corroboração de intuições do julgador, em consequência do caráter absoluto e primordial atribuído ao direito à saúde (FREITAS, 2018), mais um viés a modelar a interpretação judicial, que acaba por automatizar a atividade do intérprete. Contudo, ao considerar que a definição do mínimo existencial varia consoante a situação suportada por cada requerente (SARLET; FIGUEIREDO, 2008), constata-se a natureza determinante de uma instrução processual com elementos probatórios suficientes para a avaliação pelo juiz da necessidade ou não de assistência a algum pleito por via judicial.

Por fim, o terceiro estágio da jurisprudência coaduna-se com essa percepção acerca do mínimo existencial, pois é caracterizado por uma litigância centrada na apreciação das particularidades de cada caso em razão do aumento da quantidade

de demandas. Em 2009, foi convocada uma audiência pública pelo Supremo Tribunal Federal com o intuito de discutir essa temática, no decorrer da qual foram apresentados argumentos relacionados à segurança e efetividade das ações, disponibilidade de recursos financeiros, princípios regulamentadores do Sistema Único de Saúde – SUS e ao papel do Judiciário no controle das políticas dessa seara (GOMES *et al*, 2014). Nessa direção, é válido mencionar o julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada nº 175 pelo Pretório Excelso, em que foram fixados parâmetros para as respostas judiciais às ações de saúde (STF, 2010).

Em consonância com a colocação do ministro Gilmar Mendes no referido julgado, a princípio deve ser considerada a existência ou não de política pública referente ao pedido efetuado. Em seguida, analisa-se a razão pela qual determinada prestação de saúde não é fornecida pelo SUS, nas hipóteses de oferecimento de um serviço ou insumo alternativo ou de ausência de um tratamento específico para a patologia. Por fim, faz-se necessária a apresentação de provas durante a instrução processual, com o fito de evitar a concessão precipitada de medidas cautelares para o atendimento de pleitos que poderiam ser supridos por medidas já promovidas pelo poder público.

Esses novos entendimentos jurisprudenciais foram complementados pelas Resoluções nº 107/2010 e nº 238/2016, do Conselho Nacional de Justiça, bem como pela Recomendação CNJ nº 31/2010. Haja vista o propósito desses atos normativos, qual seja, fornecer suporte técnico no que tange à solução judicial das demandas de saúde, depreende-se que as orientações contidas na recomendação objeto desse estudo visam ao que Sarlet e Figueiredo (2008) intitulam como “revitalização do papel ativo do Judiciário”, pois tratam de promover desempenho mais eficaz dos magistrados na composição das lides.

Essa nova postura a ser observada pelos tribunais pátrios revela a adoção de “[...] teoria externa para a definição dos limites ao direito à saúde [...]” (CEDENHO, 2016, p. 139), uma vez que se trata da avaliação pelo magistrado com base nas circunstâncias fáticas, as quais são alheias à delimitação meramente jurídico-normativa desse direito social. Nessa fase, há intensificação dos questionamentos acerca das implicações orçamentárias do controle jurisdicional das

diligências responsáveis pela concretização dos preceitos fundamentais.

Conquanto as decisões no campo de judicialização da saúde possam ser percebidas como estímulos para as “ações prestativas do bem”, equivalentes às providências adotadas para a realização das pretensões positivas necessárias à materialização dos direitos sociais pelo Estado (AMARAL, 2001), identifica-se crescente realocação de recursos na execução orçamentária vinculada às políticas públicas de saúde, com influências negativas à própria capacidade orçamentária de entes federados e ao princípio constitucional do planejamento orçamentário. Desse modo, ressalta-se a imprescindibilidade de considerar as forças econômicas como aspectos fáticos no desenrolar dos processos, pois tais demandas judiciais afetam diretamente a universalidade no acesso aos serviços de saúde, preconizada no artigo 7º, I, da Lei Orgânica da Saúde como diretriz para as operações governamentais.

3 Exercício do poder normativo pelo CNJ e a Recomendação CNJ nº 31/2010

Antes de examinar um dos principais atos referentes ao quadro de alargamento da judicialização da saúde no país, deve-se abordar o contexto da atuação normativa do órgão administrativo do Judiciário. Criado em 2004 por intermédio da Emenda à Constituição nº 45, o Conselho Nacional de Justiça teve sua legitimidade questionada em diferentes ações de controle de constitucionalidade e confirmada no julgamento da ADI nº 3.367, pelo STF. Na ADI nº 4.638, ressaltou-se inclusive que “[...] a escolha pelo constituinte derivado do termo ‘Conselho’ para a instituição interna de controle do Poder Judiciário mostrar-se-ia eloquente para evidenciar a natureza administrativa do órgão e para definir, de maneira precisa, os limites de sua atuação.” (STF, 2012).

Em seguida, tornou-se objeto de discussão o exercício de seu poder normativo, cuja constitucionalidade foi declarada mediante a ADC nº 12, pela qual foi fixado entendimento acerca da natureza primária dos atos normativos do CNJ, dado que advém diretamente da CF/88, em observância ao artigo 103-B, §4º, I. Declarou-se a constitucionalidade da Resolução CNJ nº 7/2005, sobre vedações à prática de nepotismo em todos os tribunais:

Os condicionamentos impostos pela Resolução 7/2005 do CNJ não atentam contra a liberdade de prover e desprover cargos

em comissão e funções de confiança. As restrições constantes do ato resolutivo são, no rigor dos termos, as mesmas já impostas pela Constituição de 1988, dedutíveis dos republicanos princípios da impessoalidade, da eficiência, da igualdade e da moralidade. Improcedência das alegações de desrespeito ao princípio da separação dos poderes e ao princípio federativo (STF, 2008).

Consonante Silva (2011, p. 38), o fenômeno de constitucionalização do Direito trata-se da irradiação dos efeitos das normas constitucionais aos outros ramos do direito. Assim, ocasiona substituição da noção de legalidade estrita pelo conceito de juridicidade, de modo que o fundamento de validade de determinados atos administrativos encontra-se na Lei Maior, sem a necessidade de previsão infraconstitucional (BINENBOJM, 2006). Em análise do voto proferido pelo relator da ADC nº 12, o então ministro Ayres Britto, Déborah Silva (2014) salienta que a atuação normativa primária do CNJ está prevista também no inciso II do artigo 103-B, §4º, o qual versa sobre o dever de assegurar a tutela dos princípios da administração pública quando praticados atos administrativos na esfera do Judiciário.

Portanto, haveria a aplicação da teoria norte-americana dos poderes implícitos, segundo a qual a mera delimitação de objetivos para a configuração de órgãos administrativos implica autorização para a prática de sua atividade regulamentar (SILVA, 2014). Contudo, faz-se essencial sublinhar que, originalmente, essa doutrina confere ao Legislativo a atribuição de averiguar se a lei é um meio necessário e apropriado para a consecução de competência prevista constitucionalmente (HODUN, 2015).

Nesse sentido, observa-se que a teoria foi importada para o Brasil com alteração para a prerrogativa de que o próprio Judiciário efetue o reconhecimento desse poder implícito, independentemente de posicionamento do legislador (SOUSA, 2017). Pode-se, então, compreender a execução do poder normativo pelo CNJ na qualidade de instrumento crucial para viabilizar a concretização de suas finalidades, consolidadas em dispositivo constitucional.

No tocante à judicialização, em exercício desse poder foi expedida pelo Conselho a Recomendação CNJ nº 31/2010, com enfoque direcionado às demandas judiciais de saúde, a fim de propor aos tribunais formas de auxiliar a fundamentação das deli-

berações atinentes ao controle jurisdicional das políticas desse setor, por intermédio da disponibilização de suporte técnico para a apreciação dos referidos pedidos e da observação da conjuntura comunitária em relação à prestação desse direito. Para mais, constam orientações às escolas de formação de magistrados com a intenção de que a disciplina de direito sanitário seja desenvolvida tanto nos cursos oferecidos como em eventos e mobilizações científicas sobre a matéria.

Na perspectiva de Cavalcante (2017), a publicação e os corolários desse ato evidenciam traços da já citada teoria da capacidade institucional, porquanto prezam pela compreensão pelos juízes acerca dos efeitos sistêmicos de suas decisões no âmbito da judicialização da saúde, a partir da complementação de seus juízos de valor por materiais especializados. Com esse raciocínio, percebe-se o desenvolvimento da dimensão objetiva dessa capacidade institucional (ARGUELHES; LEAL, 2011), a qual se constitui por capacidades materiais, ilustradas pela configuração dos núcleos de apoio técnico relativo às demandas de saúde, e funcionais, observadas no processamento e uso desses dados assimilados pelos magistrados na fundamentação de suas decisões.

Não obstante entendimento pacificado a respeito da legitimidade da atuação normativa do CNJ, ainda há debates quanto aos limites dessa função. Ao considerar que a amplitude de um produto do poder regulamentar é inversamente proporcional à densidade normativa do dispositivo legal que lhe dá origem (ARAGÃO, 2001) e que os dispositivos identificados como princípios são particularizados por seu elevado grau de abstração anterior à interpretação do texto (ÁVILA, 2009a), constata-se que a quantidade de premissas apresentada pela recomendação em tela encontra respaldo no viés principiológico da disposição constitucional sobre o direito à saúde.

Ademais, os atos editados pelo Conselho derivam da coleta de dados para a elaboração de seus relatórios referentes ao desempenho do Judiciário nacional. No panorama abordado, assinalado pelas tentativas de delimitação do conteúdo desse direito social, assim como pelo intenso crescimento do número de demandas judiciais de saúde e suas implicações sobre os orçamentos públicos, tal ato normativo visa à uniformização da jurisprudência e, conseqüentemente, melhor *performance* do

Poder Público no que tange às políticas da área.

A execução dessa competência pelo CNJ promove a criação de uma zona de interface com a independência jurisdicional, por via abstrata e prévia à decisão, em detrimento de interferência nesse segmento (MOREIRA, 2015). Isto é, essa atuação normativa não provoca relação de sobreposição entre o órgão administrativo e os tribunais pátrios, porquanto somente implica a definição de diretrizes e instruções para a execução efetiva da jurisdição. Nesse sentido, ter-se-ia restabelecimento da independência jurisdicional a partir do bom funcionamento do Conselho, uma vez que é o órgão responsável por zelar pela atividade judiciária.

Portanto, percebe-se que a edição de uma recomendação não confere ao Conselho o poder de revisão das decisões que sejam incompatíveis com suas proposições. Nesse contexto, a Recomendação CNJ nº 31/2010 visa à orientação dos magistrados para que adotem determinadas condutas capazes de promover maior eficiência nas respostas judiciais às demandas de saúde, mas não gera a possibilidade de correção dos atos jurisdicionais contrários a essa proposta.

4 Traços da Recomendação CNJ nº 31/2010 no contexto atual

Com alicerce na evolução do cenário de judicialização da saúde analisada previamente, notam-se vínculos entre as iniciativas do Judiciário destinadas ao assentamento das respostas judiciais a tais demandas, haja vista a concepção da Recomendação CNJ nº 31 pelo CNJ no ano seguinte à audiência pública convocada pelo STF com o intuito de discutir o tema. Sob essa ótica, tem-se embasamento para afirmar que a execução do poder regulamentar pelo Conselho está vinculada a algum suporte legal ou jurisprudencial (SILVA, 2014, p. 161). Outrossim, é possível observar influências desse ato normativo no decurso dos entendimentos do Pretório Excelso, ainda que seja direcionado à atuação nos Tribunais de Justiça dos Estados e Tribunais Regionais Federais.

A princípio, é válido mencionar o posicionamento do ministro Gilmar Mendes no julgamento da STA nº 421, ocorrido já durante a vigência da Recomendação CNJ nº 31, o qual enfatizou a relevância da instrução processual das ações de saúde com relatórios médicos. Nessa ocasião frisou-se

a necessidade de materiais técnicos capazes de fundamentar os pleitos e comprovar as particularidades da situação concreta, elementos essenciais para o juízo a ser efetuado pelo magistrado, por intermédio da adequação do caso ao conteúdo do direito à saúde, e destacados no texto normativo em tela. Considerando o lapso temporal entre a expedição do ato, em 30 de março de 2010, e o feito tratado, sucedido em 24 de abril de 2010, pode-se perceber que o voto sublinhado exprime o paradigma da terceira fase jurisprudencial comentada anteriormente e consolidado na recomendação examinada.

Não obstante tal referência, efetuada a título de ilustração dos reflexos da Recomendação CNJ nº 31/2010 na jurisprudência, tenciona-se abordar suas nuances em três teses fixadas pelo STF em 2019-2020 na seara do controle judicial de políticas públicas de saúde. A primeira trata da inviabilidade de concessão judicial de medicamentos não registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, ressalvadas algumas hipóteses. A segunda, por sua vez, diz respeito à existência de responsabilidade solidária dos entes federados, em virtude da competência comum de prestação dos serviços de saúde.

Em 17 de novembro de 2011 foi reconhecida a existência de repercussão geral da questão tratada no Recurso Extraordinário nº 657.718/MG, referente à obrigatoriedade ou não de o Estado fornecer medicamento não registrado na ANVISA, qualificada como Tema nº 500 no STF.

SAÚDE – MEDICAMENTO – FALTA DE REGISTRO NA AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA – AUSÊNCIA DO DIREITO ASSENTADA NA ORIGEM – RECURSO EXTRAORDINÁRIO – REPERCUSSÃO GERAL – CONFIGURAÇÃO. Possui repercussão geral a controvérsia acerca da obrigatoriedade, ou não, de o Estado, ante o direito à saúde constitucionalmente garantido, fornecer medicamento não registrado na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA (STF, 2011).

No julgamento do mérito, fixou-se a tese pela *impossibilidade* de se obrigar o Estado a fornecer medicamentos experimentais, em regra, aqueles que não possuem registro na ANVISA, pois ele é o órgão responsável por garantir a segurança e eficácia no que tange à prestação do direito à saúde (bem por isso tais ações devem ser propostas contra a União). No entanto, o Pretório Excelso salientou a hipótese de concessão desses insumos quando constatada a ex-

trema necessidade do medicamento, a incapacidade financeira do paciente e de sua família, além da mora irrazoável na apreciação do pedido de registro, configurada após o prazo máximo de noventa dias previsto no art. 12, §3º, da Lei nº 6.360/1976.

Os requisitos para configurar-se a mora são: a) existência do requerimento de registro no Brasil, exceto para medicamentos órfãos para doenças raras e ultrarraras; b) o registro em renomadas agências de regulação estrangeiras; e c) ausência de substituto terapêutico registrado no Brasil. Irônica e tragicamente, a decisão não foi efetiva, porquanto a destempe: a requerente teria direito ao fornecimento conforme tais regramentos, mas faleceu antes do Acórdão.

Na mesma linha, recentíssima decisão julgada em repercussão geral, no RE nº 566.471/RN, de que o Estado não é obrigado a fornecer *medicamentos de alto custo* solicitados judicialmente, *quando* não estiverem previstos na relação do Programa de Dispensação de Medicamentos em Caráter Excepcional, do Sistema Único de Saúde. As situações excepcionais ainda serão definidas na formulação da tese de repercussão geral para o Tema nº 06, em assentada posterior (STF, 2020).

Considerando que evitar autorizar o fornecimento de medicamentos de alto custo, não registrados ou em fase experimental, salvaguardadas as hipóteses previstas em lei, consiste na segunda conduta sugerida aos magistrados no ato normativo analisado (dispositivo I, alínea b.2 da Recomendação CNJ nº 31/2010), depreende-se que há influência direta na tese abordada. Nesse seguimento, cabe assinalar que essas concepções jurisprudencial e normativa derivam de interpretação sistemática do ordenamento pátrio, visto que o artigo 12 supracitado prevê que nenhum medicamento ou insumo farmacêutico pode ser entregue ao consumo antes de registrado no Ministério da Saúde.

Deve-se pontuar, também, que a verificação da existência ou não de um medicamento alternativo com registro no país, a fim de identificar a referida hipótese de excepcionalidade para a concessão judicial, possui relação com a diretriz para a juntada de relatórios médicos aos autos dos processos acerca do direito à saúde. Desse modo, apenas reitera a substancialidade desses materiais para uma instrução processual efetiva, necessária à formação de juízo especializado e completo pelos juízes competentes.

Já em 5 de março de 2015 houve o reconhecimento da repercussão geral bem como a reafirmação de jurisprudência dominante, no Recurso Extraordinário 855.178/SE, relativo à responsabilidade solidária dos entes da Federação pelo dever de prestação de assistência à saúde, classificada como Tema nº 793 do STF.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DIREITO À SAÚDE. TRATAMENTO MÉDICO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS ENTES FEDERADOS. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. REAFIRMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente, ou conjuntamente (STF, 2015).

Apesar do julgamento do mérito nessa oportunidade, o ministro Marco Aurélio ostentou pronunciamento favorável à afetação da questão constitucional pelo Tribunal Pleno. Assim, em ensejo da apreciação de embargos de declaração no dia 22 de maio de 2019, os quais foram rejeitados, ocorreu deliberação sobre a concepção de tese de repercussão geral.

Dessa forma, em 23 de maio de 2019 restou fixada tese segundo a qual a solidariedade das obrigações dos entes federados nas demandas de prestações de saúde advém de sua competência comum nesse setor e cabe ao juiz conduzir o cumprimento das ordens decorrentes dos pedidos apresentados, em observância aos critérios de descentralização e hierarquização. Ainda, e não menos importante, a autoridade judicial deve utilizar o mesmo parâmetro para estabelecer o ressarcimento àquele que tiver suportado o ônus financeiro.

Importante mencionar, ademais, que o Superior Tribunal de Justiça adere a tal entendimento, antes mesmo da repercussão geral reconhecida, inclusive para afastar a violação a dispositivos infraconstitucionais, como se depreende do Acórdão proferido no REsp nº 1.756.010:

[...] no que diz respeito à apontada violação aos arts. 2º; 4º; 5º; 6º, I, “d”, e VI, 7º, I, II, IV e IX; 19-M, 19-N, 19-O, 19-P, 19-Q, 19-R, 19-T, e 19-U, da Lei 8.080/1990, sob o argumento de que deve ser respeitada a organização das políticas públicas em prol do acesso a todos de modo igualitário aos serviços estatais, observa-se que, comprovadas a eficácia e a necessidade do tratamento solicitado, é

inafastável o reconhecimento do direito à tutela requerida [...] (STJ, 2018).

Nesse cenário, é preciso averiguar a atribuição concernente a cada ente, especialmente em razão da organização do SUS, além de detectar a promoção ou não de políticas públicas por esse ente responsável. Para tanto, faz-se oportuno contatar os gestores para essa avaliação da conjuntura da comunidade em questão e, então, determinar a inscrição do postulante em programas assistenciais desenvolvidos na localidade, medidas identificadas entre as sugeridas pelo Conselho na Recomendação CNJ nº 31/2010 (dispositivo I, alíneas b.3 e b.5 do ato).

É válido destacar que em pesquisa empírica consolidada em 2015 pelo CNJ, com levantamento de dados dos Tribunais de Justiça de seis estados, foi constatado que a maior parte das respostas judiciais às demandas de saúde não fez referência à Recomendação CNJ nº 31/2010 nem aludiu ao Núcleo de Apoio Técnico do Judiciário – NAT-JUS como estratégia para a atuação judiciária nesse campo (ASENSI; PINHEIRO, 2015, p. 16). No entanto, observou-se tendência à utilização dessa ferramenta mediante a solicitação e juntada de relatórios técnicos para a avaliação dos casos concretos, no sentido de fomentar fundamentação mais especializada das decisões. Desse modo, apesar da carência de citações diretas às medidas promovidas, salienta-se o impacto do ato normativo examinado, o qual deve ser expandido em virtude dos entendimentos recentes do Pretório Excelso, haja vista sua influência em relação aos demais tribunais pátrios.

No tocante às implicações da judicialização da saúde no orçamento público, brevemente abordadas em tópico anterior e sobre as quais o ato normativo em exame não versa diretamente, verifica-se que a jurisprudência carece de tratamento mais aprofundado, especialmente quanto à legalidade orçamentária das intervenções do Judiciário.

Em análise de acórdãos publicados pelo STF entre 2010 e 2011 (MAZZA, 2013), logo após a Audiência Pública da Saúde, observa-se que as principais colocações relativas à questão orçamentária tratam sobre a inadmissibilidade do não fornecimento de medicamentos sob a justificativa de seu alto custo, devido à existência de política de dispensação de medicamentos excepcionais, e a não presunção de lesão à ordem e à economia decorrente do atendimento às demandas. Assim, constata-se omissão das

sentenças em relação à observância das regras e princípios orçamentários bem como à necessidade de realocação de recursos financeiros no cumprimento das ordens judiciais.

Nesse diapasão, Asensi e Pinheiro (2015) identificam a capacitação inteligente dos sujeitos envolvidos na judicialização da saúde como desafio do cotidiano decisório, porquanto depende de conhecimentos específicos sobre a saúde e, especialmente, de diálogo efetivo entre as instituições competentes para a materialização desse direito. Esse reconhecimento da imprescindibilidade de avaliação interdisciplinar das demandas, bem como da cooperação entre o Judiciário e a administração pública, ressaltou também a necessidade de manifestação da vontade política de magistrados e gestores para a transformação desse cenário.

Ao deliberar sobre o assunto, Lima (2013) realça a adoção pela jurisprudência de uma visão comutativa, em detrimento de um ideário de justiça distributiva, a qual depende dessa avaliação interdisciplinar com amparo das matérias econômicas e da administração pública. Dessa forma, a percepção do direito à saúde na qualidade de direito público social tem sido utilizada somente como instrumento retórico para a sua consolidação como prerrogativa individual indisponível, materializada mediante as intervenções do Judiciário. Esse tipo de atuação jurisdicional pode ser considerado *álibi*, na previamente comentada perspectiva simbólica de Marcelo Neves (2007), pois demonstra um discurso de tutela dos direitos fundamentais deficiente de reflexão acerca da situação fática global.

Inclusive, a pesquisa nacional aplicada com apoio do CNJ identificou que “[...] as demandas apresentadas versam de forma predominante sobre aspectos curativos da saúde (medicamentos, tratamentos, próteses etc.) e menos sobre aspectos preventivos (vacinas, exames etc.) [...]” (ASENSI; PINHEIRO, 2015, p. 16). Ainda, sublinhou que esses pleitos tratam, majoritariamente, sobre questões individuais.

Tais dados evidenciam que a judicialização da saúde no Brasil tende a ser superficial nos planos horizontal e vertical. No plano horizontal, as demandas de saúde pertencem à microlitigação, isto é, se concentram em ações individuais. Já no plano vertical, versam sobre parte das medidas as quais devem ser promovidas pela administração pública (ASENSI; PINHEIRO, 2015, p.

16). Entretanto, as demandas deveriam ser profundas: abarcar o máximo de sujeitos beneficiários a cada demanda e concentrar os pedidos em demandas que abarcassem os serviços de saúde como um todo, incluindo as medidas preventivas. Esse acúmulo de ações individuais gera desafios para as partes, o Judiciário e a própria gestão em saúde, com impactos orçamentários e administrativos de realce, ocasionando impossibilidades de planejamento (STF, 2020).

Nesse viés, Mendes Neto (2013) apresenta proposta no sentido de lidar com os impactos dessas decisões nos orçamentos públicos por intermédio do próprio Judiciário. Para o autor, tem-se a possibilidade de o Conselho participar do processo de elaboração das leis orçamentárias, a julgar pelo suporte normativo nos objetivos constantes da Resolução CNJ n. 70/2009, a qual prevê o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário.

Sob essa ótica, entende-se que a emissão de relatórios pelo Conselho acerca do funcionamento desse poder lhe fornece subsídios para comprovar a intensificação das demandas judiciais de saúde e, com base nesses dados, cooperar com a formulação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Desse modo, seria possível sinalizar a quantidade de recursos a ser destinada pela administração pública a essa área e, então, viabilizar a redução de custos com a execução de ordens judiciais.

Considerações finais

Nesse artigo, analisamos a função e atuação do Conselho Nacional de Justiça em seu viés normativo e sua importância no contexto de judicialização da saúde no Brasil, por intermédio da presença de traços dos seus atos normativos na jurisprudência atual. Compreendemos, então, que a concepção da Recomendação CNJ nº 31/2010 como meio para impulsionar o atendimento mais especializado às demandas judiciais de saúde demonstra o papel do órgão administrativo do Judiciário nacional na orientação e aprimoramento da conduta dos magistrados nessa seara.

Dessa forma, foi constatada a expansão do fenômeno judicializante no âmbito de materialização do direito à saúde em virtude de sua fundamentalidade formal e material, bem como da prerrogativa constitucional de inafastabilidade de jurisdição

efetiva. Nessa conjuntura, o exercício da justiciabilidade dos direitos acarreta postura mais ativa dos tribunais pátrios no controle de políticas públicas e, conseqüentemente, impactos orçamentários da resolução desses pleitos. Assim, faz-se necessário avaliar as ferramentas das quais esse poder dispõe para deliberar nesse sentido e os efeitos sistêmicos de suas decisões, aspectos trabalhados na referida recomendação e que evidenciam nuances da teoria da capacidade institucional nessa atuação do Conselho.

Por intermédio do julgamento pelo STF dos recursos extraordinários nº 566.471/RN em 2020 e de nº 657.718/MG e 855.178/SE, em 2019, percebemos que as teses fixadas nessas ocasiões revelam o reconhecimento da relevância de aspectos sinalizados na Recomendação CNJ nº 31/2010. No tocante aos dois primeiros julgados, o entendimento pela inviabilidade de concessão judicial de medicamentos não registrados na ANVISA, ressaltadas algumas hipóteses, reproduz um dos dispositivos do documento supracitado e repisa a substancialidade da juntada de relatórios médicos aos autos das demandas atinentes ao direito à saúde para a realização de instrução processual adequada.

Quanto ao terceiro julgamento citado, a reafirmação da jurisprudência dominante no sentido de afirmar a responsabilidade solidária dos entes da Federação pelo dever de prestar assistência à saúde sinaliza a necessidade de observar a organização do Sistema Único de Saúde e averiguar o quadro de políticas públicas delineado pelos gestores, também em consonância com o previsto no ato normativo em comento. Assim, as decisões ora exaradas pelo Pretório Excelso reiteram o teor das diretrizes estabelecidas pelo CNJ e denotam os corolários da execução do poder regulamentar por esse órgão.

Sob esse prisma, pode-se observar não apenas a legitimidade dessa modalidade de atuação do Conselho, a qual possui natureza primária, haja vista a previsão constitucional de tal poder normativo, mas o seu relevo no restabelecimento da independência jurisdicional mediante o fomento à atividade judiciária mais eficiente. Não obstante, constata-se da análise da jurisprudência pátria a carência de abordagem mais aprofundada em relação aos impactos no orçamento público das decisões judiciais de controle da prestação estatal do direito à saúde.

Concluimos do presente estudo, portanto, a pertinência da Recomendação CNJ nº 31/2010 diante das dificuldades de

delimitação do direito à saúde e da fundamentação técnica especializada das deliberações no atendimento a esses pleitos. Por conseguinte, verificou-se o desempenho do Judiciário nacional na ampliação de sua capacidade institucional a fim de oportunizar resolução apropriada às reivindicações dos cidadãos no contexto de crescente incorporação das demandas sociais à arena judicial.

Referências

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2010.

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ANJOS, Pedro Germano dos. Hermenêutica e aplicabilidade dos textos constitucionais: revisitando a eficácia normativa constitucional. *In*: PAMPLONA, Rodolfo; ASSIS, Luis Carlos (Org.). **Hermenêutica Aplicada**. São Paulo: Saraiva, 2014, v.1, p. 241-264.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. Princípio da legalidade e poder regulamentar no estado contemporâneo. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 225, p. 109-29, jul./set. 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/47568/44782>. Acesso em: 15 fev. 2020.

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 38, 2011. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/01_Arguelhes_Leal.pdf. Acesso em: 2 mar. 2020.

ASENSI, Felipe Dutra; PINHEIRO, Roseni (Coord.). **Judicialização da saúde no Brasil: dados e experiências**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: www.cnj.jus.br/publicacoes. Acesso em: 10 mar. 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 10. ed. ampl. atual. São Paulo: Malheiros, 2009a.

ÁVILA, Humberto. Neoconstitucionalismo: entre a “ciência do direito” e o “direito da ciência”. *In*: SOUZA NETO, Cláudio Pereira de;

SARMENTO, Daniel; BINENBOJM, Gustavo (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009b.

BALESTRA NETO, Otávio. A jurisprudência dos tribunais superiores e o direito à saúde – Evolução rumo à racionalidade. **Revista Direito Sanitário**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 87-111, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.23169044.v16i1>

p87-111. Acesso em: 30 ago. 2019.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição, democracia e supremacia judicial: direito e política no Brasil contemporâneo. **Justiça@ Revista Eletrônica da Seção Judiciária do Distrito Federal**, Brasília, DF, a. 3, n. 19, p. 1-50, ago. 2012. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1794/2297>. Acesso em: 2 mar. 2020.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28 mar. 2020.

BRASIL. Lei nº 6.360/1975, de 23 de setembro de 1976. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 set. 1976.

_____. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 1990.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?** Tradução de Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1999.

CAVALCANTE, Ramon Gabriel Matos. **Judicialização do direito à saúde e a recomendação nº 31/2010 do CNJ**: instrumentos para uma jurisdição constitucional aberta ou superação da (in) capacidade institucional do Judiciário? 2017. 158f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Mestrado e Doutorado, Área de Concentração em Direitos Sociais e Políticas Públicas, Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/2084>.

Acesso em: 26 jun. 2019.

CEDENHO, Antonio Carlos. **Critérios jurídicos do supremo tribunal federal na**

construção do acesso à saúde. 2016. 254f. Tese (Doutorado em Direito Constitucional) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/19857/2/Antonio%20Carlos%20Cedenho.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação CNJ nº 31**, de 30 de março de 2010. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atosnormativos?documento=877>. Acesso em: 29 mar. 2019.

_____. **Resolução CNJ nº 7**, de 18 de outubro de 2005. Disponível em: http://www.trtsp.jus.br/geral/tribunal2/Trib_Sup/STF/CNJ/Res_07_05.html. Acesso em: 29 maio 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 70**, de 18 de março de 2009. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_bra_STF_res70.pdf. Acesso em: 29 maio 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 107**, de 6 de abril de 2010. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=173>. Acesso em: 29 mar. 2019.

_____. **Resolução CNJ nº 238**, de 6 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3191>. Acesso em: 29 mar. 2019.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

ELY, John Hart. **Democracia e desconfiança**: uma teoria do controle judicial de constitucionalidade. Tradução Juliana Lemos. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

FREITAS, Juarez. Interpretação judicial: exame crítico dos vieses. **Revista da AJUFERGS**, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, n. 10, p. 57-84, 2016/2018. 2018. Disponível em: [http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/15040/2/Interpretacao_](http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/15040/2/Interpretacao_Judicial_exame_critico_dos_vieses.pdf)

[Judicial_exame_critico_dos_vieses.pdf](http://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/15040/2/Interpretacao_Judicial_exame_critico_dos_vieses.pdf). Acesso em: 8 jul. 2019.

GLOBEKNER, Osmir Antonio. **A saúde entre o público e o privado**: o desafio da alocação social dos recursos sanitários escassos. Curitiba: Juruá, 2011.

GOMES, Dalila Fernandes. *et al.* Judicialização da saúde e a audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal em 2009: o que mudou de lá para cá? **Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 100, p. 139-56, jan./mar. 2014. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v38n100/0103-1104-sdeb-38-100-0139.pdf>. Acesso em: 1º fev. 2020.

HODUN, Milozs. **Doctrine of Implied Powers as a judicial tool to build federal Politics** – comparative study on the doctrine of implied powers in the European Union and the United States of America. 2015. 320f. Tese (Doutorado em Direito) – School of Law, Reykjavik University. Reykjavik. Islândia. Disponível em: <https://skemman.is/bitstream/1946/20824/1/Doctrine%20of%20implied%20powers%20as%20a%20judicial....pdf>. Acesso em: 19 fev. 2020.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Direitos Humanos, Direito Constitucional e Neopragmatismo**. São Paulo: Almedina, 2011.

LIMA, Fernando Rister de Sousa. **O paradoxo da atuação do supremo tribunal federal em direito à saúde: uma descrição sistêmico-pragmática (Luhmann – Pierce) num diálogo com Marcelo Neves**. 2013. 223f. Tese (Doutorado em Filosofia do Direito e do Estado) – Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6345>. Acesso em: 29 fev. 2020.

MAZZA, Fábio Ferreira. **Os impasses entre a judicialização da saúde e o processo orçamentário sob a responsabilidade fiscal: uma análise dos fundamentos decisórios do supremo tribunal federal**. 2013. 160f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6135/tde-21052013-162419/pt-br.php>. Acesso em: 6 fev. 2020.

MENDES NETO, João Paulo. **A tutela do direito à saúde e a integração legislativa na constituição federal: uma investigação de efetividade do poder judiciário sob a ótica do conselho nacional de justiça**. 2013. 171f. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6124>. Acesso em: 06 fev. 2020.

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Atuação do conselho nacional de justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências**. 2015. 308f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6124>. Acesso em: 06 fev. 2020.

MOREIRA, Diogo Rais Rodrigues. **Atuação do conselho nacional de justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências**. 2015. 308f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6124>. Acesso em: 06 fev. 2020.

<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/6937>. Acesso em: 06 fev. 2020.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 2007.

RODRIGUES, Márcia Sleiman. **Análise das decisões da presidência do STF sobre o direito fundamental à saúde**. 2013. 260f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/3410/M%c3%a1rcia%20Sleiman%20Rodrigues.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 29 fev. 2020. SARLET, Ingo Wolfgang; FIGUEIREDO, Mariana Filchtiner. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 24, jul. 2008. Disponível em: https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao024/ingo_mariana.html. Acesso em: 25 fev. 2020.

SILVA, Déborah Leite. **Os limites do poder regulamentar do conselho nacional de justiça no contexto do estado constitucional brasileiro**. 2014. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/20313>. Acesso em: 6 fev. 2020. SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. **A Constitucionalização do direito: os direitos fundamentais nas relações entre particulares**. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Virgílio Afonso da. **Direitos fundamentais: conteúdo essencial, restrições e eficácia**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA, Pedro. **A importação da teoria dos poderes implícitos: uma análise comparativa entre a teoria dos poderes implícitos na suprema corte estadunidense e no supremo tribunal federal**. 2017. 59f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília. Distrito Federal. Disponível em: <http://bdm.unb.br/handle/10483/18997>. Acesso em: 17 fev. 2020.

STF. Supremo Tribunal Federal. ADC nº. 12. Relator: Ministro Ayres Britto. DJ, 20 ago. 2008. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça**

Eletrônico, 18 dez. 2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 33671 AgR/DF**. Relator: Ministro Cezar Peluso. DJ 17 mar. 2006. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>. Acesso em: 29 maio 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. ADI nº 4384 AgR/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ 07 fev 2019. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, 19 fev. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 566.471/RN. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ 11 mar 2020. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, 17 mar. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 657.718/MG. Relator: Ministro Marco Aurélio. DJ 17 nov. 2011. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, 12 mar. 2012.

_____. Supremo Tribunal Federal. RE 855.178/SE. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ , 5 mar. 2015. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. STA 175-AgR/CE. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ, 17 mar. 2010. Tribunal Pleno. **Diário da Justiça Eletrônico**, 30 abr. 2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Informativo STF**. Brasília: 1º a 3 fev. 2012, nº 653. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo653.htm>. Acesso em: 29 maio 2020.

STJ. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.756.010**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Segunda Turma. DJ, 3 set. 2018. **Diário da Justiça Eletrônico**, 4 set. 2018.

STRECK, Lênio Luis. **Jurisdição constitucional e decisão jurídica**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

VALLE, Gustavo Henrique Moreira do; CAMARGO, João Marcos Pires. A audiência pública sobre a judicialização da saúde e seus reflexos na jurisprudência do supremo tribunal federal. **Revista de Direito Sanitário**, São Paulo, v. 11, n. 3, p. 13-31, nov. 2010/fev. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rdisan/article/view/13220/15034>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

VERBICARO, Loiane Prado. Um estudo sobre as condições facilitadoras da judicialização da política no Brasil. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 4, n. 2, p. 389-406, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a03v4n2.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2020.

VIANNA, Luiz Werneck *et al.* **A judicialização da política e das relações sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena. *Supremocracia*. In: SARMENTO, Daniel. (coord.). **Filosofia e Teoria Constitucional Contemporânea**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

Pedro Germano dos Anjos

Mestre em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Especialista em Direito Tributário pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários (IBET/SP). Professor Assistente de Direito Constitucional na Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC).

Gabrielle Crus Oliveira

Graduanda em Direito na Universidade Estadual de Santa Cruz. Pesquisadora de IC na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (2019/2020).

A Gestão Estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça

Richard Pae Kim

Fabiana Andrade Gomes e Silva

Resumo: O fenômeno da aplicação das metodologias de gestão estratégica nos entes públicos é relativamente novo, em especial no Brasil, decorrente das reformas administrativas públicas ocorridas no país no fim do século XX. As perspectivas gerencialistas da chamada *New Public Management* — nova Gestão Pública — propõem um serviço público mais flexível, eficiente, de melhor qualidade e direcionado ao cidadão usuário. O presente trabalho visa analisar a gestão estratégica na administração do Poder Judiciário e os seus impactos na consolidação das suas políticas públicas judiciárias. São nele definidos os conceitos de planejamento, estratégia, sua relação com o modelo de gestão gerencial e o histórico de seu surgimento no Judiciário brasileiro. Ao longo deste artigo, também será possível verificar os avanços alcançados pelo Poder Judiciário brasileiro em função da atuação do Conselho Nacional de Justiça na construção desse processo nos seus 15 anos de existência.

Palavras-chave: Judiciário; gestão estratégica; Conselho Nacional de Justiça; eficiência.

Abstract: The phenomenon of the application of strategic management method in public entities is relatively new, especially in Brazil, due to the public administrative reforms that took place in the country at the end of the 20th century. The managerialist perspectives of the so-called New Public Management – NPM – propose a more flexible, efficient, better quality public service and directed to the user citizen. This paper aims to analyze the strategic management in the administration of the Judiciary and its impacts on the consolidation of its judiciary public policies. The concepts of planning, strategy, their relationship with the management model and the history of their emergence in the Brazilian Judiciary are defined. Throughout this article, it will also be possible to verify the advances achieved by the Brazilian Judiciary due to the performance of the National Council of Justice in the construction of this process in its 15 years of existence.

Keywords: Judiciary; strategic management; National Council of Justice; efficiency.

1. Introdução

O Poder Judiciário, além de órgão garantidor de direitos no exercício de sua função primária, qual seja, a jurisdicional, como acontece em qualquer outro poder estatal, deve buscar o cumprimento de suas tarefas constitucionais também por meio de políticas públicas judiciárias — respeitando-se sempre o princípio da solidariedade, que há de ser um dos vetores principais de sua atuação para efetivar os direitos dos cidadãos.

Além dos próprios tribunais e de seus agentes, o Poder Judiciário nacional, por meio do Conselho Nacional de Justiça — órgão criado em 14 de junho de 2005 pela Emenda à Constituição nº 45/2004, conhecida como emenda da “Reforma do Poder Judiciário” — passou a atuar como ente protagonista na elaboração de políticas públicas judiciárias nacionais, em especial, para resolver os problemas que deram ensejo à sua própria criação.

A despeito de ainda não se encontrarem pacificadas algumas questões afetas aos limites de suas competências, não há dúvida de que as atividades que o Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo como órgão de planejamento e de coordenação do Judiciário nacional têm se mostrado essenciais, não só para alcançar soluções

aos problemas acima elencados, mas também para garantir a eficácia e o aprimoramento dos direitos fundamentais dos cidadãos. Aliás, como já restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.367/DF, de relatoria do Ministro Cesar Peluso, em suma, as atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda à Constituição nº 45/2004 são: o controle e a supervisão da atividade administrativa e financeira do Judiciário nacional e o controle ético-disciplinar de seus membros.

Supervisionar, no caso, não significa apenas fiscalizar, mas também participar do processo de modernização da gestão, inclusive, e contribuir para elaborar os planejamentos estratégicos de interesse do Judiciário.

Como bem mencionado pelo eminente Ministro Dias Toffoli, Presidente do Conselho Nacional de Justiça, na sua apresentação ao Relatório CNJ da gestão do ano de 2019, “decorridos quinze anos da Reforma do Judiciário, muitos foram os avanços alcançados pelo Conselho Nacional de Justiça, durante as suas várias composições, para bem atender ao destinatário dos serviços: o cidadão, o jurisdicionado”, *verbi gratia*, durante o ano de 2019, investiu-se “na gestão estratégica, na utilização das tecnologias e melhoria dos sistemas de automação, na atuação intersetorial e interinstitucional, de forma a

trazer os demais poderes e a sociedade civil para encontrarmos, de forma cooperativa e democrática, as melhores soluções para os desafios do Judiciário brasileiro¹; e a gestão adequada dos acervos pelos tribunais, de forma estratégica, acabou, pela primeira vez na última década, por reduzir os casos pendentes, diminuir a taxa de congestionamento, invertendo a tendência que vinha sendo observada ao longo dos últimos dez anos.

Também é correto afirmar que o Conselho não substituiu a administração dos tribunais. Também é verdade que o CNJ deve ter, como premissa inafastável, admitir que os demais órgãos do Poder Judiciário nacional são os “primeiros responsáveis pelos próprios destinos e, somente diante de sua inegável insuficiência ou deficiência de todas as ordens, é que deverá o órgão central atuar”².

Nesse passo, a instituição do planejamento e gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário representa um marco entre as atividades do CNJ na busca pelo aperfeiçoamento da prestação jurisdicional.

Como se sabe, as políticas públicas não constituem objeto apto ao tratamento de “verdadeiro” ou “falso”, como já alertava Maria Paula Dallari Bucci (2013). Elas consistem em problemas permeados por elementos de valor ou conveniência, considerados um somatório de interesses, de arranjos institucionais e que compõem um processo dialético³. Elas só gerarão os resultados pretendidos, de forma eficiente, caso haja um estrito respeito ao posicionamento estratégico do ente ou do Poder.

Nesse contexto, de forma inédita, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu as suas metas, a partir de 2009, e definiu a sua Missão, Visão e Objetivos Estratégicos, elementos essenciais de plano estratégico, a serem seguidos por todos os órgãos do Poder Judiciário, direcionando-os para boa execução da Estratégia Nacional definida. Também, no ano de 2018, dividiu as atribuições da Secretaria-Geral do CNJ e criou a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, elevando o patamar de atuação do Conselho nas ações estratégicas do Judiciário e do próprio CNJ.

Assim, pela história dos primeiros quinze anos desse novel órgão de estatura constitucional, podemos verificar que, não só por meio de seus atos normativos e atos administrativos, como também pela implantação de determinadas políticas judi-

ciárias e políticas intersetoriais, decorrentes da cooperação com outros poderes, o Conselho Nacional de Justiça tem conseguido ampliar, ano a ano, de forma cada vez mais eficaz, o atendimento aos direitos dos cidadãos.

2. Planejamento Estratégico do Judiciário: do primeiro ao terceiro ciclo

Aplicando-se as modernas teorias da administração⁴ ao aparelho público, o posicionamento estratégico, ou planejamento estratégico, como se sabe, é a criação de uma posição única e valiosa que deve envolver um conjunto de atividades que deve ter como objetivo fundamental atingir os resultados pretendidos de forma diferencial, sustentável e satisfatória ao usuário de seus serviços. Logo, o planejamento estratégico auxilia as organizações a delinear seus objetivos, especificando as ações adequadas que devem ser executadas para atingi-los.

Feita a conceituação de planejamento estratégico, é importante compreender o termo estratégia. A estratégia diz respeito à compreensão da organização e do seu ambiente; envolve questões relativas ao caminho determinado, assim como o processo de se determinar esse caminho, definição do que ou não fazer.

A estratégia possui múltiplas funções, quais sejam: dar rumo, permitir a concentração dos esforços, definir a organização, servir como fonte de coerência interna, e propiciar, inclusive, uma perspectiva de resultados de longo prazo.

O fenômeno da aplicação das metodologias de gestão estratégica nos entes públicos é relativamente novo, em especial no Brasil, decorrente das reformas administrativas públicas ocorrida no país no fim do século XX. Como se sabe, baseada na nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM), “a perspectiva gerencialista propõe um serviço público mais flexível, descentralizado, eficiente, de melhor qualidade e orientado ao cidadão, aproximando-se do setor privado (Bresser-Pereira, 1998; Costa, 2008; Peters, 2008). Após as mudanças pretendidas pelas reformas gerencialistas, principalmente na década de 1990, os dirigentes passaram a lidar com muitos paradoxos, relacionados à transformação contínua das organizações (Barbieri, 2012). Esses paradoxos estimularam estudos relacionados a es-

⁴ Vide artigo de Michael E. Porter, sobre “o que é estratégia” na prestigiada obra da Harvard Business Review. CHRISTENSEN, Clayton M. ...[et. al.]; Harvard Business Review. Desafios da gestão. Rio de Janeiro: Sextante, 2018, p. 187-224.

tilos de liderança, estrutura organizacional, medidas de desempenho, administração de recursos humanos, tecnologia, cultura e estratégia no setor público (e.g. Salles; Villardi, 2017; Nascimento; Emendoerfer; Gava, 2014; Moura; Souza, 2016)⁵.

O planejamento pressupõe conhecer determinada realidade. Para escolher o caminho certo a seguir, a organização precisa se autoconhecer e entender o contexto em que está inserida. Dessa forma, é possível traçar ações visando aos objetivos definidos. Para que o planejamento estratégico possa alcançar os seus objetivos, a missão, os valores e as metas estabelecidas pelo ente ou órgão público, eles devem ser reais e concretos o suficiente, de modo a reforçar a estratégia e para ela contribuir.

No primeiro Encontro Nacional, bem pontuou em seu discurso de abertura o então Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Gilmar Mendes, o seguinte:

“...os órgãos do Judiciário que todos somos, não podemos atuar como se fôssemos ilhas – algumas até hoje, infelizmente, sem qualquer ponto de intersecção. A necessidade de se manter permanentemente canais de comunicação, de intercâmbio de experiências e compartilhamento de soluções decorre da premência desse indispensável autoconhecimento. Até porque, para planejar, é preciso conhecer.”

E o citado Ministro, assim concluiu seu discurso:

“O Conselho Nacional de Justiça, cumprindo o papel constitucional a si reservado, chama a si a responsabilidade de órgão de coordenação, planejamento e supervisão administrativa do Poder Judiciário, com a finalidade precípua de alcançar o máximo de eficiência, de modo a tornar eficaz a prestação jurisdicional”.

Houve, naquele ano, importante movimento de integração, de autoconhecimento da Justiça brasileira, voltado para estabelecer diretrizes que seriam aplicáveis a todos os órgãos do Judiciário, buscando, ao cabo, transformar, modernizar e agilizar a prestação jurisdicional. Nasceu, então, o embrião do planejamento estratégico do Judiciário naquela primeira reunião.

Após encontros regionais que foram realizados em todo o país, na tentativa de diagnosticar os problemas e soluções identificadas pelos órgãos do Judiciário, foram levadas à votação as metas de nivelamento e o plano estratégico nacional que, em seguida, restaram formalizados.

A Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009, que instituiu o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, representou um passo importante em disseminar a cultura de administração gerencial, voltada para resultados, e a importância do planejamento estratégico como ferramenta de gestão pelos órgãos da justiça brasileira.

A metodologia definida pelo CNJ, para executar e avaliar a Gestão Estratégica no Poder Judiciário, foi o BSC – *Balanced Scorecard*, criado pelos autores Kaplan e Norton, inicialmente voltado para organizações da iniciativa privada. Pelo BSC é construído o mapa estratégico, figura que traduz e melhor comunica a estratégia da organização e apresenta objetivos interligados, às vezes agrupados em um mesmo tema estratégico, por meio de relações de causa e efeito, ao longo de quatro perspectivas. O mapa possibilitará aos gestores alcançar sua missão e visão.

Embora essa metodologia tenha sido criada e desenvolvida para o setor privado, diante do sucesso dos resultados obtidos, conforme se extrai de estudos científicos e empíricos, acabou sendo ela acolhida pela administração pública em geral⁶, em especial, porque se mostrou como um importante instrumento de gestão para comunicar, implementar e avaliar a execução da estratégia dos segmentos públicos.

Aliás, a partir da boa experiência da cidade norte-americana de Charlotte, na Carolina do Norte, no início da década de 1990, que passou a seguir uma estratégia de criação de valor ao “cidadão-cliente”, a adoção do *Balanced Scorecard* vem crescendo constantemente como uma forma de se estabelecer foco, prioridade, racionalização e eficiência dos programas estratégicos de governo. Assim, o BSC firma-se como um modelo de gestão útil para a realidade pública, particularmente por conseguir estabelecer uma ligação entre a declaração da missão e da estratégia e as medidas de de-

5 CARMO, Luana Jéssica Oliveira; ASSIA, Lilian Bambirra de; MARTINS, Mariana Geisel; SALDANHA, Cristina Camila Teles; GOMES, Patrícia Albuquerque. “Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal”. In: Rev. Serv. Público, Brasília, 69 (2), p. 163-191, abr./jun. 2018.

6 PINTO, F. J. S. A Avaliação da performance e o *Balanced Scorecard* no contexto da reforma da Administração Pública. In: CONGRESSO NACIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 2., 2004, Lisboa: INA Centro Congressos, 2004. Disponível em: <<http://franciscojospinto.com/pdf/comun2congap2.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

sempenho da operacionalização da organização”⁷.

A metodologia BSC não só possibilita à Administração Pública controlar o seu orçamento e a gestão financeira, como também potencializa o atendimento ao cidadão, a comunicação dos resultados, dando maior transparência à sociedade, promove o desenvolvimento de cultura empreendedora e dos indutores de atuação que permitirão alcançar os objetivos estratégicos e, por fim, equilibra a gestão pública entre as ações de curto prazo e a gestão de longo prazo⁸.

Por meio de quinze objetivos estratégicos relacionados a oito temas estratégicos⁹, o Poder Judiciário nacional passou a guiar-se na elaboração de políticas e iniciativas visando à sua missão institucional, qual seja, realizar justiça. Teve definido, portanto, o 1º ciclo do Planejamento Estratégico do Judiciário referente ao período de 2009-2014.

Embora não se possa olvidar que o CNJ, por meio de sua Resolução nº 49, regulamentou a organização do Núcleo de Estatística e Gestão Estratégica nos órgãos do Poder Judiciário, estabelecido no art. 92 incisos II ao VII da Constituição Federativa do Brasil, somente com a normativa de 2009 (Resolução nº 70) é que o CNJ acabou por, efetivamente, sistematizar nacionalmente os protocolos de gestão estratégica do Judiciário, na medida em que os tribunais e conselhos passaram a formular os seus planos estratégicos e a construir mecanismos para monitorar as metas nacionais e sua gestão interna.

Para tanto, registra-se o importante papel do Conselho Nacional de Justiça, reforçando seu papel de coordenação nacional das atividades de planejamento estratégico dos tribunais, na execução do plano estratégico 2009-2014. À época, foi divulgada e disseminada toda a metodologia de Gestão Estratégica para os órgãos da justiça brasileira. Cartilha, sugestão de roteiro passo a passo para implantação e alinhamento com a gestão estratégica; modelo para realização de RAE – Reunião de Análise da Estratégia são exemplos de materiais disponibilizados para órgãos iniciantes.

⁷ SILVA, Leandro Ferreira da. “Planejamento estratégico em organizações públicas: o modelo utilizado no Ministério Público do Tocantins”. In: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins. Palmas: Cesaf, ano, 08, nº 13, p. 89-99. 2015, p. 89.

⁸ FERNANDES, Alan Gabriel. **Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública**: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras. Lavras: UFL, 2013, p. 192.

⁹ Para o período de 2009-2014, os temas estratégicos do Poder Judiciário foram: Eficiência Operacional, Acesso ao Sistema de Justiça, Responsabilidade Social, Alinhamento e Integração, Atuação Institucional, Gestão de Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia e Orçamento.

Percebe-se, desde o primeiro ciclo da estratégia nacional, um cuidado de alinhar os indicadores de desempenho do planejamento nacional com o Sistema de Estatística do Poder Judiciário – Justiça em Números¹⁰. O diagnosticar e o processo de planejar sendo realizados em conjunto.

Cabe mencionar que o CNJ, seguindo os preceitos da Resolução CNJ nº 70, assim como os demais órgãos do Poder Judiciário, elaborou seu planejamento estratégico institucional, para o período de 2010-2014, por meio da Portaria CNJ nº 18, de 19 de fevereiro de 2010. Esse plano representou o primeiro ciclo do planejamento estratégico do CNJ, estabelecendo um referencial estratégico no âmbito do Conselho, a fim de articular ações de curto, médio e longo prazo, com o objetivo de conferir suporte e sustentabilidade à Estratégia Nacional do Poder Judiciário.

Sob a coordenação do CNJ, o monitoramento e a avaliação do planejamento estratégico do Judiciário 2009-2014 se desenvolveram por meio dos Encontros Nacionais do Poder Judiciário que podem ser considerados como um “grande RAE”.

Esses encontros, que reúnem a alta cúpula do Judiciário brasileiro, presidentes e corregedores dos 92 órgãos, conselhos e Tribunais de Justiça, além de contar com as associações nacionais de magistrados e de servidores das áreas técnicas, essencialmente, a partir da criação do plano estratégico nacional, servem para avaliar a execução da estratégia nacional, seja por meio do desempenho das metas nacionais, seja por meio de acompanhamento de políticas ou programas. Tais avaliações refletem em novas diretrizes para toda Justiça brasileira. Portanto, nota-se a importância desses encontros, que já viraram tradição no Judiciário e que, em 2020, chegará a sua 14ª edição.

Quanto ao primeiro ciclo do planejamento estratégico do Judiciário, é importante frisar a determinante coordenação do CNJ em disseminar a cultura de gestão estratégica, em todos os seus aspectos (as metas nacionais é um deles), nos órgãos da justiça brasileira. De acordo com o Diagnóstico aplicado pelo CNJ, em 2012, com intuito de avaliar o planejamento estratégico do Poder Judiciário 2009-2014, 40% dos órgãos realizavam planos alinhados aos planos es-

¹⁰ Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, anualmente, desde 2004, o Relatório Justiça em Números divulga a realidade dos tribunais brasileiros, com muitos detalhes da estrutura e litigiosidade, além dos indicadores e das análises essenciais para subsidiar a Gestão Judiciária brasileira. Ver despacho do Presidente à época, Ministro Gilmar Mendes. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/desp_indicadores_nacionais.pdf

tratégicos, a maioria realizava, de forma adequada, a gestão participativa. Entretanto, das dimensões avaliadas à época, as que careciam de maior atenção eram: comunicar a estratégia e o monitoramento e executar a estratégia. Veremos como tais apontamentos foram observados, no próximo ciclo do planejamento estratégico do Judiciário.

Na véspera de terminar o período do primeiro Plano Estratégico Nacional, de 2009 a 2014, o Conselho Nacional de Justiça, visando aperfeiçoar sua gestão de planejamento, acabou por instituir a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário (Portaria CNJ nº 138, 23 de agosto de 2013), o que permitiu identificar as peculiaridades de cada segmento de Justiça, conferindo a todos os órgãos do Judiciário maior participação na construção da Estratégia Nacional e viabilizando melhor condução do seu monitoramento.

O trabalho da Rede de Governança, coordenado pelo CNJ, culminou na aprovação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário vigente, instituída pela Resolução CNJ nº 198, de 1º de julho de 2014, e que finda agora em 2020.

Nota-se que, de objetivos estratégicos mais amplos (1º ciclo), passou-se para delimitação de problemas-chaves, com foco maior para os gargalos da Justiça, denominados Macrodesafios do Judiciário, que deveriam ser observados no período 2015 a 2020 (2º ciclo). Foram definidos 13 Macrodesafios¹¹, permanecendo inalterada a sua Missão Institucional de “realizar justiça”. Ressalta-se que o processo de formulação do planejamento estratégico do Poder Judiciário 2015-2020 foi ainda mais democrático e participativo, com o advento da Rede de Governança Colaborativa.

Outro ponto que merece destaque é a execução e monitoramento do planejamento estratégico do Poder Judiciário, a maturidade conferida, após 5 anos de execução do primeiro ciclo, e, com a coordenação agora de certa forma compartilhada, permitiu aprimorar os mecanismos de monitoramento da Estratégia Nacional. As políticas judiciárias, programas e metas passaram a ser formulados precipuamente visando ao atingimento dos Macrodesafios estabelecidos.

¹¹ A metodologia do ciclo atual do planejamento estratégico pode ser considerada uma adaptação do BSC, uma vez que não segue de forma rigorosa os conceitos do BSC. Entretanto, nota-se que a figura do mapa estratégico da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020 apresenta uma tentativa de representar as perspectivas: recurso, processos internos e sociedade, e suas relações de causa e efeito. Os Macrodesafios do Poder Judiciário definidos até 2020 podem ser extraídos da Resolução nº 198, de 1º de julho de 2014.

Por meio de normativas, como a Resolução CNJ nº 221, de 10 de maio de 2016, e a Portaria CNJ nº 114, de 6 de setembro de 2016, o Conselho Nacional de Justiça veio a estabelecer as diretrizes do processo participativo na formulação das políticas e das metas nacionais do Poder Judiciário. Com o advento dessas normas, foi possível regulamentar o fluxo de formulação das metas nacionais do Poder Judiciário, identificando os papéis dos coordenadores de comitê e subcomitês dos segmentos de Justiça e dos representantes de tribunais no âmbito da Rede de Governança colaborativa.

Observa-se, portanto, que, a partir do 2º ciclo do planejamento estratégico do Poder Judiciário, com a instituição preliminar da Rede de Governança, a construção, a execução e a avaliação do processo de gestão estratégica tornaram-se mais democráticas e participativas. O gradual processo de evolução é notório no desenvolvimento dos planos estratégicos do Judiciário e suas metas nacionais. Suas formulações têm sido realizadas, respeitando-se as peculiaridades de cada segmento de Justiça bem como as respectivas capacidades de cumprimento de seus objetivos pelos tribunais, sem perder de vista os desafios consensuados a ser alcançados pelos órgãos do Judiciário.

A evolução em monitorar o planejamento também é percebida com a inserção de novos instrumentos de controle. No primeiro ano de execução da Estratégia Nacional 2015-2020, foi enviado a todos os órgãos do Poder Judiciário um Questionário denominado de “Execução da Estratégia Nacional em 2015”, realizado com a finalidade de acompanhar a Estratégia Nacional 2015-2020, no que tange aos Macrodesafios do Poder Judiciário durante o seu primeiro ano de execução. Separadas em duas etapas, a primeira teve a intenção de verificar iniciativas estratégicas dos tribunais para o alcance de cada Macrodesafio, previsto na Resolução CNJ nº 198/2014. Foram solicitadas informações sobre os projetos e/ou iniciativas executados pelos tribunais selecionados entre aqueles de maior impacto institucional e que tivessem sido concluídos no ano de 2015, informando, também, o respectivo alinhamento aos Macrodesafios do Poder Judiciário.

Assim, coube a cada tribunal a devida correlação entre suas iniciativas estratégicas e os referidos Macrodesafios e, por fim, o Departamento de Gestão Estratégica elaborou Relatório de Acompanhamento da Estratégia Nacional – 2015, que concluiu que

“De acordo com as informações prestadas, constatou-se que, em maior ou menor grau, todos os Macrodesafios foram contemplados com iniciativas estratégicas concluídas ainda no ano de 2015, ainda que os tribunais tenham até 2020 para propor soluções por meio ações/projetos para alcançá-los. Nesse sentido, verificou-se que alguns tribunais não auferiram resultados em todos os Macrodesafios, isto ocorreu, principalmente, por ser o primeiro ano de execução da Estratégia, ao passo que alguns projetos, por sua natureza, demandam tempo maior para apresentar resultados. Além disso, alguns Tribunais e/ou segmentos de Justiça informaram que estabeleceram Macrodesafios prioritários para cada ano da Estratégia Nacional. Ademais, é importante lembrar que as Metas Nacionais e Específicas estão diretamente relacionadas aos Macrodesafios, como por exemplo a Meta 1: Julgar mais processos que os distribuídos, diretamente relacionada ao Macrodesafio Celeridade e produtividade na prestação jurisdicional. Em virtude dessa correlação lógica, alguns tribunais entenderam que essas metas eram uma iniciativa específica do Macrodesafio. No entanto, entende-se que a meta constitui, não uma iniciativa, mas sim um permanente processo de trabalho dos tribunais. Desse modo, as metas nacionais e específicas de segmento não foram consideradas na apuração do grau de aderência aos Macrodesafios. Diante do exposto, pode-se depreender a intenção dos órgãos do Poder Judiciário em realizar iniciativas estratégicas com vistas a enfrentar os Macrodesafios da Estratégia Nacional 2015-2020 e promover a melhoria da prestação jurisdicional.”¹²

Na segunda etapa, buscou-se identificar lições aprendidas para atingir as metas nacionais naquele ano.

A partir do segundo ano, o acompanhamento da Estratégia do Judiciário 2020 passou a ser bianual, permitindo um período maior para conferir a maturidade dos projetos/iniciativas. Dessa forma, a avaliação da Estratégia referente ao período de 2016 foi realizada conjuntamente com o ciclo de 2017.

Ao final do biênio 2016-2017, foi enviado o questionário “Avaliação da Estratégia Nacional 2016-2017”, com a finalidade de verificar o desenvolvimento e os resultados de projetos que tenham tido maior impacto para o alcance dos Macrodesafios¹³.

¹² CNJ. DGE – Departamento de Gestão Estratégica do CNJ. “Relatório de Acompanhamento da Estratégia Nacional – 2015: Macrodesafios do Poder Judiciário”. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/05/069701932e313e-78da8e20637d61f5f8.pdf>

¹³ CNJ. DGE – Departamento de Gestão Estratégica do CNJ.

No início de 2020, foi enviado outro questionário visando avaliar o biênio 2018-2019. O que se observa é um alto comprometimento dos conselhos e tribunais para atingir os Macrodesafios. Ao longo dos 5 anos do segundo ciclo do planejamento estratégico do Poder Judiciário, cada segmento de justiça vem priorizando os Macrodesafios, desenvolvendo programas e iniciativas que venham a contribuir para alcançá-los.

Em 2019, visando dar continuidade aos exitosos trabalhos da Rede de Governanças e aperfeiçoar suas competências, o atual presidente do Conselho Nacional de Justiça, Ministro Dias Toffoli, regulamentou o funcionamento da rede e estabeleceu importantes procedimentos a ser obedecidos pela Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, o que se deu por meio da Portaria CNJ nº 59, de 23 de abril de 2019.

A partir daí, foi iniciado também o processo de revisão da Estratégia Nacional vigente (2015-2020). Mais uma vez, de forma colaborativa e participativa, o Judiciário vem construindo seu planejamento estratégico para o próximo sexênio, 2021-2026. A caminho do seu terceiro ciclo de planejamento estratégico, o Judiciário aprovou, no último Encontro Nacional do Poder Judiciário, ocorrido em novembro de 2019, seus próximos Macrodesafios.

3. Os progressos voltados às metodologias gerenciais e às ferramentas de gestão

A partir da instituição do planejamento estratégico 2009-2014, muitos avanços restaram obtidos, em especial o amadurecimento dos processos de trabalho.

Citemos, a seguir, alguns exemplos desses progressos, mais especificamente aqueles voltados às metodologias gerenciais e às ferramentas de gestão:

- a) Premissa de trabalho baseado na unidade do Poder Judiciário;
- b) Formulação de políticas judiciárias em observâncias aos objetivos estratégicos nacionais;
- c) Esforços do CNJ e dos tribunais dirigidos, no sentido de bem cumprir a missão constitucional de “realizar a justiça”, respeitando as peculiaridades de todos os ramos da Justiça e observando que, muitas vezes, as di-

“Relatório de Acompanhamento da Estratégia Nacional para 2016-2017”. Disponível em: https://www.stm.jus.br/images/relatorio_cnj_metas.pdf

ficuldades são as mesmas e as soluções estão bem próximas entre os órgãos do Judiciário;

- d) Instituição das Reuniões de Análise da Estratégia – RAE pelos órgãos do Judiciário, método para monitorar o planejamento estratégico da instituição, envolvendo a alta administração do órgão, buscando avaliar os problemas e encontrar as soluções de forma conjunta com todas as unidades do órgão; e
- e) Aumento da cultura da gestão por resultados específicos e o desenvolvimento de indicadores apropriados para monitorar adequadamente as metas, planejamentos, programa, projetos e ações.

Ressalte-se o precioso trabalho dos coordenadores dos segmentos de justiça no âmbito da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário¹⁴. É notório o fortalecimento dos Conselhos Superiores na condução dos trabalhos no âmbito respectivo segmento de justiça. Percebe-se, inclusive, mais união nos ramos de justiça que buscam construir planos estratégicos do segmento, o caso, por exemplo, da justiça federal que instituiu seu plano estratégico.

Importa salientar ainda que, a despeito da ausência de um Conselho ou Tribunal Superior no âmbito da Justiça Estadual, por meio de 5 tribunais de justiça representantes de cada uma das regiões geográficas brasileiras, a condução da estratégia vem sendo garantida com primazia.

O Poder Judiciário, portanto, se encontra hoje na vanguarda da gestão administrativa moderna, uma vez que, sob a coordenação do CNJ, vem conseguido reunir anualmente seus noventa e dois (92) órgãos para debater suas políticas, programas, projetos e ações e metas, todas elas alinhadas com o Planejamento Estratégico Nacional. Esse processo, inclusive, se potencializou com a instituição da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, que tem ampliado as suas ações nos últimos dois anos.

4. Investimento do CNJ na gestão estratégica: a criação da SEP – Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica e a ampliação das Comissões Permanentes

¹⁴ Com exceção da Justiça Federal e da Justiça Militar, que não possuem subcomitês, seja por região ou porte, os outros ramos de Justiça têm como coordenador do segmento os órgãos eleitos coordenadores dos subcomitês e, quando houver, pelo Tribunal Superior e pelo conselho do respectivo segmento.

Dentro desse processo de investimento nas ações estratégicas para o Judiciário, duas iniciativas do CNJ se mostram importantes para alcançar o próximo patamar de evolução.

Vejamos a primeira. De forma inédita, o Conselho Nacional de Justiça priorizou a gestão estratégica, ao criar, por meio da Portaria CNJ nº 105, de 14 de setembro 2018, assinado pelo seu Presidente, Ministro Dias Toffoli, um novo órgão: a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica (SEP), retirando, então, essas temáticas que antes estavam atribuídas à Secretaria-Geral do Conselho.

A Secretaria Especial, composta pelas seguintes unidades organizacionais, Gabinete, Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Servidores do Poder Judiciário (CeaJud) e Departamento de Gestão Estratégica (DGE), passou a ter como objetivos, nos termos da Portaria CNJ nº 122, de 9 de outubro de 2018: prestar apoio e assessoramento técnico à Presidência e às Comissões Permanentes do Conselho Nacional de Justiça nas atividades relacionadas aos programas e projetos institucionais, às pesquisas judiciárias, à gestão estratégica e à capacitação de servidores do Poder Judiciário bem como expedir atos normativos afetos à sua competência.

Em 2020, foi incorporada à estrutura da SEP a Coordenadoria de Gestão de Documentação que visa coordenar as atividades de políticas de documentação, arquivo, e realizar, entre outras atividades, a coleta, preservação e divulgação da memória documental do CNJ.

Algumas das principais finalidades da SEP na atualidade são: fortalecer a rede de governança colaborativa do Poder Judiciário, com a participação de representantes dos tribunais superiores e dos conselhos superiores; buscar alinhamento estratégico das políticas judiciárias; disseminar com o Departamento de Gestão Estratégica do CNJ as Boas Práticas do Poder Judiciário relacionadas a melhorias de gestão; iniciar o processo de revisão de estratégias do Poder Judiciário, pois o atual vigora até 2020; começar o planejamento para o período de 2021 a 2026 e supervisionar os trabalhos dos órgãos mencionados, a fim de que os projetos, pesquisas e programas do CNJ bem como os trabalhos das comissões, comitês, fóruns e grupos de trabalho realizem ações eficientes e que respeitem as estratégias estabelecidas pela Presidência e pelos Conselheiros.

Importante salientar, ainda, que o Conselho Nacional de Justiça, ao especializar e fortalecer as comissões permanentes, acabou por organizar a gestão estratégica do Judiciário nacional. Como se sabe, as Comissões Permanentes do CNJ são as unidades responsáveis por apresentar e coordenar programas, projetos e ações relacionados diretamente às funções constitucionais do Conselho Nacional de Justiça. São subdivididas por campos temáticos, conforme decidido pelo Plenário. A denominação e as atribuições das comissões são veiculadas em Resoluções, que são normas gerais que o CNJ produz.

O objetivo principal da criação das Comissões Permanentes é tornar a atuação do CNJ mais especializada, objetiva e eficaz, considerando que cada comissão tratará de assuntos específicos de sua área. As Comissões são compostas por, no mínimo, três Conselheiros, cabendo a um deles a presidência.

Segundo o Regimento Interno do CNJ, são incumbências das comissões permanentes: “Art. 28.[...] I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação que lhes forem distribuídas; II – realizar audiências públicas com órgãos públicos, entidades da sociedade civil ou especialistas; III – receber requerimentos e sugestões de qualquer pessoa sobre tema em estudo ou debate em seu âmbito de atuação; IV – estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo propor, no âmbito das atribuições para as quais foram criadas, a realização de conferência, exposições, palestras ou seminários.”.

O CNJ já teve diversas comissões em sua estrutura ao longo desses 15 anos. Com o passar dos anos, houve uma grande expansão das áreas de atuação, o que resultou no entendimento de que muitas atividades que as comissões vinham desempenhando de forma centralizada poderiam ser delegadas a comitês e grupos de trabalhos temporários, evitando, assim, a criação e o encerramento constantes de comissões, as quais passaram a atuar mais na supervisão e coordenação de tais atividades, gestão de políticas públicas e tomada de decisões em nível gerencial.

Eis uma resenha histórica sobre o funcionamento e atividades desenvolvidas pelas Comissões Permanentes nestes 15 anos de CNJ.

No biênio 2005 e 2006, as Comissões Permanentes atuaram essencialmente nos seguintes temas: elaboração das premissas das estatísticas judiciárias; especialização de varas; informatização dos tribunais; regime de funcionamento dos juizados especiais; sistemas de fundos, custas e depósitos judiciais e regulamentação da Emenda à Constituição nº 45/2004. Como ações mais destacadas, citamos o aperfeiçoamento do Sistema de Estatística do Poder Judiciário; implementação do Projeto Justiça em Números; funcionamento dos Juizados Especiais Estaduais e Federais e iniciativas diversas voltadas à Conciliação (Dia da Conciliação, Movimento pela Conciliação), entre tantas outras.

No biênio 2007 e 2008, iniciou-se uma profunda reformulação no quadro de Comissões Permanentes, buscando melhor ajustá-las às finalidades institucionais do CNJ e simplificar seu funcionamento. Assim, no período em questão, houve iniciativas de grande importância e impacto, a exemplo da estruturação do Processo Judicial Eletrônico – PJe e do Portal do CNJ; evolução do sistema de estatísticas, para melhor acompanhar os níveis de eficácia e qualidade das atividades realizadas pelos tribunais (Relatório Justiça em Números), premiando os que mais se destacarem (Prêmio Justiça em Números) e a promoção de iniciativas e campanhas voltadas à inclusão social e ao desenvolvimento da cidadania, a exemplo da Campanha pela Efetividade da Lei nº 11340/2006 (Lei Maria da Penha) e do Movimento Nacional de Mobilização pelo Registro Civil de Nascimento.

Na oportunidade, existiram no CNJ cinco (5) comissões permanentes, a saber: Comissão de Informatização, Modernização e Projetos Especiais; Comissão de Estatística e Gestão Estratégica; Comissão de Fundos e Reparcelamento do Poder Judiciário; Comissão de Acompanhamento Legislativo e Prerrogativas na Carreira da Magistratura; e Comissão de Acesso à Justiça, Juizados Especiais e Conciliação.

De 2009 até a aprovação da Resolução nº 296, de setembro de 2019, observou-se maior estabilidade com relação às denominações e objetivos das comissões permanentes. Em consequência disso, formou-se, inicialmente, um núcleo mais concentrado de assuntos, a fim de facilitar a gestão interna das atividades e o acompanhamento pela sociedade. Considerando esse direcionamento mais reduzido (em 2019, a Ad-

ministração voltou a trabalhar com várias áreas, como será explicitado na sequência), as comissões permanentes desenvolveram trabalhos e programas principalmente em torno de quatro grandes áreas que, a seguir, detalhamos.

A *Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento* tinha, dentre as suas principais atividades, a supervisão da Gestão Estratégica Nacional, o já mencionado aprimoramento do Sistema de Estatística do Poder Judiciário; o acompanhamento, no que envolve o Poder Judiciário, do planejamento orçamentário nacional e das leis que o integram: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) assim como a execução orçamentária e financeira.

Motivados e orientados pela Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, os tribunais passaram a desenvolver um planejamento estratégico mais estruturado e alinhado às prioridades definidas pelo Judiciário para cada exercício anual, por meio das Metas Anuais, e a gerenciar melhor seus processos internos, para melhor satisfazer as expectativas e necessidades da sociedade. E esse acompanhamento é realizado e estimulado pela instituição do Prêmio CNJ de Qualidade, que incentiva os tribunais a prestar melhores serviços à sociedade e a descongestionar o elevado acervo de processos pendentes de julgamento. O prêmio leva em consideração os eixos de Governança, Produtividade, Transparência e Informação. As condições para concessão do Prêmio CNJ de Qualidade estão atualmente definidas na Portaria nº 88/2019.

A *Comissão Permanente de Eficiência Operacional e Gestão de Pessoas* trabalhou fortemente com foco no desenvolvimento de processos internos mais eficientes, pois são eles que possibilitam aos tribunais prestação de serviços mais ágil, efetiva e transparente. Além desses pontos, essa comissão também atuou, no período, com definições essenciais sobre os quadros de pessoal, de modo que esses sejam em número, qualidade e especialidades que atendam às necessidades de cada Tribunal. Vale mencionar, ainda, outro importante aspecto-alvo da Comissão de Eficiência Operacional, que foi a padronização de estruturas organizacionais, buscando torná-las mais simples, eliminando setores desnecessários e diminuindo custos e processos.

Por fim, importante mencionar que essa comissão tem sido responsável pela coordenação de ações de capacitação de servidores e magistrados, seja desenvolvendo-as diretamente, quando em âmbito nacional, seja fazendo parcerias para que eles próprios as ofereçam, de acordo com cada realidade. Assim, há uma preocupação permanente com a formação técnica e comportamental dos quadros de pessoal, incluindo programas de qualidade de vida e, mais recentemente, possibilitando o desenvolvimento das atividades laborais em regime de teletrabalho, quando viável essa modalidade.

No que toca às ações da *Comissão Permanente de Acesso à Justiça e Cidadania*, ela vem sendo responsável por coordenar iniciativas voltadas à inclusão social e ao desenvolvimento da cidadania, buscando estabelecer uma rede nacional de cooperação, criando normas e auxiliando os tribunais na oferta à sociedade de serviços mais ágeis, com acesso mais facilitado e mais bem divulgado, a exemplo do Registro Civil de Nascimento. Também vinha trabalhando com o desenvolvimento e gestão de programas, políticas nacionais que tratam da conscientização e sensibilização sobre direitos sociais; estímulo à mediação e conciliação, a fim de diminuir o alto congestionamento de ações judiciais; combate à violência doméstica e familiar; tratamento adequado de conflitos; desjudicialização de processos para concessão de benefícios previdenciários; proteção integral de crianças e adolescentes, proteção a pessoas idosas, entre outros.

Por fim, a *Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Infraestrutura*, de natureza mais técnica, mas não menos importante, pois suas iniciativas tratam do desenvolvimento da infraestrutura tecnológica adequada ao funcionamento do Poder Judiciário, existindo, inclusive, planejamento estratégico específico para a Tecnologia da Informação e Comunicação. Vinha ela atuando no sentido de garantir recursos técnicos apropriados ao bom desempenho das atividades dos tribunais e ao aperfeiçoamento e implantação do processo judicial eletrônico, por meio de uma rede de governança. Sobre o processo judicial eletrônico – PJe, este é considerado política pública judiciária de alta prioridade, dada sua importância na agilidade e simplificação das comunicações e decisões em processos judiciais, de forma integrada, com acesso a partes e advogados. As atividades dessa comissão também se voltaram à gestão da segurança da infor-

mação em todo o Judiciário. Outro ponto a ressaltar é o desenvolvimento de produtos de inteligência artificial, buscando reunir e armazenar iniciativas a serem compartilhadas com os tribunais.

Cabe ainda registrar o funcionamento de comissões permanentes nas áreas de Relacionamento Institucional e Comunicação, da Comissão de Articulação Federativa e Parlamentar, da Comissão de Jurisprudência e da Comissão de Aperfeiçoamento da Justiça Militar nos âmbitos federal e estadual, que tiveram, nesse ciclo, funcionamento em períodos distintos.

Em 2019, a atual gestão, guiada pelo princípio da participação proporcional previsto no Regimento Interno do CNJ que, em verdade, significa garantir a representação democrática de todas as categorias funcionais na condução e gestão de projetos nos diversos segmentos em que o CNJ atua, determinou a redistribuição de competências das grandes áreas em que se concentravam as Comissões Permanentes em 13 frentes de trabalho, diante da aprovação da Resolução nº 296, de 19 de setembro de 2019, a saber:

I – Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento; II – Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas; III – Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Inovação; IV – Comissão Permanente de Gestão Documental e de Memória do Poder Judiciário; V – Comissão Permanente de Comunicação do Poder Judiciário; VI – Comissão Permanente de Sustentabilidade e Responsabilidade Social; VII – Comissão Permanente de Justiça Criminal, Infractional e de Segurança Pública; VIII – Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos; IX – Comissão Permanente de Democratização e Aperfeiçoamento dos Serviços Judiciários; X – Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis; XI – Comissão Permanente de Políticas Sociais e de Desenvolvimento do Cidadão; XII – Comissão Permanente de Aperfeiçoamento da Justiça Militar nos âmbitos federal e estadual; e XIII – Comissão Permanente de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 2030.

Com essa inovação, cada Conselheiro, exceto o Presidente e o Corregedor Nacional de Justiça, passaram a ter a oportunidade de presidir uma comissão permanente, o que verdadeiramente concretiza o citado princípio de representação proporcional e o princípio da especialidade, já que a compo-

sição do CNJ é heterogênea com relação à origem dos conselheiros, justamente para que representem seus segmentos de procedência: magistratura estadual, do trabalho e federal; procuradoria; advocacia e sociedade, na pessoa dos cidadãos indicados pela Câmara dos Deputados e Senado Federal e melhora, com linhas de atuação mais pormenorizadas, um quadro dirigente responsável por áreas de grande representatividade e importância para a sociedade, o que garante um equilíbrio no atendimento das necessidades próprias de cada segmento, por meio de políticas públicas e ações institucionais setoriais, respeitando o movimento de gestão estratégica do Judiciário como um todo.

5. Considerações finais

Nas últimas duas décadas, muito se tem sustentado que o Judiciário passa por uma crise. O Conselho Nacional de Justiça, fruto da Reforma do Judiciário na Constituição Federal, foi mais um instrumento criado pelo nosso sistema democrático, com o objetivo de debelar, ou ao menos minimizar a eventual crise desse Poder.

Passados 15 anos de sua criação, não há dúvida de que o CNJ, esse órgão de estatura constitucional, já se consolida como um ente importante para a eficácia das funções judiciais, não só porque coordena e formula políticas judiciárias nacionais, mas também porque impede que “os integrantes do Poder Judiciário se convertam num corpo fechado e estratificado”¹⁵, como já salientou outrora o eminente constitucionalista José Afonso da Silva.

Isso tem sido possível com a efetiva implantação da gestão estratégica no Poder Judiciário, em todos os seus níveis — não só nacionalmente, mas na gestão de “si mesmo”, dentro de cada um de seus órgãos e com o cumprimento integral da missão constitucional atribuída ao Conselho e já tratada na introdução deste trabalho. A escolha pela adoção da metodologia BSC – *Balanced Scorecard* pelo Judiciário brasileiro foi acertada. A sua utilização não só tem possibilitado melhor execução e avaliação das estratégias pelos tribunais e pelo CNJ, como também vem potencializando: a) o adequado atendimento ao cidadão; b) a melhor comunicação dos resultados, dando maior transparência à sociedade das informações; c) o desenvolvimento da cultura empreendedora e dos indutores de atuação,

¹⁵ SILVA, José Afonso da. Comentário contextual à Constituição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 575.

que permitirão alcançar os objetivos estratégicos: d) e, por fim, o equilíbrio à gestão pública entre as ações de curto prazo e de longo prazo.

Aliás, fácil constatar que o desenvolvimento das instituições públicas decorre, em grande medida, da sua gestão profissional e estratégica; e, acolhendo essa premissa, o Conselho Nacional de Justiça, pela publicação da Resolução nº 70, de março de 2009, que instituiu o 1º ciclo da Estratégia Nacional do Judiciário, acabou por inserir o Judiciário no universo do profissionalismo administrativo público e permitiu, a partir da mudança dos paradigmas de gestão pública, a definição planejada de metas e a fixação de inúmeras diretrizes para a Justiça brasileira, delimitando a sua Missão, Visão e Objetivos Estratégicos, elementos essenciais de um planejamento estratégico, que passaram a ser seguidos por todos os órgãos do Poder Judiciário, direcionando-os para a boa execução da Estratégia Nacional definida.

Também, de forma inovadora, o Conselho Nacional de Justiça: a) no ano de 2018, dividiu as atribuições da Secretaria-Geral do CNJ e criou a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica, elevando o patamar de atuação do Conselho nas ações estratégicas do Judiciário e do próprio CNJ; b) e a partir de 2019, passou a fortalecer suas comissões permanentes que, como se sabe, são as unidades responsáveis por apresentar e coordenar programas, projetos e ações em âmbito nacional.

Cumpre, por fim, ressaltar o importante processo de formulação da “Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026”, realizada com o esforço colaborativo construído ao longo de todo o ano, sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça e o apoio da Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário. Esse processo culminou com a aprovação, pelos presidentes dos tribunais, dos Macrodesafios e das Metas do Poder Judiciário para o ano de 2020, durante o XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Maceió-AL, em novembro de 2019.

Como se pôde delinear neste breve trabalho, que absolutamente não teve a pretensão de esgotar o tema, não há dúvida de que — além de realizar o controle administrativo, financeiro e correccional do Poder, a fim de tornar a atuação judiciária mais eficiente, o Conselho Nacional de Justiça tem conseguido cumprir a ordem constitucional na busca de efetivar os direitos do cidadão

brasileiro e, com isso, fortalecer o Estado Democrático de Direito, de forma estratégica e, portanto, mais eficiente.

Referências

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. Administração Pública Gerencial: as metas do Conselho Nacional de Justiça. **Revista Prática de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, set./dez. 2017, p. 4-23.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BLONSKI, Fabian *et al.* O controle gerencial na perspectiva do *New Public Management*: o caso da adoção do *Balanced Scorecard* na Receita Federal do Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, Minas Gerais, v. 9, n. 1, jan./mar. 2017, p. 15-30.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira *et al.* Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. **Rev. Serv. Público**, Brasília, v. 69, n. 2, abr./jun. 2018, p. 163-191.

CHRISTENSEN, Clayton M. *et al.* **Desafios da gestão**: uma introdução às mais influentes ideias da Harvard Business Review. Rio de Janeiro: Sextante, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório CNJ 2019**. Brasília: CNJ, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DEPARTAMENTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA. **Estratégia Nacional 2015-2020**: relatório de acompanhamento 2015: macrodesafios do Poder Judiciário. Brasília, CNJ, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/05/069701932e313e78da8e-20637d61f5f8.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. DEPARTAMENTO DE GESTÃO ESTRATÉGICA. **Relatório de Acompanhamento da Estratégia Nacional 2016/2017**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: https://www.stm.jus.br/images/relatorio_cnj_metas.pdf. Acesso em: 14 abr. 2020.

FERNANDES, Alan Gabriel. **Balanced Scorecard aplicado à Administração Pública**: uma proposta de planejamento estratégico para o Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras. 2013. Dissertação (Mestrado em Gestão

de Organizações Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade de Lavras. Lavras (MG), 2013.

KIM, Richard Pae. Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais. *In*: LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato (Org.). **O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário**: homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 115 a 136.

LAMACHIA, Cláudio; FERREIRA, Antonio Oneildo; MONTEIRO, Valdetário Andrade (Orgs.). **CNJ e a efetivação da justiça**. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2019.

MATIAS PEREIRA, José. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira. As contribuições do CNJ para o Judiciário Brasileiro. **Revista Justiça e Cidadania**, v. 143, 18 jul. 2012. Disponível em: <https://www.editorajc.com.br/as-contribuicoes-do-cnj-para-o-judiciario-brasileiro/>. Acesso em: 20 abr. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, Leandro Ferreira da. Planejamento estratégico em organizações públicas: o modelo utilizado no Ministério Público do Tocantins. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Tocantins**, Palmas, v.8, n. 13, 2015, p. 81-99.

Richard Pae Kim

Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas pela UNICAMP. Juiz Auxiliar da Presidência e Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Fabiana Andrade Gomes e Silva

Pós-graduada em Gestão Estratégica pela UCB. Diretora do Departamento de Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça.

Justiça itinerante e gestão judiciária: a experiência do Tribunal de Justiça do Amapá à luz da Recomendação nº 37/2019, do Conselho Nacional de Justiça

Rosa Maria Dias de Almeida Tavares Silva

Esclepiades de Oliveira Neto

Adriana Moraes de Carvalho

Resumo: O presente artigo trata do Programa Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Amapá, objetivando analisá-lo à luz da Recomendação CNJ nº 37/2019 e dos conceitos de acesso à justiça, planejamento estratégico e inovação gerencial. Para responder à pergunta problema: “qual modelo de gestão judiciária deve ser adotado pelo TJAP para coadunar seu programa de itinerância fluvial à Recomendação CNJ nº 37/2019?”, empregou-se como metodologia, a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A hipótese segundo a qual a gestão judiciária estratégica é o modelo que deve ser adotado foi confirmada. Concluiu-se que o modelo de gestão judiciária estratégica implementada pelo Programa do TJAP concretiza as diretrizes da Recomendação CNJ nº 37/2019 e potencializa a solução pacífica dos conflitos com eficiência, eficácia e efetividade social.

Palavras-Chave: Justiça Itinerante. Acesso à Justiça. Gestão. Conselho Nacional de Justiça.

Abstract: This article deals with the Fluvial Itinerant Justice Program of the Amapá Court of Justice, aiming to analyze it in the light of CNJ Recommendation No. 37/2019 and the concepts of access to justice, strategic planning and managerial innovation. To answer the question-problem “which model of judicial management should be adopted by TJAP to bring its river roaming program into line with Recommendation nº. 37/2019 from CNJ?”, bibliographic research and case study were used as methodologies. The hypothesis that strategic judicial management is the model that should be adopted has been confirmed. It was concluded that the strategic judicial management model implemented by the TJAP Program materializes the guidelines of CNJ Recommendation No. 37/2019 and enhances the peaceful resolution of conflicts with efficiency, effectiveness and social effectiveness.

Keywords: Itinerant Justice. Access to justice. Management. National Council of Justice.

1 Introdução

O Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP), com os olhos voltados à população denominada ribeirinha — que vive às margens dos rios que entrecortam as regiões mais longínquas da Amazônia Brasileira —, desenvolve, desde 1996, o Programa Justiça Itinerante Fluvial, com o objetivo de assegurar o acesso à justiça e à cidadania a milhares de brasileiros amazônicos.

O propósito do programa é ofertar serviços públicos relacionados ao sistema de Justiça e Segurança Pública e ao sistema de Cidadania e Assistência Social, levando-os a bordo de embarcações fluviais até as comunidades integrantes do Arquipélago do Bailique¹, populações carentes de tais serviços tanto por limitações geográficas (dadas as características da região amazônica) como por questões econômico-sociais.

O TJAP já realizou 139 ações itinerantes no Arquipélago do Bailique. Essas jornadas são programadas antecipadamente, com datas predefinidas, acontecendo com a frequência de quatro a seis vezes por ano. Na oportunidade, a equipe de trabalho se desloca, em embarcações, até as comunidades

escolhidas estrategicamente e o acesso se faz, de forma exclusiva, pelo rio Amazonas, sendo que a viagem dura, em média, 12 horas.

Disciplinadas por meio da Resolução nº 023/2005-TJAP, as Jornadas Itinerantes Fluviais são lideradas por magistrados que possuem, em regra, competência para conciliar, processar e julgar demandas, originárias ou até recursais, da Justiça Comum Estadual, com exceção de adoções internacionais (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ, 2005). A Jurisdição ampla viabiliza o acesso reclamado pela população do Arquipélago à solução das mais diversas demandas.

É nesse contexto que a Justiça Itinerante Fluvial se apresenta como política pública do TJAP dedicada às comunidades do Arquipélago do Bailique. O programa já foi tema do documentário “Floating Justice” (Justiça Flutuante), produzido durante uma edição da Jornada Itinerante Fluvial do TJAP realizada em 2017, no Arquipélago do Bailique, tendo sido a obra cinematográfica premiada no Festival de Cinema Internacional, ocorrido no dia 17 de maio de 2019, na cidade de Porto, em Portugal (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ, 2019).

Recentemente, a Justiça do Amapá foi

¹ O Arquipélago do Bailique está localizado na foz do Rio Amazonas, ao noroeste do território do Estado do Amapá, distante aproximadamente 170 quilômetros de Macapá, capital do Estado do Amapá.

apontada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) como referência na prática da Justiça Itinerante, porquanto esse modelo de prestação jurisdicional e de gestão judicial inspirou a Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019, que determina aos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, no prazo de seis meses, a instalação concreta da justiça itinerante, com respectiva previsão orçamentária (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019).

Não obstante o Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP ter sido um dos inspiradores da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019, a publicação desta conduziu à formulação do seguinte problema de pesquisa: qual modelo de gestão judiciária deve ser adotado pelo TJAP para coadunar seu programa pioneiro de itinerância fluvial à Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019?

Tem-se como hipótese que a gestão judiciária estratégica, com base em planejamento estratégico, inovações gerenciais e tecnologia da informação, é o modelo capaz de tornar concretas as diretrizes da Recomendação CNJ nº 37/2019, quais sejam: serviço jurisdicional com base principiológica geral, mas adaptado às peculiaridades de cada região do país; alocação de recursos em rubricas próprias dos orçamentos dos tribunais; prestação jurisdicional em modelo cooperativo.

Nos últimos anos, o TJAP vem aprimorando o planejamento estratégico das Jornadas Itinerantes Fluviais e desenvolvendo um modelo de gestão apto a oferecer serviços públicos com eficiência, eficácia e efetividade social. A Recomendação CNJ nº 37/2019 foi um marco propulsor desse processo, que foi aprimorado no último ano, com investimento na coleta, tratamento e valoração de dados estatísticos, a fim de converter as informações traduzidas nesses dados em políticas públicas jurisdicionais e de cidadania satisfatórias à população ribeirinha.

O objetivo geral deste trabalho é descrever a experiência do Programa Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP), fazendo seu registro histórico e analisando seu atual momento à luz da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019. Especificamente, objetivava-se analisar o modelo de gestão judiciária implantado no Programa e a capacidade dele de concretizar as diretrizes da referida

recomendação. Analisa-se ainda em que medida a jurisdição cooperativa, a gestão judiciária, a governança institucional e o planejamento estratégico, preconizados pelo CNJ, contribuem para o aprimoramento da prestação jurisdicional itinerante.

O tema investigado une jurisdição e gestão, à medida que faz o resgate histórico de um Programa pioneiro em Acesso à Justiça a comunidades ribeirinhas do norte do Brasil e articula-o com o planejamento e gestão estratégicos preconizados pelo CNJ. O Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP, uma das experiências inspiradoras da Recomendação CNJ nº 37/2019, busca se atualizar e se coadunar com as disposições do CNJ. A presente pesquisa mostra-se relevante ao investigar os caminhos percorridos pelo Programa e compartilhar suas práticas.

As metodologias científicas empregadas para a realização do presente trabalho são estudo de caso e pesquisa bibliográfica. Esta, porque utiliza categorias teóricas, livros e dados já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados; aquele, porque coleta dados de casos representativos do tema que se quer abordar (SEVERINO, 2017). Recorre-se a Cappelletti e Garth (1988), Bassetto (2015), Ferraz (2017), Didier Jr. (2017), dentre outros, bem como aos dados de seis jornadas itinerantes fluviais promovidas pelo TJAP. Dessa forma o conhecimento científico produzido neste trabalho se processa como resultado da articulação do teórico com o empírico.

2 Demarcações teóricas sobre a Justiça Itinerante

Do ponto de vista teórico, a primeira demarcação necessária se refere ao conceito de Acesso à Justiça e sua correlação com o Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP.

Segundo Cappelletti e Garth (1988), a expressão “Acesso à Justiça” é reconhecida de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico — primeiro, o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado, que deve ser realmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos.

A itinerância fluvial do TJAP contempla a primeira onda de acesso à Justiça visualizada por Cappelletti e Garth (1988), na

medida em que viabiliza serviços de Justiça, Segurança Pública, Cidadania e Assistência Social para as comunidades ribeirinhas do Arquipélago do Bailique, carentes de tais serviços por limitações geográficas e econômico-sociais.

Faz parte também do modelo mental empregado na Justiça Itinerante Fluvial a introdução de conceitos relacionados à terceira onda de acesso à Justiça — denominada por Cappelletti e Garth como “enfoque do Acesso a Justiça” (1988) — por ser o programa uma derivação estrutural do TJAP, que busca fortalecer a população leiga ribeirinha e conscientizar juízes e profissionais do Direito em geral sobre um modelo de resolução adequada de conflitos, seja por demandas processuais, seja por métodos alternativos não atrelados necessariamente a um processo judicial.

Essa perspectiva de correlação entre a Justiça Itinerante e o conceito de Acesso à Justiça parte do pressuposto de que o modelo jurídico estatal tradicional possui grandes dificuldades em satisfazer as aspirações sociais de forma ampla, ainda mais no caso de comunidades ribeirinhas de difícil acesso e com poucos recursos econômicos.

Por tal razão, tem-se aberto espaço para experiências alternativas de amplitude da juridicidade, inspiradoras de um Direito comunitário que se fundamenta no reconhecimento e aceitação da diversidade dentro de um mesmo espaço social e na efetivação de direitos tanto dentro como fora do sistema de justiça tradicional.

O modelo mental do Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP preconiza uma construção jurídica que se identifica como síntese entre o aparato formal da justiça tradicional e um projeto comunitário-participativo que visa priorizar os anseios sociais da comunidade ribeirinha amapaense. Ou seja, uma das características mais importantes da Justiça Itinerante como elemento conceitual no âmbito do TJAP é a consciência de que tal programa é um produto da atuação do Poder Judiciário (e de diversos parceiros) em sinergia com a participação popular comunitária dos ribeirinhos locais.

A comunidade é vista como agente de transformação do modelo jurídico tradicional, capaz de propor pluralidade de formas de soluções legítimas de conflitos. Os sujeitos coletivos presentes, atuantes e com forte posição de liderança na comunidade têm

potencial para, a partir da prática de autogestão de direitos, suplementar a atuação do ordenamento jurídico tradicional.

Daí a necessidade de aprofundar o empoderamento da comunidade ribeirinha amazônica, com a identificação dos grupos sociais, lideranças legítimas comunitárias, representantes naturais de coletividades, que atuam diretamente no âmbito dos conflitos que surgem no Arquipélago do Bailique, identificando suas capacidades, atuação e posicionamento diante das questões jurídicas sob a perspectiva dialética e dialógica, que sintetiza os modelos formais e alternativos de solução adequada de controvérsias jurídicas.

Partindo dessa investigação, busca-se reconhecer os conflitos sociais com maior ocorrência nas comunidades ribeirinhas do Arquipélago do Bailique, de modo a identificar tais conflitos como sendo a relação fático-axiológica fundamental a partir da qual interagirá a Justiça Itinerante Fluvial.

Conhecidos os conflitos, passa-se a capacitar e fortalecer a atuação das lideranças comunitárias na busca pela legitimação e efetivação de direitos, a partir de métodos como a conciliação, mediação e justiça restaurativa, orientando o Poder Judiciário diante dos interesses e das reivindicações sociais das comunidades ribeirinhas, construindo-se a sinergia entre comunidade e justiça.

Essas primeiras delimitações teóricas inauguram a análise específica de como o serviço judicial itinerante se propõe como alternativa de Acesso à Justiça, pautada na democracia participativa.

A Justiça Itinerante, portanto, é uma política pública originária no Brasil, representando um modelo diferenciado de prestação jurisdicional, que tem como característica principal o deslocamento dos serviços judiciários até os locais onde se encontram os cidadãos que necessitam de resposta do Poder Judiciário para seus conflitos (BASSETO, 2015).

As primeiras notícias de Jornadas Itinerante no Brasil vieram da Amazônia, realizadas em embarcações, sendo o Tribunal de Justiça do Estado do Amapá (TJAP) o pioneiro na institucionalização desse programa, em 1996, seguido dos Tribunais de Justiça de Rondônia, em 1998, e Roraima, em 1999 (IPEA, 2015).

Pires (2017) acredita que os estados do norte brasileiro provavelmente foram os precursores no desenvolvimento da prática de itinerância fluvial em razão da constatação de uma população ribeirinha que vive distante dos centros urbanos. Também contribuiu para isso a geografia inóspita e de difícil acesso na Amazônia, que separa o Poder Judiciário de algumas comunidades tradicionais.

Em 1996 foi realizada a primeira jornada para o Arquipélago do Bailique. A escolha do local se deu em função do Tribunal perceber que as comunidades ribeirinhas daquele arquipélago estavam esquecidas, sem a presença efetiva do Estado (FERRAZ, 2017).

Ferraz (2017) lembra que, após a institucionalização do programa pelo Tribunal de Justiça do Amapá, foi possível conhecer a grande demanda represada por serviços de justiça. A autora destaca que, além da considerável procura pelo programa e de seu reconhecimento pelos usuários, os cidadãos atendidos não possuíam documentos de identificação, o que impossibilitava o exercício de qualquer direito e, ainda, o recebimento de benefícios sociais.

Uma característica importante do Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP é que, desde o início, ele se diversificou para que fossem levados, além dos serviços judiciais gratuitos, serviços básicos de cidadania e de desenvolvimento, em parceria com o Ministério Público, a Prefeitura Municipal de Macapá, com profissionais da saúde e ONGs (SANTOS, 2014). Ademais, desde o princípio eram ofertados serviços prestados pela advocacia, Defensoria Pública, Poder Executivo estadual e federal.

O êxito dessas primeiras experiências levou o Judiciário do estado do Amapá a ser referência na prática da Justiça Itinerante. Muitas experiências que se seguiram no Judiciário de todo o Brasil adotaram o programa do TJAP como modelo (BASSETTO, 2015).

A partir das práticas amapaenses e inspirados nos bons resultados do TJAP, outros Tribunais criaram seus próprios programas de itinerância. A previsão legal para o funcionamento dessa prática, porém, foi expressa somente em 2004 por meio da Emenda à Constituição nº 45 (Reforma do Judiciário), que determinou que todos os tribunais do país, estaduais ou federais, deveriam criar seus projetos de itinerância como forma de democratizar os serviços judiciais (PIRES, 2017).

Gaulia (2018) descreve que esse novo modelo de jurisdição cooperativa e de gestão judiciária permite a compreensão de quais direitos fundamentais precisam ser garantidos ao cidadão, uma vez que as experiências vividas por magistrados e servidores nas jornadas itinerantes os qualificam no exercício do serviço público jurisdicional. Esses operadores do Direito passam a perceber as vulnerabilidades que mantinham as pessoas afastadas do Judiciário e tornam suas atuações mais amplas e plenas.

Essa “nova justiça”, que se pretende mais eficiente e mais econômica, garante o acesso ao sistema judiciário a essas populações de baixa renda, podendo ser vista como uma política do estado em busca de pacificação da sociedade brasileira, por intermédio da resolução de conflitos (SANTOS, 2014).

Sobre o tema, Marques e Rebouças (2017) concluem que a Justiça Itinerante pode ser definida como instrumento público que possibilita o acesso à justiça para a população que necessita e tem interesse em buscar o Estado na solução de possíveis problemas e que as experiências exitosas dependem das políticas de gestão judiciária dos tribunais.

3 A Justiça Itinerante à luz da Recomendação CNJ nº 37/2019

A Recomendação nº 37, de 13 de junho de 2019, do Conselho Nacional de Justiça é repleta de importantes considerandos que indicam como o serviço de Justiça Itinerante deve ser usado como parâmetro para a Magistratura Nacional.

Ela é produto dos debates realizados no corpo do Pedido de Providências nº 0001909-43.2019.2.00.0000, formulado pelo Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJE), que sugeria a confecção de ato da Corregedoria do CNJ voltado ao fortalecimento da Justiça Itinerante.

Percorrendo os considerandos de tal normativa, reaviva-se que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, o cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, §4º, da Constituição Federal), além da expedição de atos normativos e recomendações úteis à padronização dos serviços judiciais no País.

A relevância da Justiça Itinerante, como prática fortalecida no advento da Reforma do Judiciário — com institucionali-

zação expressamente consolidada nos arts. 107, §2º, 115, §1º, e 125, §7º, da Constituição — justifica a necessidade de se criar práticas voltadas à sistematização de tão complexo serviço público, sobretudo no que diz respeito às previsões orçamentárias necessárias para seu funcionamento.

A Recomendação também articula o princípio constitucional da dignidade humana — como um dos pilares do Estado Democrático de Direito — e a Justiça Itinerante como instrumento de vital importância para o fortalecimento da cidadania e garantia dos direitos fundamentais, sobretudo diante da viabilização da presença do Estado-Juiz em locais geograficamente distantes dos fóruns e de difícil acesso para os jurisdicionados.

Dentro do sistema normativo infraconstitucional, o parágrafo único do art. 95 da Lei nº 9.099/1995, alterado pela Lei nº 12.726/2012, determinou aos Tribunais de Justiça a criação e a instalação de Juizados Especiais Itinerantes para dirimir, prioritariamente, conflitos existentes nas áreas rurais ou em locais de menor concentração populacional, o que também se aplica aos Juizados Especiais da Fazenda Pública, por força do disposto no art. 27 da Lei nº 12.153/2009.

Assinalando a Justiça Itinerante como um novo modelo de prestação jurisdicional, o normativo considera que tal serviço facilita sobremodo o acesso à Justiça, principalmente aos hipossuficientes e às pessoas de menor visibilidade social, promovendo real encontro e aproximação entre a Magistratura e todos os jurisdicionados.

Em razão de tal premissa, no Provimento nº 20/2012, a Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça regulamentou a participação de juízes na troca de experiências em mutirões, justiça itinerante e em atividades jurisdicionais e institucionais em outras unidades federativas do Brasil, fortalecendo a relação cooperativa global entre os magistrados no serviço judicial itinerante.

A Meta 6, de 2017, estabelecida pelo CNJ, dispôs sobre a cooperação entre as diversas Cortes para implementação de projetos comuns e/ou de justiças itinerantes, pauta também constante das Recomendações nº 28/2009 e nº 38/2011 do CNJ, o que ficou bem evidenciado na recomendação ora analisada.

Por último, a Recomendação CNJ nº 37/2019 destaca, de forma clara, que as experiências da itinerância nos estados do Ama-

pá, Amazonas, Roraima, Rondônia e Rio de Janeiro foram fundamentais para a consolidação desse normativo.

Com base nos considerandos acima, eis o conteúdo central da normativa:

Art. 1.º Recomendar aos Tribunais Regionais Federais, aos Tribunais Regionais do Trabalho e aos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, que:

I – instalem e implementem concretamente a Justiça Itinerante adequando-a às suas peculiaridades geográficas, populacionais e sociais, no prazo máximo de 06 (seis) meses, a contar da publicação dessa recomendação.

II – inclua em seus orçamentos anuais rubricas próprias que garantam disponibilidade financeira para os custos de manutenção dos recursos humanos, materiais e logísticos das diversas Justiças Itinerantes.

III – promovam ações integradas e de cooperação entre Tribunais, estabelecendo convênios e parcerias necessárias com o Ministério Público e a Defensoria Pública, bem como com outros órgãos e instituições públicas e/ou privadas que ajudem a viabilizar o cumprimento integral desta recomendação. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2019)

A Recomendação CNJ nº 37/2019 tem, assim, algumas importantes características: a) incentiva a instalação e implementação de um serviço jurisdicional que possua base principiológica geral, mas adaptada às peculiaridades de cada região do país; b) assinala a necessidade de alocação de recursos destinados à Justiça Itinerante em rubricas próprias dos orçamentos anuais dos tribunais; c) estimula a prestação jurisdicional em modelo cooperativo, que possui maior adaptabilidade a uma estratégia de gestão judiciária eficiente e em sinergia com a participação popular.

A experiência do TJAP demonstra que o modelo de gestão judiciária estratégica possibilita a adequação de programa já tradicional a uma resolução moderna do CNJ. Esse modelo de gestão aplicada à Justiça Itinerante Fluvial do TJAP tem como bases a jurisdição cooperativa; o planejamento estratégico; a inovação gerencial; os indicadores de mensuração de desempenho; as ferramentas de tecnologia da informação; o mapeamento de demandas e recursos humanos, financeiros e materiais; bem como mapeamento estatístico e de satisfação do usuário do programa, que serão todos explicitados no tópico a seguir.

4 Modelo de gestão judiciária aplicada à Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Amapá

Os principais aspectos práticos que orientam o Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP são a jurisdição cooperativa e o planejamento estratégico agregado à inovação gerencial.

Esses aspectos práticos, somados ao modelo mental e à principiologia adotados na jornada, possuem o objetivo de potencializar a solução pacífica dos conflitos e a eficiência, eficácia e efetividade social dos serviços públicos jurisdicionais.

4.1 Jurisdição cooperativa

Em linhas gerais, o modelo de jurisdição cooperativa adotado no Programa de Justiça Itinerante Fluvial é inspirado no que dispõe o art. 6º do Código de Processo Civil, segundo o qual todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.

Esse modelo apresenta em seu bojo princípios da teoria geral do processo, tais como o devido processo legal e a boa-fé processual. Ao mesmo tempo, contempla a democracia participativa, suscitando um modelo coparticipativo de processo, cuja característica é o policentrismo (NUNES, 2008), ou seja, a divisão de protagonismo na comunidade de trabalho com o empoderamento dos atores processuais no teatro de operações da atividade processual.

Didier Jr. (2017) sintetiza o modelo cooperativo, explicitando que os deveres de conduta para as partes e para os órgãos jurisdicionais se baseiam em uma dupla posição, sendo paritário na condução do processo e no diálogo processual, mas assimétrico no momento da decisão.

Na Justiça Itinerante Fluvial, a posição paritária irradia seus efeitos para dentro e para fora do processo. Segue assim, para dentro, na condução propriamente dita do processo, com diálogo e equilíbrio entre atores processuais, refletindo a democracia participativa como exercício prático na jurisdição. Para fora, a cooperação inspira a gestão processual, prospectando estratégias que buscam solucionar conflitos não de forma individual, para cada caso concreto, mas em larga escala, promovendo a justiça e a paz na comunidade, contando com o apoio dos atores processuais e da sociedade na cons-

trução dessa perspectiva mais abrangente.

Tal perspectiva, contudo, preserva a atividade jurisdicional típica porque não retira do Estado-Juiz o seu dever-poder de proferir despachos, decisões e sentenças, adotando, nos momentos de culminância da atividade judicante, a posição assimétrica do julgador.

Com base nesse princípio cooperativo, foram desenvolvidos modos de atuação jurisdicional que valorizam a construção do conceito de justiça de modo participativo, interativo e dialético, com especial empoderamento de atores processuais e busca de entendimentos jurídicos contratualizados, nos quais a construção coletiva das soluções gera agilidade e efetividade, diante da evidente preclusão lógica e do sentimento de pertença que torna o processo de dizer o direito, sempre que possível, como construção inteligente, propositiva e plural, que busca a justiça.

É exemplo de jurisdição cooperativa no programa de Justiça Itinerante a dinamização dos serviços judiciários nos petições, manifestações, ofícios e audiências, que são discutidos pelas partes de forma conjunta, na tentativa de encontrar a solução que seja justa e adequada para ambas as partes, evitando-se recursos, impugnações, petições desnecessários ou seja, a judicialização excessiva.

Tal comportamento, além de sublinhar a importância do princípio da boa-fé processual, demonstra o compromisso de todos os atores processuais envolvidos na prestação de um serviço em que distância, custo e tempo são fatores especialmente delicados para a sociedade, como no caso do serviço judiciário itinerante fluvial.

Os atos processuais realizados predominantemente em modo cooperativo, com a participação efetiva do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia privada, dentre outros atores processuais, tendem a maximizar a economia e a eficiência dos atos processuais.

Outro exemplo é o fortalecimento das práticas de conciliação, mediação e justiça restaurativa, estratégias jurisdicionais também bastante necessárias diante do caráter sazonal do serviço itinerante, visto que a ampliação da autocomposição é fundamental para difusão da cultura da paz no Arquipélago do Bailique.

O art. 3º do Código de Processo Civil apresenta um modelo de jurisdição que prevê formas heterocompositivas de solução dos conflitos, tais como a jurisdição e a arbitragem, incentivando de forma expressa, contudo, a utilização de formas autocompositivas, por intermédio de meios alternativos, como a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos, que deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

Como bem delineado por Marinoni (2016), o Código de Processo Civil de 2015 apresenta um “Justiça Multiportas”, ou seja, um modelo de serviço público jurisdicional que viabiliza diferentes técnicas para a solução dos conflitos, com especial ênfase na conciliação e na mediação.

Na Justiça Itinerante Fluvial, o modelo de jurisdição cooperativa estimula as técnicas de solução adequadas e pacíficas dos conflitos, prestigiando não somente conciliação e mediação, mas transação, reconhecimento jurídico do pedido e renúncia de direito, favorecendo também o comparecimento das partes voluntariamente às audiências concentradas ocorridas durante a jornada, agendadas previamente ou não, sempre empoderando o cidadão a partir dos postulados da democracia participativa, assegurando-se de toda forma o contraditório, a ampla defesa e a presença de profissionais aptos à orientação jurídica necessária à solução de controvérsias processuais ou pré-processuais.

Acompanha o mesmo princípio a instituição das técnicas da justiça restaurativa, previstas na Resolução nº 225/2016, do Conselho Nacional de Justiça². Sobretudo no contexto da Justiça Criminal e na Justiça da Infância e da Juventude, as técnicas restaurativas são utilizadas para gerar fator maior de empatia, buscando soluções jurídicas

que alcancem não somente a lide processual, mas também a lide sociológica, o que é determinante em comunidades como a do Arquipélago do Bailique.

A justiça restaurativa também é ferramenta de apoio nos casos referentes ao Juizado Criminal, quando da aplicação das medidas despenalizadoras, como a composição dos danos civis, transação penal e suspensão condicional do processo (arts. 72 a 76 e 89 da Lei nº 9.099/1995). Na execução das medidas socioeducativas, o art. 35, II e III, da Lei nº 12.594/2012 — que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) — assinalou que, para o atendimento aos adolescentes em conflito com a lei, devem ser favorecidos meios de autocomposição de conflitos, dando-se prioridade a práticas ou medidas que sejam restaurativas e que, sempre que possível, atendam às vítimas.

Diante da complexidade dos fenômenos que ocorrem no Arquipélago do Bailique, são considerados os aspectos relacionais individuais, comunitários, institucionais e sociais com o fim de identificar os fatores de surgimento da violência, estabelecendo-se assim fluxos e procedimentos que se dediquem a equalizar tais conflitos, utilizadas as técnicas de pacificação social.

Em suma, para o modelo cooperativo do Programa de Justiça Itinerante Fluvial, a solução de processos não é um fim em si mesmo, mas sim a instrumentalização de política pública jurisdicional, típica de um dos Poderes constituídos da República, moldada dentro da concepção de Estado Democrático de Direito.

4.2 Gestão judiciária

Desde a promulgação da Emenda à Constituição nº 19, de 1998, tem-se a eficiência como princípio informador da gestão pública no Brasil. Essa alteração no texto da Carta Magna inaugurou uma série de medidas voltadas à implementação de um modelo gerencial no serviço público brasileiro.

Por intermédio da Emenda à Constituição nº 45/2004, governança, planejamento, transparência, controle, economicidade e gestão de pessoas se tornaram temáticas presentes no Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça passou a ser, desde então, o órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, protagonizando a implementação da gestão judiciária com o intuito de

² Art. 1º. A Justiça Restaurativa constitui-se como um conjunto ordenado e sistêmico de princípios, métodos, técnicas e atividades próprias, que visa à conscientização sobre os fatores relacionais, institucionais e sociais motivadores de conflitos e violência, e por meio do qual os conflitos que geram dano, concreto ou abstrato, são solucionados de modo estruturado na seguinte forma: I – é necessária a participação do ofensor, e, quando houver, da vítima, bem como das suas famílias e dos demais envolvidos no fato danoso, com a presença dos representantes da comunidade direta ou indiretamente atingida pelo fato e de um ou mais facilitadores restaurativos; II – as práticas restaurativas serão coordenadas por facilitadores restaurativos capacitados em técnicas autocompositivas e consensuais de solução de conflitos próprias da Justiça Restaurativa, podendo ser servidor do tribunal, agente público, voluntário ou indicado por entidades parceiras; III – as práticas restaurativas terão como foco a satisfação das necessidades de todos os envolvidos, a responsabilização ativa daqueles que contribuíram direta ou indiretamente para a ocorrência do fato danoso e o empoderamento da comunidade, destacando a necessidade da reparação do dano e da recomposição do tecido social rompido pelo conflito e as suas implicações para o futuro.

contemplar o princípio constitucional da eficiência.

A Resolução CNJ nº 198/2014, ao dispor sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabeleceu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, instituiu metas e diretrizes, fixou indicadores de desempenho, modos de execução da estratégia, governança colaborativa e implementação de boas práticas.

Alinhado à Estratégia Nacional do Poder Judiciário, o Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Amapá, nos termos da Resolução nº 987/2015 do TJAP e da Portaria nº 57.584/2019 do TJAP, especialmente prevê, entre seus objetivos, a integração dos sistemas de Justiça e Cidadania, com a perspectiva de entrega dos resultados demandados pela sociedade.

Os indicadores utilizados para a mensuração desses objetivos estratégicos são os seguintes: índice de integração do sistema de justiça com a sociedade (número de termos de cooperação firmados com instituições da sociedade civil organizada); índices de conciliação pré-processual (conciliações pré-processuais realizadas em relação ao total de registros pré-processuais) e processual (número de homologações de acordos em relação ao número de processos julgados); índices do esforço de conciliação (audiências de conciliação realizadas em relação ao número de audiências conciliatórias agendadas) e de efetividade no esforço de conciliação (conciliações positivas e negativas em relação ao número de audiências realizadas). Tais índices são bastante considerados no serviço itinerante.

A Justiça Itinerante Fluvial se encontra situada no eixo Cidadania, dentro do Programa denominado Justiça na Comunidade, articulada com a missão³, a visão⁴ e os valores⁵ do TJAP, especialmente no que toca à garantia da cidadania plena por meio de um sistema acessível, eficiente e em sinergia com a sociedade.

As práticas de gestão inseridas no Programa Justiça Itinerante nos últimos anos objetivaram implementar as orientações constantes na Resolução CNJ nº 198/2014 e nas normativas do TJAP a partir do desenvolvimento do seu específico planejamento

estratégico agregado à inovação gerencial, sendo este o ponto de convergência essencial para a sintonia com os ideais previstos na Recomendação CNJ nº 37/2019.

O planejamento da Justiça Itinerante Fluvial é cíclico, com temporalidade anual, segue um calendário previamente agendado, concentra-se em várias atividades realizadas antes, durante e após cada evento e monitora vários indicadores de produtividade, economicidade e satisfação social. Precisa assim o monitoramento e a promoção da gestão judicial, processual e administrativa, com a elaboração e a implementação de planos de ação com soluções conjuntas e pacíficas voltadas à melhoria da governança colaborativa adaptados às peculiaridades dessa espécie de serviço público.

A fase introdutória do planejamento da Justiça Itinerante Fluvial é a avaliação diagnóstica. No início de cada ciclo são mapeados os cenários relacionados às comunidades integrantes do Arquipélago do Bailique — aptos a revelar necessidades mais prementes, peculiaridades de cada comunidade, questões geográficas e climáticas — bem como os recursos financeiros/orçamentários, humanos e materiais/infraestruturais disponíveis para o exercício da atividade. Esse diagnóstico, então, orienta a formatação do calendário anual e indica o que deve ser feito, como deve ser feito, metas e objetivos a serem alcançados, quais controles e indicadores serão adotados e qual o tipo de gerenciamento necessário para a obtenção de resultados satisfatórios previamente estipulados.

Nessa fase de formulação da estratégia, é utilizado intensamente o método hipotético-dedutivo (Popper, 1978), que, partindo de problemas, lacunas ou contradições, formula conjecturas, novas hipóteses e soluções. O magistrado-gestor do programa e os servidores-gerentes que integram os níveis estratégico e tático discutem e testam, via modelo de falseamento de Popper, as ações que serão projetadas para execução no nível operacional.

A partir desse método da lógica formal, são utilizadas várias ferramentas gerenciais, úteis ao aperfeiçoamento da Justiça Itinerante, dentre as quais se relacionam as seguintes:

- i) Reuniões baseadas na técnica “brainstorm” (tempestade de ideias): a estratégia e os fluxos de trabalho são modelados a partir da escuta ativa dos

³Missão: garantir cidadania plena por meio de um sistema de justiça integrado, ágil, efetivo e acessível.

⁴Visão: ser reconhecido como um Poder Judiciário forte, transparente, eficiente e efetivamente justo.

⁵Valores: Agilidade, Efetividade, Acessibilidade, Valorização de talentos, Integração, Desjudicialização, Sinergia com a opinião pública, Desburocratização.

clientes internos (servidores, colaboradores voluntários e integrantes dos sistemas de Justiça e Segurança Pública, Cidadania e Assistência Social), o que torna o serviço itinerante uma obra conjunta;

- ii) Análise de ambiente utilizando a matriz SWOT (*stregths, weaknesses, opportunities, threats*⁶): como o serviço itinerante é bastante complexo, a análise permanente dos pontos fortes e fracos, bem como das ameaças e oportunidades, é algo fundamental para a preparação de cada evento da jornada. A matriz SWOT é utilizada para antever problemas e suscitar soluções (gestão de riscos);
- iii) Objetivos SMART (*specific, measurable, achievable, relevant e time-bound*⁷) e definição de metas: um projeto complexo pode se tornar inviável sem o devido planejamento. Os objetivos da jornada são definidos previamente e devem ser específicos (não genéricos), mensuráveis (não abstratos), alcançáveis (realistas, não utópicos), relevantes (maior quantidade e qualidade com menor custo financeiro e de tempo) e delimitados em um recorte temporal (não indeterminados). A partir desses princípios, traçam-se as metas anuais, semestrais e por evento, que precisam ser objetivas, claras e realistas, para que os recursos financeiros/orçamentários, humanos e materiais/infraestruturais disponíveis para o exercício da atividade sejam usados com eficiência, eficácia e efetividade social;
- iv) O método hipotético-dedutivo e o ciclo PDCA (*plan, do, check, action*⁸): após a fase inicial de debates conceituais baseada no método hipotético-dedutivo, o sentido de revisão dos conceitos e práticas aplicados na jornada permanece em contínuo exercício a partir do ciclo de planejamento, execução, verificação e ação de correção dos erros. É a partir dessa dinâmica que são feitas, reiteradas vezes, as reuniões de trabalho antes, durante e após cada evento;
- v) A planilha 5w2h (*What/ Why/ Where/ When/ Who/ How/ How much*⁹): as reuniões periódicas são esquematizadas, delimitando-se o objetivo/meta (o

quê?), o motivo/benefício (por quê?), em qual local/comunidade (onde?), em qual período da jornada (quando?), o responsável/equipe (quem?) e qual o seu nível de atuação (estratégico/tático/operacional), a forma da ação (como?), a quantidade e o custo operacional (quanto?);

- vi) Monitoramento geral por BSC (*Balanced scorecard*¹⁰): a estratégia da Jornada Itinerante Fluvial é monitorada por indicadores a fim de realizar a avaliação de desempenho, útil para informar aos envolvidos o ritmo de implementação das metas estipuladas, ao alimentar os índices de integração justiça/sociedade, de conciliação pré-processual e processual, do esforço de conciliação e de efetividade no esforço de conciliação;
- vii) Gestão por competências: importante método voltado à gestão estratégica de pessoas, tem o objetivo de identificar os talentos envolvidos na jornada, mensurando conhecimentos técnicos, habilidades práticas e atitudes comportamentais dos colaboradores, para assim potencializar o seu desempenho, alocando-os em setores compatíveis com suas competências.

O Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP também se propõe a agregar metodologias de inovação estratégica como forma de desenvolver modelos gerenciais e ferramentas de tecnologia da informação aplicadas à prestação jurisdicional, com definição de métrica e indicadores de resultados, na busca de soluções para problemas complexos, tomando por base metodologias de inovação e inteligência que considerem a empatia, colaboração interinstitucional e a experimentação.

Segundo Drummond (2018), os modelos de inovação devem seguir pelo menos quatro pilares: estratégia, execução, ferramentas e métricas/indicadores/resultados. A estratégia possibilita que a inovação incremental (aperfeiçoamentos) e a inovação radical (novos produtos e serviços) sejam efetivamente úteis para gerar valor social e crescimento contínuo do serviço público jurisdicional, sistematizando sua aplicação prática desde a concepção até a implementação e testagem dos modelos inovadores.

A execução depende de um contexto receptivo que deve ser criado a partir da cultura organizacional. Na Justiça Itinerante Fluvial, o clima de cooperativismo e auto-or-

6 Forças, fraquezas, oportunidades e ameaças.

7 Específicos, mensuráveis, alcançáveis, relevantes e delimitados no tempo.

8 Planejar, fazer, checar e agir.

9 O que/por que/onde/quando/quem/quanto custa.

10 Indicadores de resultados balanceados.

ganização fomentam o compartilhamento, aprendizagem, solução colaborativa e a gestão de risco controlada na testagem de práticas inovadoras.

As ferramentas de inovação devem se alinhar à estratégia delineada e sua implementação deve ser prática e útil. O serviço itinerante vem implantando algumas ferramentas de inovação estratégica, que se encontram em fase de testagem, dentre as quais se relacionam as seguintes:

- i) Cultura e clima organizacional: valorização da auto-organização, cooperação, participação e interação dos servidores nos fluxos de trabalho da Jornada Itinerante Fluvial, com definição do propósito organizacional: “Transformar-se para oportunizar transformações de vida”;
- ii) *Business Model Generation*¹¹: é uma ferramenta de planejamento estratégico que apresenta as ações da atividade no modelo Canvas (tela), em que são bem visualizadas, permitindo-se elaborar ideias, projetos ou soluções. O mapa visual pré-formatado (Canvas) possui nove tópicos, que são: a) proposta de valor, b) segmento de clientes (colaboradores e jurisdicionados), c) canais de relacionamento, d) atividade-chave, e) recursos principais, f) parcerias principais, g) fontes de receita, h) estrutura de custos. A ferramenta é bastante útil para a identificação de necessidades e desenvolvimento do plano de trabalho da Justiça Itinerante Fluvial;
- iii) *Design Thinking*¹²: modelo mental de aplicação de um pensamento humanizado, criativo e empático, dedicado a resolver problemas complexos de forma colaborativa e centrada no aspecto humano. Leva em consideração a experiência do usuário, ou seja, o foco do desenvolvimento do serviço itinerante deve ser orientado pelas carências e necessidades reveladas pelas comunidades integrantes do Arquipélago do Bailique. É dividido em: a) empatia (compreensão do problema a ser resolvido pela ótica do usuário), b) definição das carências e ideação dos modelos de solução, c) prototipagem (produtos e serviços que serão testados no serviço itinerante), d) testagem (validação dos protótipos); e) iteração (coleta da deolutiva, ou seja, das impressões do usuário sobre os protótipos testados).

O objetivo final é alinhar produtos e serviços oferecidos com as demandas reais da população atendida, no caso, a comunidade ribeirinha;

- iv) Ferramentas de Tecnologia da Informação: processos eletrônicos administrativos, com numeração única do CNJ, para acompanhamento da movimentação processual e administrativa das atividades realizadas na Justiça Itinerante, desenvolvimento de aplicativos específicos para mensuração e monitoramento das demandas, índices de êxito na execução da atividade e na solução da controvérsia, além da aplicação máxima da videoconferência como meio de suporte ao serviço itinerante presencial;
- v) Processos de comunicação interna e externa: na comunicação interna, o aprimoramento se dá pela utilização de ferramentas como aplicativos de mensagens em tempo real, repositórios de dados e informações na nuvem, reuniões estratégicas em formato de círculo restaurativo, caixa coletora de experiências e sugestões, escuta ativa e empoderamento da fala nas reuniões periódicas. Na comunicação externa, o uso das redes sociais institucionais, a abertura de canais de comunicação com os integrantes dos sistemas de Justiça e Segurança Pública e Cidadania e Assistência Social, pesquisas periódicas de satisfação do cidadão e espaço para a participação cidadã na concepção de projetos inovadores no Poder Judiciário.

As métricas, os indicadores e os resultados são importantes em vários contextos do serviço judiciário itinerante, incluindo o controle de uso dos recursos financeiros/orçamentários, humanos e materiais/infraestruturais disponíveis para o exercício da atividade, o mapeamento dos processos administrativos de gestão, dos procedimentos administrativos legais e dos processos judiciais, a identificação dos produtos/serviços entregues à sociedade, além do mapeamento estatístico dos resultados alcançados e da pesquisa de satisfação da sociedade.

Os principais mapeamentos serão tratados adiante, com o destaque de possuírem importante correlação com a Recomendação CNJ nº 37/2019.

4.2.1 O mapeamento das demandas

A Justiça Itinerante Fluvial do TJAP desenvolve atividades que são estruturadas em dois grandes sistemas: Justiça e Segurança Pública; Cidadania e Assistência Social.

O sistema de Justiça e Segurança Pública congrega, dentre outros, a prestação jurisdicional, a atuação do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Advocacia privada voluntária, além dos serviços da Polícia Civil, dos Comissários da Infância e Juventude, Conselho Tutelar, Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC), Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública.

Esse sistema ainda possui três importantes subdivisões, classificadas por característica da demanda apresentada pelo cidadão: a) demanda processual; b) demanda de distribuição; c) demanda de atendimento.

O mapeamento da demanda dentro do sistema de Justiça e Segurança Pública, portanto, considera como indicador específico o número de serviços prestados, sendo tal informação mais relevante do que o número de localidades alcançadas ou a quantidade de pessoas atendidas.

A demanda processual é o indicador que se refere à quantidade de serviços que serão prestados para impulso de processos judiciais já em tramitação, como nos casos de realizações de audiências, citações, intimações, penhoras, prisões, dentre outras atividades.

Demanda de distribuição se refere aos casos em que o cidadão requer a prestação do serviço que evolui para uma pretensão a ser apresentada ao Poder Judiciário e que, por questões técnico-jurídicas ou gerenciais-operacionais, não tem potencial de resolução durante a jornada. Assim, nesses casos, os peticionamentos da Defensoria Pública, as ações propostas pelo Ministério Público, as representações da Delegacia de Polícia, ou casos similares, são levados ao protocolo do Fórum de Macapá para fins de distribuição ao Juízo competente para processar e julgar a pretensão formulada.

A demanda de atendimento, por sua vez, é a mais importante das categorias mapeadas. São os casos em que o cidadão se

dirige às instalações da Justiça Itinerante Fluvial, apresenta sua necessidade e a solução é dada ainda durante os trabalhos da jornada. Nesse indicador são contabilizados os casos de conciliação, mediação, cursos de capacitação sobre métodos de resolução adequada de conflitos, reconhecimento de paternidade, estudos psicossociais, atividades relacionadas a projetos sociais, serviços realizados pela Justiça Eleitoral (como a biometria), consultas de processos em trâmite, dentre outras atividades.

A importância especial da demanda de atendimento se concentra no fato de que, nesse tipo de serviço, o que se busca é a solução pacífica dos conflitos por intermédio de profissionais do Sistema de Justiça e Segurança Pública somada ao empoderamento das comunidades ribeirinhas do Arquipélago do Bailique. Essas comunidades passaram a conhecer e utilizar ferramentas úteis para cultivar o sentimento de democracia participativa, justiça, equidade e paz, solucionando, muitas vezes, seus conflitos de forma autônoma e com responsabilidade social.

A demanda de atendimento também possui a importante característica de não ser fator tendente a elevar o acervo processual das unidades jurisdicionais da Comarca de Macapá. Nesses casos, a embarcação da Justiça Itinerante retorna do Arquipélago do Bailique trazendo mais soluções pacíficas do que pretensões resistidas, focando assim na eficiência operacional em busca do aperfeiçoamento dos serviços judiciais.

Já o sistema de Cidadania e Assistência Social mapeia serviços públicos prestados por todos os colaboradores que se associam ao sistema de Justiça e Segurança Pública e transformam a Justiça Itinerante em uma ação de grande escala, na qual são oferecidas aos moradores do Arquipélago do Bailique atividades fundamentais, prestadas por Cartórios Extrajudiciais, Polícia Técnica, Vigilância Sanitária, INSS, Bolsa Família, Conselho Tutelar, dentre várias outras.

Nesse ponto, a partir de uma gestão cooperativa, busca-se congregiar esforços associados aos demais Poderes e Instituições Públicas integrantes das esferas federal, estadual e municipal, com o intuito de agregar ao serviço itinerante do Judiciário os melhores recursos humanos, materiais e financeiros que possam ser disponibilizados, com o escopo de intensificar atuações às comunidades ribeirinhas durante a jornada.

É importante destacar que o cooperativismo é parte integrante das estratégias de jurisdição e de gestão do programa e tal princípio orienta todas as atuações interinstitucionais, em razão de dois objetivos bem definidos: criar uma cultura técnica e profissional de responsabilidade conjunta em prol da cidadania; criar um modelo mental com base no voluntarismo e na disponibilidade dos melhores recursos necessários à realização das atividades propostas.

Consolidada a categorização das demandas que serão abordadas pelos serviços da Justiça Itinerante Fluvial do TJAP, são implementados os instrumentos de gestão estratégica aptos a mapear os dados estatísticos relacionados ao Programa. Estes dados estatísticos servem para orientar a gestão estratégica, alimentar a estatística e prospectar recursos humanos, materiais e financeiros.

Nas últimas seis jornadas — apelidadas de “Bailique 134”, “Bailique 135”, “Bailique 136”, “Bailique 137”, “Bailique 138” e “Bailique 139” — foram consolidados os seguintes dados referentes às demandas acima mencionadas.

Tabela 1 – Quantidade de serviços prestados por demanda

DEMANDA	QUANTIDADE DE SERVIÇOS PRESTADOS
Demanda Processual (Dp)	865
Demanda de Distribuição (Dd)	210
Demanda de Atendimento (Da)	4.211
Demanda Cidadania (Dc)	14.607
TOTAL	19.893

Fonte: elaboração própria, 2020.

É importante ressaltar que os dados acima consolidados representam a dimensão quantitativa dos dados estatísticos, possuindo a importância de oferecer uma análise sobre a quantidade, a frequência e a preponderância de cada serviço disponibilizado.

Contudo, ainda é realizado o mapeamento qualitativo da demanda. Nesse viés, cada uma das categorias acima é desdobrada em sub-quantitativos, de acordo com a especialidade do serviço prestado e do prestador de serviço que a realizou.

Nesse sentido, por exemplo, a demanda processual é sub-categorizada em matéria de natureza jurídica cível, família, juizados, infância juventude ou criminal, bem como em sub-categorias segundo as quais os atos processuais tenham sido praticados por impulso da jurisdição ou de outro ator

processual, conforme os dados seguintes.

Tabela 2 – Quantidade de serviços prestados por matéria jurídica

MATÉRIA JURÍDICA	QUANTIDADE
Cível/Família	379
JEC/JEFAZ (Juizado Cível/Juizado da Fazenda Pública)	112
Criminal/JECRIM	314
Infância/Juventude	60
TOTAL	865

Fonte: elaboração própria, 2020.

Da mesma forma, as demandas de distribuição e de atendimento são mapeadas em razão, principalmente, dos atores processuais demandantes (como Ministério Público, Polícia Civil e Defensoria Pública) e de programas institucionais como Centro Judiciário de Solução de Conflitos (CEJUSC), Central Psicossocial e projetos sociais da Justiça da Infância e Juventude, conforme tabela a seguir.

Tabela 3 – Quantidade de serviços prestados por ator processual

ATOR PROCESSUAL	QUANTIDADE
DPE (Defensoria Pública Estadual)	170
JECRIM (Juizado Criminal)	32
MP (Ministério Público)	6
DEPOL (Delegacias de Polícias)	2
TOTAL	210

Fonte: elaboração própria, 2020.

A demanda de cidadania segue a mesma lógica, sendo subdividida em razão das competências administrativas constitucionais de cada ente prestador de serviço público, conforme tabela a seguir.

Tabela 4 – Quantidade de serviços prestados por ator

ATOR	QUANTIDADE
CEJUSC/NUPEMEC	619
Projeto Pai Presente	25
VEPMA (Vara de Execução de Penas e Medidas Alternativas)	136
Psicossocial	254
Juizado da Infância e Juventude	68
SOS BAILIQUE	1042
Pesquisa	700
Projetos de Políticas Públicas	846
Informática	29
MP	89
DPE	268
TRE (Tribunal Regional Eleitoral)	135
TOTAL	4.211

Fonte: elaboração própria, 2020.

A análise de dados quantitativos e qualitativos é compartilhada com todos os integrantes do Programa Justiça Itinerante Fluvial a fim de oferecer a devolutiva dos serviços e prospectar as próximas ações necessárias.

4.2.2 O mapeamento dos recursos

O Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP identificou três espécies de recursos que merecem acompanhamento de modo a contemplar os princípios da eficiência, eficácia e efetividade social. Como já mencionado anteriormente, trata-se de recursos humanos, materiais e financeiros.

Os recursos humanos, principal ativo da jornada itinerante, relaciona-se à necessidade de implementação de uma política de gestão de pessoas que dinamize os serviços do Itinerante Fluvial, em busca da difusão de conceitos como descentralização administrativa, empoderamento dos colaboradores, programa de talentos e competências, qualificação e especialização da mão de obra, meritocracia, dentre outros.

Quantitativamente, é monitorado o número de colaboradores por jornada itinerante fluvial, subdividindo-os entre integrantes e não integrantes do TJAP. O dado é importante para que se identifique o número ideal de tripulantes do barco da Justiça para que não haja pessoas em excesso ou em falta durante a Jornada Itinerante, preferindo-se profissionais qualificados, polivalentes, proativos e comprometidos com os valores da experiência itinerante.

Além disso, do ponto de vista qualitativo, impera a teoria da gestão por competências, segundo a qual é necessário distribuir as atividades de acordo com os conhecimentos, habilidades e atitudes comportamentais mapeadas em cada colaborador que adere ao Programa. A utilização do mapeamento por competências vem auxiliando a maximização do desempenho dos colaboradores, que produzem mais, em melhor qualidade e com maior satisfação no trabalho.

Os recursos materiais se referem à infraestrutura, aos bens e outros ativos de aparelhamento da jornada, que vão desde as embarcações, combustíveis, suprimentos de informática, dentre outros. Há cuidados relacionados ao monitoramento dos equipamentos de propriedade do TJAP utilizados na ação, bem como ao controle de consumo dos materiais de uso contínuo, além da avaliação contínua sobre a quantidade e qualidade dos materiais empregados, com fins de melhorar a utilidade e reduzir o impacto financeiro de tais recursos no orçamento da Justiça Itinerante.

Quanto ao aspecto financeiro, o Programa possui alocação de recursos em rubrica própria no orçamento anual do TJAP. A partir de tal alocação orçamentária, torna-se importante o acompanhamento criterioso dos recursos financeiros empregados no Programa de Justiça Itinerante Fluvial, de modo a contemplar indicadores de eficiência, eficácia e efetividade social.

Nesse ponto, o método aqui proposto monitora criteriosamente os custos da Justiça Itinerante, envolvendo contraprestação financeira de integrantes colaboradores do Poder Judiciário, aluguel de embarcações, combustível, materiais de expediente, dentre outros custos fixos e variáveis, que são contabilizados em todas as jornadas pelos mesmos padrões.

A diretriz aplicada ao Programa define o desenvolvimento de políticas públicas jurisdicionais com a maior abrangência quantitativa e qualitativa e com o menor custo possível, em prestígio à economicidade.

4.2.3 O mapeamento estatístico e a pesquisa de satisfação

Quanto ao mapeamento estatístico, é importante ressaltar que o IPEA (2015) realizou uma pesquisa empírica intitulada “Democratização do acesso à Justiça e efetivação de Direitos: a Justiça Itinerante no Brasil”, desenvolvida com o objetivo de mapear e avaliar a potencialidade dos programas de justiça itinerante dos tribunais de justiça estaduais do Brasil. O relatório apontou, entre outros fatores, a necessidade de se aprimorar a coleta, o tratamento e a valoração de dados estatísticos, com a finalidade de converter as informações traduzidas nesses dados em políticas públicas jurisdicionais e de cidadania satisfatórias à população ribeirinha.

Diante dessa necessidade, foi desenhado e vem sendo desenvolvido um modelo com base em técnicas estatísticas multivariadas, para a construção de indicador estatístico que avalie o nível de efetividade do Programa de Justiça Itinerante Fluvial do TJAP. A análise multivariada é formada por métodos estatísticos que analisam múltiplas medidas sobre cada indivíduo ou objeto sob investigação. Qualquer análise simultânea de mais de duas variáveis de certo modelo pode ser considerada uma análise multivariada (HAIR JR., 2005).

O modelo multivariado será composto a partir de indicadores judiciais previamente escolhidos, definidos pela Resolução CNJ nº 76/2009. O quadro esquemático que vem sendo desenvolvido com base nessa normativa é detalhado a seguir.

Quadro 1 – Indicadores e variáveis para a criação de indicador estatístico de avaliação de efetividade dos Programas de Justiça Itinerante

INDICADORES	VARIÁVEIS	DESCRIÇÃO
Litigiosidade	Casos novos (Cn)	Os processos criminais e não criminais que ingressaram ou foram protocolizados no período-base.
	Casos pendentes (Cp)	Todos os processos que não tiveram movimentos de baixa até final do período-base.
	Processos baixados (Tbaix)	Os processos criminais e não criminais que foram baixados no período-base. Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução.
	Sentenças (Sent)	Toda as sentenças criminais e não criminais que foram proferidas no período-base.
Tempo do processo	Tempo de tramitação dos processos baixados (TpBaix)	Para cada processo criminal e não criminal baixado durante o período-base, calcular o número de dias corridos entre a data do protocolo e a primeira data de baixa.
	Tempo de tramitação dos processos pendentes (TpCp)	Para cada processo pendente ao final o ano-base, calcular o número de dias corridos entre a data do protocolo e o último dia do período-base.
	Tempo de Sentença nos processos (TpSent)	Para cada julgado durante o período-base, calcular o número de dias corridos entre a data do protocolo e a data da última sentença.
Acesso à justiça	Assistência judiciária gratuita em relação à despesa total da justiça (A1)	Gasto com assistência judiciária representa em relação à despesa total da justiça, no período-base.
	Assistência judiciária gratuita por 100.000 habitantes	Total da despesa da justiça com assistência judiciária gratuita, para cada 100.000 habitantes, no período-base.

Fonte: elaboração própria, 2020.

De posse dos valores quantitativos das variáveis definidas acima, será possível criar indicadores judiciais de litigiosidade, tempo médio do processo e acesso à Justiça. A partir deles, passa a ser viável a criação de indicador estatístico de prestação jurisdicional para cada comunidade do Bailique contemplada pelo Programa Justiça Itinerante Fluvial, processo que ainda está em fase de implementação.

Ainda sob o aspecto estatístico, foi desenvolvida uma pesquisa de satisfação do

cidadão, baseada em perguntas objetivas e voltadas ao armazenamento de informações úteis para o conhecimento do Programa, aptas a direcionar políticas públicas jurisdicionais.

Nessa pesquisa, levou-se em consideração o nível de adesão da comunidade ao programa (grau de satisfação), verificação de quais são os produtos oferecidos pela jornada e mais procurados pelo cidadão, bem como os serviços ainda não oferecidos, mas que estão sendo demandados pela população ribeirinha, além do importante quadro de registro de reclamações.

Entre o “Bailique 134” e o “Bailique 139” foram aplicados 700 (setecentos) formulários de pesquisa a membros da comunidade do Bailique, sendo consolidados os seguintes dados referentes à pesquisa de satisfação.

Quadro 2 – Resultados da pesquisa de satisfação aplicada na comunidade de Bailique

DEMANDA	INDICADOR
Grau de satisfação (Gs)	Ótimo/Bom: 94%; Regular/Ruim: 4%; Não opinaram 2%.
Serviços mais procurados (Sp)	Polícia Técnica, Receita Federal, Defensoria Pública, Cartão do SUS, 2ª Via da Certidão de Nascimento.
Serviços em falta (Sf)	Dentista, Médico, INSS, exames, serviço bancário, Superfácil.
Reclamações (R)	Demora nas audiências, falta energia, falta água tratada, tempo de permanência no arquipélago.

Fonte: elaboração própria, 2020.

As informações referentes aos indicadores judiciais definidos pelo CNJ somados aos dados referentes à satisfação do cidadão ilustram a importância estratégica da coleta, do tratamento e da valoração de dados estatísticos, a fim de converter as informações traduzidas nesses dados em políticas públicas jurisdicionais e de cidadania voltadas à população ribeirinha de forma satisfatória.

5 Considerações finais

O Programa Justiça Itinerante Fluvial do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá vem sendo desenvolvido desde 1996 e seus princípios se encontram sintonizados com as demarcações teóricas do acesso à justiça, contempladas em várias disposições constitucionais e legais vigentes.

Nos últimos anos foram implementadas medidas voltadas ao alinhamento do programa com a Estratégia Nacional do Poder Judiciário e com o Planejamento Estratégico do Tribunal de Justiça do Amapá, na

busca pela efetiva integração dos sistemas de Justiça e Cidadania, com a perspectiva de entrega dos resultados demandados pela sociedade.

Descrevendo-se o Programa Justiça Itinerante Fluvial, é possível observar a sua articulação com os termos da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019. A experiência da itinerância no estado do Amapá, além de inspirar a normativa supracitada, apresenta importantes características que foram ressaltadas neste relato de caso, sobretudo quanto à instalação e implementação de serviço jurisdicional baseado em gestão judiciária estratégica com base principiológica geral, mas adaptada às peculiaridades das populações ribeirinhas localizadas no Arquipélago do Bailique-AP.

Importante também ressaltar, como visto, que o TJAP já promove a alocação de recursos destinados à justiça itinerante em rubricas próprias dos orçamentos anuais. Também se conclui que a Justiça Itinerante Fluvial do TJAP efetivamente estimula a prestação jurisdicional em modelo cooperativo, que possui maior adaptabilidade a uma estratégia de gestão judiciária eficiente e em sinergia com a participação popular.

Depreende-se que o planejamento estratégico agregado à inovação gerencial introduz ferramentas de gestão úteis ao desenvolvimento do serviço judiciário, com ênfase no mapeamento de demandas e recursos, mapeamento estatístico e pesquisa de satisfação, potencializando a solução pacífica dos conflitos e a eficiência, eficácia e efetividade social dos serviços públicos jurisdicionais.

O aprimoramento da prestação jurisdicional foi possível graças ao modelo de gestão estratégica, que envolve importantes etapas, iniciando pela fase de avaliação diagnóstica até o uso de ferramentas estatísticas para mensurar o nível de efetividade do programa. O resultado dessas etapas, aliado ao empenho e comprometimento dos atores envolvidos — um dos pontos fortes do programa — é traduzido em um alto nível de satisfação dos cidadãos das comunidades atendidas.

Esse modelo de jurisdição cooperativa adotado no Programa Justiça Itinerante Fluvial, que permite a participação conjunta dos atores processuais e da sociedade com o intuito de encontrar a solução que seja justa e adequada para ambas as partes, tem evitado a judicialização excessiva, ao mes-

mo tempo que permite a formação de conciliadores e mediadores das próprias comunidades, ponto fundamental para a solução adequada das lides por meio da autocomposição.

Por sua vez, o uso pioneiro de ferramentas estatísticas para a construção de indicadores, levantamento de demandas e análise da efetividade do Programa Justiça Itinerante Fluvial revela-se como elemento fundamental para a definição das políticas públicas jurisdicionais desenvolvidas pelo TJAP.

Observa-se, portanto, que a gestão judiciária estratégica implementada pelo Programa Justiça Itinerante Fluvial do TJAP e neste trabalho apresentada é o modelo de gestão capaz de tornar concretas as diretrizes da Recomendação CNJ nº 37, de 13 de junho de 2019, o que confirma a hipótese levantada neste artigo. O problema de pesquisa, assim, foi respondido.

Referências

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1988.

BASSETTO, M. D. C. L. T. R. **Democratização do acesso à justiça**: análise dos Juizados Especiais Federais Itinerantes na Amazônia Legal Brasileira. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito do Sul de Minas. [S.l.]. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998**. Brasília, 1998. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 2 abr. 2020.

_____. **Emenda Constitucional nº 45**, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 28 mar. 2020.

_____. **Lei nº 9.099/1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19099.htm. 1995. Acesso em: 18 abr. 2020.

_____. **Lei nº 12.153/2009**. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública

no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 6 jun.2020.

_____. **Lei nº 12.594/2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12594.htm. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. **Lei nº 12.726/2012**. Acrescenta parágrafo único ao Art. 95, da Lei nº9.099, de 26 de setembro de 1995, para dispor sobre o Juizado Especial Itinerante. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/ficha/?/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2012.726-2012&OpenDocument. Acesso em: 6 jun. 2020.

_____. **Código de Processo Civil** (2015). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/l13105.htm. 2015. Acesso em: 18 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação CNJ nº 28**, de 16 de dezembro de 2009. Recomenda a implantação do Projeto Justiça Integrada nos Órgãos do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/874>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. **Recomendação CNJ nº 37**, de 13 de junho de 2019. Dispõe sobre a instalação e a implementação da Justiça Itinerante e dá outras providências. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/recomendacao/recomendacao_37_13062019_14062019131658.pdf. Acesso em: 22 jul. 2019.

_____. **Recomendação CNJ nº 38**, de 3 de novembro de 2011. Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/285>. Acesso em: 2 jun. 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 76**, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Disponível em https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_76_12052009_10102012220048.pdf. Acesso em: 8 abr. 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 198**, de 1º de julho de 2014. Dispõe sobre o Planeja-

mento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_198_01072014_2503201914151.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

_____. **Resolução CNJ nº 225**, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_225_31052016_02062016161414.pdf. Acesso em: 19 abr. 2020.

CORREGEDORIA NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento nº 20**, de 30 de agosto de 2012. Regulamenta a participação de magistrados na troca de experiências em mutirões, justiça itinerante e em atividades jurisdicionais e institucionais prestadas em outras unidades federativas do Brasil. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1294>. Acesso em: 6 jun. 2020.

DIDIER JR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. v. 1. Salvador: Juspodivm, 2018.

DRUMMOND, Rivadavia. **Fazendo a inovação acontecer**: um guia prático para você liderar o crescimento sustentável de sua organização. São Paulo: Planeta, 2018.

FERRAZ, L. S. **Desafios e limitações à pesquisa empírica em Direito no Brasil**: explorando o estudo sobre Justiça Itinerante. Revista de Estudos Empíricos em Direito, v. 4, p. 37-56, 2017.

_____. **Justiça itinerante**: uma política efetiva de democratização do acesso à justiça? Revista Direito em Movimento, Rio de Janeiro, v. 15, p. 17-45, 2017.

GAULIA, C. T. **A experiência da Justiça Itinerante**: o espaço de encontro da magistratura com a população brasileira. Tese (Doutorado em Direito) - Universidade Veiga de Almeida. Rio de Janeiro. 2018.

HAIR JR., J. F. **Análise Multivariada de Dados**. 5. ed. ed. Porto Alegre-RS: Bookman, 2005.

IPEA. **Democratização do acesso à justiça e efetivação de direitos**: a Justiça Itinerante no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília-DF. 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. Novo curso de processo civil: teoria do processo civil. v. 1. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

MARQUES, V. T.; REBOUÇAS, G. M. Juizados especiais itinerantes e acesso à justiça: con-

tribuições de uma análise legal e empírica para a compreensão da justiça itinerante no Brasil. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, p. 495-513, 2017.

NUNES, Fernanda Pereira. **Liderança e gestão judiciária na magistratura contemporânea**. Florianópolis: CEJUR, 2015.

PIRES, S. M. P. **Análise Sociológica da Justiça Itinerante Fluvial**. Belo Horizonte: Editora Vorto, 2017.

POPPER, Karl. **Lógica das ciências sociais**. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1978.

ROVER, José Aires. **Engenharia e gestão do judiciário brasileiro**: Estudos sobre E-Justiça. Erechim: Deviant, 2016.

SANTOS, Paloma Maria; SELIG, Paulo Maurício. **Indicadores para o novo serviço público**: uma análise bibliométrica e sistêmica. *Perspect. ciênc. inf.*, Belo Horizonte-MG, v. 19, n. 3, p. 82-97, set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362014000300005&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 20 abr. 2020.

SANTOS, L. D. **Viagens pelas “margens” do Brasil a justiça itinerante fluvial e os ribeirinhos do Amapá**. *Revista Tempo Amazônico*, v. 2, p. 125-129, 2014.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2017.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **Resolução TJAP nº 023/2005**. Disciplina o funcionamento da Justiça Itinerante. 2005. Disponível em: http://www.tjap.jus.br/portal/images/justica_itinerante_2005_023_tjap.pdf. Acesso em: 4 set. 2019.

_____. **Resolução TJAP nº 987/2015**. Dispõe sobre o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário do Estado do Amapá para o período de 2015 a 2020. 2015. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/CHE->

[CK-LIST/ASPLAN/resolucao-987-2015-PEI-TJAP-2015-2020.pdf](https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos/CK-LIST/ASPLAN/resolucao-987-2015-PEI-TJAP-2015-2020.pdf). Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. **Portaria TJAP nº 57584/2019**. Disponível em: <https://www.tjap.jus.br/portal/images/stories/documentos>. Acesso em: 13 abr. 2020.

_____. **Documentário sobre a Jornada Itinerante Fluvial é premiado no Festival de Cinema Internacional de Portugal**. 2019. Disponível em: <http://www.tjap.jus.br/portal/publicacoes/noticias/8991-document%C3%A1rio-sobre-a-jornada-itinerante-fluvial-%C3%A9-premiado-no-festival-de-cinema-internacional-de-portugal.html>. Acesso em: 15 set. 2019.

Rosa Maria Dias de Almeida Tavares Silva

Assessora Jurídica do Juizado da Infância e da Juventude – Execução de Medidas Socioeducativas - de Macapá/AP. Bacharel em Direito e em Comunicação Social.

Esclepiades de Oliveira Neto

Juiz de Direito, titular do Juizado da Infância e da Juventude – Execução de Medidas Socioeducativas de Macapá/AP. Professor da Escola Judicial do Amapá credenciado na ENFAM. Especialista em Pedagogia Jurídica e Direito Processual Penal.

Adriana Moraes de Carvalho

Analista Judiciária do Tribunal de Justiça do Amapá – Especialidade Estatística, lotada na Assessoria de Planejamento e Organização, Mestre em Estatística pela Universidade Federal do Pará.

Representatividade feminina no Poder Judiciário brasileiro

Tânia Regina Silva Reckziegel

Resumo: O presente estudo tem como objeto a representatividade feminina no Poder Judiciário e suas repercussões na efetivação dos direitos das mulheres, promovendo uma reflexão sobre como esse cenário se compatibiliza com o Estado Democrático de Direito. Utilizando-se do método dedutivo, como condutor da pesquisa, bem como do levantamento bibliográfico, da análise qualitativa e de procedimentos metodológicos, o estudo expõe a trajetória feminina em busca da igualdade de gênero, com base sobretudo no princípio constitucional da igualdade. Por fim, conclui que, apesar das conquistas, a representatividade feminina na cúpula do Poder Judiciário ainda é baixa, o que requer efetivas ações e políticas públicas de inclusão das mulheres nas relações de poder.

Palavras-chave: Representatividade feminina. Poder Judiciário. Princípio da igualdade.

Abstract: The present study has as subject the female representation in the Judiciary and its repercussions in the achievement of women's rights. It promotes reflection on how this scenario is compatible with the Democratic State. Using a deductive method to conduct the research, and a bibliographic and qualitative analysis survey as methodological procedures, our study exposes the trajectory of women in gender research, based mainly on the constitutional principle of gender equality. Finally, this study concludes that, despite the achievements, female representation in the Judiciary is still inadequate, and requires effective actions and public policies for the inclusion of women in power relations.

Keywords: Female representativeness. Judiciary. Principle of equality.

1 Introdução

A igualdade de gênero é um desafio humanista e constitui expressão de princípios fundamentais da República Federativa do Brasil e de valores do Estado Democrático de Direito, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a cidadania. A igualdade de acesso às mulheres nas carreiras jurídicas e de oportunidades para progressão e promoção por antiguidade e merecimento é uma meta possível de ser alcançada em todas as esferas constitucionais de competências e nas posições das respectivas cúpulas administrativas, mas, para isso, é preciso entender as origens e os desdobramentos da desigualdade existente.

O objetivo do presente artigo é partir do diagnóstico já realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, refletindo sobre a importância da presença da mulher na esfera de poder responsável pelo resguardo dos direitos fundamentais dos cidadãos, entre eles o da igualdade de gênero. Objetiva-se, também, elencar as práticas discriminatórias que permeiam o sistema jurídico constitucional.

O estudo se justifica, pois a participação das mulheres nos espaços de poder e na tomada de decisões na esfera pública pode ser considerada uma condição necessária para que os interesses das mulheres sejam levados em consideração, como exigência básica de justiça ou democracia, além de tornar a composição desses espaços semelhante à real composição da sociedade. À mulher, por séculos a fio, tanto a liberdade

como a igualdade têm sido negadas e, por decorrência, também o tem sido a justiça.

Em um primeiro momento, aborda-se suscintamente a trajetória do movimento feminista, na busca da igualdade de gênero. Em um segundo momento, desenvolve-se um estudo crítico do princípio da igualdade, com o intuito de se demonstrar a relevância do preceito no ordenamento jurídico e a distância em relação a sua efetiva aplicação no contexto social brasileiro. Em seguida, são analisados dados estatísticos pertinentes à representatividade feminina no Poder Judiciário, publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como o comprometimento do aludido órgão com políticas públicas e metas em busca da igualdade de gênero. Por fim, são evidenciadas iniciativas para o enfrentamento da questão, mencionados exemplos de tratamento constitucional de paridade de gênero no Poder Judiciário em outros países, e destacados, no decorrer da pesquisa, documentos internacionais que utilizam roteiros de ação para o alcance de metas pertinentes ao aumento da participação feminina nos poderes estatais, os quais podem ser utilizados como parâmetro nas ações voltadas para o Poder Judiciário brasileiro.

2 A evolução do feminismo

A gênese do feminismo ocorreu no século XVIII, à época do Iluminismo, mas as formas de pensar e agir a ele associadas não se restringem a esse período histórico nem ao espaço geográfico em que foi registrado. Entre diversos conceitos de femi-

nismo, verifica-se uma raiz comum: a luta pela igualdade de direitos entre mulheres e homens. Essa raiz pode ser identificada em grupos e contextos históricos diversos ao longo da história.

Como as transformações advindas do Iluminismo e da Revolução Francesa — baseadas na liberdade, na igualdade e no direito político — não alcançavam as mulheres, elas intensificaram sua luta, no intuito de romper construções históricas e práticas sociais impostas pela sociedade patriarcal e conquistar direitos que eram considerados como exclusivos dos homens.

Esse período foi marcado pela Revolução Industrial, época em que as mulheres saíram do âmbito doméstico e começaram a exercer trabalhos remunerados nas indústrias. Para a mulher, exercer o trabalho fabril não se tratava de opção, pois os salários dos trabalhadores masculinos, os chefes de família, não garantiam o básico em casa. Sendo assim, elas passaram a executar dupla jornada de trabalho — no ambiente doméstico, nas tarefas do lar; e nas indústrias, exercendo atividades em condições precárias e longas jornadas de trabalho. Mesmo desempenhando iguais funções às de seus colegas do sexo masculino, recebiam salários consideravelmente inferiores aos deles (SILVA, 2019). Em tal contexto, as mulheres não lutavam apenas contra o sistema que as explorava, mas também contra os valores machistas que imperavam à época — na sociedade e em seus próprios lares.

Mas a chamada primeira onda do feminismo, conhecida como sufragista, aconteceu a partir das últimas décadas do século XIX (PINTO, 2010), época em que as mulheres se organizaram para reivindicar e lutar por direitos civis e cidadania política. Nesse cenário, surgiram as manifestações pelo direito ao voto, promovidas pelas sufragistas, que só puderam celebrar a conquista do direito de votarem e serem votadas no Brasil em 1932, quando Getúlio Vargas chegou ao poder e publicou o Novo Código Eleitoral, que acolheu o voto feminino sem condições excepcionais (MARQUES, 2018).

As conquistas dos direitos políticos tinham relação direta com a caminhada rumo à ampla cidadania, pois a extensão do voto às mulheres significava o acesso aos canais de decisões e a possibilidade de serem trazidas à tona questões femininas, de serem legislados assuntos que diziam respeito às mulheres, por meio de um olhar feminino, sejam referentes ao direito do trabalho, aos

direitos sociais, culturais, de família, entre outros (BESTER, 1997).

Com a chegada da segunda onda feminista na década de 1960, surgem problematizações acerca das diferenças entre gênero, sexo e orientação sexual, denunciando a naturalização dos papéis sociais que seriam inerentes a homens ou mulheres bem como questões de relação de poder. A proteção da mulher partiu de uma perspectiva de isonomia formal, característica da primeira onda, para a de isonomia material (WOITOWICZ e PEDRO, 2009).

Buscou-se identificar a origem da condição feminina — por que as mulheres são oprimidas, e o que todas têm em comum que justifique estarem, coletivamente, em situação pior que a dos homens? (FRANCHINI, 2017)

Também na década de 1960, surgiu o movimento *hippie* nos Estados Unidos, propondo uma nova forma de vida, destoando de valores morais e costumes norte-americanos. Contudo, enquanto nesse país (assim como na Europa) o cenário era propício ao surgimento de movimentos libertários, no Brasil vivenciava-se uma repressão decorrente do regime militar (PINTO, 2010).

Com a redemocratização nos anos 1980, iniciou-se a terceira onda do feminismo, na qual tomou impulso uma nova temática na luta pelos direitos das mulheres. Surgiram inúmeros grupos tratando de temas como violência, sexualidade, direitos trabalhistas, igualdade matrimonial, direito à propriedade, direito à saúde materno-infantil, racismo etc. O movimento feminista brasileiro, apesar de ter origens na classe média intelectualizada, teve uma interface com as classes populares, o que provocou novas percepções, discursos e ações em ambos os lados (PINTO, 2003).

Ainda na década de 80, nasceu o feminismo acadêmico, desenvolvido no Departamento de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas em São Paulo e em pesquisas de ciências humanas e educação realizadas em outras universidades do país. Foram criados Núcleos de Pesquisa em Estudos da Mulher nessas instituições, repercutindo em grande produção intelectual em torno do tema da mulher, gerando publicações de cunho acadêmico na imprensa e no mercado editorial, ampliando os debates acerca da temática (ZIRBEL, 2007).

Uma importante vitória do feminismo brasileiro desse período foi a aprovação da Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, em 1979, e a promulgação do Decreto n.º 4.377, de 2002, que permitiu que a Convenção tivesse validade no ordenamento jurídico (SILVA E GUINDANI 2019).

A criação do Conselho Nacional da Condição da Mulher (CNDM), em 1984, promoveu juntamente com importantes grupos — como o Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), de Brasília — uma campanha nacional para a inclusão dos direitos das mulheres na nova carta constitucional. O Conselho era constituído por secretária com status de ministra, e as ações por ele realizadas contribuíram para que a Constituição Federal de 1988 se tornasse uma das que mais garantem direitos para a mulher no mundo (PINTO, 2010).

Com relação ao combate à violência de gênero, uma das principais bandeiras da terceira onda, um passo importante foi a aprovação da Convenção de Belém do Pará, que foi internalizada com a promulgação do Decreto n.º 1.973, de 1.º de agosto de 1996. O Decreto promulga a Convenção que tem como objetivo prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher (SILVA E GUINDANI 2019).

Entretanto, apesar de a Convenção trazer requisitos de proteção às mulheres, infelizmente, na prática, não estava sendo concretizada. Mais tarde, cerca de 10 anos depois, com grupos feministas cobrando maior intervenção do Estado na proteção à mulher, além de uma condenação pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, responsabilizando o Brasil por omissão ilegal no caso da Maria da Penha Maia Fernandes, foram implementadas delegacias especiais da Mulher espalhadas pelo país e a criação da Lei Maria da Penha (Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006), que criou mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (PINTO, 2010) (SILVA; GUINDANI 2019).

Registra-se que, ainda na última década do século XX, o movimento seguiu uma tendência geral de profissionalização, por meio da criação de organizações não governamentais (ONGs), focadas principalmente na intervenção no Estado, com o intuito de aprovar medidas protetoras para as mulheres e conquistar espaços na participação política (PINTO, 2010).

Em 2015, mais uma conquista: a promulgação da lei que tipificou o homicídio doloso contra a mulher em razão do gênero como um crime qualificado, chamado de feminicídio. No mesmo ano, foi promulgada a Lei n.º 13.142, de 6 de julho de 2015, que incluiu o feminicídio no rol dos crimes hediondos da Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990.

Esse cenário de obstáculos enfrentados pelas mulheres conduz ao entendimento de que os traços culturais são extremamente marcados por uma hierarquia baseada no gênero, que supervaloriza as características ligadas ao masculino e busca inferiorizar as características ligadas ao feminino, segregando identidades que não se adequam aos estereótipos socialmente demandados (LIMA E OLIVEIRA E BARROS, 2016).

Recentemente, alguns grupos apontam a vivência de uma nova onda, que seria a quarta, caracterizada principalmente pelo uso intenso das redes sociais para organização, conscientização e propagação dos ideais feministas. Apesar de não haver um consenso teórico, são apontadas como pautas da nova fase do feminismo a cultura do estupro, a representação da mulher na mídia, o alcance feminino aos cargos do alto escalão, os abusos no ambiente de trabalho e nas universidades e a postura de denúncia e de recusa ao silenciamento. A quarta onda é marcada pela busca de liberdade e igualdade substancial (FRANCHINI, 2017).

Na prática, as mulheres não estão presentes na maioria dos debates dos altos escalões de poder; as mulheres, na maioria das vezes, não são indicadas aos cargos públicos da cúpula do Poder Judiciário; o número de mulheres que participam do processo de elaboração das leis às quais devem se submeter é baixo; as mulheres não ocupam os espaços que lhe deveriam ser próprios no âmbito parlamentar para discutir questões a elas pertinentes; as mulheres ainda precisam invocar a Lei Maria da Penha para viverem uma vida sem violência no ambiente familiar; as mulheres precisam ser muito mais eficientes, mais competentes, mais perfeccionistas e mais cumpridoras das regras criadas pelos homens para receberem os mesmos direitos pelos seus pares do sexo masculino (SILVA, 2016).

Pode-se dizer que um forte preconceito marcou a palavra feminista, dando-lhe, em muitos casos, uma conotação pejorativa: antifeminina, anti-homem, antinacionalista, promíscua, com problemas emocionais e/ou

estéticos etc. Esse preconceito foi e ainda é responsável pela rejeição do termo feminismo por muitas mulheres, alcançando, inclusive, pessoas que se identificam com as causas feministas. Ainda assim, o pensamento feminista brasileiro sustentou e se nutriu do processo de construção coletiva empreendido historicamente em distintas partes do mundo, viabilizando transformações nos campos social e político do país, modificando a lógica moldada por mitos e estereótipos que reforçaram discriminações baseadas em gênero (PRÁ E CARVALHO, 2004).

As mulheres votam, protestam, consomem, influenciam e, cada vez mais, têm consciência do seu papel político. As relações de influência e de força estão sendo reconstruídas. Ao mesmo tempo, contudo, ainda se constata em nossa sociedade grande resistência à representatividade feminina nos espaços de poder e tomada de decisões, apesar das evidências de que a participação feminina na resolução dos conflitos sociais é instrumento de legitimidade do próprio Poder constituído, na medida em que garante uma atuação mais completa — e justa — na tutela de uma sociedade complexa e composta por mais de um gênero.

3 Igualdade de direitos, obrigações e oportunidades

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5.º, I, consagra a igualdade entre homens e mulheres, ao estabelecer que “homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”. Trata-se de determinado aspecto do princípio constitucional da igualdade, expresso no art. 5.º, *caput*, da Carta Magna, e que, em uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, transcende a clássica igualdade formal, exigindo a busca por uma igualdade material, a qual determina que se tratem igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida de suas desigualdades.

Como afirmação dessa isonomia material, a própria Constituição estabelece diversas diferenciações em favor das mulheres, como o art. 5.º, L, que permite às presidiárias permanecer com seus filhos durante o período de amamentação; o art. 7.º, XVIII e XIX, que dá direito às licenças maternidade e paternidade, respectivamente, em condições bem distintas; o art. 7.º, XX, que determina a criação de incentivos para a proteção do mercado de trabalho da mulher; o art. 40, III, que dispõe sobre regras diferenciadas de aposentadoria; etc.

Nas palavras de José Afonso da Silva (2010, p. 217), “só valem as discriminações feitas pela própria Constituição e sempre em favor da mulher”, consistentes, portanto, em ações afirmativas, ou discriminações positivas, com vistas à concretização da igualdade material. Trata-se da discriminação positiva, que não é verdadeira discriminação, mas que leva em consideração peculiaridades da mulher, especialmente do ponto de vista biológico, como é o caso da maternidade.

Assim, da transição da ultrapassada noção de igualdade estática ou formal ao novo conceito de igualdade substancial ou material, surge a ideia de igualdade de oportunidades, orientando-se para garantia da igual condição (opção) de participação do cidadão — de qualquer gênero — em todas as práticas estatais. Trata-se de uma igualdade aritmeticamente inclusiva, já que viabiliza um número cada vez mais crescente de cidadãos na simétrica participação da produção de políticas públicas (SOUZA CRUZ, 2003, p. 16).

Nesse mesmo sentido, as considerações iniciais da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto n.º 4.377, de 13 de setembro de 2002, estabelece que os Estados partes estão “convencidos de que a participação máxima da mulher, em igualdade de condições com o homem, em todos os campos, é indispensável para o desenvolvimento pleno e completo de um país, o bem-estar do mundo e a causa da paz”, razão pela qual pactuam que:

Os Estados-Partes tomarão todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher na vida política e pública do país e, em particular, garantirão, em igualdade de condições com os homens, o direito a (...) b) participar na formulação de políticas governamentais e na execução destas, e ocupar cargos públicos e exercer todas as funções públicas em todos os planos governamentais; c) participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

No tocante à representatividade, vale lembrar que, de acordo com o art. 1.º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1988, “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”, ou seja, a representatividade é um dos elementos fundantes e vitais da democracia em nosso país.

As medidas associadas ao aumento da representatividade feminina nos espaços de poder e tomada de decisões remetem às duas dimensões da representação política. A primeira, voltada às características dos(as) representantes (como classe social, gênero e cor/raça, por exemplo) e sua relação com as características da população; a segunda, voltada à atuação dos(as) representantes e sua relação com os interesses ou as preferências dos(as) representados(as). Na ciência política, essas dimensões são chamadas de representação descritiva e representação substantiva, respectivamente (REZENDE, XXX).

A representação de mulheres não está vinculada somente à definição de que objetivos perseguir ou que decisões tomar, mas, também, à tematização de questões e à apresentação de pautas específicas no debate político, o que levaria à ampliação do conhecimento disponível para informar a tomada de decisões. Nesse sentido, pode-se dizer que a representação de mulheres impactaria na introdução de novos temas na agenda política e na ampliação do conhecimento para que as decisões se tornem mais justas, na medida em que incorporam a perspectiva de diferentes atores, relacionados a perspectivas sociais diversas (REZENDE, XXX).

Para refletir “a realidade dos homens e a realidade das mulheres” sob uma perspectiva integral, o Direito não pode considerar apenas a visão parcial do homem, sob pena de, assim fazendo, codificar apenas uma parte das opiniões, das necessidades e dos conflitos existentes na sociedade (DAHAL, 1992, p. 5).

Além disso, a participação da mulher como agente no processo de formação da norma “agudiza a dialética entre igualdade de direito e igualdade de fato” e deixa claro que o reconhecimento de seus direitos na norma não se trata de um favor do “Estado social no sentido da participação justa”, mas sim a atribuição do que lhe é devido: “uma configuração autônoma da vida”, que se faz acompanhar de “uma participação, em igualdade de direitos, na prática de autodeterminação de cidadãos” (HABERMAS, 1997, p. 160).

O reconhecimento da existência da desigualdade de gênero e de suas causas é essencial para que se possam avaliar eventuais falhas ou lacunas na legislação e fazer a passagem para o círculo virtuoso de igualdade material plena. Conforme desta-

cado por Pinho (2008), a partir daí é possível o diálogo entre mulheres e homens para que se possa ter claro como se quer chegar até a justa representatividade de gênero no âmbito das carreiras jurídicas, como a magistratura, e no Poder Judiciário como um todo; e estabelecer o consenso quanto aos critérios de discriminação positiva e de discriminação negativa.

A exclusão da perspectiva feminina do processo de regulação da sociedade, como se viu, esvazia o conteúdo material do princípio constitucional da igualdade e enfraquece a legitimidade democrática e a eficácia social das normas, por não espelham a diversidade da sociedade à qual serão aplicadas.

4 Representatividade feminina no Poder Judiciário

As primeiras profissões alcançadas pelas mulheres foram as ligadas à educação e ao ensino. O magistério praticante se fixou como uma atividade feminina, sendo um dos possíveis motivos pelos quais não é adequadamente remunerado até hoje (TESLER, 2013). As primeiras mulheres graduadas em Direito, pela faculdade de Direito de Recife, em 1888, foram Delmira Secundino da Costa, Maria Coelho da Silva Sobrinho e Maria Fragoso, e a primeira advogada foi Mirtes Gomes de Campos, formada em 1898, no Rio de Janeiro. No Rio Grande do Sul, a primeira mulher graduada pela faculdade de Direito foi Natércia da Cunha Silveira, que advogou e atuou na política. Ela fundou, em 1931, a Aliança Nacional das Mulheres e, em 1933, junto com Ilka Labarthe, Bertha Lutz e Georgina Lima (TILL, 2000), concorreu a uma cadeira na Assembleia Constituinte. Em 1938, foi nomeada a primeira Promotora de Justiça, Sophia Galanternick, no Rio Grande do Sul (CARNEIRO, 2001).

A primeira mulher na magistratura no Brasil foi a Dra. Auri Moura Costa (FIGUEIREDO, 2002). Formou-se em 1933 pela Faculdade de Direito do Recife e, retornando ao seu estado natal, ingressou no Ministério Público do Ceará. Fez concurso público para a magistratura e foi nomeada em 1939. Diz-se que ela teria se forrado da barreira de gênero por conta de seu nome: acreditaram tratar-se de um homem (MIRANDA, 2012, p.60). Foi promovida à Juíza de Direito de 2.^a entrância em 1948, à 3.^a entrância em 1953 e à 4.^a entrância em 1958. Foi nomeada Desembargadora do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará em 1968, sendo “a primeira mulher

a ocupar a Presidência do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará” (TRE-CE). São de sua autoria importantes obras de Direito Penal, Penitenciário e de atenção aos menores, cujas atualidades e análise crítica demonstram a importância do olhar da mulher na administração da justiça (COSTA, 2015, p.18-21).

Em Santa Catarina, a primeira Desembargadora brasileira, Thereza Grisólia Tang, graduada na UFRGS, foi nomeada em outubro de 1979. A primeira Juíza Federal foi também a primeira advogada do Estado da Bahia, Dra. Maria Rita Soares de Andrade, natural de Aracaju, empossada em 1967, na reimplantação da Justiça Federal. A primeira mulher Ministra do Superior Tribunal de Justiça foi a Ministra Eliana Calmon, notável pela combatividade e na luta pela ética e probidade nos cargos públicos. Juíza Federal de carreira, tomou posse em junho de 1999. Ela foi, também, a primeira mulher Corregedora do Conselho Nacional de Justiça – CNJ. A Corte Penal Internacional, que é formada por 17 magistrados, a maioria é de mulheres. Dentre elas, há a Desembargadora Federal brasileira Sylvia Steiner, do Tribunal Regional Federal da 3.^a Região (PINHO, 2018).

Thereza Grisólia Tang (1922-2009) foi a primeira discente da Faculdade de Direito do Rio Grande do Sul, na qual se graduou em 1951 (PINHO, 2018). Tinha vocação para a magistratura e persistiu mesmo quando barrada em seu estado natal. Candidatou-se em Santa Catarina, obteve a melhor avaliação e em 1954 assumiu o cargo de Juíza Substituta em Criciúma-SC. Por cerca de vinte anos, foi a única mulher a judicar naquele Estado e em 1975 foi sua primeira desembargadora. Foi Presidente do Tribunal Regional Eleitoral e do Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Encerrou sua carreira em 1992 ao atingir a idade limite à aposentadoria e ainda é uma referência em Direito Criminal, tendo, quando Corregedora, levantado “questões cruciais que levaram ao aprimoramento de leis, como a que garante melhores condições para mulheres presas” (BERTONI, 2009). Essa garra não a poupou do inconformismo de um jurisdicionado, logo “nos primeiros dias de judicatura”, que não aceitava participar “de audiência presidida por uma mulher”, mas ela “fez valer a sua autoridade, e o ato processual foi realizado” (SEVERINO, 2009).

A primeira mulher no Supremo Tribunal Federal foi a Ministra Ellen Gracie Northfleet, que ingressou pelo quinto constituo-

nal do Ministério Público Federal no Tribunal Regional Federal da 4.^a Região, na composição inaugural, e em dezembro de 2000 tomou posse no STF, tendo presidido a Corte no biênio 2006/2008. Ela se notabilizou pela eficiência e modernização na administração da Justiça. Desde então, das 11 cadeiras, somente mais duas mulheres ingressaram e permanecem em atividade na Suprema Corte, as Ministras Carmen Lúcia (posse em 2006 e Presidência no biênio 2016/2018) e Rosa Weber (posse em 2011, na vaga deixada pela Ministra Ellen Gracie).

Em fevereiro deste ano, pela primeira vez uma mulher assumiu a presidência do TST – Tribunal Superior do Trabalho, a Ministra Maria Cristina Peduzzi.

Mesmo com baixa representatividade no Poder Judiciário, que por muito tempo foi considerado um lugar exclusivo de homens, aos poucos vêm ocorrendo mudanças e mulheres estão conseguindo ocupar mais espaço nesse ambiente. Inicialmente nos cargos chamados de área meio, na condição de servidoras auxiliares, e, posteriormente, como advogadas, Promotoras de Justiça, Procuradoras, Magistradas, Desembargadoras e Ministras. Contudo, ainda, é um espaço marcado principalmente pelo masculino (MENEZES, 2015).

4.1 Atuação do Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, e instalado em 14 de junho de 2005, foi concebido para aprimorar a gestão judiciária brasileira. Nos termos do Art. 103-B da Constituição Federal de 1988, foram atribuídas ao CNJ as competências de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário, atuando o Órgão na criação de projetos e programas em forma de verdadeiras políticas públicas.

Com esse enfoque, foi publicada a Resolução CNJ n.º 255, de 4 de setembro de 2018, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário e determinou que todos os ramos e unidades do Poder Judiciário devem adotar medidas tendentes a assegurar a igualdade de gênero no ambiente institucional, propondo diretrizes e mecanismos que orientem os órgãos judiciais a atuarem para incentivar a participação de mulheres nos cargos de chefia e assessoramento, em bancas de concurso e como expositoras em eventos institucionais.

Em cumprimento ao Art. 3.º da aludida Resolução, foi instituído Grupo de Trabalho responsável pela elaboração de estudos, análises de cenários, eventos de capacitação e diálogo com os Tribunais sobre o cumprimento da determinação expressa no normativo, por meio da Portaria CNJ n.º 126, de 15 de outubro de 2018.

Entre as deliberações do mencionado Grupo de Trabalho, constou a determinação para a realização de pesquisa pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias – DPJ (criado pela Lei n.º 11.364, de 26 de outubro de 2006), com o objetivo de produzir um diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário¹.

Desse modo, foi expedido ofício solicitando aos Tribunais que encaminhassem os dados sobre a atuação feminina no Poder Judiciário nos últimos 10 anos (entre 1.º de janeiro de 2009 e 31 de dezembro de 2018). Dos 90 tribunais, 68 encaminharam as informações requeridas, totalizando um índice de participação de 76% dos órgãos do Poder Judiciário. A coleta de dados compreendeu o histórico dos cargos ocupados pelos Presidentes, Vice-Presidentes e Corregedores, Ouvidores e Diretores de Escolas Judiciais, além de contemplar a lista dos Desembargadores, Juízes Titulares, Juízes Substitutos, Juízes Convocados e servidores. As informações dos juízes foram detalhadas por nível de entrância. Em relação aos servidores, priorizou-se a identificação da ocupação dos cargos de chefia, além das funções de confiança e cargos em comissões.

O Departamento de Pesquisas Judiciárias promoveu o Censo do Poder Judiciário no ano de 2014² e publicou o Perfil Sociodemográfico dos Magistrados Brasileiros no ano de 2018³. A partir dos dados coletados nessas pesquisas, foi possível determinar o percentual geral de ocupação dos cargos da magistratura e dos cargos de servidores. O Censo do Poder Judiciário identificou que 35,9% dos magistrados e 56,2% dos servidores eram mulheres. Além disso, as referidas pesquisas identificaram que quanto maior o nível na carreira da Magistratura, menor era a participação feminina, sendo ela representada por 44% dos juízes substitutos, 39% dos juízes titulares, 23% dos desembargadores

e apenas 16% dos ministros de tribunais superiores. Os resultados indicam que o Poder Judiciário brasileiro é composto em sua maioria por magistrados do sexo masculino, com apenas 38,8% de magistradas em atividade. Considerando-se os magistrados que atuaram nos últimos 10 anos, a participação feminina na magistratura é ainda menor — 37,6%. Apesar de ainda baixo, houve evolução do percentual de magistradas em relação à composição do Poder Judiciário no ano de 1988, quando as mulheres ocupavam somente 24,6% dos cargos da magistratura⁴.

A participação feminina entre os servidores apresenta situação contrária à observada entre os magistrados, uma vez que as mulheres representam 56,6% do total dos servidores que atuaram no Poder Judiciário nos últimos 10 anos. As mulheres também ocuparam mais funções de confiança e cargos comissionados do que os homens (56,8%), entretanto o percentual observado é bem próximo ao de servidoras. Além disso, 54,7% dos cargos de chefia foram ocupados por mulheres nesse período.

É importante ter em mente a proporção da população feminina e masculina do país, para que seja possível fazer comparações. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira é formada por aproximadamente 51,6% de pessoas do sexo feminino e 48,4% de pessoas do sexo masculino. Dessa forma, tem-se que a representatividade das servidoras, das ocupantes de cargos em comissão e função comissionada e das mulheres nomeadas para cargos de chefia supera, de 3 a 5 pontos percentuais, a representatividade da população brasileira feminina. Ao contrário, na magistratura, os homens predominam (representam 48,4% da população e 61,2% dos juízes).

A Justiça do Trabalho (50,5%) é a única justiça que possui o número de mulheres superior ao dos homens para a entrada. No entanto, essa maioria não se mantém nos tribunais regionais, nem no TRT. Em seguida, vem a Justiça Estadual, com 37,4% de integrantes mulheres, ou seja, com número significativamente menor de mulheres na magistratura. Por outro lado, nos Tribunais Superiores, o número de mulheres fica em apenas 19,6%, demonstrando a teoria do telhado de vidro, ou seja, as mulheres que in-

¹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755_febf5eed9f.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

² Censo do Poder Judiciário no ano de 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/cento-do-poder-judiciario/>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

³ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Perfil Sociodemográfico dos magistrados brasileiros. 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/5d6083ec-f7b311a56eb12a6d9b79c625.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico da Participação Feminina no Poder Judiciário. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755_febf5eed9f.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

gressam na magistratura não progridem de forma equitativa na carreira.

Quanto ao total de servidores, as mulheres são a maioria nas Justiças Eleitoral (60,3%), Estadual (58,2%), do Trabalho (52,9%) e Federal (50,4%). Mesmo nos Tribunais Superiores (48%) e na Justiça Militar Estadual (46,7%), em que a maioria dos servidores é do sexo masculino, há de se considerar que os homens representam 48,4% da população brasileira, e, portanto, a distribuição por sexo em tais Tribunais está proporcional à média nacional. Daí uma conclusão importante: as mulheres não possuem problemas significativos de acesso aos cargos públicos, mas sim de acessar cargos em que os critérios da competência e do merecimento não sejam os únicos em jogo, o que claramente demonstra discriminação e preconceito.

Considerando os dados do CNJ sobre representatividade feminina, que revelaram assimetria na ocupação de cargos na magistratura brasileira, e em decorrência da Política Pública instituída pela Resolução CNJ n.º 255/2018, foi criado recente Grupo de Trabalho, por meio da Portaria CNJ n.º 44, de 3 março de 2020, destinado a avaliar mecanismos de maior participação das mulheres nos processos seletivos de ingresso na carreira da magistratura.

Relevante destacar que, na história do CNJ, houve aumento gradual e expressivo no número de mulheres que compõem o Conselho, sendo que, atualmente, são 6 (seis) Conselheiras e 7 (sete) Conselheiros, divisão praticamente equânime, enquanto a primeira composição do Órgão (2005-2007) contava com apenas 2 (duas) mulheres e 11 (onze) homens⁵.

Importante mencionar, também, que o CNJ aderiu à Agenda global 2030, organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), nos termos da Resolução A/RES/72/279.OP32, de 2018, da Assembleia Geral da ONU, a qual conta com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas a serem atingidas no período de 2016 a 2030, relacionadas à efetivação dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento, que incorporam e dão continuidade aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a partir de subsídios construídos na Rio + 20⁶.

⁵ Histórico de Conselheiros do CNJ obtido na base de dados do CNJ, anexado ao Processo SEI 01734/2020 no Id 0864292.

⁶ Agenda 2030 no Poder Judiciário. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) número 5 desse compromisso internacional assumido por 193 países signatários é a Igualdade de Gênero. Ele possui diversas metas na Agenda Global, entre elas “Garantir a participação plena e efetiva das mulheres e a igualdade de oportunidades para a liderança em todos os níveis de tomada de decisão na vida política, econômica e pública” e “Adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, em todos os níveis”⁷.

No âmbito do CNJ, por meio da Portaria n.º 133, de 28 de setembro de 2018, foi instituído o Comitê Interinstitucional destinado a avaliar a integração das metas do Poder Judiciário às metas e indicadores dos ODS da Agenda 2030 e elaborar relatório de trabalho com apoio de todos os Tribunais do País, cuja composição consta da Portaria CNJ n.º 148/2018.

Outro referencial para elaboração de políticas públicas, da série de tratados internacionais de direitos humanos, é a Recomendação Geral n.º 35 sobre Violência de Gênero contra as mulheres do Comitê para eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (CEDAW), traduzida pelo CNJ em 2019, como medida colaborativa nesse cenário, que atualiza a Recomendação Geral n.º 19 e afirma que a discriminação contra as mulheres inclui a violência de gênero, ou seja, aquela “que é dirigida contra uma mulher porque ela é mulher ou que afeta as mulheres desproporcionalmente”, constituindo, portanto, uma violação aos direitos humanos.

Portanto, na esfera administrativa do Poder Judiciário, existem ações articuladas e sistematizadas, a exemplo das retromencionadas, que fomentam o debate sobre a desigualdade de gênero, viabilizando a adoção de medidas práticas a serem encampadas com o intuito de corrigir a discrepância ainda existente na representatividade feminina nos espaços de poder.

5 Ações afirmativas

As ações afirmativas, ou discriminações positivas, definem-se como políticas públicas (e privadas) voltadas à aplicação do princípio constitucional da igualdade material e à mitigação dos efeitos dos mais diversos tipos de discriminação, como a ra-

⁷ Agenda 2030 no Poder Judiciário. Disponível em: <www.agenda2030.com.br/>. Acesso em: 15 abr. 2020.

cial, de gênero ou de origem nacional. Elas se concretizam por meio de medidas compensatórias em favor de setores menos favorecidos da sociedade. No contexto dessas ações, nas palavras do eminente Joaquim Barbosa (2012), “a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade”. Implementadas pelo Estado, por organizações internacionais ou até mesmo por entidades essencialmente privadas, elas visam a combater não somente as manifestações flagrantes de discriminação, mas também a discriminação de fato, de fundo cultural, estrutural, enraizada na sociedade (GOMES, 2012).

Para Salete Maria da Silva (2018), a ação transformadora no âmbito jurídico só ocorre com investimento na percepção problemática das desigualdades de gênero pelas próprias pessoas que estudam e operam diretamente o sistema. Isso requer mais produção de conhecimento na área, mais disseminação do conhecimento produzido e mais ações de sensibilização, formação, capacitação e, sobretudo, mobilização de juristas e demais operadores do Direito comprometidos com a transformação da realidade social (SILVA, 2018).

Ainda, segundo a autora, o feminismo jurídico, visto como uma mobilização dos operadores de Direito, pode ser definido como uma espécie de ativismo jurídico que incorpora a perspectiva de gênero no Direito, usando de estratégias políticas feministas para atuar nesse campo, auxiliando demandas individuais ou coletivas nas lutas travadas nessa seara.

Como exemplo do mencionado ativismo jurídico, no Brasil, pode-se destacar a Lei Maria da Penha. A sua proposição legislativa refletiu muito bem a sensibilidade feminista no tratamento da violência doméstica, pois, ao desconstruir o modo anterior de tratamento legal e ouvir as mulheres nos debates que antecederam a aprovação da Lei n.º 11.340/2006, conseguiu-se registrar a participação política das mulheres como sujeitos na construção desse instrumento legal e definiram-se os propósitos da lei com um olhar voltado aos interesses da mulher de viver uma vida sem violência (CAMPOS, 2011).

Já é possível apontar um conjunto de decisões que ressoam a recente hermenêutica constitucional feminista no Supremo Tribunal Federal⁸, tornando-as paradigmas

das interpretações sensíveis às questões de gênero pela Corte (PETER, 2018).

No contexto em foco, destaca-se o julgamento da ADI n.º 5.617/DF, em que se discutiu sobre a obrigatoriedade de aplicar no mínimo 30% dos recursos do fundo partidário no financiamento das campanhas eleitorais das mulheres. Os argumentos do voto vencedor foram no sentido de que os recursos públicos devem ser utilizados de forma a não reforçar uma discriminação histórica sofrida pelas mulheres nas disputas eleitorais. Afirmou-se que não eram compatíveis com a Constituição Federal os limites e os prazos estabelecidos pela legislação eleitoral, lembrando o dever e o compromisso dos partidos políticos com a participação política das mulheres para a consolidação da democracia brasileira (PETER, 2018).

Pontua-se que assegurar a igualdade às mulheres não significa destinar a desigualdade aos homens, pois o procedimento de inclusão formal e material da mulher não implica necessariamente a exclusão do homem. Uma regra que imponha, por exemplo, um percentual mínimo de cada sexo em uma banca de concurso ou no corpo de docentes de um curso de formação, aliada a critérios transparentes e objetivos de escolha, traduz-se na observância da igualdade e, hoje, laboraria no sentido da inclusão da mulher no âmbito da magistratura, da sua proteção (e da integralidade da sociedade a ser representada) diante das situações de reserva exclusiva, ou quase, a apenas um dos sexos, mas com isso não se estará a excluir o homem⁹.

Em âmbito internacional, relevante é o trabalho da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre o tema. O Órgão já realizou quatro conferências internacionais sobre a mulher¹⁰, tendo sido a última realizada em Pequim, em 1995. A Conferência de Pequim deixou como legado um conjunto de objetivos estratégicos — com a identificação das ações necessárias para atingi-los — em 12 áreas consideradas prioritárias, a fim de orientar governos e sociedade na elaboração e implementação de políticas para a promoção da igualdade de gêneros.

Desse legado, destacam-se três pontos relevantes na luta pelos direitos das mulheres: o conceito de gênero, a noção de

DF e a ADC 19/DF; ADPF 132/RJ; 528.684/MS; RE 432.484/PA; RE 658.312/SC; RE 778.889/PE. SILVA, Comentários sobre as referidas decisões em: Christine Oliveira Peter da. Entre laços e nós são tecidos os direitos fundamentais da mulher. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-18/observatorio-constitucional-entre-lacos-sao-tecidos-supremo-direitos-mulher>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

empoderamento e o enfoque da transversalidade. O conceito de gênero permitiu superar a análise da situação da mulher baseada no aspecto meramente biológico e partir para uma compreensão das relações entre homens e mulheres como produto de padrões determinados social e culturalmente, sendo, assim, passíveis de modificação.

O empoderamento das mulheres pode ser entendido, no âmbito desse importante documento, como a “possibilidade de realizarem todo o seu potencial na sociedade, e construir suas vidas de acordo com suas próprias aspirações” (Pequim, 2006, p. 151). Para que esse objetivo seja alcançado, o referido documento definiu áreas prioritárias de ação, que deveriam orientar as estratégias de governos, comunidade internacional e sociedade civil (incluindo aqui as organizações não governamentais (ONGs) e o setor privado), dentre as quais destaca-se “o exercício do poder e a tomada de decisões em todos os níveis” (PEQUIM, 2006, p. 162).

A noção de transversalidade demanda que a perspectiva de gênero seja disseminada em todas as áreas de políticas públicas, de forma a garantir a efetiva superação das desigualdades entre homens e mulheres. Trata-se, assim, de objetivo estratégico a adoção de “medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão e sua participação em ambos” (PEQUIM, 2006, p. 216). Dentre as ações a serem desenvolvidas para alcançar esse objetivo, destacam-se a adoção de medidas para promover uma “massa crítica” de mulheres dirigentes nos setores público e privado e o desenvolvimento de ações de formação que estimulem e habilitem as mulheres a ocuparem tais espaços.

Ainda no âmbito internacional, mas como medidas práticas, vale ser citado o exemplo do Congresso mexicano, que aprovou, em 23 de maio de 2019, uma reforma constitucional para instituir a obrigatoriedade de que 50% dos cargos públicos sejam ocupados por mulheres nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nos órgãos federais, estaduais e municipais, além de órgãos autônomos. O México já tinha paridade obrigatória no Congresso. A emenda constitucional, que visa à garantia da igualdade entre mulheres e homens no exercício do poder público, também inclui o princípio da paridade de gênero para todos os cargos, eletivos e públicos — tanto para concursados como para comissionados.

Quanto à representatividade feminina na magistratura, destaca-se que em alguns países já existem previsões legais e/ou constitucionais que garantem a destinação de metade das vagas dos integrantes de tribunais a mulheres. Exemplo disso é a Lei n.º 25/2010, que regulamenta a composição das Cortes bolivianas e assegura que 50% das vagas no Tribunal Supremo da Justiça e Tribunal Agroambiental sejam ocupadas por mulheres bem como que 50% dos integrantes dos Tribunais Departamentais da Justiça, eleitos pelo Tribunal Supremo por intermédio de listas enviadas pelo Conselho da Magistratura, devem ser mulheres.

No Brasil, pode-se destacar a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 08/2017, que tinha por objetivo garantir expressamente a participação de mulheres nas listas destinadas à escolha dos integrantes dos tribunais judiciários, dos tribunais de contas e dos Procuradores-Gerais do Ministério Público. Ao justificar a iniciativa da PEC, a senadora Marta Suplicy, uma das autoras, afirmou que, nos postos de comando dessas instituições, a atuação feminina ainda era muito limitada, apesar do número crescente de mulheres ingressando no serviço público por meio de concurso. Contudo, a proposta foi arquivada ao final da respectiva legislatura¹¹.

Portanto, cabe ao Estado e à sociedade a implementação das ações afirmativas indispensáveis à concretização do princípio da igualdade de gêneros. Ao Estado, entretanto, é maior a responsabilidade, no sentido de abandonar a tradicional posição de neutralidade e de mero espectador dos embates que se travam no campo da convivência entre homens e mulheres (GOMES, 2012) e atuar ativamente na busca de concretização da igualdade positivada nos textos constitucionais.

6 conclusão

A implementação de políticas públicas objetivando acentuar a representação feminina nos espaços de poder é uma importante forma de concretizar o princípio da igualdade material e de fortalecer a democracia. Entretanto, em uma sociedade como a brasileira, com histórico patriarcal e machista, a plena afirmação da mulher não é tarefa simples, tampouco de rápida execução.

No Poder Judiciário brasileiro, a carreira da magistratura é um exemplo de sub-re-

apresentação da mulher, conforme demonstrado neste trabalho. É possível, porém, ver indícios de alteração dessa situação a partir da Justiça do Trabalho, em que o número ingresso de mulheres, de forma inédita, já superou o dos homens. Mas ainda há muitas outras barreiras a superar, até que o ideal previsto na Constituição seja efetivado. É possível haver um número cada vez maior de mulheres abraçando carreiras jurídicas e nelas progredindo e participando do processo de elaboração das normas — administrativas ou judiciais — a serem construídas no espaço do Poder Judiciário bem como no desenvolvimento de políticas públicas, aportando a elas a compreensão de mundo da mulher.

Para tanto, aponta-se a relevância das ações afirmativas — ou de discriminação positiva —, com vistas a perseguir a igualdade material entre gêneros, rompendo, assim, o círculo vicioso da sub-representação das mulheres no poder. Conforme observado por Pinho (2018), identificados os espaços de sobrerrepresentação masculina, devem-se diagnosticar as causas objetivas e subjetivas da sub-representação em cada um dos espaços de atuação; discutir os possíveis mecanismos de correção; preparar um projeto consensual de igual representação, apto a criar oportunidades dirigidas à paridade de forças; e revisar os resultados obtidos para avaliar se, em ondas crescentes, a materialização da justa igualdade entre mulheres e homens está sendo alcançada.

O poder, antes de jurídico, é uma construção histórica e uma prática social. E a igualdade material entre homens e mulheres deve ser buscada ao longo dos quatro estágios da norma (em seu sentido mais amplo), quais sejam: sua formação social, sua implementação, sua aplicação e sua evolução ao longo do tempo e das transformações sociais.

No plano de formação social, que diz respeito às origens culturais da norma, faz-se necessária a continuidade das transformações em curso ao longo da luta feminista, a fim de que se promovam bases sociais de igualdade entre homens e mulheres. Essas transformações, em grande medida, dão-se a partir da educação — direcionada a todas as idades —, de forma a se reconstruírem novas premissas, favoráveis à igualdade de gênero.

A representatividade da mulher nos espaços de decisão, por meio de políticas realmente eficazes, contribuirá com a pers-

pectiva feminina para a criatividade normativa, conferindo ao produto dessa atividade a necessária eficácia social, garantindo a todos — e a todas — as mesmas chances. A aplicação dessas normas, por sua vez, romperá barreiras que obstam a plenitude da igualdade entre gêneros na sociedade, pondo em prática políticas pensadas e elaboradas a partir de uma ótica multifacetada.

Conclui-se, assim, que, a despeito das conquistas já alcançadas, a participação feminina no Poder Judiciário brasileiro ainda é um grande desafio a ser superado e que a implementação de políticas públicas em todas as esferas de atuação governamental, com o auxílio do CNJ, objetivando acelerar essa representação feminina, é uma forma de concretizar o princípio da igualdade e fortalecer a democracia no país.

Referências

BESTER, Gisela Maria. Aspectos históricos da luta sufrágica feminina no Brasil. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, v. 15, n. 21, p. 11-22, jan. 1997. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/revistacfh/article/view/23351>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BOBBIO, Norberto. **As ideologias e o poder em crise**. 4. ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria nº 133, de 28 de setembro de 2018**. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2721>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CAMPOS, Carmen Hein. Razão e Sensibilidade: Teoria Feminista do Direito e Lei Maria da Penha. In: CAMPOS, Carmen Hein (org.) **Lei Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídica-feminista**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2011. p. 1-12. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2014/02/1_1_razao-e-sensibilidade.pdf> Acesso em: 20 abr. 2020.

CARNEIRO, Maria Luiz Tucci. **O anti-semitismo na Era Vargas:** fantasmas de uma geração (1930-1945). São Paulo: Perspectiva, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Censo do Poder Judiciário:** vetores iniciais e dados estatísticos, Brasília, 2014. Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/censo-do-poder-judiciario/>> Acesso em 14 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Perfil Sociodemográfico dos magistrados brasileiros, 2018.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/5d6083ecf7b311a56eb12a6d-9b79c625.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário, 2019.** Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/05/cae277dd017bb4d4457755febf5eed9f.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2020.

DAHL, Tove Stang. **O direito das mulheres:** uma introdução à teoria do direito feminista. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 9. ed. Salvador. JusPOOIVM, p. 461-478, 2017.

FIGUEIREDO, Maria da Graça. **Senhoras da Justiça:** a trajetória das mulheres no Poder Judiciário. São Paulo: Saraiva, 2012.

FRANCHINI, B. S. **O que são as ondas do feminismo?** Revista QG Feminista. 2017. Disponível em: <<https://medium.com/qg-feminista/o-que-s%C3%A3o-as-ondas-do-feminismo-eeed092dae3a>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

GOMES, Joaquim B. Barbosa. **O debate constitucional sobre as ações afirmativas.** 2012. Disponível em: <<https://www.geledes.org.br/o-debate-constitucional-sobre-as-acoes-afirmativas-por-joaquim-barbosa/>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia:** entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997.

MARQUES, Teresa Cristina de Novaes. **O voto feminino no Brasil.** Brasília: Edições Câmara, 2018. Disponível em: file:///C:/Users/gbras/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/voto_feminino_

marques%20(1).pdf Acesso em: 16 abr. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.** 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MEYER, Emílio Peluso Neder. **A tese central de Jurgen Habermas em Facticidade e validade.** 2005. Disponível em: <<https://domtotal.com/direito/uploads/30.pdf>> Acesso em: 20 abr. 2020.

MIRANDA, Sérgia. Judiciário se feminiza cada dia mais. **Revista de Direitos Humanos da AMB,** AMB, Brasília, p. 60-61, jan. 2012. Disponível em: < https://www.amb.com.br/docs/publicacoes/Outros/Revista_Direitos_Humanos_AMB_site.pdf >. Acesso em: 17 abr. 2020.

MENEZES, Nilza. **Vozes em contralto:** o lugar das mulheres magistradas no Judiciário e Rondônia. Revista Mandrágora, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 159 – 177, 2015.

PELLEGRINA, Maria Aparecida. O papel da mulher no Judiciário. **Revista Jurídica Consulex,** São Paulo, v. 6, n. 141, nov. 2002. p. 8-10.

PEQUIM. Declaração e plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher. Pequim, 1995. In: FROSSARD, H. **Instrumentos internacionais de direitos das mulheres.** Brasília. Secretaria Especial de Políticas para Mulheres. p. 147-258. 2006. Disponível em: < http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/declaracao_beijing.pdf>.

Acesso em: 20 abr. 2020.

PETER, Christine. **Constitucionalismo feminista ressoa no Supremo Tribunal Federal.** 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-dez-29/observatorio-constitucional-constitucionalismo-feminista-ressoa-supremo-tribunal-federal>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

PIMENTEL, Sílvia. Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher – Cedaw 1979. In: FROSSARD, Heloisa (org.) **Instrumentos Internacionais de Direitos das Mulheres.** Secretaria Espacial de Políticas para as Mulheres. Brasília, p. 14-32, 2006. Disponível em: <http://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2013/03/convencao_cedaw.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PINHO, Leda de Oliveira. Igualdade de Gênero e Poder: Uma análise sob a

perspectiva da representatividade da mulher na magistratura. *In*: PIMENTA, SUXBERGER, VELOSO. (Org.) **Magistratura e equidade. Estudos sobre gênero e raça no Poder Judiciário**. Belo Horizonte, p. 147-165, 2018. Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Magistratura-Equidade.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

PINTO, Celi Regina Jardim. **Uma história do feminismo no Brasil**. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Feminismo, história e poder**. Revista de Sociologia e Política, v. 18, n. 36, jun. 2010. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31624>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

PRÁ, Jussara Reis e CARVALHO, Marie Jane. **Feminismos, políticas de gênero e novas institucionalidades**. Labrys Estudos Feministas, Brasília, ago. 2019. Disponível em: <<https://medium.com/revistalabrys/feminismos-pol%C3%ADticas-de-g%C3%AAnero-e-novas-institucionalidades-ebb8e5752556>>. Acesso em: 19 abr. 2020.

PRÁ, Jussara Reis. **Mulheres, direitos políticos, gênero e feminismo**. Dossiê O Gênero da Política: Feminismos, Estados e Eleições. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n43/0104-8333-cpa-43-0169.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Plataforma Agenda 2030**. Disponível em: <<http://www.agenda2030.com.br/>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

REZENDE, Daniela Leandro. **Mulher no poder e na tomada de decisões**. IPEA, 2015. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/190215_tema_g_mulher_no_poder_e_na_tomada_de_deciso.es.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2020.

SILVA, Bruna Camilo de Souza Lima; OLIVEIRA João Felipe Zini Cavalcante; BARROS, Mateus Oliveira. **Mulheres e poder: estudos culturais e o binarismo de gênero**. 2016. Disponível em: <http://www.gepsexualidades.com.br/resources/anais/6/1467417826_ARQUIVO_MULHERESEPODER-ESTUDOSCULTURAISEOBINARISMODEGENERO.pdf> Acesso em: 19 abr. 2020.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. **Entre**

laços e nós são tecidos os direitos fundamentais da mulher. 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-jun-18/observatorio-constitucional-entre-lacos-sao-tecidos-supremo-direitos-mulher>>. Acesso em: 17 abr. 2020.

SILVA, Christine Oliveira Peter da; GUINDANI, Talita Ferreira. **Os direitos fundamentais das mulheres na Constituição de 1988**. *In*: NOWAK, Bruna (org.) **Constitucionalismo feminista**. Bahia: Juspodivm, 2019. p. 309 – 335

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34 ed. São Paulo. Malheiros. 2010, p. 217.

SILVA, Salete Maria da. **Feminismo jurídico: uma introdução**. Cadernos de gênero e diversidade, Bahia, v. 4, n. 1, p. 84 - 102, mar. 2018. Disponível em: <https://www.academia.edu/38170278/Feminismo_jur%C3%ADdico_uma_introdu%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

SOUZA CRUZ, Alvaro Ricardo de. **O Direito à diferença**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2003.

TESSLER, Marga Inge Barth. O papel da mulher no Poder Judiciário. **Revista de Doutrina da 4.ª Região**, Porto Alegre, n. 53, 2013. Disponível em: <https://revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?https://revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao053/Marga_Tessler.html>. Acesso em: 18 abr. 2020.

TILL, Rodrigues. **História da Faculdade de Direito de Porto Alegre 1900-2000**. Porto Alegre, Martins Livreiro, 2000.

TOMAZONI, Larissa; BARBOZA, Estefânia. Interpretação constitucional feminista e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. *In*: NOWAK, Bruna (org.), **Constitucionalismo feminista**. Bahia: Juspodivm, 2019. p. 239 – 252.

UNIVERSIDADE DO RIO GRANDE DO SUL. Centro Academico André da Rocha. **Morre primeira juíza do país, antiga aluna da UFRGS**. Comunicação. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/caar/?p=1063>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

WOITOWICZ, Karina Janz; PEDRO, Joana Maria. O movimento feminista durante a ditadura militar no Brasil e no Chile: conjugando as lutas pela democracia política com o direito ao corpo. **Revista Espaço Plural**, Paraná, v. 10, n. 21, p. 43 – 55, 2009. Disponível em: <<http://e-revista>

unioeste.br/index.php/espacoplural/article/view/3574>. Acesso em: 14 abr. 2020.

ZIRBEL, Ilze. **Estudos feministas e estudos de gênero no Brasil**: um debate. Dissertação (mestrado em Sociologia Política) Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, mar.2007. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/90380/241321.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

Tânia Regina Silva Reckziegel

Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela UNISC. Doutoranda em Ciências Jurídicas pela Universidad del Museo Social, UMSA, Argentina (2019). Conselheira do CNJ – Conselho Nacional de Justiça. Desembargadora do TRT4.

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

15 anos da instalação do Conselho Nacional de Justiça

A presente compilação contou com a colaboração de servidores do Conselho Nacional de Justiça, que acompanham a atuação do Plenário do CNJ desde sua instalação, da Secretaria Processual do CNJ, e do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias. São 40 julgados de repercussão social e jurídica, indicados por Conselheiros do CNJ, em que é possível ter acesso ao teor completo por meio de link ao sistema de busca de jurisprudência do CNJ, o Infojuris. A lista não é exaustiva, mas busca ilustrar a atuação do Conselho nesses 15 anos de atuação.

2005

Vedação ao nepotismo

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 15/2005

RELATOR: CONSELHEIRO JIRAIR MEGUERIAN

RELATOR PARA ACÓRDÃO: CONSELHEIRO DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES

ASSUNTO: RESCISÃO DA RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA 388/97 (TST)

DATA DE JULGAMENTO: 27.09.2005

EMENTA: PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO E DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. DESIGNAÇÃO DE SERVIDORES PARA CARGOS DE CONFIANÇA E FUNÇÕES GRATIFICADAS. PRÁTICA DE NEPOTISMO. PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVAS. LEI ORDINÁRIA FEDERAL E ALCANCE TEMPORAL DA DISCIPLINA. Os princípios constitucionais da impessoalidade e da moralidade administrativa - inscritos no art. 37, "caput", da CF - ostentam densidade normativa suficiente para inibir a prática do chamado nepotismo, razão por que não se faz necessária edição de outra norma jurídica, de caráter infraconstitucional, para coibir esse fenômeno. Disso decorre que a edição da Lei Federal nº 9.421/96, no âmbito do Poder Judiciário da União e do Distrito Federal e Territórios - definindo como atos de nepotismo as indicações de cônjuges, companheiros ou parentes até o terceiro grau, inclusive, dos membros ou dos juízes vinculados aos tribunais, ressalvadas as hipóteses em que tais servidores são ocupantes de cargos de provimento efetivo das carreiras judiciárias, quando a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao magistrado determinante da incompatibilidade -, há de ser compreendida como instituidora de critérios objetivos destinados a qualificar a prática, assim ensejando o seu combate pelas várias instâncias e formas de controle dos atos do Poder Público. Ante o significado e a eficácia normativa dos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativas, não se mostra razoável sustentar que a Lei nº 9.421/96 tenha buscado legitimar os atos de nomeação e designação de servidores realizados à margem de seus critérios, ainda que processados em momento anterior ao seu advento, inexistindo, nesses casos, ato jurídico perfeito ou direito adquirido. Pedido de Providências conhecido e parcialmente acolhido. Processo de Controle Administrativo procedente.

Texto completo: [link](#)

2006

Concurso Público para Serviços Notariais e de Registros Públicos

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS Nº 363/2006

ASSUNTO: AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO - SERVIÇO NOTARIAL E DE REGISTRO - ART. 236, § 3º, DA CF - ART. 39, § 2º, DA LEI 8935/94

RELATOR: CONSELHEIRO DOUGLAS ALENCAR RODRIGUES

DATA DE JULGAMENTO: 08.08.2006

EMENTA: CARTÓRIOS EXTRAJUDICIAIS. VACÂNCIA POR PERÍODO SUPERIOR AO LIMITE MÁXIMO PREVISTO NO ART. 236, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. CONCURSO PÚBLICO PARA PROVIMENTO. PRAZO CONCEDIDO PARA A ADOÇÃO DAS MEDIDAS CORRELATAS, A CARGO DA CORREGEDORIA DO TRIBUNAL ENVOLVIDO. Não sendo possível, à luz do ordenamento jurídico vigente, admitir a vacância das serventias extrajudiciais por período superior a seis meses (CF, art. 236, § 3º, c/c o art. 39, § 2º, da Lei 8935/94), e não havendo qualquer justificativa para a não adoção das medidas correlatas por parte do órgão jurisdicional envolvido, ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) compete, enquanto órgão central de controle do sistema judiciário nacional, determinar a adoção das providências cabíveis, em prazo razoável, assim restabelecendo a ordem jurídica vigente. Pedido de Providências conhecido e acolhido.

Texto completo: [link](#)

2007

Decisão que reconheceu como indevida a comercialização dos Diários de Justiça e garantiu acesso livre e gratuito ao Diário Oficial eletrônico

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N. 552

RELATOR: CONSELHEIRO FELIPE LOCKE CAVALCANTI

ASSUNTO: REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO – PROVIMENTO Nº21 – PUBLICAÇÃO DJ 26/01/2001 – EDIÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DO DIÁRIO DA JUSTIÇA – ALEGAÇÕES – LEGALIDADE DA COBRANÇA – COBRANÇA ASSINATURA ON LINE CARACTERIZAÇÃO – LOCUMPLETAMENTO ILÍCITO TJMS – NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE – REQUER LIBERAÇÃO ACESSO DJ ON LINE.

DATA DE JULGAMENTO: 2007

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul. Perda de objeto. Gratuidade no acesso ao Diário de Justiça disponibilizado na rede mundial de computadores. Lei 11.419/2008. Ofícios as Tribunais Brasileiros comunicando o entendimento do Conselho Nacional de Justiça a respeito da gratuidade do Diário Oficial Eletrônico.

Texto completo: [link](#)

Auxílio-moradia, subsídio e teto remuneratório constitucional

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 486

RELATOR: CONSELHEIRO EDUARDO KURTZ LORENZONI

DATA DE JULGAMENTO: 05.06.2007

EMENTA: REVISÃO DE ATO ADMINISTRATIVO.TETO REMUNERATÓRIO.APLICAÇÃO RESOLUÇÕES Nº 13 E 14/2006 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Texto completo: [link](#)

Cadastro de magistrado no sistema BACEN JUD

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0001581-36.2007.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO FELIPE LOCKE CAVALCANTI

ASSUNTO: EXISTÊNCIA OU NÃO OBRIGATORIEDADE CADASTRAMENTO MAGISTRADO SISTEMA BACEN JUD FACE VOCÁBULO "PREFERENCIALMENTE" CONTIDO NORMA LEGAL.

DATA DE JULGAMENTO: 26.02.2008

EMENTA: JUIZ DE DIREITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. Obrigatoriedade do cadastramento do Magistrado que atue em processo de execução de quantia certa contra devedor solvente no sistema "BACEN JUD", também conhecido como "penhora *on-line*". I- A "penhora on line" é um instrumento que não pode ser desconsiderado pelo Magistrado e decorre do inegável avanço tecnológico que traz maior celeridade e efetividade ao processo de execução, aumentando o prestígio e confiabilidade das decisões judiciais. II- A obrigatoriedade do cadastramento no sistema não retira do Julgador a possibilidade de avaliação e utilização do método em conformidade com as características singulares do processo e a legislação em vigor.

Texto completo: [link](#)

Vedação à prática do Nepotismo

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0001021-94.2007.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO LÔBO

ASSUNTO: ALEGAÇÕES - TJAP - NEPOTISMO DIRETO E CRUZADO - DESCUMPRIMENTO RESOLUÇÃO 07/2005 CNJ - DESCONSTITUIÇÃO NOMEAÇÕES PARENTES MEMBROS TCE - MPAP - TJAP.

DATA DE JULGAMENTO: 26.02.2008

EMENTA: NEPOTISMO DIRETO E CRUZADO. Configura prática de nepotismo cruzado a nomeação de parentes e familiares de magistrados em órgãos do MPE e do TCE com a nomeação correspondente em órgãos do Poder Judiciário de parentes e familiares de titulares daqueles.

Texto completo: [link](#)

Determinação para que o Tribunal de Justiça de São Paulo apresentasse ao Conselho Nacional de Justiça um plano de ação para sanar as irregularidades na Penitenciária I de Guareí, em São Paulo

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0001526-85.2007.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO PAULO LÔBO

ASSUNTO: ALEGAÇÕES - PRECARIIDADE PENITENCIÁRIA - AUSÊNCIA ASSISTÊNCIA JURÍDICA - REQUER VARA EXECUÇÕES FISCAIS FISCALIZE PENITENCIÁRIA E TOME PROVIDÊNCIAS ENTENDER NECESSÁRIAS - POSSIBILIDADE EDIÇÃO SÚMULA VINCULANTE
DATA DE JULGAMENTO: 08.04.2008

EMENTA: PENITENCIÁRIA DE GUARÉI/SP. DESCUMPRIMENTO DA RES. Nº 47/2007 DO CNJ. É premente o cumprimento da Resolução nº 47/2007, do CNJ, a fim de proporcionar segurança e assegurar condições adequadas de funcionamento dos estabelecimentos prisionais, além de garantir aos presos o respeito à sua integridade física e moral. Soluções concretas devem ser adotadas pela Corregedoria Geral de Justiça do TJSP, afastando-se meros paliativos

Texto completo: [link](#)

Nomeação e efetivação de servidores públicos sem concurso público após a Constituição de 1988

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0001443-69.2007.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO FELIPE LOCKE CAVALCANTI

ASSUNTO: NOMEAÇÃO E EFETIVAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS SEM CONCURSO PÚBLICO APÓS A CONSTITUIÇÃO DE 1988. ATO DE APOSENTADORIA DESTES SERVIDORES IRREGULARIDADES

DATA DE JULGAMENTO: 10.09.2008

EMENTA: Pedido de Esclarecimentos no Pedido de Controle de Ato Administrativo. Inexistência de omissão, contradição ou obscuridade. Pedido que visa a modificação da decisão do Plenário. A alegação de dificuldade para a execução do julgado não é razão para o acatamento de efeitos infringentes à decisão do Plenário do Conselho Nacional de Justiça. Impossibilidade. Não-conhecimento.

Texto completo: [link](#)

2009

Decisão sobre a competência do Conselho Nacional de Justiça para análise de processos em que o julgamento deixe de afetar apenas as partes e passe a atingir uma gama de pessoas fora dele, despertando interesse público e que tenha repercussão geral

RECURSO ADMINISTRATIVO NO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO Nº 2008100000033473

RELATOR: CONSELHEIRO MINISTRO JOÃO ORESTE DALAZEN

ASSUNTO: TJMG - EDITAL 1/2005 - 22/12/2005 - PORTARIA 50/2006 - 26/06/2006 DIRETORIA - FORO - CONTAGEM - EXONERAÇÃO - SERVIDOR - REINTEGRAÇÃO - CARGO - OFICIAL - JUSTIÇA - AVALIADOR III

DATA DE JULGAMENTO: 2009

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. OFICIAL DE JUSTIÇA. EXERCÍCIO EM CARÁTER PRECÁRIO. EXONERAÇÃO. CONTROLE DO ATO. NATUREZA EMINENTEMENTE INDIVIDUAL. 1. A competência do CNJ para o exame da legalidade de atos administrativos emanados de órgãos do Poder Judiciário deve ser lida no contexto de suas demais missões institucionais, em especial o planejamento estratégico do Poder Judiciário. 2. Não cabe ao CNJ o exame de pretensões que ostentem natureza eminentemente individual, desprovidas de interesse geral para o Poder Judiciário em âmbito nacional ou para a sociedade. 3. Recurso Administrativo em Pedido de Providências de que se conhece para, no mérito, negar-lhe provimento.

Texto completo: [link](#)

Simetria entre Carreiras do Poder Judiciário e do Ministério Público

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0002043-22.2009.2.00.0000

RELATOR: JOSÉ ADONIS CALLOU DE ARAÚJO SÁ

RELATOR PARA ACÓRDÃO: FELIPE LOCKE CAVALCANTI

ASSUNTO: REGIME REMUNERATÓRIO - JUIZ FEDERAL - EQUIPARAÇÃO CONSTITUCIONAL – MEMBROS MINISTÉRIO PÚBLICO - ARTIGO 65 PARÁGRAFO 2º LEI COMPLEMENTAR 35/79 - LOMAN.

DATA DE JULGAMENTO: 17.08.2010

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ASSOCIAÇÃO DE MAGISTRADOS. REMUNERAÇÃO DA MAGISTRATURA. SIMETRIA CONSTITUCIONAL COM O MINISTÉRIO PÚBLICO (ART. 129, § 4º DA CONSTITUIÇÃO). RECONHECIMENTO DA EXTENSÃO DAS VANTAGENS PREVISTAS NO ESTATUTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO (LC 73, de 1993, e LEI 8.625, de 1993). INADEQUAÇÃO DA LOMAN FRENTE À CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. REVOGAÇÃO DO ARTIGO 62 DA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA FACE AO NOVO REGIME REMUNERATÓRIO INSTITUÍDO PELA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 19. APLICAÇÃO DIRETA DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS RELATIVAS AOS VENCIMENTOS, JÁ RECONHECIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. INVIABILIDADE DA APLICAÇÃO DA SÚMULA 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE PARA QUE SEJA EDITADA RESOLUÇÃO DA QUAL CONSTE A COMUNICAÇÃO DAS VANTAGENS FUNCIONAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL À MAGISTRATURA NACIONAL, COMO DECORRÊNCIA DA APLICAÇÃO DIRETA DE DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE A SIMETRIA ÀS DUAS CARREIRAS DE ESTADO.

I – A Lei Orgânica da Magistratura, editada em 1979, em pleno regime de exceção, não está de acordo com os princípios republicanos e democráticos consagrados pela Constituição Federal de 1988.

II – A Constituição de 1988, em seu texto originário, constituiu-se no marco regulatório da mudança de nosso sistema jurídico para a adoção da simetria entre as carreiras da magistratura e do Ministério Público, obra complementada por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, mediante a dicção normativa emprestada ao § 4º do art. 129.

III – A determinação contida no art. 129, §4º, da Constituição, que estabelece a necessidade da simetria da carreira do Ministério Público com a carreira da Magistratura é auto-aplicável, sendo necessária a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público, previstas na Lei Complementar 75, de 1993, e na Lei nº 8.625, de 1993, à Magistratura e vice-versa sempre que se verificar qualquer desequilíbrio entre as carreiras de Estado. Por coerência sistêmica, a aplicação recíproca dos estatutos das carreiras da magistratura e do Ministério Público se auto define e é auto suficiente, não necessitando de lei de hierarquia inferior para complementar o seu comando.

IV – Não é possível admitir a configuração do esdrúxulo panorama segundo o qual, a despeito de serem regidos pela mesma Carta Fundamental e de terem disciplina constitucional idêntica, os membros da Magistratura e do Ministério Público brasileiros passaram a viver realidades bem diferentes, do ponto de vista de direitos e vantagens.

V – A manutenção da realidade fática minimiza a dignidade da judicatura porque a independência econômica constitui um dos elementos centrais da sua atuação. A independência do juiz representa viga mestra do processo político de legitimação da função jurisdicional.

VI – Não existe instituição livre, se livres não forem seus talentos humanos. A magistratura livre é dever institucional atribuído ao Conselho Nacional de Justiça que vela diuturnamente pela sua autonomia e a independência, nos exatos ditames da Constituição Federal.

VII – No caso dos Magistrados e membros do Ministério Público a independência é uma garantia qualificada, instituída pro societatis, dada a gravidade do exercício de suas funções que, aliadas à vitaliciedade e à inamovibilidade formam os pilares e alicerces de seu regime jurídico peculiar.

VIII – Os subsídios da magistratura, mais especificamente os percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal, por força da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, representam o teto remuneratório do serviço público nacional, aí incluída a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e

fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes (art. 37, XI), portanto, ao editar a norma do art. 129, § 4º (EC 45, de 2004), o constituinte partiu do pressuposto de que a remuneração real dos membros do Ministério Público deveria ser simétrica à da magistratura.

IX – Pedido julgado procedente para que seja editada resolução que contenha o reconhecimento e a comunicação das vantagens funcionais do Ministério Público Federal à Magistratura Nacional, como decorrência da aplicação direta do dispositivo constitucional (art. 129, § 4º) que garante a simetria às duas carreiras de Estado.

Texto completo: [link](#)

Regulamentação dos Mutirões Carcerários

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0003157-59.2010.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO NELSON TOMAZ BRAGA

DATA DE JULGAMENTO: 14.12.2010

EMENTA: Regulamentação dos Mutirões Carcerários. Portaria n. 15/2010. Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do CNJ.

1. A sistemática implementada pela Portaria n. 15, que regulamenta, no âmbito de cada tribunal, os mutirões carcerários, não viola o princípio do juiz natural.

2. Está mantido o princípio do juiz natural em relação aos processos de presos provisórios, considerando que é atribuição do próprio juiz que decretou a prisão o 'reexame acerca da manutenção ou não da segregação cautelar'.

3. Da mesma forma não se viola o princípio do juiz natural em relação aos processos dos presos definitivos, com base nos precedentes do STF, STJ e do próprio CNJ.

4. A designação dos juízes que irão participar do mutirão está no âmbito de autonomia de atuação dos Tribunais, e não deve sofrer qualquer interferência do Conselho.

Procedimento de Controle Administrativo que se conhece, e a que se nega provimento.

Texto completo: [link](#)

2012

Fim da Entrevista Pessoal como etapa do Concurso para Ingresso na Carreira da Magistratura

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0002289-13.2012.2.00.0000

DECISÃO MONOCRÁTICA: CONSELHEIRO GILBERTO VALENTE MARTINS

DATA DE JULGAMENTO: 10.05.2012

Texto completo: [link](#)

Decisão que declarou ilegal artigo de Provimento do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que permitia aos administradores das unidades de internação transferir para outras unidades adolescentes em conflito com a lei, excedendo em 15% do limite de vagas da Unidade de Execução de Medias Socioeducativas. O CNJ, ao decidir, alertou para o risco de aumento progressivo na superlotação caso o ato normativo questionado fosse mantido

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
NÚMERO DO PROCESSO: 0004636-19.2012.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO JEFFERSON LUIS KRAVCHYCHYN
DATA DO JULGAMENTO: 16.10.2012

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA. ATO NORMATIVO QUE PERMITE O EXCESSO DE 15% DO LIMITE DAS VAGAS PROJETADAS DE UNIDADES DE EXECUÇÃO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS DO ESTADO. IMPOSSIBILIDADE. COMPETÊNCIA DO JUIZ DA VARA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. ANÁLISE CASO A CASO. PEDIDO PROCEDENTE.

1) O Poder Judiciário, em sede administrativa, não pode regular abstratamente a situação de adolescente em conflito com a Lei. Essa é a inteligência do art. 149, §2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

2) Para atender o princípio da proteção integral à criança e o adolescente, encartado na Constituição Federal (art. 227), na Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 3, §1º) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 1º), o Poder Judiciário deve analisar a situação jurídica deles de forma individualizada, isto é, caso a caso.

3) Julgo procedente o pedido e declaro ilegal o art. 7º, parágrafo único, do Provimento nº 1.436/2007 do Conselho Superior da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.

4) Declaro ilegal o art. 6º do referido provimento, com base no art. 91 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.

Texto completo: [link](#)

Promoção de magistrados ao cargo de desembargador. Critérios. Merecimento. Produtividade

CONSULTA Nº 0007159-04.2012.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO JORGE HÉLIO CHAVES DE OLIVEIRA
ASSUNTO: CNJ – FIXAÇÃO - CRITÉRIOS – PROMOÇÃO - MERECIMENTO – MAGISTRADOS – APLICAÇÃO - ARTIGOS 4º E 11º DA RESOLUÇÃO 106/CNJ - PUBLICAÇÃO – EDITAIS N.º 08/2012, 042/2012 E 126/2012 - OBJETIVO – PREENCHIMENTO – VAGAS – TRIBUNAL CRITÉRIO – MERECIMENTO – ESCLARECIMENTOS - FORMAÇÃO – LISTA TRÍPLICE – INDICAÇÃO – NOMES – DESEMBARGADOR VOTANTE – MOMENTO POSTERIOR – PONTUAÇÃO – TOTALIDADE – CONCORRENTES - NECESSIDADE – NOMES – MELHOR PONTUAÇÃO.
DATA DE JULGAMENTO: 2012

EMENTA: CONSULTA. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. FORMAÇÃO DA LISTA TRÍPLICE. CANDIDATOS MAIS BEM AVALIADOS. 1. Na formação das listas tríplexes para fim de promoção de magistrados pelo critério do merecimento, o Tribunal deve indicar os três candidatos que obtiveram maior pontuação após a aferição das notas dos concorrentes nos quesitos objetivos previstos no artigo 4º da Resolução nº 106, de 2010, do CNJ. 2. Consulta conhecida e respondida no sentido acima exposto.

Texto completo: [link](#)

Impossibilidade de Utilização dos Depósitos Judiciais pelo Poder Público

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0003107-28.2013.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO SÍLVIO ROCHA

DATA DE JULGAMENTO: 27.03.2013

EMENTA: "O Decreto Judiciário nº 940/2013, no entanto, traz a possibilidade do afastamento da Caixa Econômica Federal da administração exclusiva das contas judiciais, de acordo com o disposto no citado art. 8º, acima transcrito, o que, inclusive, pode afrontar precedentes deste Conselho, no sentido de que os depósitos judiciais devem ser realizados necessariamente em instituição oficial.

Some-se a isso que, especificamente quanto ao Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, restou determinado nos autos do PCA nº 0007034.41.2009.2.00.0000 que a Corte transferisse a totalidade dos recursos que ainda se encontravam custodiados no Banco Itaú/Banestado para uma instituição financeira oficial. No Acompanhamento de Cumprimento de Decisão formado em virtude da decisão exarada (autos nº 0001835-67.2011.2.00.0000), o Presidente da Corte informou, em abril de 2013, que estava concluído o processo de transferência das contas judiciais para a Caixa Econômica Federal e que não mais havia nenhuma conta judicial ativa no Itaú/Unibanco, vinculadas às Comarcas do Estado do Paraná.

Neste juízo de cognição sumária, constata-se, portanto, a verossimilhança do direito invocado, na medida em que o Decreto Judiciário nº 940/2013 pode, de fato, permitir a quebra da sistemática estabelecida por decisão plenária deste Conselho no PCA nº 0007034-41.2009.2.00.0000, no que diz respeito à manutenção da Caixa Econômica Federal como única administradora das contas judiciais do Poder Judiciário do Estado do Paraná.

Cabe ressaltar, ainda, que se for adotada a sistemática mencionada nos diplomas normativos paranaenses a administração dos depósitos judiciais será feita sem as cautelas exigidas pela Lei nº 11.429/06, especialmente o "fundo de reserva", "o limite de repasse correspondente a 70%", a "natureza tributária dos depósitos", o "termo de compromisso com as obrigações exigidas no art. 2º, incisos I a VII", "o uso limitado dos recursos ao pagamento de precatórios judiciais de qualquer natureza ou dívida fundada do Estado", o que revela a probabilidade de um dano.

Ante o exposto, defiro a liminar pleiteada pela requerente e suspendo cautelarmente a aplicação do Decreto Judiciário nº 940/2013, até julgamento de mérito deste procedimento, de forma a manter a vigência do contrato estabelecido entre o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e a Caixa Econômica Federal como administradora exclusiva das contas dos depósitos judiciais e administrativos, incluídos precatórios e requisições de pequeno valor, além das disponibilidades de caixa da referida Corte e das contas dos Fundos Especiais do Poder Judiciário daquele estado. A liminar ora concedida impedirá, por consequência, qualquer modificação na sistemática estabelecida por decisão plenária deste Conselho nos autos do PCA nº 0007034-41.2009.2.00.0000, cujo cumprimento foi fiscalizado por meio do CUMPRDEC nº 0001865-37.2011.2.00.0000, no qual todos os depósitos judiciais que ainda se encontravam em poder da instituição bancária privada foram transferidos para a Caixa Econômica Federal". (Trecho da decisão do Cons. Rel. Silvio Rocha)

Texto completo: [link](#)

Alteração de serventia judicial privatizada

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0007359-74.2013.2.00.0000

RELATORA: CONSELHEIRA LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN

DATA DE JULGAMENTO: 08.04.2014

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TJPR. ALTERAÇÃO DE COMPETÊNCIA DE SERVENTIA JUDICIAL PRIVATIZADA. RESOLUÇÃO DO ÓRGÃO ESPECIAL. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DENTRO DE SUA AUTONOMIA. AUSÊNCIA DE NULIDADE. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO QUANTO À MATÉRIA E À REMUNERAÇÃO ANTERIORMENTE AUFERIDA. SERVENTIA JUDICIAL EM SITUAÇÃO EXCEPCIONAL. TRANSITORIEDADE. SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

- O texto constitucional não deixa dúvidas quanto ao caráter transitório do regime privado das serventias judiciais ainda existentes. Sendo assim, o fato de as serventias, cujos titulares foram “nomeados” antes de 05/10/1988, estarem autorizadas, constitucionalmente, a funcionar sob o regime privado, até que advenha a vacância, não impede a alteração de sua competência, tendo em vista o interesse público que permeia o serviço prestado pelas serventias judiciais.

- O processamento de autos e a função cartorária judicial, ou seja, o sistema cartorial de apoio ao exercício da atividade jurisdicional, não se confunde com a atividade extrajudicial exercida pelos cartórios de notas ou de registros. Ademais, a Lei Estadual n.º 14.277/2013, que criou o CODJ/TJPR, prevê que os serventuários da justiça, titulares das escritanias da Fazenda Pública, Falências e Concordatas, integram a estrutura do foro judicial (artigo 119 e seguintes).

- Especificamente quanto ao TJPR, este Conselho já enfrentou o tema no PCA n.º 0005031-45.2011.2.00.0000, ocasião, esta Corte Administrativa, por unanimidade, julgou improcedente o pedido por entender que cabe àquele Tribunal, dentro da autonomia que lhe é assegurada pelo artigo 96, I, da CF, e nos limites impostos pelo CODJ/PR, definir, por meio de Resolução, a competência dos juízos e varas a ele vinculados.

- Também não merece prosperar a alegação de direito adquirido à distribuição e processamento dos processos de falências, concordatas e execuções fiscais por consistirem em sua principal fonte de renda. Nenhum direito, garantia ou proteção jurídica pode existir em descompasso evidente com a Constituição, não havendo como se possa cogitar na existência de “ato jurídico perfeito” ou de “direito adquirido” nessa circunstância.

- Não há que se falar em direito adquirido, também, quanto à remuneração percebida antes da modificação de competência da vara de sua titularidade. Estando sob o regime privado, sua remuneração é constituída das custas judiciais dos processos ajuizados ou findos, sendo, portanto, variável e de acordo com a gestão da atividade. Não se pode admitir que a organização de um Tribunal busque privilegiar os interesses de titulares de serventias judiciais ainda privatizadas, em detrimento do interesse público.

- Conquanto não haja dúvida de que a 4ª Vara da Fazenda Pública do Foro Central da Comarca de Curitiba/PR permanece na condição de serventia judicial privatizada, a modificação em sua competência transferiu os processos de falências, concordatas e execuções fiscais para outras varas já existentes ou recém-instaladas e, obviamente, estatizadas, sendo assim, não pode a Requerente “optar” pelas matérias desmembradas, vez que tal ato configuraria verdadeira reversão de uma vara estatizada em privatizada.

- Pela improcedência do pedido.

Texto completo: [link](#)

Impossibilidade de Cumulação Irrestrita de Títulos por Atividades Auxiliares à Justiça nos Concursos para Cartórios

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N. 0007782-68.2012.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO JORGE HÉLIO CHAVES DE OLIVEIRA

ASSUNTO: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL. PROVA DE TÍTULOS. CUMULATIVIDADE DE PONTOS. DESPROPORCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

DATA DE JULGAMENTO: 27.06.2013

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CONCURSO. ATIVIDADE NOTARIAL E REGISTRAL. PROVA DE TÍTULOS. CUMULATIVIDADE DE PONTOS. DESPROPORCIONALIDADE. IMPROCEDÊNCIA.

1. A impossibilidade de cumulação dos pontos relativos ao exercício da advocacia, de cargos privativos de bacharel em Direito, bem como pelo exercício da atividade notarial e de registros públicos está prevista expressamente no § 1º do item 7.1 da minuta de edital anexa à Resolução nº 81, de 2009.

2. A possibilidade de cumulação dos pontos relativos a títulos oriundos do exercício de atividades auxiliares à Justiça, como o serviço eleitoral obrigatório ou a função de conciliador voluntário, subverte a valoração das competências estabelecida na Resolução nº 81, do CNJ e se mostra desproporcional na medida em que não podem ser cumulados os pontos relativos aos títulos decorrentes do exercício de atividades essenciais à Justiça, como a advocacia, a magistratura e o Ministério Público.

3. Pedido julgado improcedente, com revisão do entendimento que norteou a decisão do PCA nº 0002526-47.2012.2.00.0000 para vedar a cumulação de quaisquer dos títulos previstos no item 7.1 do anexo à Resolução nº 81, deste Conselho.

Texto completo: [link](#)

Instituição do Sistema de Processo Judicial Eletrônico – PJe

ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0004441-97.2013.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO RUBENS CURADO

DATA DE JULGAMENTO: 17.12.2013

EMENTA: Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento.

Texto completo: [link](#)

Vedação de Parcerias Público-Privadas pelo Poder Judiciário

CONSULTA

NÚMERO DO PROCESSO: 0002583-36.2010.2.00.0000

RELATORA: COSELHEIRA DEBORAH CIOCCI

RELATOR PARA ACÓRDÃO: MINISTRO CARLOS AYRES BRITO

DATA DE JULGAMENTO: 11.03.2014

EMENTA: Trata-se de consulta feita pela Corregedoria-Geral de Justiça do Estado do Maranhão, no sentido de saber se o Poder Judiciário pode, ou não, se valer de parcerias público-privadas.

(...)

4. Pois bem, feito esse aligeirado reavivar das coisas, passo a proferir meu voto, que também é pelo conhecimento da consulta que, efetivamente, ostenta caráter genérico e assim satisfaz ao *caput* do art. 89 do Regimento Interno deste Conselho.

5. No mérito, parto da serena premissa de que o Judiciário é um dos Poderes do Estado (arts. 2º e 92 da CF) e a função jurisdicional é por ele exercida como atividade-fim, incompatível com qualquer ideia de delegabilidade para a iniciativa privada. O que sobra é atividade-meio, de natureza singelamente administrativa (tirante, naturalmente, as peculiaridades da função político-administrativa da Justiça Eleitoral e deste Conselho, que se de finem como atividade-fim). Donde a seguinte pergunta: cabe o uso do instituto das parcerias público-privadas para o desempenho de atividade-meio do Poder Judiciário? Respondo que não, data venia, e o faço com os fundamentos que passo a vocalizar.

6. As parcerias público-privadas foram originariamente concebidas enquanto modalidade contratual entre órgãos e entidades administrativas do Poder Executivo, de um lado, e, de outro, sujeitos jurídicos totalmente privados. Concepção originária que se revela a partir do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 11.079/2004, verbis:

(...)

7. É dizer: não por acaso a lei se refere à "Administração Pública", com iniciais maiúsculas, e não à "administração pública", inteiramente grafada com letras minúsculas. Isso ao lado das entidades que integram a Administração Pública indireta (autarquias, fundações públicas, sociedades de economia mista e empresas públicas). Tudo a sinalizar que seu âmbito pessoal de incidência é mesmo o conjunto de órgãos e entidades do Poder Executivo, e não o conjunto de órgãos de qualquer dos outros dois Poderes do Estado, no desempenho da função administrativa. Até porque esse peculiar fraseado "Administração Pública" se repete por numerosos dispositivos da Lei nº 11.079: § 2º do art. 2º; incisos II e IX do art. 5º, seu § 1º e inciso II de seu § 2º; cabeça e inciso III do art. 6º; cabeça e parágrafo único do art. 7º; *caput* do art. 8º; §§ 1º e 4º do art. 9º; alínea "c" do inciso I, incisos III e IV e § 3º do art. 10; alínea "a" do inciso II do art. 12; e § 2º do art. 14.

8. É isso mesmo: o Poder Executivo, diferentemente dos Poderes Legislativo e Judiciário, pode atuar tanto por meio de entidades quanto por intermédio de órgãos. Órgãos, como fração endógena ou parte elementar de uma dada pessoa jurídica ("unidades de competências", na precisa e elegante expressão de Celso Antônio Bandeira de Mello); entidades, como unidades estatais juridicamente personalizadas ("Desmembramentos administrativos personalizados do Estado", para me valer uma vez mais das lições do renomado administrativista). Daí os dois conceitos básicos de administração pública: a administração que se estrutura tão-só em atividades - objetivamente, portanto - e aquela que se estrutura em órgãos e entidades (subjettivamente, por conseguinte, e com as letras iniciais maiúsculas, torne-se a dizer). Ali, conceito objetivo de administração e comum aos três Poderes do Estado; aqui, conceito orgânico ou subjettivo e somente cabível na esfera das protagonizações que são próprias do Poder Executivo. Donde o seguinte dispositivo da Constituição:

(...)

9. Prossigo para dizer que o desempenho das atividades-meio do Poder Judiciário não se compatibiliza com qualquer das modalidades de PPPs, descritas nos §§ 1º e 2º do art. 2º da Lei nº 11.079/2004, assim redigidos:

(...)

10. Com efeito, o § 10 cuida de contratos que desembocam na figura do usuário e no instituto da tarifa, já regrados pela Constituição Federal (art. 175) como mecanismos viabilizadores da relação de serviço público. Serviço público, no entanto, constitutivo de atividade inteiramente estranha aos misteres do Poder Judiciário, porque alusivo, agora sim, ao único Poder estatal

voltado para o atendimento de necessidades tão permanentemente quanto coletivamente sentidas: o Poder Executivo.

11. Com efeito, não cabe aos órgãos do Poder Judiciário gerir os interesses que a massa dos administrados não cessa de requerer. Essa função, que se define como meio e fim a um só tempo, é exclusivamente do Poder Executivo. Já não fazendo sentido distinguir entre administração-meio e administração-fim, pois as duas coisas se confundem por completo na dinâmica do Poder Executivo.

12. Já com referência aos contratos de obras públicas, previstos no mesmo § 2º do art. 2º da lei em causa e submetidos a regime igualmente vinculante das figuras do usuário e da tarifa, penso que o raciocínio é o mesmo que prevalece para a concessão de serviços públicos; mas com este acréscimo de ideia: a Constituição mesma é que dispõe sobre as fontes do financiamento do Poder Judiciário, a saber: o orçamento e as custas e emolumentos (§ 2º do art. 98 e inciso I do § 5º do art. 165 da CF).

13. Se mais não fosse, tenho que o ponto de arremate é este: o art. 14 da Lei nº 11.079 determina que decreto do Presidente da República instituirá órgão gestor das parcerias público-privadas no âmbito da União. Órgão gestor, esse, que tem as mais amplas competências e que é composto por representantes indicados pela Casa Civil da Presidência da República e dos Ministérios da Fazenda e do Orçamento, Planejamento e Gestão. Ora, o princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF) impede que atividades do Judiciário estejam submetidas a órgão instituído por ato regulamentar do Poder Executivo. Raciocínio que é vá lido no plano da União e dos Estados, tendo em vista o caráter nacional do Poder Judiciário, tantas vezes reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (verbi grafia, ADI 3.367, da relatoria do Min. Cezar Peluso).

(...)

Texto completo: [link](#)

Pedido de aquisição de veículos para disponibilização aos oficiais de justiça

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0000378-29.2013.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO RUBENS CURADO

DATA DE JULGAMENTO: 19.05.2014

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO EM PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PEDIDO DE AQUISIÇÃO DE VEÍCULOS PARA DISPONIBILIZAÇÃO AOS OFICIAIS DE JUSTIÇA AVALIADORES. AUTONOMIA ADMINISTRATIVA DOS TRIBUNAIS. PEDIDO DE SUSPENSÃO DA OBRIGAÇÃO DE CUMPRIMENTO DOS MANDADOS. NÃO ACOLHIMENTO. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO EM PARTE, COM EXPEDIÇÃO DE DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

I – O pedido de aquisição de veículos para auxiliar o trabalho dos Oficiais de Justiça nas Comarcas desprovidas de transporte público está intimamente ligado à disponibilidade orçamentária do tribunal, como também à análise de conveniência e oportunidade do uso do orçamento disponível frente às demandas, pelo que não cabe ao CNJ fazer tal verificação, sob pena de se imiscuir indevidamente na administração local.

II – Não há nos autos nenhum elemento concreto que permita a conclusão de que o valor da verba indenizatória paga aos Oficiais de Justiça seria “ínfimo” ou “insuficiente”, não sendo adequado, para tanto, a análise do importe individual por diligência.

III – A obrigação profissional do Oficial de Justiça cumprir mandados e/ou diligências, independentemente do local (zona urbana ou rural), aliada à dificuldade orçamentária de disponibilizar veículos para auxílio ao trabalho de todos, encontra ponto de equilíbrio no valor “justo, correto e antecipado” da verba indenizatória, tal como previsto na Resolução CNJ n. 153.

IV – Não há como reconhecer o suposto “direito” ao não cumprimento de mandados, mas o “dever” de os Oficiais de Justiça realizarem as diligências, como também o “dever” do tribunal de pagar verba indenizatória antecipada e em valor adequado.

V – Recurso conhecido e parcialmente provido para determinar e recomendar providências.

Texto completo: [link](#)

Equiparação do auxílio alimentação de servidores e magistrados

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
NÚMERO DO PROCESSO: 0002570-95.2014.2.00.0000
RELATORA: DEBORAH CIOCCI
DATA DE JULGAMENTO: 16.06.2014

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. SERVIDORES DO PODER JUDICIÁRIO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA ESTADUAL. AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO. EQUIPARAÇÃO. ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA N. 339 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS. MATÉRIA DE ÂMBITO LOCAL. AUSÊNCIA DE CARÁTER NACIONAL. INCOMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. RECURSO NÃO PROVIDO.

1. Não viola o princípio da isonomia a impossibilidade de se estender aos Servidores do Poder Judiciário, o valor do auxílio-alimentação fixado para os magistrados, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Acre, por constituírem carreiras distintas, com regimes jurídicos distintos.
2. A matéria relativa aos valores aplicados ao auxílio alimentação e demais indenizações pagas pelos Tribunais de Justiça estão vinculadas à autonomia administrativa destes órgãos. Tratando-se de carreiras distintas, com regimes jurídicos próprios, negar ao Tribunal de Justiça a possibilidade de diferenciação, quanto aos valores pagos a título de auxílio-alimentação, é negar a autonomia financeira do Tribunal. Precedentes.
3. A jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça tem firmado orientação no sentido de que o exercício da competência de controle administrativo deve contemplar situações que importem repercussão coletiva. A demanda de natureza local, sem repercussão nacional, afasta a competência deste Conselho.
4. A tutela de interesses individuais de magistrados ou servidores do judiciário, em especial os de natureza remuneratória, constitui pretensão que deve ser requerida na via ordinária judicial.
5. Recurso administrativo conhecido e improvido.

Texto completo: [link](#)

Garantia da Inamovibilidade e Independência de Magistrados no Exercício de suas Funções Jurisdicionais

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS
NÚMERO DO PROCESSO: 0001527-26.2014.2.00.0000
RELATORA: CONSELHEIRA GISELA GONDIN RAMOS
DATA DE JULGAMENTO: 16.06.2014

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. JUIZ AUXILIAR DA CAPITAL. DESIGNAÇÃO. CANCELAMENTO. E-MAIL. AFASTAMENTO CAUTELAR. NATUREZA DISCIPLINAR. DESVIO DE FINALIDADE. INAMOVIBILIDADE. INDEPENDÊNCIA JUDICIAL. REGULAMENTAÇÃO. NECESSIDADE. PLANTÕES. DIVULGAÇÃO DE LISTAS. RESTRIÇÃO. LEGALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 152, DO CNJ. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. A comunicação informal, por *e-mail*, ao Juiz Auxiliar da Capital que sua designação para officiar em Vara Criminal havia cessado em razão da propositura de representação disciplinar contra si representa o exercício da competência discricionária para movimentar os referidos magistrados nos limites territoriais da Comarca de São Paulo com o intuito de afastamento cautelar de suas funções, medida incidental à pretensão punitiva veiculada em Processo Administrativo Disciplinar formal, que só pode ser adotada por órgão colegiado, quando da apreciação da instauração do PAD e por maioria absoluta dos membros da Corte ou de seu Órgão Especial (Art. 15, *caput*, da Resolução nº 135, de 2011, do CNJ), havendo vício do ato administrativo por desvio de finalidade.
2. A designação de magistrados com grau máximo de discricionariedade, sem critérios objetivos, impessoais e pré-estabelecidos para a movimentação dos juízes afronta a garantia da inamovibilidade, o princípio do juiz natural e vulnera a independência judicial, sendo necessária a regulamentação da matéria.
3. A ampla divulgação da lista de magistrados na ordem em que serão escalados para os plantões judiciais ofende o parágrafo único do artigo 2º da Resolução nº 71, com a redação dada ao dispositivo pela Resolução nº 152, de 2011, do CNJ.
4. Pedidos julgados parcialmente procedentes com determinações ao Tribunal.

Texto completo: [link](#)

Critérios de vestimenta para advogados

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0000192-35.2015.2.00.0000

RELATORA: CONSELHEIRA LUIZA CRISTINA FONSECA FRISCHEISEN

ASSUNTO: Procedimento de Controle Administrativo. TJRJ. Medida liminar para estender a autorização do não uso de paletó e gravata em audiências e sessões e em todas as dependências do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região e nos fóruns sob administração desses tribunais.

DATA DE JULGAMENTO: 03.02.2015

EMENTA: De plano, registro que o deferimento de medida urgente pressupõe a presença da plausibilidade do direito e a essencialidade de guarida imediata durante a tramitação do processo, até seu julgamento definitivo.

O artigo 25, inciso XI, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça enuncia como atribuição do relator o deferimento motivado de medidas urgentes nos casos em que demonstrada (a) existência de fundado receio de prejuízo, (b) dano irreparável ou (c) risco de perecimento do direito invocado.

No exame superficial da matéria, compatível com esta fase processual, vislumbro, na presente hipótese, fundamento para conceder a medida de urgência. Explico.

Inicialmente faço o registro que tramita no CNJ, sob minha relatoria, procedimento administrativo em que são discutidas as regras quanto o uso de trajes em todos os Tribunais do país, em observância às peculiaridades locais como questões culturais e climáticas PP N. 0004431-53.2013.2.00.0000, apto para inclusão em sessão, o que demonstra que o tema não é novidade neste Conselho.

No caso em questão, a Requerente pugna pela maior flexibilização quanto à permissão de uso de trajes mais confortáveis e adequados à realidade climática vivida no Estado do Rio de Janeiro no verão.

Concluo que estão preenchidos os dois requisitos para a concessão de medida liminar, os quais passo a fundamentar por tópicos:

Da Fumaça do Bom Direito

Conforme as matérias jornalísticas juntadas pelo Requerente e em razão da própria veiculação diária na mídia, verifica-se que este ano vem registrando recordes de temperatura/sensação térmica, principalmente no Estado do Rio de Janeiro.

[...]

Por outro lado, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro possui Fóruns Regionais em Bangu, Santa Cruz e Jacarepaguá, bairros localizados na Zona Oeste do Rio de Janeiro, com temperaturas superiores em média, ao restante da cidade.

Ressalta-se ainda que, liberar o uso de terno e gravata para o comparecimento de advogados a cartórios e dependências do fórum para acompanhamento de processos, o que hoje comumente se faz através da internet, e não fazê-lo para comparecimento a audiências, torna a medida ineficaz.

Agrega-se ainda que, evidentemente, em situações de extremo calor e com o uso de vestimentas inadequadas, aumenta-se mais a demanda por ar condicionado, em tempos em que há, inclusive, escassez energética.

E sabido também que temperaturas altas, como aquelas que são verificadas no verão no estado do Rio de Janeiro, podem causar desconfortos que afetam a saúde das pessoas, sendo uma das recomendações o uso de roupas mais leves.

Nessa linha, entendo que as restrições feitas pelos Requeridos quanto à exigência do uso de terno e gravata para audiências e circulação em parte dos órgãos do Tribunal, contraria os fundamentos da norma, acabando por não atender a finalidade dos atos administrativos impugnados.

Faço referência, inclusive, ao Tribunal Regional Federal 2ª Região que, ao invés de dizer quais roupas devem ser utilizadas nas dependências dos Tribunais, dispôs sobre que não se deve permitir, veja-se:

[...]

Ressalta-se, por outro lado, que não se está aqui dispondo sobre os trajes que o advogado(a) deverá vestir (art.58, inciso XI, da Lei de nº 8.906/1994), mas sim quanto às vestimentas que não serão admitidas a todos àqueles que ingressam nas dependências dos Tribunais.

Nesse sentido, pelas considerações acima expostas, não usar paletó e gravata nas dependências dos Tribunais, ainda que esse seja o traje tradicional para os homens, não fere o decoro, sendo certo que a liturgia dos atos das audiências e sessões, está garantida pelo rito e não pelos trajes daqueles que participam da mesma, quando o terno e gravata são substituídos por outro traje social, ainda mais com as altas temperaturas registradas neste verão e, em especial, nas cidades do estado do Rio de Janeiro.

Por essas razões, entendo como preenchido o requisito da plausibilidade do direito buscado pela Requerente.

Do Perigo da Demora

O perigo da demora fica registrado também na medida em que, caso não seja decidida medida liminar favorável poderia ocorrer a perda do próprio objeto, uma vez que os atos impugnados tem validade somente até o final do verão em 20/03/2015.

CONCLUSÃO

Ante ao exposto, defiro a medida liminar para estender a autorização do não uso de paletó e gravata em audiências e sessões e em todas as dependências do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região e nos fóruns sob administração desses tribunais.

Intimem-se as partes interessadas.

Solicitem-se informações aos tribunais para que se manifestem no prazo regulamentar de 15 dias.

Inclua-se o feito em pauta para ratificação da presente liminar (art. 25, XI, RI do CNJ).

Texto completo: [link](#)

Reajuste de subsídio sem lei

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS

NÚMERO DO PROCESSO: 0006845-87.2014.2.00.0000

RELATOR: GILBERTO VALENTE MARTINS

DATA DE JULGAMENTO: 03.03.2015

EMENTA: PEDIDO DE LIMINAR INCIDENTAL EM PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ANTECIPAÇÃO DOS EFEITOS DA NORMA DO PARÁGRAFO ÚNICO A SER ACRESCIDO AO ARTIGO 11 DA RESOLUÇÃO CNJ 13/2006. FATO NOVO. PERIGO DA DEMORA CONFIGURADO. LIMINAR DEFERIDA.

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DE ATO NORMATIVO DO CNJ. RESOLUÇÃO 13/2006. ACRÉSCIMO DE DISPOSITIVO VISANDO GARANTIR A EFICÁCIA MÁXIMA DA NORMA CONSTITUCIONAL DO ART. 93, V. FIXAÇÃO AUTOMÁTICA DO PISO REMUNERATÓRIO DA MAGISTRATURA ESTADUAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

1. Natureza remuneratória nacional da magistratura brasileira.

2. Pedido julgado parcialmente procedente para propor a modificação da Resolução CNJ 13, de 21 de março de 2006, no sentido de acrescentar dispositivo que garanta aos membros da magistratura estadual o recebimento do mínimo constitucional, a título de subsídio, considerado o escalonamento vertical, a partir do valor do subsídio dos Ministros do STF, sempre que houver alteração deste.

Texto completo: [link](#)

Gestão socioambiental. Criação das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável – PLS-PJ

PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO
NÚMERO DO PROCESSO: 0005176-96.2014.2.00.0000
RELATOR: PAULO TEIXEIRA
DATA DE JULGAMENTO: 03.03.2015

EMENTA: Procedimento de Competência de Comissão. Dispõe sobre a criação e as competências das unidades ou núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável – PLS-PJ. Ato Normativo. Aprovação.

Texto completo: [link](#)

Autonomia do tribunal de definir a competência dos juízos e os valores a ele vinculados

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
NÚMERO DO PROCESSO: 0005220-18.2014.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO SAULO CASALI BAHIA
DATA DE JULGAMENTO: 24.03.2015

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. RESOLUÇÃO 10/2014. AGREGAÇÃO DE COMARCAS. LEGALIDADE. LEI DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DA BAHIA. PREVISÃO. INAMOVIBILIDADE. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO. RETROCESSO NA CARREIRA. NÃO OCORRÊNCIA.

1. Pretensão de desconstituição de ato de Tribunal que determina a agregação de comarcas.
2. A previsão em lei judiciária estadual para agregação de comarcas fornece o suporte jurídico para a medida. Compete ao Tribunal fixar a competência de seus Juízos e Varas. Precedente do CNJ.
3. A agregação de comarcas não viola a garantia constitucional da inamovibilidade dos magistrados e não configura retrocesso na carreira, porquanto esta medida amplia a competência territorial e o juiz de direito mantém o nível alcançado.
4. Pedido improcedente.

Texto completo: [link](#)

Reserva de vagas para negros

PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO
NÚMERO DO PROCESSO: 0006940-88.2012.2.00.0000
RELATOR: PAULO TEIXEIRA
DATA DE JULGAMENTO: 09.06.2015

EMENTA: PROCESSO COMISSÃO. COMISSÃO PERMANENTE DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL E GESTÃO DE PESSOAS. POLÍTICAS PÚBLICAS. CENSO DO PODER JUDICIÁRIO. COTAS. CONCURSO PÚBLICO. AÇÕES AFIRMATIVAS. RESOLUÇÃO.

Texto completo: [link](#)

Regulamentação da Lei de Acesso à Informação

ATO – ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0003739-88.2012.2.00.0000

RELATOR: ARNALDO HOSSEPIAN

DATA DE JULGAMENTO: 01.12.2015

EMENTA: ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO E INSTRUÇÃO NORMATIVA. LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO. REGULAMENTAÇÃO. DIVULGAÇÃO DAS ATIVIDADES DO PODER JUDICIÁRIO. OUVIDORIA E SIC. PRINCÍPIO FUNDAMENTAL DA PUBLICIDADE.

1. Resolução que dispõe sobre o acesso à informação regulamentando a Lei 12.527/2011, que trata da transparência na divulgação das atividades do Poder Judiciário.
2. Publicidade como direito fundamental a informação, no âmbito da administração pública, abrangendo a transparência, a acessibilidade, a integralidade e a integridade dos dados referentes à gestão administrativa e financeira da coisa pública.
3. Instrução Normativa para definir a sistemática de levantamento e prestação de informações no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.
4. Necessidade de se estabelecer rotina com o objetivo de assegurar celeridade à tramitação do pedido de acesso a informação e dados que demandem outras unidades do Conselho.
5. Fornecer respaldo a Ouvidoria e ao SIC com o propósito de cumprir as determinações fixadas pela LAI.

Texto completo: [link](#)

Regulamentação da audiência de custódia

ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0005913-65.2015.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO BRUNO RONCHETTI

DATA DE JULGAMENTO: 15.12.2015

EMENTA: ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. REGULAMENTAÇÃO DA AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA. APRESENTAÇÃO DO PRESO À AUTORIDADE JUDICIAL EM ATÉ 24 HORAS. OBRIGATORIEDADE. MEDIDA QUE BUSCA DAR CONCRETUDE A DIREITOS FUNDAMENTAIS E ASSEGURAR A EFETIVIDADE AOS DIREITOS HUMANOS. PROVIDÊNCIA EFICAZ À MELHOR AFERIÇÃO DOS ELEMENTOS RELATIVOS À LEGALIDADE E NECESSIDADE DA CUSTÓDIA E APLICAÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES ALTERNATIVAS À PRISÃO (ART. 310 DO CPP). DIREITO À INTEGRIDADE FÍSICA E PSICOLÓGICA DAS PESSOAS SUBMETIDAS À CUSTÓDIA ESTATAL.

Texto completo: [link](#)

Instituição do Fórum Nacional do Poder Judiciário para monitoramento e efetividade das demandas relacionadas à exploração do trabalho em condições análogas à de escravo e ao tráfico de pessoas

ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0006054-84.2015.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO LELIO BENTES

DATA DE JULGAMENTO: 15.12.2015

EMENTA: PROPOSTA DE CRIAÇÃO DO FÓRUM NACIONAL PARA MONITORAMENTO E SOLUÇÃO DE DEMANDAS ATINENTES À EXPLORAÇÃO DO TRABALHO EM CONDIÇÕES ANÁLOGAS À DE ESCRAVO E AO TRÁFICO DE PESSOAS.

Texto completo: [link](#)

2016

Política de priorização do primeiro grau

ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0003556-49.2014.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO CARLOS EDUARDO DIAS

DATA DE JULGAMENTO: 12.04.2016

EMENTA: ATO NORMATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE SERVIDORES, CARGOS EM COMISSÃO E DE FUNÇÕES DE CONFIANÇA NOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO DE PRIMEIRO E SEGUNDO GRAUS.

Texto completo: [link](#)

Política Nacional de Justiça Restaurativa

ATO NORMATIVO

RELATOR: CONSELHEIRO BRUNO RONCHETTI

DATA DE JULGAMENTO: 31.05.2016

EMENTA: ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE JUSTIÇA RESTAURATIVA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Texto completo: [link](#)

Regulamentação do Novo CPC

PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO

NÚMERO DO PROCESSO: 0001019-12.2016.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO GUSTAVO TADEU ALKMIM

DATA DO JULGAMENTO: 01.07.2016

EMENTA: RELATÓRIO FINAL DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELO GRUPO DE TRABALHO SOBRE O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.

ACÓRDÃO: O Conselho decidiu, por unanimidade: I - incluir em pauta o presente procedimento, nos termos do §1º do artigo 120 do Regimento Interno; II - aprovar o relatório do Grupo de Trabalho sobre o Novo Código de Processo Civil, nos termos apresentados pelo Relator. Ausente, justificadamente, a Conselheira Nancy Andrighi. Ausente, em razão da vacância do cargo, o representante do Senado Federal. Presidiu o julgamento o Conselheiro Ricardo Lewandowski. Plenário, 28 de junho de 2016. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Ricardo Lewandowski, Lelio Bentes, Carlos Levenhagen, Daldice Santana, Gustavo Tadeu Alkmim, Bruno Ronchetti, Fernando Mattos, Carlos Eduardo Dias, Rogério Nascimento, Arnaldo Hossepian, Norberto Campelo, Luiz Allemand e Emmanoel Campelo.

Texto completo: [link](#)

2018

Determinação de realização do 1º Concurso para o provimento de serventias extrajudiciais do estado de Alagoas, a ser conduzido, de modo inédito, pelo CNJ

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO
NÚMERO DO PROCESSO: 0003242-06.2014.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO VALDETÁRIO ANDRADE MONTEIRO
DATA DE JULGAMENTO: 08.05.2018

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE ALAGOAS. CONCURSO PÚBLICO PARA OUTORGA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS E REGISTRALIS. COMISSÃO EXAMINADORA. ART. 1º, § 1º, RESOLUÇÃO/CNJ 81/2009. PRESIDÊNCIA DA COMISSÃO: DECLARAÇÃO DE IMPEDIMENTO OU SUSPEIÇÃO POR PARTE DE TODOS OS DESEMBARGADORES DO TRIBUNAL E DÚVIDA SOBRE PROTOCOLOS DE SEGURANÇA DEMONSTRADA PELO PRÓPRIO PRESIDENTE DO TJAL. PROVA MARCADA PARA DIA 6 DE MAIO DE 2018. LIMINAR CONCEDIDA PARA SUSPENDER O CONCURSO ATÉ A SOLUÇÃO DOS IMPASSES. RATIFICAÇÃO DA LIMINAR.

Texto completo: [link](#)

Venda de sentença por desembargador

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR
NÚMERO DO PROCESSO: 0005022-44.2015.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO LUCIANO FROTA
DATA DE JULGAMENTO: 18.09.2018

EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE MAGISTRADO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO [...]. PRELIMINARES DE NULIDADE PROCESSUAL REJEITADAS. CONDUTA INCOMPATÍVEL COM O EXERCÍCIO DA MAGISTRATURA. INFRAÇÃO À LOMAN E AO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. CONCESSÃO DE HABEAS CORPUS MEDIANTE ACERTO PRÉVIO. CONSTATAÇÃO. APLICAÇÃO DE PENA ADMINISTRATIVA.

1. Processo Administrativo Disciplinar instaurado em desfavor de Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado [...].
2. O aproveitamento de provas anteriormente produzidas mediante o traslado dos elementos que a documentaram é possível nos processos administrativos disciplinares em trâmite perante o Conselho Nacional de Justiça.
3. Alegações de nulidade processual afastadas por ausência de prejuízos à defesa, por se confundirem com o mérito e por serem manifestamente impertinentes.
4. Impõe-se ao magistrado pautar-se, no desempenho de suas atividades, pela independência e imparcialidade, não podendo se sujeitar à influência externa indevida, comprometida da sua justa e livre convicção.
5. O Ministério Público Federal manifestou-se pela aplicação da pena de aposentadoria ao Desembargador processado.
6. O conjunto probatório acostado aos autos indica que o Desembargador descumpriu o artigo 35, I, da LOMAN, uma vez que foram detectadas condutas por ele praticadas configuradoras de parcialidade no exercício da função jurisdicional.
7. Procedência do Processo Administrativo Disciplinar.

Texto completo: [link](#)

Acórdão que concedeu liminar para proibir o TJBA de realizar a efetivação da Lei Estadual n. 13.964/2018, que criou nove cargos de desembargador e respectivos cargos comissionados de assessores até que haja uma resolução definitiva sobre o mérito da legalidade da Lei. De acordo com o relator, a primeira instância não foi priorizada na edição da Lei

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS
NÚMERO DO PROCESSO: 0004302-72.2018.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO VALTÉRCIO DE OLIVEIRA
DATA DE JULGAMENTO: 18.09.2018

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. RATIFICAÇÃO DE MEDIDA LIMINAR. CRIAÇÃO DE CARGOS DE DESEMBARGADOR. NÃO PRIORIZAÇÃO DO PRIMEIRO GRAU DE JURISDIÇÃO. RESOLUÇÃO CNJ Nº 194/2014. PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS PARA A CONCESSÃO DA MEDIDA PLEITEADA.

Texto completo: [link](#)

Regulamentação do nome social no âmbito do Poder Judiciário

ATO NORMATIVO
NÚMERO DO PROCESSO: 0002026-39.2016.2.00.0000
RELATOR: CONSELHEIRO LUCIANO FROTA
DATA DE JULGAMENTO: 30.11.2018

EMENTA: ATO NORMATIVO. REGULAMENTA O USO DO NOME SOCIAL NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO.

Texto completo: [link](#)

2019

Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher

ATO NORMATIVO
NÚMERO DO PROCESSO: 0003917-90.2019.2.00.0000
RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI
DATA DE JULGAMENTO: 04.06.2019

EMENTA: VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. ENFRENTAMENTO. IMPERATIVO CONSTITUCIONAL (ART. 226, § 8º, CF). POLÍTICA JUDICIÁRIA NACIONAL (RESOLUÇÃO CNJ Nº 254/2018). APRIMORAMENTO DA PRESTAÇÃO JURISDICCIONAL. ADOÇÃO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS E JURÍDICAS PARA IMPEDIR QUE O AGRESSOR PERSIGA, INTIMIDE, AMEACE OU COLOQUE EM PERIGO A VIDA OU INTEGRIDADE DA MULHER, OU DANIFIQUE SEUS BENS (ART. 7º, "C" E "D, DA CONVENÇÃO INTERAMERICANA PARA PREVENIR, PUNIR E ERRADICAR A VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER - "CONVENÇÃO DE BELÉM DO PARÁ"). IMPLEMENTAÇÃO DE MECANISMOS DE "AVALIAÇÃO E PROTEÇÃO QUANTO A RISCOS IMEDIATOS", PARA PREVENIR A VIOLÊNCIA FUTURA OU EM POTENCIAL (RECOMENDAÇÃO GERAL Nº 35 DO COMITÊ PARA ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO CONTRA A MULHER - CEDAW, ITEM 31, ALÍNEA "A.II"). FATORES QUE INDIQUEM O RISCO DE UMA MULHER, NO CONTEXTO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR, VIR A SER NOVAMENTE AGREDIDA OU TORNAR-SE VÍTIMA DE FEMINICÍDIO. NECESSIDADE DE SUBSIDIAR A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL E DAS REDES DE ASSISTÊNCIA E DE PROTEÇÃO NA IDENTIFICAÇÃO DESSES FATORES E NA

GESTÃO DO RISCO. INSTITUIÇÃO DO FORMULÁRIO NACIONAL DE AVALIAÇÃO DE RISCO PARA A PREVENÇÃO E O ENFRENTAMENTO DE CRIMES E DEMAIS ATOS PRATICADOS NO CONTEXTO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR CONTRA A MULHER. RESOLUÇÃO APROVADA.

Texto completo: [link](#)

Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento – SNA

ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0005538-25.2019.2.00.0000

RELATOR: MINISTRO DIAS TOFFOLI

DATA DE JULGAMENTO: 06.08.2019

EMENTA: ATO NORMATIVO. ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR. ADOÇÃO E OUTRAS MODALIDADES DE COLOCAÇÃO EM FAMÍLIA SUBSTITUTA. BANCOS DE DADOS E CADASTROS. MODERNIZAÇÃO. SISTEMA NACIONAL DE ADOÇÃO E ACOLHIMENTO – SNA. IMPLANTAÇÃO. RESOLUÇÃO APROVADA.

1. O princípio da prioridade absoluta é aplicável às políticas de atendimento à infância e juventude.
2. Urge a racionalização e o aprimoramento dos bancos de dados, dos cadastros e dos sistemas do Conselho Nacional de Justiça que versam sobre acolhimento e adoção de crianças e adolescentes.
3. O Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento consolidará os dados fornecidos pelos Tribunais de Justiça referentes ao acolhimento institucional e familiar, à adoção, incluindo as intuitu personae, e a outras modalidades de colocação em família substituta, bem como sobre pretendentes nacionais e estrangeiros habilitados à adoção.
4. Resolução aprovada.

Texto completo: [link](#)

Programa de Residência Judicial, classificado como atividade de aprendizado remunerada por meio de bolsa de estudo, sem vínculo empregatício e sem encargos trabalhistas, antes destinado exclusivamente aos alunos da Escola da Magistratura do Mato Grosso do Sul. Em decisão de setembro de 2019, o CNJ havia concedido liminar contra a Resolução. Diante da liminar, o TJMS revogou a Resolução 221/2019 e aprovou a 225/2019, em que aboliu a exclusividade de participação para os alunos da Esmagis. Assim, o procedimento foi extinto pelo Plenário do CNJ

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0006414-77.2019.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO LUCIANO FROTA

DATA DE JULGAMENTO: 08.10.2019

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. PROGRAMA RESIDÊNCIA JUDICIAL. RATIFICAÇÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA DEFERIDA.

I – PEDIDO LIMINAR DEFERIDO DIANTE DA PRESENÇA DOS PRESSUPOSTOS DO ARTIGO 25, INCISO XI, DO REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.

II – A RESOLUÇÃO N. 221/2019, EDITADA PELO ÓRGÃO ESPECIAL DO TJMS QUE INSTITUIU O PROGRAMA RESIDÊNCIA JUDICIAL, CLASSIFICADO COMO ATIVIDADE DE APRENDIZADO REMUNERADA, POR MEIO DE BOLSA DE ESTUDO, TRAZ EM SI RESERVA, RESTRIÇÃO E LIMITAÇÃO, NA MEDIDA EM QUE O PROGRAMA ADMITE APENAS A PARTICIPAÇÃO DE ESTUDANTES ORIUNDOS DE ÚNICA ESCOLA, NO CASO A ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL (ESMAGIS).

III – O EXAME DA QUESTÃO REVELA ILEGALIDADE NO ATO IMPUGNADO, ATRAINDO A

COMPETÊNCIA DESTE CONSELHO.
IV – RATIFICAÇÃO DA LIMINAR DEFERIDA.

Texto completo: [link](#)

Parâmetros para o uso das redes sociais pelos magistrados do Poder Judiciário

ATO NORMATIVO

NÚMERO DO PROCESSO: 0004450-49.2019.2.00.0000

RELATOR: CONSELHEIRO EMMANOEL PEREIRA

RELATOR PARA ACÓRDÃO: MINISTRO DIAS TOFFOLI

DATA DE JULGAMENTO: 17.12.2019

EMENTA: ATO NORMATIVO. RESOLUÇÃO QUE ESTABELECE PARÂMETROS PARA O USO DAS REDES SOCIAIS PELOS MEMBROS DO PODER JUDICIÁRIO.

Texto completo: [Link](#)

