

ARTIGOS

Tribunal do Júri: condenações e absolvições

Por Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Maria Tereza Aina Sadek

Resumo: O Tribunal do Júri possui uma longa história no país. A despeito dessa longevidade são poucos os estudos empíricos sobre a instituição judicial que conta com a participação de cidadãos. Esse texto procura contribuir para diminuir essa lacuna. Os principais objetivos são: a) analisar os fatores processuais que podem influenciar na condenação do réu nas sessões do Tribunal do Júri; b) criar um modelo com potencial de identificar a probabilidade de condenação ou de absolvição do réu. Para alcançar esses propósitos serão testadas as seguintes hipóteses: a) réus do gênero feminino tendem a ser menos condenados do que réus do gênero masculino; b) réus denunciados tendo como vítimas mulheres tendem a ser mais condenados; c) sessões do Júri designadas em menos de um ano tendem a ser mais condenatórias.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal do Júri; Poder Judiciário; justiça criminal; condenação; absolvição; prescrição; distribuição de processos; réus e vítimas.

Abstract: Jury Trial has a long history in Brazil. Despite this longevity, there are few empirical studies on this judicial institution where citizen participation is one of the keystones. This article seeks to bridge this gap and have the following objectives: a) to analyze the procedural factors that can influence the defendant's conviction in jury trial sessions; b) create a model with the potential to identify the defendant's conviction or acquittal probability. In order to achieve these purposes, the following hypotheses will be tested: i) female accused tend to be less convicted than males; ii) charged accused with female victims tend to be more convicted; iii) jury trials designated in less than a year tend to be more condemnatory.

KEYWORDS: Jury trials; Judicial power; Criminal justice; Conviction; Acquittal; Statute of limitation; Case distribution; Defendant and victims.

Introdução

O Tribunal do Júri tem uma longa história no país. Considerado o tribunal do povo, foi instituído no Brasil em 1822. A primeira constituição brasileira, a Constituição Política do Império, de 1824, incluiu o Tribunal do Júri no Poder Judiciário. Desde então, todas as constituições reservaram um capítulo para essa instituição.

Na sua origem, cabia ao Tribunal de Júri o julgamento de delitos de abuso de liberdade de imprensa. A partir da Constituição de 1824, o Tribunal do Júri teve suas atribuições ampliadas para julgar causas cíveis e criminais. A Constituição republicana de 1891, não apenas manteve esse tribunal, como o qualificou como garantia individual. A Carta de 1937 não fez referência ao Tribunal do Júri, mas o decreto-lei 167, em 1938, disciplinou a instituição, estabelecendo limites à soberania dos veredictos. Com a redemocratização, a Constituição de 1946 voltou a reconhecer a soberania do Júri e a incluí-lo no capítulo dos direitos e garantias individuais. Os textos constitucionais do período militar, apesar de modificarem alguns aspectos de sua atribuição, não alteraram a posição do tribunal no rol de direitos e garantias individuais.

A Constituição de 1988 prevê o Tribunal do Júri no artigo 5º, inciso XXXVIII. À instituição são conferidas as qualidades de cláusula pétrea e de garantia constitucional. O tribunal integra o rol dos direitos e garantias individuais e fundamentais. É expressamente admitida a soberania de seus veredictos. A decisão dos jurados não pode ser modificada pelo juiz, nem mesmo pelo Tribunal que venha a apreciar um eventual recurso.

O Tribunal do Júri é órgão especial do Poder Judiciário de primeira instância, pertence à Justiça comum, sendo responsável por julgar crimes dolosos contra a vida. Compõem os parâmetros de sua atribuição: a plenitude do direito de defesa; o sigilo das votações; a soberania dos veredictos.

O Tribunal do Júri é formado por um juiz togado e por vinte e cinco cidadãos, dentre os quais sete, por meio de sorteio, formarão o Conselho de Sentença. Esse colegiado é encarregado de definir se o crime em análise ocorreu e se o réu é culpado ou inocente, baseado no compromisso de avaliar a causa com imparcialidade e de acordo com sua consciência e com os princípios de justiça. O magistrado decide de acordo com o colegiado, proferindo a sentença e fixando a pena, em caso de condenação.

Apesar da longevidade da instituição e, sobretudo, do poder que os jurados, como leigos, têm de decidir sobre a vida de réus, absolvendo ou condenando, são poucos os estudos empíricos sobre esse tribunal. Este artigo procura contribuir para diminuir essa lacuna.

Os principais objetivos são: a) analisar os fatores processuais que podem influenciar na condenação do réu nas sessões do Tribunal do Júri; b) criar um modelo com potencial de identificar a probabilidade de condenação ou de absolvição do réu. Para alcançar esses propósitos serão testadas as seguintes hipóteses: a) réus do gênero feminino tendem a ser menos condenados do que réus do gênero masculino; b) réus denunciados tendo como vítimas mulheres tendem a ser mais condenados; c) sessões do Júri designadas em menos de um ano tendem a ser mais condenatórias.

Universo da Pesquisa e Metodologia

A análise dos processos de crimes contra a vida terá como base o banco de dados do CNJ, especialmente as informações obtidas a partir do “Selo Justiça em Números”¹. Em 2016, do total de 90 tribunais, 65 enviaram as informações relativas a cada processo em tramitação. A princípio este poderia ser o universo da pesquisa. Contudo, o exame da base de dados relativa aos processos da classe ação penal de competência do Júri permitiu verificar que nem todos os tribunais encaminharam as informações sobre as sessões do Tribunal do Júri de forma completa, isto é, com dados sobre condenações ou absolvições, especificando características das partes cadastradas. Tal limitação em relação à qualidade das informações disponíveis obrigou nossa investigação a optar por analisar somente os dados referentes aos seguintes tribunais:

- Acre, Amapá e Roraima (região norte)
- Paraíba (região nordeste)
- Mato Grosso (região centro-oeste)
- Minas Gerais (região sudeste)
- Rio Grande do Sul (região sul)

Como os tribunais do Acre, do Amapá e de Roraima apresentam um número relativamente baixo de registros em alguns quesitos, resolvemos agrupar as informações desses Tribunais do Júri, de forma que fosse possível realizar as análises de correlação das variáveis relativas ao gênero dos réus e das vítimas, com o objetivo de verificar a chance de haver ou não condenação na sessão encarregada do veredicto.

As análises realizadas referem-se aos processos com movimentações de sessão de tribunal do Júri, condenação, absolvição ou extinção da punibilidade. Além disso, com informações sobre gênero dos réus e das vítimas cadastrados. A tabela 1 mostra o universo da pesquisa e a sua proporção no total de ações penais e processos criminais.

Segundo informações do relatório “Justiça em Números”, tramitaram nos anos de 2015 e 2016 nos sete tribunais escolhidos mais de um milhão e duzentos mil processos criminais na fase de conhecimento². Destes, aproximadamente 96 mil (8%) referem-se à classe ações penais de competência do Júri. Desse total, contudo, há processos que ainda não tiveram o movimento de sessão de Tribunal do Júri, seja devido à não designação e realização da sessão ou pela ausência do registro das informações. Em consequência, o recorte utilizado na pesquisa corresponde a 12.572 processos, 13% do total de ações penais em tramitação.

Tabela 1 – Universo da pesquisa por UF

Variável	AC/AP/RR	MG	MT	PB	RS
Estimativa dos processos tramitados em 2015 e 2016 ¹	92.972	628.947	191.907	79.564	253.000
Número de varas exclusivas de competência de Tribunal do Júri ²	3	2	1	4	3
Processos da classe Ação penal de competência do Júri	4.685	41.112	6.920	8.133	35.553
Percentual da classe ação penal de competência do Júri	5,0%	6,5%	3,6%	10,2%	14,1%
Processos da classe ação penal de competência do Júri por dez mil habitantes	22,6	19,7	21,2	20,5	31,6
Taxa de homicídios por cem mil habitantes ³	31,3	22,5	41,9	39,1	24,1
Número de homicídios ³	638	4.682	1.352	1.542	2.716
Processos selecionados	1.206	8.819	466	499	1.582
Percentual de processos	25,7%	21,5%	6,7%	6,1%	4,4%

(1)CNJ - Justiça em Números 2016.

(2)CNJ - Módulo de Produtividade Mensal

(3)IPEA - Atlas da violência 2016³.

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via “Selo Justiça em Números 2016”.

Para efetuar as análises serão adotados procedimentos estatísticos a partir do uso de modelos de regressão logística e de sobrevivência, com seleção de variáveis que impactam de forma significativa a probabilidade de condenação e o tempo de julgamento do processo, respectivamente. Os modelos consideraram as especificidades de cada UF e, no caso dos estados da região norte, no agrupamento do Acre, Amapá e Roraima.

No modelo de regressão logística a variável resposta, ou seja, que queremos explicar, pode assumir apenas duas possibilidades de valores, “condenação” ou “absolvição”⁴. O método empregado visa mensurar a probabilidade de um indivíduo que foi submetido a julgamento em sessão do júri ser condenado e também quanto outras variáveis, tais como, gênero do réu e da vítima, número de réus e tempo até o julgamento, impactam em tal probabilidade.

1. No ano de 2013, o CNJ, por meio da Portaria n. 186, instituiu o Selo Justiça em Números. Esta portaria foi alterada em 2015 e em 2016, quando estabeleceu que os tribunais deveriam encaminhar as informações analíticas dos processos em trâmite, com identificação dos principais dados processuais, entre eles, a unidade judiciária, as partes e os códigos das classes, assuntos e movimentos, segundo as Tabelas Unificadas. A qualidade desse conjunto de informações qualificaria os tribunais para serem agraciados com o grau máximo – selo diamante, ou em ordem decrescente, ouro, prata e bronze.

2. Justiça em Números 2016, CNJ. Disponível em: http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_I%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT

3. IPEA, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160322_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf

4. No modelo aplicado a distribuição de probabilidade dos dados observados segue uma binomial, com probabilidade de ocorrência do evento de interesse denominado por “p”. Nesta aplicação optou-se pelo uso da função logit como função de ligação para escrever a probabilidade como função linear das variáveis explicativas, ou seja: $\text{logit}(p_i) = \ln(p_i/(1-p_i)) = \beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k$, onde p_i representa a probabilidade de condenação; x_1, \dots, x_k representam as k variáveis que influenciam na probabilidade de condenação (por exemplo, número de réus e sexo do réu e da vítima); β_0 é o intercepto do modelo e β_1, \dots, β_k são os coeficientes de regressão das k variáveis explicativas (ou covariáveis), que aplicados os exponenciais, fornecem informação sobre o grau de influência delas na probabilidade de condenação.

Para o estudo do tempo do processo será utilizado o modelo de análise de sobrevivência. Esse tipo de análise é muito útil quando se deseja investigar o tempo decorrido até o evento, sendo originalmente desenvolvido nas aplicações médicas em que se deseja avaliar o tempo de vida de um paciente. Na área jurídica, entretanto, o modelo sofre uma inversão de interpretação, pois, ao contrário da área de saúde, deseja-se que o "tempo de vida" do processo seja o mais curto possível. Buscaremos ainda avaliar em que medida outras variáveis impactam na celeridade de tramitação das ações do tribunal do júri. O modelo de sobrevivência caracteriza-se pela análise incompleta dos indivíduos, que por algum motivo, não puderam ser observados até a ocorrência do evento⁵. Os modelos foram gerados e analisados por intermédio do software livre "R"⁶.

Resultados

Ao analisar as informações encaminhadas pelos sete tribunais, é possível inferir que a classificação processual se constitui em um grande entrave na distribuição do processo. Verifica-se na tabela 2 que o menor percentual de redistribuição do processo está no Rio Grande do Sul, com apenas 0,1% do total; em contraste, o maior percentual de redistribuição está Mato Grosso, com 70,2%. Ao correlacionar estas informações com os dados constantes na tabela 1, é possível observar que o tribunal do Rio Grande do Sul apresentou o maior percentual de processos classificados como ação penal de competência do Júri, 14% do total em tramitação, enquanto que Mato Grosso apresentou o menor percentual, apenas 3,6%. É possível que no Rio Grande do Sul o processo seja autuado na classe correta e encaminhado para a vara adequada, enquanto que em Mato Grosso os processos são inicialmente encaminhados às varas não especializadas para posteriormente remeter os autos a uma vara de competência de Tribunal do Júri⁷.

É possível igualmente constatar que, em média, os tribunais de Mato Grosso e da Paraíba realizam uma sessão de tribunal do Júri por processo, enquanto que nos demais o número de sessões é semelhante ao de réus do processo.

Tabela 2 - Dados gerais por UF

Variável	AC/AP/RR	MG	MT	PB	RS
Processos selecionados	1.206	8.819	466	499	1.582
Percentual de processos	25,7%	21,5%	6,7%	6,1%	4,4%
Processos redistribuídos	23	912	327	9	2
Percentual de redistribuídos	1,9%	10,3%	70,2%	1,8%	0,1%
Sessões do Júri	1.709	15.891	480	536	2.752
Réus	1.591	11.972	629	785	2.491
Vítimas	1.433	10.924	523	564	2.272
Júris por processo	1,4	1,8	1,0	1,1	1,7
Júris por réus	1,1	1,3	0,8	0,7	1,1
Vítimas por processo	1,2	1,2	1,1	1,1	1,4

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Verifica-se a partir da correlação entre o gênero dos réus e das vítimas (tabela 3), que tanto os homens quanto as mulheres tinham como vítima majoritariamente pessoas do gênero masculino. A chance, contudo, de uma mulher cometer o crime contra um homem é o dobro do cometimento contra outra mulher, enquanto que a chance do homem ter como vítima pessoa de mesmo gênero é seis vezes maior.

Tabela 3 - Número de processos por gênero do réu e da vítima

Gênero do réu	Gênero da vítima			Razão de chance
	Ambos	Feminino	Masculino	
Ambos	40	62	292	4,7
Feminino	12	118	244	2,1
Masculino	684	1.590	9.529	6,0

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Os quantitativos e percentuais de condenação, absolvição e extinção da punibilidade podem ser visualizados na tabela 4. Destacam-se os altos percentuais de condenação e a pouca variabilidade no percentual de casos em que houve extinção da punibilidade, que variou entre 5,3% e 7,3% nos tribunais analisados. Há de se frisar que 51% destas extinções ocorreram devido à prescrição; 39,4% por morte do réu, 6,6% pelo já cumprimento da pena e 3% por outros motivos não especificados.

Os altos percentuais de condenação nos tribunais de Minas Gerais e Mato Grosso também foram verificados nos resultados obtidos no projeto relativo ao Mês Nacional do

5. O modelo de sobrevivência pode ser paramétrico ou não paramétrico. No modelo paramétrico, o tempo assume uma distribuição de probabilidade, que pode ser uma exponencial, Weibull, log-normal, gama, entre outras. Dentre os modelos não-paramétricos, o mais conhecido é o Modelo Cox. Neste trabalho assumiu-se um modelo Cox de efeitos aleatórios com taxas de falha proporcionais, ou seja, que não dependem no tempo. O modelo hierárquico considera as UFs como agrupamento, e modela uma parte dos parâmetros como componente comum para todas as UFs e outra parte com componentes específicos. O modelo pode ser escrito como: $\lambda(t|x) = \lambda_0(t) \exp(X\beta + Zb)$ em que $b \sim N(0, \Sigma(\theta))$ onde X e Z são as matrizes de efeitos fixos e aleatórios, respectivamente, β é o vetor dos coeficientes de efeito fixos e b é o vetor dos coeficientes dos efeitos aleatórios. Em um exemplo em que a variável explicativa assume valor 0 quando o gênero da vítima é feminino e 1 caso contrário, teríamos: $(\lambda(t|x=1))/(\lambda(t|x=0)) = \exp(\beta_1)$. Ou seja, quando $X = 1$ (vítima do sexo masculino) a taxa de julgamento é acelerada em e^{β_1} vezes em comparação a $X = 0$ (vítima do sexo feminino).

6. A documentação completa e arquivos para download estão disponíveis em <https://cran.r-project.org/>. Os códigos foram escritos no RStudio, <https://www.rstudio.com>.

7. Em geral, os processos são redistribuídos para a primeira vara criminal, pois é a única que possui competência exclusiva de Tribunal do Júri. Vide painel do Módulo de Produtividade Mensal, acesso em 16/05/2017, http://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_1%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true.

Tribunal do Júri do CNJ⁸, com, respectivamente, 78% e 71% de condenações. Os percentuais da Paraíba e do Rio Grande do Sul também ficaram próximos aos dos apresentados no projeto, 58% e 59%. O único valor destoante foi o relativo aos tribunais do Acre, Amapá e Roraima, com 57% de condenação.

Tabela 4 - Condenações, absolvições e extinções de punibilidade por UF

UF	Condenações	Absolvições	Extinções da punibilidade	Total
AC/AP/RR	998 (79,4%)	193 (15,4%)	66 (5,3%)	1.257
MG	7.475 (79,0%)	1.468 (15,5%)	519 (5,5%)	9.462
MT	371 (77,3%)	75 (15,5%)	34 (7,1%)	480
PB	320 (59,7%)	181 (33,8%)	35 (6,5%)	536
RS	1.045 (62,3%)	510 (30,4%)	123 (7,3%)	1.678

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Com o intuito de identificar fatores processuais que influenciam na condenação ou absolvição dos réus, foram testadas cinco técnicas de aprendizado de máquina⁹:

- *Generalized Linear Modeling – GLM;*
- *Gradient Boosting Machine – GBM;*
- *Deep Learning;*
- *Distributed Random Forest;*
- *Naive Bayes.*

As variáveis utilizadas no modelo foram: unidade da federação, gênero dos réus, gênero das vítimas, número de réus e tempo entre a distribuição do processo e a primeira sessão de tribunal do júri. Como não houve diferenças significativas nos resultados obtidos por intermédio da utilização destas técnicas¹⁰, optamos por utilizar o modelo de regressão logística devido a facilidade de interpretação dos coeficientes do modelo (razão de chance). O modelo foi gerado para cada grupo de tribunais para avaliar as peculiaridades de cada região.

O objetivo desse modelo é mensurar o grau de influência de cada variável na condenação ou absolvição dos réus. Assim, foram considerados somente os processos que apresentaram apenas um destes dois resultados, totalizando 91% dos processos selecionados.

Verifica-se na tabela 5 que, quando o tempo entre a distribuição do processo e a primeira sessão de tribunal do Júri ultrapassa 8 anos, a probabilidade de o réu ser absolvido aumenta consideravelmente em todos os tribunais. O número de réus e gênero da vítima influenciou na probabilidade de condenação em 3 dos 5 grupos de tribunais; enquanto que o gênero do réu influencia apenas na chance de condenação na Paraíba¹¹.

As variáveis consideradas significativas no modelo de regressão logística¹² para predição de condenação do(s) réu(s) para cada grupo constam no quadro 1.

Quadro 1 – Variáveis do modelo por grupo.

Grupo	Gênero do réu	Gênero da vítima	Número de réus	Tempo até a realização da primeira sessão do tribunal do Júri
AC/AP/RR			X	X
MG		X	X	X
MT				X
PB	X	X		X
RS		X	X	X

Elaboração: Própria.

Tabela 5 – Variáveis significativas do modelo de regressão logística e as estatísticas relativas a cada coeficiente.

UF	Variáveis significativas do modelo	Coefficiente	Razão de chance	P-valor	Teste de Wald
AC/AP/RR	Intercepto	2,26	-	0,00%	11,15
	3 réus	-0,78	0,46	3,37%	-2,12
	Mais de 4 réus	-1,37	0,25	0,63%	-2,73
	De 1 a 2 anos	-0,50	0,60	5,74%	-1,90
	De 2 a 4 anos	-0,80	0,45	0,18%	-3,12
MG	Mais de 8 anos	-0,56	0,57	5,57%	-1,91
	Intercepto	2,06	-	0,00%	24,49
	Vítima mulher	0,54	1,71	0,00%	5,42
	2 réus	-0,19	0,83	4,25%	-2,03
	3 réus	-0,64	0,52	0,00%	-4,83
MT	Mais de 4 réus	-0,40	0,67	5,68%	-1,90
	Mais de 8 anos	-0,44	0,64	0,01%	-3,95
	Intercepto	2,60	-	0,00%	6,15
	De 4 a 8 anos	-1,53	0,22	0,15%	-3,17
	Mais de 8 anos	-1,11	0,33	2,36%	-2,26
PB	Intercepto	1,55	-	0,07%	3,39
	Réu mulher	-1,67	0,19	0,50%	-2,81
	Vítima mulher	0,97	2,63	0,53%	2,79
	De 4 a 8 anos	-1,38	0,25	0,48%	-2,82
	Mais de 8 anos	-1,55	0,21	0,36%	-2,91
RS	Intercepto	1,67	-	0,00%	5,24
	Vítima mulher	0,87	2,39	0,00%	5,28
	2 réus	-0,35	0,71	1,98%	-2,33
	3 réus	-0,68	0,51	0,59%	-2,75
	De 4 a 8 anos	-1,42	0,24	0,00%	-4,32
	Mais de 8 anos	-1,56	0,21	0,00%	-4,40

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Seguem a seguir as análises para cada variável do modelo.

8. *Recomendação CNJ n.53, de 6 de setembro de 2016.*

9. *Foram utilizados a linguagem e ambiente para computação estatística R e a plataforma H2O, que é uma plataforma de aprendizado de máquina de código aberto, em memória, distribuída, rápida e escalável, que permite que você construa modelos de aprendizado de máquina em grandes dados e facilite a produção desses modelos em um ambiente corporativo.*

10. *Todos os modelos gerados apresentaram precisão de 84% e área sob a curva ROC entre 60% e 61%, sendo a precisão o percentual de processos em que o modelo identifica que houve condenação, quando realmente houve este tipo de julgamento no processo e a área sob a curva ROC utilizada para verificação da relação entre os condenados classificados corretamente e os absolvidos classificados indevidamente.*

11. *Os coeficientes, valor de P, Teste de Wald e razão de chance constam na tabela 5, tornando possível a mensuração da significância e da influência de cada variável*

12. *Área sob a curva ROC de 0,63 para AC/AP/RR, 0,58 para MG, 0,65 para MT, 0,66 para PB e 0,69 para RS.*

1. Gênero dos réus e das vítimas

A análise a partir do gênero dos réus e das vítimas permite verificar que o percentual de condenação é superior para réus do gênero masculino em todos grupos analisados; assim como a condenação é maior quando há vítima do gênero feminino, conforme observado na tabela 6. Ao correlacionar a condenação com o gênero, processo a processo, a chance de condenação na Paraíba é reduzida em 81% pelo fato do réu ser mulher e cresce em 2,6 vezes quando há vítima do gênero feminino (tabela 5). Já em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul a chance de condenação é, respectivamente, 1,7 e 2,4 vezes superior no caso de haver mulheres como vítima.

Tabela 6 - Percentual de condenação por gênero do réu e da vítima e por UF

UF	Réu homem	Réu mulher	Vítima homem	Vítima mulher
AC/AP/RR	78,7%	74,7%	78,2%	85,1%
MG	78,1%	71,2%	76,7%	82,9%
MT	76,5%	75,0%	75,9%	79,5%
PB	58,3%	27,8%	55,3%	75,0%
RS	61,4%	52,4%	59,1%	74,4%

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

2. Número de réus

Quando comparado ao número de réus em cada processo (tabela 7), o percentual de condenação tende a diminuir na medida em que aumenta o número de réus. Como poucos processos apresentaram mais de 4 réus, esta variável foi utilizada de maneira categorizada no modelo de regressão logística. Verifica-se, por intermédio do modelo, que a chance do réu ser condenado no Acre/Amapá/Roraima é reduzida em 54% quando há 3 réus no processo e em 75% quando há 4 réus. Em Minas Gerais, a chance de condenação é reduzida em 17%, em 48% e em 33%, respectivamente, no caso de haver 2, 3 e 4 réus. Já no Rio Grande do Sul a chance cai em 29% e em 49% quando constam 2 e 3 réus. Saliente-se que constava apenas 1 réu em 75% dos processos analisados.

Tabela 7 - Percentual de condenação por número de réus e por UF

UF	1 réu	2 réus	3 réus	4 ou mais réus
AC/AP/RR	80,1%	82,0%	63,3%	36,4%
MG	81,9%	68,2%	60,8%	58,1%
MT	76,4%	82,2%	60,0%	70,6%
PB	63,6%	48,4%	40,0%	44,0%
RS	67,6%	52,5%	38,7%	48,5%

Elaboração: Própria.

Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

3. Tempo do processo

A tabela 8 demonstra o número de processos analisados neste estudo; o número de júris realizados; e o tempo entre a distribuição e o primeiro ou último júri. Observa-se que o tempo médio de tramitação até o primeiro júri alcança o menor valor para os estados da região norte (AC/AP/RR), com 3 anos e 11 meses, e o maior valor no Mato Grosso,

com 5 anos e 3 meses, ou seja, uma diferença de mais de um ano entre esses tribunais. A comparação da média da primeira com a última seção do júri realizada mostra que a morosidade está entre a distribuição e o início das sessões, pois, uma vez iniciadas, o tempo até a última é relativamente pequeno, com intervalo de duração médio de 2 meses no Rio Grande do Sul, 3 meses nos estados da região norte, 4 meses na Paraíba, 6 meses em Mato Grosso e 10 meses em Minas Gerais.

A análise dos tempos médios entre o ingresso do processo e a realização da sessão do júri combinada com os dados apresentados na tabela 1, especificamente em relação ao percentual de processos redistribuídos, demonstra o impacto da eficiência na prática de distribuição equivocada, seguida de posterior redistribuição. No MT e em MG onde a redistribuição alcança 70,2% e 10,3%, respectivamente, não coincidentemente estão os maiores tempos médios e o maior percentual de casos com duração superior a 8 anos (30,1% e 21,3%, respectivamente), conforme pode ser visto na tabela 8.

A análise unicamente da média é insuficiente para avaliar o tempo de tramitação. O gráfico 1 denominado por "boxplot"¹³ mostra dentro da caixa azul o intervalo entre os 25% menores e os 25% maiores tempos de tramitação. A mediana é o traço que corta a caixa. Quanto maior o tamanho da caixa e quanto maior o traço em linha pontilhada, maior é a dispersão. Os pontos que estão além da linha pontilhada podem ser considerados como valores extremos. Isto posto, é possível observar que no TJ-MT, não somente está a maior média, como também a maior mediana e a maior dispersão. Nesse tribunal, a mediana é de quatro anos e meio da distribuição até o término do julgamento do júri e nele está a maior distância entre os 25% maiores e os 25% menores tempos (caixa do *boxplot* maior que as demais, bem como a linha pontilhada).

Em todas as UFs a mediana é menor que a média, o que mostra o impacto dos extremos no cálculo desta medida. Nesse contexto, a média é impactada por alguns processos que possuem tempo de tramitação elevado. O TJ-MG é o único tribunal com registro de processos que levaram mais de 30 anos entre a data de distribuição e a data de realização do último júri. Os estados da região norte (AC/AP/RR) são os mais céleres, com o menor tempo mediano, a maior concentração em valores mais baixos e a menor dispersão.

Ademais, a partir do modelo de regressão logístico, é possível observar que a chance do réu ser condenado quando a primeira sessão do Júri ocorre com 4 anos ou mais nos tribunais do Mato Grosso, da Paraíba e do Rio Grande do Sul é menor do que um terço da probabilidade dele ser condenado quando a sessão ocorre com menos de um ano da data de ingresso do processo. Já no Acre/Amapá/Roraima e Minas Gerais, a chance de condenação quando a primeira sessão ocorre em tempo superior a 8 anos é, respectivamente, 43% e 36% menor do que quando designada em um ano. Com relação às faixas de tempo de 1 a 4 anos, apenas o grupo da região Norte apresentou correlação significativa, sendo a probabilidade de condenação inferior a 60% em comparação com os júris designados em período inferior a 1 ano.

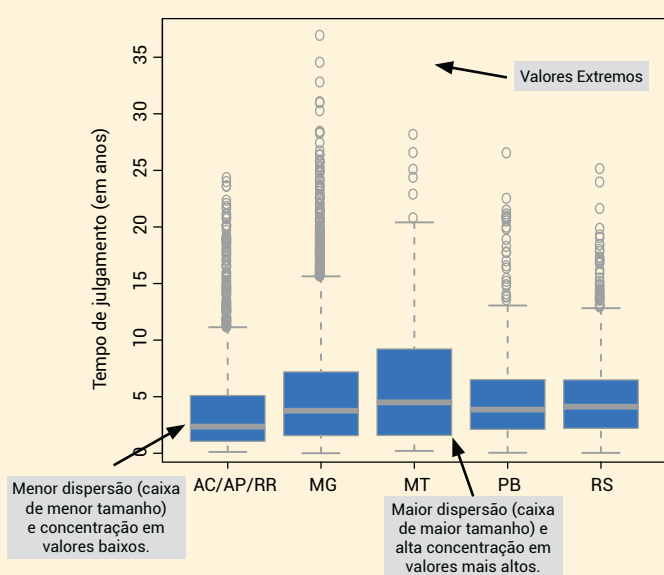
13. Gráfico baseado nos quantis da distribuição e útil pois combina em um único gráfico a análise das medidas de posição com as médias de dispersão e de assimetria.

Tabela 8 - Número de Sessões de Tribunal do Júri e tempo da distribuição até a realização do júri, por UF.

UF	Número de Processos	Número de Júris Realizados	Número de Júris por processo	Tempo médio até o primeiro júri	Tempo médio até o último júri	Tempo até o último júri					
						Menos 6 meses	6 meses a 1 ano	1 a 2 anos	2 a 4 anos	4 a 8 anos	Mais 8 anos
AC/AP/RR	1.206	1.709	1,4	3 anos e 11 meses	4 anos e 1 mês	7,1%	16%	21,9%	23,4%	15,6%	16%
MG	8.819	15.891	1,8	4 anos e 2 meses	5 anos	3,7%	9,8%	18,9%	20,0%	26,3%	21,3%
MT	465	480	1,0	5 anos e 3 meses	5 anos e 10 meses	2,4%	9,9%	21,1%	14,4%	22,2%	30,1%
PB	499	536	1,1	4 anos e 8 meses	5 anos	1,2%	5,8%	15,6%	29,9%	32,5%	15%
RS	1.582	2.752	1,7	4 anos e 7 meses	4 anos e 9 meses	1,2%	3,2%	17,5%	26,7%	37,4%	14%

Elaboração: Própria.
 Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

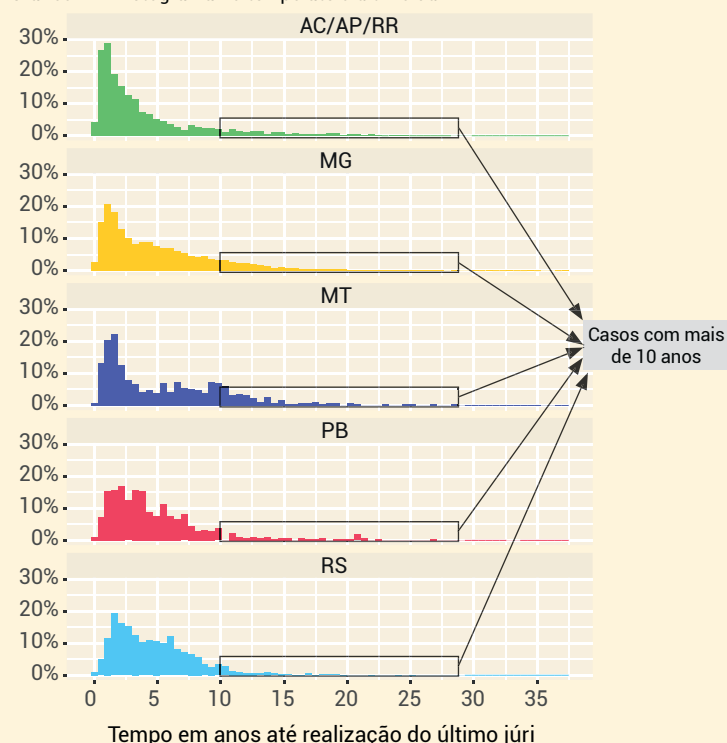
Gráfico 1 - Boxplot do tempo até o último Júri



Elaboração: Própria.
 Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

A análise do tempo de duração do processo pode ser enriquecida com a utilização de um outro tipo de gráfico. Trata-se do histograma, recurso que permite observar a concentração de processos com baixa duração no AC/AP/RR e, no extremo oposto, a alta frequência com que casos com mais de 10 anos de duração aparecem, especialmente, em Mato Grosso, Minas Gerais e Paraíba.

Gráfico 2 - Histograma do tempo até o último Júri



Elaboração: Própria.
 Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Nos dados que serão apresentados a seguir pretende-se verificar em que medida fatores diversos, como a redistribuição, o resultado do julgamento (condenação ou absolvição) e o gênero dos réus e das vítimas impactam o tempo de duração do processo. Para tanto, foi utilizado um modelo de sobrevivência de efeitos aleatórios¹⁴.

A primeira análise será exposta por UF, a partir da utilização de modelo simples de regressão de Cox, assumindo a UF como única covariável. O intuito é identificar, estatisticamente, se há diferenças no tempo de tramitação, antes de partir para o modelo de regressão com efeitos aleatórios. Serão apresentadas as curvas de Kaplan-Meier como uma análise exploratória do tempo. As curvas demonstram o percentual de processos que levaram mais do que um determinado número de dias para julgamento. Todas as curvas iniciam em 100%, já que todos os processos levam mais de 0 (zero) dias para serem

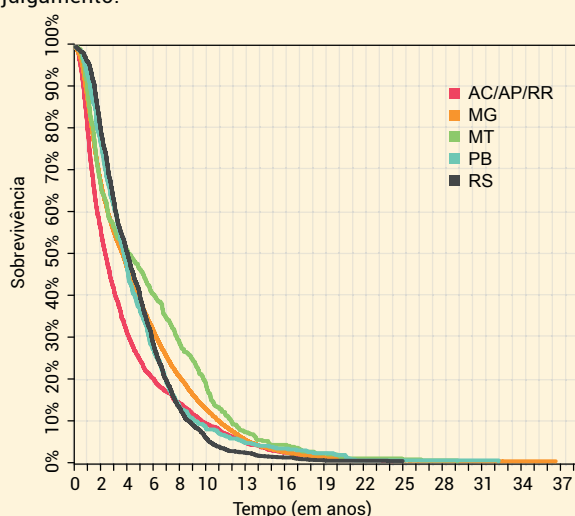
14. O modelo de regressão de Cox. O modelo foi selecionado pela observação do p-valor, que indica se os coeficientes de regressão são nulos ou não, combinado com o teste de falhas proporcionais complementada pela análise dos resíduos padronizados de Schoenfeld, versus cada uma das covariáveis do modelo.

julgados¹⁵.

O gráfico 3 indica que o AC/AP/RR é o mais célere no julgamento dos processos. Em contraste, a maior morosidade está no Mato Grosso¹⁶ (tabela 9). Segundo o resultado do modelo, enquanto a probabilidade de um processo do tribunal do júri levar mais de 5 anos para ser julgado no AC/AP/RR é de 63,1%, no MT essa probabilidade é elevada para 73,8%, diferença de mais de 10 pontos percentuais. Em MG a probabilidade é de 70%, na Paraíba, 69,5% e no Rio Grande do Sul, 68,2%.

Estatisticamente, o modelo de regressão comprova que há diferenças significativas no tempo de julgamento entre todas as UFs¹⁷.

Gráfico 3– Curvas de sobrevivência por UF do tempo até o julgamento.



Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Tabela 9 – resultado do modelo

UF	Coefficiente (β)	Razão de Taxas proporcionais	Intervalo de Confiança da razão de taxas	p-valor
MG	-0,25722	0,7732	[0,7262; 0,8232]	8,88E-16
MT	-0,41819	0,65824	[0,5888; 0,7359]	2,01E-13
PB	-0,23512	0,79048	[0,7088; 0,8816]	2,40E-05
RS	-0,18518	0,83095	[0,7682; 0,8988]	3,78E-06

Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Dada a diferença existente no tempo de julgamento entre os tribunais, optou-se por analisar o impacto de determinados fatores considerando um modelo de efeitos aleatórios. Assim, serão analisados:

- Incidência de redistribuições;
- Resultado do julgamento: condenação / absolvição.
- Gênero do Réu;
- Gênero da Vítima;
- Ocorrência do homicídio no âmbito da Lei Maria da Penha (feminicídio).

Na tabela 10 está apresentado o resultado do modelo de sobrevivência ajustado, constatando-se que todos os fatores acima listados, à exceção do gênero do réu, impactaram significativamente no tempo de duração do processo, com p-valor menor do que 5%.

Tabela 10 - Resultado do Modelo de Sobrevivência de efeitos aleatórios

Variável	Coefficiente (β)	Razão de Taxas proporcionais	Intervalo de Confiança da razão de taxas	p-valor
Redistribuição	-0,3678	0,6923	[0,6495; 0,7378]	0,00E+00
Condenação	0,1968	1,2175	[1,156; 1,2823]	1,00E-13
Réu do gênero Feminino	-0,0619	0,94	[0,8691; 1,0166]	1,20E-01
Vítima do gênero Feminino	0,0577	1,0594	[1,0112; 1,11]	1,50E-02
Feminicídio	1,0125	2,7525	[2,1416; 3,5376]	2,70E-15

Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

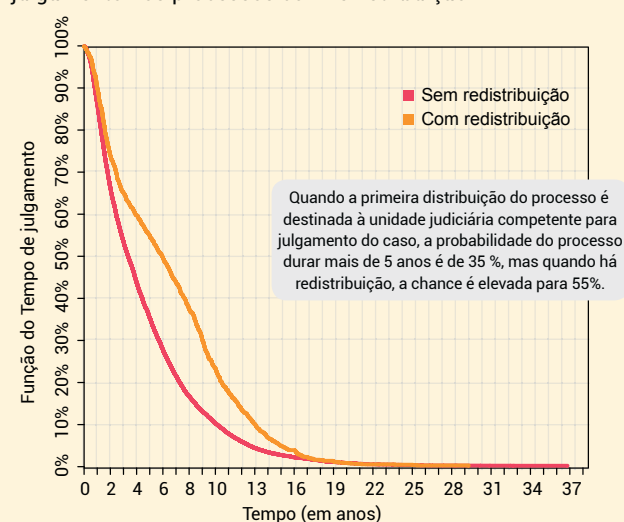
A seguir, a interpretação do modelo para cada uma das variáveis analisadas.

3.1 Incidência de redistribuições;

Os processos com redistribuição dos autos são mais morosos. A velocidade do julgamento chega a ser reduzida em 30,8%; índice que, com 95% de confiança, varia entre 26% e 35%.

O tempo mediano de tramitação dos casos sem redistribuição é a metade do tempo do verificado nos casos em que houve redistribuição dos autos, com incremento de 3 anos e 4 meses para 6 anos, respectivamente. No MT, estado com maior percentual de redistribuição (70,2% dos casos), está o maior tempo médio e o maior tempo mediano de duração dos processos.

Gráfico 4 - Curvas de sobrevivência do tempo até o julgamento dos processos com redistribuição.



Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

15. Pelos testes de hipóteses de Log-Rank e Gehan-Wilcoxon verificou-se que há evidências de que a UF impacta no tempo da condenação e no tempo da absolvição. Pela análise dos resultados foi constatada a razão de taxas proporcionais.
16. Há uma desaceleração de 28,7% no tempo de tramitação no estado do MT em comparação aos estados do AC/AP/RR, que, com 95% por confiança, varia tal taxa de desaceleração está entre 20% e 36%.
17. P-valor da Tabela 10 é menor do que 5% em todos os casos.

Tabela 11 – Tempo de tramitação nos casos de redistribuição

UF	Percentual de redistribuição	Tempo médio	Tempo mediano
AC/AP/RR	1,90%	3 anos e 10 meses	2 anos e 4 meses
MG	10,30%	4 anos e 11 meses	3 anos e 8 meses
MT	70,20%	5 anos e 7 meses	4 anos e 2 meses
PB	1,80%	4 anos e 10 meses	3 anos e 9 meses
RS	0,10%	4 anos e 8 meses	4 anos

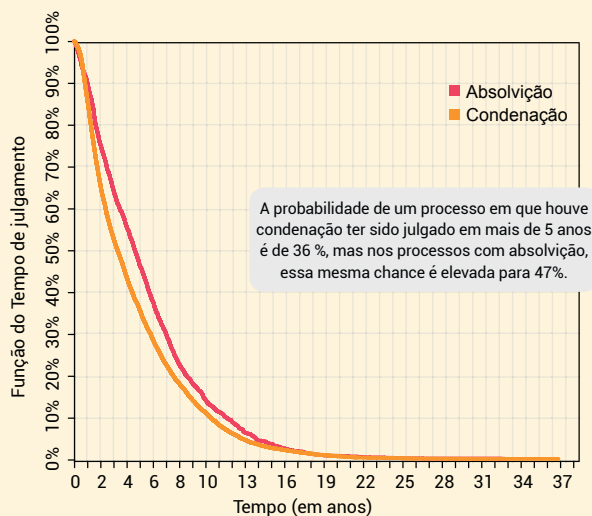
Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

3.2 Resultado do julgamento: condenação / absolvição.

Os processos que resultaram em condenação tramitaram mais rapidamente do que aqueles em que houve absolvição, com aceleração de 21,7% no tempo entre a distribuição e o julgamento.

A análise dos dados da tabela 12 demonstra que tal padrão se repete nas análises de todas as regiões. No MT está a maior diferença do tempo mediano quando comparados os processos em que houve absolvição com aqueles com condenação, situação em que o tempo de julgamento é reduzido em dois anos e meio.

Gráfico 5 - Curvas de sobrevivência do tempo até a condenação ou absolvição.



Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Tabela 12 – Tempo de tramitação nos casos de condenação ou absolvição

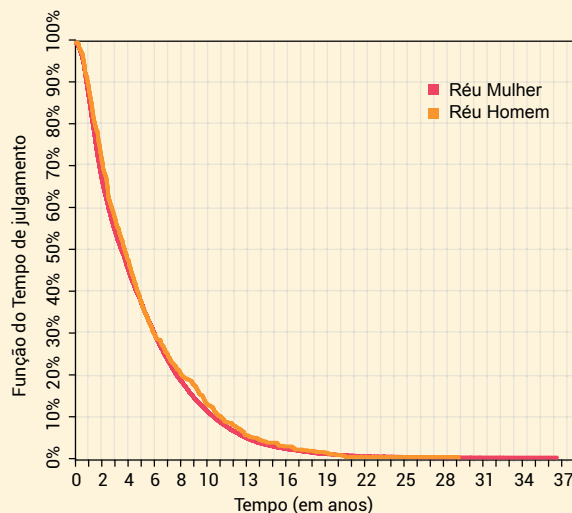
UF	Resultado do Julgamento	Tempo médio	Tempo mediano
AC/AP/RR	Absolvição	4 anos e 5 meses	2 anos e 9 meses
	Condenação	3 anos e 9 meses	2 anos e 2 meses
MG	Absolvição	5 anos e 6 meses	4 anos e 3 meses
	Condenação	4 anos e 10 meses	3 anos e 7 meses
MT	Absolvição	6 anos e 11 meses	6 anos e 2 meses
	Condenação	5 anos e 5 meses	3 anos e 6 meses
PB	Absolvição	5 anos e 10 meses	5 anos e 3 meses
	Condenação	4 anos e 3 meses	3 anos e 3 meses
RS	Absolvição	5 anos e 8 meses	5 anos e 5 meses
	Condenação	4 anos e 3 meses	3 anos e 3 meses

Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

3.3 Gênero do Réu;

Nesse modelo, o gênero do réu não é significativo, possuindo p-valor maior do que 5% (tabela 13). Logo, não seria possível afirmar que o gênero do réu influencia no tempo de duração dos processos submetidos à sessão do júri.

Gráfico 6 - Curvas de sobrevivência do tempo até o julgamento segundo o gênero do réu.



Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Tabela 13 – Tempo de tramitação segundo o gênero do réu

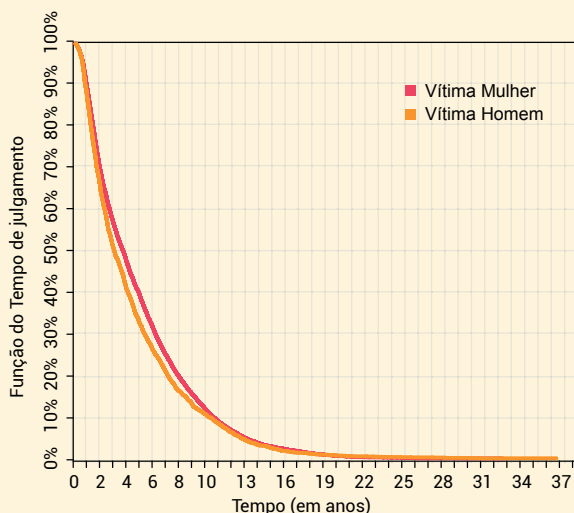
UF	Gênero do réu	Tempo médio	Tempo mediano
AC/AP/RR	Masculino	3 anos e 10 meses	2 anos e 3 meses
	Feminino	3 anos e 8 meses	2 anos e 9 meses
MG	Masculino	4 anos e 10 meses	3 anos e 8 meses
	Feminino	5 anos e 1 mês	3 anos e 9 meses
MT	Masculino	5 anos e 6 meses	4 anos
	Feminino	8 anos e 3 meses	7 anos e 4 meses
PB	Masculino	4 anos e 9 meses	3 anos e 9 meses
	Feminino	5 anos e 6 meses	3 anos e 11 meses
RS	Masculino	4 anos e 8 meses	4 anos
	Feminino	5 anos e 1 mês	4 anos e 6 meses

Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

3.4 Gênero da Vítima;

O gênero da vítima, ao contrário do gênero do réu, influencia no tempo de tramitação. A tendência é que haja leve incremento, na ordem de 6%, no tempo de julgamento nas situações em que há vítima do gênero feminino.

Gráfico 7 - Curvas de sobrevivência do tempo até o julgamento segundo o gênero da vítima



Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Tabela 14 – Tempo de tramitação segundo o gênero da vítima

UF	Gênero da vítima	Tempo médio	Tempo mediano
AC/AP/RR	Masculino	3 anos e 10 meses	2 anos e 4 meses
	Feminino	3 anos e 9 meses	2 anos e 3 meses
MG	Masculino	5 anos	3 anos e 10 meses
	Feminino	4 anos e 6 meses	2 anos e 11 meses
MT	Masculino	5 anos e 9 meses	4 anos e 10 meses
	Feminino	4 anos e 11 meses	2 anos e 10 meses
PB	Masculino	4 anos e 10 meses	3 anos e 11 meses
	Feminino	4 anos e 5 meses	3 anos e 3 meses
RS	Masculino	4 anos e 9 meses	4 anos e 2 meses
	Feminino	4 anos e 4 meses	3 anos e 7 meses

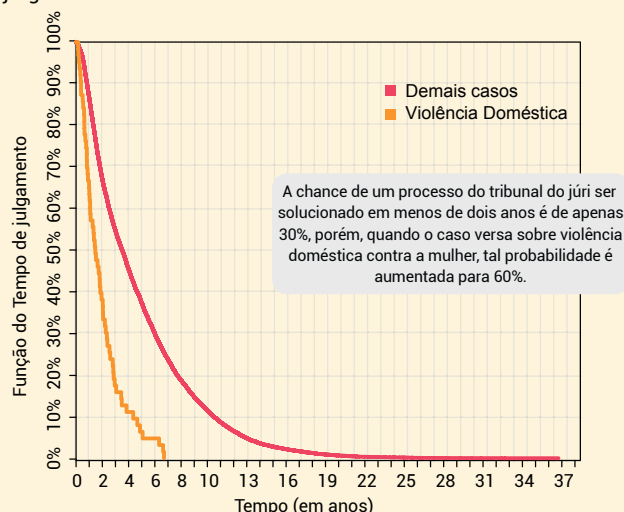
Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

3.5 Ocorrência do homicídio no âmbito da Lei Maria da Penha (feminicídio)

Foram poucos os casos analisados com sessão do júri em situações de violência doméstica, com representação de 2% no AC/AP/RR e no MT e de 0,2% em MG. Para os tribunais da Paraíba e do Rio Grande do Sul, não constam tais registros. Esses processos, no entanto, foram julgados de forma significativamente mais célere: 1,75 vezes mais rápidos em relação aos demais.

Em todos os tribunais o tempo mediano de tramitação dos casos de violência doméstica é menor do que nos demais processos, com redução de 61% no AC/AP/RR; 50% em MG e 48% no MT.

Gráfico 8 - Curvas de sobrevivência do tempo até o julgamento nos casos de feminicídio



Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Tabela 15 – Tempo de tramitação segundo o gênero da vítima

UF	Feminicídio	Tempo médio	Tempo mediano
AC/AP/RR	Demais casos	3 anos e 11 meses	2 anos e 4 meses
	Feminicídio	1 anos e 5 meses	11 meses
MG	Demais casos	4 anos e 11 meses	3 anos e 8 meses
	Feminicídio	2 anos e 1 mês	1 anos e 10 meses
MT	Demais casos	5 anos e 8 meses	4 anos e 3 meses
	Feminicídio	2 anos e 11 meses	2 anos e 3 meses

* sem registros de feminicídio no TJPB e TJRS.

Elaboração: Própria.
Fonte: CNJ - Informações encaminhadas via "Selo Justiça em Números 2016".

Notas Finais

O universo da pesquisa não permite generalizações com validade para todos os tribunais de júri no país. Apesar dessa limitação, é possível extrair conclusões significativas, capazes de indicar fortes tendências. Entre essas conclusões salientáremos:

A classificação processual possui elevado impacto na distribuição dos processos. Assim, processos autuados de forma adequada têm tramitação mais rápida. Os processos com redistribuição dos autos são consideravelmente mais morosos.

Tanto réus do gênero masculino como do feminino têm como vítima, majoritariamente, homens.

A probabilidade de uma mulher cometer homicídio contra um homem é o dobro do que contra outra mulher, enquanto a chance de um homem ter como vítima outro homem é seis vezes maior.

A probabilidade de condenação de réus do gênero masculino cresce consideravelmente quando a vítima é uma mulher.

O tempo de julgamento tende a ser mais rápido nas situações em que a vítima é do gênero feminino. Casos de violência doméstica foram julgados de forma significativamente mais célere.

São altos os percentuais de condenação em comparação com os de absolvição e de extinção de punibilidade.

Os processos que resultaram em condenação tramitaram mais rapidamente do que aqueles em que houve absolvição.

Quando o tempo transcorrido entre a distribuição do processo e a realização da primeira sessão do tribunal do Júri ultrapassa 8 anos aumenta consideravelmente a probabilidade de absolvição do réu.

Nos casos em que houve a extinção de punibilidade, 51% ocorreu devido a prescrição.

A chance de condenação tende a diminuir na medida em que aumenta o número de réus.

Referências

BARTOLOMEI PARENTONI, Roberto. *O Tribunal do Júri*. Disponível: <http://www.artigos.com/artigos/sociais/direito/tribunal-do-juri-1645/artigo>. Acesso em 12 out.2011.

BITTENCOURT, Edgard de Moura. *A Instituição do Júri*. São Paulo: Saraiva & Cia. – Editores, 1939.

BITTENCOURT DA SILVA, Maria. *Estado Democrático de Direito e Legitimidade do Direito Punitivo*. Disponível: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Margarida%20Silva_Nivaldo%20dos%20Santo%20e%20Helenisa%20Neto.pdf. Acesso em 30 out.2011.

CAPEZ, Fernando. *Curso de Processo Penal*. 16. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CHRISTOFARO, Danilo Fernandes. Existe diferença entre plenitude de defesa e ampla defesa?. Disponível: <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/1460212/existe-diferenca-entre-plenitude-de-defesa-e-ampla-defesa-danilo-f-christofaro>. Acesso em 12 jan. 2012.

Colosmo, E., Glolo, S.(2006) *Análise de Sobrevivência Aplicada*. Editora Edgard Blucher. ABE – Projeto Fisher.

Hosmer, D., Lemeshow, S (2005). *Applied Logistic Regression*. John Wiley & Sons, Inc. Second Edition.

Kleinbaum, D., Klein, M (2006). *Survival Analysis. A Self-*

Learning Text. Springer Science & Business Media. Second Edition.

KRISHNAMURTI, Jiddu. Qual é a Base do Conflito Humano?. Disponível: <http://confrariadosdespertos.blogspot.com.br/2012/03/qual-e-base-do-conflito-humano.html>. Acesso em 21 out. 2011.

Louzada-Neto, F. (1997), Extended hazard regression model for reliability and survival analysis. *Lifetime Data Analysis*, v.3, p. 367-381.

Louzada-Neto, F. (1999), Modeling lifetime data by hazard models: a graphical approach. *Applied Stochastic Models in Business and Industry*, v. 15, p. 123-129.

FREITAS GOMES, Ednéia. Origem, História, Principiologia e Competência do Tribunal do Júri. Disponível: http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=3851. Acesso em 12 jan. 2012.

D'ANGELO, Suzi; D'ANGELO,Élcio. *Tribunal do Júri sob a égide da lei n. 11.689/2008*. 2. Ed. Campo Grande: Futura, 2008.

PEREIRA, José. *O Tribunal do Júri no Brasil*. Disponível: <http://br.monografias.com/trabalhos3/tribunal-juri-brasil/tribunal-juri-brasil3.shtml>. Acesso em 12 jan. 2012.

MOURA DE CARVALHO, Fernanda. *As Mudanças no Tribunal do Júri*. Disponível: <http://jus.com.br/revista/texto/9837/as-mudancas-no-tribunal-do-juri>. Acesso em: 11/11/2011

Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Graduado em Estatística pela Universidade de Brasília (2006). Atualmente é pesquisador do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Graduada em Estatística pela Universidade de Brasília(1999) e mestrado em Estatística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro(2002). Atualmente é Diretora Técnica do Conselho Nacional de Justiça.

Maria Tereza Aina Sadek

Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1969), mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1984) e pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Universidade de Londres. Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

ARTIGOS

O Conselho Nacional de Justiça e a Academia

Por Fabiana Luci de Oliveira

Pâmela Tieme Barbosa Aoyama

Resumo: O artigo mapeia a produção de conhecimento acadêmico acerca da atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), documentando como tem se dado o diálogo entre CNJ e academia. O levantamento feito a partir de registros no Banco de Teses e Dissertações da CAPES apontou um total de 248 trabalhos indexados pelo termo "CNJ". Após avaliação da pertinência temática e da disponibilidade do texto completo, 115 trabalhos foram analisados e codificados em onze aspectos. Observou-se que as pesquisas têm privilegiado o estudo da atuação do CNJ no âmbito da gestão do Poder Judiciário, com ênfase nas ações de planejamento estratégico voltadas para o combate à morosidade. O tema menos estudado, a competência disciplinar do Conselho, permitiu concluir que o desempenho do poder disciplinar do CNJ ainda é restrito, sendo sua contribuição principalmente no âmbito de uniformização administrativa, mais do que no âmbito punitivo, até mesmo devido às limitações normativas de cunho sancionador.

PALAVRAS-CHAVE: Conselho Nacional de Justiça, Pesquisa, Pós-graduação, Brasil.

Abstract: The article maps the academic knowledge production about the National Council of Justice (CNJ) performance, documenting how the dialogue between CNJ and academia has taken place. The search conducted in CAPES's thesis and dissertations portal pointed out 248 works indexed by the term "CNJ". After evaluating the thematic appropriateness and the full text availability, 115 papers were analysed and codified in eleven factors. It was observed that research has privileged the study of CNJ's performance in the Judiciary Power management framework, with emphasis on the strategic planning actions aimed toward tackling procedural tardiness. The less studied theme was the Council's disciplinary competence. Due to the normative limitations of the sanctioning nature, it lead to two conclusions: (1) CNJ's disciplinary power is still restricted, and (2) its contribution is more in the area of administrative uniformity, rather than punitive actions.

KEYWORDS: National Council of Justice, Research, Graduate Programs, Brazil

Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) completa em junho de 2017 doze anos de atividade, tendo como marco inaugural a primeira sessão realizada em 14 de junho de 2005. Instituído pela EC n. 45/2004 como órgão de governança do Poder Judiciário nacional, sua atuação está voltada ao planejamento e gerenciamento de ações de aperfeiçoamento do sistema judiciário brasileiro e à promoção da qualidade da prestação jurisdicional, garantindo, sobretudo, o controle e a transparência administrativa e processual, buscando corrigir eventuais deficiências, almejando uma maior eficiência do sistema judiciário.

Entre suas atribuições, previstas no art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal, estão a definição do planejamento estratégico, dos planos de metas e dos programas de avaliação institucional do Poder Judiciário; a produção e a divulgação de indicadores sobre movimentação processual e performance da atividade jurisdicional em todo o País; e o julgamento de processos disciplinares contra magistrados. Dessa forma, pode ser considerado não apenas um órgão de governança, como também de accountability. Nesses 12 anos foram seis composições¹, 247 sessões plenárias², 68.449 processos distribuídos e 63.281 finalizados

(arquivados)³, 244 Resoluções e 68 Recomendações publicadas⁴.

Decisões de grande repercussão do Conselho incluem a proibição da prática do nepotismo no Poder Judiciário, com a publicação da Resolução CNJ n. 7, de 18/10/2005, que, como disposto na ementa, disciplinou o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário⁵; e a garantia do direito dos casais homoafetivos celebrarem casamento civil, com a publicação da Resolução CNJ n. 175, de 14/05/2013, que, conforme a ementa, dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo⁶.

Outro aspecto relevante da atuação do Conselho está nas penas disciplinares aplicadas a magistrados, sendo que desde sua instalação em junho de 2005 até março de 2017, o CNJ decidiu pela aposentadoria compulsória de 51 magistrados, estando entre os fundamentos dessas decisões o recebimento de vantagens indevidas em troca de sentenças judiciais, negligência na condução de processos e outras violações ao Código de Ética da Magistratura⁷.

1. De acordo com o art. 103-B da Constituição Federal, o CNJ é composto por quinze membros, com mandato de dois anos, permitida uma recondução, sendo: o Presidente do Supremo Tribunal Federal; um Ministro do Superior Tribunal de Justiça, que será o Corregedor Nacional de Justiça; um Ministro do Tribunal Superior do Trabalho; um Desembargador de Tribunal de Justiça; um Juiz Estadual; um Juiz do Tribunal Regional Federal; um Juiz Federal; um Juiz de Tribunal Regional do Trabalho; um Juiz do trabalho; um Membro do Ministério Público da União; um Membro do Ministério Público Estadual; dois advogados e dois cidadãos de notável saber jurídico e reputação ilibada.

2. Até março de 2017.

3. Informações até março de 2017 de acordo com o painel do PJe.

4. <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos>.

5. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2716>.

6. <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2504>.

7. Informações da Corregedoria Nacional de Justiça. <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/de-gestao>.

Suas atribuições, sobretudo de fiscalização e investigação, não foram aceitas sem resistência, mormente dos interesses corporativos, sendo que a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) contestou a criação de um órgão independente para fiscalizar e propor políticas públicas para o Poder Judiciário, via ADI nº 3.367-1, que foi julgada improcedente pelo STF, em 13/05/2005⁸.

Passados doze anos dessa decisão e da instalação do CNJ, o objetivo desse artigo é documentar o que tem sido produzido de conhecimento acadêmico (técnico-científico) acerca da atuação do Conselho Nacional de Justiça, mapeando como tem se dado o diálogo entre CNJ e academia, com o CNJ sendo objeto de estudo em pesquisas voltadas a analisar sua criação, instalação, e a eficácia e efetividade com que tem desempenhado suas funções.

O CNJ como objeto de pesquisa

Nossa proposta aqui é documentar a produção de conhecimento técnico-acadêmico existente acerca do CNJ, mapeando pesquisas publicadas sobre o Conselho a partir do levantamento da produção da pós-graduação (teses e dissertações).

Levantamento de teses e dissertações

O objetivo do levantamento foi identificar as teses e dissertações em que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi objeto de estudo. A plataforma de busca utilizada para essa pesquisa foi o Banco de Teses e Dissertações da CAPES⁹.

A estratégia de mapeamento dos trabalhos considerou o termo de busca "Conselho Nacional de Justiça", entre aspas, e não restringiu área do conhecimento, data ou instituição, de forma a obter um levantamento exaustivo.

No levantamento inicial, com busca realizada em janeiro de 2017, foram recuperadas 209 teses e dissertações indexadas pelo termo. Em fevereiro do mesmo ano foram incluídos mais 40 trabalhos na base de dados, sendo que um trabalho estava duplicado na listagem. Ao final do levantamento, 248 teses e dissertações foram recuperadas.

Avaliamos a pertinência das teses e dissertações para compor nosso mapeamento a partir da menção ao CNJ no título, no resumo ou nas palavras-chave. E aplicamos um segundo filtro: a disponibilidade ou não do texto completo. Para aqueles trabalhos não localizados integralmente na base de dados da CAPES, contatamos os referidos Programas de Pós-graduação e os próprios autores (a partir da plataforma lattes), solicitando o acesso ao texto completo. Consideramos as respostas enviadas até o dia 31/03/2017 e fechamos nossa seleção com um total de 115 trabalhos.

Para esses 115 trabalhos, codificamos onze aspectos:

1. **Título:** título da tese ou dissertação defendida;
2. **Autor (a):** autor (a) da tese ou dissertação defendida;
3. **Orientador (a):** professor (a) que orientou tese ou dissertação defendida;
4. **Ano de defesa:** ano em que a tese ou dissertação foi defendida;
5. **Instituição:** universidade ou faculdade em que a tese ou dissertação foi defendida;
6. **Área de conhecimento:** área do conhecimento do programa de pós-graduação em que tese ou dissertação foi defendida;
7. **Nível de titulação:** nível educacional da pós-graduação, se mestrado (dissertação) ou doutorado (tese);
8. **Objeto de estudo:** especificando se o CNJ é objeto central ou secundário do estudo;
9. **Tema:** especifica o aspecto da atuação do CNJ que é foco da pesquisa, se sua atribuição de gestão ou disciplinar ou ainda aspectos institucionais;
10. **Assunto:** especifica a problemática levantada pela pesquisa – o que exatamente está sendo estudado;
11. **Metodologia:** especifica qual a forma de condução da pesquisa, se o trabalho tem base empírica ou não, e caso tenha se a abordagem é quantitativa, qualitativa ou mista;

Fazemos a ressalva de que nosso levantamento não é exaustivo, ou seja, não cobrimos toda a produção acadêmica acerca do CNJ, uma vez que não incluímos aqui livros ou capítulos de livros, *papers* apresentados em congressos ou artigos publicados em periódicos¹⁰. Mas voltamos-nos à análise de parte relevante da produção acadêmica, que é a produção dos programas de pós-graduação, o que nos permitiu identificar as principais tendências dos estudos acerca do Conselho Nacional de Justiça. São essas tendências que discutimos ao longo do artigo.

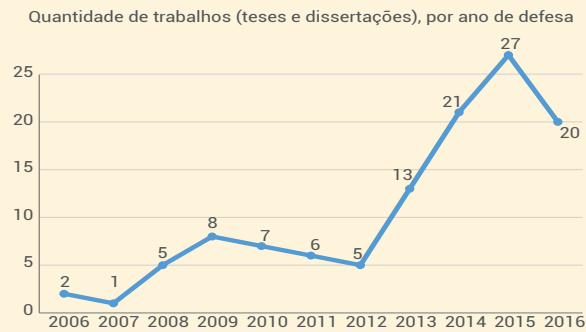
Uma década de pesquisas sobre o CNJ (2006-2016)

Apresentamos no gráfico 1 a distribuição das teses e dissertações de acordo com o ano em que foram defendidas, e vemos que logo em 2006, menos de dois anos após a criação do CNJ, apareceram os primeiros trabalhos sobre o Conselho. Ambos discutem aspectos do processo da Reforma do Judiciário (EC 45/2004) e a questão da legitimidade do Conselho, tematizando o temor do controle externo. Notamos que há uma tendência de crescimento da produção acadêmica acerca do CNJ ao longo do tempo, havendo um incremento significativo nessa produção a partir de 2014, quando o CNJ já completava quase uma década desde sua criação.

8. Há uma série de estudos e publicações que se dedicaram a analisar a criação e instalação do CNJ, entre os quais estão RENAULT, S. R. T. e BOTTINNI, P. Reforma do Judiciário. São Paulo: Saraiva, 2005. SADEK, M. T. CNJ: O futuro na agenda. In: Gilmar Ferreira Mendes; Fabiano Martins Silveira; Marco Aurélio Marraffon. (Org.). Conselho Nacional de Justiça - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 109-124; SADEK, M. T. CNJ: impactos no Judiciário e na sociedade. In: Stoco, Rui; Penalva, Janaina. (Org.). Dez Anos de Reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, v. 1, p. 293-312.

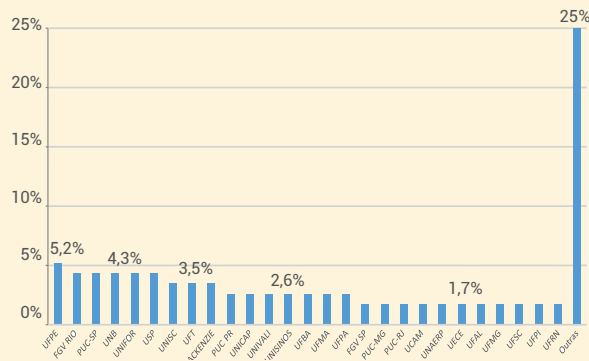
9. <http://bancodeteses.capes.gov.br/banco-teses/#/>.

10. Em buscas realizadas na coleção de periódicos do Scielo (<http://www.scielo.br/>) e no portal de periódicos da CAPES (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>), utilizando os termos "Conselho Nacional de Justiça" e "CNJ", recuperamos apenas 14 publicações - excluindo a sobreposição de artigos e aqueles não pertinentes ao tema. A primeira publicação data de 2012, nove artigos foram publicados em 2013, três em 2014 e um em 2016. É preciso considerar que, diversamente da produção acadêmica em teses e dissertações, disponibilizadas, em geral, com pouca distância temporal após a defesa, a publicação em periódicos costuma ser mais demorada. Os temas que apareceram nessas publicações foram gestão e aspectos institucionais, responsáveis por metade dos artigos cada. Em termos de assuntos, 4 artigos trataram da legitimidade democrática do desenho do CNJ, 2 artigos da política judiciária na área de informatização, outros 2 na área de infância e juventude, e 2 acerca da imagem pública do Conselho. Além desses assuntos, apareceram em um artigo cada a discussão da política judiciária de planejamento estratégico, conflitos fundiários, o perfil dos conselheiros e o tema da mediação e conciliação.



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

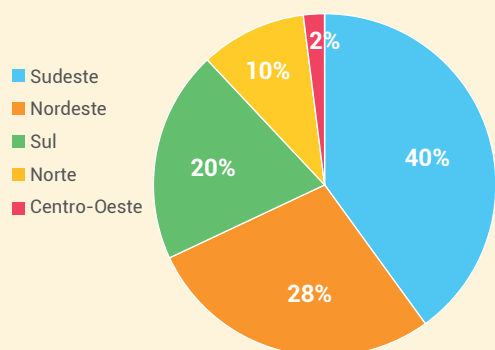
No gráfico 2, apresentamos as instituições de origem desses trabalhos, notando que há uma grande dispersão entre as instituições, sendo a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) a instituição que apresenta a maior quantidade de trabalhos (5%), seguida por FGV-Rio, PUC-SP, UNB, UNIFOR e USP (4% cada). Em outras instituições (25%), foram classificadas todas aquelas para as quais apenas um trabalho foi localizado.



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

Apesar de não haver concentração no que se refere às instituições, há uma forte marca regional, com as instituições do Sudeste sendo responsáveis por 40% dos trabalhos, e o Nordeste por 28%, seguido das instituições do Sul, com 20%. De maneira geral, os dados refletem a própria distribuição regional da pós-graduação brasileira.

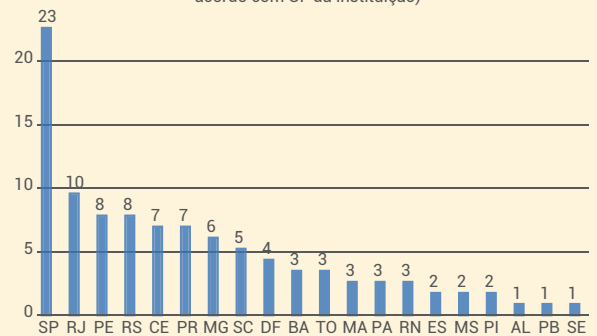
Percentual de trabalhos (teses e dissertações), de acordo com a localização da instituição



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

Em termos da unidade da federação em que se localizam essas instituições, temos o Estado de São Paulo como o principal polo de produção de trabalhos sobre o CNJ, até porque é o Estado em que há maior quantidade de faculdades de Direito e de programas de pós-graduação em Direito no país.

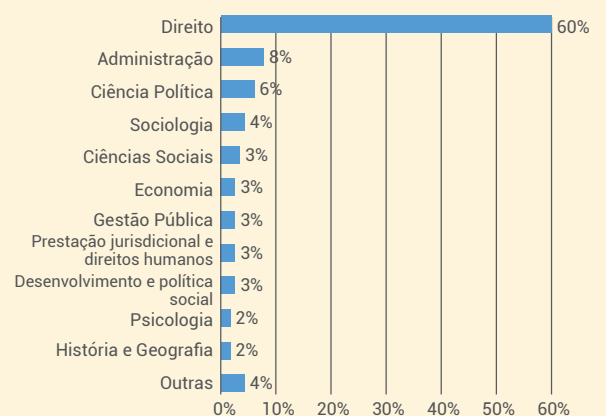
Percentual de trabalhos (teses e dissertações, de acordo com UF da instituição)



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

No gráfico 5 resumimos as informações sobre a área de conhecimento em que o trabalho foi desenvolvido. Notamos uma grande concentração no Direito, com os programas de pós-graduação nessa área sendo responsáveis por 60% dos trabalhos. Administração, Ciência Política e Sociologia vêm na sequência, responsáveis por 8%, 6% e 4% dos trabalhos, respectivamente.

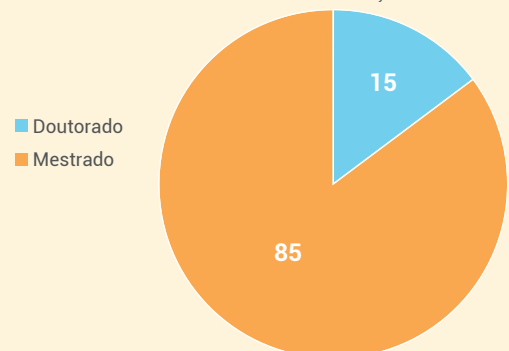
Percentual de trabalhos (teses e dissertações, de acordo com UF da instituição)



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

Já no gráfico 6, apresentamos o nível de titulação, sendo a grande maioria mestrados (85%). As informações sobre título dos trabalhos e autoria estão elencadas ao final do artigo, já separadas conforme o tema central que abordam.

Percentual de trabalhos (teses e dissertações), de acordo com o nível de titulação



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

Buscamos identificar também a agência de fomento de cada uma dessas pesquisas, mas essa informação nem sempre é apresentada. Em apenas 31 dos 115 trabalhos encontramos menção à agência de fomento. Foram

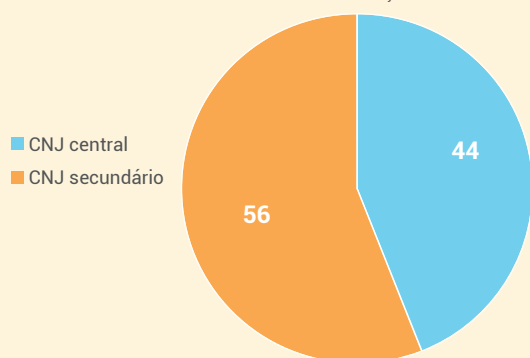
15 trabalhos financiados pela CAPES, 10 pelo CNJ¹¹, 4 por tribunais e 2 pelo CNPq. Para as demais teses e dissertações não conseguimos observar a informação, sendo que a ausência de informação não nos permite afirmar que não tenha havido fomento.

Uma vez analisadas as informações sobre essas produções em termos de localização, instituições e áreas de saber, foi considerado o conteúdo desses trabalhos.

Temas e assuntos privilegiados no estudo do CNJ

O primeiro aspecto de conteúdo analisado foi a centralidade do CNJ na pesquisa, ou seja, trata-se de uma pesquisa sobre o Conselho em si (CNJ é o objeto de estudo central) ou trata-se de pesquisa sobre outro objeto, sendo o CNJ objeto secundário na análise – por exemplo, casos em que se estuda a implementação de políticas de gestão instituídas pelo CNJ em diferentes tribunais do país, ou mesmo estudos dos impactos de resoluções do CNJ em temáticas específicas, como a política nacional de conciliação, a política de adoção, entre outras temáticas. Vemos, a partir dos dados dispostos no gráfico 7, que o CNJ é ator central em 44% das pesquisas.

Percentual de trabalhos (teses e dissertações), de acordo com o nível de titulação

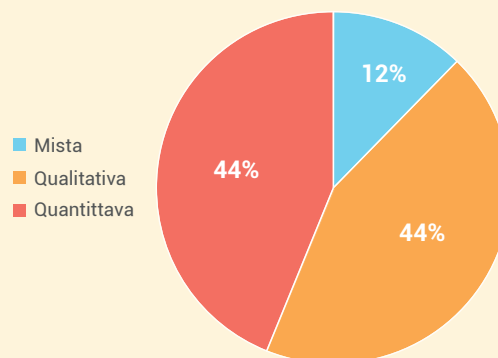


Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

Outro aspecto de interesse foi a metodologia adotada nas pesquisas. Observamos que praticamente metade dos estudos foi conduzida a partir do emprego de desenhos empíricos (57 dos 115 trabalhos) e metade não empíricos (58 dos 115 trabalhos).

Quanto a abordagem dos estudos empíricos, houve um equilíbrio entre o uso de técnicas quantitativas e qualitativas (44% de pesquisas com cada abordagem), sendo que 12% dos estudos adotaram abordagem mista (combinando o uso de técnicas de geração e análise de dados quantitativas e qualitativas).

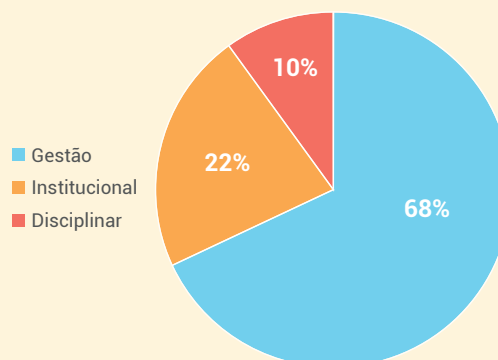
Abordagem metodológica adotada



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 57 trabalhos (teses e dissertações) com desenho empírico

Codificamos na sequência os temas tratados nesses trabalhos. O critério para essa codificação seguiu a lógica das atribuições do CNJ, observando se a preocupação do estudo está voltada para sua atribuição de gestão (gestão administrativa e financeira, assim como políticas judiciárias voltadas à defesa de direitos e garantias constitucionais), disciplinar (inspeção, correição, sindicância, reclamação disciplinar, representação por excesso de prazo, etc.), ou para aspectos do seu desenho institucional (criação e desenho do CNJ, perfil dos Conselheiros, imagem da instituição, questionamentos com relação a sua legitimidade democrática, etc.).

Percentual de trabalhos de acordo com tema



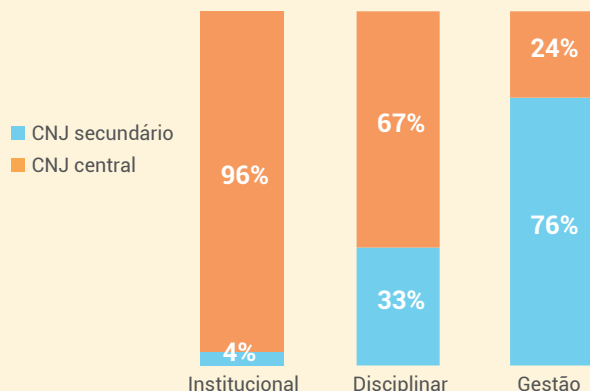
Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

O tema mais recorrente é a gestão, correspondendo a 68% dos trabalhos, seguida da discussão de aspectos institucionais (22%), referentes sobretudo ao desenho e instalação do Conselho, sendo ainda pouco explorada pela academia a dimensão disciplinar (10% dos trabalhos).

Quando consideramos a intersecção entre tema e centralidade do CNJ no estudo, observamos que as pesquisas sobre gestão são as que mais tratam o CNJ como objeto secundário, isso porque grande parte desses estudos é voltada à análise dos impactos de políticas judiciárias.

11. O fomento do CNJ deu-se via parceria com a CAPES em um acordo de cooperação a partir do Edital n. 20/2010/CAPES/CNJ. Esse edital selecionou onze projetos, contemplando 23 coordenadores de pesquisa, 61 estudantes de mestrado e 28 estudantes de doutorado. A cooperação previa financiamento dos coordenadores e auxílio financeiro a alunos regularmente matriculados em cursos de mestrado e doutorado que optassem por desenvolver suas dissertações e teses nos temas prioritários para o Judiciário, quais sejam: a) sistema de justiça criminal no Brasil; b) análise do desempenho dos órgãos do Poder Judiciário; c) aprimoramento dos instrumentos para uma prestação jurisdicional mais eficiente; d) atuação, competência e interfaces do CNJ com os demais órgãos do Poder Judiciário e dos outros poderes; e) utilização da tecnologia da informação para o aprimoramento do Poder Judiciário; f) principais problemas no processo de revisão das decisões nos Juizados Especiais Federais.

Centralidade do CNJ no estudo, de acordo com o tema



Fonte: DPJ/CNJ. Base: Institucional: 25 trabalhos (teses e dissertações); Disciplinar: 12 trabalhos (teses e dissertações); Gestão: 78 trabalhos (teses e dissertações).

Os três temas foram especificados em assuntos, sendo que o assunto mais abordado nesses trabalhos é o planejamento estratégico, com praticamente um quarto das pesquisas (24%) privilegiando a investigação do papel do CNJ como indutor do planejamento estratégico e da modernização administrativa, havendo grande destaque para a política de metas e para a produção e uso de estatísticas judiciais.

O segundo assunto mais recorrente é a política judiciária referente aos meios consensuais (alternativos) de resolução de conflitos (ADR - 23% dos trabalhos tratam desse assunto).

Em terceiro lugar, aparece a discussão acerca da legitimidade democrática da criação e do desenho do CNJ, tratando do processo da tramitação e aprovação da EC 45/2004 e das contestações à constitucionalidade do Conselho no âmbito do STF.

Analisamos em detalhe os assuntos das pesquisas em cada tema. No tocante à gestão, as pesquisas exploram sobretudo os fatores organizacionais que interferem no desempenho do Judiciário e se voltam à busca por soluções para os principais problemas do Poder Judiciário.

Assuntos abordados nos trabalhos (teses e dissertações)



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 115 trabalhos (teses e dissertações)

Os dois assuntos mais recorrentes no tema da gestão foram as políticas judiciais de planejamento estratégico (36%) e de mediação e conciliação – ADR (33%).

As pesquisas que enfocam o planejamento estratégico, tratam principalmente da morosidade da justiça e da busca por soluções para esse problema. Enfatizam indicadores de mensuração do atraso na prestação jurisdicional e iniciativas do CNJ voltadas ao planejamento e gerenciamento da prestação do serviço jurisdicional.

Metade das pesquisas nesse assunto utilizou metodologia empírica, sobretudo análise de dados quantitativos de movimentação processual, havendo uma série de estudos de caso sobre a implementação de políticas de gestão estratégica em diferentes varas e comarcas.

Cerca de 10% dos trabalhos classificados no tema gestão abordaram a implementação da Resolução CNJ n. 70, de 18/03/2009, que dispõe sobre o planejamento e a gestão estratégica no âmbito do Poder Judiciário, explorando a criação de indicadores de resultados e metas, e analisando o desempenho de diferentes tribunais e comarcas nesses indicadores ao longo do tempo. Outros 6% dedicam-se ao estudo da Resolução CNJ n. 76, de 12/05/2009, que dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades. Há ainda trabalhos que analisam as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário, implementadas pela Resolução CNJ n. 46, de 18 de dezembro de 2007, que buscam propiciar uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processuais.

Alguns trabalhos analisam os relatórios anuais do CNJ e outros utilizam os dados do **Justiça em Números**¹² para verificar o desempenho do Poder Judiciário nacional em termos de estrutura e movimentação processual, destacando o papel do CNJ na indução do planejamento estratégico e na uniformização da atuação dos órgãos e agentes judiciários.

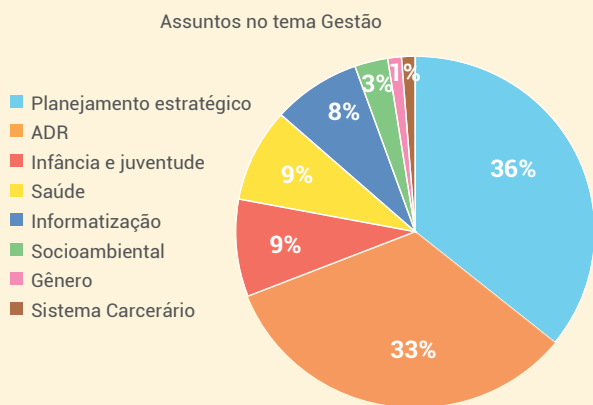
Há diagnósticos sobre o impacto e a efetividade da implementação dessas políticas, assim como problematizações de potenciais externalidades negativas das políticas de celeridade, como a do dilema "celeridade x qualidade".

O segundo assunto mais abordado na discussão da dimensão da gestão é a mediação e a conciliação, sendo que a Resolução CNJ n. 125, de 29/11/2010, que dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, foi a mais estudada, aparecendo em quase um terço dos trabalhos sobre gestão (29%).

Essa resolução estabelece em seu artigo primeiro, parágrafo único, que,

*"Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Redação dada pela Emenda nº 2, de 08.03.16)"*¹³

12. Todos os relatórios e dados do *Justiça em Números* estão de disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>.
13. Texto na íntegra disponível em <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2579>. Acesso em 10/04/2017.



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 78 trabalhos (teses e dissertações)

Alguns dos trabalhos sobre meios consensuais (alternativos) de resolução de conflitos fazem uma compilação de métodos em vigor no Brasil e em outros países, discutindo sua contribuição para combater a morosidade, consistindo em análises teórico-normativas e descritivas de diferentes modalidades. Mas a maioria das pesquisas nesse assunto (58%) baseia-se em abordagens empíricas, tratando do impacto da política de tratamento adequado dos conflitos nos mecanismos institucionais de acesso à justiça no Estado, de avaliações de programas como o prêmio "Conciliar é Legal", do CNJ, e resultados práticos das semanas nacionais de conciliação.

Localizamos, ainda, pesquisas que abordam a inserção dos meios não adversariais de resolução de controvérsias no ensino, problematizando como o ensino do Direito incorpora a mediação e avaliando qual tem sido o impacto da Resolução CNJ n. 125/2010 nessa área. Nessa seara específica as conclusões apontam para a necessidade de readequação do ensino para incorporar tal mudança de orientação.

Outros assuntos que aparecem na dimensão da gestão são as políticas judiciárias no âmbito de infância e juventude, de saúde e de informatização.

Com relação à infância e juventude, os trabalhos se voltam à análise do Cadastro Nacional de Adoção e de políticas específicas como os programas "Pai Presente"¹⁴ e "Justiça ao Jovem"¹⁵.

No assunto saúde, classificamos as teses e dissertações que enfocam a atuação do CNJ na temática da tutela do direito à saúde, retratando o fenômeno da judicialização da saúde, com destaque para as análises dos impactos da Resolução CNJ n. 107, de 06 de abril de 2010, que instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde, e da Recomendação CNJ n. 31, de 30/03/2010, indicando aos tribunais a adoção de medidas de subsídio aos magistrados e demais operadores do direito, para assegurar maior eficiência na solução das demandas judiciais envolvendo a assistência à saúde.

No assunto política judiciária de informatização classificamos os trabalhos que analisam a implementação

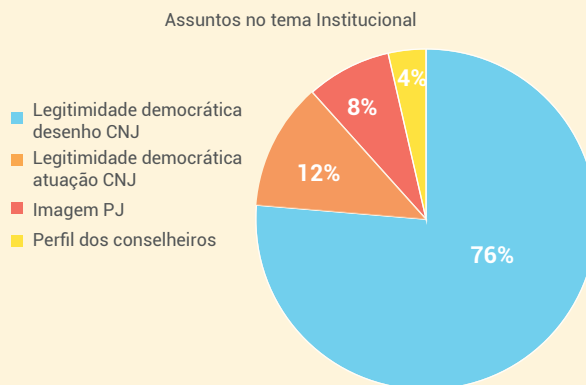
do Processo Judicial Eletrônico (PJe), considerando impactos e contribuições das ferramentas computacionais no aumento da produtividade.

A política ambiental no âmbito do Poder Judiciário foi objeto de dois trabalhos, que enfocaram a aplicação da Recomendação CNJ n. 11, de 22/05/2007, que orienta os tribunais a adotarem "políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente ecologicamente equilibrado, além da conscientização dos próprios servidores e jurisdicionados sobre a necessidade de efetiva proteção ao meio ambiente, bem como instituíam comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas, com fixação de metas anuais, visando à correta preservação e recuperação do meio ambiente"¹⁶.

Outros temas de gestão que apareceram de forma pontual foram a questão de gênero, num estudo voltado ao mapeamento das políticas de gênero nos atos normativos do CNJ e a política do CNJ para o sistema carcerário, numa análise de dados do Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), a partir da radiografia chamada "Geopresídios"¹⁷.

No tema institucional, o principal assunto abordado é a legitimidade democrática do desenho do CNJ, correspondendo a 76% dos trabalhos classificados no tema. A maioria das pesquisas vale-se de discussões teórico-normativas, sendo que apenas 26% dos trabalhos sobre o assunto têm base empírica. A principal discussão é a do controle externo do Poder Judiciário, com argumentos que entendem a criação do Conselho como uma estratégia voltada à correção de déficits de transparência e de eficiência do Poder Judiciário contrastados com argumentos que enxergam no Conselho uma violação aos princípios da autonomia e da independência do Poder Judiciário. O segundo assunto mais recorrente é a discussão da atuação do CNJ, indagando se no exercício de suas atribuições o Conselho tem atuado de forma legítima, e, sobretudo, se tem preservado a independência jurisdicional. Esses trabalhos baseiam-se principalmente na análise dos atos normativos do CNJ.

Localizamos também estudos que investigam o perfil dos Conselheiros do CNJ e a imagem que o Conselho busca difundir via suas peças publicitárias e seus canais de comunicação com o público (páginas de transparência).



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 25 trabalhos (teses e dissertações)

14. Instituído pelo Provimento n. 12, de 06 de agosto de 2010, da Corregedoria Nacional de Justiça, objetivando estimular o reconhecimento de paternidade de pessoas sem esse registro. Para mais informações sobre o programa, consultar: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pai-presente>. Acesso em 18/09/2017.

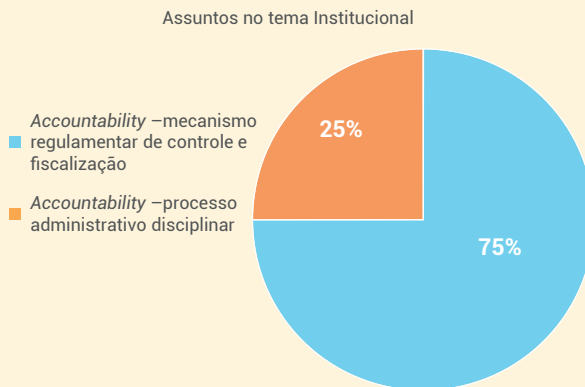
15. Programa do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF/CNJ), que buscou realizar uma radiografia nacional da execução de medidas socioeducativas de internação. Para mais informações sobre o programa, consultar: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/264-aco-es-e-programas/programas-de-a-a-z/justica-ao-jovem/13112-programa-justica-ao-jovem>. Acesso em 18/09/2017.

16. Ver íntegra da recomendação em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=867>. Acesso em 19/04/2017.

17. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php. Acesso em 19/04/2017.

No âmbito da atuação disciplinar do Conselho, a dimensão menos enfatizada pela academia, classificamos dois assuntos. O primeiro, *accountability* como mecanismo regulamentar de controle e fiscalização, reúne os trabalhos que analisam a atuação do Conselho, via resoluções no âmbito disciplinar e as inspeções e correições realizadas.

O segundo assunto, *accountability* como processo administrativo disciplinar, aborda os aspectos ligados ao exercício da competência disciplinar do CNJ, agrupando os trabalhos que analisam os processos disciplinares sancionadores julgados pelo Conselho.



Fonte: DPJ/CNJ. Base: 12 trabalhos (teses e dissertações)

Considerações finais

O que essas pesquisas permitem concluir sobre os doze anos de atuação do CNJ?

De maneira geral, as pesquisas classificadas no **tema Gestão** mostram a valorização da instituição e o reconhecimento de que o Conselho vem imprimindo um novo modelo de gestão e governança ao Poder Judiciário, atuando no planejamento e implementação de ações, sobretudo voltadas para o combate à morosidade, como as políticas de metas, de mediação e conciliação e de informatização.

Identificam, também, os avanços em transparência e planejamento conquistados a partir dos dados produzidos pelo CNJ (sobretudo o Justiça em Números), que têm possibilitado uma melhor avaliação do desempenho das varas e dos Tribunais, permitindo diagnosticar os fatores que têm impactado sua performance, servindo, assim, à orientação de políticas judiciárias focadas na melhoria da

prestação jurisdicional.

As conclusões caminham no sentido de afirmar a potencialidade dos dados para o diagnóstico da efetividade e da eficiência da prestação jurisdicional, sendo ainda pouco concernentes à dimensão da qualidade dessa prestação.

Na dimensão de gestão os estudos privilegiaram as áreas de atuação do CNJ que mais aproximam-se dos anseios da sociedade, como as ações de combate ao nepotismo e à morosidade.

Já as pesquisas classificadas no **tema Institucional** enfocam a discussão da criação e do desenho institucional do CNJ, abordando tanto a inserção do Conselho na discussão da Reforma do Judiciário, quanto sua instalação e o processo subsequente de questionamentos quanto a sua legitimidade constitucional, e mesmo ações que questionam no STF a constitucionalidade de resoluções do CNJ.

Em geral, essas pesquisas afirmam a legitimidade democrática do Conselho na medida que demonstram como ele imprime uma mudança no modelo de administração de justiça, localizando o CNJ como uma força inovadora que vem regulamentando, fiscalizando e construindo políticas públicas voltadas à celeridade e à eficiência organizacional. As pesquisas apontam, também, os embates e questionamentos à atuação do CNJ, mapeando alguns segmentos corporativos que defendem uma atuação mais restrita, argumentando que a atuação mais expansiva do Conselho colocaria em xeque a independência da função judicial.

Por fim, no **tema Disciplinar**, as pesquisas evidenciaram a atuação fiscalizadora e disciplinar do CNJ, analisando seu poder correicional e regulamentar ao estabelecer regras e limites e punir desvios de conduta. Essa área tem sido menos privilegiada pela academia, sobretudo no que se refere aos processos disciplinares, com as pesquisas debruçando-se sobre a análise de decisões jurisprudenciais disponíveis. Embora reconhecida sua atuação, algumas pesquisas apontam que o desempenho do poder disciplinar do Conselho é ainda restrito, sendo sua contribuição principalmente no âmbito de uniformização administrativa, mais do que no âmbito punitivo, até mesmo devido às limitações normativas de cunho sancionador.

Lista de Teses e Dissertações Analisadas¹⁸

Tema: Gestão

Ano	Título	Universidade	Nível	Autor
2008	Mecanismos de resolução alternativa de conflitos como ferramenta de auxílio para construção da política judiciária no Brasil	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Mestrado	Fernandes Júnior, Edson
2009	O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de minimização da morosidade processual	Fundação de Ensino Eurípedes Soares da Rocha	Mestrado	Araújo, André Luís de Toledo
2009	O controle externo do Poder Judiciário e a atuação do Conselho Nacional de Justiça nos estados da federação: as propostas atuais de gestão em Pernambuco e outros estados	Universidade Federal de Pernambuco	Mestrado	Campos, Hélio Cavalcanti de Siqueira
2009	Planejamento estratégico e mudança organizacional: o caso do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região	Fundação João Pinheiro	Mestrado	Reis, Patrícia Helena dos
2010	Direito a um serviço público judiciário adequado	Universidade Federal da Bahia	Mestrado	Almeida, Caê Matos Teixeira de
2010	Política judiciária no Conselho Nacional de Justiça: e a perspectiva de gênero?	Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro	Mestrado	Lavigne, Rosane Maria Reis
2010	Planejamento estratégico em comarca do Poder Judiciário	Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro	Mestrado	Deolindo, Vanderlei
2011	O princípio da justiça social e a sua relação com o Conselho Nacional de Justiça: uma análise das suas implicações na justiça da infância e da juventude	Universidade Federal de Santa Catarina	Doutorado	Junkes, Sérgio Luiz
2011	Poder Judiciário e gestão: uma parceria de sucesso para impulsionar a prestação jurisdicional Poder Judiciário e gestão: uma parceria de sucesso para impulsionar a prestação jurisdicional	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Mestrado	Stein Júnior, Irineu
2012	Processo eletrônico como instrumento de acesso à justiça	Universidade Estadual Paulista	Mestrado	Archiza, Ana Carolina Fonseca Martinez Perez
2012	Avaliação da qualidade de juizados especiais cíveis estaduais	Universidade Potiguar	Mestrado	Oliveira, Heitor César Costa de
2012	Processo Judicial Eletrônico: uma abordagem metodológica para o processo de sua implementação	Universidade de São Paulo	Doutorado	Martinez, Ramsés Henrique
2012	O fórum múltiplas portas como política pública de acesso à justiça e a pacificação social	Universidade de Santa Cruz do Sul	Mestrado	Oliveira, Luthyana Demarchi de
2013	Atuação do Conselho Nacional de Justiça à luz dos modelos da Administração Pública: uma análise do período de 2005 a 2012	Universidade de Brasília	Mestrado	Oliveira, Erika Neves
2013	Políticas públicas e meios não adversários de resolução de conflitos: política judiciária nacional da resolução 125 do Conselho Nacional de Justiça e a Justiça do Trabalho	Universidade de São Paulo	Doutorado	Moraes, Maria Isabel Cueva
2013	As metas do Conselho Nacional de Justiça e os esforços de planejamento estratégico no Tribunal de Justiça do estado do Rio de Janeiro	Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro	Mestrado	Branco, Luiza Szczerbacki Castello
2013	O planejamento estratégico no Poder Judiciário e o aperfeiçoamento na prestação jurisdicional	Universidade Estadual do Norte do Paraná	Mestrado	Fuin, Tatiane de Abreu
2013	Processo Judicial Eletrônico: política pública de virtualização do Poder Judiciário	Universidade Estadual do Ceará	Mestrado	Brasil, Rebeca Ferreira
2013	A aproximação entre a mediação de conflitos e o Poder Judiciário no estado do Ceará: atividades desencadeadas a partir da resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça	Universidade de Fortaleza	Mestrado	Chaves, Emmanuela Carvalho Cipriano
2013	Conciliar é preciso: a implementação da política jurídica nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no biênio 2011-2013 no estado do Ceará	Universidade Estadual do Ceará	Mestrado	Barbosa Neto, Luiz Alberto Gomes
2013	O Conselho Nacional de Justiça e as políticas da qualidade nos tribunais de justiça do Brasil: um diálogo entre administração judiciária e o tema do acesso à justiça	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Mestrado	Sardinha, Flávia Campos
2013	A justiça restaurativa como via de acesso à justiça	Universidade Federal de Minas Gerais	Mestrado	Lara, Caio Augusto Souza
2013	A tutela do direito a saúde e a integração legislativa da Constituição Federal: uma investigação de efetividade do Poder Judiciário sob a ótica do Conselho Nacional de Justiça	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Mestrado	Mendes Neto, João Paulo
2013	A razoável duração do processo na era das metas de produtividade do Conselho Nacional de Justiça brasileiro	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Mestrado	Bemvenuti, Cássio Schneider
2014	Judicialização das políticas públicas e proteção e tutela do direito fundamental a saúde: cerceamento do acesso à justiça mediante a mitigação do interesse de agir pelos enunciados do Conselho Nacional de Justiça	Universidade de Ribeirão Preto	Mestrado	Florêncio, Stella Villela
2015	Direito a saúde e judicialização: uma análise da atuação do Conselho Nacional de Justiça no aprimoramento da prestação jurisdicional nas demandas de saúde	Universidade Federal do Maranhão	Mestrado	Diniz, Isadora Moraes

18. Os trabalhos fomentados pelo CNJ em cooperação com a CAPES (CNJ Acadêmico) estão destacados em azul.

2015	O fenômeno jurídico da conciliação: o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho e a sua efetividade	Centro Universitário de Curitiba	Mestrado	Amaral, Carlos Alberto Guimarães
2015	O controle do Conselho Nacional de Justiça sobre os Tribunais de Justiça: o caso do Tribunal de Justiça do Piauí (TJ-PI) e Tribunal de Justiça do Maranhão (TJ-MA)	Universidade Federal do Piauí	Mestrado	Paz, Vanessa Martins
2015	A implementação da mediação como política pública de pacificação dos conflitos familiares por meio da resolução n° 125 do Conselho Nacional de Justiça	Universidade de Santa Cruz do Sul	Mestrado	Marcantonio, Roberta Brasileira
2015	Improbidade administrativa no Brasil: uma análise de output	Universidade Federal de Alagoas	Mestrado	Santos, Denisson da Silva
2015	Juizado Especial Federal: contributo para um modelo democrático de justiça conciliativa	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Doutorado	Vaz, Paulo Afonso Brum
2015	Da taxonomia a parametrização: Tabelas Processuais Unificadas como mecanismo de padronização e celeridade da prestação jurisdicional no Tocantins	Universidade Federal do Tocantins	Mestrado	Stakoviak, Kellen Cleya dos Santos Madalena
2015	As disfunções das noções gerais de direito e formação humanística nos concursos para a magistratura: análise crítica dos efeitos da resolução n° 75 do Conselho Nacional de Justiça	Faculdade Meridional	Mestrado	Tusset, Igor Rocha
2009	Gestão ambiental na Administração Pública: sua institucionalização no Tribunal Regional da 5ª Região	Universidade Federal de Pernambuco	Mestrado	Esteves, Deise Ferreira
2014	O Conselho Nacional de Justiça, o Processo Judicial Eletrônico, as tecnologias de informação e as novas perspectivas para administração da justiça brasileira	Universidade Federal da Bahia	Mestrado	Godinho, Pedro Rogério Castro
2014	Tribunal de Justiça do estado de Santa Catarina: uma análise da gestão das metas do CNJ a partir das dimensões da accountability de Koppell	Universidade do Estado de Santa Catarina	Mestrado	Bernieri, Juliana
2014	A efetividade do centro judiciário de solução de conflitos (CEJUSC) como acesso à justiça	Universidade de Marília	Mestrado	Evedove, Glória Regina Dall
2014	Ciberdemocracia no Judiciário: uso de mapas como política de virtualização	Universidade Federal de Santa Catarina	Doutorado	Freire, Geovana Maria Cartaxo de Arruda
2014	Crise social e Poder Judiciário: uma análise sociológica dos quantitativos do CNJ sobre o judiciário brasileiro	Universidade Cândido Mendes	Mestrado	Silva, Marcos Carnevale Ignácio da
2015	Uma análise pragmática do programa pai presente do CNJ: convergência entre as teorias de Pierce e James sobre a lógica pragmática e a concepção de consequências práticas	Universidade Federal da Paraíba	Mestrado	Guimarães, Luize Emile Cardoso
2015	O meio ambiente de trabalho saudável dos magistrados como direito fundamental: implicações da política de metas do Conselho Nacional de Justiça	Faculdade de Direito de Vitória	Mestrado	Silva, Elisete Regina Meneghetti
2015	O ordenamento territorial da justiça trabalhista na região centro-oeste: processo histórico e dinamismo territorial em contraste ao incremento difuso do ramo de justiça trabalhista	Universidade de Brasília	Mestrado	Amiden Neto, Ganem
2015	Ensino jurídico e meios auto compositivos de resolução de conflitos	Universidade Federal Fluminense	Doutorado	Santos, Cibele Carneiro da Cunha Macedo
2015	Mediação: a solução de conflitos trabalhistas individuais na comissão de conciliação prévia à luz da ação comunicativa	Universidade Federal do Tocantins	Mestrado	Vieira, Murilo Braz
2015	Festa ou solenidade: limites e possibilidades de uma política pública de acesso à justiça	Universidade Católica de Pelotas	Mestrado	Freitas, Carmen Lúcia Kaltbach Lemos de
2015	Reflexos da metabolização dos conflitos a partir da implementação da mediação enquanto política pública no Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul, no tocante aos servidores mediadores	Universidade de Santa Cruz do Sul	Mestrado	Estivalet, Josiane Caleffi
2016	Adoção de soluções em Online Dispute Resolution como política pública para o Poder Judiciário: um panorama da situação brasileira	Universidade de Fortaleza	Mestrado	Lima, Gabriela Vasconcelos
2016	Conselho Nacional de Justiça e os meios alternativos de resolução de conflitos: avaliação da eficiência dos centros judiciários de solução de conflitos na comarca de São Luís/MA	Universidade Federal do Maranhão	Mestrado	Barbosa, Wermeson Pinheiro
2016	Considerações sobre a resolução CNJ n° 125/2010: uma avaliação política da política judiciária brasileira: a solução dos conflitos de interesses	Universidade Federal do Maranhão	Mestrado	Aquino, Maria da Glória Costa Gonçalves de Sousa
2016	O papel do terceiro mediador na política pública brasileira de tratamento de conflitos: resolução n° 125 de 29 de novembro de 2010 do Conselho Nacional de Justiça brasileiro: a luz da experiência do modelo do tribunal de múltiplas portas do distrito de Columbia, Estados Unidos da América	Universidade de Santa Cruz do Sul	Doutorado	Gimenez, Charlise Paula Colet
2016	O ensino jurídico e o tratamento adequado dos conflitos: impacto da resolução n° 125 do CNJ sobre os cursos de Direito	Universidade de São Paulo	Mestrado	Zamboni, Alex Alckmin de Abreu Montenegro
2016	Análise econômica da eficiência do Poder Judiciário no combate da corrupção: aplicações de métodos de fronteira para os estados brasileiros 2003-2014	Universidade Estadual de Maringá	Doutorado	Botelho, Martinho Martins
2016	Conciliação judicial: uma abordagem crítica	Universidade Católica de Pernambuco	Mestrado	Morais, Luís Carlos de

2016	Gestão Ambiental no Poder Judiciário do estado do Tocantins: análise do Tribunal de Justiça, com foco na educação ambiental: propostas de educação ambiental	Universidade Federal do Tocantins	Mestrado	Souza, Leila Maria de
2016	Judicialização de políticas sociais como estratégia do Poder Judiciário: o Fórum da Saúde e o Cadastro Nacional de Adoção	Universidade Federal de Pernambuco	Doutorado	Santiago, Arthemisia Ferreira Paulo
2016	O instituto da mediação e a reforma processual: uma análise de casos da atuação do mediador no CEJUSC/RJ	Universidade Católica de Petrópolis	Mestrado	Altoé, Bruna Fraga Gonçalves
2008	Processo e conciliação no estado democrático de direito	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Mestrado	Rodrigues, Ângela de Lourdes
2010	A execução fiscal administrativa no Brasil, possível viabilidade constitucional	Universidade Católica de Pernambuco	Mestrado	Silva, Carmina Alves
2011	O sistema judiciário brasileiro: evidências empíricas dos incentivos ao litígio	Fundação Getúlio Vargas de São Paulo	Mestrado	Miranda, Rachel de Castro
2014	Eu, os outros e o Judiciário: inteligibilidades das formas de resolução de conflitos e relações sociais contemporâneas em acesso à justiça no Brasil	Universidade Estadual de Montes Claros	Mestrado	Santos, Claudemy Correia dos
2014	A ação coletiva como instrumento de tutela e concretização do direito a saúde	Universidade de Ribeirão Preto	Mestrado	Barberato, Celso
2014	A conciliação à luz do princípio constitucional da fraternidade: a experiência da Justiça Federal da Primeira Região	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Mestrado	Fonseca, Reynaldo Soares da
2014	A utilização das parcerias público privadas na consecução de serviços carcerários: um estudo do complexo penitenciário PPP na cidade de Ribeirão das Neves MG	Universidade Federal de Alfenas	Mestrado	Santos, Jeferson Alves dos
2014	A compreensão de diferentes atores sociais acerca das medidas socioeducativas	Universidade de Brasília	Doutorado	Araújo, Josilene Santos de
2014	Estudos sobre o desempenho da primeira instância da Justiça Estadual no Brasil	Universidade Federal de Pernambuco	Mestrado	Gomes, Ademir de Oliveira
2014	Impacto econômico da judicialização da política de assistência farmacêutica no Brasil: o estado da arte	Universidade Federal de Pernambuco	Mestrado	Lin She Pin
2014	Judicialização do direito a saúde no estado do Ceará, Brasil: cenários e desafios	Universidade Federal do Ceará	Mestrado	Nunes, Carlos Francisco Oliveira
2015	Óbices processuais a efetividade da tutela coletiva dos direitos previdenciários	Universidade Metodista de Piracicaba	Mestrado	Rocha, Rafaela da Fonseca Lima
2015	Formação de mediadores: um estudo no judiciário do Ceará	Universidade de Fortaleza	Mestrado	Bordoni, Jovina Dávila
2015	Medidas socioeducativas: doutrina da proteção integral x modos de trabalho das unidades educacionais de internação	Universidade Católica Dom Bosco	Mestrado	Silva, Valdeir
2015	A possibilidade da concretização da função social do estado contemporâneo com a utilização de meios alternativos de resolução de conflitos na jurisdição brasileira	Universidade do Vale do Itajaí	Doutorado	Silva, Carlos Roberto da
2015	Para além da jurisdição dos conceitos sem coisas: o problema da abstrativização da prestação jurisdicional a partir da análise acerca da litigiosidade no Brasil	Universidade do Vale do Rio dos Sinos	Doutorado	Santos, Karinne Emanuela Goettens dos
2016	O poder judiciário na efetivação de direitos sociais: implicações a separação de poderes	Universidade de São Paulo	Mestrado	Caliman, Pedro Augusto
2016	A importância das equipes multidisciplinares para o juízo da infância e juventude no estado do Tocantins	Universidade Federal do Tocantins	Mestrado	Vêncio Filho, Esmar Custódio
2016	Judiciário, política e desenvolvimento: uma análise dos litígios e das estruturas do Poder Judiciário brasileiro	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Mestrado	Rosalen, Volnei
2016	O Judiciário Federal no combate a corrupção: uma análise da efetividade no julgamento das ações anticorrupção no período de 2010 a 2014	Universidade Federal do Pará	Mestrado	Pamplona, Erika Souza
2016	Adolescentes institucionalizados(as) em situação de exclusão na cidade de Salvador: uma investigação social e étnica sob o prisma dos Direitos Humanos	Universidade Católica de Salvador	Mestrado	Santana, Gilton Carlos da Silva
2016	Desjudicialização da execução fiscal e eficiência na gestão econômico tributária: novos paradigmas para o Poder Judiciário	Universidade Nove de Julho	Mestrado	Rakauskas, Sérgio Ricardo Caires

Tema: Institucional

Ano	Título	Universidade	Nível	Autor
2006	O Conselho Nacional de Justiça: a função jurisdicional e seu déficit de legitimidade na Constituição Brasileira	Universidade Federal da Bahia	Mestrado	Góes, Mauricio Dantas Góes e
2006	O direito fundamental à jurisdição: Conselho Nacional de Justiça: órgão controlador do poder jurídico e a busca por uma jurisdição mais eficiente	Centro Universidade FIEO	Mestrado	Thurler Júnior, Hélio
2007	Controle do Judiciário: da expectativa a concretização: o primeiro biênio do Conselho Nacional de Justiça	Universidade de Fortaleza	Mestrado	Uchôa, Marcelo Ribeiro
2008	O Conselho Nacional de Justiça: um estudo da função normativa	Universidade do Vale do Itajaí	Mestrado	Machado, Natália Gaspar
2009	O poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça	Faculdades Integradas do Brasil	Mestrado	Schwartz, Hamilton Rafael Marins

2010	Independência e integridade: o Conselho Nacional de Justiça e a nova condição da política judicial no Brasil	Universidade de Brasília	Doutorado	Guerra, Gustavo Rabay
2010	O Conselho Nacional de Justiça e o controle democrático do Poder Judiciário: uma realidade possível?	Universidade de Fortaleza	Mestrado	Deocleciano, Pedro Rafael Malveira
2010	O Conselho Nacional de Justiça e a cultura política brasileira: entre o controle do estado e o poder nas relações sociais	Universidade Federal de Sergipe	Mestrado	Oliveira, Vitor Costa
2011	A jurisdição constitucional e o Conselho Nacional de Justiça: a possibilidade do exercício do controle de constitucionalidade pelo CNJ	Universidade Católica de Pernambuco	Mestrado	Fluhr, Fernanda Adriano
2011	Uma análise do discurso publicitário do Conselho Nacional de Justiça	Universidade do Grande Rio	Mestrado	Lodi, Marluce Dantas de Freitas
2012	Poder normativo do Conselho Nacional de Justiça	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Doutorado	Lima, Robson Barbosa
2013	Quem controla o Judiciário: uma análise sobre o perfil dos membros do Conselho Nacional de Justiça: 2005-2011	Universidade Federal de Pernambuco	Mestrado	Costa Filho, José Vinicius da
2013	A caixa-preta vs. o controle demagógico: os discursos dos favoráveis e dos contrários à criação do CNJ	Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro	Mestrado	Castro, Tatiana de Souza
2014	Conselho Nacional de Justiça e sociedade: gestão participativa e controle judiciário	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Mestrado	Silva, Camila Pellegrino Ribeiro da
2014	O Conselho Nacional de Justiça a partir do modo de regulação brasileiro nos pós fordismo	Universidade Presbiteriana Mackenzie	Mestrado	Garducci, Letícia Galan
2014	Os limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça no contexto do Estado constitucional brasileiro	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Mestrado	Silva, Deborah Leite da
2014	CNJ e judicialização: o reconhecimento do poder de atuação do CNJ pelo STF e suas consequências na judicialização	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Mestrado	Lima, Priscilla da Costa
2014	O CNJ e a reconfiguração do campo judiciário	Universidade Cândido Mendes	Mestrado	Werner, José Guilherme Vasi
2014	A reforma de gestão no Poder Judiciário do Rio de Janeiro: como os magistrados interpretam o papel exercido pelo CNJ	Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro	Mestrado	Souza, Karim Merz Fernandes de
2015	Atuação do Conselho Nacional de Justiça e independência jurisdicional: interfaces e interferências	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Doutorado	Moreira, Diogo Rais Rodrigues
2015	Dimensões operacionais nas relações extrajudiciais e interinstitucionais do Conselho Nacional de Justiça	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo	Doutorado	Lazari, Rafael José Nadim de
2015	Os limites constitucionais de atuação do Conselho Nacional de Justiça	Universidade de São Paulo	Mestrado	Bossler, Fábio Luís
2015	Controle democrático do Poder Judiciário: o processo político e o papel dos atores na criação do Conselho Nacional de Justiça	Universidade Federal do ABC	Mestrado	Silva, Patrícia Schoeps
2016	A administração da Justiça no Brasil e suas tendências paradoxais: influências dos matizes hegemônico e contra hegemônico no Poder Judiciário	Universidade Federal de Minas Gerais	Mestrado	Vieira, Luana Roussin Brasil
2016	Democracia e transparência pública: um estudo multicase sobre a efetividade das páginas de transparência de três órgãos públicos	Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Mestrado	Gonçalves, Amadeu Rodrigues

Tema: Disciplinar

Ano	Título	Universidade	Nível	Autor
2008	O Conselho Nacional de Justiça como instrumento de accountability horizontal	Universidade de Brasília	Mestrado	Rodrigues, Leandro do Nascimento
2009	Conselho Nacional de Justiça: limitações à atuação do órgão de controle do Poder Judiciário no Brasil	Universidade Federal de Pernambuco	Mestrado	Malta, Carolina Souza
2009	A atuação do Conselho Nacional de Justiça na aproximação entre Poder Judiciário e sociedade	Pontifícia Universidade Católica do Paraná	Mestrado	Alves, Carolina Fátima de Souza
2009	A atribuição regulamentar do Conselho Nacional de Justiça: um estudo sobre a concretização normativa (in)direta da constituição da república brasileira em nível regulamentar	Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais	Mestrado	Soares, Christiane Vieira
2011	O estado de papel construído num cenário de sangue e violência: Algumas tentativas de combate a grilagem e pacificação social no campo no estado do Pará	Universidade Federal do Pará	Mestrado	Santos, Gracilda Leão dos
2014	O controle disciplinar da magistratura e o perfil ético do magistrado	Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Doutorado	Martins Filho, Ives Gandra da Silva
2015	Como são julgados os juizes: uma análise do controle disciplinar do Conselho Nacional de Justiça: 2005-2013	Fundação Getúlio Vargas São Paulo	Mestrado	Franco, Ivan Cândido da Silva de
2015	A governança judicial do Conselho Nacional de Justiça nos Tribunais de Justiça Estaduais da Região Norte de 2009 a 2012	Universidade Federal do Pará	Mestrado	Lima, João Fernando Pereira
2015	A regulação dos serviços notariais e registrais: o caso europeu e a análise de formas de regulação	Universidade do Vale do Itajaí	Mestrado	Matoso, Everson Luís
2016	A conduta judicial ética teórica e aplicada contida em princípios e regras deontológicos abrangidos pelo sistema constitucional	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Mestrado	Araújo, Everton Amaral de
2008	A dignidade da pessoa humana e os princípios constitucionais do processo do contraditório e celeridade processual	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro	Mestrado	Duarte, Taciana Nogueira de Carvalho

Referências

- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 7, de 18 de outubro de 2005**. Disciplina o exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/images/stories/docs_cnj/resolucao/rescnj_07.pdf>.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 46, de 18 de dezembro de 2007**. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_46_18122007_29042014165333.pdf>.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 70, de 18 de março de 2009**. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2806>>.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 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: <http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_76_12052009_10102012220048.pdf>.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br//images/atos_normativos/resolucao/resolucao_125_29112010_16092014165812.pdf>.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução CNJ n. 175, de 14 de maio de 2013**. Cria as Tabelas Dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2504>>.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais ns. 1/1992 a 86/2015, pelo Decreto Legislativo ns 186/2008 e pelas Emendas constitucionais de revisão ns. 1 a 6/1994. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. 112 p.
- Fabiana Luci de Oliveira**
Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar (2006), com período sanduíche pela Northwestern University (2004-2005). Fez pós-doutorado em Ciência Política, pela USP (2009-2010), e especialização em Metodologia de Pesquisa, pela University of Michigan (2008). Diretora de Projetos do Departamento de Pesquisas judiciais do Conselho Nacional de Justiça
- Pâmela Tieme Barbosa Aoyama**
Graduada em Biblioteconomia pela Universidade de Brasília(2011). Tem experiência na área de Ciência da Informação. Bibliotecária do Conselho Nacional de Justiça
- BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm>
- BRASIL. Corregedoria Nacional de Justiça. **Provimento CNJ n. 12, de 6 de agosto de 2010**. Disponível em: < <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/1017893/1294906/pai+presente+provimento+CNJ-12-2010.pdf>>
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 3.367-1/DF**. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, 13 de abril de 2005. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371>>.
- RENAULT, S. R. T.; BOTTINNI, P. **Reforma do Judiciário**. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SADEK, M. T. **CNJ: o futuro na agenda**. In: Gilmar Ferreira Mendes; Fabiano Martins Silveira; Marco Aurélio Marraffon. (Org.). Conselho Nacional de Justiça - fundamentos, processo e gestão. São Paulo: Saraiva, 2016, p. 109-124.
- SADEK, M. T. **CNJ: impactos no Judiciário e na sociedade**. In: Stoco, Rui; Penalva, Janaína. (Org.). Dez Anos de Reforma do Judiciário e o nascimento do Conselho Nacional de Justiça. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, v. 1, p. 293-312.

ARTIGOS

Retrato do Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que Implique Inelegibilidade (CNCIAI)

Por Jaqueline Barbão

Fabiana Luci de Oliveira

Resumo: O artigo tem por objetivo analisar o Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA), proporcionando informações sobre sua estruturação, considerando o perfil das condenações e dos condenados (agente público, pessoa jurídica ou pessoa física), o tipo de ato ou crime praticado, e as penas aplicadas. Entre os principais resultados constatou-se limitação na qualidade dos dados, devidas à incompletude de informações nos processos cadastrados e ao sub-registro de processos quando comparado a outras fontes de dados, como o Selo Justiça em Números. Apesar dessas limitações, o cadastro permite conhecer, ainda que de forma aproximada, a atuação do Poder Judiciário no combate à prática de atos ímprobos, os tipos mais frequentes de ilegalidades praticadas, o tamanho do prejuízo causado aos cofres públicos e se houve reparação, a partir da restituição de valores ao erário.

PALAVRAS-CHAVE: Improbidade Administrativa, Poder Judiciário, CNCIA.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the National Registry of Convicted Persons by Administrative Misconduct (CNCIA), providing information on its structure, considering the profile of convictions (public agent, legal entity or individual citizen), the type of act or crime, and the penalties applied. Among the main results, we identified a limitation in the quality of data, due to incompleteness of information in the cases registered and to under-registration of cases when compared to other sources of data, such as the "Selo Justiça em Números". Despite these limitations, CNCIA allows knowledge, albeit in an approximate way, of the Judiciary's action against misconduct in public administration, the most frequent types of illegalities practiced, the size of the damage caused to the treasury, and the amount of recovered funds.

KEYWORDS: Administrative misconduct, Judiciary, CNCIA

Introdução

O Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa (CNCIA) foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), via Resolução nº 44, de 20 de novembro de 2007, tendo sido alterado pela Resolução nº 50, de 25 de março de 2008, e pela Resolução nº 172, de 8 de março de 2013, quando passou à designação de **Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade (CNCIAI)**. O CNCIAI é regulamentado pelo Provimento n. 29 da Corregedoria Nacional de Justiça, de 1º de março de 2013.

O Cadastro reúne informações do Poder Judiciário sobre pessoas físicas e jurídicas definitivamente condenadas por atos de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, e por atos que ocasionem a inelegibilidade do réu, nos termos da Lei Complementar nº 64/1990, e da Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como "Lei da Ficha Limpa".

Estão incluídas no CNCIAI condenações por danos ao erário, enriquecimento ilícito e violação aos princípios administrativos, e a partir de 2013 passaram a ser incluídas condenações pela prática de crimes em licitações, contra a ordem tributária, contra as finanças públicas e crimes em geral contra a administração pública, incluindo crimes como corrupção ativa e passiva, lavagem de dinheiro,

sonenação tributária, tráfico de influência e outros que tornam os responsáveis inelegíveis.

As informações necessárias para cadastramento, alteração e exclusão dos casos são fornecidas ao CNJ pelo juízo de execução da decisão condenatória transitada em julgado em ações de improbidade administrativa, ou pelo órgão colegiado que prolatou acórdão condenatório que ocasione inelegibilidade do réu. Os tribunais devem atualizar os dados até o dia 10 do mês subsequente ao trânsito em julgado das condenações¹.

Segundo o art. 5º da Resolução nº 172, o CNCIAI terá exposição permanente na internet, na página eletrônica do CNJ, com livre acesso, à exceção dos dados pessoais dos inscritos. Atualmente, para consultar a situação das pessoas inscritas no cadastro é preciso acessar o link: http://www.cnj.jus.br/improbidade_adm/consultar_requerido.php.

O presente artigo tem por objetivo apresentar o cadastro, proporcionando informações sobre sua estruturação, considerando o perfil das condenações e dos condenados (agente público, pessoa jurídica ou pessoa física), o tipo de ato ou crime praticado, e as penas aplicadas. Esse retrato permite conhecer parte da atuação do Poder Judiciário no combate à corrupção e no julgamento da improbidade administrativa no Brasil.

1. Provimento n. 29 da Corregedoria Nacional de Justiça. Disponível em: http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/provimento_cnj_29.pdf. Acesso em 03/08/2017.

O artigo que segue está estruturado em cinco seções. A primeira seção descreve o cadastro. A segunda, o tempo de tramitação e a taxa de congestionamento desses processos, recorrendo a outras fontes de dados do CNJ para aferição da qualidade da base de dados. A terceira seção apresenta o perfil das condenações, descrevendo quem são os condenados e as penalidades aplicadas. A quarta seção detalha os processos em que os condenados são agentes públicos, atentando para o partido no caso de cargos eletivos, recorrendo à fonte de dados do TSE. Por fim, em considerações finais, são sumarizados os principais destaques a partir do retrato realizado.

O Cadastro

O CNCIAI está estruturado em três entradas: processos, condenações e condenados, possuindo ao todo 43.993 processos cadastrados até o dia 21 junho de 2017, com 55.091 condenações e 34.768 condenados – ou seja, um mesmo processo pode trazer mais de uma condenação e cada condenado pode acumular condenações. Verificou-se que 26% dos processos estão incompletos, sem a informação das condenações e dos condenados. Considerando, então, os 32.474 processos para os quais as informações estão disponíveis nas três entradas, temos que 21% tiveram trânsito em julgado e 79% são decisões de órgão colegiado.

No que se refere ao perfil dos condenados, 4.478 são agentes públicos (12,9%), 479 são pessoas jurídicas (1,4%), e 29.811 são pessoas físicas (85,7%).

Nota-se um aumento considerável no número de processos autuados no ano de 2013 (Figura 1). Isso se deve, possivelmente, tanto à ampliação das situações previstas para inclusão no cadastro, quanto ao estabelecimento de metas específicas referentes ao julgamento de ações de improbidade administrativa (meta 18), e ao aperfeiçoamento e à alimentação do Cadastro (meta 19).

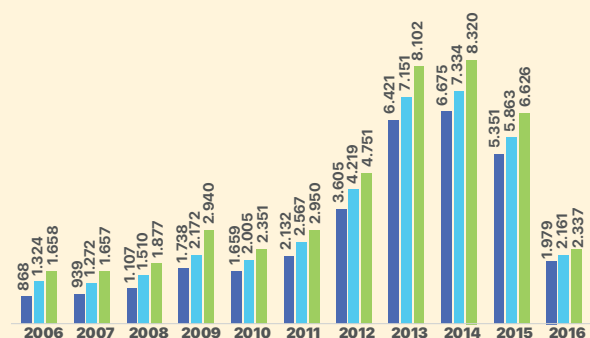
META 18 (2013) – Justiça Federal, Justiça Estadual, Superior Tribunal de Justiça, Justiça Militar Estadual e Justiça Militar da União
Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011.

META 19 (2013) – Justiça Federal, Estadual e Eleitoral
*Realização de parcerias entre o Conselho Nacional de Justiça, os Tribunais de Justiça, os Tribunais Federais, os Tribunais Regionais Eleitorais e os Tribunais de Contas, para aperfeiçoamento e alimentação do Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por ato de improbidade administrativa.*²

No ano de 2014, o volume de processos autuados continuou elevado, havendo um incremento significativo na quantidade de processos julgados nesse ano (Figura 2) - o que, em parte, se deve à presença de meta específica referente ao julgamento de ações de improbidade administrativa (meta 4).

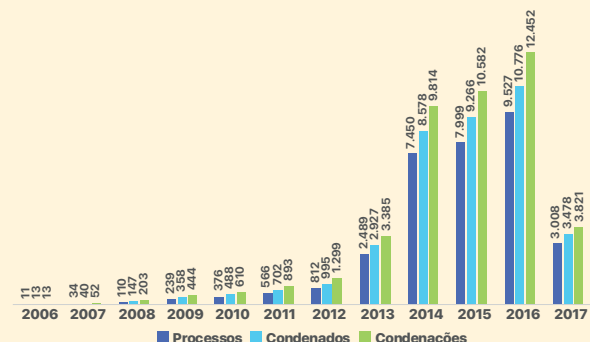
META 4 (2014) – Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Militar Estadual e Superior Tribunal de Justiça
*Identificar e julgar até 31/12/2014 as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, sendo que: na Justiça Estadual, na Justiça Militar da União e nos Tribunais de Justiça Militares Estaduais, as ações distribuídas até 31 de dezembro de 2012, e na Justiça Federal e no STJ, 100% das ações distribuídas até 31 de dezembro de 2011, e 50% das ações distribuídas em 2012.*³

Figura 1 – Total de processos julgados, condenados e condenações por ano de autuação (2006-2016)



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Figura 2 – Total de processos julgados, condenados e condenações, por ano de julgamento (2006-2017)



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

A partir de 2015 o volume de processos e condenações autuados diminuiu, mas a quantidade de processos julgados continuou elevada, havendo possível efeito das metas tanto para o ano de 2015, quanto para o ano de 2016.

META 4 (2015) – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa (STJ, Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Militar da União e dos Estados)

Identificar e julgar até 31/12/2015:

- Na Justiça Estadual, pelo menos 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2012;
- Na Justiça Federal, pelo menos 70% das ações

2. As metas para o Judiciário brasileiro no ano de 2013 podem ser acessadas pelo endereço: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad/metas-2013>. Acesso em 25/04/2017.
3. As metas para o Judiciário brasileiro no ano de 2014 podem ser acessadas pelo endereço: <http://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metad/metas-2014>. Acesso em 25/04/2017.

de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2013;

- Na Justiça Militar da União e dos Estados, as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2013; e
- No Superior Tribunal de Justiça, 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2012 e 60% das distribuídas até 31/12/2013.

META 4 (2016) – Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa (STJ, Justiça Federal, Justiça Estadual e Justiça Militar da União e dos Estados)

Identificar e julgar até 31/12/2015: 31/12/2016:

- Na Justiça Estadual, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2013;
- Na Justiça Federal, 70% das ações de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2014;
- Na Justiça Militar da União e dos Estados, as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2014; e
- No Superior Tribunal de Justiça, 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2013 e 70% das ações distribuídas em 2014.

Verificando o relatório de metas de 2016, lê-se que:

A partir de dados fornecidos pelos tribunais, o panorama nacional (Gráfico 10) mostra que, de todo o passivo de 130.322 processos distribuídos, foram julgados 66.490 processos, o que representa 51,02% de julgamento. Desses julgados, 21.048 foram relacionados à improbidade administrativa e 45.442 aos crimes contra a Administração Pública. Em termos percentuais, percebe-se que o julgamento das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública foi maior que o de improbidade administrativa, 56,73% e 41,91% respectivamente. (Relatório de Metas Nacionais do Poder Judiciário, 2016: 28)⁴

No relatório de 2014⁵, o percentual de cumprimento da meta relacionada à improbidade administrativa (Meta 4) foi de 46,41%, com 20.864 processos julgados. Em 2015⁶, foi de 48%, com 20.865 processos julgados. A partir dessas informações, percebe-se que há um número significativamente maior de processos identificados e julgados pelos tribunais do que aqueles registrados no CNCIAI, e que, uma vez que o percentual de cumprimento da meta é baixo em todos os anos, há um acúmulo crescente de processos não julgados.

A diferença observada entre a quantidade de processos indicada pelos tribunais nos relatórios de metas e a quantidade de processos autuados no cadastro é um indicativo de que o CNCIAI não está sendo atualizado com a frequência recomendada pelo CNJ.

É importante observar que o cadastro não inclui informação sobre a classe processual e, uma vez que um mesmo processo pode trazer condenação em decorrência de mais de um ato (ou crime) praticado, a separação das condenações entre improbidade administrativa, crimes contra a Administração Pública e ilegitimidade torna-se difícil, podendo um mesmo processo incidir em mais de um tipo de condenação.

Uma condenação por improbidade administrativa é capaz de fazer incidir a inelegibilidade quando preencher cumulativamente os seguintes requisitos: (i) decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado do Poder Judiciário; (ii) condenação em improbidade administrativa na modalidade dolosa; (iii) conduta ímproba que acarrete dano ao erário e enriquecimento ilícito; (iv) condenação à suspensão dos direitos políticos; (v) prazo de inelegibilidade não exaurido.

Mas nem toda situação que acarreta a inelegibilidade é decorrente de condenação por improbidade administrativa. Conforme o art. 1º, inciso I, alínea "e", da Lei Complementar nº 64/90, se tornam inelegíveis os réus condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de oito anos após o cumprimento da pena, pelos crimes:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

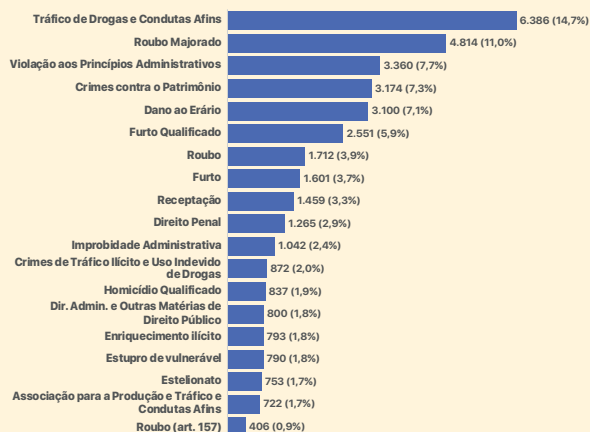
Como não se dispõe da classe processual no cadastro, os atos de improbidade administrativa foram classificados de acordo com os assuntos cadastrados. Observando os assuntos mais frequentes nas condenações, tem-se em primeiro lugar "tráfico de drogas e condutas afins", com 14,7% de incidência, seguido de "roubo majorado" (11%), e apenas em terceiro lugar aparece um assunto explicitamente atinente à Lei de Improbidade Administrativa, que é "violação aos princípios administrativos" (LIA - 8.429/92, art. 11), correspondendo a 7,3% das condenações.

4. Relatório de Metas 2016 disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b7f7805f5acce.pdf>. Acesso em 15/08/2017.

5. Relatório de Metas 2014 disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/a797135b7439c4c38c1df73f5fbaa6b.pdf>. Acesso em 15/08/2017.

6. Relatório de Metas 2015 disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/2610e043bc7d99c761fc5e33569c203c.pdf>. Acesso em 15/08/2017.

Figura 3 – Assuntos mais frequentes (condenações), no período de 2006 a 2016



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

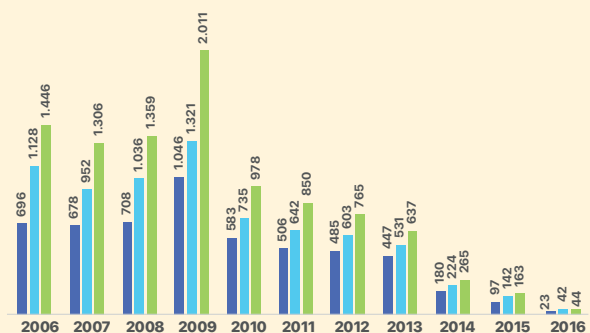
Outros assuntos diretamente relacionados à LIA são: dano ao erário (art. 10), quinto assunto mais recorrente, presente em 7,1% das condenações; improbidade administrativa, com 2,4% de incidência; e enriquecimento ilícito (art. 9), com 1,8% de ocorrência.

Considerando apenas os assuntos relativos à improbidade administrativa (categorias improbidade administrativa, dano ao erário, enriquecimento ilícito, violação aos princípios administrativos, direito administrativo e outras matérias de direito público), foram identificados 5.449 processos, que resultaram em 9.824 condenações. É sobre esses processos e condenações que esse artigo se debruça a partir daqui.

A **Figura 4** apresenta a distribuição anual de processos, condenados e condenações classificados pelos assuntos de improbidade administrativa, de acordo com o ano de autuação do processo. A maioria dos processos cadastrados (57%) teve autuação até 2009.

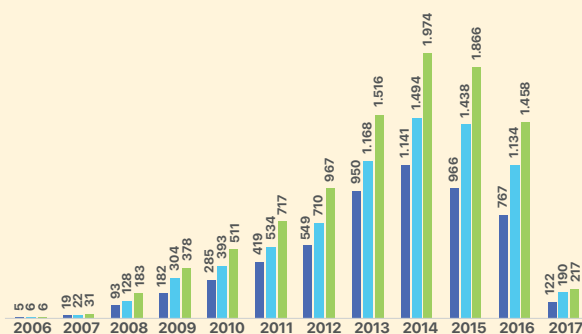
A **Figura 5** organiza essas mesmas informações de acordo com a data de julgamento dos processos. Quando selecionamos apenas os processos referentes a assuntos da LIA, o efeito aparente das metas diminui. Houve incremento na quantidade de processos julgados em 2014, mas há um recuo em 2015 e 2016.

Figura 4 – Total de processos julgados, condenados e condenações por ano de autuação para os processos relacionados à improbidade administrativa, no período de 2006 a 2016



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Figura 5 – Total de processos julgados, condenados e condenações por ano de julgamento para os processos relacionados à improbidade administrativa, no período de 2006 a 2017



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Isso reforça ainda mais a suposição de que o cadastro não está sendo alimentado com a frequência recomendada pelo CNJ, uma vez que a quantidade de processos julgados diminuiu a partir de 2015, distando das quantidades relatadas pelos tribunais nos relatórios de metas.

Tempo de tramitação e taxa de congestionamento

Uma das questões que se busca observar nesse artigo é o tempo de resposta do Poder Judiciário no julgamento dos casos de improbidade administrativa.

Convém fazer uma ressalva acerca do alcance dos dados do CNCIAI. Como já pontuado, foram localizados no período de 2006 a 2016, 5.449 processos cadastrados no CNCIAI, referentes aos assuntos de violação aos princípios administrativos, dano ao erário, enriquecimento ilícito, peculato, corrupção ou crimes da lei de licitações, assuntos esses diretamente associados à improbidade administrativa. No sistema Justiça em Números constam, apenas para o ano de 2016, um total de 8.964 processos novos cadastrados na classe processual Ação Civil de Improbidade Administrativa⁷. Portanto, a quantidade de processos de improbidade administrativa no CNCIAI em onze anos está abaixo do quantitativo de casos novos informados para o **Justiça em Números** em um ano, sugerindo uma subnotificação por parte dos tribunais, ou a excessiva demora em julgar processos dessa natureza.

A única base de dados que possibilita conhecer o universo de processos em tramitação na classe improbidade administrativa é a base do **Selo Justiça em Números**⁸, na qual constavam, para o ano de 2015, mais de 36 mil processos pendentes e 1.816 processos baixados - isso excluindo os tribunais de justiça estadual de São Paulo e Rio Grande do Norte, e os tribunais federais da 1ª e 3ª regiões, que não forneceram os dados. Essas comparações

7. Informação disponível em: <http://paineis.cnj.jus.br>. Acesso em 29/06/2017.

8. Para detalhamento do Selo Justiça em Números consultar <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros/selo-justica-em-numeros/atos-normativos>. Acesso em 29/06/2017.

revelam uma realidade preocupante, pois, se mantido esse ritmo decisório, ocorreria um acúmulo de processos no estoque, que demandaria muitos anos para ser zerado. Outra possibilidade, também danosa, seria a prescrição dos processos de improbidade administrativa.

Não se trata aqui de desconsiderar a contribuição do CNCIAL, mas sim de salientar a necessidade de acompanhamento diligente desse Cadastro, para que ele permita conhecer de forma mais precisa quem pratica atos ímprobos, quais são

as ilegalidades praticadas, qual é o prejuízo causado aos cofres públicos e se há ou não cumprimento das penas, em especial a restituição de valores ao erário.

Como no cadastro há apenas os processos julgados, foi necessário recorrer à base de dados do Selo, considerando o número de processos novos e o número de processos baixados e pendentes na classe improbidade administrativa, calculando, assim, a taxa de congestionamento⁹ (Tabela 1).

Tabela 1 – Processos de improbidade administrativa em 2015 e taxa de congestionamento, por tribunal

Ramo	Tribunal	Novos	Baixados	Pendentes	Taxa de Congestionamento
Estadual	TJ – Acre	23	5	93	94,9%
	TJ - Alagoas	59	0	614	100,0%
	TJ - Amapá	65	31	382	92,5%
	TJ - Amazonas	12	0	157	100,0%
	TJ - Bahia	72	185	1.717	90,3%
	TJ - Ceará	298	101	1.907	95,0%
	TJ - Distrito Federal	38	0	213	100,0%
	TJ - Espírito Santo	150	0	1.558	100,0%
	TJ - Goiás	459	126	2.738	95,6%
	TJ - Maranhão	458	180	3.658	95,3%
	TJ - Mato Grosso	257	6	1.867	99,7%
	TJ - Mato Grosso do Sul	139	24	662	96,5%
	TJ - Minas Gerais	573	413	4.072	90,8%
	TJ – Pará	198	0	1.589	100,0%
	TJ – Paraíba	141	46	921	95,2%
	TJ – Paraná	449	103	3.088	96,8%
	TJ - Pernambuco	198	2	1.124	99,8%
	TJ – Piauí	157	65	921	93,4%
	TJ - Rio de Janeiro	223	0	1.607	100,0%
	TJ - Rio Grande do Norte	-	-	-	-
	TJ - Rio Grande do Sul	10	7	299	97,7%
	TJ - Rondônia	8	4	14	77,8%
	TJ – Roraima	22	4	214	98,2%
	TJ - Santa Catarina	420	60	1.251	95,4%
	TJ - São Paulo	-	-	-	-
	TJ – Sergipe	62	0	572	100,0%
TJ - Tocantins	142	58	1.554	96,4%	
Total		4.633	1.420	32.792	95,8%
Federal	TRF 1ª Região	-	-	-	-
	TRF 2ª Região	169	58	1.361	95,9%
	TRF 3ª Região	-	-	-	-
	TRF 4ª Região	92	0	363	100,0%
	TRF 5ª Região	490	338	2.267	87,0%
	Total		751	396	3.991
Superior	STJ	1	0	6	100,0%
Total		5.385	1.816	36.789	95,3%

Fonte: Selo Justiça em Números, 2015

A taxa de congestionamento média para os casos de improbidade administrativa foi de 95,3% em 2015. No Brasil, a taxa total de congestionamento observada nesse ano foi de 72,2%, indicando um desempenho nos processos de improbidade administrativa muito aquém da média, demonstrando que esses casos tramitam com maior vagar.

Na Justiça Estadual, a menor taxa de congestionamento observada em casos de improbidade administrativa foi

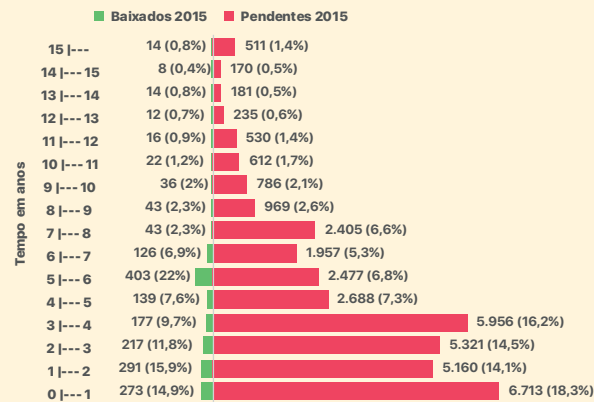
no TJRO, com 77,8% (embora a quantidade de casos identificados nessa classe temática seja baixa no tribunal). Na Justiça Federal, a menor taxa de congestionamento foi a do TRF da 5ª Região: 87,0%.

A **Figura 6** apresenta o tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa localizados na base do Selo em 2015. Nota-se que 32,4% do acervo (pendentes) têm menos de dois anos, e 63,1% têm menos de quatro anos

9. Taxa de Congestionamento (TC): indicador que determina o percentual de processos que tramitou durante um ano e que não foi baixado. É dada pela fórmula: $TC_{ano-1} = \frac{[Processos\ Baixados_ano]}{([Processos\ Baixados_ano] + [Casos\ Pendentes]_{(31/12/ano)})}$

de tramitação. Entre os casos decididos (baixados), 30,8% tiveram desfecho em menos de dois anos e 52,3% em menos de quatro anos.

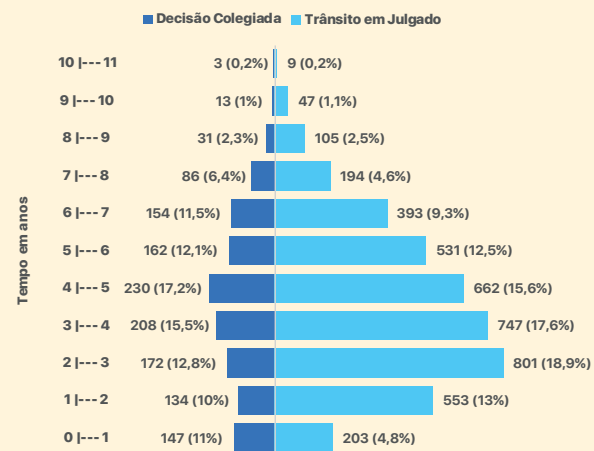
Figura 6 – Perfil dos processos por tempo de tramitação (base selo justiça em números 2015)



Fonte: Selo Justiça em Números, 2015

O tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa localizados no CNCIAI (Figura 7) não dista muito dos dados do Selo, uma vez que 54,3% deles tiveram trânsito em julgado há menos de quatro anos e 66,5% tiveram decisão colegiada há menos de cinco anos.

Figura 7 - Perfil dos processos por tempo de tramitação (base CNCIAI)



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

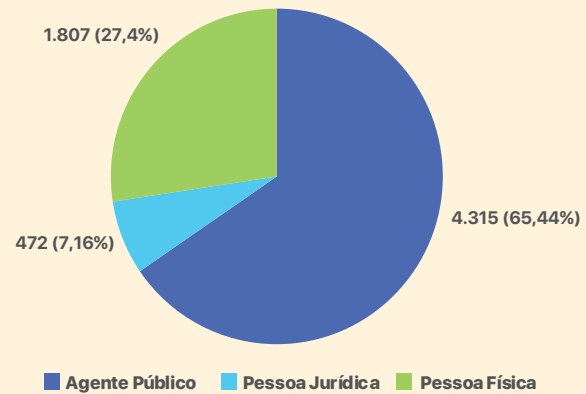
Perfil das condenações

O segundo aspecto de interesse está no perfil das condenações, considerando a categoria dos condenados (segmentados entre agentes públicos, pessoas jurídicas e pessoas físicas), e as penas imputadas (sendo as principais o pagamento de multa; a perda dos bens ou valores acrescidos indevidamente ao patrimônio; a devolução integral dos bens ou valores; a suspensão dos direitos políticos; a perda da função pública; a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário).

Com relação às categorias (Figura 8), a maioria dos condenados é constituída por agente público (65,4%), seguido de pessoas físicas (27,4%) e empresas (7,2%). Na

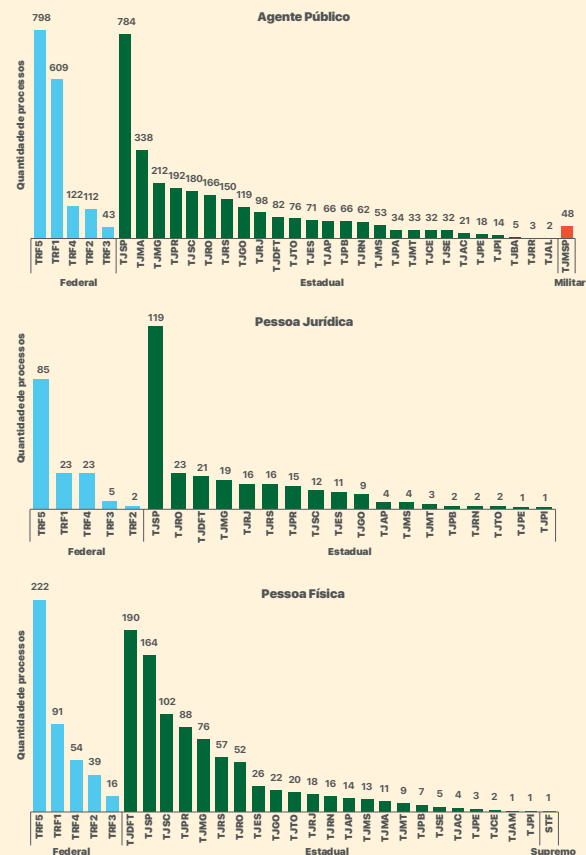
esfera federal, a maior parte dos processos que condenaram agentes públicos é oriunda do TRF-5 e do TRF-1. Já na esfera estadual, os maiores volumes de condenações de agentes públicos são do TJSP e TJMA (Figura 9).

Figura 8- Categoria dos condenados (agente público x pessoa física x pessoa jurídica), nos anos de 2006-2016



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Figura 9 – Total de processos julgados no período 2006-2016 por tribunal e categoria dos condenados (agente público, pessoa jurídica, pessoa física)

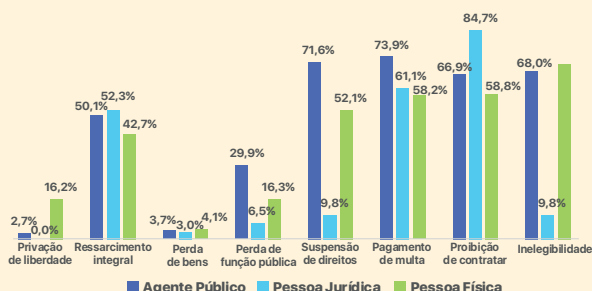


Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Os TRF-5 e TJSP também são responsáveis pela maior parte dos processos cadastrados pela condenação de empresas (pessoa jurídica). No que se refere à pessoa física, na esfera federal o TRF-5 é responsável pelo maior contingente de condenações cadastradas, sendo que na esfera estadual a maior quantidade de condenações de pessoas físicas está no TJDF, com o TJSP em segundo lugar.

No que se refere às penas imputadas (**Figura 10**), a maior parte dos agentes públicos foi condenada ao pagamento de multa (73,9%), suspensão de direitos (71,6%), inelegibilidade (68%), proibição de contratar (66,9%) e ressarcimento integral (50,1%). Pouco menos de um terço (29,9%) foi condenado à perda da função pública, e 2,7% à pena privativa de liberdade.

Figura 10 – Penas imputadas no período 2006-2016, por categoria dos condenados (agente público, pessoa jurídica, pessoa física)



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Tabela 2 – Penas imputadas no período 2006-2016, por categoria dos condenados (agente público, pessoa jurídica, pessoa física)

	Agente Público		Pessoa Jurídica		Pessoa Física	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Privação de liberdade	189	6.745	*	633	365	1.892
Ressarcimento integral	3.472	3.462	331	302	963	1.294
Perda de bens	259	6.675	19	614	92	2.165
Perda de função pública	2.071	4.863	*	592	*	1.890
Suspensão de direitos	4.966	1.968	62	571	1.177	1.080
Pagamento de multa	5.124	1.810	387	246	1.313	944
Proibição de contratar	4.638	2.296	536	97	1.328	929
Inelegibilidade	4.712	2.222	*	571	1.596	661

Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

No caso das pessoas físicas, a principal pena imposta é a inelegibilidade (70,7%), sendo que 58,2% foram condenadas ao pagamento de multa e 42,7% ao ressarcimento integral. Chama atenção que 16,2% tenham sido condenadas a penas privativas de liberdade. No caso das pessoas jurídicas, a pena mais frequente foi a proibição de contratar (84,7%), seguida do pagamento de multa (58,2%) e do ressarcimento integral (52,3%).

Um dado relevante a ser observado é o volume de condenações impostas pelo Poder Judiciário que implicaram em necessidade de ressarcimento de valores e/ou pagamento de multas, e o quanto de fato essas decisões foram cumpridas. Ou seja, qual o montante de recursos que o Poder Judiciário, a partir dessas condenações e aplicações de penalidades, conseguiu fazer voltar aos cofres públicos?

No período, as condenações cadastradas somam 1,9 bilhão de reais, e os valores efetivamente recuperados (executados) representam 2,7 milhões de reais - cerca de 0,1% do total nas condenações (Tabela 3), indicando o baixo êxito dessas medidas¹⁰.

Tabela 3 - Valores por tipo de condenação (multa, ressarcimento integral ou perda de bens), e percentual recuperado, em condenações por improbidade administrativa no período de 2006-2016

	Valor da Condenação	Valor Recuperado	% Recuperado
Ressarcimento Integral	R\$ 986.110.018,97	R\$ 1.896.780,66	0,192%
Perda de Bens	R\$ 32.848.983,32	R\$ 450,00	0,001%
Pagamento de Multa	R\$ 869.365.543,01	R\$ 856.883,74	0,099%

Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

Aqui é preciso ponderar dois aspectos: os entraves na etapa de execução judicial (um dos principais gargalos na prestação jurisdicional) e a qualidade da alimentação da base de dados.

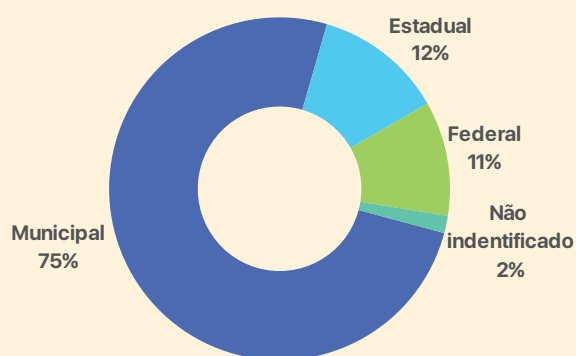
Agentes públicos

O CNCIAI tem cadastrados **4.291** condenados identificados como agentes públicos nos processos filtrados pelos assuntos de improbidade administrativa. Desses agentes, 727 são mulheres e 3.564, homens.

Temos entre os agentes públicos **2.013** condenados com cargo eletivo. Desses, **1.572** são prefeitos ou vice-prefeitos. Dessa forma, a maioria dos agentes públicos nas ações cadastradas é da esfera municipal (**Figura 11**).

10. Foram excluídos desse cálculo os dados referentes ao processo nº 20130710366044, uma vez que o valor do ressarcimento integral do dano cadastrado no CNCIAI para esse único caso é de R\$ 110.932.650.000,00, valor muito superior aos encontrados nos demais processos da base, e muito superior aos demais valores atrelados ao processo (perda de bens ou valores acrescidos ilícitamente ao patrimônio: R\$ 1.111.111,00 e pagamento de multa: R\$ 100.731.322,00).

Figura 11 – Percentual de agentes públicos condenados por esfera de atuação



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

A **Figura 12** apresenta os assuntos inscritos nas Leis de Improbidade e de Inelegibilidade pelo(s) qual(is) os agentes públicos foram condenados, de acordo com a decisão transitada em julgado ou órgão colegiado, num total de **6.934** condenações. Violação aos princípios administrativos, dano ao erário e improbidade administrativa abarcam cerca de 80% das condenações¹¹.

Figura 12 - Assuntos mais frequentes entre os agentes públicos (condenações)



Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade, DPJ/CNJ 2017

O CNCNAI não possui a informação do partido político dos condenados. Para obter essa informação foi realizada uma busca por CPF e nome do condenado no Repositório de dados eleitorais. Foi considerado o partido mais recente, quando encontrado. O resultado é uma estimativa, mesmo que imprecisa, para o perfil dos cargos eletivos por partido político. A imprecisão se deve à possibilidade de mudança de partido ao longo do tempo, à existência de homônimos, entre outros aspectos que afetam a qualidade dos registros.

Não foi possível identificar a filiação partidária de 16,3% dos condenados. Para aqueles que se obteve essa identificação, o PMDB representa 15,9% dos casos – dado que não surpreende, por ser o partido com o maior número de prefeituras, e prefeitos e vices serem os principais cargos eletivos cadastrados no CNCNAI. Na sequência, aparecem PSDB, com 13,1%; PTB, com 8,6% e PFL com 8,4% (**Tabela 4**).

Tabela 4 – Perfil dos cargos eletivos por partido político

Partido	Eletivos	% Eletivos
Não identificado	425	16,3%
PMDB	415	15,9%
PSDB	342	13,1%
PTB	225	8,6%
PFL	219	8,4%
PP	174	6,7%
PDT	121	4,6%
PPS	119	4,6%
PT	108	4,1%
PL	101	3,9%
PSB	89	3,4%
PV	41	1,6%
PSC	32	1,2%
DEM	30	1,1%
PR	24	0,9%
PRP	17	0,7%
PT do B	15	0,6%
PTC	14	0,5%
PMN	12	0,5%
PSL	12	0,5%
PPB	11	0,4%
PST	11	0,4%
PTN	11	0,4%
PC do B	8	0,3%
PRTB	8	0,3%
PRB	7	0,3%
PSDC	7	0,3%
PHS	5	0,2%
PSD	5	0,2%
PRONA	3	0,1%
PAN	1	0,0%

Fonte: Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade e Repositório de dados eleitorais¹².

Considerações finais

O **Cadastro Nacional de Condenações Cíveis por Ato de Improbidade Administrativa e Inelegibilidade (CNCNAI)** é um dos principais canais de publicização e transparência da atividade do Poder Judiciário no combate à corrupção e no julgamento da improbidade administrativa no Brasil.

Esse artigo buscou apresentar o cadastro, destacando sua estruturação, o perfil dos condenados, o tipo de ato ou crime praticado, assim como as penas aplicadas.

O primeiro aspecto de destaque é que o CNCNAI possui 44 mil processos cadastrados, mas 26% deles não possuem informações sobre as partes, sugerindo problemas no preenchimento dos dados. O segundo aspecto é que, quando comparados os dados do CNCNAI, filtrados por assuntos relativos à improbidade administrativa, com os

11. O que é esperado, uma vez que nesse relatório artigo optamos optou-se por selecionar apenas os assuntos ligados à improbidade administrativa. Outros assuntos podem aparecer, uma vez que um mesmo processo pode ser classificado em mais de um assunto.

12. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotSites/pesquisas-eleitorais/candidatos.html>. Acesso em: 07/06/17.

dados da base do Selo Justiça em Números, identificados pela classe processual improbidade administrativa, parece haver uma subnotificação no Cadastro, indicando que não está sendo atualizado com a frequência recomendada pelo CNJ.

O recurso à base do Selo permitiu, também, a identificação da taxa de congestionamento média para os casos de improbidade administrativa, que foi de 95,3% em 2015, indicando que esses processos tramitam com grande vagar. O tempo de tramitação dos processos de improbidade administrativa localizados no Cadastro indicaram que 54,3% deles tiveram trânsito em julgado há menos de quatro anos e 66,5% tiveram decisão colegiada há menos de cinco anos.

Em termos de conteúdo, os dados do CNCIAI permitiram identificar que a maioria dos condenados por improbidade administrativa é agente público (65%), sendo os maiores contingentes de processos oriundos dos TRF-5 e TRF-1 na esfera federal, e dos TJSP e TJMA, na esfera estadual.

No que se refere às penas, a maior parte dos agentes públicos foi condenada ao pagamento de multa (73,9%), suspensão de direitos (71,6%) e inelegibilidade (68%), com cerca de 30% condenados à perda da função pública, e 2,7% à pena privativa de liberdade.

O dado mais inquietante revelado pela exploração do cadastro refere-se à execução das penas. Do total de R\$ 1,9 bilhão de valores devidos por condenação judicial, apenas R\$ 2,7 milhões foram efetivamente executados – o que corresponde a 0,1% do valor total.

Apesar das limitações existentes no cadastro, ele permite conhecer, ainda que de forma aproximada, a atuação do Poder Judiciário no combate à prática de atos ímprobos, os tipos mais frequentes de ilegalidades praticadas, o tamanho do prejuízo causado aos cofres públicos e se houve reparação, a partir da restituição de valores ao erário.

É mister que algumas alterações sejam adotadas no sentido de melhorar a qualidade dos dados existentes no cadastro. Entre as alterações que agregariam maior precisão e qualidade às informações do cadastro estão o acompanhamento da alimentação de dados, que hoje é descentralizada; a inclusão da classe processual dos autos nos quais ocorre a condenação por ato de improbidade administrativa ou qualquer condenação que importe na inelegibilidade do réu, bem como os dados referentes ao réu (se é ou não ocupante de cargo público, qual o cargo ocupado, etc.).

Com a implementação de uma nova versão para o CNCIAI feita pela Corregedoria Nacional de Justiça, em agosto de 2017, espera-se que esses problemas sejam minimizados, uma vez que a partir 23/08/2017 o Cadastro passou a ser alimentado automaticamente com dados inseridos pelo sistema eletrônico processual de cada tribunal¹³.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números: ano-base 2015. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbb344931a933579915488.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Metas nacionais do Poder Judiciário: 2009 - 2013. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/Relatorio_final_2009_a_2013_Resumo_Executivo_02_06_2014.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório metas nacionais do Poder Judiciário: 2014. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/07/a797135b7439c4c38c1df73f5fbfaa6b.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório metas nacionais do Poder Judiciário: 2015. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/07/2610e043bc7d99c761fc5e33569c203c.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Relatório metas nacionais do Poder Judiciário: 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/05/64acb190bee63682ea4b7f7805f5acce.pdf>>. Acesso em: 9 nov. 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Corregedoria Nacional de Justiça. Provimento nº 29, de 1 de março de 20136. Dispõe sobre a responsabilidade pela inclusão, alteração e exclusão de dados no Cadastro Nacional de Condenados por Ato de Improbidade Administrativa e por Ato que implique Inelegibilidade - CNCIAI. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/corregedoria/images/pdf/provimento_cnj_29.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2017.

13. Ver notícia em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/85291-cadastro-de-improbidade-e-inelegibilidade-tem-nova-versao>. Acesso em 01/09/2017.

Jaqueline Barbão

Possui graduação em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (2003) e mestrado em Estatística pela Universidade Estadual de Campinas (2007). Tem experiência na área de Probabilidade e Estatística, Séries Temporais e Finanças. Atualmente é analista judiciária - especialidade estatística do Conselho Nacional de Justiça.

Fabiana Luci de Oliveira

Doutora em Ciências Sociais pela UFSCar (2006), com período sanduíche pela Northwestern University (2004-2005). Fez pós-doutorado em Ciência Política, pela USP (2009-2010), e especialização em Metodologia de Pesquisa, pela University of Michigan (2008). Diretora de Projetos do Departamento de Pesquisas judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

ARTIGOS

Sistemas de Julgamento Concentrado de Demandas Repetitivas e Formação de Precedentes Judiciais: Realidade e Desafios

Por Lucas Delgado

Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Davi Ferreira Borges

Resumo: Com a entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil completou-se um ciclo de medidas legislativas voltadas ao tratamento de casos redundantes e à valorização dos precedentes judiciais no Brasil, formando-se um conjunto normativo composto por vários instrumentos como a repercussão geral, o rito de julgamento de recursos repetitivos nos tribunais superiores e os incidentes de resolução de demandas repetitivas. Este trabalho pretende abordar como a consolidação legislativa desses sistemas de julgamento concentrado de demandas repetitivas e formação de precedentes foi associada a um cenário de eficiência, coesão e racionalidade no sistema processual brasileiro e alguns obstáculos à sua concretização identificados no banco nacional de dados criado pelo artigo 5º da Resolução CNJ 235, de 2016. A exposição de motivos do Novo Código de Processo Civil e algumas obras dedicadas ao tema são utilizadas para ilustrar a correlação estabelecida entre os sistemas de julgamento concentrado de demandas repetitivas e formação de precedentes judiciais e o ganho de eficiência, coesão e racionalidade no processo civil brasileiro. As disfuncionalidades do referido sistema são apontadas tendo por base três parâmetros principais de análise: a) a sobreposição de ordens de sobrestamento de processos por múltiplos temas; b) o tempo médio de julgamento dos temas e de sobrestamento de processos, e; c) as dificuldades de formação e aplicação dos precedentes obrigatórios. A conclusão é no sentido de que a transição de um sistema jurídico de filiação romano-germânica para um sistema protagonizado pelos precedentes judiciais demanda uma mudança cultural e sua racionalidade depende não somente de previsões dogmáticas, mas também da atuação consistente e coordenada dos tribunais.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário; Novo Código de Processo Civil; demandas repetitivas; precedentes judiciais; sistema jurídico; tribunais.

Abstract: As the Brazilian new Civil Procedural Code came into force in 2016, a cycle of many legislative measures towards the judicial precedent's importance and the treatment to redundant cases was completed. Actually, normative systems were built with a variety of instruments like the general repercussion, the "repetitive appeals" procedure in the Superior Courts and the repetitive cases procedure in the lower Courts. This essay approaches the connection between the concentrated decision-making process for repetitive cases and the judicial precedent formation systems stated by the Civil Procedural Code and the consolidation of an efficiency, cohesion and rationality scenario. It also aims at some points of malfunctioning detected in the data base created by the Resolution 235. The Civil Procedural Code's exposition of motives and some literature related to the theme are used to illustrate the link between the redundant cases ruling and binding precedent's systems and the increase of efficiency expected in the Brazilian procedural reality. The obstacles for that are pointed out based on three parameters: a) the multiplicity of suspension orders on the same case based on many themes; b) the time gap from the creation of the theme and the binding decision and the time of cases' suspension, and; c) the difficulties to produce and apply the binding precedents. The paper proposes that the transition from a roman-germanic law system to a system led by judicial precedents requires a cultural change and its rationality depends not only on dogmatic provisions but also on a consistent and coordinated work from Courts.

KEYWORDS: Judiciary; new Civil Procedural Code; repetitive cases; judicial precedents; law system; courts.

Introdução

A Lei 13.105, de 2015 tem o objetivo de tornar a prestação jurisdicional mais célere e coesa no Brasil, preservando a segurança jurídica e isonomia entre os jurisdicionados. Esses objetivos estão anunciados já na Exposição de Motivos do Novo Código de Processo Civil que entrou em vigor em 2016 e nortearam diversas intervenções pontuais como a tentativa de simplificação dos sistemas recursal e cautelar até então vigentes.

No que se refere aos precedentes judiciais, o Código aposta no reforço à eficácia das decisões proferidas no

julgamento de recursos repetitivos e na criação do incidente de resolução de demandas repetitivas, que teria sido o último episódio de uma série de modificações legislativas voltadas à valorização dos precedentes judiciais.

No próximo tópico, veremos como esse conjunto de normas se apresenta e como é entendido por parte da literatura dedicada ao assunto. A intenção é identificar um discurso por parte da doutrina que associa esse movimento na direção da força dos precedentes a um processo de crescente racionalidade, no qual são atingidos objetivos relacionados às ideias de segurança jurídica, isonomia, coesão e, especialmente, celeridade e eficiência.

No segundo tópico serão discutidas algumas disfuncionalidades nos ditos microsistemas de julgamento de casos repetitivos e formação de precedentes obrigatórios evidenciadas a partir dos dados que integram o banco nacional criado pelo artigo 5º da Resolução CNJ 235, de 2016, e como esses problemas comprometem o atingimento dos objetivos do próprio Código.

No tópico que se refere à adoção de um direito de precedentes no Brasil serão fornecidas explicações possíveis para os problemas apresentados, como as dificuldades de se conciliar sistemas de formação de precedentes predominantemente indutivos em uma estrutura judicial verticalizada e que ainda funciona centrada na atuação dos tribunais e na produção de teses e súmulas aplicáveis dedutivamente.

A conclusão é no sentido de que, frente à adaptação cultural que marca uma transição tão forte de sistemas jurídicos distintos, a racionalidade dos sistemas de julgamento de demandas repetitivas e formação de precedentes depende tanto das normas quanto de uma atuação coerente, constante e cooperativa por parte dos tribunais.

1. Sistemas de julgamento de demandas repetitivas e formação de precedentes judiciais vinculantes e a racionalização do processo civil brasileiro

O Código de Processo Civil de 2015 foi concebido partindo de uma premissa que se tornou lugar-comum quando se pensa no sistema judicial brasileiro: os procedimentos carecem de uma dose de simplificação que conduza à entrega célere e eficiente da prestação jurisdicional e, por conseguinte, à realização do princípio do acesso a uma ordem jurídica justa.

É a própria Exposição de Motivos da Lei 13.105, de 2015, que apresenta o Código de Processo Civil como um conjunto de normas com "*o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo, porque mais rente às necessidades sociais e muito menos complexo*".¹ Por certo, um empreendimento normativo que se propõe a produzir respostas para problemas tão arraigados na prática jurídica dos tribunais brasileiros não pode limitar suas iniciativas e mudanças a um ou poucos aspectos do processo civil como existente até sua entrada em vigor.

Com efeito, o Código de Processo Civil traz uma série de inovações que ora valorizam a redução da formalidade, como, por exemplo, a extinção das ações cautelares nominadas; ora primam pela uniformização de suas regras, como na consagração do despacho que ordena a citação como o evento gerador da prevenção para o conhecimento de causas conexas.

Há outras providências, contudo, cujo impacto no sistema jurídico é mais profundo e as repercussões almejadas alcançam diversos objetivos como a coesão, a celeridade e eficiência do sistema processual. É o que se passa com o caráter obrigatório atribuído a precedentes judiciais gerados no julgamento de mecanismos de catalisação de demandas de massa e de grande repercussão social,

econômica ou jurídica, previsto no artigo 927, inciso III do referido Código.²

A já citada Exposição de Motivos se refere ao conjunto de normas que regulamenta o julgamento de questões de repercussão geral pelo STF, o rito de julgamento de recursos especiais repetitivos dirigidos ao STJ e o incidente de resolução de demandas repetitivas de competência dos tribunais locais, nos seguintes termos:

Criou-se o incidente de julgamento conjunto de demandas repetitivas, a que adiante se fará referência.

Por enquanto, é oportuno ressaltar que levam a um processo mais célere as medidas cujo objetivo seja o julgamento conjunto de demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito, por dois ângulos: a) o relativo àqueles processos, em si mesmos considerados, que, serão decididos conjuntamente; b) no que concerne à atenuação do excesso de carga de trabalho do Poder Judiciário – já que o tempo usado para decidir aqueles processos poderá ser mais eficazmente aproveitado em todos os outros, em cujo trâmite serão evidentemente menores os ditos "tempos mortos" (= períodos em que nada acontece no processo).³

O ganho de eficiência resultante do julgamento conjunto de demandas de massa, previsto no Código de Processo Civil, é apontado por Cerqueira (2017, p. 439) como um valor capaz de redefinir a própria compreensão do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Em suma, o potencial do conjunto normativo que compõe os sistemas de julgamento de demandas repetitivas e formação de precedentes de gerar eficiência e solucionar os históricos problemas de congestionamento do Poder Judiciário permitiria a interrupção da tramitação dos processos redundantes para que a eles seja aplicada a tese jurídica definida por meio dos novos institutos e ritos procedimentais.

Segundo Cerqueira (2017, p. 439-440):

Nessa senda, pode-se construir, ou melhor, vislumbrar uma novel definição, interpretação, ao princípio da inafastabilidade da jurisdição a partir da nova sistemática processual construída desde a reforma do CPC de 1973 e reforçada com novos institutos com o novo CPC (especialmente com o incidente de resolução de demandas repetitivas) com vistas a implementar uma solução eficaz aos problemas gerados pelos conflitos de massa. Com efeito, destes (conflitos de massa) surgiram os processos repetitivos e, com estes, intensificou-se parte da obstrução generalizada dos órgãos do judiciário, do excesso de trabalho dos magistrados e serventuários da justiça, da lentidão da prestação jurisdicional, entre outros problemas.

Os novos instrumentos processuais representam uma nova ideia dos contornos do princípio da inafastabilidade e a "re-equalização" interna deste princípio ante a ponderação que se faz entre as vertentes do acesso amplo, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional. Noutras palavras, os novos institutos demonstram um privilégio à uniformização da tese jurídica e o resultado final do conflito, em detrimento do

1. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Exposição de Motivos, pág. 25

2. "Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

(...) III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;"

3. BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*: Exposição de Motivos, pág. 27.

acesso – em princípio, desnecessário – dos processos repetitivos aos tribunais.

A capacidade da sistemática prevista no Novo Código de Processo Civil de identificar, antecipar a proliferação de litígios e oferecer resposta rápida ao jurisdicionado nas questões jurídicas repetidas pode ser entendida a partir da análise das consequências práticas e processuais da fixação de um precedente obrigatório.

Uma vez formado um precedente judicial qualificado pelo artigo 927 do CPC com força vinculante, ao receber um novo processo acerca da mesma controvérsia jurídica já decidida, o juiz pode, desde logo, indeferir liminarmente o pedido, uma vez constatado que o pleito contraria a tese firmada pelos tribunais ou conceder a tutela de evidência quando o que se busca é a reafirmação do precedente.

Em grau de recurso, o magistrado relator também está autorizado a negar provimento ou antecipar os efeitos da tutela recursal caso a decisão recorrida aplique ou destoe do entendimento fixado pela própria Corte ou pelos tribunais superiores, respectivamente. Estes últimos, por sua vez, podem receber e dar provimento a recursos ou mesmo devolver a matéria às demais Cortes para juízo de retratação em matérias decididas segundo o rito de julgamento de recursos repetitivos ou na apreciação de questões de repercussão geral.

Cabe, ainda, à parte que se vê prejudicada por uma decisão em sentido oposto a uma tese jurídica firmada no julgamento de uma matéria de repercussão geral, ou de acordo com o rito de julgamento de recursos repetitivos ou, ainda, em incidente de resolução de demandas repetitivas, contornar as exigências recursais e fazer seu caso conhecido diretamente pelo tribunal que firmou a tese vinculante por meio da reclamação.

Essa estrutura piramidal, aparentemente hermética e perfeitamente hierarquizada de formação e aplicação dos precedentes formados a partir dos mecanismos de julgamento concentrado de casos repetidos, é vista como um elemento de racionalização da prestação jurisdicional no Brasil. Bueno (2017, p. 818) afirma que:

Independentemente do lugar em que a matéria está tratada, contudo, importa destacar que o *caput* do art. 926 quer evidenciar qual é o papel que o CPC de 2015 que emprestar aos “precedentes judiciais”, inclusive a título de racionalização e uniformização dos entendimentos obteneíveis como resultado da prestação jurisdicional.

Para muitos, o Código de Processo Civil de 2015 é a última etapa de uma série de modificações legislativas tendentes a valorizar a força dos precedentes no sistema jurídico brasileiro, as quais teriam se sucedido desde a Emenda Constitucional 45, de 2004, num processo contínuo e linear de crescente racionalidade.

De Pinho e Rodrigues (2017, p. 283, 284) chegam a afirmar que:

Constata-se, por outro lado, uma nítida tendência evolutiva no sentido de se emprestar cada vez mais importância à jurisprudência e aos precedentes judiciais, na esteira do que já ocorre em muitos

ordenamentos filiados ao sistema continental-europeu.

O fenômeno da concessão de maior eficácia às decisões judiciais pode ser identificado nas numerosas reformas havidas na legislação processual brasileira nas últimas décadas. Em decorrência dessas consecutivas modificações, encontram-se, em nosso sistema atual, precedentes com eficácia de níveis distintos, quais seja, persuasivos, impeditivos de recursos e, em grau máximo, vinculantes.

A atribuição de força vinculante aos precedentes judiciais é sobremaneira conveniente para a racionalidade da jurisdição em um país de dimensões continentais como o nosso, no qual o grande número de tribunais estaduais e federais inspira, necessariamente, uma superior preocupação com a uniformidade do direito.

De fato, desde que a Emenda Constitucional 45, de 2004 previu o requisito da repercussão geral para a admissibilidade dos recursos extraordinários interpostos perante o Supremo Tribunal Federal, a legislação processual brasileira foi alvo de sucessivas alterações, iniciadas pelas Leis 11.418, de 2006 e 11.672, de 2008, que regulamentaram a repercussão geral e o rito de julgamento de recursos especiais repetitivos, respectivamente, e completadas pelo Código de Processo Civil que criou, no âmbito dos tribunais locais, o incidente de resolução de demandas repetitivas.

Esse arcabouço normativo é usualmente retratado como a resposta à necessidade de se dotar o sistema judicial de maior eficiência, previsibilidade, segurança e racionalidade. Didier Junior e Cunha (2016, p. 588) apresentam as referidas normas da seguinte maneira:

Os casos repetitivos podem ser processados e julgados por meio de técnicas processuais que confirmam racionalidade à solução a ser conferida aos inúmeros processos, com observância à isonomia e à segurança jurídica.

A edição da súmula vinculante, o recurso especial, o recurso extraordinário e o recurso de revista repetitivos, bem como o incidente de resolução de demandas repetitivas constituem mecanismos adequados a conferir uma solução mais ágil, econômica, isonômica e segura às questões repetitivas.

As ideias de coesão e organicidade das normas que tratam dos diversos institutos mencionados acima levaram Didier Junior e Cunha (2016, p. 590) a identificar a existência de dois microssistemas correlatos na legislação processual brasileira:

O objetivo do IRDR e dos recursos repetitivos é conferir tratamento prioritário, adequado e racional às questões repetitivas. Tais instrumentos destinam-se, em outras palavras, a gerir e decidir os casos repetitivos.

Além de gerir os casos repetitivos, o IRDR e os recursos repetitivos também se destinam a formar precedentes obrigatórios, que vinculam o próprio tribunal, seus órgãos e os juízos a ele subordinados.

O IRDR e os recursos especial e extraordinário repetitivos, compõem, por isso, dois microssistemas, cada um deles relacionados a uma de suas funções.

Eles integram o microsistema de gestão e julgamento de casos repetitivos (art. 928, CPC) e pertencem ao microsistema de formação concentrada de precedentes obrigatórios.

Não há como não notar a presença maciça de adjetivos que associam as normas que cuidam dos recursos extraordinários com repercussão geral, os recursos repetitivos e os incidentes de resolução de demandas repetitivas às noções de segurança, coerência, sistematização, eficiência e racionalidade.

Por um lado, alguma sistematização dos mecanismos de identificação, gerenciamento e julgamento de litígios reproduzidos em massa tende a produzir mais racionalidade e eficiência do que nenhum tratamento a este fenômeno da modernidade, que é a proliferação de conflitos semelhantes. A concentração de decisões gera, ao menos *a priori*, mais segurança e coesão do que uma profusão de julgados que tratam cada caso isoladamente, fornecendo decisões atomizadas e, muitas vezes conflitantes, para múltiplos casos idênticos.

A crença ou torcida no sentido de que a previsão de sistemas normativos voltados ao tratamento das demandas repetitivas e formação de precedentes judiciais obrigatórios sejam capazes de, per se, conduzir o sistema judicial brasileiro a um cenário de efetiva racionalidade e crescente eficiência ainda esbarra na falta de evidências empíricas.

Como bem advertiu Moreira (2007, p. 307) ao comentar os possíveis efeitos práticos da adoção, no sistema brasileiro, das Súmulas Vinculantes, “*esse não é o único terreno em que costuma manifestar-se, no Brasil, aquilo a que um autor arguto designou como ‘the political tradition of making empirical arguments without empirical support’.*”

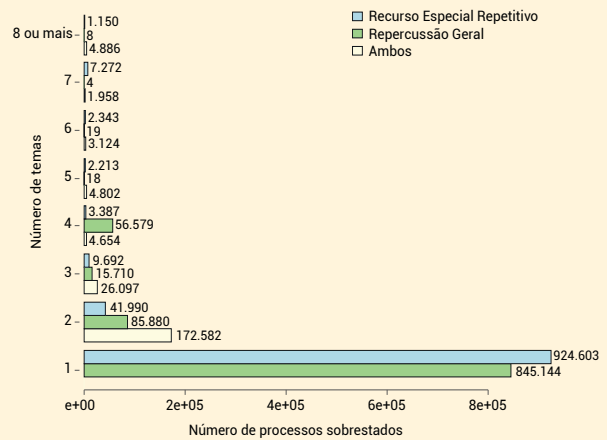
No sentido de analisar este cenário de maior eficiência e racionalidade, projetado por uma parte da doutrina especializada quando da análise das normas processuais atinentes ao julgamento de casos repetidos e formação de precedentes judiciais vinculantes, este trabalho foca, no tópico que se segue, em alguns diagnósticos obtidos a partir do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios criado pela Resolução CNJ235, de 2016.

2. Sobreposição temática, demora excessiva no julgamento dos temas e aplicação da tese aos processos sobrestados e seus efeitos colaterais

O número absoluto de temas discutidos no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal chama atenção por si só. São 990 temas de recurso especial repetitivo e 996 temas de repercussão geral. Esses números, contudo, não representam a existência de quase 2000 controvérsias jurídicas totalmente dissociadas umas das outras.

O que se percebe é a incidência de múltiplos temas acerca de matérias muito semelhantes, conexas ou mesmo idênticas no âmbito de cada tribunal e até mesmo entre eles.

O reflexo desta sobreposição temática na massa de processos sobrestados em todo o País é sensível, uma vez que o total de processos sobrestados, vinculados a temas de repercussão geral, recurso especial repetitivo ou incidentes de resolução de demandas repetitivas no Brasil é de 2.357.858 feitos. Observe-se o Gráfico 1:



Fonte: Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios

O número de processos sobrestados por mais de um tema de repercussão geral e recurso especial repetitivo é bastante significativo, representando mais de 20% do total de processos sobrestados. Observa-se por intermédio do gráfico 1 que cerca de 845 mil processos (36%) estão sobrestados por somente um tema de repercussão geral (RG) e 924 mil (39%) por somente um tema de recurso repetitivo (RR). Há cerca de 68 mil processos sobrestados por mais de um tema de recurso repetitivo, 158 mil processos sobrestados por mais de um tema de repercussão geral e mais de 218 mil processos sobrestados por mais de um tema de recurso repetitivo e repercussão geral ao mesmo tempo.

Como regra geral, os números caem consideravelmente quando se eleva o número de temas de repercussão geral ou recurso especial repetitivo aos quais um mesmo processo está vinculado, com exceção de 56.579 processos estarem sobrestados por 4 temas de repercussão geral ao mesmo tempo, e 7.272 processos estarem vinculados a 7 temas de recurso especial repetitivo.

Os dados apontam para uma realidade bastante complexa e de difícil gerenciamento por parte dos tribunais uma vez que a solução do mérito de um tema ao qual um determinado processo está vinculado não necessariamente representa a possibilidade de seu julgamento definitivo porquanto um outro tema sobre ele incidente pode permanecer pendente de decisão.

Alguns exemplos ilustram essa realidade. Somente no Superior Tribunal de Justiça são 17 temas que versam acerca de questões processuais relativas à competência para o julgamento de causas. Desses, os temas 480, 481 e 482 trataram da questão do foro competente para a liquidação individual de sentença proferida em ação civil pública. Os dois processos paradigmas dos referidos temas, de relatoria do Ministro Luís Felipe Salomão, foram julgados em 19 de outubro de 2011, e enquanto os temas 480 e 481 somam pouco mais de 150 processos sobrestados em todo o País, o tema 482 possui 4.701

feitos aguardando a aplicação da tese já firmada pela Corte. Curiosamente, o processo paradigma do tema 482 é o Recurso Especial 1.247.150/PR, transitado em julgado em 16 de fevereiro de 2012, enquanto o caso modelo do tema 480 é o Recurso Especial 1.243.887/PR, que só veio a transitar em julgado depois da decisão dos embargos de declaração, em 16 de dezembro de 2016.

Se há dificuldades em se firmar teses com os níveis de certeza e segurança almejados pelo Código de Processo Civil para temas tão próximos como os mencionados acima no qual as discussões se restringiam à questão específica da competência, que dirá para temas como os de número 539 e 936, ambos de recurso especial repetitivo, nos quais, muito embora a matéria seja relativa aos litígios envolvendo entidades de previdência privada e seus participantes, um trata da competência para processamento e julgamento dessas causas e o outro da possibilidade de litisconsórcio passivo, nas ações revisionais ajuizadas pelos participantes, entre a entidade de previdência e o patrocinador.

Enquanto o primeiro tema teve decisão de mérito transitada em julgado no último dia 5 de outubro, o segundo permanece pendente de decisão no Superior Tribunal de Justiça. O tema 539 tem 966 processos sobrestados a ele vinculados nos tribunais brasileiros, enquanto o tema 936 tem 1.222 feitos aguardando a fixação da tese pelo STJ, não sendo difícil se cogitar a existência de ações nas quais as duas questões sejam objeto de controvérsia, uma vez que nosso sistema processual não veda a cumulação de pedidos e causas de pedir ou mesmo a formulação de pedidos contrapostos no curso de uma mesma ação.

É preciso considerar que as chamadas demandas de massa são quase sempre acompanhadas por um outro fenômeno que é a advocacia exercida em caráter semi-industrial, na qual grandes escritórios se especializam na veiculação de determinadas ações judiciais com argumentações pré-definidas e passíveis de reprodução e disseminação como verdadeiros produtos de prateleira colocados à disposição de um mercado de potenciais litigantes.

Por outro lado, essas causas geradas em linhas de produção, em geral, se dirigem contra o Poder Público, grandes empresas dos ramos bancário ou de telecomunicação, os quais também se especializam na adoção de teses de defesa que, por vezes, apostam na eternização do litígio para alavancar seu poder de barganha.

Essas podem ser as razões por trás da existência de múltiplos temas acerca de questões como extinção do crédito tributário pela prescrição – são 9 temas de recurso especial repetitivo sobre este assunto no Superior Tribunal de Justiça – ou mesmo para a pluralidade de discussões acerca de juros em contratos bancários, que somam 17 temas de recurso especial repetitivo no STJ dos quais os temas 24 a 28, 246 e 247 e 618 a 620 versam sobre três conjuntos de questões praticamente idênticas.

As situações aqui mencionadas são apenas ilustrativas de dificuldades que ainda se impõem à racionalização dos sistemas de julgamento de processos repetitivos e formação de precedentes judiciais que não se circunscrevem ao Superior Tribunal de Justiça. Mesmo o Supremo Tribunal Federal enfrentou questões adjacentes à possibilidade

de fracionamento de execuções de precatórios contra a Fazenda Pública nos temas de repercussão geral 18, 58, 148 e 755.

Quando se fala em sobreposição temática na repercussão geral chama atenção a variedade de assuntos que chegam à Corte Constitucional brasileira. Se nos temas de repercussão geral 208 e 837, por exemplo, o Supremo Tribunal Federal enfrentará questões relativas às tensões entre publicidade e liberdade de manifestação do pensamento e os direitos fundamentais à intimidade, privacidade e honra e responsabilidade civil por ofensas veiculadas em diferentes veículos de mídia, no passado, quando o STF apreciou os temas 35 e 274, teve que reconhecer o caráter infraconstitucional de discussões acerca da legalidade de cobranças de pulsos além da franquia por empresas de telefonia, lidando, portanto, com um assunto completamente diverso e de nenhuma relevância para a defesa da Constituição.

Muito embora a multiplicação de temas acerca de questões conexas, correlatas ou mesmo idênticas prejudique o gerenciamento do conjunto de processos sobrestados pelos tribunais inferiores, a sobreposição temática interna aos tribunais superiores é normalmente equacionada mediante a organização de pautas que acabam por agregar esses temas semelhantes para julgamento conjunto.

Problema que enseja maior desafio, neste particular, é a sobreposição temática entre temas de recurso especial ou de revista repetitivo e de repercussão geral. O exemplo mais lapidar talvez seja o dos temas de recurso especial repetitivos 298 a 304, que tratavam da competência, prescrição e mérito de pretensas diferenças na correção dos saldos de cadernetas de poupança decorrentes de expurgos inflacionários oriundos de planos econômicos das décadas de 1980 e 1990 (Bresser, Verão, Collor I e Collor II), os quais foram julgados, no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, em 6 de maio de 2011, e cuja decisão permanece pendente da solução a ser dada pelo Supremo Tribunal Federal aos temas de repercussão geral 264, 265, 284 e 285.

Os referidos temas de repercussão geral, pendentes de apreciação no Supremo Tribunal Federal desde então, acumulam 461.881 processos (19,5%) de todos os processos paralisados em todo o Poder Judiciário brasileiro e os efeitos do acordo celebrado entre representantes dos poupadores e das instituições financeiras, homologado pelo Supremo Tribunal Federal no último 1º de março, ainda estão por ser apurados.

Mas não é só. O número de processos sobrestados por pelo menos um tema de recurso especial repetitivo e repercussão geral ao mesmo tempo chega aos 41.990 em todo o Brasil. Como afirmado em passagem anterior, essa realidade aponta para a impossibilidade de se solucionar a controvérsia mesmo depois de fixada a tese por um dos tribunais superiores. Em suma, é sempre possível que a discussão constitucional seja prejudicial à questão legal decidida pelo STJ, bem como que uma controvérsia constitucional dirimida pelo STF não ofereça diretamente solução para um litígio que envolva uma questão infraconstitucional ainda pendente no STJ.

As perplexidades enfrentadas por tribunais e juízes de

todos os graus de jurisdição para aplicação de teses e precedentes vinculantes a processos que se encontram vinculados a diversos temas sobrepostos em instâncias diferentes não passaram despercebidas ao legislador quando da elaboração do Código de Processo Civil de 2015. Tanto assim que o § 4º do artigo 976 veda expressamente que esse fenômeno venha a ocorrer entre o incidente de resolução de demandas repetitivas e os demais instrumentos de julgamento de processos redundantes ou construção de precedentes obrigatórios:

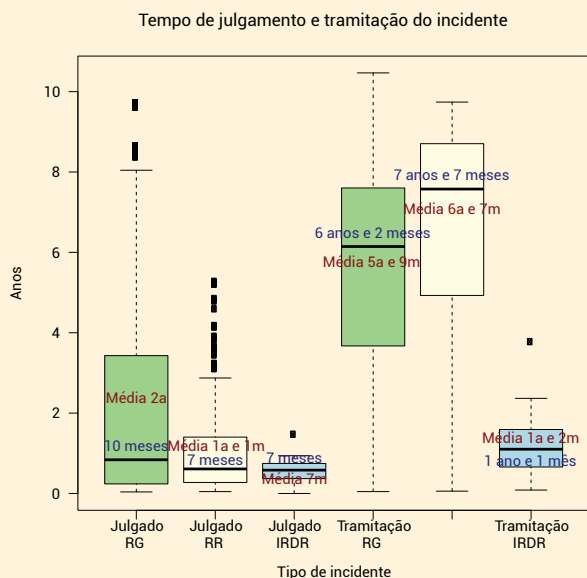
Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:

(...)

§ 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva.

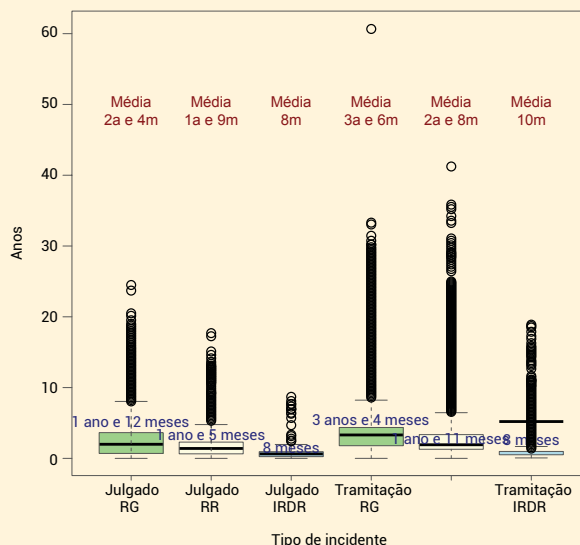
A preocupação do legislador se justifica na medida em que o congestionamento de questões semelhantes ou idênticas em mais de um tema de recurso repetitivo ou repercussão geral geralmente induz à demora. A lentidão dos sistemas de julgamento de demandas repetitivas e produção de decisões judiciais vinculantes se manifesta não somente na formação destes precedentes, mas também na sua aplicação, como veremos nos Gráficos 2 e 3.

Gráfico 2: Tempo médio de tramitação dos temas de repercussão geral, recurso repetitivo e IRDR



Fonte: Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios

Gráfico 3: Tempo médio de sobrestamento de processos vinculados a temas de repercussão geral, recurso repetitivo e IRDR



Fonte: Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios

O Gráfico 2 mostra o tempo médio e a mediana do tempo de tramitação dos temas de repercussão geral, recurso repetitivo e incidente de resolução de demandas repetitivas, sendo apurado de duas formas distintas.

O tempo médio de tramitação dos temas cujos méritos já foram julgados foi aferido por meio da média do número de meses entre a data da criação do tema, a afetação do recurso ao rito dos repetitivos ou a admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas e a data do julgamento do mérito do tema pelo órgão competente. O tempo médio de tramitação dos temas cujos méritos ainda não foram decididos foi calculado pelo número médio de meses entre a data de criação do tema, a afetação do recurso ao rito dos repetitivos ou a admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas e o presente (21 de maio de 2018).

A mediana, por sua vez, reflete o tempo de tramitação que a metade dos temas demoraram para ter seu julgamento de mérito, no caso dos temas já decididos, e o tempo de tramitação da metade dos temas que ainda não tiveram a firmação da tese jurídica a ser aplicada aos processos repetitivos ou de repercussão geral, o que tende a evitar distorções temporais geradas por temas que estejam nos extremos, em termos de tempo de tramitação, ou seja, aqueles que demoraram muito mais do que a maior parte dos temas para serem decididos e aqueles que foram decididos em espaço temporal muito mais exíguo que a maior parte dos temas.

Já o Gráfico 3 aponta para o tempo médio e para a mediana do tempo de sobrestamento dos processos conforme eles estejam vinculados a temas de repercussão geral, recurso repetitivo ou incidente de resolução de demandas repetitivas, os quais foram apurados de duas formas distintas.

O tempo médio de sobrestamento de processos que já foram julgados foi calculado pela média dos meses transcorridos entre a data da decisão de sobrestamento e a data de seu julgamento. O tempo médio de sobrestamento

dos processos que ainda não foram julgados foi calculado pela média de meses decorridos entre a data da decisão que determinou o sobrestamento e o presente (21 de maio de 2018).

A mediana, por sua vez, reflete o tempo de tramitação que a metade dos processos sobrestados demoraram para ser julgados, no caso dos já decididos, e o tempo de tramitação da metade dos processos sobrestados que ainda não foram decididos. Situação que tende a evitar distorções temporais geradas por processos que estejam nos extremos em termos de tempo de sobrestamento, ou seja, aqueles que demoraram muito mais do que a maior parte dos feitos para serem decididos e aqueles que foram decididos em espaço temporal muito mais exíguo que a maior parte dos demais processos sobrestados.

Percebe-se claramente no Gráfico 2 que os temas que permanecem mais tempo pendentes de decisão de mérito, tendem a permanecer pendentes. Os temas de recurso repetitivos pendentes tramitam, em média, há mais de 6 anos e os temas de repercussão geral ainda não decididos no mérito foram criados, em média, há mais de 5 anos, enquanto os incidentes de resolução de demandas repetitivas ainda não julgados estão pendentes, em média, há mais de 1 ano. Mesmo se considerados os temas que já foram decididos, a demora é considerável. Os temas de recursos repetitivos julgados demoraram, em média, 13 meses da afetação à decisão de mérito. Os temas de repercussão geral sobre os quais o Supremo Tribunal Federal já deliberou demoraram, em média, 2 anos para serem solucionados e os incidentes de resolução de demandas repetitivas já decididos pelos tribunais levaram 7 meses de sua admissão ao julgamento do mérito da questão repetitiva.

O tempo necessário para a formação do precedente judicial obrigatório reflete-se na sua aplicação à massa de processos que se encontram sobrestados aguardando a fixação da tese jurídica a ser aplicada. Não sem razão, os processos que ainda se encontram sobrestados vinculados a temas de recurso repetitivo estão paralisados, em média, há 2 anos e 8 meses e os que aguardam a decisão acerca da repercussão geral do recurso extraordinário dormitam há 3 anos e 6 meses. Os processos que estavam sobrestados em razão da afetação de matérias ao rito de julgamento de recursos repetitivos ou pelo reconhecimento de repercussão geral da questão veiculada em recursos extraordinários assim permaneceram por aproximadamente 2 anos (21 meses no caso dos recursos repetitivos e 28 meses no caso da repercussão geral).

A nítida percepção desta realidade explica a edição da Lei 13.256, de 2016, que se antecipou à entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil para já produzir alterações em seu texto, dentre as quais destacaríamos a revogação expressa do § 10 do artigo 1.035 e § 5º do artigo 1.037.

Os referidos dispositivos, expurgados do Código de Processo Civil antes mesmo que pudessem entrar em vigor, previam que as ordens de suspensão de processos em razão do reconhecimento de repercussão geral da matéria versada em recurso extraordinário ou da afetação de determinada discussão ao rito de julgamento dos recursos especiais repetitivos cessaria automaticamente 1 ano após a sua determinação, fazendo com que os feitos retomassem seu curso normal.

Os dados constantes dos Gráficos 2 e 3 demonstram que, caso tivessem entrado em vigor, os referidos dispositivos teriam o condão de fazer ruir a organicidade e coesão do próprio sistema de formação de precedentes obrigatórios, uma vez que, passado 1 ano da ordem de sobrestamento, ela seria revogada automaticamente e os feitos aglutinados para solução única voltariam a ser decididos de forma pulverizada, cada um a seu tempo e sem qualquer padronização de entendimento.

É importante salientar, contudo, que disposição semelhante permanece vigente com relação ao incidente de resolução de demandas repetitivas. Diz o parágrafo único do artigo 980 do CPC:

Art. 980. O incidente será julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

Parágrafo único. **Superado o prazo previsto no caput, cessa a suspensão dos processos prevista no art. 982, salvo decisão fundamentada do relator em sentido contrário.**

Muito embora seja percebida de forma muito menos drástica do que o verificado em relação ao tempo médio de sobrestamento de processos vinculados a temas de repercussão geral ou de recurso repetitivo, os processos suspensos em razão de temas de incidente de resolução de demandas repetitivas nos tribunais locais já aguardam solução, em média, há 10 meses.

A tendência de reprodução do cenário de atraso verificado com relação aos outros dois institutos de formação de precedentes obrigatórios (repercussão geral e recursos repetitivos) é inegavelmente presente uma vez que o incidente de resolução de demandas repetitivas entrou em vigor há pouco menos de 2 anos. Em outras palavras, com menos de 2 anos de existência do incidente, os processos sobrestados a ele vinculados nos tribunais já estão paralisados, em média, há 10 meses.

Se a média de tempo de sobrestamento de processos vinculados a temas de incidente de resolução de demandas repetitivas já é alta se tomado em conta o tempo de vigência do instituto, cabe mencionar que 60.503 processos estão sobrestados há mais de um ano, ou seja, 40,4% do total de processos sobrestados por IRDR já ultrapassou o prazo previsto no parágrafo único do artigo 980, isso em apenas 2 anos da entrada em vigor do NCPC.

O contexto leva à conclusão de que o referido dispositivo caminha para o mesmo destino que tiveram o § 10 do artigo 1.035 e § 5º do artigo 1.037 do novo Código, qual seja: a revogação ou, em outra hipótese, para a completa ineficácia e negativa de aplicação por juízes e tribunais.

As dificuldades para formação definitiva dos precedentes obrigatórios e aplicação das teses jurídicas fixadas no julgamento de temas de repercussão geral ou de recurso repetitivo se manifestam de outras formas. Note-se, por exemplo, que dos 10 temas com o maior número de processos sobrestados no Brasil, 4 já tiveram o acórdão de mérito publicado pelo tribunal superior competente (Tabela 1):

Tema	Situação	Número de processos sobrestados
Recurso Especial repetitivo 731	Pendente de decisão de mérito	413.125
Repercussão geral 264	Pendente (Sobrestado por 24 meses)	366.163
Repercussão geral 265	Pendente (Sobrestado por 24 meses)	207.175
Repercussão geral 285	Pendente (Sobrestado por 24 meses)	116.919
Repercussão geral 810	Acórdão de mérito publicado em 20/11/2017	105.406
Repercussão geral 503	Acórdão de mérito publicado em 28/09/2017	104.997
Recurso Especial repetitivo 905	Acórdão de mérito publicado em 02/03/2018	79.869
Repercussão geral 246	Acórdão de mérito publicado em 12/09/2017	69.379
Repercussão geral 284	Pendente (Sobrestado por 24 meses)	63.616
IRDR 9 do TJSP	Pendente de decisão de mérito	62.405

Em todos os casos de repercussão geral assinalados na Tabela 1, houve a interposição de embargos de declaração, fator que, a despeito da ausência de efeito suspensivo automático na referida espécie recursal, tem inibido a disseminação da tese fixada pelos tribunais superiores no número significativo de processos sobrestados vinculados a cada um deles.

No caso dos temas de recurso especial repetitivos 731 e 905, além das decisões serem extremamente recentes, cumpre assinalar que se manifesta, aqui também, o fenômeno da sobreposição temática em relação aos temas 787 e 810 de repercussão geral. Enquanto o primeiro já está julgado e transitado em julgado, o tema 810, como afirmado acima, muito embora julgado e com acórdão de mérito já publicado, aguarda a decisão dos embargos de declaração para transitar em julgado.

À demora para a formação dos precedentes judiciais obrigatórios se segue a dificuldade para fazê-los aplicados aos processos que estavam aguardando a fixação da tese jurídica a ser reproduzida. O período de apuração dos números constantes da Tabela 2 se inicia com o recebimento de informações pelo banco nacional de dados de demandas repetitivas e precedentes obrigatórios criado pela Resolução CNJ 235, de 2016, o que ocorreu em setembro daquele ano⁴. Assim, dos processos que estavam sobrestados àquela época, foram listados os 10 temas de repercussão geral e recurso repetitivo nos quais houve o maior número de julgamentos desde então:

Tema	Situação	Número de processos julgados
Repercussão geral 350	Transitado em julgado em 03/05/2017	20.320
Recurso Especial repetitivo 303	Transitado em julgado em 18/02/2015	19.228
Repercussão geral 313	Transitado em julgado em 08/10/2014	17.574
Recurso Especial repetitivo 246	Transitado em julgado em 27/11/2012	16.715
Recurso Especial repetitivo 618	Transitado em julgado em 10/02/2014	14.351
Repercussão geral 702	Transitado em julgado em 02/04/2014	13.337
Repercussão geral 5	Transitado em julgado em 12/04/2016	12.506
Recurso Especial repetitivo 304	Transitado em julgado em 18/02/2015	12.351
Repercussão geral 660	Transitado em julgado em 06/08/2013	11.805
Recurso Especial repetitivo 724	Transitado em julgado em 10/08/2015	11.400

Note-se que dos 10 temas listados, aquele com o mais recente trânsito em julgado da decisão de mérito data de pouco mais de 1 ano atrás. Os demais temas com decisão de mérito transitada em julgado com maior reflexo na massa de processos sobrestados em todo o País estão decididos definitivamente pelos tribunais superiores há mais de 2 anos.

Não há como ignorar, também, que dois dos temas que registraram o maior número de processos julgados desde setembro de 2016 referem-se às já mencionadas questões relativas a pretensas diferenças de correção monetária decorrentes de expurgos inflacionários gerados por planos econômicos da década de 1990, nos quais ocorre a já citada multiplicidade de temas entre questões repetitivas e de repercussão geral coincidentes no Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

De tudo o que se viu nos dados debatidos acima, o que se percebe é uma realidade na qual a sobreposição temática acerca de matérias idênticas, semelhantes ou conexas dentro dos tribunais superiores ou, até mesmo e principalmente entre eles, a demora excessiva para a formação dos precedentes judiciais vinculantes e as dificuldades para a efetiva aplicação das teses jurídicas aos processos que por elas aguardam em todo o País colocam em xeque a projeção de um processo civil mais coeso, célere, eficiente e, portanto, racional, feita a partir do conjunto de normas do Código de Processo Civil de 2016 que instituiu os sistemas de julgamento concentrado de demandas repetidas e formação de teses jurídicas de observância obrigatória por juízes e tribunais.

A construção de um esquema normativo bem engendrado em torno da identificação, aglutinamento e julgamento de casos redundantes e construção de precedentes vinculantes, longe de ser a linha de chegada dessa corrida por racionalização e simplificação de procedimentos, constitui-se em seu ponto de partida.

4. Resolução/CNJ nº 235, de 13 de julho de 2016:

Art. 13. O STJ, o TSE, o TST, o STM, os Tribunais Regionais Federais, os Tribunais Regionais do Trabalho e os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal deverão implementar as ferramentas tecnológicas necessárias para alimentação do banco nacional de dados previsto no art. 5º desta Resolução.

§ 1º A alimentação dos dados iniciará em 1º de setembro de 2016.

3. Direito de Precedentes: uma mudança cultural na forma de se produzir o direito e a necessidade de uma prática constante e consistente de cooperação institucional entre os tribunais

A ideia de se agregar as demandas semelhantes para produção de uma solução jurídica única a ser replicada para todas elas, que torna o precedente o epicentro de uma onda de julgamentos que se espalha do órgão judicial central (tribunais superiores ou locais) para os da extremidade (varas, juizados e juízes) do sistema representa mais do que somente uma técnica de descongestionamento do Poder Judiciário.

Cappelletti (1993, p. 133) já falava de um encontro entre as duas grandes famílias jurídicas do Ocidente, representada pela edição de textos legislativos relevantes em países de tradição anglo-saxônica e pela crescente valorização dos precedentes judiciais nos países filiados ao *civil law* da Europa continental. Para Picardi e Nunes (2011, p. 114), a intenção do Código de Processo Civil de 2016 de obrigar os tribunais a velar pela estabilidade de sua jurisprudência representa "a ressonância do movimento de convergência entre a *civil* e a *common law*".

Por óbvio, a transição de um direito produzido, predominantemente, pelo legislador para um direito de precedentes impõe uma mudança na própria forma de operação e compreensão do sistema jurídico. Segundo Gonçalves (2013, p. 224):

É o *operar normativo* no paradigma das nuances supracitadas que aparta, em verdade, os sistemas, sendo de relevo destacar as palavras de Benjamin N. Cardozo: "A *common law* não segue uma trajetória que parte de verdades preestabelecidas, de validade universal e inflexível, para chegar a conclusões delas derivadas por dedução. Seu método é indutivo, e extrai suas generalizações de proposições particulares".

Assim, não é a existência de leis escritas, a *juridicização* dos costumes sociais ou o *stare decisis* que, isoladamente, caracterizam o *common law*, senão o *método de aplicação e desenvolvimento* do direito em contraposição àquele manejado nos ordenamentos de raiz romano-germânica. Esse *direito desenvolvido pelos juízes* não decorre de qualquer previsão normativa, senão de um modo de pensar a aplicação normativa e uma ordenação particular dos institutos jurídicos

Essa diferença na forma de produção do direito parece não ter sido, ainda, perfeitamente compreendida e manejada pelas Cortes produtores dos precedentes obrigatórios. As decisões dos temas de repercussão geral, recursos repetitivos e incidentes de resolução de demandas repetitivas ainda são reduzidas a verbetes, agora denominados de teses firmadas, que correspondem exatamente às súmulas jurisprudenciais que, por sua vez, são reminiscências das previsões dos códigos e leis que caracterizam o direito de inspiração romano-germânica.

Apesar de gerado no ambiente judicial, o produto do direito de precedentes, tal e qual se passa no direito legislado, é uma afirmação que se pretende objetiva, universal e

completa. Como alerta Streck (2005, p. 95):

(...) subjacente a essa prática está o paradigma metafísico-objetificante, no interior do qual os verbetes, as súmulas e os assim denominados "entendimentos jurisprudenciais dominantes" *nada mais são do que tentativas metafísicas de universalização/generalização conceitual*, como se fosse possível alcançar essências, desconsiderando, assim, o aparecer da singularidade dos casos. Consequentemente, o ato de aplicação do jurista resumir-se-á à mera subsunção do caso àquele significante, produzindo uma "perfeita" simetria entre o dito "universal" e o fato singular a ser "subsumido".

As dificuldades sentidas na aplicação das teses firmadas no julgamento dos temas de repercussão geral, recursos repetitivos e incidentes de resolução de demandas repetitivas aos processos sobrestados a eles vinculados se justifica, em parte, pela ausência dessa simetria perfeita entre o caso singular suspenso na vara, na secretaria da turma julgadora ou da câmara do tribunal de justiça ou mesmo no órgão competente para análise da admissibilidade dos recursos especiais e extraordinários e a tese abstrata fixada pelos tribunais superiores.

Há sempre um pedido não abarcado pela tese, uma causa de pedir não apreciada pelo tribunal que fixou o entendimento a ser aplicado ou mesmo um tópico da decisão recorrida não enfrentado pelo tribunal superior ou pelo órgão que julgou o mérito do incidente de resolução de demandas repetitivas. Diante dessa circunstância, o tribunal se vê obrigado a determinar múltiplas vinculações dos processos a um número cada vez maior de temas e a força atribuída pelo Código de Processo Civil aos precedentes vai se esmaecendo e deixando de trazer resultados para a irremediável 'constipação' processual.

Como bem explicam Barroso e Mello (2016, p. 40):

A lógica do *judge made law* é, contudo, a inversa. Nela, a norma é gerada por um raciocínio **indutivo**. Primeiro, decide-se o caso concreto. Depois, infere-se dele a tese universalizável que permitirá a solução de casos idênticos no futuro. No *judge made law* e, portanto, na formulação de um precedente normativo, **o julgamento começa pela premissa menor**. Apenas depois de decidida esta, passa-se à formulação da proposição maior. Quando o tribunal define a tese, torna genérica a orientação que solucionou o caso concreto, de forma a que possa servir de norte para a decisão de casos semelhantes.

A substituição do direito produzido de cima para baixo, por meio de proposições de caráter abstrato e universal e com pretensão de completude e objetividade a serem aplicadas dedutivamente por um direito produzido *bottom-up*, do caso particular para o geral, não é realizada de forma automática e seus efeitos podem não ser tão auspiciosos no sentido de gerar um processo civil mais coeso, eficiente e racional como se supunha quando da entrada em vigor do Novo Código de Processo Civil.

Talvez seja necessário contar com a participação das partes interessadas na delimitação do objeto da controvérsia a ser dirimida de forma concentrada pelos tribunais e estender os mecanismos de solução concentrada de demandas redundantes às questões de fato comuns que caracterizam

os litígios de massa. Como destaca Cabral (2007, p. 127) ao apresentar o procedimento previsto na legislação alemã no qual o nosso IRDR busca inspiração (*Musterverfahren*):

(...) não é difícil identificar o objeto do incidente coletivo: no *Musterverfahren* decidem-se apenas alguns pontos litigiosos (*Streitpunkte*) expressamente indicados pelo requerente (apontados concretamente) e fixados pelo juízo, fazendo com que a decisão tomada em relação a estas questões atinja vários litígios individuais. Pode-se dizer, portanto, que o mérito da cognição no incidente compreende elementos fáticos ou questões prévias (*Vorfragen*) de uma relação jurídica ou de fundamentos da pretensão individual.

Ressalte-se que o objeto da cognição judicial neste procedimento pode versar tanto sobre questões de fato como de direito, o que denota a possibilidade de resolução parcial dos fundamentos da pretensão, com a cisão da atividade cognitiva em dois momentos: um coletivo e outro individual.

Esse detalhe é de extrema importância pois evita uma potencial quebra da necessária correlação entre fato e direito no juízo cognitivo. Vale dizer, se na atividade de cognição judicial, fato e direito estão indissociavelmente imbricados, a abstração excessiva das questões jurídicas referentes às pretensões individuais poderia apontar para um artificialismo da decisão, o que não ocorre aqui, com a vantagem de evitar as críticas aos processos-teste.

Independentemente das soluções que serão indicadas para superação das dificuldades apresentadas no tópico anterior, o certo é que uma mudança de tamanha proporção no sistema jurídico brasileiro não funcionaria na plenitude de suas capacidades de forma espontânea.

Neste sentido, talvez a grande contribuição dada pela Resolução CNJ235, de 2016 tenha sido a criação de uma verdadeira rede de governança de precedentes judiciais nos tribunais formada pela atuação conjunta e cooperativa dos vários Núcleos de Gerenciamento de Precedentes.

Iniciativas como o "Repercussão Geral em Pauta" - um informativo circular que dá ciência aos tribunais acerca do manejo da repercussão geral pelo Supremo Tribunal Federal e suas possíveis consequências no âmbito de cada Corte - produzido pelo Núcleo de Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal certamente contribuem para o aperfeiçoamento dos sistemas de julgamento de casos repetidos e formação de precedentes vinculantes.

Vale citar, ainda, a cooperação na área de tecnologia da informação oferecida pelo Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região e Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, os quais estão desenvolvendo módulos do Processo Judicial eletrônico - PJ-e para geração automática dos dados exigidos pela Resolução CNJ 235, de 2016.

A otimização dos sistemas de julgamento de demandas repetitivas e formação de precedentes judiciais obrigatórios depende, portanto, tanto de uma prática consistente, constante e colaborativa por parte dos tribunais, quanto de um arcabouço normativo que compreenda a guinada na

direção de um direito de precedentes dada pelo Código de Processo Civil de 2016.

4. Notas Conclusivas

Os sistemas de julgamento concentrado de casos repetitivos e formação de precedentes obrigatórios consolidado no Código de Processo Civil de 2015 foi recebido por parte da doutrina especializada com entusiasmo por ser um instrumento capaz de dotar o sistema processual de maior eficiência, coesão e racionalidade.

O cenário projetado esbarra, contudo, em uma série de constatações empíricas obtidas a partir dos dados constantes do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios criado pela Resolução CNJ 235, de 2016.

A sobreposição temática representada pela existência de questões de repercussão geral e recursos repetitivos idênticas, semelhantes ou conexas aponta para uma realidade bastante complexa e de difícil gerenciamento por parte dos tribunais, uma vez que a solução do mérito de um tema ao qual um determinado processo está vinculado não necessariamente representa a possibilidade de seu julgamento definitivo porquanto um outro tema sobre ele incidente pode permanecer pendente de decisão.

Talvez por isso, o legislador tenha vedado a possibilidade de instauração de incidentes de resolução de demandas repetitivas sobre questões de direito material ou processual acerca das quais já haja recurso afetado ao rito de julgamento de repetitivos no âmbito dos Tribunais Superiores (Art. 976, § 4º da Lei 13.105, de 2015)

Sem que se possa estabelecer de forma peremptória a causalidade entre a sobreposição temática e a demora para a formação do precedente judicial obrigatório, percebe-se que a prolongação do tempo para decisão dos temas de repercussão geral, recurso repetitivo e incidentes de resolução de demandas repetitivas possui reflexos na aplicação dos precedentes à massa de processos que se encontram sobrestados aguardando a fixação da tese jurídica a ser replicada.

Tanto assim que os processos que ainda se encontram sobrestados vinculados a temas de recurso repetitivo estão paralisados, em média, há quase 2 anos e 9 meses e os que aguardam a decisão acerca da repercussão geral do recurso extraordinário esperam há 3 anos e 5 meses.

De igual modo, os processos suspensos em razão de temas de incidente de resolução de demandas repetitivas nos tribunais já aguardam solução, em média, há 8 meses e 28.113 processos estão sobrestados há mais de um ano, ou seja, 21,6% do total de processos sobrestados por IRDR já ultrapassaram o prazo previsto no parágrafo único do artigo 980, isso em apenas 2 anos da entrada em vigor do NCPC.

Dos temas com maior número de processos sobrestados a eles vinculados, quatro já possuem decisão de mérito. No entanto, a interposição de embargos de declaração - a despeito da ausência de efeito suspensivo automático na referida espécie recursal -, tem inibido a disseminação da

tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal.

As dificuldades detectadas para a otimização dos efeitos dos precedentes judiciais obrigatórios podem estar relacionadas a um problema de fundo que possui raízes na própria cultura jurídica brasileira. A diferença na forma de produção do direito em sistemas que adotam a força vinculante dos precedentes parece não ter sido, ainda, perfeitamente compreendida pelas Cortes produtores dos precedentes obrigatórios. As decisões dos temas de repercussão geral, recursos repetitivos e incidentes de resolução de demandas repetitivas ainda são reduzidas a verbetes, agora denominados de teses firmadas, que correspondem exatamente às súmulas jurisprudenciais que, por sua vez, são reminiscências das previsões dos códigos e leis que caracterizam o direito de inspiração romano-germânica.

Talvez seja necessário contar com a participação das partes interessadas na delimitação do objeto da controvérsia a ser dirimida de forma concentrada pelos tribunais e estender os mecanismos de solução concentrada de demandas redundantes às questões de fato comuns que caracterizam os litígios de massa, de modo que os efeitos dos sistemas de julgamento de demandas repetitivas e formação de precedentes obrigatórios podem não ser tão auspiciosos no sentido de gerar um processo civil mais coeso, eficiente e racional como se supunha quando da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil.

Independentemente das soluções que serão indicadas para superação das dificuldades apresentadas neste trabalho, o certo é que uma mudança de tamanha proporção no sistema jurídico brasileiro não funcionaria na plenitude de suas capacidades de forma espontânea. Neste sentido, talvez a grande contribuição dada pela Resolução CNJ235, de 2016 tenha sido a criação de uma verdadeira rede de governança de precedentes judiciais nos tribunais, formada pela atuação conjunta e cooperativa dos vários Núcleos de Gerenciamento de Precedentes.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto; MELLO, Patrícia Perrone Campos. Trabalhando uma Nova Lógica: A Ascensão dos Precedentes no Direito Brasileiro. *Revista da Agu*, Brasília, v. 3, n. 15, p.10-52, set. 2016. Trimestral.

BRASIL. Constituição (2015). Lei nº 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União: Exposição de Motivos*

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. D.o.u. Brasília, 17 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº 13.256, de 04 de fevereiro de 2016. D.o.u. Brasília, 05 fev. 2016.

BUENO, Cássio Scarpinella. *Novo Código de Processo Civil Anotado*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes Legisladores?* Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.

CERQUEIRA, Társis Silva de. Uma breve reflexão sobre as técnicas de resolução de casos repetitivos sobre o acesso à justiça. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo

Carneiro da (Org.). *Julgamento de Casos Repetitivos*. Salvador: Juspodium, 2017. p. 423-444. (Grandes Temas do Novo CPC).

DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: Meios de Impugnação às Decisões Judiciais e Processo nos Tribunais*. 13. ed. Salvador: Juspodium, 2016.

GONÇALVES, Marcelo Barbi. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e a Magistratura Deitada. *Revista de Processo*, Recife, v. 222, n. 1, p.221-241, ago. 2013.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 2007.

PICARDI, Nicola; NUNES, Dierle. O Código de Processo Civil brasileiro: Origem, formação e projeto de reforma. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 2, n. 190, p.93-120, jun. 2011. Trimestral.

PINHO, Humberto dalla Bernardina de; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. O microsistema de formação de precedentes judiciais vinculantes previsto no novo CPC. In: DIDIER JUNIOR, Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (Org.). *Julgamento de Casos Repetitivos*. Salvador: Juspodium, 2017. p. 281-310. (Grandes Temas do Novo CPC).

STRECK, Lênio Luiz. O Efeito Vinculante das Súmulas e o Mito da Efetividade: Uma Crítica Hermenêutica. In: TRINDADE, André Karam. *Crítica à Dogmática: Dos Bancos Acadêmicos à Prática dos Tribunais*. Porto Alegre: Instituto de Hermenêutica Jurídica, 2005. p. 83-128.

Davi Ferreira Borges

Possui graduação em Estatística pela Universidade de Brasília(1982). Tem experiência na área de Probabilidade e Estatística. Atualmente é analista estatístico do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Graduado em Estatística pela Universidade de Brasília (2006). Atualmente é pesquisador do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

Lucas Delgado

Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2003) e pós-graduação em Direito Tributário e Finanças Públicas pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (2006). Mestre em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília - UnB (2017) e professor da graduação em Direito no Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Atuou na advocacia consultiva e contenciosa entre 2004 e 2007. É Analista do Conselho Nacional de Justiça desde 2008 e pesquisador do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ desde 2016.

ARTIGOS

Interoperabilidade e Violência Institucional no Sistema Prisional

Por Andremara dos Santos, Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Resumo: Este artigo analisa a relação entre a interoperabilidade de sistemas tecnológicos e a violência institucional no sistema prisional como um todo. É fruto da dissertação apresentada no Mestrado Interinstitucional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania, realizado em parceria com a Universidade Federal da Bahia, o Tribunal de Justiça da Bahia, e a Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia. Optou-se pela realização de estudo de natureza qualitativa, por meio dos procedimentos de revisão de literatura científica e revisão jurisprudencial e legislativa nas áreas penal, processual penal e de direitos humanos. Os resultados da pesquisa evidenciaram que a ausência de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade nos órgãos do sistema de justiça criminal impede a gestão eficiente do sistema prisional e favorece a violação dos direitos humanos e fundamentais das pessoas em situação de prisão, ao dificultar ou inviabilizar o exercício dos seus direitos e tornar invisível a violência imposta.

PALAVRAS-CHAVE: Interoperabilidade. Sistema de justiça criminal. Sistema prisional. Violência institucional. Direitos humanos.

Abstract: This article examines the relationship between interoperability of technological systems and institutional violence in the prison system as a whole. It is the result of the dissertation presented in the Interinstitutional Masters in Public Safety, Justice and Citizenship held in partnership by the Federal University of Bahia, the Court of Justice of Bahia and Secretary of Public Security of the State of Bahia. A qualitative approach was chosen, carried out through scientific literature review procedures, judicial and legislative review in criminal law area, criminal procedure and human rights. The survey results showed that the lack of use of interoperable technological systems by criminal justice system agencies prevents the efficient management of the prison system and promotes the violation of human and fundamental rights of those people in prison situation, by hindering or making impracticable the exercise of their rights and makes invisible the violence imposed.

KEYWORDS: Interoperability. Criminal justice system. Prison system. Institutional violence. Human rights.

1. Introdução

Este artigo é originário da dissertação apresentada no Mestrado Interinstitucional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania realizado pela Universidade Federal da Bahia em parceria com o Tribunal de Justiça e a Secretaria de Segurança Pública daquele estado. Tem por objeto a análise da relação existente entre a interoperabilidade de sistemas tecnológicos e a violência institucional **decorrente da não observância das normas de proteção aos direitos humanos** no sistema prisional da comarca de Salvador.

O estudo foi realizado na linha de pesquisa “criminalidade e vitimização”, a partir da situação identificada na comarca de Salvador, onde foi constatado que os sistemas tecnológicos de que se valiam os órgãos do sistema de justiça criminal (as polícias, o ministério público, o judiciário, e o sistema prisional) não eram dotados de interoperabilidade, gerando como consequência a violação à Constituição Federal (CF), aos tratados internacionais e à legislação de proteção dos direitos humanos vigentes no ordenamento jurídico brasileiro (BRASIL, 1988; OEA, 1969, ONU, 1977 e 1985).

2. Interoperabilidade e sistema prisional

2.1 O conceito interoperabilidade

O termo interoperabilidade é oriundo do campo da ciência da computação, mas em uma relação de permuta linguística foi se especificando gradualmente como um capital comum a vários grupos, tanto na área privada como na pública, servindo, inclusive, como ferramenta do campo de poder (BOURDIEU, 2007) do tecnocolonialismo decorrente da revolução tecnocientífica (BATISTA, 2007) e ferramenta, por excelência, de eficiência na gestão pública e privada.

Embora as produções científicas contemporâneas discutam o tema da interoperabilidade, se concentram na aplicação deste conceito nas áreas das ciências de tecnologia e processamento de dados, negócios, informações e, em matéria de governança eletrônica (e-Government), nas áreas de telecomunicações, transportes, biblioteconomia e saúde, não tendo privilegiado o enfrentamento da questão no contexto do sistema de justiça criminal.

A interoperabilidade é um instrumento tecnológico de governança e de gestão recomendado pela ONU como ferramenta de desenvolvimento sustentável (ONU, 1975) e adotado pelo Brasil como política pública da administração federal desde 2003 (BRETAS *et al*, 2010).

Como tal, pode garantir maior efetividade às ações da administração pública, possibilitando, conforme Santos (2010):

- a) a interconexão em substituição a soluções isoladas;
- b) maior eficiência, por meio da redução dos custos de transação e de tempo, além do aumento da participação dos agentes envolvidos; e,
- c) efetiva responsividade, mediante a resolução mais rápida dos problemas, como consequência do melhor acesso às informações.

No Brasil, a versão 2014 do documento que serve de referência para a arquitetura básica da estratégia de governança eletrônica do governo federal (arquitetura e-PING - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), relaciona os conceitos e noções operativas de interoperabilidade que fundamentaram o entendimento do governo brasileiro sobre a matéria, dos quais destacam-se os seguintes:

- Intercâmbio coerente de informações e serviço entre sistemas. [...] (Governo do Reino Unido);
- Habilidade de transferir e utilizar informações de maneira uniforme e eficiente entre várias organizações e sistemas de informação. (Governo da Austrália);
- Habilidade de dois ou mais sistemas (computadores, meios de comunicação, redes, software e outros componentes de tecnologia da informação) de interagir e de intercambiar dados de acordo com um método definido, de forma a obter os resultados esperados. (ISO). (BRASIL, 2013, p. 6)

A interoperabilidade, portanto, configura-se como a soma de todos os elementos que integram esses conceitos e noções, tendo por meta a viabilização da atuação dos sistemas de forma cooperativa. Não se trata apenas da integração de sistemas e de redes, da troca de dados entre sistemas ou definição de tecnologia compatível, mas de um conceito que pressupõe o engajamento das pessoas num "esforço contínuo para assegurar que sistemas, processos e culturas de uma organização sejam gerenciados e direcionados para maximizar oportunidades de troca e reuso de informações" (BRASIL, 2013, p. 6.).

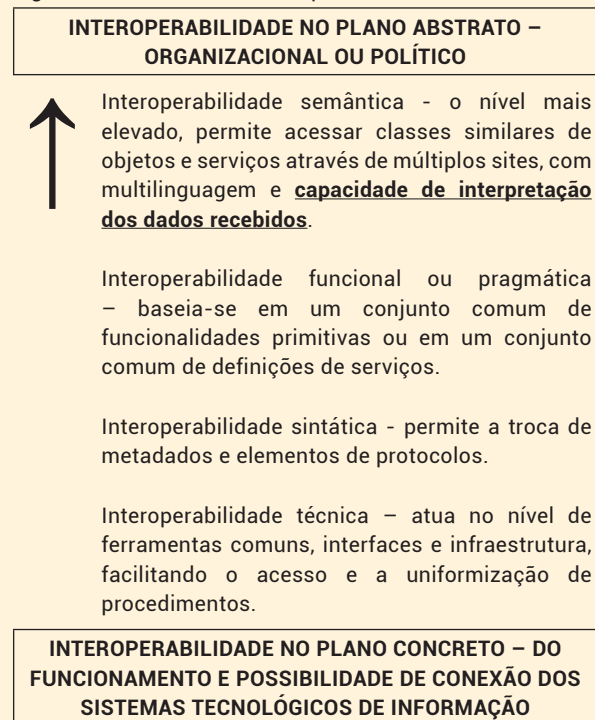
Como explicitado na versão 2015 do Documento de Referência e-PING, pode-se entender a interoperabilidade como a "capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperarem) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente" (BRASIL, 2014, p. 3), evitando retrabalho e agilizando a resposta adequada a cada demanda.

Entretanto, a interoperabilidade não se restringe apenas a uma capacidade técnico-operativa. É uma categoria de caráter relacional cuja amplitude da sua aplicabilidade, dependerá do nível de atuação demandada.

Neste sentido, Gradmann (2008) afirma que a interoperabilidade pode ser considerada em diferentes níveis de abstração e que as distinções a serem feitas na sua aplicação atravessam várias dimensões que, em uma escala, vão de uma perspectiva muito concreta para uma

muito abstrata, assim ilustrada:

Figura 1: Dimensões da interoperabilidade.



Fonte: Adaptado pela autora a partir de Gradmann,2008.

A interoperabilidade, na verdade, é uma categoria do campo da tecnologia da informação e expressa a capacidade de sistemas de informação heterogêneos interagirem (interoperarem) a partir de uma base comum que lhes permita trabalhar em conjunto, compartilhando e resolvendo as diferenças existentes de modo cooperativo, mediante a interpretação e compreensão do significado técnico, sintático, pragmático e semântico de dados de diferentes modelos e estruturas. Constitui-se, na verdade, em fator necessário para o desenvolvimento econômico e social, além de elemento essencial para a eficiência da governança na área pública e privada.

2.2 Sistema prisional

O sistema prisional constitui-se em um subsistema integrante do sistema penitenciário do Estado, que inclui também os subsistemas das penas restritivas de direito e das medidas de segurança.

Em sua inteireza, o sistema penitenciário abrange o sistema das medidas e penas diversas da prisão ou alternativas a esta para além do sistema prisional, que é o encarregado da gestão e execução da pena de prisão, aplicada em caráter definitivo ou cautelarmente, por antecipação.

Por sua vez, o sistema penitenciário integra, como um subsistema, o sistema de justiça criminal, aqui compreendido como o conjunto de órgãos do Estado responsáveis pelo controle penal formal.

Conquanto existam divergências quanto à qualificação e quantidade dos órgãos integrantes do sistema de justiça criminal, entende-se aqui o sistema de justiça criminal como sendo o sistema dinâmico de funções constituídas pelo direito penal responsável pela aplicação das normas

relativas ao processo penal, isto é, o conjunto de órgãos constituídos pelas agências policiais, pelo ministério público, pelo judiciário e pelo sistema penitenciário, que atua desde a investigação criminal até a execução da pena ou da medida de segurança, passando pelo julgamento criminal propriamente dito (BARATTA, 2002, p.161).

Este critério específico para definição do sistema criminal foi adotado, pelo fato de o artigo ter como foco a atuação das instâncias formais constituídas pelo Estado e a totalidade do sistema de aplicação da justiça penal, na perspectiva do que nos fala Dias (2010, p. 30), ao afirmar que estes órgãos controlam o inteiro "processo de produção" da delinquência, excetuada a fase da elaboração legislativa.

O sistema prisional, com os seus órgãos, agentes e as diversas espécies de estabelecimentos destinados ao encarceramento de pessoas, constitui-se no setor do poder executivo incumbido da gestão do cumprimento da pena de prisão. Atua, portanto, segundo a legislação brasileira de referência - a Constituição Federal, o Código Penal (Decreto-Lei 2.848, de 7 de dezembro de 1940), o Código de Processo Penal (Decreto-Lei 3.689, de outubro de 1941) e a Lei de Execução Penal (Lei 7.210, de 11 de julho de 1984) - na execução das decisões criminais que impõem a pena de prisão de forma definitiva ou, cautelar e antecipadamente, antes do julgamento ou do trânsito em julgado da sentença condenatória.

Assim sendo, a gestão do sistema prisional pelo Estado, como consequência do monopólio da aplicação da lei penal, o torna responsável direto pela garantia dos direitos de que são titulares as pessoas encarceradas, direitos estes cuja observância passa, também, mas não só, pela existência de sistemas tecnológicos interoperáveis, dotados de capacidade para a realização do armazenamento, de conectividade e da possibilidade de compartilhamento dinâmico de informações, de modo a assegurar o respeito e o cumprimento correto das decisões criminais com respeito às datas de vencimento das penas e dos benefícios previstos na legislação, com observância da efetiva individualização da pena (mesmo daquela aplicada por antecipação).

A ausência de eficiência do Estado nesse encargo gera um tipo de violência qualificada por Baratta (1990) como institucional.

2.3 Sistema prisional e violência institucional

Abbagnano (1998, p. 1002) conceitua violência como a ação contrária à ordem moral, jurídica ou política, sintetizando a força de algumas das variações que o termo pode assumir.. Para Baratta (1990) violência é toda repressão de necessidades reais, tornando-se institucional quando o agente que a produz é um órgão do Estado.

No sistema prisional, a violência se dá por diversas vias. Este sistema, autorizado legalmente à coarctação da liberdade daqueles que custodia (coação legal, portanto), é obrigado a gerir adequadamente o cumprimento da pena, assegurando ao preso todas as assistências legalmente previstas, consistentes na prestação de atendimento jurídico, sanitário, social, religioso, laboral e educacional, em um complexo de ações interdisciplinares, voltadas à viabilização da participação construtiva das pessoas

apenas ou submetidas às medidas de segurança, por ocasião do seu retorno à comunhão social (BRASIL, 1984), vedada que é pelo art. 5º XLVII, b, da Constituição Federal a existência de pena de caráter perpétuo (Brasil, 1988).

Portanto, a correta atuação do sistema prisional pressupõe a gestão eficiente de todas as informações necessárias à classificação e realização do atendimento e tratamento penitenciário das pessoas custodiadas ou internadas. Tudo de acordo com as necessidades reveladas pela anamnese biopsicossocial a que deve ser submetida toda pessoa presa, especialmente se condenada no regime fechado, quando obrigatoriamente deverá ser submetida ao exame criminológico, previsto no art. 8º da Lei 7.210/84 (BRASIL, 1984).

Neste contexto, a ausência de informações e a má qualidade ou inexistência de comunicação e compartilhamento das informações sobre a pessoa presa, consubstancia uma espécie de violência institucional por omissão ou ineficiência do Estado na gestão da pena de prisão de acordo com a lei, por fazer com que a pena imposta implique em uma retribuição mais afiliva no campo pessoal e jurídico, do que o legalmente permitido.

Esta violência institucional, que se materializa por meio da falta de eficiência na gestão da pena de prisão, contraria as garantias e direitos previstos no sistema legal, supralegal e constitucional, e é praticada ou reproduzida pelo próprio sistema punitivo (CARVALHO, 2013). Assim, a população carcerária é vitimizada ao ter acentuada ou prolongada a exposição da pessoa presa ao sofrimento físico, material e psicológico descritos por Almeida e Paes-Machado (2013), em estudo sobre os processos sociorganizacionais de vitimização de internos da maior dentre as unidades prisionais da Bahia, a Penitenciária Lemos Brito (PLB).

Esse tipo de violência acentua a vulnerabilidade das pessoas em situação de prisão, atingindo direitos fundamentais não restringidos ou não restringíveis pela decisão judicial autorizadora do encarceramento, como a supressão do direito à liberdade de locomoção por tempo superior ao legalmente previsto ou determinado, a violação do direito à incolumidade física e do direito à não submissão a penas cruéis ou degradantes.

No primeiro caso, a violência institucional decorre do aumento da duração da custódia provisória ou definitiva, por exemplo, em razão da ausência de informações relativas à vigência de mandado de prisão, à homonímia e à localização física do réu, ou, ainda, em virtude da demora na obtenção destes e de outros dados por meio de correspondência escrita em meio físico ou eletrônico, não automatizado ou interoperável.

Já na segunda e terceira situações, a violência é decorrente da ausência ou do tratamento inadequado das informações necessárias à produção de resultados e decisões (concretos, quantitativos e qualitativos) sobre as pessoas submetidas à prisão. Gera a possibilidade de ocultação da omissão do Estado em gerir adequadamente o sistema prisional em conformidade com as convenções internacionais, tornando inexigíveis medidas como a separação das pessoas presas de acordo com o seu perfil, a observância do espaço legal mínimo necessário à preservação e ao respeito da sua integridade física e moral e, também, do prazo para deferimento dos seus direitos.

3. Responsabilidade institucional do estado democrático de direito em relação ao sistema prisional

Resultado da evolução dos processos organizatórios do poder político, o Estado Democrático de Direito, como instituído na Constituição de 1988, reúne em torno da organização jurídico-política denominada Estado (CANOTILHO, 1999), dois qualificativos que nem sempre andaram juntos, mas que, nos tempos atuais, estão necessariamente imbricados: direito e democracia.

O Estado de Direito, considerado isoladamente, remete ao valor da eliminação da arbitrariedade no relacionamento do Estado com os cidadãos, em uma inversão da relação entre poder e direito, que Zagrebelsky (2009, p. 21) resume na máxima *no más rex facit legem, sino lex facit regem*, para acentuar a limitação do poder do governante pelas leis e a liberdade dos cidadãos pela vinculação da Administração Pública à lei, enquanto norma geral e abstrata.

Traçado o percurso histórico do que denominou de ideia de um Estado domesticado pelo direito no Ocidente, Canotilho (1999) demonstrou ser o Estado de Direito um *paradigma jurídico-político da cultura ocidental e do Estado liberal do Ocidente*, arquitetonicamente forjado com base no consenso sobre princípios e valores que formam a *juridicidade estatal*.

Esta juridicidade estatal teria os seguintes fundamentos:

Governo de leis (e não de homens) gerais e racionais, organização do poder segundo o princípio da divisão de poderes, primado do legislador, garantia de tribunais independentes, reconhecimento de direitos, liberdades e garantias, pluralismo político, funcionamento do sistema organizatório estadual subordinado aos princípios da responsabilidade e do controlo, exercício do poder estadual através de instrumentos jurídicos constitucionalmente determinados (CANOTILHO, 1999, p. 7.).

Ele demonstrou também a sobreposição das influências de múltiplas nações na construção do paradigma, revelando que a expressão Estado de Direito, conquanto oriunda do *Rechtsstaat* alemão, compila em seu conteúdo os valores e ideais do *rule of law* dos ingleses, do Estado de legalidade dos franceses e do Estado constitucional dos americanos.

Canotilho afirmou os diversos planos de materialização do Estado de Direito e destacou como de sua essência as seguintes dimensões:

1) O império do direito, com a conformação dos esquemas de organização do poder, do Estado, dos governantes e das autoridades aos ditames do direito e ao exercício dos poderes públicos por meio de instrumentos jurídicos institucionalizados por uma ordem jurídica fundada em princípios jurídicos indisponíveis que lhe dão validade e legitimidade.

2) Um Estado de direitos fundamentais pessoais, políticos e sociais, reconhecidos e consagrados como tal pela Constituição, com a possibilidade de serem exigidos, obrigando o próprio legislador a respeitá-los e a observar

o seu núcleo essencial, sob pena de nulidade das próprias leis.

3) Observância do princípio da justa medida, ou princípio da proibição do excesso, como regra de razoabilidade, de proporcionalidade e de necessidade, na atuação de todos os poderes do Estado.

4) Garantia do princípio da legalidade da administração.

5) Responsabilidade do Estado por seus atos, porque, no Estado de Direito supera-se a fórmula absolutista da irresponsabilidade e da infalibilidade dos governantes, para afirmar-se que o Estado deve responder civilmente pelos *danos incidentes na esfera jurídica dos particulares*, independentemente de a atuação ser legítima ou lícita.

6) Garantia da via judiciária, mediante o acesso livre ao direito e aos tribunais, com a garantia de um juiz legal, independente e imparcial.

7) Segurança e confiança, traduzidas na fiabilidade, na clareza, na racionalidade e na transparência da atuação dos poderes públicos.

O constitucionalista português, Canotilho (1999), ao lembrar os exemplos negativos do nazismo, do fascismo, do Estado Novo português e do Estado falangista espanhol, afirmou a inexistência de antinomia entre Estado de Direito e democracia, declarando que *"o Estado de direito ou é Estado democrático e social ou será um Estado de legalidade reduzido a um esqueleto constituído por princípios e regras formais"*, sem a legitimação democrática conferida pelo Estado constitucional assentado no poder constituinte do povo.

[...] o Estado de Direito transporta *princípios* e valores materiais razoáveis para uma ordem humana de justiça e paz. São eles: a liberdade do indivíduo, a segurança individual e colectiva, a responsabilidade e responsabilização dos titulares do poder, a igualdade de todos os cidadãos e a proibição de discriminação de indivíduos e grupos. Para tornar efectivos estes princípios e estes valores o Estado de direito carece de *instituições*, de procedimentos de acção e de formas de revelação dos poderes e competências que permitam falar de um poder democrático, de uma soberania popular, de uma representação política, de uma separação de poderes, de fins e tarefas do Estado (CANOTILHO, 1999, p.7).

3.1 Direitos humanos, direitos fundamentais, sistema prisional e interoperabilidade. *Quid juris?*

De acordo com Habermas (2003, p. 153), no "Estado de direito [...] o "poder das leis" exige que a formação democrática da vontade não se coloque contra os direitos humanos positivados na forma de direitos fundamentais". Vale dizer, os direitos humanos são o limite da autonomia da vontade privada e da pública.

Para Müller (2007, p.164), inclusive, os direitos humanos constituem-se na base de um direito fundamental de última geração, que é o direito fundamental à democracia fundamentado nos direitos humanos.

Ainda segundo o autor da teoria estruturante do direito, na vertente da integralidade e da interdependência dos

direitos humanos, como um todo,

[...]os direitos humanos nacionais e transnacionais oferecem uma base jurídica de resistência contra *todas as formas de agressão e opressão política e militar*, assim como contra a *injustiça econômica e social* que é considerada consequência da atual forma de globalização (MÜLLER, 2007, p.166).

O problema da efetivação dos direitos humanos, como alertou Lolita Aniyar de Castro (2005, p. 5), é que existe uma estreita relação entre conhecimento, controle, leis e poder. Por esta razão, conclui que as leis e as declarações sobre direitos humanos, somente em algumas ocasiões e a longo prazo, mostram alguma eficiência indenizatória ou punitiva frente a genocídios. Por outro lado, são investidos muitos recursos e tecnologias para o controle do terrorismo, porque, segundo a autora, os autores deste tipo de ação pertencem a estratos nacionais ou religiosos que não estão no poder: "*Los controles se activan, como se sabe, cuando los poderosos de antes "pierden la guerra"*" (CASTRO, 2005, p. 5).

Declarando a incompatibilidade dos direitos humanos com sistemas políticos não democráticos, Müller (2007, p. 167) afirma, ainda, que "não pode ser empiricamente contestado que regimes autoritários e ditatoriais oprimem regulamente os direitos humanos".

Sendo assim, é responsabilidade institucional do Estado brasileiro, por constituir-se em um Estado democrático de direito que tem como um de seus fundamentos a dignidade da pessoa humana, velar, assegurar e garantir os direitos humanos positivados na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na legislação infraconstitucional, assim como nos tratados e convenções de que é parte, assegurando que às pessoas privadas de liberdade não seja dispensado tratamento desumano ou degradante, que torne cruel a pena privativa de liberdade legalmente prevista e imposta.

3.2 A discussão da matéria na Corte Europeia de Direitos Humanos e no Supremo Tribunal Federal

3.2. 1 A sentença do caso Torreggiani

Exemplo de responsabilização jurídica do Estado por violação de direitos no sistema prisional, a sentença da Corte Europeia de Direitos Humanos que julgou o caso Torreggiani e Altri vs Itália (FRANÇA, 2013) reconheceu aos interessados o direito à indenização por danos sofridos por submissão a tratamento desumano e degradante nas prisões em que estiveram recolhidos na Itália, em decorrência da superlotação e das péssimas condições carcerárias que contrariam o disposto no art. 3º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CONSELHO DA EUROPA, 1950).

Na sentença proferida em procedimento piloto que reuniu sete queixas que tramitavam contra o Estado italiano no período de 06/08/2009 a 01/07/2010, ajuizadas por Fermo-Mino Torreggiani, Bazoumana Bamba, Raoul Riccardo Biondi, Afrim Sela, Tarcisio Ghisoni, Mohamed El Haili e Radouane Hajjoubi (FRANÇA, 2013), o Tribunal Europeu de Direitos Humanos reconheceu a violação alegada e determinou que a Itália, no prazo de um ano, adotasse medidas idôneas a oferecer um melhoramento adequado

e suficiente para eliminar a superlotação carcerária, em conformidade com os princípios da referida convenção e jurisprudência daquela corte.

Além disto, suspendeu, pelo prazo de um ano da data em que a referida sentença tornou-se definitiva, todos os procedimentos que tivessem por objeto único a superlotação carcerária e, por fim, reconheceu o dano e determinou o pagamento das indenizações que fixou, de acordo com o pedido e o caso de cada um dos recorrentes, no patamar entre 10.600,00 a 23.500,00 euros (FRANÇA, 2013).

3.3 O voto vista proferido no Recurso Extraordinário n. 580.252

No Brasil, o Recurso Extraordinário n. 580.252, do Mato Grosso do Sul, também teve por objeto pedido de indenização formulado pela Defensoria Pública do Mato Grosso do Sul em favor de Anderson Nunes da Silva enquanto perdurasse o tratamento degradante e a superlotação a que estava submetido na prisão em que se encontrava, em contrariedade ao art. 5º, incisos III, X e XLIX, e 37, § 6º, da Constituição Federal brasileira (BRASIL, 1988), que materializa o art. 5.º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969).

A Defensoria Pública requereu a condenação do Estado ao pagamento de um salário mínimo mensal ao recorrente, enquanto perdurasse a situação retratada e impetrou recurso extraordinário da decisão que, em sede de embargos infringentes, reformou o acórdão da apelação que condenara o Estado a pagar a quantia de R\$ 2.000, a título de danos morais, julgando improcedente o pedido mediante a aplicação da teoria da "reserva do possível", sob os argumentos da cessação do dano causado e de que a sua reparação impunha a necessidade da realização da implementação de políticas públicas que exigiram a "disposição de verba orçamentária" (BRASIL, 2015a).

O recurso extraordinário foi protocolado em 5 de março de 2008, e em 18 de fevereiro de 2011 o Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Na sessão de julgamento realizada em 18 de dezembro de 2014, depois do voto do Relator, o Ministro Teori Zavascki deu provimento ao recurso para restabelecer o juízo condenatório nos termos e nos limites do acórdão que julgou a apelação. O Ministro Roberto Barroso pediu vista dos autos e proferiu voto vista que traduz materialmente o alcance do tema da interoperabilidade tecnológica e operacional na gestão do sistema prisional.

Este voto fez a interlocução entre a situação carcerária da Itália e do Brasil e dialoga com a solução jurisprudencial da Corte Europeia de Direitos Humanos e com a solução legislativa adotada pela Itália para dar cumprimento à Sentença Torreggiani, como ficou conhecido aquele provimento.

O Ministro Roberto Barroso, depois de avaliar o impacto e o desdobramento da decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos para a Itália, acompanhou a essência do voto do Relator, dele divergindo, contudo, na forma de reparação do dano, por entender que "a entrega de uma indenização pecuniária confere uma resposta pouco

efetiva aos danos morais suportados pelos presos" (Item 15), podendo acarretar a multiplicação de demandas idênticas, com tendência ao agravamento das violações à dignidade humana dos encarcerados pela utilização dos recursos escassos do Estado para a reparação monetária demandada, inclusive porque inexistente um critério para valoração deste dano e é vultoso o número de pessoas recolhidas nas prisões.

Nesta linha de raciocínio, o Ministro reconheceu como incontroversa tanto a efetiva violação à dignidade da pessoa humana, quanto os danos morais suportados pelo recorrente, assim como a existência da responsabilidade civil do Estado pelas condições desumanas de encarceramento comprovadas nos autos por relatório da Vigilância Sanitária do Município, por documento do Departamento Penitenciário Nacional e por Decreto editado pelo Governador do Estado recorrido.

Declarou, ainda, que o dever de indenizar os danos causados decorre de norma constitucional aplicável direta e imediatamente, independentemente da execução de políticas públicas ou de qualquer outra providência estatal para sua efetivação.

Afirmou, também, não ser aplicável a teoria da reserva do possível a esse dever, inclusive porque, não poderia ela ser empregada para anular direitos fundamentais conferidos pela Constituição, como é o caso do direito de toda pessoa presa à integridade física, ao direito de não ser submetido a tratamento desumano ou degradante, e de ter assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente da violação a direito fundamental não afetado pela sentença penal condenatória.

Ato contínuo, o Ministro Roberto Barroso apresentou solução inspirada pelo Decreto-Lei 92, de 26 de junho de 2014, convertido na Lei 117, de 11 de agosto de 2014, da República Italiana, editados como providência concreta face às determinações constantes da Sentença Torreggiani, que instituiu a remição da pena como uma das formas de reparação do dano decorrente do descumprimento do art. 3º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, à razão da redução de 1 dia de pena, por cada 10 dias sob detenção em condições desumanas ou degradantes, decorrentes da superlotação.

Em seu voto, o Ministro Barroso defendeu a reparação do dano moral verificado naquele caso em concreto mediante prestação *in natura* consistente na remição de 1 dia da pena por cada 3 a 7 dias de cumprimento de pena em condições degradantes, a serem fixados pelo Juízo da Execução, proporcionalmente aos danos suportados pelo preso, variando a escala de acordo com o nível de violação. Isto porque, afirmou o Ministro, o quociente a estabelecer a quantidade de dias remidos não pode ser inferior ao utilizado para a remição de pena pela leitura, "sob pena de barateamento da dignidade do preso", pois, "não se pode admitir que a compensação a que o preso faz jus pela submissão a condições desumanas de detenção seja menor do que a que ele obteria pela leitura de um livro", de acordo com a Portaria Conjunta DEPEND/CJF 276/2012 (BRASIL, 2015a).

A reparação do dano mediante pecúnia somente ocorreria, se vencedora a tese do voto vista, nos casos em que a

pessoa requerente já houvesse cumprido integralmente a pena e não lhe fosse mais aplicável a remição, devendo, nesta hipótese, a questão ser decidida pelo juízo cível competente.

Porém, além de propor esta tese, com os efeitos inerentes ao instituto da repercussão geral, o voto-vista, destacou o "caráter estrutural e sistêmico das graves disfunções do sistema prisional brasileiro" que analisou detalhadamente, afirmou que a superação da violência institucional consistente neste "verdadeiro estado de coisas inconstitucional, exige a articulação de todas as esferas de poder (Item 140)", e elencou diversas medidas para redução da superlotação (Item 62), para o rompimento da lógica do encarceramento (Item 65) e para o suprimento das graves "**deficiências na estruturação e funcionamento dos presídios**" (Item 66).

Neste último item, declarou que, além da melhoria da estrutura física, é necessário o aperfeiçoamento do funcionamento dos estabelecimentos penais, das assistências prestadas de acordo com as exigências da Lei de Execução Penal e do monitoramento e gestão dos presídios, por meio, dentre outras medidas, "**da implantação de um sistema informatizado unificado, que permita o registro, o acompanhamento e o controle da execução penal dos detentos de todo o país**" (grifo nosso).

É neste ponto que este voto se afina com o objeto deste artigo e lhe confere estrutura dialógica para responder à pergunta que lhe serve de fundo, que é a de saber como a interoperabilidade dos sistemas tecnológicos utilizados pelas agências do sistema de justiça criminal se relaciona com a violência institucional perpetrada no sistema prisional.

Isto porque, além de ser exemplo do diálogo entre as fontes constitucionais e legislativas de Estados diversos, o referido voto, embora vencido, relacionou a utilização de um sistema tecnológico "unificado" como recurso necessário para o monitoramento das situações individualizadas de cada pessoa presa e gestão do sistema carcerário como um todo e para a garantia do respeito a direitos fundamentais como a integridade física e moral da pessoas em situação de prisão, tal como reconhecido nas convenções regionais sobre direitos humanos, ali analisadas.

Em outras palavras, serve para demonstrar a necessidade do uso da interoperabilidade como recurso para garantia da integração, coordenação, compartilhamento de dados, conectividade e sincronicidade das ações dos órgãos do sistema de justiça criminal e como meio de melhorar e viabilizar a governança do sistema prisional, de acordo com os ditames da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e das Regras Mínimas para Tratamento de prisioneiros (OEA, 1969; ONU, 1977).

Em suma, o voto vista do Ministro Barroso no RE 580.252, comprovou a necessidade da utilização de recurso tecnológico interoperável para o "**registro, o acompanhamento e o controle da execução penal dos detentos de todo o país**", permitindo chegar-se à conclusão de que a interoperabilidade lógica, tecnológica e operacional dos subsistemas, processos e culturas que integram o sistema prisional pode ser um fator essencial à prevenção e controle positivo da violência institucional

neste ambiente, tendo em vista que o controle legítimo da violência, de qualquer espécie, "é um dos grandes marcos de um governo democrático" (PINHEIRO, 1997).

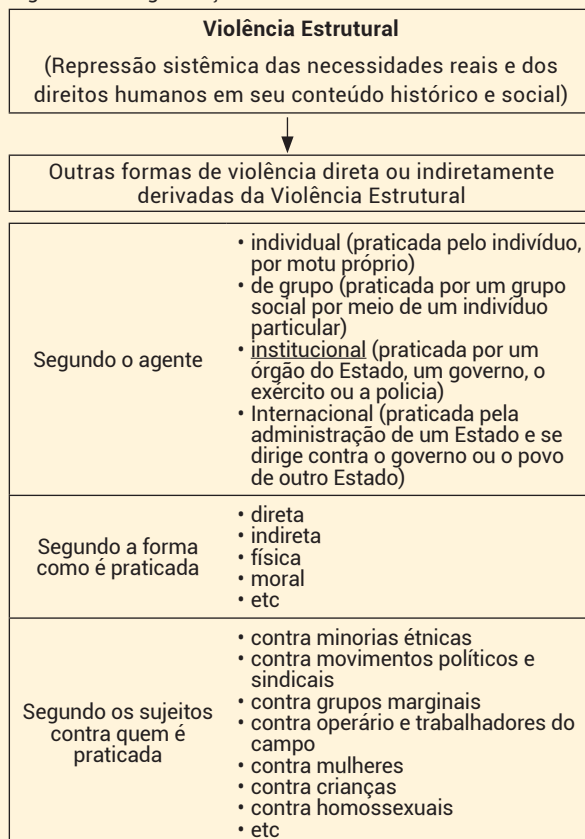
4. Do Estado Democrático de Direito ao Estado de exceção

4.1 Violência Estrutural e violência institucional

Ao examinar a questão da violência pelo ângulo do imbricamento entre o nível do desenvolvimento das forças produtivas e as relações de propriedade e poder na sociedade, Baratta (1990, p. 13-14) realiza uma aproximação das definições de violência estrutural em Karl Marx, no Século XIX e, na contemporaneidade dos Séculos XX e XXI, com Johan Galtung, que, apesar de situadas em contextos diferenciados, convergem para a noção de injustiça social.

Partindo desta concepção, Baratta (1990) define a violência estrutural como a forma geral de violência que serve de fonte para os outros tipos de violência que ele classifica: a) segundo o agente que a pratica; b) segundo a forma como é praticada; e c) segundo os sujeitos contra quem é praticada, esboçando uma categorização da violência que pode ser expressa no seguinte quadro classificatório (Figura 2):

Figura 2: Categorização da violência



Fonte: Criado pela autora a partir de Baratta (1990, p. 15).

A partir da definição extralegal de direitos humanos apresentada, em termos de necessidades reais, o referido autor desenhou uma classificação dos grupos fundamentais de direitos humanos, diferenciando-os em dois grupos: o primeiro integrado pelo direito à vida, à integridade física, à liberdade pessoal, à liberdade de opinião, de expressão e de religião e os direitos políticos. O segundo grupo, composto

pelos direitos econômico-sociais: o direito ao trabalho, à educação, etc.

Em seguida, posicionando-se de dentro do espaço da criminologia crítica frente ao que denominou "fenomenologia global da violência", realizou quatro ordens de considerações relacionadas ao papel do direito penal e suas alternativas, referindo-se, na primeira delas, aos limites do sistema de justiça criminal como reação à violência e como defesa dos direitos humanos, alertando para a sua seletividade e para a pequena quantidade de infrações efetivamente alcançadas pelo sistema de controle penal.

Disto decorre, segundo o autor, a forma seletiva como a violência é percebida ou "construída" como problema social, desconsiderando alguns tipos de violência individual e considerando a violência de grupo e a violência institucional apenas em relação às ações de pessoas particulares, sem levar em consideração o conflito social que expressam.

4.2 O Estado e a violação do dever institucional de gestão eficiente do sistema prisional

Costa (2005, p. 89) concluiu, em sua análise de diferentes abordagens sobre violência e controle social, que a violência acaba por ser uma construção política "resultado do confronto de jogos de interesses na vida social". Este confronto tem levado à ampliação do processo de criminalização na América Latina, e evidenciaria "um estado de segurança preventiva", denunciado em encontro organizado pelo Instituto Rosa Luxemburgo, na Escola Florestan Fernandes, onde várias organizações sociais apresentaram pesquisas e debateram o tema (PRADO, 2012).

Esse estado de coisas, concluiu o conclave, "se manifesta em uma multiplicidade de formas de controle, sob o argumento construído de que há contemporaneamente uma fragilidade do sistema punitivo diante de uma guerra social que ameaça cotidianamente o cidadão de bem". Materializa-se, assim, "a ideia de inimigo" na figura daquele a quem não é reconhecido o estatuto de sujeito de direito e "para quem as regras garantidas nos marcos constitucionais não valem" (PRADO, 2012).

Na mesma direção, Canotilho (2008, p. 236), ao estudar o impacto do discurso "anti-garantístico" sobre o direito fundamental à liberdade, analisou a repercussão dos discursos do "direito penal contra o inimigo" e afirmou que a utilização do direito penal não como *ultima ratio*, mas como instrumento de polícia e de cruzada contra os "inimigos", tem afetado um conjunto de princípios de direito penal e de direito processual que gozam de dignidade constitucional, promovendo modificações no campo doutrinário e no processo decisório, justificando "a ideia de *res nullius* em que se transformam os réus".

É a volta "do estado de exceção como estado de necessidade, sem as restrições do "direito de necessidade", com a transição de um "direito penal de permanência", para um "direito penal de emergência", no qual o funcionalismo sistêmico, claramente assumido pelos defensores do "direito penal contra o inimigo", tem servido para justificar a coisificação dos réus, tornados seres destituídos de

direitos fundamentais (CANOTILHO, 2008).

Baratta (1990, p.20), citando Foucault, afirma que o cárcere é um lugar privilegiado para a violação legal e extralegal de direitos humanos, afirmando também que, apesar dos progressos alcançados nas legislações penitenciárias mais modernas, na maior parte dos Estados a arbitrariedade e a violência no cárcere tendem a aumentar e alcançar graus extremos, conforme aumenta a violência estrutural na sociedade externa e, conforme se dá, de fato ou de direito, a suspensão das regras da democracia.

A pena, como alertou Baratta (1990), é uma violência institucional. Violenta, porém legalmente autorizada, a pena privativa de liberdade do indivíduo que realizou uma infração prevista na legislação penal passa a exercer funções materiais de reprodução e de institucionalização da desigualdade social, exercendo, também, as funções simbólicas de estereotipação de uma pequena fração da população recrutada no meio das camadas mais baixas da sociedade e de legitimação do modo de agir do sistema de justiça criminal e das relações sociais de desigualdade, porque é justamente nestes grupos mais baixos da escala social que se concentram aqueles que são aprisionados e rotulados como criminosos.

Deste modo, não apenas a desigualdade social fica "legitimada", como também passa a haver a sublimação da necessidade da garantia e da efetivação da proteção dos direitos mais elementares da população encarcerada, que, para além da superlotação carcerária e da violência física ou moral perpetrada por agentes do Estado ou por outros prisioneiros (ALMEIDA; PAES MACHADO, 2013), passa a sofrer um tipo de violência diverso, praticada exclusivamente pelo Estado e que agrava aqueles outros, a violência decorrente da deficiência na gestão da execução penal.

A ineficiência do Estado na gestão da pena privativa de liberdade, provisória ou definitiva, é agravada pela ausência de interoperabilidade dos sistemas utilizados pelos órgãos do sistema de justiça criminal, pois afeta os direitos das pessoas presas de forma negativa (na quase totalidade das vezes), por meio de situações que mantêm na invisibilidade a violência institucional que as produz e os seus efeitos concretos.

São exemplos dessas situações:

1. Ausência do registro da data de efetivação da prisão que não é oriunda de auto de prisão em flagrante, pois inviabiliza ou retarda a expedição da guia de recolhimento por ocasião da condenação.
2. Ausência de identificação criminal e da correta qualificação das pessoas submetidas à prisão (nos inquéritos, processos, decisões e demais atos do processo), porque possibilita a prisão e a condenação de pessoa diversa daquela que efetivamente praticou o fato ou a paralisação e o prolongamento da situação de prisão.
3. Desconhecimento do local da custódia da pessoa presa, por ausência de indicação nos documentos do processo e inexistência de um local de registro das movimentações com disponibilização para os órgãos

competentes, porque acarreta: a) a impossibilidade de citação e intimação pessoal do réu; b) a decretação irregular de revelia; c) a suspensão indevida do processo pelo prazo prescricional; d) o reconhecimento indevido da prescrição; e) a decretação de prisão preventiva; f) a suspensão de audiências; g) o prolongamento do processo por impossibilidade de julgamento; d) o prolongamento da execução, por impossibilidade do deferimento de progressão de regime ou livramento condicional em virtude da existência de mandado de prisão preventiva.

4. Custódia em estabelecimento diverso do previsto na LEP, como carceragens de Delegacias da Polícia Civil, de Batalhões da Polícia Militar ou da Corregedoria da Polícia Civil, que gera a violação do direito à visita, ao banho de sol, à alimentação adequada, ao tratamento previsto na Lei de Execução Penal, inclusive para o preso provisório.

5. Ausência do registro, nas guias de recolhimento, das datas de concessão de liberdade provisória ou de fuga ao longo do processo, acarretando o atraso ou a impossibilidade de deferimento tempestivo da progressão de regime, do livramento condicional, do indulto e da comutação, porque impede a correta elaboração do cálculo da pena.

6. Atraso na expedição da guia de recolhimento, que torna impossível a abertura do processo de execução penal e do reconhecimento de qualquer dos direitos relativos a esta fase processual, gerando: a) imposição do regime fechado para quem foi condenado em regime semiaberto ou aberto ou, ainda, teve a pena de prisão substituída por pena restritiva de direitos; b) prolongamento do regime fechado por violação do prazo para progressão de regime; c) impossibilidade de expedição de alvará de soltura para cumprimento de pena restritiva de direito ou, até mesmo em virtude do cumprimento integral da pena.

7. Inexistência de Processo de Execução Penal, decorrente do não recebimento da guia de recolhimento ou da transferência do preso de uma unidade, de uma cidade ou de um estado para outro, sem a transferência do processo que: a) torna impossível o reconhecimento de qualquer dos direitos relativos a esta fase processual; b) prolonga o regime fechado; c) impede a expedição de alvará de soltura para cumprimento de pena restritiva de direito ou, mesmo, em virtude do cumprimento integral da pena ou da declaração de indulto ou de comutação.

8. Inexistência de sistema para cálculo automático da data do vencimento dos direitos e da pena, ocasionando omissão e atraso na apreciação e declaração dos direitos da pessoa condenada.

9. Transferência administrativa do preso, sem conhecimento do juízo de conhecimento ou da execução, que inviabiliza o andamento do processo de conhecimento, a transferência do processo de execução e o controle da legalidade do ato da administração prisional e impede o exercício dos seus direitos.

10. Não expedição de atestado de pena a cumprir,

gerando para o preso e para o próprio estado gestor o desconhecimento dos prazos de vencimento do requisito temporal necessário à fruição dos direitos estabelecidos no Código Penal e na Lei de Execução Penal.

De natureza procedimental, estas violações que poderiam ser suprimidas pela existência e funcionamento de um sistema interoperável, nos moldes exigidos pela Lei 12.714/2012, não são percebidas como violência institucional, mas o são porque decorrem da ação ou omissão dos membros dos órgãos integrantes do sistema de controle penal: policiais, promotores de justiça, juízes, diretores dos estabelecimentos penais. Essas violações são resultado da ausência de providências inerentes às atribuições legais e institucionais de cada órgão e podem ser evidenciadas de forma mais objetiva no seguinte quadro demonstrativo:

QUADRO 1: Quadro de evidências de violência institucional procedimental no sistema prisional

VIOLÊNCIA INSTITUCIONAL	NORMA VIOLADA	CONSEQUÊNCIAS DA VIOLAÇÃO
1. Ausência de identificação e da correta qualificação	CPP (art. 6º, VIII), Lei 12.037/2009, Resolução 113 do CNJ (art. 1º, I), Provimento n.º CGJ – 07/2010 (art. 4º, I)	Condenação e prisão de pessoa diversa da que praticou a infração ou paralisação do processo e prolongamento da situação de prisão.
2. Ausência de data da prisão	CPP (arts. 286, 288), Resolução 113 do CNJ (art. 1º, VIII), Provimento CGJ – 07/2010 (art. 4º, VIII)	Inviabilização da expedição da guia de recolhimento.
3. Desconhecimento do local da custódia	CPP (art. 306), Resolução 113 do CNJ (art. 1º, X), Provimento n.º CGJ – 07/2010 (art. 4º, X)	Impossibilidade de julgamento em tempo razoável do processo de conhecimento e dos direitos correspondentes ao processo de execução penal (impossibilidade de citação e intimação pessoal do réu; decretação irregular de revelia; suspensão do processo pelo prazo prescricional; decretação de prisão preventiva; suspensão de audiências; prolongamento do processo por impossibilidade de julgamento; prolongamento da execução, por impossibilidade do deferimento de progressão de regime ou livramento condicional em virtude da existência de mandado de prisão preventiva).
4. Custódia em local inadequado	LEP (arts. 87 a 104), Provimento CGJ – 07/2010 (art. 1º e Anexo I)	Violação do direito à visita, ao banho de sol, à alimentação adequada e às assistências previstas na Lei de Execução Penal

5. Atraso na expedição da guia de recolhimento	Resolução 113 do CNJ (art. 2º, § 1º), Provimento CGJ – 07/2010 (art. 5º, § 2º)	Imposição do regime fechado para quem foi condenado em regime semiaberto ou aberto, prolongamento do regime fechado por violação do prazo para progressão de regime, além do impedimento da expedição de alvará de soltura para cumprimento de pena restritiva de direito ou em virtude do cumprimento integral da pena.
6. Ausência de informação das datas de liberdade e de fuga	LEP (art. 106, VI), Resolução 113 do CNJ (art. 1º, VIII), Provimento CGJ – 07/2010 (art. 4º, VIII)	Impossibilidade de deferimento tempestivo da progressão de regime, do livramento condicional, do indulto e da comutação, porque impede a correta elaboração do cálculo de liquidação da pena.
7. Inexistência de PEP	LEP (art. 194), Resolução 113 do CNJ (arts. 1º, 2º e 3º), Provimento CGJ – 07/2010 (art. 6º)	Impossibilidade do reconhecimento de qualquer dos direitos relativos a esta fase processual, prolongando o regime fechado, impedindo a expedição de alvará de soltura para cumprimento de pena restritiva de direito ou, mesmo, em virtude do cumprimento integral da pena ou a declaração de indulto ou de comutação.
8. Inexistência de programa para cálculo automatizado	Resolução 113 do CNJ (art. 5º), Provimento CGJ – 07/2010 (art. 8º)	Omissão e atraso na apreciação e declaração dos direitos da pessoa condenada.
9. Transferência dos presos sem conhecimento do juízo de conhecimento ou da execução	Resolução 113 do CNJ (art. 7º, § 1º), Provimento CGJ – 07/2010 (arts. 1º e 10º)	Inviabilização da remessa do processo de conhecimento ou de execução para o juízo competente, com inviabilização do reconhecimento dos direitos correspondentes.
10. Não expedição do atestado de pena a cumprir	LEP (art. 41, XVI e 66, X)	Inviabilização do conhecimento e exercício tempestivo dos direitos assegurados na LEP.

Fonte: Criado pela autora.

5 Reconhecimento estatal e supraestatal da interoperabilidade como recurso tecnológico necessário

5.1 A previsão legal de interoperabilidade na gestão do sistema prisional

A Lei 12.714, de 14 de setembro de 2012, que “dispõe sobre a o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança” estabelece em seu artigo 5º a instituição de um sistema nacional pelo Poder Executivo Federal “visando à interoperabilidade das bases de dados e informações dos sistemas informatizados instituídos pelos Estados e pelo Distrito Federal”. Instituiu, também, a possibilidade de apoio para que as Unidades da Federação desenvolvam, implementem e promovam a adequação de sistemas próprios, de modo a permitir a interoperabilidade com o sistema nacional estatuído pela referida lei.

O Ministério da Justiça, por intermédio de relatório publicado pelo Departamento Penitenciário – DEPEN/MJ em junho de 2015, produzido com dados coletados até 30 de junho de 2014 (BRASIL, 2015a, p. 11), reconheceu que a situação das prisões brasileiras desafia o sistema de justiça penal, a política criminal e a política de segurança pública e propôs uma política nacional de melhoria dos serviços penais sustentada em quatro eixos, um dos quais, a modernização do sistema penitenciário nacional por meio do:

[...] aumento de investimentos em tecnologia, para aprimorar procedimentos e garantir a segurança, e pelo aprimoramento da gestão de informações, para coletar e tratar dados que permitam o monitoramento integrado pelos órgãos de fiscalização das condições carcerárias de estabelecimentos críticos, o planejamento da gestão dos serviços penais e até mesmo o adequado acompanhamento da execução da pena de cada pessoa privada de liberdade (grifo nosso).

Os resultados divulgados, com atraso de mais de 12 meses da data da coleta e a informação de que os dados de São Paulo (UF responsável por 1/3 da população carcerária) foram coletados apenas parcialmente, é a comprovação de que a ausência de interoperabilidade dos recursos tecnológicos utilizados para gestão do sistema prisional compromete o conhecimento da realidade.

Em confirmação a esta afirmação, o relatório revela que o sistema de unificação dos dados referentes à execução de penas, prisão cautelar e medida de segurança, previsto pela Lei 12.714/2012, para ser dotado de interoperabilidade, ainda seria criado. No parágrafo seguinte afirma que esta ferramenta (Sisdepen) está em seu estágio final de desenvolvimento e “permitirá o acompanhamento individualizado do cumprimento das penas, por pessoa privada de liberdade, e o gerenciamento das informações penitenciárias, em nível nacional, por estado e por estabelecimento penal” (BRASIL, 2015a, p. 8). Esses resultados, contudo, ainda não foram entregues.

A eficiência do sistema de justiça criminal, como demonstram diversos estudos nos últimos quarenta anos (GOLDSTEIN, 1976; LEMGRUBER, 2001; ADORNO, 2002; SILVA JUNIOR, 2010), está vinculada ao nível desejado de coordenação, integração e sincronização existente entre a atuação dos diversos órgãos que o compõem, enquanto conjunto de instituições, estratégias e sanções sociais que constituem a instância formal de controle social penal.

Agir de forma desconectada, descoordenada, sem compartilhamento de dados e sem integração, desqualifica o sistema de justiça criminal como um todo, especialmente o sistema prisional porque torna imprecisos os dados concretos da violência individual, mascara a violência estrutural e oculta a violência institucional, propiciando a sua perpetuação e justificando a manutenção do paradigma da segurança como técnica de governo e de gestão (CARVALHO, 2013; AGAMBEN, 2004).

A possibilidade de manter presa uma pessoa por falta de identificação criminal ou impossibilidade de confirmação da invalidade de um mandado de prisão, ou ainda, por ausência da gestão adequada e correta da pena imposta na sentença condenatória, além de alimentar a superlotação

carcerária, acaba por configurar-se como um capítulo do estado de “guerra civil legal” de que falou Agamben (2004), constituindo um estado de exceção permanente, do qual são exemplos as medidas denominadas “guerra ao terror” e “guerra às drogas”.

Prado (2012), inclusive, confirmou a presença dos traços caracterizadores da suspensão de direitos fundamentais de que falou Canotilho (2008) e, portanto, comprobatórios da perenização do estado de exceção no Estado brasileiro, em pesquisa de campo que realizou no sistema prisional e nas Varas de Execuções Penais do Rio de Janeiro (RJ) e de João Pessoa (PB), com o objetivo de fazer um diagnóstico do sistema carcerário e do perfil daqueles presos. Naquele estudo, confirmando essa mutação ideológica que rompe com o princípio da legalidade e do garantismo constitucional, este autor percebeu, dentre outras situações, a

[...] desconstrução do princípio da legalidade a partir das não concessões dos benefícios do apenado, como progressão, comutação, dentre outros; da ausência de controle judicial das sanções disciplinares e do descaso diante de uma jurisdição que não observa o tempo de pena que o apenado deve cumprir impondo uma pena maior do que a inicialmente sentenciada (PRADO, 2012, p. 23).

Destacou, também no seu trabalho que

[...] um dos desafios no cotidiano das VEPs está na debilidade entre as informações da administração penitenciária e do sistema judicial. Notou-se, ao longo da pesquisa, que a falta de comunicação entre os sistemas é a causa de imprecisões acerca da situação jurídica dos presos, o que pode ter como consequência a violação de direitos relacionados à execução da pena (PRADO, 2012, p. 108) (grifos nossos).

Finalizando, recomendou a unificação dos Sistemas Virtuais de Informações das SEAPs (Secretarias de Administração Penitenciária) e das VEPs (Varas de Execuções Penais), observando a existência não somente de omissões, mas também de contradições entre as informações dos apenados fornecidas pela VEP e pela SEAP.

5.2 A ONU e a interoperabilidade como ferramenta de desenvolvimento e governança

A Assembleia Geral das Nações Unidas, com fundamento em Declarações e Resoluções anteriores sobre a proteção dos direitos humanos, proclamou a Resolução 3384, de 10 de novembro de 1975, segundo a qual- todos os Estados devem promover o progresso científico, para garantia do desenvolvimento econômico e social dos povos, sem sacrifício da efetividade dos direitos e liberdades humanas, de acordo com a Carta das Nações Unidas (ONU, 1975).

Esta Resolução foi desdobrada em documentos e programas posteriores da Divisão de Administração e Desenvolvimento de Gestão Pública do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, que, desde 1999, por meio da UNPAN – sigla em inglês para Rede de Administração Pública das Nações Unidas - tem procurado capacitar os países em transição econômica, para responder aos desafios que os governos enfrentam

para transpor o fosso digital entre os “ricos e pobres” e para atingir seus objetivos de desenvolvimento.

A UNPAN tem por objetivo o estabelecimento de uma rede baseada na internet para conexão das instituições regionais e nacionais dedicadas à administração pública e à construção da capacidade destas entidades para acessar, processar e disseminar informações relevantes através de uma infraestrutura de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC, ICT na sigla em inglês) atualizada e voltada para a promoção de uma melhor administração pública.

Por estas razões, a UNPAN tem funcionado como um suporte para os gestores na orientação das políticas e estratégias de governança eletrônica (e-Government), centrada principalmente na interoperabilidade como força motora do desenvolvimento sustentável, com o desafio de fornecer o suporte necessário, na área da tecnologia, para a realização das metas constantes da Declaração do Milênio (ONU, 2000; 2001).

Neste contexto, e tendo também como um marco a Declaração do Rio (ONU, 1992), a interoperabilidade passou a ser o motor propulsor, a peça-chave, do desenvolvimento sustentável, de acordo com os padrões estabelecidos consensualmente pelos países que integram a Organização das Nações Unidas, tanto na área dos negócios privados (e-business), como no mundo da governança dos Estados (e-Government), onde está inserido o tema da gestão do cumprimento das decisões criminais que implicam na total privação da liberdade de ir e vir das pessoas e no encarceramento em massa vivenciado na atualidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A interoperabilidade se apresenta em toda a sua interdisciplinaridade e transversalidade como uma solução a ser utilizada pelos órgãos do sistema de justiça criminal, não só para a garantia de eficiência na gestão da segurança pública, mas também, como garantia do respeito aos direitos fundamentais da liberdade e da dignidade da pessoa humana, enquanto princípios basilares e estruturantes dos estados democráticos de direito, conforme exigido pela Organização das Nações Unidas na Declaração Sobre o Uso do Progresso Científico e Tecnológico no Interesse da Paz e em Benefício da Humanidade, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de novembro de 1975 por meio da Resolução 3384/1975.

Nas circunstâncias atuais de hiperencarceramento, a gestão do sistema prisional, sem o recurso da interoperabilidade dos sistemas tecnológicos, impede e dificulta que seja assegurada aos presos provisórios e condenados uma duração razoável do processo, a agilidade e a tempestividade do reconhecimento dos direitos assegurados pela legislação constitucional e infraconstitucional e, de modo mais específico, impede as pessoas condenadas o pleno gozo dos direitos correspondentes à progressividade e à antecipação do cumprimento da pena, como a mudança de regime, o livramento condicional, o indulto e a comutação.

Estas violações vitimizam a população encarcerada, suprimindo direitos fundamentais não afetados pelas decisões criminais justificadoras das prisões, e decorrem da falta de uma gestão eficiente do sistema por omissão

dos órgãos e instituições responsáveis pela execução penal, em seu dever de gestão, fiscalização e decisão. Negam, também, vigência à legislação que tutela a matéria ao tornar **invisível** a violência efetivamente imposta pelo Estado, que ultrapassa os limites estabelecidos na decisão judicial autorizadora da privação da liberdade, em caráter provisório ou definitivo.

REFERÊNCIAS

ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. Trad. Alfredo Bosi 2.^a ed. São Paulo: Martins Fontes, 1988.

ADORNO, Sérgio. Crise no sistema de justiça criminal. **Cienc. Cult.**, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 50-1, jun. 2002. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0009-67252002000100023&lng=en&nrm=i>. Acesso em 25 jun. 2014.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. São Paulo: Boitempo (Estado de sítio), 2004.

ALMEIDA, Odilza Lines de; PAES-MACHADO, Eduardo. Processos sociais de vitimização prisional. **Tempo soc.**, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 257-286, jun., 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702013000100013&lng=en&nrm=i>. Acesso em: 22 ago. 2015.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 3 ed. Rio de Janeiro: Ed. Renavam: Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BATISTA, Vera Malaguti. O realismo marginal: criminologia, sociologia e história na periferia do capitalismo. In MELLO, Marcelo et al. **Sociologia e Direito**: Explorando Interseções. Niterói: PPGSD/UFF, 2007.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução Fernando Tomaz. 11^a ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **E-PING** - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - Documento de Referência Versão 2014, 2013. Disponível em: <<http://eping.governoeletronico.gov.br>>. Acesso em: 22 jun. 2014.

_____. Lei nº 12.714, de 14 de setembro de 2012. Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. Secretaria Especial Dos Direitos Humanos Da Presidência Da República - Sdh. **Diário Oficial da União**: Ministério Da Justiça. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12714.htm>. Acesso em: 4 jan. 2015.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, 1984. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7210.htm>. Acesso em: 17 out. 2015.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento nacional de informações**

penitenciárias. INFOPEN – Junho de 2014, 2015b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/noticias/mj-divulgara-novo-relatorio-do-infopen-nesta-terca-feira-relatorio-depen-versao-web.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **E-PING** - Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - Documento de Referência Versão 2015, 2014. Disponível em: <<http://eping.governoeletronico.gov.br>>. Acesso em: 4 jan. 2015.

_____. **Rede INFOSEG.** Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, [s.d]. Disponível em: <<http://www.infoseg.gov.br/paginas/rede-infoseg/historico>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Responsabilidade da Administração. Recurso Extraordinário n.º 580.252.** Anderson Nunes da Silva e Estado de Mato Grosso do Sul. Relator: Ministro Teori Zavascki. Voto-vista Ministro Roberto Barroso, 2015a. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/RE580252LRB.pdf>> .Acesso em: 18 maio 2015.

BRETAS, Nazaré et. al. A Construção da e-PING: situação atual e desafios. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Panorama da interoperabilidade no Brasil.** Org. Cláudia S. F. Mesquita e Nazaré L. Bretas. Brasília: MP/SLTI, 2010, p. 16-23.

CANOTILHO, J.J. Gomes. **Estado de Direito.** Lisboa: Ed. Gradiva. 1999.

_____. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 5. ed. Coimbra: Livraria Almedina. 2002.

_____. **Estudos sobre direitos fundamentais.** 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

CARVALHO, Everaldo Jesus de. **Escola Penitenciária:** por uma gestão da educação prisional focada na dimensão pedagógica da função do agente penitenciário. 2013. 115f. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Educação. Pós-Graduação em Gestão e Tecnologias Aplicadas à Educação: Salvador, 2013.

CARVALHO, Salo. Criminologia crítica: dimensões, significados e perspectivas atuais. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**, São Paulo, ano 1, v. 104, p. 279-303, out-set., 2013.

CASTRO, Lolita Aniyar de. Derechos humanos: delincuentes y víctimas, todos víctimas. **Revista Electrónica del Centro de Investigaciones Criminológicas de la USMP**, La Molina, 2ª ed., 2005. Disponível em: <http://www.derecho.usmp.edu.pe/centro_inv_criminologica/revista/revista_electronica2.htm>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CONSELHO DA EUROPA. **Convenção para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais.** Roma: Conselho da Europa de Direitos Humanos, 1950. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2015.

COSTA, Ivone Freire. **Polícia e sociedade. Gestão de segurança pública, violência e controle social.** Salvador: EDUFBA, 2005.

FRANÇA . **European Court of Human Rights** – ECHR. Affaire Torregiani et autres c. Italie (Requêtes n°s 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10). Fermo-Mino Torreggiani, Bazoumana Bamba, Raoul Riccardo Biondi, Afrim Sela, Tarcisio Ghisoni, Mohamed El Haili e Radouane Hajjoubi c. Italie.Deuxième Section. Arrêt 8.01.2013. Disponível em: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/Pages/search>>.

GRADMANN, Stefan. **Interoperability. A key concept for large scale, persistent digital libraries.** Humboldt-Universitätzu: Berlin, 2008. Disponível em: <<http://www.digitalpreservationeurope.eu/publications/briefs/english.php#03>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

HABERMAS, Jurgen. **Era das transições.** Tradução e introdução de Flávio Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

SILVA JUNIOR, Dequex Araújo. Segurança pública como cultura do controle. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, São Paulo, v. 4, n.7, ago/set, 2010.

LEMGRUBER, Julita. Verdades e mentiras sobre o sistema de justiça criminal. *R. CEJ*, Brasília, v. 5, n. 15, p. 12-29, set./dez. 200. Disponível em: <<http://www2.cjf.jus.br/ojs2/index.php/revcej/article/view/427/608>>. Acesso em: 25 jun. 2014.

MÜLLER, Friedrich. **O novo paradigma do direito. Introdução à teoria e metódica estruturantes.** São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão interamericana de direitos humanos. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos.** Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. Costa Rica, 1969. Disponível em: <http://www.cidh.org/Basicos/Portugues/c.Convencao_Americana.htm>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 1992**, Tradução da Rio Declaration, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brasil, 3-14 de junho de 1992. Documento não traduzido oficialmente pela Organização das Nações Unidas. Disponível em: <<http://pactoglobalcreapr.files.wordpress.com/2010/10/declaracao-do-rio-sobre-meio-ambiente.pdf>>. 1992. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Regras mínimas para tratamento de prisioneiros.** Adotadas pelo I Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado em Genebra, em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da ONU através da sua resolução 663 C I (XXIV), de 31 de julho de 1957, aditada pela resolução 2076 (LXII) de 13 de maio de 1977..

_____. **Resolução nº 3384**, declaração sobre o uso do progresso científico e tecnológico no interesse da paz e em benefício da humanidade, proclamada pela Assembléia

Geral das Nações Unidas em 10 de novembro de 1975, 1975. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/direito-ao-desenvolvimento/declaracao-sobre-o-uso-do-progresso-cientifico-e-tecnologico-no-interesse-da-paz-e-em-beneficio-da-humanidade.html>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Resolução 55/2**, United nations millenium declaration, de 08 de setembro de 2000, 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

_____. **Resolução 56/183**, World Summit on the Information Society , de 21 de dezembro de 2001, 2001. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/a56r183.htm>>. Acesso em: 24 jul. 2014.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias. **Tempo Social; Rev. Sociol. USP**, São Paulo, v.9, n.1, p. 43-52, maio, 1997.

PRADO, Geraldo Luiz Mascarenhas. **Lei de execução penal**. Série Pensando o Direito, v. 44. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

SANTOS, Ernani Marques dos. Desenvolvimento e implementação da arquitetura e-PING: estratégias adotadas e possíveis implicações. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Panorama da interoperabilidade no Brasil**. Brasília: MP/SLTI, 2010, p. 24-37.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS. **Tribunal do DF inicia testes com o módulo Escritório Digital**. Processo Judicial Eletrônico – PJe, Brasília: Diário de Justiça, 2015. Disponível em: < <http://www.cnj.jus.br/noticias/judiciario/79404-tribunal-do-df-inicia-testes-com-o-modulo-escritorio-digital>>. Acesso em: 25 jun. 2015.

ZAGREBELSKY, Gustavo. **El derecho dúctil. Lei, derechos, justicia**. Traduzido por Marina Gascón. 9.^a ed. Madrid: Editorial Trotta, 2009.

Andremara dos Santos

Doutoranda pela Universidade Nova de Lisboa em Direito Constitucional, Mestre em Direito Economico (1997) e em Segurança Pública Justiça e Cidadania pela Universidade Federal da Bahia (2015). Especialista em Processo Civil pela Fundação Faculdade de Direito da Bahia (1994) e Segurança Pública pela Universidade Estadual da Bahia e Università degli Studi di Padova (2015). Graduada em Direito pela Universidade Federal da Bahia (1984). Pesquisadora Convidada do Max-Planck-Institut für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, em Heidelberg, no período de agosto a outubro de 2001, mediante bolsa da Fundação Calouste Gulbenkian. Estagiária Visitante do Tribunal Geral da União Européia, então Tribunal de Primeira Instância, em 2001. Juíza de Direito Substituta do Segundo Grau no Tribunal de Justiça da Bahia, convocada e nomeada Secretária-Geral da Presidência do Supremo Tribunal Federal (2016), designada Juíza Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça (2017).