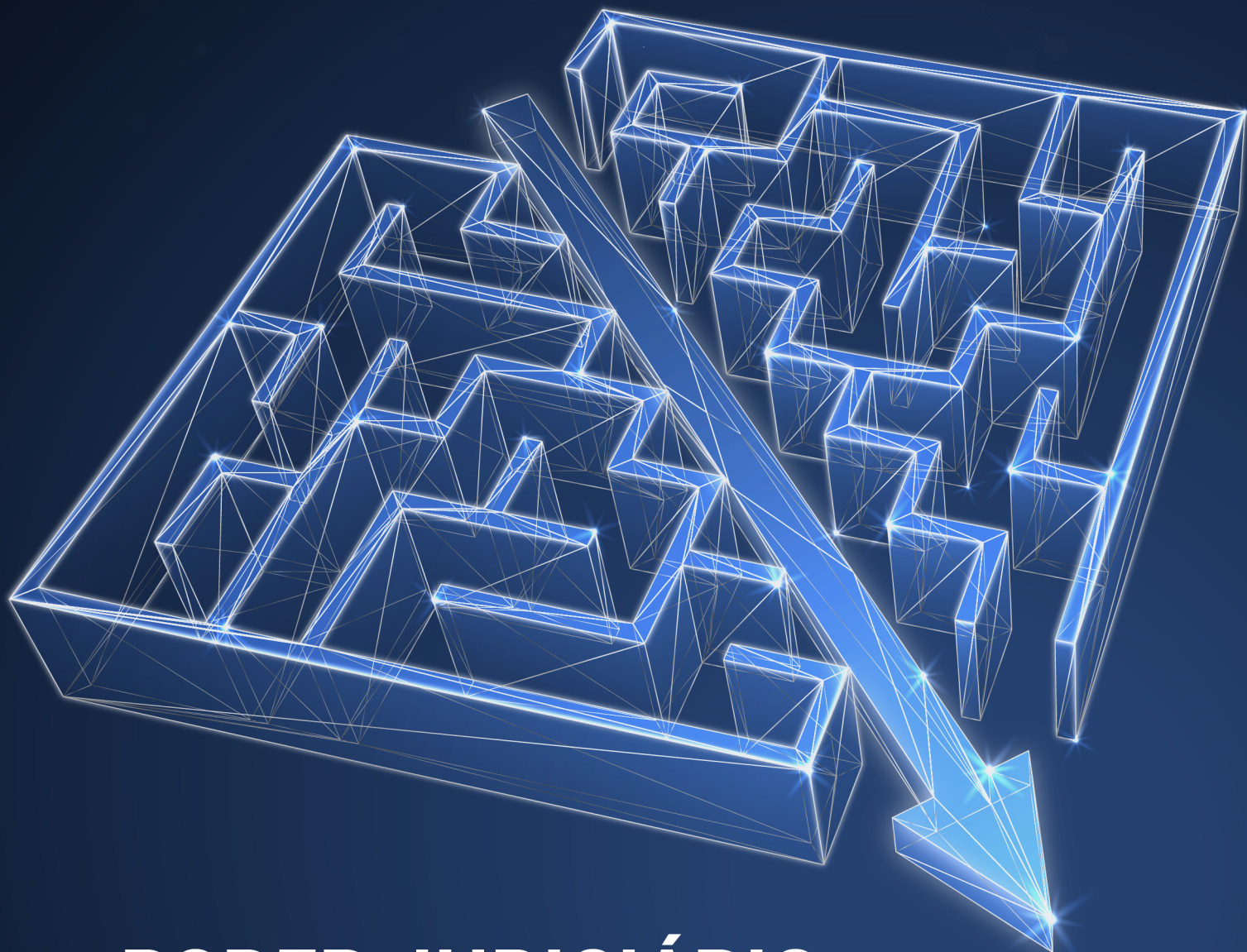


REVISTA ELETRÔNICA

ISSN 2525-4502

CNJ

v. 4, n. 2, jul/dez 2020



PODER JUDICIÁRIO: EFICIÊNCIA, TRANSPARÊNCIA E RESPONSABILIDADE



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente:

Ministro Luiz Fux

Corregedora Nacional de Justiça:

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

Conselheiros:

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

Secretário-Geral:

Valter Shuenquener de Araujo

Diretor-Geral:

Johaness Eck

Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Marcus Livio Gomes

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 –
Semestral

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.
e-ISSN 2525-4502

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

2020

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

Editor-chefe

Marcus Livio Gomes, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Conselho Editorial

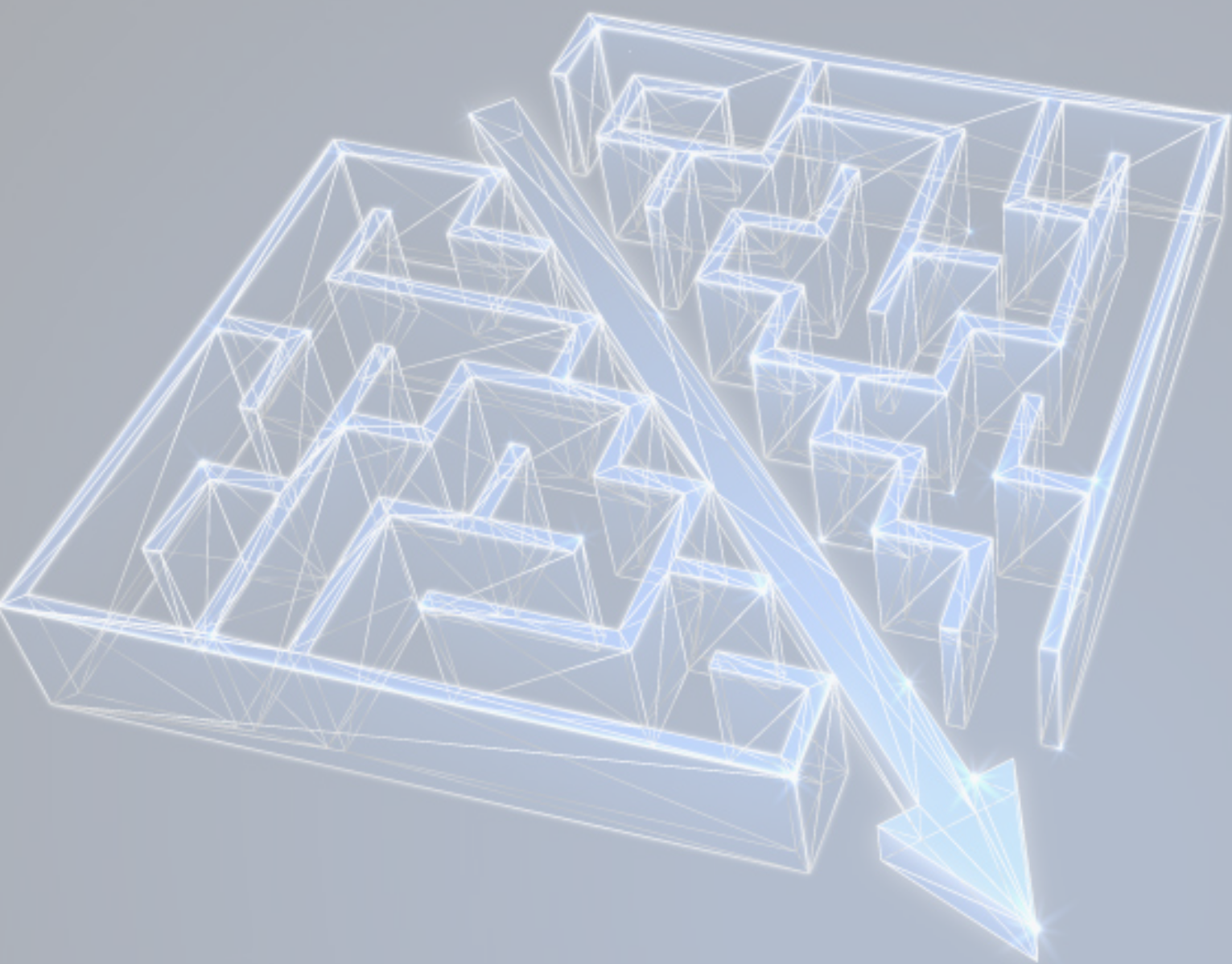
Dr. Valter Shuenquener de Araújo; Dr. Marcus Livio Gomes; Dr. Luiz Paulo Araújo; Dr. Marcus Abraham; Dr. Guilherme Couto de Castro; Dr. Guilherme Calmon; Dr. Abel Fernandes Gomes; Dr. Paulo Gustavo Medeiros de Carvalho; Dr. Richard Pae Kim; Dr. Ricardo Lodi Ribeiro;	Dra. Heloisa Helena Gomes Barboza; Dr. Heleno Taveira Torres; Dra. Teresa Arruda Alvim Wambier; Dr. Paulo Cesar Pinheiro Carneiro; Dr. Gustavo Binenbojm; Dr. Alexandre Santos de Aragão; Dr. Aluísio Gonçalves de Castro Mendes; Dra. Maria Tereza Sadek; Dr. Pedro Marcos Nunes Borges Barbosa.
---	---

Conselho Técnico-Científico e Jurisprudencial

Maria Thereza de Assis Moura, Ministra do STJ;
Emmanoel Pereira, Conselheiro do CNJ;
André Luis Guimarães Godinho, Conselheiro do CNJ;
Ivana Farina Navarrete Pena, Conselheira do CNJ;
Rubens de Mendonça Canuto Neto, Conselheiro do CNJ;
Candice Lavocat Galvão, Conselheira do CNJ;
Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Conselheira do CNJ;
Henrique de Almeida Ávila, Conselheiro do CNJ;
Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro, Conselheiro do CNJ;
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, Conselheiro do CNJ;
Luiz Fernando Tomasi Keppen, Conselheiro do CNJ;
Maria Tereza Uille Gomes, Conselheira do CNJ;
Tânia Regina Silva Reckziegel, Conselheira do CNJ;
Walter Godoy dos Santos Junior, Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ;
Pedro Felipe de Oliveira Santos, Secretário-Geral do STF;
Juliana Amorim Zacariotto; Chefe de Gabinete da Presidência;
Gabriela de Azevedo Soares, Diretora-Executiva do DPJ;
Wilfredo Enrique Pires Pacheco, Diretor de Projetos do DPJ;
Doris Canen, Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica.

Rol de Pareceristas da Revista CNJ

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



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Editor-chefe Marcus Livio Gomes

pág. 9-10

ENTREVISTA

Entrevista do Ministro Luiz Fux - Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça

Pág. 11-13

ARTIGOS

A eficácia do Programa Pai Presente

Ana Carolina Rinco

pág. 14-26

A má-fé dos operadores do direito como entrave à efetividade da tutela jurisdicional

Carina Deolinda da Silva Lopes e Elenise Felzke Schonardie

pág. 27-41

A (in)sensibilidade do sistema socioeducativo: caracterização dos padrões de conduta infracional e de exposição a risco de uma amostra de adolescentes internados

Lais Sette Galinari, Lyara Correia Guimarães e Marina Rezende Bazon

pág. 42-56

Caso Apple: digitalização da economia, planejamento fiscal internacional, Tax Rulings e regras de State Aid: a guerra fiscal internacional e seus desdobramentos

Marcus Livio Gomes e Doris Canen

pág. 57-67

CEJUSC de Primavera do Leste-MT em 2018: as ferramentas da mediação tem obtido a eficiência desejada pelo Poder Judiciário?

Marina Soares Vital Borges e Deizieli Ferreira da Silva

pág. 68-84

Congestionamento processual: uma medida pelo tempo

Marcos Antonio de Souza Silva

pág. 85-94

Conselhos do Poder Judiciário e controle interno: instrumentos de fiscalização e transparência

Francisco Sérgio Silva Rocha

pág. 95-105

Improbidade administrativa e os meios alternativos de solução de conflitos

Jéssica Lorrane da Silva, Heloanny de Freitas Brandão e Yasmine Alves Batista

pág. 106-115

Juizados Especiais: práticas de ordinarização no procedimento sumaríssimo e regra ordinária de essência sumaríssima

João Eduardo Ribeiro de Oliveira

pág. 116-126

Os desafios da prática jurisdicional: um estudo de caso no estado de Mato Grosso do Sul

Christiane Teresa Padoa Letteriello e Luiza Vieira Sá de Figueiredo

pág. 127-141

Pena de multa criminal: uma abordagem realística

Maria Fernanda Dias Mergulhão

pág. 142-152

Planejamento estratégico sustentável do Poder Judiciário paranaense

José Laurindo de Souza Netto, Gustavo Calixto Guilherme e Adriane Garcel

pág. 153-166

Política Judiciária de enfrentamento à violência contra as mulheres: trajetória, avanços e perspectivas

Andremara dos Santos e Luísa Helena Lemos da Cruz

pág. 167-183

Rede nacional de laboratórios de inovação gerencial e tecnologia da informação: eficiência e transparência no Poder Judiciário a serviço do desenvolvimento sustentável

Esclepíades de Oliveira Neto, Adriana Moraes de Carvalho e Clara Dias Vieira

pág. 184-198

Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça: avanços e perspectivas

Trícia Navarro Xavier Cabral e Hiasmine Santiago

pág. 199-211

Resultados alcançados pelo projeto Adoce: acordos após ingestão de glicose observados em conciliações judiciais (processuais) e extrajudiciais (pré-processuais)

Aline Vieira Tomás

pág. 212-232

A Interoperabilidade entre os Sistemas de Gestão Arquivística de Documentos Digitais do Conselho Nacional de Justiça e o Futuro do Judiciário na Era da Informação Digital

Luis Pereira dos Santos e Renata Pereira Torres

pág. 233-248

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

Conselho Nacional de Justiça

Conselheira Candice Lavocat Galvão Jobim

REVISÃO DISCIPLINAR: 0001057-19.2019.2.00.0000. TJSE - Revisão - Processo Administrativo Disciplinar nº 201700123670 - Absolvição - Pena - Aposentadoria compulsória.

pág. 249-260

Conselheiro Henrique de Almeida Ávila

ATO NORMATIVO: 0004210-26.2020.2.00.0000. Resolução nº 322/CNJ - Estabelece - Medidas - Retomada - Serviços presenciais - Ações - Prevenção - Contágio - Coronavírus - Covid-19.

pág. 261-263

Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena

ATO NORMATIVO: 0008717-98.2018.2.00.0000. CNJ - Proposta de ato normativo - Aplicação da Lei nº 13.489/2017 - Preservação das remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal.

pág. 264-267

Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR: 0004090-85.2017.2.00.0000.

pág. 268-269

Conselheira Maria Tereza Uille Gomes

CONSULTA: 0007557-04.2019.2.00.0000. CNJ - Requisitos - Menores Estrangeiros desacompanhados de seus pais - Trânsito no Território Nacional - Autorização de Viagem - Resolução nº 295/CNJ - Lei 13.812/2019.

pág. 270-273

Conselheiro Mário Guerreiro

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS: 0003065-32.2020.2.00.0000. TJCE - Providências - Irregularidade - Procedimentos - Prisão em flagrante - Processos nºs 0222846-84.2020.8.06.0001, 0222849-39.2020.8.06.0001, 0222856-31.2020.8.06.0001, 0222863-23.2020.8.06.0001 e 0222868-45.2020.8.06.0001 - Descumprimento - Resolução nº 213/CNJ - Recomendação 62/CNJ - Período - Pandemia - Coronavírus - COVID-19.

pág. 274-278

Conselheiro Mário Guerreiro

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS: 0008545-25.2019.2.00.0000. TJMG - Aferição - Antiguidade - Magistrado - Critério - Desempate - Idade - Tempo - Exercício - Magistratura - Revisão - Precedente - PCA 0003069-45.2015.2.00.0000.

pág. 279-281

Conselheiro Rubens de Mendonça Canuto Neto

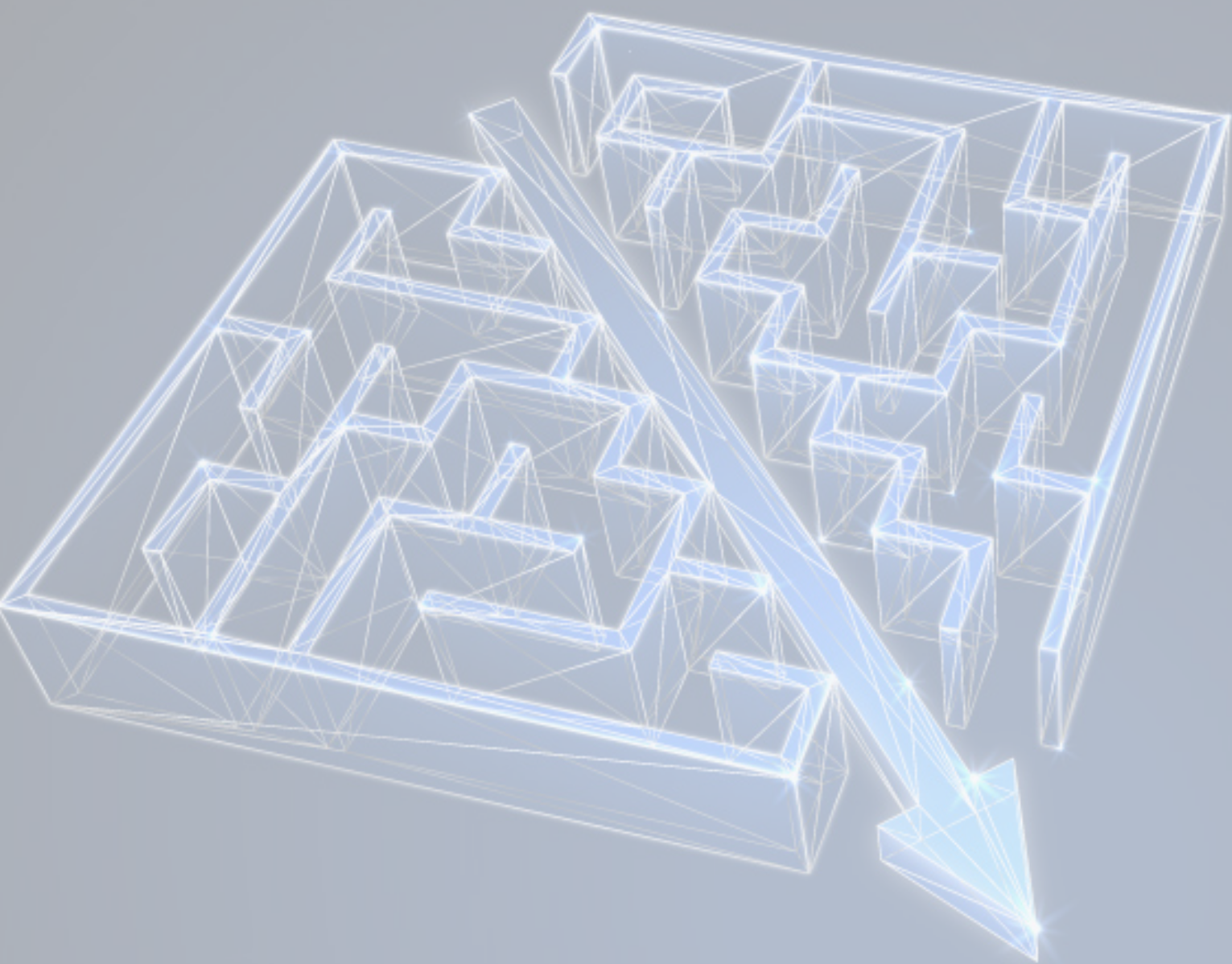
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: 0009615-77.2019.2.00.0000. TRE-RR - Desconstituição - Decisão - Sindicância nº 0001973-37.2019.6.23.8000 - Instauração - Processo Administrativo Disciplinar - PAD - Afastamento - Magistrado.

pág. 282-286

Conselheira Tânia Regina Silva Reckziegel

CONSULTA: 0000214-20.2020.2.00.00007. CNJ - Dúvida - Necessidade - Autorização judicial - Viagem - Menores de 16 anos com filhos - Desacompanhados dos pais - Omissão - Resolução nº 295/CNJ.

pág. 287-291



APRESENTAÇÃO

A Revista Eletrônica do CNJ publica seu quarto número com o tema Poder Judiciário: eficiência, transparência e responsabilidade. Desde sua reestruturação, em 2019, a revista já publicou 55 artigos no tema, priorizando estudos baseados em evidências, que são extraídas das ricas bases de dados organizadas pelo Conselho Nacional de Justiça. A veiculação semestral do periódico busca fomentar a produção de conhecimento sobre o Poder Judiciário, com base em pesquisas empíricas e dados estatísticos confiáveis.

A Revista se estabelece na comunidade científica como uma importante ferramenta de incentivo à produção de conhecimento sobre o Poder Judiciário, promovendo o desenvolvimento do pensamento científico e o debate de temas relevantes à administração da Justiça. A importância da Revista reflete o rigor dos procedimentos científicos adotados na seleção dos artigos e na editoração do periódico, que é totalmente digital. Na vanguarda da Comunicação Científica, utiliza o software livre Open Journal Systems, que gerencia desde o recebimento e a avaliação dos artigos à publicação do periódico.

A publicação de artigos em meio digital trouxe rapidez na comunicação científica e democratizou o acesso a esses veículos de informação, tanto dos autores ao periódico como do leitor ao conteúdo publicado. Os periódicos científicos digitais superam, ainda, um dos grandes desafios da comunicação digital, a confiabilidade dos dados divulgados, uma vez que os trabalhos são avaliados e aprovados por pareceristas doutores na área.

Em harmonia com as competências atribuídas ao Departamento de Pesquisas Judiciárias pela Lei nº 11.364/2006, que legou ao CNJ o desenvolvimento de pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira e a realização de análises e diagnósticos dos problemas estruturais do Poder Judiciário, esta publicação promove um espaço democrático e aberto à sociedade, em especial aos estudiosos, que passam a ter a oportunidade de comunicar suas ideias, inovações, críticas e descobertas por meio de um canal formal do Conselho Nacional de Justiça e sob rigorosa avaliação acadêmica.

Os artigos desta edição trazem reflexões sobre importantes políticas públicas do CNJ, como o programa pai presente, a política de enfrentamento à violência contra as mulheres, a política nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e o sistema socioeducativo. Os articulistas nos brindam, também, com análises sobre as questões chave da estrutura da Apple que culminaram na investigação de State aid iniciada pela Comissão Europeia, o congestionamento processual, o planejamento estratégico sustentável, a improbidade administrativa, a efetividade da tutela jurisdicional e o controle interno dos Conselhos do Poder Judiciário. Por fim, elucidativos estudos de caso sobre as ferramentas de mediação, a prática jurisdicional e o projeto Adoce nos revelam um pouco da realidade e das iniciativas das unidades judiciais do Poder Judiciário.

A Seção de Jurisprudência enriquece o presente dossiê com nove julgados selecionados pelas Conselheiras e Conselheiros do CNJ, escolhidos por sua relevância e por sua repercussão social e jurídica. Dessa forma, dedico especial agradecimento à Conselheira Candice Lavocat Galvão Jobim, ao Conselheiro Henrique de Almeida Ávila, à Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena, ao Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen, à Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, ao Conselheiro Mário Guerreiro, ao Conselheiro Rubens de Mendonça Canuto Neto e à Conselheira Tânia Regina Silva Reckziegel.

Para os próximos volumes, adianto que a temática da Revista seguirá os eixos de ação do plano de gestão do Ministro Luiz Fux, são eles: 1) a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente; 2) a garantia da segurança jurídica conducente à otimização do ambiente de

negócios no Brasil; 3) o combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a consequente recuperação de ativos; 4) o incentivo ao acesso à justiça digital; e 5) o fortalecimento da vocação constitucional do Supremo Tribunal Federal. Todos esses eixos encontram-se alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Desejo boa leitura a todos.

MARCUS LIVIO GOMES
Editor-chefe da Revista Eletrônica do CNJ

ENTREVISTA

Entrevista do Ministro Luiz Fux – Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça.

TEMA: Trajetória acadêmica e profissional.

Entendo que seria extremo egoísmo do ser humano ter conhecimento e não o transmitir.

Ministro Luiz Fux

Pergunta 1. TRAJETÓRIA ACADÊMICA

Seria muito interessante aos leitores da Revista Eletrônica do CNJ que Vossa Excelência pudesse contar um pouco sobre sua formação e trajetória acadêmica, onde o senhor estudou, qual foi seu ponto de partida, quais são suas principais atividades e posição atual no meio universitário brasileiro?

MLF: *Durante um curto período de tempo, estudei em um colégio judaico, posteriormente no Colégio Pedro II, um excelente colégio público na minha época, depois no Hélio Alonso. Daí fiz o bacharelado em Direito na UERJ. Gosto de falar que tenho uma história de amor com a UERJ, onde entrei e de onde nunca mais saí. Comecei a dar aula na UERJ ainda na graduação, em 1976, e tive a oportunidade de ser monitor do Professor Simão Isaac Benjô, de Direito Civil, e virei instrutor em 1977. Dei aula sobre as mais diversas matérias — de Direito Civil a Direito Financeiro e Prática Forense Penal — e fundei o escritório modelo da Universidade. Posteriormente, surgiram as oportunidades de concurso. Assim, fiz o concurso para livre-docência e Processo Civil, que não era para um cargo, e sim para o título de livre-docente. Por volta de 1995 fiz o concurso para professor titular e passei na única vaga que tinha.*

Em 2009, o MEC questionou os títulos de livre-docência de diversas faculdades. O órgão não tinha consciência da dificuldade que era ser livre-docente pela UERJ, em que havia diversas provas — títulos, tese, prova escrita e aula com uma banca muito difícil. Entretanto, como eu ainda tinha disposição física e saúde, eu fiz novo concurso em 2009 para ratificar aquele. E passei com nota maior ainda — sendo que a livre-docência conferia título de doutor.

Ressalto a importância da vida acadêmica para mim. Sou Professor de Processo Civil no Mestrado e no Doutorado da UERJ e fui chefe do departamento de Processo Civil entre 2001 e 2003. Também já dei diversas palestras e aulas em outras Universidades no Brasil e no exterior.

Entendo que foquei no Processo Civil, pois meu pai tinha dificuldades com essa matéria nos tempos que fazia faculdade de Direito e achei que seria difícil para mim também. Tive a sorte de ser aluno do Professor José Carlos Barbosa Moreira, que era reconhecido nacional e internacionalmente no assunto e era exigente, mas extremamente didático e adorava tomar um chopp conosco na esquina depois de suas aulas — foi uma das pessoas mais importantes da minha vida.

Viajei pelo Brasil inteiro e também para o exterior para dar aulas e palestras. Entendo que seria extremo egoísmo do ser humano ter conhecimento e não o transmitir.

Pergunta 2. AUTORES FAVORITOS E FONTES DE INSPIRAÇÃO

Quais são os autores que marcaram sua formação acadêmica e profissional?

MLF: *Acredito que Kelsen foi o autor que mais estudou a Justiça — e conseqüentemente escreveu O império da justiça, O sonho da justiça, A ilusão da justiça, terminando a vida com a obra O que é a justiça? Ele dizia: “O importante não é saber a resposta, é não parar de perguntar”. E acredito muito nisso — nós não paramos a nossa busca pelo mais justo. Não podemos esquecer que a jurisdição é uma função popular e o juiz deve falar uma linguagem fácil, acessível à população. Os efeitos são extremamente danosos quando não há crença da população na Justiça.*

Em congresso que participei na Argentina sobre ética e Direito, citei o Prêmio Nobel de Medicina, professor Jerome Groopman, sobre Anatomy of hope [A anatomia da esperança], cuja essência diz que a fé é o coração da cura. Resumi o livro para um amigo meu que estava muito doente. Ele plastificou o resumo e o guardava no bolso porque eram mensagens de otimismo.

Muito me inspira também a poetisa e filósofa Adélia Prado, a quem citei na abertura do meu discurso de posse no cargo de Presidente do STF e do CNJ — “O sonho encheu a noite Extravasou pro meu dia Encheu minha vida E é dele que eu vou viver Porque sonho não morre” e também o texto “Oração aos moços”, de Rui Barbosa, em que ele afirma que “se vocês forem juizes, não se preocupem em mostrar às partes quanto Direito vocês sabem, mas o direito que a parte tem” — acredito muito nisso.

Considerando a atual e desafiadora situação em que nos encontramos gosto de citar também, como fiz no meu discurso de posse acima mencionado, o poeta sul mato-grossense Manoel de Barros, que dizia: “quem anda no trilho é trem de ferro”; o brasileiro, ao contrário, é “água que corre entre as pedras”, porque sabe que “liberdade caça jeito”. É povo destemido, ciente de que “o que a vida quer de nós é coragem”, como no vaticínio de Guimarães Rosa.

É claro que também no âmbito do Processo Civil, o Professor Barbosa Moreira, e, nos outros ramos do Direito, professores e colegas com quem trabalhei, como Simão Isaac Benjó, Flavio Novelli e Nilo Batista.

Pergunta 3. ARTIGOS ACADÊMICOS (ARTIGO DE REFERÊNCIA)

Vossa Excelência possui extensa lista de artigos científicos publicados, em sua maioria sobre Direito Processual Civil, mas também publicações com outros temas do Direito. De que tratam seus artigos, poderia nos resumir? Tem algum trabalho publicado que considere um artigo de referência?

MLF: *Tenho apreço por diversos artigos que escrevi, mas especial orgulho da minha tese de doutorado na UERJ “Incapacidade Processual do Terceiro Interveniante”. Nessa tese, após extensa pesquisa e análise de direito comparado, entendo que o artigo 13 do antigo Código de Processo Civil (CPC) não pode ser aplicado aos casos de intervenção forçada de terceiros, pois essa aplicação seria favorável ao terceiro de má-fé conseqüentemente culminando na sua exclusão do processo e dos efeitos do julgamento.*

Recebi o grau máximo com os acréscimos regimentais da distinção e do louvor.

Pergunta 4. CONCURSOS PÚBLICOS

Assim como a trajetória acadêmica, Vossa Excelência possui longa e exitosa trajetória no serviço público, poderia nos falar um pouco sobre sua experiência profissional? Os concursos públicos que prestou e as contribuições a cada cargo que assumiu?

MLF: *Logo que me formei na UERJ, fui advogado da Shell, após aprovação em concurso realizado pela empresa. Lá tive uma oportunidade de ir trabalhar no exterior. Porém, meu pai, brasileiro naturalizado que tinha amor e gratidão por este País que o acolheu durante a Segunda Guerra Mundial, e, em vista da minha formação ter se dado em instituições públicas do País, me disse: “Você tem que devolver”. Ele falou exatamente isso. “Você tem que devolver ao País o que ele fez por você”.*

Assim, fiz concurso e fui promotor de Justiça de 1979 a 1982. Trabalhei com diversos temas — civil, criminal, família; fui curador de fundações na sede da Procuradoria da Justiça e também trabalhei muito no interior.

Entretanto, naquela época, o Ministério Público não tinha uma função tão expressiva ou a importância constitucional de hoje. Eu queria realizar e não apenas opinar. Assim, em 1982, eu fiz concurso para a magistratura do Rio de Janeiro.

Após trabalhar em comarcas do interior, como Trajano de Moraes; em 86, fui substituído

perto do Rio; e, em 88, fui titular da 9ª Vara Cível. Poucos anos depois, eu fui para o tribunal de alçada cível — que ainda era existente — e depois fui promovido a desembargador, em mais ou menos 97 ou 98.

Em 2001, eu me candidatei ao Superior Tribunal de Justiça numa disputa bastante acirrada, concorrendo com 400 desembargadores do Brasil inteiro, e fui indicado na lista tríplice e nomeado pelo professor e presidente Fernando Henrique Cardoso. Fiquei lá de 2001 até 2011.

Em 2011, fui nomeado pela Presidente Dilma Rousseff ao Supremo Tribunal Federal.

Pergunta 5. Qual é o maior desafio que Vossa Excelência tem hoje à frente do Conselho Nacional de Justiça?

MLF: O Carlos Ayres, em determinada entrevista, há alguns anos, afirmou: “Fux é um ministro agregativo” — entendo que, sem qualquer violação à independência, as pessoas têm que conversar, observar e escutar — acontece muito na Suprema Corte Americana. O CNJ é composto de pessoas das mais variadas experiências profissionais e ideologias — uma composição extremamente heterodoxa. Um desafio é estimular justamente essas conversas.

Ademais, o CNJ tem o dever de contribuir para que a prestação jurisdicional seja realizada com moralidade, eficiência e efetividade, em benefício da Sociedade. Acredito que o órgão lida extremamente bem com casos pontuais de desvios de personalidade de juízes.

Diria que outro desafio é o fato que o CNJ é impetrado em diversos mandados de segurança no STF — assim é importante que o órgão tenha seu papel reconhecido e seja mais uma vez legitimado.

Acrescento que uma preocupação da minha gestão que se inicia é a de que o Poder Judiciário brasileiro atue para proporcionar a segurança jurídica necessária para a estabilidade e a prosperidade do País. Nenhuma nação cresce em um ambiente permeado por excesso de burocracia e por incertezas quanto às consequências das condutas humanas. Os investidores no Brasil clamam por previsibilidade e segurança jurídica, na medida em que surpresa e desenvolvimento econômico não combinam. Nessa perspectiva, não esqueceremos outro destinatário central do nosso trabalho diário: o cidadão brasileiro, como falei em meu discurso de posse na Presidência.

Acredito que a pessoa tem que ser pró-instituição primeiro, depois pró ela mesma. Instituição vem em primeiro lugar. Acrescento a importância disso e a admiração que tenho por todos os que compõem o órgão e por todas as gestões anteriores pelo trabalho e relevantes projetos realizados mesmo perante tantas dificuldades em âmbito nacional e mundial.

A eficácia do Programa Pai Presente

Ana Carolina Rinco

Resumo: O artigo examinou o cenário do reconhecimento de paternidade, após o Programa Pai Presente, em termos de sua eficácia. O programa foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça, em agosto de 2010, e foi ampliado pelo Provimento nº 16 do CNJ, em 2012, no que se refere ao reconhecimento extrajudicial de paternidade. Para análise do Programa foram consultados documentos, dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Associação dos Registradores de Pessoas Naturais-BRASIL (ARPEN-BRASIL), além da base de dados de uma serventia de Registro Civil das Pessoas Naturais no interior de Minas Gerais. Os resultados evidenciaram que o programa facilitou as formas de reconhecimento de paternidade, ampliando a abrangência da aplicação, além de contribuir para a redução de custos financeiros do estado, especialmente no que concerne ao custo de um processo judicial.

Palavras-chaves: Programa Pai Presente. Reconhecimento de paternidade. Extrajudicial.

Abstract: The article examined the scenario of recognition of paternity, after the Father Present Program, in terms of its effectiveness. The program created by the National Council of Justice, in August 2010, and was expanded by Provision No. 16 of the CNJ, in 2012, with regard to the extrajudicial recognition of paternity. For analysis of the Program, documents were consulted, data made available by the National Council of Justice (CNJ), Association of Natural People Registrars-BRAZIL (ARPEN-BRAZIL), in addition to the database of a Civil Registry, in Minas Gerais. The results showed that the program facilitated the forms of recognition of paternity, expanding the scope of the application, in addition to contributing to the reduction of the financial costs of the State, especially with regard to the cost of a judicial process.

Keywords: Father Present Program. Recognition of paternity. Extrajudicial.

1 Introdução

O Programa Pai Presente, criado em 2010, por meio do provimento nº 12 do CNJ, é uma ação conjunta do Ministério da Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, tendo como objetivo inicial reduzir o excessivo número de registros de nascimento sem a paternidade estabelecida, bem como diminuir os gastos no orçamento judiciário com os processos de investigação de paternidade, propiciando maior celeridade e menor burocracia quanto ao mecanismo de reconhecimento de paternidade, visando sempre a implementação de um direito fundamental, qual seja, o conhecimento da paternidade biológica.

Os dados do Censo escolar de 2009, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), foram um dos embasamentos para a criação do Programa Pai Presente. O censo escolar revelou que, de um universo de 52.580.452 (cinquenta e dois milhões, quinhentos e oitenta mil, quatrocentos e cinquenta e dois) estudantes na Educação Básica¹, 4.869.363 (quatro milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, trezentos e sessenta e três) eram pessoas para os quais não existia informação sobre o nome do pai, dos quais 3.853.972 (três milhões, oitocentos e cinquenta e três mil, novecentos e setenta e dois) eram menores de 18 anos (INEP, 2009).

Inicialmente o Programa visou solucionar o problema da falta de paternidade nos

registros de nascimento fazendo uso de um mecanismo já existente, por meio da utilização dos processos de investigação de paternidade, estabelecidos na lei de investigação de paternidade, Lei n. 8.560/92.

Nessa primeira etapa do programa, resultados positivos surgiram, entretanto ainda eram muito onerosos para o orçamento público, diante da necessidade de se acionar todo o sistema judiciário, resultando em alguns casos na instauração de um processo judicial de investigação de paternidade que demandava até mesmo a realização de uma prova pericial, ou seja, o exame de DNA, conforme o caso concreto.

Dois anos após sua implantação, conforme estabelecido pelo Provimento nº 12 e considerando que a efetividade do programa foi positiva, o programa teve sua área de atuação consideravelmente ampliada. Ou seja, visando desburocratizar e garantir o acesso ao direito fundamental do conhecimento sobre a paternidade biológica, o Conselho Nacional de Justiça editou o Provimento nº 16, que facilitou o reconhecimento voluntário e extrajudicial de paternidade, por meio do mecanismo da desjudicialização do procedimento, passando, portanto, da esfera judiciária para a esfera administrativa, por meio da utilização do sistema multiportas, com inspiração no sistema americano ou *Multi-door Courthouse System*, sendo caracterizado por não restringir as formas de solução de controvérsias exclusivamente ao Poder

Judiciário, oferecendo meios alternativos e, muitas vezes, mais adequados ao tipo de conflito, tais como negociação, conciliação, mediação e arbitragem, além de outros ainda menos usuais no país.

Para a desjudicialização do procedimento, utilizou-se dos Ofícios de Registros Cíveis das Pessoas Naturais (cartórios), uma delegação estatal de grande capilaridade dentro do território Nacional.

Assim, por considerar que a proposta trazida pelo Programa Pai Presente é inovadora e ainda recente e vem cada vez mais alargando seu leque de atuação, o presente artigo buscou caracterizar o cenário do reconhecimento de paternidade, tendo-se por parâmetro a eficácia do Programa Pai Presente, instituído pelos Provimentos n. 12 e n. 16 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

2 Metodologia

Em termos do objetivo proposto, e, em razão do tempo de vigência do Programa, o presente artigo visou identificar a eficácia do Programa Pai Presente, comparando-se objetivos previstos e alcançados. De acordo com alguns pesquisadores, a avaliação envolve uma análise do programa em termos do nível de seu desempenho, procurando responder a uma questão aparentemente simples: “O programa está funcionando?” O desempenho pode ser determinado, em termos de conceitos indicados nominalmente na legislação pertinente ou nas diretrizes, ou em relação às expectativas da clientela, bem como pela identificação de prováveis resultados, tanto positivos quanto negativos. (Schneider, 1986, p. 318).

Nesse sentido, avaliar a eficácia do programa é determinar a pertinência e o alcance dos objetivos e as metas estabelecidas, comparando com seus alcances; devendo, portanto, uma avaliação permitir uma informação que seja crível e útil para proporcionar incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão.

Harja e Helgason (2000 *apud* Trevisan e Bellen, 2008, p. 536) trazem valiosas contribuições sobre a temática ao considerarem que:

A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos

envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação.

Assim, buscou-se verificar como se iniciou o programa, em especial no que se refere às suas razões e justificativas, ou seja, à identificação do problema que se busca solucionar, aos objetivos e aos resultados a serem alcançados, bem como à ampliação dele, no que se refere aos mecanismos de reconhecimento tardio de paternidade, de forma voluntária e extrajudicial, que ocorreu com a edição do Provimento nº 16 do Conselho Nacional de Justiça, em 17 de fevereiro de 2012.

Para examinar o cenário do programa foi feita pesquisa bibliográfica, documental e institucional, em especial análise de dados fornecidos pelos Governo Federal (Ministério da Justiça e Conselho Nacional de Justiça), Governo Estadual (Tribunal de Justiça) e Cartórios (Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais), bem como de dados quantitativos elaborados pelo CNJ em seus relatórios anuais: “Relatório Justiça em Números”.

Posteriormente, foram analisados dados de um ofício de registro civil das pessoas naturais para verificar como ocorreu a evolução do reconhecimento de paternidade, em termos práticos, após a edição do Programa Pai Presente. Assim, realizou-se estudo de caso, sendo elaborada uma tabela com dados coletados diretamente no Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais de Rio Pomba, Minas Gerais. De acordo com Gil (1999, p. 73):

O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo, tarefa praticamente impossível mediante outros tipos de delineamentos. Assim, o pesquisador tem a oportunidade de verificar in loco os fenômenos a serem pesquisados, podendo ser de grande valia quando bem aproveitado.

No estudo, procurou-se, inicialmente, realizar uma tabulação do público envolvido, complementada com uma tabulação cruzada, ou *crosstabs*, entre o ano de reconhecimento da paternidade e a modalidade extrajudicial de reconhecimento de paternidade, de forma a identificar e examinar a associação existente entre variáveis coletadas nos registros de nascimentos realizados entre 2007 e 2017, utilizando-se do Programa SPSS.

Além disso, foram feitos os seguintes testes:

a) Teste do Qui-quadrado (χ^2) de Pearson – medida de relacionamento ou associação que permite verificar se os dois grupos se comportam de forma semelhante ou não, de acordo com a diferença entre as frequências observadas em cada categoria (DANCEY, 2006);

b) Razão de verossimilhança – baseada na teoria de máxima verossimilhança. A ideia geral por trás dessa teoria é que com a coleta de alguns dados é criado um modelo para o qual a probabilidade de obter o conjunto de dados observados é maximizada e, então, compara-se esse modelo à probabilidade de obter aqueles dados sob a hipótese nula. A estatística resultante é, portanto, baseada na comparação das frequências observadas com as previstas pelo modelo;

c) Associação linear por linear, que significa a tentativa de adequar modelos de linhas retas aos dados coletados. Isso é interessante porque a maioria dos estudos científicos publicados são aqueles com resultados estatísticos significantes, uma vez que a maioria dos cientistas sociais aprende a usar somente técnicas baseadas no modelo linear, sendo os resultados publicados aqueles que utilizarem os modelos lineares com sucesso (FIELD, 2009, p.608);

d) Teste Fi e V de Cramer, que são medidas de associação baseadas em qui quadrado, que buscam medir o grau de associação. Os testes não permitem uma associação probabilística, mas permite uma ideia de associação entre as variáveis. Quando o valor do coeficiente de V de Cramer fica próximo de 1 é o caso de forte dependência. Assim, quanto maior o valor do coeficiente maior é o nível de associação das variáveis².

Importante destacar que o Programa Pai Presente incluiu a forma de reconhecimento de paternidade extrajudicial somente no ano de 2012, portanto, para uma análise mais prudente, houve ampliação do lapso temporal, considerando o período de 2007 a 2017, com objetivo de verificar se houve impacto dessa forma de reconhecimento de paternidade introduzida no ordenamento jurídico no ano de 2012, já no curso do Programa Pai Presente.

Assim, durante o período acima mencionado, foram coletadas as seguintes variáveis: ano do nascimento, sexo, ano do reconhecimento de paternidade, escolaridade do pai, idade do pai, escolaridade da mãe, idade da mãe, forma de reconhecimento de

paternidade. Em seguida, os dados foram ordenados, compreendendo as seguintes informações: número de registros de nascimento sem paternidade; número de registros de nascimento sem paternidade relativos a pessoas menores de 18 anos; números de reconhecimento de paternidade realizados após a vigência do Provimento nº 12 do CNJ; número de reconhecimento de paternidade ocorridos após a vigência do Provimento nº 16 do CNJ.

As variáveis foram operacionalizadas da seguinte forma: sexo (masculino = 1; feminino = 2), escolaridade (fundamental = 1; médio = 2; superior = 3), momento do reconhecimento de paternidade (após = 1; antes = 2), forma de reconhecimento de paternidade (judicial = 1; extrajudicial = 2; outro = 3), e, para dados ausentes, 9999999. As idades foram recodificadas a partir das existentes, criando-se intervalos de idade (até 15 anos = 0; 16 a 20 = 1; 21 a 26 = 2; 27 a 31 = 3, acima de 32 = 4).

Com o objetivo de realizar exame em conjunto e simultâneo, foi utilizada também a hermenêutica como um método capaz de permitir uma análise de grande número dos documentos inter-relacionados, mantendo suas peculiaridades. Segundo Domingues (2018, p. 15), a ideia axial da hermenêutica é que, no campo dos fenômenos humano-sociais, o cientista não lida com fatos brutos ou simples coisas, mas fatos ou coisas dotadas de sentido ou de significação. Caberá, portanto, ao cientista, mais do que descrever e explicar os fatos, mas perguntar pelo sentido e procurar compreendê-lo (decifrá-lo) com a ajuda de meios empíricos.

3 Resultado e Discussão

3.1 Pesquisa bibliográfica: a identificação do problema

Historicamente, o primeiro momento em que se teve notícia de um levantamento de dados acerca do sub-registro civil, no Brasil, ocorreu em 1994, com a campanha “Nenhuma trabalhadora rural sem documentos”, lançada pela Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais.

Nessa campanha, ficou demonstrado o problema dos sub-registros de nascimentos, fato este que alcançou visibilidade e espaço na agenda nacional de políticas públicas. A partir de então, vários setores da sociedade civil e do governo empenharam-se para enfrentar e combater esse problema, sem, entretanto, fazer qualquer associação com a falta

² Fonte: Manual – IBM_SPSS_Statistics_Base.pdf.

de paternidade estabelecida nos registros de nascimento, ou seja, com o significativo número de registros de nascimento em que se verificava ausente a paternidade.

O Brasil, por meio do Ministério da Justiça/Secretaria de Estado de Direitos Humanos, em conjunto com a Presidência da República, lançou, em dezembro de 2001, o Programa Nacional de Direitos Humanos II — relativos aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — fazendo alusão à paternidade responsável, ainda que tenuemente, no capítulo “Garantia do direito à Igualdade”.

Portanto, o que ocorreu inicialmente foi a constatação do problema de sub-registro de nascimento seguido de outro que consistia em elevado número de registros de nascimento realizado de forma incompleta, por faltar o dado relativo à paternidade.

Diante desse cenário, verificou-se a necessidade de ser implementado também o direito ao pleno conhecimento da paternidade, garantido pelo artigo 226, § 7º, da Constituição Federal de 1988³ e pelo Estatuto da Criança e Adolescente, Lei n. 8.069/90, em seu artigo 102.

De acordo com o trabalho apresentado por Thuller (2005, p. 2), no V Congresso Brasileiro de Direito de Família, constatou-se relação direta entre a falta de paternidade no registro de nascimento e o índice de desenvolvimento humano – IDH do país, ou seja, a pesquisa demonstrou que quanto maior o número de nascimentos fora do casamento, maior é o índice de não reconhecimento paterno e, conseqüentemente, menor o IDH do país.

Essa situação foi subsidiada pelo censo estudantil realizado em 2009, que buscou essas informações nas escolas de todo país, constatando-se número expressivo de alunos menores de 18 anos sem paternidade estabelecida em todo o país.

Diante desse cenário, o Conselho Nacional de Justiça, editou, em 6 de agosto de 2010, o Provimento nº 12, que instituiu o Programa Pai Presente. Inicialmente, o programa visava, com base nas informações prestadas pelo Censo escolar de 2009, a remessa desses dados às 27 Corregedorias Gerais dos Tribunais de Justiça dos Estados, dos nomes e endereços dos alunos que,

³ Artigo 226. A família, base da sociedade, tem especial proteção do estado. § 7º Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas.

em cada estado, não possuíam paternidade estabelecida, no registro de nascimento. Em ato contínuo, o Juiz competente para os procedimentos, previstos nos artigos 1º, inciso IV, e artigo 2º, ambos da Lei n. 8.560/1992⁴ (averiguação oficiosa de paternidade), era responsável por tomar as medidas necessárias para o reconhecimento da paternidade com segurança e celeridade. Iniciava-se, então, um processo judicial de investigação de paternidade com a notificação das partes interessadas (mãe, em caso do filho menor, e pai) para comparecimento em audiência.

Nessa audiência o reconhecimento poderia ocorrer de forma voluntária pelo pai do registrado, ou, caso isso não fosse possível, o processo teria andamento, podendo até mesmo resultar na realização de prova pericial, ou seja, exame de DNA. Portanto, nesse primeiro momento, o programa tinha por objetivo regularizar a situação dos registros sem paternidade estabelecida utilizando-se da Lei n. 8.560/92 e do Provimento nº 12 do CNJ.

Importante destacar que, em alguns estados, por opção dos Tribunais de Justiça, o Programa Pai Presente ganhou outros nomes, objetivando maior adaptação à realidade e peculiaridades locais, uma vez que outros estados já possuíam ações semelhantes e optaram por não alterar o nome do programa. É o exemplo do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (TJSP), com programa Paternidade Responsável (2007), bem como o Programa Reconhecer é Amar, da Justiça do Maranhão (2012), baseado no Programa Pai Presente do CNJ; e, no Espírito Santo, o Projeto Meu Pai é Legal.

O registro de nascimento é o primeiro ato de registro da vida de uma pessoa, pois

4 Art. 1º O reconhecimento dos filhos havidos fora do casamento é irrevogável e será feito: (...) IV - por manifestação expressa e direta perante o juiz, ainda que o reconhecimento não haja sido o objeto único e principal do ato que o contém. Art. 2º Em registro de nascimento de menor apenas com a maternidade estabelecida, o oficial remeterá ao juiz certidão integral do registro e o nome e prenome, profissão, identidade e residência do suposto pai, a fim de ser averiguada oficialmente a procedência da alegação. § 1º O juiz, sempre que possível, ouvirá a mãe sobre a paternidade alegada e mandará, em qualquer caso, notificar o suposto pai, independente de seu estado civil, para que se manifeste sobre a paternidade que lhe é atribuída. § 2º O juiz, quando entender necessário, determinará que a diligência seja realizada em segredo de justiça. § 3º No caso do suposto pai confirmar expressamente a paternidade, será lavrado termo de reconhecimento e remetida certidão ao oficial do registro, para a devida averbação. § 4º Se o suposto pai não atender no prazo de trinta dias, a notificação judicial, ou negar a alegada paternidade, o juiz remeterá os autos ao representante do Ministério Público para que intente, havendo elementos suficientes, a ação de investigação de paternidade. § 5º Nas hipóteses previstas no § 4º deste artigo, é dispensável o ajuizamento de ação de investigação de paternidade pelo Ministério Público se, após o não comparecimento ou a recusa do suposto pai em assumir a paternidade a ele atribuída, a criança for encaminhada para adoção. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.010, de 3/8/2009). § 6º A iniciativa conferida ao Ministério Público não impede a quem tenha legítimo interesse de intentar investigação, visando a obter o pretendido reconhecimento da paternidade (Primitivo § 5º renumerado pela Lei nº 12.010, de 3/8/2009).

com ele há o início dos direitos da personalidade, direitos esses intransmissíveis e irrenunciáveis, os quais permitem o exercício da cidadania e de todos os demais direitos.

Diante dessa importância, um registro deve, sempre que possível, mostrar-se completo, reunindo a maior quantidade de informações sobre a pessoa, tais como, nome completo, local e data de nascimento e filiação. Ou seja, pressupõe-se que saber quem é seu pai e ter os dados da paternidade incluído no registro de nascimento eleva a dignidade da pessoa humana, na medida em que fortalece seus direitos da personalidade.

Limongi França (1966, p. 7) ressalta que os direitos da personalidade relacionam atributos inerentes à condição da pessoa humana. Trata-se de direitos subjetivos essenciais, que formam a medula do indivíduo. São direitos inatos ao homem, anteriores a ele mesmo, que apenas continuam na personalidade humana, materializam-se na existência humana, no nascimento com vida.

A Convecção sobre Direitos da Criança, de 21 de novembro de 1990, também trata do tema no artigo 7, que tem a seguinte redação: "1. A criança será registrada imediatamente após seu nascimento e terá direito, desde o momento em que nasce, a um nome, a uma nacionalidade e, na medida do possível, a conhecer seus pais e a ser cuidada por eles".

Depois de constatada a importância da completude do registro civil com a inserção da paternidade para a vida da pessoa e implementação de seus direitos, é que foi idealizado e implantado o Programa Pai Presente, que alcançou inúmeros avanços no que se refere à tentativa de resolução do problema.

Na primeira etapa, o programa alcançou grande êxito, mostrando-se eficaz na medida em que obteve resultados positivos com relação à proposta do programa. Os dados iniciais revelaram que foram emitidas cerca de 536 mil notificações por juízes de várias comarcas do país e cerca de 42 mil reconhecimentos espontâneos, nos moldes previstos no Provimento nº 12 do CNJ⁵. Mesmo que avaliado positivamente, mostrando-se eficaz por atingir as metas e os objetivos inicialmente planejados, verificou-se ser necessário aprimoramento do programa e do mecanismo de reconhecimento de paternidade, sendo indispensável, portanto, a criação de ferramenta mais eficiente economicamente, com uso de recursos com

menor custo possível para o aprimoramento dos resultados desejados.

Assim, em que pese as grandes conquistas alcançadas, ainda era necessário criar um mecanismo adicional ao programa, menos burocratizado e mais acessível à população, principalmente, tendo em vista que nem todos os municípios brasileiros possuem órgão do Poder Judiciário.

Foi, então, que surgiu, em 2012, dois anos após a implantação do Programa Pai Presente, o Provimento nº 16 do CNJ, iniciativa que buscou explorar de maneira muito positiva e adequada os mais de 7.000 (sete mil) ofícios de registro civil das pessoas naturais existentes em todo o país e presente em muitas localidades onde não há Poder Judiciário, Ministério Público ou Defensoria Pública para dar início ao reconhecimento de paternidade. Dessa forma, o provimento, valendo-se da grande capilaridade dos Ofícios de Registros Cíveis das Pessoas Naturais (cartórios), em todo o território brasileiro, facilitou e promoveu o acesso ao mecanismo de reconhecimento voluntário e extrajudicial de paternidade. Essa forma de reconhecimento de paternidade extrajudicial é realizado dentro de um Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais (cartório) e sem a necessidade de um advogado ou de uma sentença judicial.

O Provimento n. 16 do CNJ dispõe sobre a recepção, pelos Oficiais de Registro Civil das Pessoas Naturais, de indicações de supostos pais de pessoas que já se acharem registradas sem a paternidade estabelecida, bem como sobre o reconhecimento espontâneo de filhos perante os referidos registradores. Assim, é possível que o reconhecimento voluntário de paternidade tardio ocorra das seguintes maneiras:

a) Quando o pai deseja reconhecer o filho de forma espontânea, para isso ele deve comparecer em qualquer Ofício de Registro Civil das Pessoas Naturais do Brasil (não precisa que seja no cartório onde foi feito o registro) com cópia da certidão de nascimento do filho a ser reconhecido (mesmo que ele seja maior de idade) ou com informações de onde ele está registrado, bem como documento de identificação civil. No cartório, o pai pode preencher um formulário, que é disponibilizado pelo próprio cartório onde ele declara, sob as penas da lei, que a filiação por ele afirmada é verdadeira e que reconhece, nos termos do artigo 1609, inciso II, do Código Civil, o filho identificado como filho biológico, ou pode optar por entregar uma declaração particular onde reconhece espontaneamente

⁵ Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/80089-programa-pai-presente-completa-cinco-anos-e-se-consolida-no-pais>.

a paternidade. A conclusão do procedimento dependerá da concordância desse filho, se maior, ou da genitora da criança, caso o(a) filho(a) seja menor.

b) Quando o filho adulto (maior de 18 anos de idade) não possui a paternidade constante no registro, pode comparecer no cartório de registro civil mais próximo de sua residência e preencher formulário padronizado, fornecido pelo cartório, que indica o nome do suposto pai, ato contínuo o cartório enviará o formulário preenchido ao juiz da comarca, que dará início ao procedimento de investigação de paternidade oficiosa, caso em que o juiz orientará o suposto pai para que reconheça a paternidade por vontade própria e espontânea. O prazo de encerramento deste procedimento geralmente é de 45 dias.

c) Quando a mãe deseja que o pai faça o reconhecimento voluntário de seu filho (menor de 18 anos). Nessa hipótese qualquer mãe pode indicar o suposto pai de forma direta no Cartório de Registro Civil. Para isso basta portar a certidão de nascimento do filho, dirigir-se ao cartório mais próximo da sua residência e preencher um formulário padronizado. Posteriormente, o cartório enviará o formulário ao juiz da comarca, que iniciará o procedimento de investigação de paternidade oficiosa. Essa etapa fundamental para garantia plena dos direitos de todos os(as) brasileiros(as) contam com participação efetiva de todos os ofícios de registro civil, que já estão preparados e treinados para realizar o processo administrativo de reconhecimento de paternidade.

Nesse contexto, a facilitação do reconhecimento de paternidade é mais evidente, quando se considera a grande capilaridade dos Ofícios de Registro Civil das Pessoas

Naturais (cartórios), em todo o território brasileiro, especialmente em Minas Gerais, estado que, de acordo com dados oficiais do IBGE, possui 853 municípios e um total de 1.449 cartórios, com atribuição de registro civil das pessoas naturais, segundo dados oficiais do CJN e TJMG.

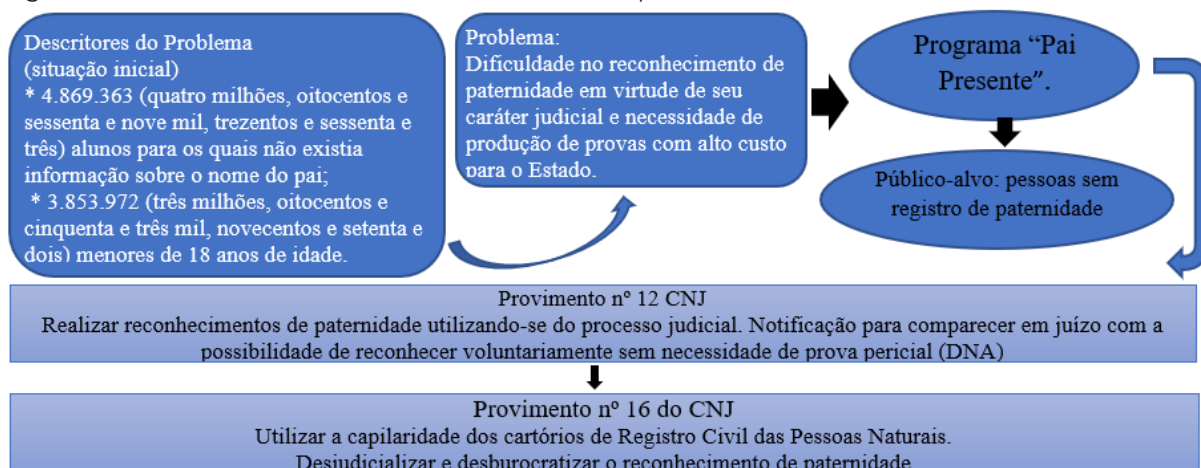
De acordo com a Lei n. 8.935/94, art. 44, § 2º, em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais, portanto há um comando legal estabelecendo a necessidade de prestação do serviço de registro civil das pessoas naturais em todos os municípios do Brasil, um dado que reforça a ideia de que esse é um serviço público fundamental para o cidadão e, conseqüentemente, para a implementação de sua dignidade como pessoa humana.

Os ofícios de registro civil possuem grande destaque na sociedade, uma vez que são a porta de entrada e o caminho mais curto para que famílias consigam obter o reconhecimento de paternidade, ainda que tardio.

A cada dia e com as sucessivas aprovações de leis, o alcance do interesse público tem exigido que as serventias se adequem aos avanços tecnológicos e se modernizem no atendimento para garantir mais eficiência e segurança na prestação do serviço. O registro civil das pessoas naturais encontra-se, portanto, inserido em um momento histórico, no qual muitas inovações vêm sendo implantadas.

O cenário da estrutura do reconhecimento de paternidade, que está apresentado na Figura 1, representa uma síntese da situação que era sentida no território brasileiro e que serviu como um dos embasamentos para a criação do Programa Pai Presente.

Figura 1: cenário da estrutura do reconhecimento de paternidade



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Nos primeiros cinco anos do Programa, foram realizados, segundo dados do Conselho Nacional de Justiça, cerca de 40.000 (quarenta mil) reconhecimentos espontâneos de paternidade. Outro importante destaque refere-se à celeridade do procedimento que, ao contrário de uma demanda judicial de reconhecimento de paternidade que durava cerca de três anos, passou a ter média de 15 a 45 dias para ser concluído quando envolve mais de um cartório, e de cinco a dez dias, quando o procedimento ocorre em apenas um cartório.

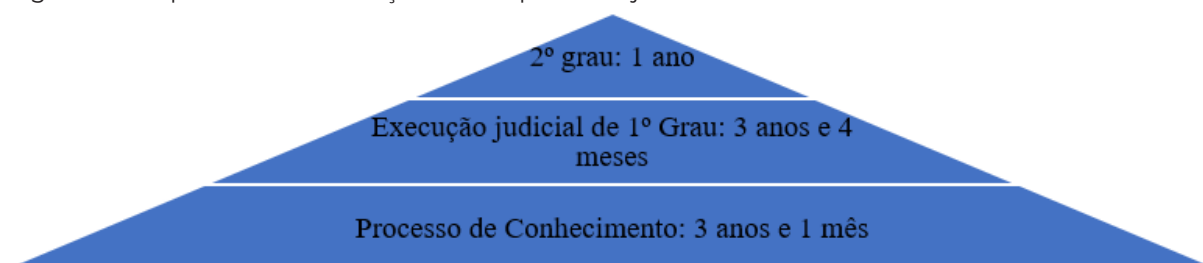
Para examinar esse tempo em suas diferentes instâncias, é necessária breve explicação sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Judiciário. O Poder Judiciário brasileiro está organizado em cinco ramos ou segmentos de justiça (Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar, Justiça Eleitoral e Justiça Estadual). Em razão das demandas referentes à paternidade estarem afetadas à competência da Justiça Estadual, será melhor detalhado aqui a Justiça Estadual, que é integrante da justiça comum (junto com a Justiça Federal), sendo responsável por julgar matérias que não sejam da competência dos demais segmentos do Judiciário — Federal, do Trabalho, Eleitoral e Militar; ou seja, sua competência é residual.

A Justiça Estadual é organizada da seguinte maneira: cada estado tem a atribuição de organizar a sua justiça. Já o Poder Judiciário do Distrito Federal é organizado e mantido pela União. Hoje, a Justiça Estadual está presente em todas as unidades da Federação, reunindo a maior parte dos casos que chega ao Judiciário, encarregando-se das questões mais comuns e variadas, tanto na área cível quanto na criminal.

Do ponto de vista administrativo, a Justiça Estadual é estruturada em duas instâncias ou graus de jurisdição: a) 1º grau: composto pelos Juízes de Direito, pelas varas, pelos fóruns, pelos tribunais do júri (encarregado de julgar crimes dolosos contra a vida), pelos juizados especiais e suas turmas recursais; b) 2º grau: é representado pelos Tribunais de Justiça, que têm entre as principais atribuições o julgamento de demandas de competência originária e de recursos interpostos contra decisões proferidas no primeiro grau.

Dessa forma, conforme a Figura 2, nesse novo procedimento administrativo, há redução do tempo de duração do processo, especialmente no caso de demanda judicial de reconhecimento de paternidade.

Figura 2: Tempo médio de duração de um processo judicial⁶



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

⁶ Dados. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/corregedoria/justica_aberta.

Outro aspecto importante a ser destacado, para demonstrar a eficácia do Programa Pai Presente, diz respeito aos seus efeitos na questão orçamentária e financeira. Os dados revelam que, para cada reconhecimento voluntário de paternidade realizado, existe um processo judicial que deixa de ser ajuizado, significando maior agilidade e implementação da desjudicialização dos conflitos, além de redução de gastos com recursos públicos.

De acordo com o estudo realizado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (DA ROS, 2015, p. 7-10), levando em consideração apenas o orçamento do Poder Judiciário, um processo judicial custava à sociedade, em média, R\$ 2.248,93 (dois mil duzentos e

quarenta e oito reais e noventa e três centavos). Em valores atualizados, a economia com todos os processos de investigação de paternidade não ajuizados, no Distrito Federal, chegaria, portanto, a R\$ 33.026.486,01 (trinta e três milhões, vinte e seis mil quatrocentos e oitenta e seis reais e um centavo). Levando esses dados para o nível Federal, a economia seria ainda maior, o que revela a eficiência do programa, em termos econômicos, na medida em que utiliza recursos com menor custo para atingir os resultados.

Outro dado que desperta bastante atenção é a diferença entre o volume de processos pendentes e o volume que ingressa a cada ano. Na Justiça Estadual, o estoque equivale

a 3,2 vezes à demanda na Justiça Federal. Analisando o Poder Judiciário como um todo, tais diferenças significam que, mesmo que não houvesse início de novas demandas e que fosse mantida a produtividade dos servidores e magistrados, seriam necessários aproximadamente dois anos e oito meses de trabalho para zerar o estoque.

Para julgamento na Justiça Estadual os assuntos são os mais diversos. A temática Direito Civil aparece entre os cinco assuntos com maiores quantitativos de processos em todas as instâncias da Justiça Estadual, destacando-se que se encontram nessa temática os processos relativos à investigação de paternidade, pensão de alimentos, guarda e visita.

Com respeito às despesas totais do Poder Judiciário, no ano de 2016 as despesas totalizaram, no âmbito nacional, R\$ 84,8 bilhões, o que corresponde a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, representando crescimento de 0,4% com relação ao último

ano. Esse foi o ano de menor crescimento dos gastos, considerando a série histórica abrangida no relatório (de 2009 a 2016). A média de crescimento nesse período foi de 3,9% ao ano.

Esses gastos foram necessários para manter o funcionamento da Justiça, movida pelo trabalho de 442.365 funcionários, sendo 18.011 magistrados, 279.013 servidores e 145.321 trabalhadores auxiliares (terceirizados, estagiários, juízes leigos e conciliadores). Pela primeira vez, na série histórica, houve enxugamento no quantitativo da força auxiliar.⁷ Mas, mesmo assim, conforme a Figura 3, os gastos com recursos humanos foram superiores a 75 bilhões de reais, sendo que 84,7% das despesas totais eram com pessoal e encargos, sendo de menor expressão as despesas com capitais (20,8%)⁸.

⁷ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

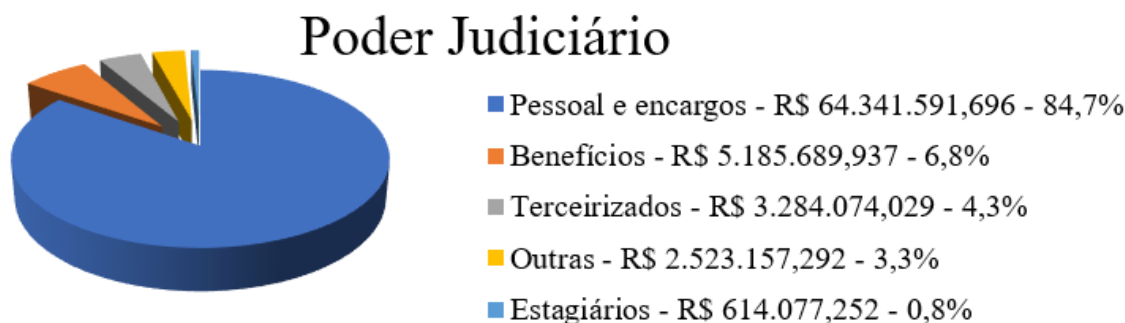
⁸ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

Figura 3: Despesas Totais do Poder Judiciário – 2016⁹

PODER JUDICIÁRIO – âmbito nacional (2016)

Despesa Total
R\$ 84.846.934.555
(1,4% do PIB)
Recursos Humanos
R\$ 75.948.590.205 (89,5%)

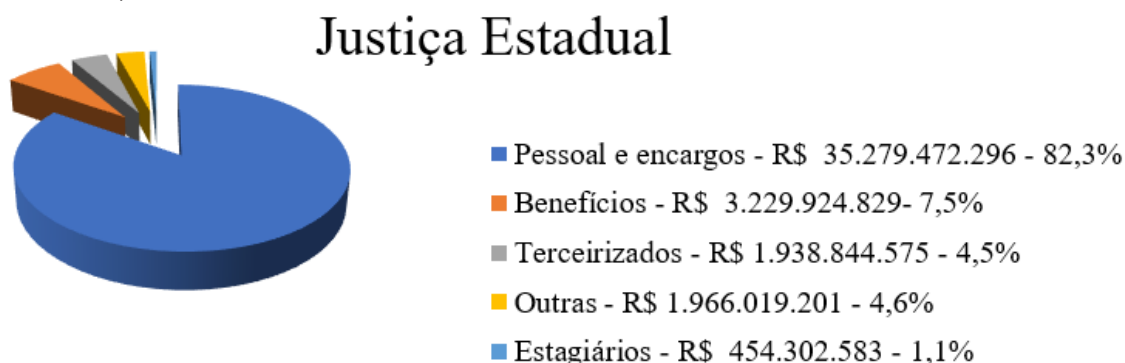
Fonte: Dados da pesquisa (2019).



O comportamento das despesas judiciais, no âmbito estadual (Minas Gerais), foi semelhante àquele apresentado ao nível nacional, pois, como pode ser evidenciado na Figura 4, os gastos com pessoal e encargos também superaram 80%.

⁹ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

Figura 4: Despesas Totais do Poder Judiciário de Minas Gerais – 2016¹⁰



Fonte: Dados da pesquisa (2019).

¹⁰ Dados. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>

Os dados anteriormente apresentados revelam a significância dos gastos gerais do Poder Judiciário e, por essa razão, a necessidade cada vez maior de se buscar meios alternativos para a solução do problema da ausência de paternidade. O acesso à justiça não se limita ao direito de buscar a tutela do Poder Judiciário, os Ofícios de Registro Civil das Pessoas Naturais estão em quase todos os locais do País, sendo enxergados como uma alternativa viável, rápida, segura e econômica de se garantir a efetivação e o acesso ao reconhecimento de paternidade e, portanto, justiça e garantia de direitos básicos.

3.2 Um estudo de caso concreto de Reconhecimento de Paternidade e suas associações

Para análise de uma realidade concreta sobre o reconhecimento de paternidade, foram coletados dados diretamente no ofício de Registro Civil de Rio Pomba, Minas Gerais, visando caracterizar o seu cenário e examinar a associação existente entre variáveis coletadas nos registros de nascimentos, realizados entre 2007 e 2017, utilizando-se do Programa SPSS, sendo possível criar um perfil geral dos registros de nascimentos do Ofício de Registro Civil de Rio Pomba/MG, melhor visualizados nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 – Perfil geral das mães envolvidas em registros sem paternidade no Ofício de Registros Civil de Rio Pomba/MG, no período de 2007 a 2017

Ano de registro/número de registro sem paternidade – Rio Pomba/MG											
Ano / Registro de nascimento sem paternidade	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	4	10	10	2	7	3	9	6	16	19	12
Idade da mãe no registro (%)											
Até 15 anos						4,8%					
De 16 a 20 anos						26,9%					
De 21 a 26 anos						37,5%					
De 27 a 31 anos						22,1%					
Mais de 32 anos						8,7%					
Escolaridade da mãe (%)											
Fundamental						66,0%					
Médio						31,1%					
Superior						1,9%					
Não informado						0,9%					
Formas de reconhecimento/ano (nº)											
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Judicial	--	2	5	1	1	2	1	--	1	--	2
Extrajudicial	--	--	--	--	--	--	--	6	6	7	14

Fonte: Base de Dados do Cartório de Registro Civil de Rio Pomba/MG, organizada e analisada pelos autores.

Tabela 2 – Perfil geral dos pais envolvidos em registros sem paternidade no ofício de Registros civil de Rio Pomba/MG, no período 2007 a 2017.

Idade do pai no registro (%)	
Até 15 anos	0,0%
De 16 a 20 anos	2,8%
De 21 a 26 anos	5,7%
De 27 a 31 anos	11,3%
Mais de 32 anos	80,2%

Sexo da criança reconhecida/forma de reconhecimento		
	Judicial	Extrajudicial
Masculino	9	17
Feminino	7	17

Fonte: Base de Dados do Cartório de Registro Civil de Rio Pomba/MG, organizada e analisada pelos autores.

Os dados das Tabelas 1 e 2 revelam aumento paulatino do número de reconhecimento de paternidade, principalmente de natureza extrajudicial, a partir de 2014. Os dados do perfil mostram que mais da metade das mães (64,4%) tinha de 16 a 26 anos de idade no ato do registro de nascimento de seus filhos, tendo, principalmente, o ensino fundamental, como nível de escolaridade. No caso do pai, a faixa etária predominante foi de maior de 32 anos (80,2%). Por outro lado, quanto ao sexo da criança/adolescente reconhecido, houve equivalência no procedimento extrajudicial, de 17 casos para cada sexo.

A partir da caracterização dos dados, foram realizadas análises, na tentativa de responder ao objetivo da pesquisa, quanto à

associação entre as variáveis. Assim, conforme a Tabela 3, foi realizada a tabulação cruzada entre duas variáveis: “ano de reconhecimento” e “modalidade extrajudicial”.

Na análise da tabulação cruzada (cross-tabs): ano_reconhecimento, e da forma de reconhecimento (extrajudicial), percebe-se aumento significativo dos casos de reconhecimento de paternidade, em sua forma extrajudicial, após a edição do Provimento nº 16, em fevereiro de 2012, uma vez que, especialmente, no ano de 2017, houve um aumento de casos de reconhecimento de paternidade na forma extrajudicial, superando o número de reconhecimentos de paternidade na forma judicial.

Tabela 3 – Tabulação cruzada entre a variável “ano_reconhecimento” e “extrajudicial”, Cartório de Registro Civil de Rio Pomba/MG, período de 2008 a 2018.

		Extrajudicial		Total
		Não	Sim	
Ano_reconhecimento	2008	2	0	2
	2009	5	0	5
	2010	1	0	1
	2011	2	0	2
	2012	2	0	2
	2013	1	0	1
	2014	0	6	6
	2015	2	5	7
	2016	0	7	7
	2017	2	13	15
2018	1	0	1	
Total		18	31	49

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

Em seguida, como pode ser observado na Tabela 4, foi realizado o teste do qui-quadrado χ^2 de Pearson para os mesmos pares de variáveis anteriormente descritos, tendo sido encontrado um valor de qui-quadrado igual a 35,395, com grau de liberdade equivalente a 10 e significância de 0,000, portanto, $p < 0,001$; indicando, assim, haver associação positiva entre o ano de reconhecimento e a forma de reconhecimento (extrajudicial). Como o resultado

foi menor que 0,005, de acordo com o teste de qui-quadrado, é possível afirmar que há associação entre o ano de reconhecimento e a forma extrajudicial. Ou seja, o teste de

qui-quadrado mostrou que há associação entre o ano de reconhecimento e forma extrajudicial [$\chi^2 (2) = 35,395$; $p < 0,001$].

Tabela 4 – Resultado obtido no teste do χ^2 aplicado aos pares de variáveis, em relação à variável “ano_reconhecimento” e “extrajudicial”, Rio Pomba/MG

	Testes qui-quadrado		
	Valor	gl	Significância Assintótica (Bilateral)
Qui-quadrado de Pearson	35,395 ^a	10	0,000
Razão de verossimilhança	44,282	10	0,000
Associação Linear por Linear	21,837	1	0,000
Nº de Casos Válidos	49		

a. 20 células (90,9%) esperavam uma contagem menor que 5. A contagem mínima esperada é ,37.

Fonte: Dados da pesquisa (2019).

A razão de verossimilhança, que é baseada na razão entre as frequências observadas e as esperadas, foi equivalente a 44,282, mostrando-se significativa ($p < 0,001$). Observando-se também uma associação linear por linear significativa.

Com relação aos graus de associação foram feitos testes com Fi e V de Cramer, conforme Tabela 5, para determinar as medidas do grau de associação que podem variar de 0 a 1, sendo os valores de Fi e V Cramer coincidentes em 0,850, o que indica uma associação significativa de 85%.

Tabela 5 – Resultado obtido quanto ao grau de associação (Fi e V de Cramer)

		Medidas Simétricas	
		Valor	Significância Aproximada
Nominal por Nominal	Fi	0,850	0,000
	V de Cramer	0,850	0,000
Nº de Casos Válidos		49	

Fonte: Dados da Pesquisa (2019).

Portanto, de acordo com a associação entre as variáveis: ano de reconhecimento e forma de reconhecimento (extrajudicial), percebe-se que a mudança na lei permitindo uma nova modalidade de reconhecimento de paternidade extrajudicial, realizado diretamente nos ofícios de registro civil, vem contribuindo de maneira positiva para uma redução dos registros de nascimentos sem paternidade estabelecida.

Os resultados obtidos indicam que houve avanço significativo nos números de reconhecimento de paternidade realizados de forma extrajudicial diretamente no cartório de Registro Civil de Rio Pomba, Minas Gerais, especialmente após a edição do Provimento nº 16 do CNJ, no decorrer do Programa Pai Presente, e, especificamente no município em análise, houve um número expressivo no ano de 2017.

Com a utilização do teste do χ^2 , verificou-se associação entre o ano de reconhecimento e a forma extrajudicial do reconhecimento de paternidade, observando-se, portanto,

um resultado positivo no que se refere ao aumento do número de reconhecimentos de paternidade após a implementação do Programa, que visa a redução do número dos registros de nascimento sem paternidade estabelecida, valendo-se da grande capilaridade dos cartórios de registro civil existente no Brasil.

4 Conclusão

A proposta governamental de modificar as formas de reconhecimento de paternidade, retirando da esfera do Judiciário, acompanhando todo o movimento de desjudicialização e desburocratização, foi pautada em justificativas sociais que demonstraram o enorme número de registros de nascimento sem paternidade estabelecida, bem como o elevado custo de um processo judicial.

Nesse aspecto, a análise documental revelou os benefícios alcançados pelo Programa Pai Presente, instituído pelo Provimento nº 12 do CNJ, e seu aperfeiçoamento trazido pelo Provimento nº 16 do CNJ, em

termos do aumento do número de registros de nascimento com reconhecimento de paternidade conjugado com a redução das despesas, principalmente, em termos de pessoal e encargos.

Esse deslocamento de demandas que envolve paternidade do Poder Judiciário para os Registros Cíveis das Pessoas Naturais facilitou o acesso ao direito e às garantias fundamentais, demonstrando a sua relevância, uma vez que a extensão de seus objetivos foi consistente com as necessidades de seus beneficiários.

Importante ainda salientar, mais uma vez, a verificação da celeridade do procedimento e redução de gastos para o orçamento do Poder Judiciário, mostrando uma maneira mais adequada e eficiente para realidade conjuntural, pela necessidade de redução do déficit fiscal, com a utilização dos recursos com menor custo possível para atingir o resultado final (reconhecimento de paternidade).

A pesquisa bibliográfica foi completada pela análise de um estudo de caso, sendo os dados coletados diretamente em um cartório, que foram analisados, tanto pela estatística descritiva como de associação. Foi possível verificar associação positiva entre as variáveis: ano de reconhecimento e forma de reconhecimento (extrajudicial), o que permitiu redução dos registros de nascimentos sem paternidade estabelecida

A iniciativa governamental de facilitar, desjudicializar e desburocratizar o reconhecimento de paternidade demonstra-se, nesse momento, como uma medida positiva, mas que ainda merece aperfeiçoamento, como qualquer outra política pública, objetivando sempre a busca da implementação dos direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos brasileiros assim como o bem comum.

Não é por outra razão que, o Conselho Nacional de Justiça, atento ao crescente número de ações judiciais, visando o reconhecimento de paternidade socioafetiva, editou em 14 de novembro de 2017, o Provimento nº 63, que permite o reconhecimento voluntário socioafetivo a ser realizado diretamente nos Registros Cíveis das Pessoas Naturais.

Pelo exposto, pode-se concluir sobre a eficácia do Programa Pai Presente, pois seu monitoramento tem permitido aperfeiçoamento, aumento do número de registros com reconhecimento de paternidade de forma extrajudicial, com redução das despesas totais do Poder Judiciário, no âmbito nacional e estadual.

Referências

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. **Código Civil**. Brasília, DF: Senado Federal, [2002].
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, [1988].
- BRASIL. **Provimento nº 12**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2010].
- BRASIL. **Provimento nº 16**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2012].
- BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Brasília, DF: Senado Federal, [1990].
- BRASIL. **Lei n. 8.560, de 29 de dezembro de 1992**. Brasília, DF: Senado Federal, [1992].
- DANCEY, Christine P. **Estatística sem matemática para psicólogos**. Tradução: Lorí Viali. Porto Alegre: Artmed, 2006.
- DA ROS, Luciano. O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. Newsletter. **Observatório de elites políticas e sociais do Brasil**. NUSP/UFPR, v.2, n. 9, julho. p. 1-15, 2015
- DOMINGUES, Ivan. Weber, a hermenêutica e as ciências humanas. **Cadernos IHU em formação**. Disponível em: http://www.ivandomingues.com.br/wp-content/uploads/2018/08/weber_hermeneutica_ch.pdf. Acesso em: 14 jul. 2019.
- FIELD, Andy. **Descobrimos a estatística usando o SPSS**; tradução Lorí Viali. 2. ed. – Dados eletrônicos. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FRANÇA, Rubens Limongi. **Direitos privados da personalidade**. São Paulo: RT, 1966.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo, Atlas, 1999.
- HEIDEMANN, Francisco G. e SALM, José Francisco. **Políticas Públicas e Desenvolvimento. Bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2014.
- INEP. **Censo escolar da educação básica**. Brasília. 2009. Disponível em <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- SCHNEIDER, Anne Larason. The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation. **Public Administration Review**, v. 46, n.4, p.356-363, 1986.

THURLER, Ana Liési. Dossiê paternidade e cidadania. Outros horizontes para paternidade brasileira no século XXI?. **Sociedade e Estado**. v. 21, n.3, p. 681-707. Brasília. Set./dez. 2006.

WEISS, Carol H. The interface between evaluation and Public Policy. **Evaluation**, v. 1, n. 5, p. 468-486, 1999.

Ana Carolina Rinco

Oficial de Registro Público, Bacharel em Direito, pós-graduanda em Direito Público e em Direito Notarial e Registral, Mestre em economia doméstica, 2020, Universidade Federal de Viçosa.

A má-fé dos operadores do direito como entrave à efetividade da tutela jurisdicional

Carina Deolinda da Silva Lopes

Elenise Felzke Schonardie

Resumo: No âmbito processual, a eficácia da tutela jurisdicional é a busca constante dos operadores do Direito. A escolha da temática da má-fé processual como entrave à efetivação da tutela jurisdicional é baseada na problemática de uma reflexão instigante, sendo que surge o questionamento centrado nas preocupações atuais com a crise no Judiciário. A seriedade e a boa-fé dos operadores do Direito são fundamentalmente as principais razões para a efetividade e celeridade processual, o que faz necessário o estudo de tais enfoques na medida em que o processo se concretiza a partir dos seus operadores, os principais sujeitos efetivadores da efetividade jurisdicional e, portanto, garantidores de um processo justo e mais humano, célere e efetivo.

Palavras-chave: Efetividade; Má-fé; Operadores do Direito; Tutela Jurisdicional.

Abstract: In the procedural sphere, the effectiveness of jurisdictional protection is the constant search by the Law operators. The choice of the subject of procedural bad faith as an obstacle to the effectiveness of jurisdictional protection is based on the problem of an instigating reflection, and the questioning centered on the current concerns with the crisis in the Judiciary arises. The seriousness and good faith of the operators of the law are fundamentally the main reasons for the effectiveness and speed of the proceedings, which makes it necessary to study such approaches as the process takes shape from its operators, the main subjects who make the law effective. jurisdictional effectiveness and, therefore, guarantee a fair and more humane, swift and effective process.

Keywords: Effectiveness; Bad faith; Operators of law; Judicial protection.

1 Introdução

O Processo Civil comporta em seus procedimentos importância gigantesca. Diante de tanta seriedade e respaldo, nada mais lógico do que as partes e demais sujeitos atuantes no processo sejam dotados de boa-fé processual.

A exemplo do comentado está o artigo 77 do Código de Processo Civil, cujos incisos dão a ideia de serem deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo proceder com lealdade e boa-fé, como já se observava desde o CPC de 1973.

Diante de tal importância dispensada ao Direito Processual Civil contemporâneo, em relação à efetividade processual, o referido artigo dá indícios de que o processo não tolera condutas processuais danosas.

Do exposto deve-se ter em mente que a boa-fé processual se dá com o cumprimento de todos os atos processuais de forma correta sem tentar ludibriar os procedimentos processuais.

Má-fé processual, ao contrário, é exatamente tudo do que os sujeitos atuantes no processo se valem para torná-lo pesado e sem efetividade, o que acaba sempre gerando desprestígio para o sistema jurídico como um todo e descontentamento com a tutela jurisdicional.

Essas condutas processuais danosas, na verdade, são usadas principalmente com o intuito de impedir a realização do direito material pleiteado. Por tal fato é que se faz imperioso analisar a questão da má-fé processual como entrave à efetivação da tutela jurisdicional.

A importância e relevância de tal temática está sobretudo nos resultados processuais atuais em que muitas vezes são encontrados abuso de direito, ilícitos processuais, atos atentatórios à dignidade da justiça, entre outros.

Os exemplos mencionados são uma amostra do cenário processual atual, ou seja, das várias e diversificadas formas de coibir o exercício dos procedimentos processuais, tendo em vista a efetividade jurisdicional.

Nesse contexto demonstra-se a atualidade e profundidade do tema a ser analisado, sendo que, o presente estudo tem como principal objetivo analisar a questão da má-fé processual, dentro de suas várias possibilidades, e se esta tem relevância na efetivação do processo e da garantia jurisdicional.

Entre as várias possibilidades de ocorrência da má-fé processual encontram-se algumas que merecem maior destaque pelo estudo proposto no presente trabalho, dos quais merecem maior observância nos enfoques da colaboração das partes, da solidariedade do advogado, condutas desleais no processo civil, litigância de má-fé, recursos protelatórios, entre outras tantas

formas de tornar o processo longo, demorado e ineficiente.

Dessa forma, percebe-se que não faltam dentro do Processo Civil, formas e procedimentos que disciplinam a celeridade e a efetividade processual, mas, peca na prevenção, controle e repressão dos atos de improbidade processual.

Assim, por meio de pesquisa baseada nos julgados jurisprudenciais e na doutrina processual atual, busca-se evidenciar que o processo necessita de objetivos mais bem traçados e além disso precisa de enfoque da boa-fé processual.

Acredita-se que o questionamento apresentado pode gerar discussão, principalmente porque, no âmbito processual, a eficácia da tutela jurisdicional é a busca constante dos operadores do Direito.

A escolha da temática da má-fé processual como entrave à efetivação da tutela jurisdicional é baseada na problemática de uma reflexão instigante, com questionamento centrado na seguinte incógnita: as partes e os seus procuradores são responsáveis pela improbidade processual?

O método a ser utilizado é o dedutivo, em que será realizada investigação acerca da problemática que advém da questão de se a má-fé processual seria a principal causa de entrave processual na efetividade da tutela jurisdicional.

A técnica da pesquisa será basicamente relacionada à pesquisa bibliográfica, tanto de doutrina como de jurisprudência que possam vir a esclarecer melhor a problemática evidenciada neste trabalho.

Assim, apresenta-se no primeiro capítulo a análise da tutela constitucional do processo civil, em que se vislumbra a questão dos direitos e garantias fundamentais do processo, historicidade dos direitos fundamentais.

Também busca-se enfocar inicialmente princípios que embasam o estudo do tema abordado, tais como: acesso à Justiça, devido processo legal, razoável duração do processo e boa-fé, além do conceito de jurisdição em relação a tais princípios referidos.

Na sequência, vincula-se a análise e observação da tutela jurisdicional e jurisdição bem como o conceito de tutela jurisdicional efetiva, os sujeitos da tutela jurisdicional e a caracterização dos operadores do direito.

Da mesma forma, busca-se abranger a reflexão sobre os pressupostos e limites da tutela jurisdicional e apresentar os valores éticos em torno da garantia da tutela jurisdicional.

Por fim, evidencia-se a questão principal com enfoque da problemática do trabalho, qual seja, a má-fé processual dos operadores do Direito como entrave à efetividade da tutela jurisdicional.

No tópico a seguir, são apresentadas as considerações gerais sobre tal assunto, após a improbidade processual e a má-fé processual, os deveres processuais advindos do Código de Processo Civil, bem como a observação da responsabilidade das partes pelos danos processuais.

Dá-se enfoque, ainda, sobre as principais possibilidades dos atos advindos dos operadores do Direito, entre eles os recursos meramente protelatórios, o processo simulado, a fraude processual e os atos atentatórios à dignidade da Justiça. Aponta-se esses tópicos no sentido de se verificar de forma não taxativa algumas das possibilidades de atos maléficis por parte dos operadores do Direito.

Após análise de todos os tópicos apresentados, busca-se averiguar se a má-fé dos operadores do Direito realmente causa entrave ao alcance da tutela jurisdicional.

2 Considerações Gerais

O tema apresentado como proposta de estudo, sobre a questão da má-fé dos operadores do Direito, evidencia questões relevantes que vão de encontro com as noções de celeridade e efetividade processual.

O problema do mau uso e até mesmo do abuso no trato com o processo afeta diretamente todos os sujeitos envolvidos, o que acaba por afetar a imagem do sistema judiciário como um todo.

Afirmações como: “o processo não dá nada”, “quando morrer sai a decisão”, evidenciam o exposto, e, comprovam a demora do processo judicial e o descaso no cumprimento das decisões, bem como na falta de colaboração das partes para o andamento processual, tudo isso se relaciona com uma razão de existência, sendo um problema sério que atinge de forma direta o Processo Civil atual.

Entre todos os eixos apontados como colaboradores para o trancamento e a complexidade do andamento do feito, dá-se

principalmente pela má-fé processual tanto de partes, como também de operadores do Direito.

Sobre essas questões que evidenciam o efetivo desenvolvimento do processo é que se apresentam várias opiniões de doutrinadores ligados aos estudos do ramo do Direito Processual Civil.

Acontece que muitos lecionam no sentido de que deve ocorrer sempre uma mudança na legislação para que haja mudança dentro do processo, em sentido contrário há sujeitos que admitem a mudança processual necessária no cenário atual apenas baseado na concretização da boa-fé processual.

Fernando Luso Soares diz que a “boa-fé é a honestidade interior, o propósito de acertar, de não se enganar os outros, é o contrário da malícia, da velhacaria.” (SOARES, 1987, p. 144). A boa-fé, apesar de suas características, não pode evidenciar ou se igualar ao erro, nem tão pouco tem um conceito cristalizado, devendo essa ter aspectos variáveis, sendo que os atos de boa-fé devem ser apontados a partir da análise do artigo 17 da Código de Processo Civil, em que estão elencados os tipos de má-fé (ALVIM, 1996, p. 403).

A autora Brunela Vieira de Vincenzi, destaca a importância do estudo em outras regiões do mundo:

O desenvolvimento de teorias sobre a natureza jurídica do processo, em especial o estudo das posições ativas e passivas exercidas pelos sujeitos parciais no processo civil, revela constante preocupação com o comportamento das partes. Nota-se assim, no direito alemão a preocupação com o dever de veracidade e de boa-fé; no direito italiano, o dever de lealdade; assim também é no processo brasileiro. Ressaltam estas teorias não obstante a tese principal defendida por cada uma delas, que os deveres de veracidade e de lealdade são os principais deveres das partes no processo civil, e disso se pode concluir que a ciência do processo desde há muito está atenta para a limitação do exercício das posições das partes, impondo a elas deveres, obrigações e ônus processuais. (2003, p. 78).

Como se percebe, a autora evidencia a importância dada ao tema e afirma que um dos principais enfoques do processo é a questão da boa-fé processual, no sentido da veracidade e da lealdade processual, ou seja, os enfoques idealizados pela autora são as principais exigências para se ter um processo concreto e efetivo.

O Processo Civil atual, pós-moderno, tem sua preocupação centrada no compromisso com a sociedade de prestar de forma efetiva e eficaz a tutela jurisdicional.

Já Piero Calamandrei menciona que o processo se trata de um palco de batalhas, destacando o seguinte:

É inegável que notória herança foi deixada por Goldschmidt aos processualistas deste novo século, pois, vendo o processo como situação jurídica, revelou a realidade do processo, como ele é e como ele é percebido pela sociedade. O processo civil é, infelizmente, verdadeiro palco de batalhas judiciais, ou melhor, de luta das partes pelo direito de que cada uma delas entende ser titular, com a ressalva de que nem sempre aquele que tem o direito é o vitorioso nessa luta. (p. 542).

O processo na reflexão de James Goldschmidt (1961, p. 214) não tem qualquer tipo de preocupação com a sociedade e com o papel que desenvolve em torno, mas, sim que este possui apenas o condão de ser uma gama de direitos subjetivos privados transformados em situações jurídicas que se desenvolvem a partir de condutas das partes no intuito de convencer o juiz, aproveitando as chances de reverter a situação a seu favor e de ganhar a tutela jurisdicional.

Dentro da discussão sobre a relação das partes dentro da responsabilização sobre a sua participação no processo, Arruda Alvim dá outro enfoque, em pensamento contrário menciona que o processo não pode depender das partes:

Constitui-se toda uma teoria a respeito do problema da lealdade processual. (...) A alta finalidade pública do processo civil, que consiste na verificação dos fatos ocorridos, como pressupostos da aplicação adequada da lei (justa composição da lide no dizer de Carnelutti), não pode, é óbvio, prescindir da colaboração das partes. Caso contrário, o juiz teria de lutar, em verdade, contra os próprios litigantes que, por sua vez, lutariam violentamente entre eles mesmos, ao arrepio das mais elementar ética. (ALVIM, 1971, p. 505).

O autor apresentado questiona a ideia de entregar as partes que desenvolvem o processo por meio de sua noção de colaboração, pois é lógico que uma das partes irá abusar ou usar de má-fé para conseguir a tutela jurisdicional, o que acaba também criando obstáculos e dificuldades ao trabalho do juiz.

Percebe-se que a boa-fé tem sido uma preocupação constante no Processo Civil, como principal dever das partes no âmbito

de desenvolvimento processual e em se tratando de garantia da tutela jurisdicional, do ponto de vista que pode ser esse o principal entrave a sua concretização, conforme verifica-se da leitura do artigo 79 do CPC, que determina responder por perdas e danos a parte processual que litigar de má-fé como autor, réu ou interveniente (CPC, 2015).

A autora Brunela Vieira de Vincenzi (2003, p. 93) menciona ainda que é preciso “verificar as incongruências entre as figuras propostas e o modelo final que se pretende, de modo a fazer efetiva a prevenção e repressão aos atos desleais, temerários e abusivos no processo civil pátrio.”.

Já, em sentido contrário, Humberto Theodoro Júnior entende que:

O ordenamento jurídico, em matéria de prevenção e repressão ao abuso de direito processual, mormente no que toca ao Código de processo Civil pode se considerar satisfatoriamente estruturado. Os motivos para a ineficácia prática das soluções disciplinadas no Código seriam o descontrole, a impunidade e a impotência dos encarregados da função jurisdicional que formam terreno fértil à prática endêmica do abuso de direito processual. A reforma haverá de ocorrer nos métodos de administração e desempenho dos serviços forenses, o que, infelizmente, não depende dos estudiosos do processo, como é óbvio. (THEODORO JUNIOR *apud* MOREIRA, 2000, p. 128-29).

O autor ora citado comenta que a forma como está disposto a matéria de prevenção e de repressão ao abuso de direito processual, se constitui bem estruturado, desta forma estaria ele salientando que apenas é necessário que haja maior observação dos sujeitos encarregados do serviço forense, mas há quem discorde desse posicionamento.

Enfrentando a discussão sobre a questão Moacyr Amaral Santos, menciona que para basear a conduta e a sua qualidade dentro do processo as partes:

As partes no processo, como a consciência dos litigantes de que seus atos devem ser orientados para o cumprimento de normas escritas e não escritas de comportamento; como a vontade, a intenção da correta prática de defesa na lide, sempre examinadas as variáveis do que tenha a sociedade como certo ou como errado, como adequado e como indevido, como justo e como injusto. (SANTOS, 1990, p. 81).

Dessa forma, evidencia-se que há doutrinares que entendem que o ordenamento processual está apto a acompanhar

e disciplinar a questão da participação dos sujeitos processuais; e há aqueles que entendem que depende somente das partes ou mais das partes do que do próprio sistema legal de normas com relação às práticas nocivas ao andamento do processo.

Humberto Theodoro Júnior trata ainda das posturas que as partes devem ter diante do processo:

Dentro da sistemática do processo civil moderno, as partes são livres para escolher os meios mais idôneos à consecução de seus objetivos. Mas essa liberdade há de ser disciplinada pelo respeito aos fins superiores que inspiram o processo, como método oficial de procura de justa e célere composição do litígio. Daí a exigência legal de que as partes se conduzam segundo os princípios da lealdade e da probidade, figuras que resumem os itens do art. 14, em sua acepção mais larga. (THEODORO JUNIOR, 1999, p. 91).

Como se percebe, as partes possuem liberdades processuais, mas essas devem ser sondadas, pois não podem e nem devem ultrapassar os meios legais e lícitos tendo em vista que do contrário pode ocorrer atos ilícitos e entrave processual.

Um dos operadores do processo, o procurador, também tem parte importante nesse cenário processual, assim Agnaldo Rodrigues Pereira afirma:

O advogado não tem outro caráter além do de defensor ou conselheiro, nem outra missão além da de assistir seus clientes e sustentar suas esferas pela palavra ou por escrito. Desta forma o advogado deve relatar os fatos com fidelidade e lealdade, documentando-os e adequando-os em peça técnica. (PEREIRA, 200, p. 69).

O advogado tem o dever de cumprir de forma correta e legal os procedimentos para que o processo se torne célere e eficaz, deve ter em mente um pensamento voltado para promover a integralidade e efetividade do processo.

Nesse sentido, demonstra-se que o tema é de total importância, até mesmo porque visa enfrentar um assunto atual que provoca uma temática que está centrada na atualidade e realidade do sistema processual. Dessa forma, passa-se à análise da questão da improbidade processual e da má-fé processual.

2.2 Improbidade Processual × Má-Fé Processual

Nesse cenário, percebe-se que não faltam dentro do Processo Civil formas e procedimentos que disciplinam a celeridade e a efetividade processual, mas, peca na prevenção, no controle e na repressão dos atos de improbidade processual.

Existe uma infinidade de deveres que se fixam em normas jurídicas, bem com as sanções jurídicas caso ocorra o seu descumprimento. Essas medidas tendem a evitar a utilização de atos por parte dos operadores do Direito, ou porque são ilegítimos, ou por causa de atos que ocultem a verdade, dificultando assim a aplicação do Direito, bem como dificultando a entrega da tutela jurisdicional.

O autor Moacyr Amaral Santos apresenta a noção de probidade:

É a integridade de caráter, soma de virtudes que informam a dignidade pessoal, com a qual se impõe pautem seus atos as pessoas que participam de uma relação, qual a processual, destinada à consagração do ideal de justiça, condição precípua de existência social. (SANTOS, 1958, p. 42).

Assim a probidade é a soma de valores que formam a dignidade pessoal, que busca a consagração da justiça, como menciona Vicente Greco Filho (1995, p.106) : “o apego à probidade não quer dizer que a parte fique tolhida no exercício das faculdades processuais, o que não pode é abusar do direito de exercê-las.”.

Jorge Americano (1932, p. 49) concentra a ideia de improbidade no

exercício indevido da demanda campo fértil onde implantar-se, tem-se tornado em nosso país a invocação à justiça um verdadeiro flagelo, não só pela morosidade processual como pela porta aberta às maiores explorações, que uma condescência mal-entendida tolera e, conseqüentemente anima. (AMERICANO, 1932, p. 49).

Contudo não se trata a improbidade processual, como salienta Mendonça Lima (1978, p. 15),

de exigir que a parte ofereça ao adversário armas para que esse triunfe, mas, sim, obstar que, maliciosamente, use de meios que fraudem a função jurisdicional. Isso, evidentemente é possível e necessário, em nome da própria ordem social da qual o Poder Judiciário é um dos esteios e guardiões, quando reequilibra as situações jurídicas, sobretudo restaurando infringência legal e, corolariamente, atentando aos direitos subjetivos do lesado. (LIMA, 1978, p. 15).

Já o autor Fábio Milman entende a improbidade processual, como:

O princípio da probidade pode ser afirmado como o norte de todos os demais orientadores da conduta processual, o genérico dever de lealdade e respeito à justiça. E a desobediência a este princípio, além das sanções diretas previstas pelo legislador, é capaz de influenciar, decisivamente, no resultado da causa, utilizando o julgador, como prova, o comportamento processual da parte. (MILMAN, 2007, p. 36).

A jurisprudência também se posiciona com relação à improbidade processual:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO DE EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. Litigância de má-fé. Ocorrência diante da conduta processual da parte. Evidente comportamento de resistência injustificada ao andamento do processo e interposição de recurso com caráter nitidamente protelatório. Questão já levantada em juízo e apreciada por esta Corte e que foi renovada. Verificação de preclusão consumativa. Colusão ocorrida em outra demanda, resultando na extinção do feito, por evidente intenção de desfalcar patrimônio dos devedores e que serve de garantia nesta demanda. Soma de condutas que aponta improbidade processual. Aplicação das regras do art. 80, inc. IV e VII, do CPC. Percentual da penalidade arbitrado que vai mantido. AGRAVO DE INSTRUMENTO DESPROVIDO. (TJRS, 2019).

Assim, percebe-se que a improbidade processual e a litigância de má-fé estão ligadas, sendo que são essas características que estão elencadas no artigo 80 e incisos do Código de Processo Civil, como se evidencia no segundo julgado onde o ato da parte, que é um sujeito operador do Direito, tenta protelar os procedimentos judiciais garantidores da efetiva tutela jurisdicional.

Cândido Rangel Dinamarco comenta os momentos em que a improbidade é demonstrada no Código de Processo Civil:

No trato do processo de conhecimento, o Código desenvolve o conceito de litigância de má-fé e estabelece um sistema de repressão a esta mediante sanções pecuniárias (reparação do dano causado: art. 16-18). Ao disciplinar a execução forçada, apresenta os contornos dos atos atentatórios à dignidade da justiça. (DINAMARCO, 1996, p. 63).

Assim, a litigância de má-fé é uma das formas pela qual poderá ocorrer a improbidade processual, que pode também acarretar a inefetividade da tutela jurisdicional.

2.3 Deveres processuais do artigo 77 do Código de Processo Civil

Inicialmente cabe fazer um paralelo entre o que trazia o artigo 14 do Código de Processo Civil de 1973 e o que aponta atualmente o artigo 77 da atual legislação processual civil, sendo que os deveres das partes e de seus procuradores, no respaldo legal anterior tinha como deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo: expor os fatos em juízo conforme a verdade, proceder com lealdade e boa-fé, não formular pretensões, nem alegar defesa, cientes de que são destituídas de fundamento, não produzir provas, nem praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito, bem como cumprir com exatidão os provimentos mandamentais e não criar embaraços à efetivação de provimentos judiciais, de natureza antecipatória ou final. (BRASIL, 1973).

A legislação processual de 1973 ainda previa que ressalvados os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB que cometessem ato atentatório ao exercício da jurisdição, poderia o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa em montante a ser fixado de acordo com a gravidade da conduta e não superior a vinte por cento do valor da causa, podendo a multa ser inscrita sempre como dívida ativa da União ou do Estado. (BRASIL, 1973).

Dessa forma percebe-se que houve uma ampliação da abrangência de sujeição dos deveres, desde a modificação trazida pela Lei n. 10.358/2001, o que se tinha era a responsabilização das partes e dos procuradores.

Já o Código de Processo Civil atual traz em seu artigo 77 os seguintes ditames:

Art. 77. Além de outros previstos neste Código, são deveres das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo:

I - expor os fatos em juízo conforme a verdade;

II - não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento;

III - não produzir provas e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou à defesa do direito;

IV - cumprir com exatidão as decisões judiciais, de natureza provisória ou final, e não criar embaraços à sua efetivação;

V - declinar, no primeiro momento que lhes couber falar nos autos, o endereço residencial ou profissional onde receberão

intimações, atualizando essa informação sempre que ocorrer qualquer modificação temporária ou definitiva;

VI - não praticar inovação ilegal no estado de fato de bem ou direito litigioso.

§ 1º Nas hipóteses dos incisos IV e VI, o juiz advertirá qualquer das pessoas mencionadas no *caput* de que sua conduta poderá ser punida como ato atentatório à dignidade da justiça.

§ 2º A violação ao disposto nos incisos IV e VI constitui ato atentatório à dignidade da justiça, devendo o juiz, sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa de até vinte por cento do valor da causa, de acordo com a gravidade da conduta. (BRASIL, 2015).

Ocorre que as mudanças são sábias e merecem vênias no momento em que se procura dar real concretização ao que ocorre no dia a dia processual, uma vez que não são apenas partes e procuradores que participam do processo e sim todos, quais sejam partes, procuradores, servidores, magistrados, membros do Ministério Público, peritos e todos aqueles que por alguma razão ensejam interesse ou atividade no processo.

Como pode ser evidenciado pelo artigo em estudo, os sujeitos atuantes no processo devem expor os fatos em juízo conforme a verdade, bem como proceder com lealdade e boa-fé, aqui centra-se exatamente a que se propõe tal estudo, analisar se a má-fé processual causa inefetividade do alcance da tutela jurisdicional.

Entre os outros deveres dos sujeitos processuais elencados no art. 77 do Código de Processo Civil, estão o de formular pretensões e alegar defesa, ciente de que são destituídas de fundamento, nessa determinação está um fato importantíssimo dentro do que se busca refletir, tendo em vista que ao analisar o dia a dia processual evidencia-se o número cada vez maior de defesas e muitas vezes de pretensões iniciais completamente desprovidas de fundamento jurídico.

Tais fatos vão de encontro com o entendimento de toda a doutrina e jurisprudência que trabalha para cada vez mais evidenciar e garantir formas de celeridade, efetividade e eficácia da tutela jurisdicional, sendo que o sistema judiciário possui muitos processos que podem ser satisfatoriamente tratados de aventuras processuais.

Ainda entre os deveres das partes e de todos aqueles que de qualquer forma participam do processo estão o de não produzir

prova e não praticar atos inúteis ou desnecessários à declaração ou defesa do direito e também de cumprir com exatidão as determinações judiciais e não criar embaraços e efetivação dos provimentos judiciais, sendo eles de natureza antecipatória ou final.

Assim a produção de provas, como a oitiva de testemunhas em lugares longínquos, é capaz de protelar e atrasar a disposição da tutela jurisdicional causando inefetividade. Da mesma forma e no mesmo patamar, estão os atos que prejudicam ou embaraçam o cumprimento das determinações judiciais.

Ainda dentro do estudo do artigo 77 do Código de Processo Civil existe a disposição que salvaguarda os advogados que se sujeitam exclusivamente aos estatutos da OAB, que a violação que constitui ato atentatório ao exercício da jurisdição, sendo que, pode o magistrado sem prejuízo das sanções criminais, civis e processuais cabíveis, aplicar ao responsável multa e demais especificações, demonstra-se maior preocupação com a garantia de boa-fé e seriedade nos atos processuais, o que se evidencia nos julgados aqui apresentados:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO, CANCELAMENTO DE REGISTROS CREDITÍCIOS E INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. Preliminar contrarrecursal de não conhecimento da apelação, por suposta ausência de contraposição aos argumentos da sentença, rejeitada. CESSÃO DE CRÉDITO. ORIGEM DA DÍVIDA E CESSÃO DE CRÉDITO EVIDENCIADAS. NOTIFICAÇÃO DO DEVEDOR COMPROVADA. INSCRIÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES QUE CONSTITUI EXERCÍCIO REGULAR DO DIREITO. Caso em que restou evidenciada a cessão de crédito celebrada pela demandada Itapeva com a CEF, a origem da dívida da parte autora com a referida instituição financeira e a notificação do devedor acerca da cessão. O demandante, por seu turno, não comprovou que o débito estava quitado ou não era exigível, ônus que lhe incumbia, a teor do art. 373, I, do Código de Processo Civil. Inclusão em órgão de proteção ao crédito que constitui exercício regular de direito, impeditivo do dever de indenizar. REGISTRO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES. ARTIGO 43, §2º DO CDC. NOTIFICAÇÃO PRÉVIA. 1. O e. STJ no julgamento do Recurso Especial 1061134/RS, assentou entendimento de que (a) os órgãos mantenedores de cadastros possuem legitimidade passiva para as ações que buscam a reparação dos danos morais e materiais decorrentes da inscrição, sem prévia notificação, do nome de devedor em seus cadastros restritivos, inclusive quando os dados utilizados para a negativação são

oriundos do CCF do Banco Central ou de outros mantidos por entidades diversas e (b) a ausência de prévia comunicação ao consumidor da inscrição do seu nome em cadastros de proteção ao crédito, prevista no art. 43, §2º do CDC, enseja o direito à compensação por danos morais, salvo quando preexistir inscrição desabonadora regularmente realizada. 2. Da mesma forma, a jurisprudência da Corte Superior consolidou-se no sentido de que, relativamente à notificação da futura anotação, desnecessária a prova de recebimento, bastando a demonstração de seu envio para o endereço fornecido pelo credor, a teor da tese fixada no REsp 1083291/RS. 3. Quanto à anotação do da credora Itapeva, restou comprovado o envio da notificação prévia, para o endereço no qual reside a parte autora, mostrando-se descabido o cancelamento do registro. 4. Quanto às anotações da credora CEF não restou comprovado o envio das notificações prévias ao autor, ônus que incumbia aos órgãos arquivistas demandados, a teor do art. 373, II, do Código de Processo Civil. Possibilidade de cancelamento dos registros creditícios. Todavia, tendo em vista a existência de registros anteriores às referidas anotações, presumidamente legítimos, deve ser aplicada a Súmula nº 385 do Superior Tribunal de Justiça. 5. Pedido contrarrecursal de condenação do autor por litigância de má-fé desacolhido, pois não configurada nenhuma das hipóteses previstas no artigo 80, do Código de Processo Civil. Impossibilidade de condenação dos procuradores do demandante por litigância de má-fé, em razão de suposto ajuizamento de demandas temerárias, pois a referida sanção processual não pode ser imposta aos advogados, nos termos do art. 77, §6º e 79, do Código de Processo Civil. Expedição de ofício à OAB/RS e ao NUMOPED que pode ser realizada pela própria ré em caso de suspeita de infração pelos causídicos da parte demandante. PRELIMINAR CONTRARRECURSAL REJEITADA. APELAÇÃO PARCIALMENTE PROVIDA. PEDIDOS CONTRARRECURSAIS DESACOLHIDOS. (TJRS, 2019).

Também se percebe que pode ocorrer perfeitamente a cumulação dos incisos que caracterizam o artigo 77 do Código de Processo Civil e que também evidenciam a concretização da multa, não cabível para os procuradores públicos ou privados e membros do Ministério Público.

A lealdade processual e boa-fé tem tido muita evidência ultimamente, porque tem sido dada como uma das formas de garantir a celeridade e efetividade da tutela jurisdicional, uma vez que deve ter os sujeitos processuais que o processo serve como instrumento sério e hábil a garantir direitos e arrematar injustiças.

O verdadeiro objetivo do artigo 77 do Código de Processo Civil pode ser notado nas reflexões da exposição da autora Brunela Vieira de Vincenzi:

Busca reforçar a ética no processo, os deveres de lealdade e probidade que devem presidir ao desenvolvimento do contraditório, e isso não apenas em relação às partes e seus procuradores, mas também a quaisquer outros participantes do processo, tais como a autoridade apontada coatora nos mandados de segurança, ou as pessoas em geral que devam cumprir ou fazer cumprir os mandamentos judiciais e abster-se de colocar empecilhos à sua efetivação. (2003, p. 107).

Assim, a primeira impressão que se tem é que o advogado não pode ser responsabilizado pelos seus atos, apenas respondendo por esses as partes e os outros sujeitos processuais, como salienta Milman:

Como, então, justificar, que a parte suporte pena, pela litigância ímproba, mesmo quando partir de seu advogado a causa da condenação, na medida em que poucos são os atos processuais em que aquela intervé diretamente? A resposta está remediada ao plano do direito material que indica, como fundamento da condenação direta e exclusiva da parte, a má eleição que esta fez daquele que atuou como seu mandatário, respondendo então pelos danos que este, em seu nome, tiver causado. (MILMAN, 2007, p. 54).

Assim, verifica-se a razão pela qual a parte é responsabilizada pelos atos do procurador, na medida em que este tem que observar a escolha do profissional que irá lhe representar, bem como também a inclusão na preparação dos profissionais da reflexão do seu papel social e da sua função perante a Justiça.

2.4 Da responsabilidade das partes pelos danos processuais

A responsabilização das partes pelos danos processuais está determinada nos artigos 79 e 80 do Código de Processo Civil, que estabelecem respectivamente:

Art. 79. Responde por perdas e danos aquele que litigar de má-fé como autor, réu ou interveniente.

Art. 80. Considera-se litigante de má-fé aquele que:

I - deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso de lei ou fato incontroverso;

II - alterar a verdade dos fatos;

III - usar do processo para conseguir objetivo ilegal;

IV - opuser resistência injustificada ao andamento do processo;

V - proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo;

VI - provocar incidente manifestamente infundado;

VII - interpuser recurso com intuito manifestamente protelatório. (BRASIL, 2015).

Nos artigos apresentados evidencia-se exatamente a questão da parte ou interveniente que se utiliza do processo e do sistema judiciário de má-fé, sendo que no artigo 80 estão elencados justamente aquelas ações que são caracterizadas como de sujeitos litigantes de má-fé.

Entre os pressupostos apresentados no referido artigo do Código de Processo Civil, está a questão da pretensão ou defesa contrária à lei ou ao fato incontroverso alterar a verdade dos fatos, fato esse que ocorre muito dentro do ordenamento jurídico.

Entre os principais a serem destacados está o uso do processo para conseguir objeto ilegal, opor resistência injustificada ao andamento do processo, proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo, provocar incidentes manifestadamente infundados e ainda é considerado litigante de má-fé aquele que interpuser recurso com o intuito manifestadamente protelatório.

Com relação a concretização de casos de má-fé leva ao favorecimento a condenação indenizatória, como lembra Luiz Felipe Bruno Lobo, ainda tratando do CPC de 1973:

Dispõe o CPC (art. 16 e seguintes) que responde por perdas e danos aquele que pleitear de má-fé como autor, réu ou interveniente, reputando-se *improbus litigator* quando: deduzir pretensão ou defesa contra texto expresso da lei ou fato incontroverso; alterar a verdade dos fatos; usar do processo para conseguir objetivo ilegal; opuser resistência injustificada ao andamento do processo; proceder de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo e, ainda, provocar incidentes manifestadamente infundados. Nestas circunstâncias, o litigante de má-fé deve indenizar seu adverso os prejuízos que sofreu, mais honorários advocatícios e todas as despesas que efetuou. (LOBO, 1995, p. 21).

Diante dos aspectos apresentados, tem-se que muitos deles ocorrem no dia a dia processual e que são uma das formas de garantir a morosidade processual e a inaplicabilidade e inefetividade do alcance da tutela jurisdicional.

Comprova-se essa reflexão com a análise de julgados dos tribunais, grandes refletores da necessidade de maior celeridade processual:

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. RECURSO MANEJADO SOB A ÉGIDE DO NCPC. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISÃO INTERLOCUTÓRIA. FIXAÇÃO DE VERBA HONORÁRIA. NÃO CABIMENTO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA Nº 568 DO STJ. PRETENSÃO DE APLICAÇÃO DE MULTA POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. DESCABIMENTO. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL NÃO DEMONSTRADA NOS MOLDES LEGAIS. RECURSO PROTETATÓRIO. INCIDÊNCIA DA MULTA DO ART. 1.021, § 4º, DO NCPC. AGRAVO INTERNO NÃO PROVIDO, COM IMPOSIÇÃO DE MULTA. 1. Aplica-se o NCPC, a este recurso ante os termos do Enunciado Administrativo nº 3, aprovado pelo Plenário do STJ na sessão de 9/3/2016: Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC. 2. No que se refere ao arbitramento de honorários advocatícios, está pacificado nesta Corte não ser cabível a fixação de verba honorária em recursos interpostos contra decisões interlocutórias. Inteligência da Súmula nº 568 do STJ. 3. A litigância de má-fé, passível de ensejar a aplicação da multa estabelecida no art. 80 do NCPC, configura-se quando houver insistência injustificável da parte na utilização e reiteração indevida de recursos manifestamente protelatórios, o que não ocorre na hipótese. 4. Não se conhece de recurso especial interposto pela divergência jurisprudencial quando esta não esteja comprovada nos moldes dos arts. 541, parágrafo único, do CPC/73 (art. 1.029, § 1º, do NCPC) e 255 do RISTJ. Precedentes. 5. Em virtude do não provimento do presente recurso e da anterior advertência em relação a aplicabilidade do NCPC, incide ao caso a multa prevista no art. 1.021, § 4º, do NCPC, no percentual de 3% sobre o valor atualizado da causa, ficando a interposição de qualquer outro recurso condicionada ao depósito da respectiva quantia, nos termos do § 5º daquele artigo de lei. 6. Agravo interno não provido, com imposição de multa. (STJ, 2019).

Como pode ser percebido, a ementa apresentada de julgado do Superior Tribunal de Justiça exemplifica o que vem sendo tratado desde a abordagem com relação à utilização reiterada de recursos e atos processuais de má-fé, condenando, quando for o caso, a multa prevista.

Com relação à má-fé, Brunela Vieira de Vincenzi aponta que:

É instituto contemplado pelo direito processual civil brasileiro, destinado pelo Código de Processo Civil vigente a coibir a “chicana”, a lide temerária. Quando da promulgação do Código, os juristas da época acreditavam estar diante de um remédio eficiente para se obter um processo mais célere e educativo, sem eternizações das demandas, coibindo-se, também, o “processo desleal.” Nota-se, contudo, que o instituto não obteve o sucesso esperado. O processo civil continua sendo campo de disputas judiciais infundáveis, nas quais, muitas vezes, as regras de lealdade são frontalmente violadas por uma série de razões que devem ser estudadas e analisadas. (2003, p. 108).

Apesar de todo o enfoque que é dado aos artigos que tratam da responsabilidade dos sujeitos processuais ainda assim a casos ou na maioria deles onde não se vislumbra a condenação destes por litigância de má-fé, e isto de certa forma acarreta uma má impressão do sistema jurídico, ou seja, mais uma, na medida em que a morosidade também reflete no sentido do descrédito.

Dessa forma existe a necessidade de se observar a real configuração da litigância de má-fé, mas pode-se perceber que em muitos casos essa é deixada de lado, deixando assim de surtir seus reais efeitos de garantir respeito ao sistema jurídico e celeridade processual, garantindo a seriedade na prestação da tutela jurisdicional.

2.5 Principais possibilidades dos atos advindos dos operadores do direito

nesse patamar centra-se a discussão nas principais questões que envolvem o artigo 80 do Código de Processo Civil, entre elas estão o recurso meramente protelatório, o processo simulado e a fraude processual, bem como os atos atentatórios à dignidade da justiça.

Assim passa-se a vislumbrar tais questões no intuito de observar as reais ações no campo processual que demonstram alguns dos aspectos que negam eficácia à tutela jurisdicional.

2.5.1 Dos recursos meramente protelatórios

Os recursos meramente protelatórios são dados como atos de litigância de má-fé que ensejam multa de 1% a 10% sobre o valor da causa. Os recursos são utilizados geralmente para tentar mudar posicionamentos que não agradam uma ou ambas as partes que litigam no processo, assim como para protelar o pagamento ou cumprimento de uma obrigação.

A respeito disso, a autora Brunela Vieira de Vincenzi aborda a questão dos recursos em demasiado exagero:

Além do descrédito – decorrente de vários fatores até mesmo culturais, mas principalmente da elevação do duplo grau de jurisdição a uma espécie de garantia e/ou princípio constitucional – outra questão preocupante é a utilização do recurso de forma temerária, atuando, assim, os meios de impugnação das decisões como instrumentos causadores de demora fisiológica e também patológica do processo. Nos últimos anos verifica-se a necessidade de modificação do sistema recursal vigente, visando, precipuamente, a conferir aos litigantes vitoriosos em primeiro grau instrumentos que possibilitem a mitigação do dano causado pelo tempo de julgamento dos recursos no processo, com a sua inclusão no Código. (2003, p. 104)

A autora menciona que algumas modificações foram introduzidas no Código de Processo Civil, como, por exemplo, a súmula impeditiva de recursos, como tentativa de reduzir a morosidade do sistema judiciário.

Surge nesse sentido a ideia do duplo grau de jurisdição, mas de forma equivocada, o que produz enorme número de recursos pendentes de julgamento, uma vez que o duplo grau de jurisdição não garante efetivamente uma decisão melhor.

No sentido da limitação da utilização do princípio do duplo grau de jurisdição, Brunela Vieira de Vincenzi completa:

Não se há de negar, ao menos no momento histórico atual (no qual a cidadania e a democracia plena ainda não são efetivamente, garantidas pelo Estado) que há de ser mantido no sistema infraconstitucional o princípio do duplo grau de jurisdição. Porém, é preciso limitar o direito ao exercício incondicionado pelas partes de um grande número de recursos (e não ampliar os requisitos de admissibilidade dos recursos previstos no Código como se faz hoje, criando armadilhas para os advogados), a fim de que seja preservada a garantia da tutela jurisdicional adequada e tempestiva no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal. (VINCENZI, 2003, p. 109).

O que a autora citada quer mencionar é que não há suporte para se deixar infinitamente aberta a possibilidade de reapreciação do mesmo processo, embora não se elimine o direito ao duplo grau de jurisdição.

A jurisprudência tem entendido da seguinte forma:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. DIREITO PRIVADO NÃO ESPECIFICADO. **RECURSO MERAMENTE PROTETATÓRIO**. MULTA. O recurso não pode ser conhecido, primeiro por ser meramente protetatório e, segundo, por configurar simples reiteração dos termos dos embargos de declaração opostos anteriormente, que foram desacolhidos em razão da ausência de qualquer das hipóteses previstas no art. 535 do Código de Processo Civil. Tendo em vista que os embargos são manifestamente protetatórios, o embargante deve ser condenado ao pagamento de multa de 1% sobre o valor da causa ao embargado, nos termos do parágrafo único do art. 538 do Código de Processo Civil. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO CONHECIDOS. (TJ/RS, Embargos de Declaração N.º. 70022554786).

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. NÃO CONHECIMENTO. Recurso meramente protetatório, pois já houve julgamento de outros embargos nos mesmos termos do ora interposto. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS. RECONHECIMENTO DA LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. (TJ/RS, 2019).

Outra questão que chama a atenção é o dano marginal causado pelos recursos meramente protetatórios, sendo esse “decorrente da demora fisiológica na prática dos atos do procedimento, diferente, pois, da demora causada por ato de litigância de má-fé das partes.” (VINCENZI, 2003, p. 110).

Essa duração demasiada do recurso ameaça a efetividade da tutela jurisdicional, tendo em vista a criação de oportunidades de ocorrência de eventos que impeçam tal tutela, ocasionando frustração e insegurança ao titular do direito.

Por fim, é de se considerar o fato de que os recursos nem sempre poderão ser considerados protetatórios, na medida em que apenas a demora no curso dos procedimentos ou no exercício regular de um direito não dá esse condão de característica, como se observa a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO CAUTELAR DE EXIBIÇÃO DE DOCUMENTOS. PRELIMINAR DE NÃO-CONHECIMENTO DO RECURSO POR MERAMENTE PROTETATÓRIO AFASTADA. PRETENSÃO RESISTIDA DE APRESENTAÇÃO DOS DOCUMENTOS DEMONSTRADA. APLICAÇÃO DE MULTA DIÁRIA POR DESCUMPRIMENTO. CABIMENTO. **Não há falar em recurso meramente protetatório quando a parte tem interesse na reforma do decisum, não desbordando do exercício regular do direito de defesa.** Preliminar afastada. Muito embora não tenha o requerente apresentado prova cabal no sentido de que postulou a apresentação dos documentos, a não

apresentação destes durante a instrução do feito faz surgir a pretensão resistida. Condenada a ré ao cumprimento de obrigação de fazer, cabível a fixação da multa diária (astreintes) para o caso de eventual descumprimento do comando judicial. APELO DESPROVIDO, POR MAIORIA. (TJ/RS, 2019).

Assim, tem-se que o uso demasiado da garantia do duplo grau de jurisdição que dá ensejo ao uso dos recursos com fim protelatório causam a inefetividade, morosidade e ineficácia da tutela jurisdicional, sem contar na frustração e no sentimento de insegurança do titular do direito alcançado.

2.5.2 O processo simulado e a fraude processual

O artigo 80, inciso III, do Código de Processo Civil caracteriza como litigante de má-fé aquele que se utiliza do processo com o fim de alcançar meio ilícito ou prejudicar a contraparte. Nesse sentido surge a jurisprudência na tentativa de coibir o uso do processo para alcançar fins ilegais, como se verifica:

AGRAVO INTERNO. EXECUÇÃO DE SENTENÇA. NULIDADE DO **PROCESSO**. AUSÊNCIA DE INTIMAÇÃO DOS ADVOGADOS SUBSTABELECIDOS. INOCORRÊNCIA. PARTE AGRAVANTE SEMPRE ESTEVE CIENTE DOS ATOS PROCESSUAIS OCORRIDOS, INCLUSIVE CONTANDO COM UM NÚMERO EXPRESSIVO DE ADVOGADOS CONSTITUÍDOS E DEFENDENDO SEUS INTERESSES. SUBSTABELECIMENTO SEM RESERVA DE PODERES NÃO ABRANGEU TODOS OS ADVOGADOS, PERMANECENDO, AINDA, OUTROS PROCURADORES, QUE CONTINUARAM REPRESENTANDO A PARTE, INCLUSIVE RECEBENDO INTIMAÇÕES PELO DIÁRIO OFICIAL. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. CONFIGURADA. PARTE AGRAVANTE DEDUZIU PRETENSÃO CONTRA FATO INCONTROVERSO, ALÉM DE USAR DO **PROCESSO** PARA CONSEGUIR **OBJETIVO ILEGAL** E OPOR INCIDENTE MANIFESTAMENTE INFUNDADO. APLICAÇÃO DOS ARTS. 17 E 18 DO CPC. NEGADO SEGUIMENTO AO AGRAVO DE INSTRUMENTO E, DE OFÍCIO, APLICADA PENA DE LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. NEGARAM PROVIMENTO AO AGRAVO INTERNO. UNÂNIME. (TJ/RS, 2019).

Pontes de Miranda, em comentários ao Código de Processo Civil de 1973, já abordava tal questão dizendo:

O que lesa o outro litigante é o próprio uso do processo, como se o propósito foi o de suscitar ações de outros credores contra o réu. Acrescenta-se, ainda, o caso de uma empresa vir a ajuizar uma ação indenizatória sem qualquer necessidade, apenas para impedir que a ré, sua concorrente, obtenha

certidão negativa do distribuidor do foro e com isso possa participar de concorrência pública com larga chance de vitória. (PONTES DE MIRANDA, 1995, p. 376).

Já o autor Fernando Luso Soares classifica a fraude, por meio do processo, praticada pelas partes, em que se volta a ideia inicialmente apontada no sentido de que pode essa ser unilateral ou em conjunto:

Ou a conduta maléfica atinge o próprio mérito da causa o que se chama dolo material ou dolo essencial; ou a conduta dolosa refere-se à própria atividade processual tendendo a impedir a defesa do opositor, a convicção dele e, de uma maneira geral, a prejudicar a justiça da sentença mercê da deturpação das provas, das falsidades, calúnias, dilações maliciosas do processo, recusa se cooperação no esclarecimento da verdade, maquinações para levar o adversário à prática de um ato facultativo prejudicial etc. o que a tudo isso se chama dolo instrumental. (SOARES, 1987, p. 269).

Assim, tem-se apresentado que o uso do processo para obter fins ilícitos ou de forma fraudulenta seja de forma uni ou bilateral somente tende a causar danos ao sistema jurídico provocando morosidade pelo acúmulo de procedimentos, bem como inefetividade da tutela jurisdicional, tendo em vista unicamente a má-fé dos operadores do direito.

2.5.3 Atos atentatórios à dignidade da justiça

neste tópico, analisa-se a questão da concretização de atos atentatórios, ou seja, que contrariem a justiça atingindo a sua dignidade. A exemplo de formas que são utilizadas para evitar tal ato estão dentro do processo de execução ou cumprimento de sentença processual.

De acordo com a autora Brunela Vieira de Vincenzi, comenta a respeito de tal ato:

É importante notar que, nos atos atentatórios à dignidade da justiça ou ao exercício da jurisdição, a parte prejudicada é a própria jurisdição, e não a contraparte, como nos casos de litigância de má-fé. A responsabilidade aqui não deveria ser de indenizar a parte contrária pelo prejuízo material que sofreu em decorrência de atitude temerária da outra parte do processo. Aqui, nos atos atentatórios, o prejudicado é o Estado e seu exercício da jurisdição, pois importa precipuamente no desrespeito às ordens judiciais, tanto é assim que o dispositivo mais recente (o parágrafo único do art. 14), ao contrário do mais antigo (art. 601), institui a sanção pecuniária em favor do Estado e não da parte. (VINCENZI, 2003, p. 118).

O que a autora menciona é exatamente o fato de que o ato atentatório se liga exatamente ao dever de indenizar o Estado, que sofre a agressão e o prejuízo, tendo em vista que é o detentor da tutela jurisdicional.

Ocorre que, apesar de ser um tipo de determinação que tende a dar maior limitação a certos atos dos operadores do Direito, na penalização e também na caracterização do ato como sendo atentatório à dignidade da justiça, isso não é percebido e conquistado judicialmente, como pode-se retirar dos seguintes exemplo do julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. IMPUGNAÇÃO AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA. CONTRATO DE PARTICIPAÇÃO FINANCEIRA. CASO CONCRETO. MATÉRIA DE FATO. OFERECIMENTO DE NOVA IMPUGNAÇÃO NO CURSO DA EXECUÇÃO. DESCABIMENTO. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ E **ATO ATENTATÓRIO À DIGNIDADE DA JUSTIÇA** NÃO CONFIGURADOS. AGRAVO PROVIDO EM PARTE. (TJ/RS,2019).

A respeito do problema da não aplicação a aplicabilidade do ato atentatório à dignidade da justiça, a autora Brunela Vieira de Vincenzi menciona:

O complicado rito estabelecido para a incidência da sanção pecuniária para aquele que atentasse contra a dignidade da justiça e o fato de a multa ser revertida em favor da parte prejudicada fizeram com que as sanções dos atos atentatórios quase nunca sejam aplicadas no processo civil brasileiro. (VINCENZI, 2003, p. 120).

Assim, percebe-se que a questão do ato atentatório à dignidade da justiça muitas vezes até mesmo ocorre, mas pelo seu difícil acesso passa ou despercebida ou fica dificultada a sua percepção e prova.

Dessa forma, quando concretizada a comprovação probatória do ato atentatório, esse deve seguir-se de sanção cabível a fim de demonstrar que o processo não funciona como instrumento ilícito e que este deve servir sim para o alcance do direito daqueles que realmente o possui.

Assim, resta apenas mencionar que formas, existem as mais variadas e surpreensas, de prejudicar uma parte ou até mesmo o Estado, quando do processo simulado, o que somente vem ao encontro do estudo, que busca demonstrar que o uso da má-fé pelos operadores do Direito acaba por desprestigiar o sistema jurídico e trazer a ineficácia e inefetividade da tutela jurisdicional.

3 Conclusão

O presente estudo tem como principal objetivo analisar a questão da má-fé processual dos operadores do Direito como entrave à tutela jurisdicional, mas, o mesmo não possui o condão de esgotar o tema, muito menos analisar todas as formas em que tal má-fé pode ser abordada.

Com a reforma constitucional advinda com a Emenda à Constituição n. 45, foram realizadas algumas mudanças no ponto de vista da garantia à efetividade da tutela jurisdicional principalmente na busca da celeridade processual, como se evidencia no artigo 5º, inciso LVXXVIII, da Constituição Federal de 1988.

Tal garantia encontra-se entre os direitos fundamentais, o que chama a atenção para o fato da importância dela e a seriedade que se deve ter para conseguir elaborar práticas e ações capazes de efetivá-la.

A reforma, também contemplada com a promulgação e vigência do Código de Processo Civil de 2015, possibilitou que continuasse sendo desenvolvido o trabalho dentro da Justiça de proteção e respeito a sua função social, buscando coibir as partes que atuam de forma improba dentro do processo.

Na medida em que um dos operadores do direito de má-fé provoca a interposição, por exemplo, de um recurso meramente protelatório, esse ato vem de encontro a princípios, como o do devido processo legal e da razoável duração do processo.

Este estudo também procurou trabalhar a questão da boa-fé e a sua abrangência dentro da ética processual, visando o favorecimento de um processo justo e da concretização da tutela jurisdicional efetiva. Procurou-se dar bastante atenção a questão do conceito de jurisdição do qual o Poder Judiciário tem o dever de zelar e garantir sua efetividade.

A partir daí vislumbra-se a importância da tutela jurisdicional como função do Estado no sentido da aplicação das leis no intuito da garantia da paz social e segurança jurídica, buscando a resolução dos conflitos.

Ocorre que nem sempre essa garantia se dá como deveria, os operadores do direito que usam da má-fé procuram garantir suas pretensões a qualquer custo.

A tutela jurisdicional efetiva também teve vitrine na medida em que se buscou conceituá-la em tópico específico como garantia

a uma duração razoável e racional do processo, utilizado de forma a boa-fé e ética por parte dos agentes do direito.

Na medida em que os operadores do direito e aqui entende-se por tal: as partes, juízes, membros do Ministério Público, serventuários da justiça, peritos, bem como todos aqueles que de certa forma intervêm no processo.

Tais sujeitos se amparados e conscientes de que o processo serve como instrumento ágil e sério na busca da verdade, sempre será objeto de concretização e efetividade jurisdicional, do contrário irá ocorrer o que se evidencia em dias atuais junto a chamada crise do sistema judiciário que demonstra na morosidade e na insignificância da tutela jurisdicional.

Como se observa no conjunto do trabalho apresentado, não há como garantir justiça célere e efetiva sem a colaboração de todos os operadores do direito, quais sejam todos aqueles que intervêm no processo de certa forma.

As partes devem se conscientizar, assim como os demais operadores, do que realmente signifique o instrumento processo e o real alcance da jurisdição, como bem determina o artigo 77 do Código de Processo Civil, de que todos devem agir com lealdade e boa-fé.

Ao contrário, os operadores que usam de meios fraudulentos para garantir suas pretensões usam da má-fé, assim provoca ato que tornam o processo pesado e sem nenhuma efetividade, causando morosidade e desprestígio ao sistema jurídico.

Não se trata de utilizar dos meios necessários para a demonstração da verdade dos fatos dentro do processo, mas sim da utilização de artifícios que visem ou o atraso da prestação jurisdicional, ou até mesmo a inefetividade da sentença judicial, o que não deveria ocorrer na medida que todos os operadores do direito deveriam privar pelas condutas processuais benéficas ao cumprimento da justiça.

Importante também foi analisar a questão dos sujeitos e limites a tutela jurisdicional, dando ênfase também a identificação dos operadores do direito, sempre buscando evidenciar a boa-fé e os aspectos éticos como requisito fundamental a prestação efetiva da tutela jurisdicional.

Já em relação ao enfoque na temática da má-fé dos operadores do direito como

entra a efetividade da tutela jurisdicional, procurou-se analisar primeiramente noções gerais explicativas da questão do mau uso e abuso no trato com o processo, o que afeta diretamente todos os sujeitos envolvidos, o que causa danos não apenas para o sistema judiciário, mas principalmente a parte que busca o alcance da tutela.

Diante da questão se vislumbrou que não existe a necessidade de maiores mudanças do cenário processual em termos de legislação, mas sim deve principalmente ocorrer uma mudança de pensamento de conscientização dos atos que são praticados no instrumento processual.

A improbidade processual é evidenciada como indevido exercício da demanda, tornando-se um problema, um flagelo, ou invocação da justiça, provocando morosidade e exploração da mesma.

Os deveres processuais são trabalhados a partir do artigo 77 do Código de Processo Civil, seus incisos e parágrafo único que determina aplicação de multa àqueles que descumprirem as medidas elencadas no referido diploma legal.

Os trabalhadores do Direito devem buscar sempre dar ênfase ao uso dos instrumentos processuais na busca pela tutela jurisdicional de forma lícita, com boa-fé, bem como cumprindo e observando os preceitos legais que envolvem tal.

No corpo do estudo desenvolvido no trabalho a demonstração das fontes jurisprudências dos Tribunais superiores foi de fundamental importância, na medida em que vem apontar a atualidade e ênfase da temática apresentada.

A lealdade e boa-fé processual têm sido causa de evidência na medida que são fundamentais para a garantia da celeridade e efetividade da tutela jurisdicional. Junto aos artigos 79 e 80 do Código de Processo Civil, apresentam-se os pontos que tratam da responsabilização das partes pelos danos processuais causados com má-fé.

Diante da abrangência de tal estudo o trabalho procurou focar mais especificamente os recursos meramente protelatórios, o processo simulado e a fraude processual, bem como os atos atentatórios a dignidade da justiça.

Tais pontos específicos foram assim definidos como os mais fáceis de serem caracterizados junto a má-fé dos operadores do

direito, sendo que, um simples ato processual advindo de um desses pode condenar o processo à inefetividade.

Sendo assim os recursos meramente protelatórios, por exemplo, surgem para garantir o direito ao exercício do duplo grau de jurisdição, bem como cansar a parte contrária, merecedora em primeiro grau de procedência.

Os processos simulados e a fraude processual caminham juntos com a ideia de enriquecimento fácil, através da industrialização de demandas cuidadosamente articuladas, e, por fim, os atos atentatórios a dignidade da justiça, tendo em vista principalmente os desrespeitos às ordens judiciais.

Assim, a tutela jurisdicional do Processo Civil deve buscar garantir a efetividade da prestação da tutela jurisdicional, ao lado disso deve-se observar a estrutura de concretização do que determina cada sentença processual, para que haja a celeridade e efetividade do processo e seus instrumentos e assim ocorra a colaboração dos operadores do Direito como base, para que se conquiste verdadeiramente a justiça que muitos incessantemente buscam a cada dia.

Referências

- ALVIM, Arruda. Curso de direito processual civil. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1971, v. 1.
- AMERICANO, Jorge. **Do abuso do direito no exercício da demanda**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1932.
- CALAMANDREI, Piero. Il Processo come giuoco. In: **Opere Giuridiche**. Nápoles: Morano, v.1.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. A instrumentalidade do processo. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1987.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A reforma do Código de Processo Civil**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- GRECO FILHO, Vicente. **Direito Processual Civil brasileiro**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 18. ed. Malheiros: São Paulo, 2002.
- LIMA, Alcides Mendonça. O princípio da probidade no Código de Processo Civil. **Revista de processo**, São Paulo, n. 16. Out. 1979.
- LOBO, Luiz Felipe Bruno. Litigância de má-fé: solidariedade do advogado – estatuto da advocacia e da OAB. **Síntese trabalhista**, Porto Alegre, a. VI. n. 74. p. 21-23, ago. 1995.
- MILMAN, Fabio. **Improbidade processual**. Rio Janeiro: Forense, 2007.
- PEREIRA, Agnaldo Rodrigues. Responsabilidade solidária do advogado na litigância de má-fé. **Revista de Direito civil e Processual Civil**, Porto Alegre, a. I, n. 3, p. 68-71, jan./fev. 2000.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bookseller, 1995. Tomo I.
- SANTOS, Moacyr Amaral. Limite as atividades das partes no Processo Civil. **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 175. jan. 1958.
- SANTOS, Moacyr Amaral. **Primeiras linhas do processo civil**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. v. 2.
- SOARES, Fernando Luso. **A responsabilidade processual civil**. Coimbra: Almedina, 1987.
- STJ. AGRAVO INTERNO NO ARESP: 1417963/SP. Relator Ministro Moura Ribeiro. Julgado em: 19/08/2019. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 28. mar. 2020.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. A garantia fundamental do devido processo legal a o exercício do poder de cautela no direito processual civil. **Revista dos Tribunais**, v. 665, p. 11-21, 1991.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. Boa-fé e processo: princípios éticos na repressão à litigância de má-fé – papel do juiz. **Revista Jurídica**, Porto Alegre, a. 56, n. 368, p. 11-28, jun. 2008.
- THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de Direito Processual Civil**. 27. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999. v. 1.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO: n. 70081669376. Relator: Heleno Tregnago Saraiva. Julgado em: 05-09-2019. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/jprud2/resultado.php. Acesso em: 25 jan. 2020.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA. APELAÇÃO CÍVEL: n. 70082553413. Relator: Thais Coutinho de Oliveira. Julgado em: 19-12-2019. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/jprud2/resultado.php. Acesso em: 25 jan. 2020.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 70023059587. Relator: Roque Joaquim Volkweiss. Julgado em 26/03/2008. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/jprud2/resultado.php. Acesso em: 25 out. 2008.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA. APELAÇÃO CÍVEL n. 70025147109. Relator: Liege Puricelli Pires,

Julgado em 11/12/2008. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/jprud2/resultado.php. Acesso em: 22 jan. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO INTERNO n. 70027725217. Relator: Ergio Roque Menine. Julgado em 22/01/2009. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/jprud2/resultado.php. Acesso em: 15 fev. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AGRAVO DE INSTRUMENTO n. 70028365880. Relator: Vicente Barroco de Vasconcellos. Julgado em 09/02/2009. Disponível em: http://www.tj.rs.gov.br/site_php/jprud2/resultado.php. Acesso em: 15 fev. 2009.

VINCENZI, Brunela Vieira de. **A boa-fé no processo civil**. São Paulo: Atlas. 2003.

Carina Deolinda da Silva Lopes

Mestre em Direito; Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos da UNIJUI, Bolsista Capes, vinculada à linha de pesquisa do PPGDH/UNIJUI “Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento”.

Elenise Felzke Schonardie

Doutora em Ciências Sociais; Professora do Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito – Curso de Doutorado e Mestrado em Direitos Humanos da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUI/Brasil, vinculada à Linha de Pesquisa “Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento” e Professora do Curso de Graduação em Direito da UNIJUI; Advogada.

A (in)sensibilidade do sistema socioeducativo: caracterização dos padrões de conduta infracional e de exposição a risco de uma amostra de adolescentes internados

Lais Sette Galinari

Lyara Correia Guimarães

Marina Rezende Bazon

Resumo: Segundo as normativas nacionais, a medida socioeducativa de internação só deve ser aplicada em situações de excepcionalidade, considerando as peculiaridades do adolescente. Assim, o objetivo foi caracterizar uma amostra de 140 adolescentes do sexo masculino em cumprimento de medida socioeducativa de internação, no tocante ao padrão de conduta delituosa e de exposição aos fatores de risco psicossociais para manutenção da conduta. As variáveis foram avaliadas por meio do Questionário de Comportamentos Juvenis (QCJ), feitas estatísticas descritivas e de comparação de grupos para caracterizar a amostra. Os resultados indicaram que, em termos psicossociais e da conduta delituosa, os adolescentes são muito diferentes entre si e a medida de internação não seria recomendada, aos menos, para uma parte da amostra. O que aponta a necessidade de uma melhor avaliação para definição da medida socioeducativa.

Palavras-chave: Adolescente em conflito com a lei; medidas socioeducativas; avaliação psicossocial.

Abstract: According to national regulations, privative measures should only be applied in exceptional situations, considering the peculiarities of the adolescent. Thus, the objective was to characterize a sample of 140 male adolescents in compliance with a socio-educational privative measure, with regard to the pattern of criminal conduct and exposure to psychosocial risk factors for maintaining the conduct. The variables were assessed using the Youth Behavior Questionnaire and descriptive and group comparison statistics were used to characterize the sample. The results indicated that, in psychosocial and criminal conduct terms, adolescents are very different from each other and the restricted measures would not be recommended, at least, for part of the sample, which points to the need for a better assessment to define the measure socio-educational.

Keywords: Adolescent in conflict with the law; socio-educational measures; psychosocial assessment.

1 Introdução

Segundo levantamento feito pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e das Medidas Socioeducativas do Conselho Nacional de Justiça no ano de 2018 (DMF/CNJ), havia no Brasil, aproximadamente 22 mil adolescentes em conflito com a lei em medida de internação, sendo que o estado de São Paulo possuía a maior proporção de adolescentes internados (DMF/CNJ: 2018). Dentre todas as medidas socioeducativas, a internação é a mais severa, pois implica em privação de liberdade. Ainda que deva ser regida pelos princípios da brevidade, excepcionalidade e do respeito à condição peculiar do adolescente, enquanto pessoa em desenvolvimento, o dispositivo jurídico estabelece que a medida de internação só pode ser aplicada quando: I – tratar-se de ato infracional cometido mediante grave ameaça ou violência a pessoa; II – por reiteração no cometimento de outras infrações graves; III – por descumprimento reiterado e injustificado da medida anteriormente imposta (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, 1990, art. 122). A lei enfatiza, portanto, o ato infracional, sua natureza, segundo tipificação jurídica, ainda que também preconize que, *por ocasião das tomadas de decisão judicial, se considere “... as características do ato infracional*

cometido (circunstâncias e gravidade), as peculiaridades do adolescente que o cometeu (inclusive a sua capacidade de compreender e de cumprir as medidas que lhe serão impostas) e suas necessidades pedagógicas” (ECA, 1990, artigo 112, §1º e Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2012, artigo 35, inciso IV, VI e VII).

Em efeito, o ato infracional pelo qual o adolescente está sendo processado não constitui elemento suficiente para a tomada de decisão judicial, levando em conta que a medida socioeducativa deve ser adequada à pessoa do adolescente, às suas necessidades de acompanhamento pedagógico. A rigor, mesmo se comprovada a autoria da infração, sequer há a obrigatoriedade da aplicação de medidas socioeducativas, o que somente deverá ocorrer se o adolescente delas *necessitar* (cf. arts. 113 c/c 100, primeira parte, do ECA), como forma de neutralizar os fatores determinantes da conduta infracional (que devem ser apurados, inclusive através de uma avaliação técnica interdisciplinar), conforme se afirma em publicação do Ministério Público do Paraná (MPPR, s/d). Importante destacar, aliás, que a *finalidade* do sistema socioeducativo, diferente do que se pode afirmar do sistema penal concernente infratores maiores de idade, *não é a sanção estatal*, mas sim a

proteção integral do adolescente, por força do disposto nos arts. 1º e 6º, do ECA (1990), criando condições para o seu pleno desenvolvimento, sem, obviamente menosprezar a importância de responsabilizá-lo pelo ato infracional praticado e também proteger os interesses da sociedade (SINASE, 2012).

A avaliação técnica dos adolescentes, baseada em elementos relevantes, para auxiliar na definição da medida socioeducativa mais adequada a cada um, embora não tenha caráter obrigatório nos processos de adolescentes que se envolvem em atos infracionais, parece imprescindível à efetivação dos princípios mais caros às normativas da área (Regras de Beijing, 1985; Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, 2012). Em países que também se orientam pela Doutrina da Proteção Integral, e que têm sistemas juvenil melhor organizados, como Canadá, Austrália e Espanha, por exemplo, existe a experiência da implantação de protocolos validados para avaliações pré-decisionais que auxiliam em um processo de tomada de decisão mais personalizada, considerando as necessidades dos adolescentes (ANDREWS; BONTA, 2006; SCHWALBE, 2007; VINCENT, *et al.*, 2012). De forma geral, essas avaliações centram-se em aspectos atinentes ao padrão de conduta delituosa e exposição a fatores psicossociais, que funcionam como fatores de risco ou de proteção para a manutenção ou interrupção da trajetória da conduta delituosa (SCHWALBE, 2007).

Segundo as evidências científicas, a efetividade do sistema juvenil, no tocante à diminuição da reincidência infracional, está condicionada à sensibilidade que o sistema possui frente às necessidades de intervenção dos adolescentes (LOWENKAMP; LATESSA, 2004; MCGUIRE, 2008). Nessa linha, Bonta e Andrews (2007) indicam, a partir de uma meta-análise, que a aplicação de medidas judiciais “aquém ou além” das necessidades dos adolescentes têm resultados negativos. Sublinha-se que medidas restritivas de liberdade podem ser muito danosas para adolescentes que são considerados como tendo baixo risco para reincidência (LOWENKAMP; LATESSA, 2004; ANDREWS; BONTA, 2006; VICENT, GUY; GRISSO, 2012). Algumas pesquisas e guias internacionais de orientação para o sistema de justiça juvenil indicam que medidas de internação (curtas) são adequadas para aqueles adolescentes que apresentam um padrão de conduta delituosa grave e com maior concentração de dificuldades psicossociais, uma vez que, nessas situações, intervenções comunitárias seriam mais desafiadoras

em um primeiro momento (PICHÉ, 2006; VINCENT *EL AL.*, 2012; ALARCÓN *et al.*, 2014).

Todavia, ainda que se verifique um padrão de conduta delituosa grave indicativo de uma breve medida de internação, também se faz necessário ponderar os seus potenciais danos. Há evidências internacionais de que a experiência de encarceramento, em adolescentes, está associada a prejuízos em sua saúde física e psíquica, mesmo que exista uma estrutura institucional adequada (LAMBIE; RENDELL, 2013), assim, é preciso considerar o estado de saúde específico de cada jovem para uma possível medida de internação. No contexto brasileiro, uma inspeção, realizada junto a unidades de internação de 22 estados, verificou condições inadmissíveis em parte delas, tais como: instalações físicas precárias, situação de superlotação de adolescentes, oferta irregular de escolarização e profissionalização, ausência ou irregularidades de atendimento jurídico e de saúde, bem como sérias denúncias de espancamentos e maus-tratos físicos e psicológicos (BRASIL, 2006). Tais condições são violadoras dos direitos fundamentais dos adolescentes e prejudiciais ao seu desenvolvimento, assim, uma medida de internação nesse contexto é contra indicada para qualquer adolescente.

Focalizando um dos aspectos relevantes à avaliação pré-decisional, segundo apontamentos da literatura científica, o padrão de conduta delituosa, uma série de pesquisas internacionais e nacionais denotam que implicação de adolescentes em atos divergentes, dentre esses, alguns delitos, deve ser entendido como um epifenômeno da adolescência, visto que se revela como uma fato para a grande maioria dos jovens. A mesma literatura indica que apenas um pequeno número manifesta uma conduta delituosa reiterada, ou melhor, persistente, sendo essa minoria responsável por numerosos delitos, de gravidade variada (LE BLANC, 2003; FARRINGTON, 2015; BAZON *et al.*, 2011; MOFFIT, 2018). Assim, em princípio, o dado atinente ao ato infracional pelo qual um adolescente foi apreendido e está sendo processado não é suficiente para determinar a necessidade de uma intervenção ou aplicação de uma medida socioeducativa. Nesse plano é necessário apreender o padrão de conduta delituosa, conceito este referente a indicadores do desenvolvimento da conduta, ao longo do tempo (MOFFIT, 2018).

Na literatura especializada, dois padrões gerais de conduta delituosa são descritos, havendo consenso em torno deles: um refere-se a padrão denominado “delinquência

comum”, sendo ele relativo à uma conduta delituosa ocasional/circunstancial, em geral pouco ofensiva; o outro refere-se a padrão denominado “delinquência distintiva”, relativo à uma conduta frequente/persistente, cujo potencial ofensivo pode variar. Segundo as investigações, a “delinquência comum” tem por base motivações hedonistas, acontecendo em um contexto de atividades grupais, de lazer / de tempo livre, representando mais propriamente um teste de limites, típico dessa etapa do desenvolvimento, tendendo, portanto, a cessar naturalmente. A “delinquência distintiva” ou “persistente”, por seu turno, decorre de dificuldades (e, ao mesmo tempo, concorre para dificuldades) no processo de desenvolvimento psicossocial do indivíduo. Além da alta frequência de comportamentos delitivos, o padrão atinente à delinquência distintiva caracteriza-se por um início precoce (no final da infância ou no início da primeira metade da adolescência), pela diversificação nos tipos de delitos praticados e, por vezes, pela gravidade de alguns dos delitos no que diz respeito à presença de violência contra pessoas (FARRINGTON *Et al*, 2006; LE BLANC, 2003; BAZON *Et al*, 2011). A avaliação pré-decisional deve, portanto, na perspectiva aqui adotada, aceder a informações desse tipo, sem as quais risca-se tratar indistintamente adolescentes que, embora processados por ato infracional correlato, apresentam padrões de conduta delituosa diferentes.

É importante sublinhar que os estudos longitudinais realizados na área, ao mesmo tempo em que conseguiram apreender e descrever esses diferentes padrões de conduta delituosa, identificaram também os diversos fatores de riscos que propiciam o engajamento infracional que caracteriza a delinquência “distintiva” ou “persistente” (FARRINGTON, 2015; MOFFIT, 2018; SILVEIRA; MARUSCHI; BAZON, 2012; MARUSCHI; ESTEVÃO; BAZON, 2014). De modo sintético, os fatores de risco para o desenvolvimento de conduta delituosa persistente em adolescentes podem ser divididos, didaticamente, entre pessoais e contextuais/sociais. Os primeiros referem-se: (1) ao desenvolvimento psicológico/personalidade/comportamento, ou mais especificamente o baixo autocontrole, as atitudes favoráveis à violação das normas, rejeição às figuras de autoridades, baixa sensibilidade aos outros, agressividade, bem como dificuldade de atenção e/ou hiperatividade; (2) ao uso de álcool e/ou outras drogas (FARRINGTON, 2015; MOFFIT, 2018; SILVEIRA, MARUSCHI; BAZON, 2012; MARUSCHI; ESTEVÃO; BAZON, 2014). Os fatores contextuais/sociais, por seu turno, referem-se: (1) à situação familiar/parental,

no tocante ao baixo/ineficiente controle do comportamento do jovem pela família, considerando inconsistências na aplicação de regras e disciplina e débil supervisão, em um contexto de conflito familiar e/ou de manifestação de condutas antissociais por parte dos responsáveis, entre outros; (2) à situação escolar (ou laboral) do jovem, referente à problemáticas de vinculação a este sistema, em se considerando apresentação de rendimento baixo, defasagem escolar, absenteísmo escolar, abandono, desemprego, baixa possibilidade de profissionalização, entre outros; (3) aos pares de idade (colegas/amigos), considerando o fato de as amizades/frequentações do adolescente serem majoritariamente antissociais, ou seja, apresentarem problemas com a polícia/justiça; e (4) ao tempo livre ou recreação, considerando a extensão deste tempo, em sua rotina, gastos em atividades pouco estruturadas, sem objetivo claro e sem supervisão de adultos (FARRINGTON, 2015; MOFFIT, 2018; SILVEIRA, MARUSCHI; BAZON, 2012; MARUSCHI; ESTEVÃO; BAZON, 2014).

Esses fatores compõem o outro aspecto relevante à avaliação pré-decisional, segundo apontamentos da literatura científica. Assim, coloca-se a importância de se avaliar tanto aspectos relativos à conduta delituosa do adolescente quanto das variáveis pessoais e sociais que representam fatores de risco associados à persistência da conduta delituosa. Esses aspectos são, em geral, avaliados por meio do uso de instrumentos padronizados e validados a cada contexto sociocultural, sendo que o estudo acerca do padrão de conduta delituosa ocorre, via de regra, pelo método denominado delinquência autorrevelada (*self-reported delinquency*), o qual também remete a instrumentos. Este método preconiza que a investigação da prática de delitos seja realizada junto ao próprio ao adolescente, de modo sigiloso, por meio de questões que propiciem a coleta de dados retrospectivos acerca de delitos que ele tenha, porventura, praticado, independentemente de ter sido apreendido/processado por eles, visando informações sobre frequência, variedade, precocidade e gravidade. A partir da análise dessas variáveis, é possível descrever diferentes padrões de condutas que remetem a diferentes trajetórias de desenvolvimento desta. Sua identificação auxilia aferição do nível de engajamento do adolescente em práticas delituosas e, assim, na melhor compreensão da real problemática apresentada pelo adolescente (LE BLANC, 2002). Cabe salientar, que o método de delinquência autorrevelada também preza pela organização cautelosa da estrutura e da sequência das questões

realizadas, visando criar condições para que os jovens possam relatar suas condutas da forma mais fidedigna possível, atentando-se para aspectos relativos à memória bem como ao *rapport* necessário a esse tipo de abordagem (BARBERET *et al.*, 2004).

Diante da grande proporção de adolescentes judicializados cumprindo medida de internação, e do alto custo que ela tem, para o Estado, para além dos “custos pessoais”, para o adolescente e sua família, sobretudo àqueles que, eventualmente prescindiriam desse tipo de intervenção, colocou-se como questão para a pesquisa aqui apresentada quantos adolescentes cumprindo medida de internação apresentariam padrão de conduta delituosa e exposição a fatores relativos aos riscos em níveis que justificariam/legitimariam sua aplicação. Em outros termos, o presente estudo se propôs a caracterizar adolescentes do sexo masculino, em cumprimento de medida socioeducativa em regime de internação, no tocante ao padrão de conduta delituosa, aferido a partir do método de autorrevelação, e de exposição aos fatores de risco psicossociais para manutenção da conduta. Mediante os resultados, a intenção é, além de oferecer um panorama das necessidades desses adolescentes, contribuir com a discussão sobre a sensibilidade do sistema socioeducativo, em vista à sua capacidade de promover adequadamente a socioeducação, a partir da adequação aplicação das medidas socioeducativas, conforme princípios apresentados.

2 Método

2.1 Participantes

A presente investigação, com uma metodologia quantitativa, foi realizada a partir de uma amostra de conveniência composta por 140 adolescentes em conflito com a lei, do sexo masculino, em cumprimento de medida socioeducativa de internação, com 16 anos ou mais, na cidade de Ribeirão Preto - SP. Na cidade, existem aproximadamente 310 vagas para unidades de internação (DRADS, 2019). Assim, pode-se dizer que a amostra formada por 140 jovens se refere à cerca de 45% do total de adolescentes em cumprimento da medida socioeducativa de internação na cidade de Ribeirão Preto – SP, no momento em que se procedeu ao estudo. Destaca-se que foram tomadas as providências relativas às normativas nacionais e internacionais nesse campo, sendo que o projeto foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa da FFCLRP – USP, obtendo-se as devidas autorizações e

consentimentos para a realização do estudo (CAAE: 77903617.5.0000.5407).

Optou-se por trabalhar apenas com adolescentes do sexo masculino, dada à maior acessibilidade a esse segmento, e também em função do fato de a delinquência juvenil feminina remeter a alguns fatores de risco específicos, relativos a uma perspectiva de gênero, que não poderiam ser negligenciados (Mullis, Cornille, Mullis; Huber, 2004; Salgado, 2017). Assim, entendeu-se que trabalhar com dados de uma amostra mista geraria um efeito confundidor. Também se optou por trabalhar apenas com adolescentes que tinham 16 anos ou mais no momento da coleta, considerando que alguns seriam maiores de idade. Esta opção decorreu do fato de uma das variáveis centrais ao estudo ser o padrão de conduta delituosa dos participantes, sendo este melhor apreendido a partir da segunda metade da adolescência. A literatura é consistente em afirmar que “o pico” da implicação dos adolescentes em delitos se dá na segunda metade da adolescência (MOFFIT, 2018). Em termos de distribuição, 10% dos participantes tinham 16 anos, 33,6% 17 anos e 56,5% 18 anos ou mais. Do total, 53,6% estavam cumprindo sua primeira medida socioeducativa de internação, 25,7% a segunda medida de internação e 20,7% estavam cumprindo sua terceira (ou mais) medida de internação.

Em relação à escolarização, obteve-se a seguinte distribuição: 1,4% dos adolescentes estavam no 5º ano do EF; 3,6% no 6º ano do EF; 12,1% no 7º ano do EF; 11,4% no 8º do EF; 20,7% no 9º do EF; 30% no 1º EM; 9,3% no 2º do EM e 10,7% no 3º do EM. Como a maior parte dos adolescentes tinham entre 17 e 18 anos, é possível identificar que uma parte importante da amostra apresentava atraso escolar. Quanto à classe socioeconômica, avaliada pelo Critério Brasil, obteve-se a seguinte distribuição: 0,7% pertenceriam a famílias classificadas no estrato A2; 0,7% no B1; 14,3% no B2; 42,1% no C1; 33,6% no C2 e 8,6% seriam de famílias classificadas nos estratos D-E. Vale pontuar que a distribuição da população brasileira nos extratos do critério Brasil, segundo as pesquisas ABEP (2017): 0,9% no A1; 4,1% no A2; 8,9% no B1; 15,7% no B2; 20,7% no C1; 21,8% no C2; 25,4% no D e 2,6% no E. Nota-se, assim, distribuições não muito díspares, sublinhando-se como diferenças somente o fato de na amostra estudada não ter se identificado adolescentes cujas famílias pudessem ser classificadas no estrato mais elevado, o A1, e o de que a concentração de adolescentes com famílias classificadas no estrato C1 seria o dobro da observada na população.

2.2 Instrumento

Questionário de Comportamentos Juvenis (QCJ). Trata-se de uma versão do instrumento originalmente elaborado pelo Observatório de Delinquência Juvenil da Escola de Criminologia da Universidade do Porto, adequada para uso no contexto brasileiro (KOMATSU, 2014), orientada pelo objetivo de coletar dados sobre a conduta delituosa na adolescência, suscetíveis de descreverem o padrão de conduta, e sobre aspectos pessoais/comportamentais e sociais/contextuais, atinentes a fatores relevantes associados à delinquência juvenil (CASTRO, CARDOSO ; AGRA, 2010). Esse instrumento se assemelha ao utilizado no *Second International Self-Reported Delinquency Study* (ISR-2, Breen, 2010). O questionário é composto por 56 questões alinhadas às variáveis compreendidas pelos aspectos considerados relevantes à avaliação pré-decisional já mencionados. O instrumento é subdividido em cinco dimensões conforme o apresentado: (1) *o adolescente (pessoa)*: idade, escolaridade, religião, atitudes e valores morais; (2) *os comportamentos antissociais*: condutas divergentes (cabular aula, usar de álcool, usar maconha e outras drogas, dirigir de veículo automotor) e condutas delituosas (tráfico de drogas, receptação, dano, lesão corporal, lesão corporal com instrumentos, maus tratos a animais, rixa, furto, roubo). Para cada comportamento antissocial listado, o instrumento apresenta questões para investigar se o adolescente já o teria praticado alguma vez, a idade com que teria praticado pela primeira vez e quantas vezes o teria praticado no último ano (Ex.: Alguma vez você já bateu em alguém a ponto de machucar? Quantos anos tinha quando fez isso pela primeira vez? Você fez isso nos últimos 12 meses? Quantas vezes?). A partir dos dados assim coletados, é feita a contabilização da frequência e da diversidade de todos os delitos e especificamente dos delitos caracterizados por “grave ameaça ou violência a pessoa”, considerados violentos (lesão corporal, lesão corporal com instrumentos e roubo); (3) *a família*: número de pessoas com as quais reside, status socioeconômico, vínculo, investimento e supervisão parental (Ex.: “Com que frequência você brinca ou pratica esportes com seus pais?”, sendo as respostas em uma escala com quatro níveis: “raramente”, “poucas vezes”, “muitas vezes” ou “sempre”); (4) *escola*: rendimento acadêmico, estresse escolar, valores em relação aos estudos, atraso escolar (em anos) (Ex.: “A escola me ensina coisas que vão me ajudar no futuro.”, sendo as respostas também em uma escala com quatro níveis, “discordo totalmente”, “discordo”, “concordo”, “concordo totalmente”); e

(5) *rotina e amigos*: atividades e lugares de frequência no tempo livre e amigos (pró e/ou antissociais);

Vale sublinhar que o QCJ vem sendo utilizado em diversas pesquisas (GALINARI ; BAZON, 2019; KOMATSU *Et al.*, 2019), mostrando-se sempre eficiente para obter informações de qualidade sobre o padrão de conduta delituosa do adolescente e sobre variáveis pessoais e contextuais associadas. As qualidades psicométricas do QCJ foram descritas por Komatsu, Costa, Salgado e Bazon (2019), com base em uma amostra de 836 estudantes do sexo masculino (11 e 18 anos) de três cidades da região sudeste do Brasil. Os alfas de Cronbach variaram de 0,23 a 0,89 e as correlações intradomínio foram significativas em 81% dos casos, com coeficientes variando de 0,10 a 0,54. As correlações entre as escalas e os Comportamentos Externalizantes foram significativas em 62% dos casos, variando de 0,10 a 0,43.

Em relação à correção do instrumento, os constructos nos dão, primeiramente, escores brutos. Em seguida, esses escores brutos são transformados em escores T. Esse instrumento apresenta suas normas nacionais, a partir do escore T, calculados a partir dos dados obtidos junto aos 836 adolescentes da população do sexo masculino, com idades entre 11 e 18 anos. Para esse estudo, o instrumento foi corrigido considerando três faixas etárias distintas (16 anos, 17 anos e 18 anos ou mais), utilizando apenas a amostra de referência de adolescentes provenientes de escolas públicas.

2.3 Procedimentos de coleta dos dados

Nos contextos de recrutamento (unidades de aplicação de medida socioeducativa de internação da cidade de Ribeirão Preto), os adolescentes foram convidados a colaborar com a pesquisa. Em paralelo, seus pais/responsáveis foram contatados de modo a autorizarem esta colaboração. Também foi obtida a autorização judicial para poder realizar o convite aos adolescentes visto que estavam em medidas socioeducativas privativas de liberdade. Aos adolescentes e aos seus pais/responsáveis foram entregues os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido e/ou de Assentimento, de forma que o aceite/autorização para a participação do adolescente na pesquisa fosse formalmente declarado. Para a coleta, teve-se acesso à relação dos adolescentes que estavam na unidade e, por ordem alfabética, um a um era chamado, para a aplicação do instrumento em uma

sala reservada, em horários nos quais não tinham atividades obrigatórias, de acordo com a rotina do Centro Educacional. Considerando o fato de muitos adolescentes em conflito com a lei não serem proficientes em leitura, a aplicação do instrumento foi feita na forma de uma entrevista estruturada (formato oral), no intuito de padronizar os procedimentos de coleta e, assim, a confiabilidade dos dados.

2.4 Procedimentos de análise dos dados

Primeiramente, foi calculada a frequência de delitos e de delitos violentos autorrevelados pelos adolescentes da amostra. Para o cálculo da frequência de delitos, foi somada a frequência realizada de todos os 13 delitos investigados pelo instrumento nos últimos 12 meses e para o cálculo da frequência de delitos violentos, foi somada a frequência autorrevelada nos últimos 12 meses para os delitos de lesão corporal, lesão corporal com a utilização de instrumentos e roubo. Destaca-se que, como os adolescentes estavam em medida de privação de liberdade, esse dado, para cada um dos delitos, era investigado referente aos últimos 12 meses antes do início da medida socioeducativa de internação. Com esses dados foi feita uma representação gráfica indicando a frequência autorrevelada, em ordem crescente, para cada adolescente da amostra. Essa análise possibilitou a identificação de quantos adolescentes declararam não ter cometido delito ou ter cometido poucos, e quantos declararam ter cometido um grande volume, nos últimos 12 meses.

Em seguida, os escores brutos do QCJ foram padronizados por meio do escore T, levando em conta as idades (16 anos, 17 anos, 18 anos ou mais), e classificados em uma das três categorias a seguir, definidas em função do número de desvio padrão (DP) da média grupo: “Abaixo da Norma”, para escores menores que 40; “Normativo”, para escores entre 40 e 60; “Acima da Norma”, para escores acima de 60. Esse procedimento permite identificar rapidamente a pontuação de cada adolescente, em cada constructo, se estando abaixo, acima ou dentro da faixa normativa, considerando os adolescentes da população geral, com a mesma idade. O escore T padronizado indica a posição do indivíduo em relação à população de referência (levando-se em conta a idade), uma vez classificado em uma das três categorias definidas, que apontam se o participante apresentou pontuação em determinado constructo em um nível inferior, igual ou superior a maior parte (a norma) dos demais adolescentes da mesma idade, o que para a interpretação dos dados

é interessante, já que permite aferir quais adolescentes apresentariam “problemas” na variável avaliada, considerando a população de referência (adolescentes da população geral com a mesma idade).

A partir disso, foi calculada a porcentagem de adolescentes da amostra que apresentavam escore acima da norma (ou seja, pontuação acima de 60 no escore padronizado T) para as seguintes variáveis: a) Descritores do padrão de conduta delituosa atinente à delinquência distintiva/persistente - Precocidade do Primeiro Delito, Diversidade Delitos, Frequência de Delitos no Último Ano, Diversidade de delitos violentos, Frequência de Delitos Violentos no Último Ano; b) Fatores de risco pessoais para manutenção da conduta delituosa - Impulsividade, Atitude Violenta, Oposição a figuras de autoridade; e c) Fatores de risco contextuais/sociais para manutenção da conduta delituosa - Baixo Investimento Familiar, Baixo Apego Parental, Baixa Supervisão Parental, Baixo Vínculo escolar, Atraso escolar, Rotina desestruturada, Pares antissociais e Baixo Apoio Social. Por serem aspectos de gravidade da conduta ou fatores de risco, a pontuação acima da norma nessas variáveis nos dá um panorama de quantos adolescentes da amostra apresentam a variável em questão em um nível que representa um problema.

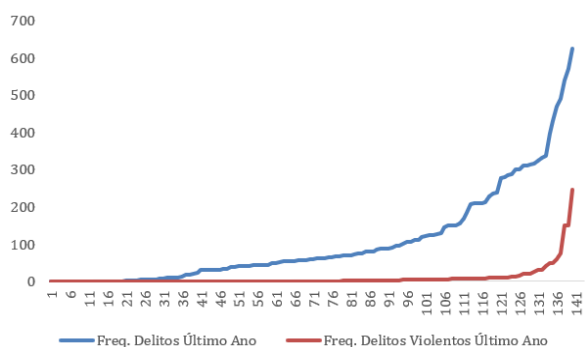
Em seguida, os adolescentes da amostra foram subdivididos em quartis (resultando em 4 grupos de 35 adolescentes) quanto à frequência de delitos cometidos no último ano. O primeiro quartil, composto pelos adolescentes com a menor frequência de delitos no último ano foi comparado com o último quartil, composto pelos adolescentes com a maior frequência de delitos no último ano, em relação às demais variáveis do estudo (conduta e fatores psicossociais). Foi calculada a média e desvio-padrão para as variáveis para ambos os grupos e feita a comparação por meio do teste T de Student, adotando-se um nível de significância de $p < 0,05$. Além disso, foi calculado o d de Cohen para analisar o tamanho do efeito das diferenças encontradas. Com isso, pretendeu-se testar a hipótese de que os adolescentes com padrão de conduta mais grave apresentariam também mais fatores de risco psicossociais associados a essa conduta. As análises foram realizadas no Software SPSS versão 22.

3 Resultados

Na imagem 1 estão a frequência de delitos e de delitos violentos autorrevelados no

último ano (linha vertical) para os adolescentes da amostra (linha horizontal). A investigação foi relativa aos 12 últimos meses anteriores à privação de liberdade. No caso da investigação do delito de tráfico de drogas, cada dia que o adolescente revelou o ter praticado foi contabilizado como um delito, que se somou aos outros, o que pode explicar uma alta frequência de delitos autorrevelados para alguns adolescentes da amostra.

Figura 1 - Frequência de delitos e de delitos violentos autorrevelados pelos adolescentes da amostra no último ano



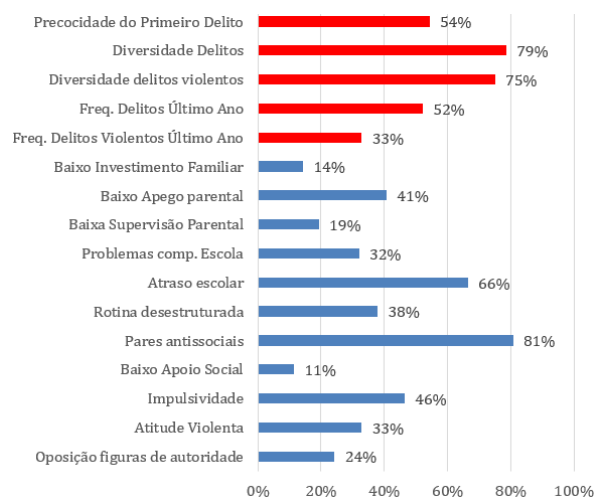
Ao observar o gráfico, destaca-se que uma parte importante dos adolescentes, relatou um número muito baixo de delitos no último ano, próximo ou igual a zero, enquanto o outro extremo dos adolescentes, revelaram delitos em uma alta frequência. Todavia, nota-se que a curva da frequência de delitos apresenta uma aceleração a partir do montante de 100 delitos. Nesse sentido, verifica-se que apenas uma minoria dos adolescentes da amostra se concentra nessa faixa, ou seja, apenas cerca de 40 adolescentes teriam revelado mais de 100 delitos no último ano em liberdade.

Focalizando os delitos caracterizados por “grave ameaça ou violência a pessoa”, a diferença entre a proporção de adolescentes com uma frequência próximo a 0 e com uma alta frequência, acima de 10 delitos, é ainda mais acentuada. Cerca de 85% da amostra, aproximadamente 120 adolescentes, cometeu um número de delitos que pode ser considerado violento próximo a zero. Nesse sentido, a proporção de adolescentes que não cometeu delitos com “grave ameaça ou violência a pessoa” no último ano, ainda configura a maioria da amostra, com cerca de 65%, que significa aproximadamente 91 adolescentes. A aceleração da curva ocorre apenas para os últimos 7% da amostra, ou seja, cerca de 10 adolescentes, que revelaram uma frequência de delitos violentos no último ano igual ou superior a 50.

Os dados acerca dos fatores de risco associados à persistência da conduta

delituosa, bem como os parâmetros relativos ao padrão da conduta delituosa encontram-se na Figura 2. Estes são apresentados por meio da porcentagem de adolescentes da amostra que teria exposição aos fatores de risco e indicadores nos parâmetros descritivos do padrão de conduta delituosa superiores ao da população de referência (pontuação acima da norma nas dimensões avaliadas).

Figura 2 - Porcentagem de adolescentes da amostra com pontuação acima da norma nas variáveis avaliadas



No tocante aos parâmetros da conduta delituosa que estão apresentados com as barras em vermelho, destaca-se que apenas uma minoria de adolescentes, 33% da amostra, revelou uma frequência de delitos caracterizados por grave ameaça ou violência a pessoa no último ano acima da norma dos adolescentes da população. Em relação aos parâmetros de frequência geral de delitos, 52% tiveram uma pontuação acima da norma. Uma parte importante dos adolescentes tinha precocidade acima da norma da população de referência (54%) e diversidade (79%) e diversidade de delitos violentos (75%).

Acerca fatores de risco, duas variáveis se destacam na amostra estudada, pelo fato de mais de 60% dela ter pontuação acima da norma: pares antissociais e o atraso escolar. Nas demais nove variáveis relativas aos fatores de risco, apenas uma minoria da amostra, variando entre 46% e 11%, apresentaria as dificuldades representada pela variável em nível significativamente superior ao da população de referência (adolescentes da população da mesma idade). Colocando de outro modo, no tocante às variáveis estudadas, os dados evidenciam que uma parte considerável dos adolescentes da amostra não estaria exposto de modo significativo aos fatores de risco que compõem um dos aspectos relevantes às tomadas de decisão. De toda forma, os dados indicam uma amostra bastante heterogênea

em termos do padrão de conduta e de fatores de risco.

A comparação dos adolescentes do primeiro e quarto quartil quanto à frequência

de delitos cometido no último ano está apresentada na Tabela 1. As comparações com resultados significativos foram destacadas em negrito.

Tabela 1 - Comparação do 1º e 4º quartil da amostra quanto à frequência de delitos cometido no último ano em relação ao padrão de conduta e variáveis psicossociais

Variável	1º quartil frequência de delitos último ano		4º quartil frequência de delitos último ano		t	p	d
	Média	dp	Média	dp			
Precocidade delito	6,2	2,9	6,1	2,1	,141	,888	0,03
Diversidade Delitos	5,0	3,3	7,5	3,3	-3,176	,002	-0,76
Diversidade delitos violentos	1,7	1,4	2,3	1,4	-1,754	,084	-0,42
Freq. Delitos Último Ano	2,7	3,4	295,6	124,8	-13,884	,000	-3,32
Freq. Delitos Violentos Último Ano	0,6	1,3	24,6	53,6	-2,646	,010	-0,63
Investimento familiar	51,4	12,6	48,9	12,3	,861	,392	0,21
Apego parental	43,2	12,9	43,7	11,1	-,195	,846	-0,05
Supervisão Parental	54,7	10,9	49,5	7,9	2,288	,025	0,55
Vínculo escolar	51,7	10,0	48,7	11,9	1,148	,255	0,27
Problemas de Comportamento em Contexto Escolar	52,4	9,0	58,3	7,1	-3,048	,003	-0,73
Atraso escolar	64,1	14,9	68,6	16,0	-1,227	,224	-0,29
Rotina desestruturada	54,2	8,8	58,2	8,3	-1,945	,056	-0,46
Pares antissociais	62,5	12,5	70,9	9,4	-3,159	,002	-0,76
Apoio Social	48,7	10,1	51,6	6,5	-1,463	,148	-0,35
Impulsividade	55,1	9,3	60,9	8,4	-2,719	,008	-0,65
Atitude Violenta	48,6	10,4	54,5	8,9	-2,552	,013	-0,61
Oposição figuras de autoridade	52,6	9,8	54,7	10,9	-,850	,398	-0,20

Os adolescentes do primeiro quartil (que são com padrão de conduta menos grave em termos da frequência) apresentaram, com tamanho de efeito moderado, quando comparados com os adolescentes do quarto quartil (que são com padrão de conduta mais grave em termos da frequência), menor diversidade de delitos, menor frequência de delitos violentos no último ano, mais supervisão parental, menos problemas de comportamento no contexto escolar, menor rotina desestruturada, menos pares infratores, menor impulsividade e menor atitude violenta.

4 Discussão

A princípio, a observação da distribuição da frequência de delitos cometidos no último ano entre os adolescentes da amostra, tanto dos delitos em geral como os violentos, revela o quanto estes adolescentes são diferentes entre si, no tocante a esta variável, embora todos estejam em cumprimento de medida de internação. Em ambas as curvas, de imediato, salienta-se como uma parte importante dos adolescentes relatou um número de delitos próximo ou igual a zero, enquanto, no outro extremo, há uma menor proporção

de adolescentes apresentando uma elevada frequência de delitos. Ao comparar as curvas relativas a frequência de delitos gerais e a de delitos violentos, salienta-se o quanto esta última apresenta uma diferença ainda mais acentuada entre a maior proporção de adolescentes com uma frequência próxima a zero e a menor proporção de adolescentes com uma alta frequência, quando há a aceleração da curva. Tendo em vista que a conduta delituosa é compreendida enquanto o desenvolvimento do comportamento infracional ao longo do tempo (MOFFIT, 2018), a verificação da frequência do comportamento delituoso no último ano pode ser considerada um recorte, mais geral, de análise da conduta delituosa dos adolescentes da amostra que permite uma apreensão visual de suas diferenças.

Com isso, a avaliação da curva da frequência de delitos gerais revela que a maior parte dos adolescentes em internação avaliados apresenta, no tocante a este parâmetro, um padrão de conduta delituosa mais próximo a delinquência comum, que descreve um fenômeno normativo na população geral de adolescentes e tende a cessar naturalmente,

sem a realização de intervenção. Por sua vez, apenas uma pequena proporção apresenta uma frequência passível de ser característica de um padrão de conduta delituosa persistente (FARRINGTON *Et al*, 2006; LE BLANC, 2003; BAZON *Et al*, 2011). Ademais, ao prosseguir com a análise dos delitos violentos, há uma proporção ainda menor de adolescentes que se implica nestes delitos com uma frequência elevada, nesse sentido, cabe salientar que os estudos acerca das diferentes condutas vêm indicando que existem peculiaridades importantes no desenvolvimento da conduta delituosa persistente, podendo ser subdividida em dois tipos, no sentido de identificar a existência de uma trajetória na qual observa-se agravamento em direção à prática de crimes violentos, denominada como uma delinquência persistente maior, em paralelo a outra sem esta característica específica, denominada delinquência persistente menor (FARRINGTON, 1995).

Uma análise dos dados mais sofisticada, em que se caracteriza os diferentes parâmetros descritivos do padrão de conduta delituosa em relação com a norma da população geral de adolescentes, demonstra que apenas cerca de metade da amostra estudada apresentou uma problemática no tocante à frequência de delitos praticados no último ano e à precocidade do primeiro delito. As pesquisas disponíveis na literatura científica são convergentes em afirmar que essas variáveis são os principais indicadores de uma conduta delituosa distintiva/persistente, ou seja, cometer o primeiro delito em idade muito precoce (no final da infância/início da adolescência) e praticar delitos em uma frequência elevada são os preditores mais robusto de que o comportamento infracional tende a ser praticado de forma reiterada ao longo do tempo, podendo se estender à vida adulta na ausência de intervenções eficazes (FARRINGTON *et al*, 2006; LE BLANC, 2003; BAZON *et al*, 2011).

Tendo em vista que toda a amostra do presente estudo é composta por adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação, a mais severa entre as medidas, pode ser considerada baixa a porcentagem de cerca de 50% de adolescentes que apresentam problemáticas na frequência de delitos e precocidade do primeiro delito, indicadores de uma conduta delituosa persistente. Pois, nesse sentido, também é verdadeiro afirmar que metade dos adolescentes estudados não possui indicadores de uma conduta delituosa persistente, nas variáveis mencionadas, estando mais próximos de um

padrão de delinquência comum, que é um fenômeno normativo verificado na maioria dos adolescentes da população geral e tende a cessar naturalmente (FARRINGTON *et al*, 2006; LE BLANC, 2003; BAZON *et al*, 2011).

A prática de delitos violentos, em uma frequência considerada problemática, foi verificada em uma minoria da amostra, em apenas 33% dos adolescentes estudados. Ainda que o cometimento de delitos violentos não esteja obrigatoriamente relacionado a uma conduta delituosa persistente, podendo ou não se manifestar em tal padrão de conduta, pode-se considerar baixa a proporção de adolescentes com esta problemática no presente estudo dado que toda a amostra é proveniente de uma medida socioeducativa de internação. Em consonância com os princípios da legislação brasileira de brevidade, excepcionalidade e respeito a condição desenvolvimental dos adolescentes (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, 1990, art. 122) compreende-se que a intervenção com jovens infratores, em contexto de em privação de liberdade, deve se dá apenas quando estritamente necessária e em casos de alta complexidade como pode ser o caso de determinadas condutas delituosas violentas. Ademais, algumas pesquisas também são consonantes em indicar medidas (curtas) de internação para aqueles adolescentes que apresentam um padrão de conduta delituosa grave/persistente maior, com a presença de violência, dado a maior dificuldade inicial de realizar intervenções comunitárias nessas situações (VINCENT *et al*, 2012; ALARCÓN *et al*, 2014).

Em um estudo internacional, com uma metodologia semelhante, em que se coletou dados de delinquência autorrevelada junto a uma amostra de 351 adolescentes suíços que se encontravam internados devido a infração a lei, uma porcentagem de 60,1% revelou ter cometido delitos violentos (LEENARTS *et al*, 2017). A discrepância desta porcentagem com a encontrada no presente estudo, que se configura praticamente a metade da pesquisa apresentada anteriormente, pode indicar uma menor sensibilidade do sistema de justiça juvenil brasileiro em avaliar e distinguir os adolescentes em conflito com a lei nos aspectos relevantes para aplicação adequada das medidas socioeducativas.

O cometimento de delitos com violência contra a pessoa é pontuado pela literatura científica enquanto uma variável que diferencia condutas delituosas persistentes, visto que apenas parte dos adolescentes com engajamento infracional distintivo (em termos de

frequência, precocidade e diversidade) irá se engajar em infrações violentas. Nesse sentido, uma conduta delituosa violenta também irá apresentar maior associação com fatores de risco específicos, como: exposição a eventos estressores, histórico de conduta violenta, fracasso em intervenções anteriores, baixo autocontrole, traços de psicopatia, emotividade negativa, transtornos de saúde mental específicos e de abuso de substâncias, pares infratores e envolvimento em gangues, isolamento social e inabilidade parental. Assim, este é um padrão de conduta que necessita ser avaliado e diferenciado dentre os demais infratores, pois necessitam de intervenções altamente especializadas (KOMATSU, 2019).

Contudo, a necessidade de intervenções altamente especializadas para adolescentes com uma conduta delituosa violenta não significa, necessariamente, a aplicação de medidas privativas de liberdade. Dentre dessa perspectiva, focalizando o sistema prisional (adulto), Harding, Morenoff, Nguyen, Bushway e Binswanger (2019) demonstram que o encarceramento, quando comparado com medidas comunitárias, em meio aberto, não tem efeito diferente na diminuição do cometimento de crimes violentos. Esse estudo foi feito a partir de um delineamento experimental natural, com uma coorte de 111,110 adultos condenados por crimes. Os autores, então, discutem a importância de um sistema que seja voltado à reabilitação, que implemente um programa composto por intervenções visando prevenir o comportamento violento, uma vez que apenas o aspecto sancionatório não se mostra capaz de gerar os efeitos desejados.

Destaca-se também que uma parte importante dos adolescentes da amostra não apresentavam os fatores de risco psicossociais considerados pela literatura como aqueles mais associados com a manutenção de uma conduta delituosa persistente, como práticas parentais, baixo apego parental, baixo desempenho escolar, rotina desestruturada, pares antissociais, impulsividade e atitude violenta (ANDREWS; BONTA, 2006; LE BLANC, 2006; MOFFIT, 2018). Isso pode ser explicado pelo fato de que, apesar dos fatores de risco gerais para o envolvimento com a prática de delitos na adolescência estarem bem solidificados, existem evidências que os adolescentes no sistema de justiça juvenil podem apresentar diferentes perfis de necessidades interventivas (BRENNAN *et al.*, 2008; SCHWALBE, 2008). Galinari e Bazon (2020) identificaram, por meio de uma revisão de literatura, que os estudos encontram, de maneira geral, perfis de adolescentes que apresentam aspectos

psicossociais normativos, outros com mais dificuldades em fatores de risco contextuais/sociais, outros que apresentam mais dificuldades em aspectos pessoais e alguns adolescentes que apresentam fatores de risco provenientes das diferentes dimensões em maior intensidade e que esses, seriam os adolescentes que também apresentariam um padrão de conduta mais grave.

Nessa linha, com o acompanhamento prospectivo longitudinal de 1037 participantes durante um período de 38 anos, Moffit (2018) identificou que aqueles que cometiam delitos de forma grave apresentavam, no âmbito social, apego parental disruptivo, práticas parentais rígidas ou ineficazes, fracasso escolar e pares antissociais. Enquanto no âmbito individual apresentavam dificuldades de temperamento, comportamento disruptivo, dificuldades de aprendizado e problemas neurodesenvolvimentais. Em relação a estudos realizados no Brasil, foi identificado que fatores de risco sociais e contextuais se destacam na sua capacidade de prever a persistência da conduta, dentre eles: vulnerabilidade social, associação a pares com condutas antissociais, baixo rendimento e evasão escolar, relação problemática com professores e com pares de idade na escola, bem como uma experiência familiar negativa, caracterizada pela presença de muitos conflitos e pouca expressão de afeto positivo e/ou por práticas parentais inadequadas, muito rígidas e/ou inconsistentes (MARSUSCHI, ESTEVÃO ; BAZON, 2014; SILVEIRA; MARSUSCHI; BAZON, 2012; GALINARI; BAZON, 2019). E em termos individuais, temos atitudes antissociais, impulsividade e uso de substâncias psicoativas (KOMATSU; BAZON, 2015; GALINARI; BAZON, 2019).

Essas evidências são, em alguma medida confirmadas pela comparação dos adolescentes com menor frequência de cometimento de delitos no último ano (primeiro quartil) com os adolescentes com maior frequência de cometimento de delitos no último ano (quarto quartil), uma vez que os adolescentes com padrão de conduta menos grave, apresentaram também, os fatores de risco investigados em menor intensidade. Ao compreender o fenômeno da delinquência juvenil a partir de uma perspectiva desenvolvimental, identificamos que, de forma sistêmica, um conjunto de fatores presentes ao longo da vida do indivíduo pode aumentar a chance da ocorrência de um padrão de conduta delituosa grave ao mesmo tempo que a mudança nesses fatores pode ter um impacto na conduta ao longo do tempo (LE

BLANC, 2006). Dessa forma, temos evidência da heterogeneidade da amostra e que uma parte dos adolescentes participantes, que estavam em uma medida socioeducativa de internação, tem um funcionamento, tanto em termos de padrão de conduta e de fatores de risco, próximo ao dos adolescentes da população geral e que não se beneficiariam de uma intervenção judicial.

Portanto, para uma parte da amostra, torna-se questionável a necessidade de aplicação de uma medida socioeducativa, em especial, a medida de internação. A privação de liberdade, desempenhado pelo Estado, de adolescentes que não apresentam esta necessidade de intervenção, tampouco apresentam risco para sociedade, pode ser considerada uma violação do seu direito ao seu desenvolvimento pleno (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, 1990, art. 3 e art. 7). Com isso, ratifica-se a importância do sistema socioeducativo efetivar práticas de avaliação capazes de distinguir, de forma eficaz, baseado em evidências científicas, aqueles adolescentes que apresentam uma conduta delituosa na qual se faz necessária a intervenção estatal, atuando, assim, de forma responsável, em consonância com os parâmetros legais defendidos no ECA.

Nesse sentido, ao analisar o efeito de diferentes programas de internação em adolescentes que apresentam uma baixa probabilidade para a prática reiterada de delitos, Lowenkamp e Latessa (2004) verificaram que a privação de liberdade provoca o aumento da probabilidade destes jovens cometerem delitos. Assim, se antes da internação esses jovens apresentavam um baixo risco para infração, após a internação passam a se configurar como jovens de risco elevado, portanto, o efeito da internação é justamente o contrário daquele pretendido para esses adolescentes. Segundo os autores, este fenômeno ocorre devido a alguns fatores provocados pela internação em um centro de detenção juvenil: (1) a probabilidade de exposição e socialização com adolescentes infratores com um padrão de conduta persistente; (2) a desestabilização de fatores de proteção como o impacto no vínculo e socialização familiar pró-social, ruptura com a rede de contatos e de atividades pró-sociais, bem como a promoção de fatores de risco devido, por exemplo, aos efeitos negativos da rotulagem de adolescentes que passaram por um centro de detenção (LOWENKAMP; LATESSA, 2004). Além da possibilidade de efeitos adversos da internação para adolescentes de baixo risco, a internação gera altos custos para o Estado (COHEN; PIQUERO, 2009), e

deveria ser aplicada, conforme o previsto a legislação, apenas de forma excepcional, o que não foi verificado de forma empírica pelo estudo. Somado a isso, existem evidências que apontam que o encarceramento pode gerar impactos negativos na saúde física e mental dos adolescentes (LAMBIE; RENDELL, 2013). Alcântara (2010), ao entrevistar uma amostra de 36 adolescentes brasileiros em medida de internação que faziam uso de medicação psiquiátrica, identificou entre os jovens vivências de sofrimento psíquico, principalmente dificuldades para dormir.

Se, por um lado, a aplicação de medidas de internação pode provocar efeitos danosos em adolescentes que apresentam uma delinquência comum, com baixo risco de reincidência, por outro, há indicações na literatura científica que a realização de intervenções para redução da reincidência são mais eficazes quando aplicadas junto a jovens que apresentam um alto risco para este comportamento, desde que tais intervenções contenham uma qualidade teórico-metodológica baseada em evidências científicas. Nesse sentido, em uma meta-análise realizada por Armelius e Andreassen (2007), os autores verificaram que os programas de intervenção, realizados em contexto de privação de liberdade, são mais eficazes na redução da reincidência em adolescentes infratores quando consideram as suas necessidades criminogênicas, ou seja, quando atuam sob os fatores de risco para o desenvolvimento da conduta delituosa juvenil. As meta-análises também apontam, de forma robusta, que os programas baseados em um modelo teórico bem definido são, em média, cinco vezes mais efetivos que aqueles que não tem base teórica específica (IZZO; ROSS, 1990). Por outro lado, verifica-se que programas populares baseados em um modelo teórico simples, de punição ou de dissuasão, não apresentam resultados no tocante à alteração da trajetória infracional dos adolescentes (IZZO; ROSS 1990, LITSCHGE, VAUGHN; MCCREA, 2010, MACKENZIE; FARRINGTON 2015).

Para além da necessidade de uma avaliação do sistema de justiça juvenil sensível às diferenças dos adolescentes em relação ao padrão da conduta delituosa bem como de seus fatores de risco, sendo capaz, assim, de aplicar medidas socioeducativas adequadas, estes dados da literatura científica, apresentados acima, alertam para a importância de que as intervenções realizadas, no escopo de tais medidas socioeducativas, atuem sob os fatores de risco avaliados com uma teoria sólida e metodologia apropriada (ARMELIUS;

ANDREASSEN, 2007; IZZO; ROSS, 1990). Uma meta-análise com 200 ensaios clínicos randomizados, encomendada pelo governo canadense para definição de políticas baseadas em evidências, concluiu que tais tratamentos tendiam a ter efeitos positivos na reincidência, sendo que os mais promissores tinham como foco o desenvolvimento de habilidades de controle da raiva, cognitivas e sociais, diminuição de atitudes antissociais, auxílio no desempenho escolar e realização de intervenções familiares, quando necessário (DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA, 2003). Em outra meta-análise, adolescentes infratores que participaram da intervenção, tinham chance 1.53 de não reincidência quando comparados com o grupo controle (LIPSEY, LANDENBERGER; WILSON, 2007).

Ademais, há pesquisas robustas que, ao comparar programas de intervenção realizados em instituições privativas de liberdade com programas em contexto comunitários, no tocante a sua eficácia para redução da reincidência infracional em adolescentes, não encontraram diferenças significativas (LIPSEY, 2009; SWART *Et al*, 2012; BOUCHARD; WONG, 2018). Assim, a eficácia da intervenção centra-se mais sob os outros fatores mencionados anteriormente relativos a sua qualidade teórico-metodológica.

Para além disso, considerando a situação de unidades de internação e seus possíveis impactos no desenvolvimento dos adolescentes, sugere-se o investimento em intervenções comunitárias altamente especializadas, focalizadas sob os fatores de risco avaliados, e também intensivas, com elevada frequências de ações, visto que, com tais condições, as intervenções comunitárias possuem o mesmo potencial de eficácia para a redução da reincidência infracional somado a um menor potencial de dano à saúde física e emocional dos adolescentes em comparação às medidas de internação. Intervenções comunitárias multissistêmicas, que atuam sob os fatores de risco para o cometimento de delitos em diferentes âmbitos da vida dos jovens, são apontadas como eficazes para redução da reincidência infracional em adolescentes com diferentes padrões de conduta delituosa: persistente, violento e também voltado à agressões sexuais. Além disso, tais intervenções são destacadas como mais eficazes do que as medidas judiciais tradicionais estadunidenses aplicadas em contexto comunitário, denominadas de “probation” e “community service” (EVANS-CHASE; ZHOU, 2012). Em comparação ao contexto nacional, estas medidas judiciais são análogas, respectivamente, às medidas

socioeducativas de liberdade assistida e de prestação de serviço à comunidade previstas pelo ECA (Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA, 1990, artigo 112). De acordo com as normativas do SINASE (2012, artigo 1), estas medidas devem ser executadas conforme o “plano individual de atendimento” e, portanto, devem ser ajustadas às necessidades de cada adolescente no tocante ao conteúdo e intensidade das intervenções implementadas. Assim, considera-se que intervenções comunitárias especializadas para a redução da reincidência infracional, tais como às multissistêmicas, são condizentes com os princípios previstos nas normativas nacionais, sendo necessário um maior investimento estatal para que as medidas socioeducativas implementem intervenções baseadas em evidências científicas, tendo em vista a promoção de sua eficácia.

De maneira geral, ratifica-se importância de que o sistema de justiça juvenil seja capaz de selecionar apenas os adolescentes que possuem uma verdadeira necessidade de intervenção para a redução da reincidência infracional, pois, assim, terá mais condições de investir em intervenções intensivas e altamente especializadas, que atuem sob os fatores de risco avaliados, independente, até mesmo, do contexto de intervenção que tais adolescentes se encontram.

5 Considerações Finais

O presente estudo contribui ao indicar uma grande heterogeneidade entre os adolescentes da amostra, sobretudo ao apontar que uma parte dos participantes não apresenta um padrão de conduta que poderia ser considerado grave e nem fatores de risco psicossociais associados. Como todos estavam em medida socioeducativa de internação, os dados apresentados no presente estudo indicam uma baixa sensibilidade do sistema de justiça juvenil em diferenciar os adolescentes em conflito com a lei, no tocante ao seu risco de reincidência e às suas necessidades de intervenção, para aplicação adequada das medidas socioeducativas. Nesse sentido, na esteira de diversos outros artigos nacionais e internacionais, estes achados ratificam a importância da implementação de práticas avaliativas no sistema de justiça juvenil que se debrucem sob o desenvolvimento da conduta delituosa do adolescente, nos parâmetros apresentados, para além do delito oficial que motivou o sua entrada para o sistema, para tanto, o método da delinquência autorrevelada é destacado como promissor (FARRINGTON *et al*, 2006; LE BLANC, 2003; BAZON *et al*, 2011, MOFFIT, 2018). Somado a

isso, salienta-se a importância de que tais práticas avaliativas considerem também os fatores de risco para cometimento de delitos, pois ao passo que estes se relacionam com uma conduta infracional mais persistente também apontam as necessidades criminogênicas que devem focalizadas nas intervenções junto a esses adolescentes para uma maior eficácia na redução da reincidência (ARMELIUS; ANDREASSEN, 2007; IZZO; ROSS, 1990). Por fim, há indicações na literatura científica acerca de potenciais danos da privação de liberdade para adolescentes bem como de que a diferença da eficácia entre intervenções para a redução da reincidência infracional centra-se mais sobre sua qualidade teórico-metodológica do que o seu contexto de aplicação (instituição de internação ou comunitária) (LOWENKAMP; LATESSA, 2004; LAMBIE; RENDELL, 2013; ALCÂNTARA, 2010; LIPSEY, 2009; SWART *Et al*, 2012; BOUCHARD; WONG, 2018). Assim, considera-se relevante o maior investimento em intervenções comunitárias intensivas e altamente especializadas para os adolescentes em conflito com a lei, reservando o contexto de internação apenas para casos estritamente necessários e excepcionais em consonância com as evidências científicas e os parâmetros legais brasileiros previstos no ECA.

Em relação a metodologia do estudo, coloca-se como limitação que a amostra foi composta por conveniência, sendo necessária a realização de estudos mais representativos para ampliar a possibilidade de generalização dos dados, para retratar a real sensibilidade do sistema socioeducativo às necessidades dos adolescentes. Contudo, como o estado de São Paulo tem a maior concentração de adolescentes internados (DMF/CNJ, 2018), os resultados podem indicar uma tendência de internação para além da excepcionalidade, prevista pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990). Além disso, seria importante na caracterização da amostra de investigações como essa, a inclusão da variável raça, uma vez que existem evidências que existem disparidades no sistema de justiça juvenil, aspecto que não foi investigado pelo presente estudo (ROBLES-RAMAMURTHY; WATSON, 2020). Apesar das limitações, o estudo contribui com a reflexão acerca da pouca sensibilidade do sistema socioeducativo às necessidades dos adolescentes, considerando o seu padrão de conduta e fatores psicossociais e com a discussão de quais aspectos deveriam ser considerados tendo como objetivo um sistema de justiça mais eficiente, justo e que favoreça o desenvolvimento integral do adolescente.

Referências

- ALARCÓN, P. *et al*. **Manual de Evaluación Diferenciada**. Ediciones Universidad de La Frontera: Temuco, Chile, 2014.
- ALCÂNTARA, C. M. **Sofrimento psíquico grave de adolescentes em privação de liberdade: um estudo exploratório**. 2010. 168 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília: Brasília, Distrito Federal, 2010.
- ANDREWS, D. A.; BONTA, J. **The Psychology of Criminal Conduct**. LexisNexis: Newark, 2006.
- ARMELIUS, B. Å.; ANDREASSEN, T. H. Cognitive-behavioral treatment for antisocial behavior in youth in residential treatment. **Cochrane Database of Systematic Reviews**, v. 4, p. 1-44. doi:10.1002/14651858.cd005650.pub2, 2007
- BAZON, M. R.; KOMATSU, A. V.; PANOSSO, I. R.; ESTEVÃO, R. Adolescentes em conflito com a lei, padrões de comportamento infracional e trajetória da conduta delituosa: um modelo explicativo na perspectiva desenvolvimental. **Revista Brasileira Adolescência e Conflitualidade**, v. 5, p. 59-87, 2011.
- BARBERET, R. *et al*. **Self- Reported Juvenile Delinquency in England and Wales**. The Netherlands and Spain. Helsinki: HEUNI, 2004.
- BOUCHARD, J.; WONG, J. S. Examining the Effects of Intensive Supervision and After-care Programs for At-Risk Youth: A Systematic Review and Meta-Analysis. **Int J Offender Ther Comp Criminol**, v. 62, n. 6, p. 1509-1534, 2018.
- BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente: Lei 8.069/90**, 13 de Julho de 1990. Brasília: Senado Federal, 1990.
- BRENNAN, T.; BREITENBACH, M.; DIETRICH, W. Towards an explanatory taxonomy of adolescent delinquents: Identifying several social-psychological profiles. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 24, n. 2, p. 179-203. <https://doi.org/10.1007/s10940-008-9045-7>, 2018
- COHEN, M. A.; PIQUERO, A. R. New evidence on the monetary value of saving a high risk youth. **Journal of Quantitative Criminology**, v. 25, n. 1, p. 25-49, <https://doi.org/10.1007/s10940-008-9057-3>, 2009.
- DEPARTMENT OF JUSTICE CANADA. **Treating youth in conflict with the law: A new meta-analysis**. Research and Statistics Division Department of Justice Canada, 2003.
- FARRINGTON, D. Key issues in the integration of motivational and opportunity-reducing crime prevention strategies. In: WIKSTROM,

- R.; CLARKE, P.; MCCORD, J. (Eds.). **Integrating crime prevention strategies**: Propensity and opportunity. Stockholm, Sweden: National Council for Crime Prevention, 1995. p. 333-357.
- FARRINGTON, D. P. Prospective longitudinal research on the development of offending. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 48, p. 314-335, doi: 10.1177/0004865815590461, 2015.
- FARRINGTON, D. P. *et al.* Criminal careers up to age 50 and life success up to age 48: new findings from the Cambridge Study in Delinquent Development. **Home Office Research, Development and Statistics Directorate**. Recuperado de: <https://www.bl.uk/collection-items/criminal-careers-up-to-age-50-and-life-success-up-to-age-48-new-findings-from-the-cambridge-study-in-delinquent-development-2nd-edition>
- GALINARI, L. S.; BAZON, M. R. (2020). Tipologías en delincuencia juvenil: una revisión de literatura. **Revista de Psicología**, n. 38, v. 2, p. 577-612. <https://doi.org/10.18800/psico.202002.009>, 2020.
- GALINARI, L. S.; VICARI, I.; BAZON, M. R. Fatores associados ao cometimento de atos infracionais na adolescência. **PSICO (PUCRS)**, v. 50, n. 4, p. 1-15, 2019.
- HARDING, D. J, *Et al.* A natural experiment study of the effects of imprisonment on violence in the community. **Nature Human Behaviour**, v. 3, n.7, p. 671-677, 2019.
- IZZO, R. L.; ROSS, R. R. Meta-analysis of rehabilitation programs for juvenile delinquents: A brief report. **Criminal Justice and Behavior**, v. 17, n. 1, p. 134-142, 1990.
- KOMATSU, A. V. ; BAZON, M. R. (2015) Caracterização de adolescentes do sexo masculino em relação a comportamentos antissociais. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v.13, p. 725-735. doi: 10.11600/1692715x.13212210814, 2015.
- KOMATSU, A. V. Comportamentos antissociais em adolescentes do sexo masculino: um estudo exploratório na cidade de Ribeirão Preto – SP: 2014. Dissertação (mestrado), Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2014.
- KOMATSU, A. V. **O desenvolvimento do comportamento violento na adolescência**: 2019. Tese (doutorado) - Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, 2019.
- LIPSEY, M.; LANDENBERGER, N.; WILSON, S. Effects of Cognitive-Behavioral Programs for Criminal Offenders. **Campbell Systematic Reviews**. v 6. 10.4073/csr.2007.6, 2007.
- LAMBIE, I.; RANDELL, I. The impact of incarceration on juvenile offenders. **Clinical Psychology Review**, v. 33, n. 3, 448-459. <https://doi.org/10.1016/j.cpr.2013.01.007>, 2013.
- LE BLANC, M. (2003). “Trajetórias de Delinquência Comum, Transitória e Persistente: Uma estratégia de Prevenção Diferencial.” In: I. Alberto (org.) **Comportamento Anti-Social: Escola e Família** (pp. 31-80). Coimbra: Centro de Psicopedagogia da Universidade de Coimbra.
- LE BLANC, M. Self-control and social control of deviant behavior in context: development and interactions along the life course. In P. O. H. Wikström ; R. J. Sampson (Eds.). **The explanation of crime: context, mechanisms, and development**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.
- LEENARTS, L. E. W, *et al.* The relationships between gender, psychopathic traits and *self-reported delinquency*: a comparison between a general population sample and a high-risk sample for juvenile delinquency. **Child Adolesc Psychiatry Ment Health**, v. 11, n. 64, p. 2-9, 2017.
- LIPSEY, M. W. (2009). The primary factors that characterize effective interventions with juvenile offenders: A meta-analytic overview. **Victims Offenders**, v. 4, n. 2, p. 124-147.
- LITSCHGE, C. M., VAUGHN, M. G.; MCCREA, C. The empirical status of treatments for children and youth with conduct problems: An overview of meta-analytic studies. **Research on Social Work Practice**, 20(1), 21-35, 2010.
- LOWENKAMP, C.; LATESSA, E. **Understanding the risk principle: How and why correctional interventions can harm low-risk offenders** [Technical report]. p. 3-8, 2004.
- MACKENZIE, D. L.; FARRINGTON, D. P. (2015). Preventing future offending of delinquents and offenders: What have we learned from experiments and meta-analyses? **Journal of Experimental Criminology**, v.11, n.4, p. 565-595, 2015.
- MARUSCHI, M. C., ESTEVÃO, R.; BAZON, M. R. Conduta infracional na adolescência fatores associados e risco de reincidência. **Arquivos Brasileiros de Psicologia**, v. 66, n. 2, p. 82-99, 2014.
- MOFFITT, T. E. Male antisocial behaviour in adolescence and beyond. **Nature Human Behaviour**, v. 2, n. 3, p. 177-186. doi: 10.1038/s41562-018-0309-4, 2018.
- ONU. **Declaração dos direitos da criança** - Resolução ONU, 20 de novembro de 1959. ONU. Regras mínimas das Nações Unidas

para administração da Justiça da Infância e da Juventude – Regras de Beijing - Resolução 40/33 – ONU – 29 de novembro de 1950. ONU. Diretrizes das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil – Diretrizes de Riad - 1º de março de 1988 – RIAD.

PICHÉ, J. **Guide to Intervention in Youth Probation**. Communications du ministère de la Santé et des Services sociaux: Québec, Canadá, 2006.

ROBLES-RAMAMURTHY, B.; WATSON, C. (2020). Examining Racial Disparities in Juvenile Justice. **The journal of the American Academy of Psychiatry and Law**, v. 48, n. 3, p. 1-5. <https://doi.org/10.29158/JAAPL.003828-19>, 2020.

SCHWALBE, C. (2007). Risk Assessment for juvenile justice: A meta-analysis. **Law and Human Behavior**, v. 31, p. 449-462. <https://doi.org/10.1007/s10979-006-9071-7>, 2007.

SCHWALBE, C. S., *et al.* Classifying offenders: An application of latent class analysis to needs assessment in juvenile justice. **Youth Violence and Juvenile Justice**, v. 6 p. 3, n. 279–294. <https://doi.org/10.1177/1541204007313383>, 2008.

SECRETARIA ESPECIAL DOS DIREITOS HUMANOS – SEDH. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE/Secretaria Especial dos Direitos Humanos**. Brasília, DF: CONANDA. 2012.

SILVEIRA, M. A. S.; MARUSCHI, M. C.; BAZON, M. R. Risco e proteção para o engajamento de adolescentes em práticas de atos infracionais. **Journal of Human Growth and Development**, v.22, n. 3, p. 348-357. doi: 10.7322/jhgd.46699, 2012.

SWART, *et al.* The effectiveness of institutional youth care over the past three decades: A meta-analysis. **Children and Youth Services Review**, v.34, n.9, p. 1818-1824, 2012.

VICENT, G.; GUY, L.; GRISSO, T. Risk Assessment in Juvenile Justice: A Guidebook for Implementation. **Models for change**, 2012.

VICENT, G., GUY, L.; GERSHENSON, B.; MCCABE, P. Does Risk Assessment Make a Difference? Results of Implementing the SAVRY in Juvenile Probation. **Behavioral Sciences the Law**, v.30 n. 4. <https://doi.org/10.1002/bsl.2014>, 2012.

Lais Sette Galinari

Psicóloga, Mestre e Doutoranda no programa de pós-graduação da FFCLRP, USP e trabalha como Pesquisadora Assistente do Diagnóstico Nacional da Situação de Atenção às Crianças na Primeira Infância no Sistema de Justiça brasileiro, realizado pelo CNJ/PNUD

Lyara Correia Guimarães

Psicóloga, Mestranda em Psicologia pela Universidade de São Paulo e orientadora de medida socioeducativa de liberdade assistida.

Marina Rezende Bazon

Professora Associada do Departamento de Psicologia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto – USP

Caso *Apple*: digitalização da economia, planejamento fiscal internacional, *Tax Rulings* e regras de *State Aid*: a guerra fiscal internacional e seus desdobramentos

Marcus Livio Gomes

Doris Canen

Resumo: Esse artigo pretende analisar as questões chave da estrutura da Apple que culminaram na investigação de “State aid” iniciada pela Comissão Europeia bem como as possíveis consequências da decisão recente da Corte Europeia que foi favorável ao contribuinte.

Palavras-Chave: State aid – Apple – Comissão Europeia – Corte Europeia.

Abstract: This article seeks to analyse key facts in the Apple structure which led to the European Commission’s State aid investigation and the issues arising from the recent European Court decision which was favourable to the taxpayer.

Keywords: State Aid – Apple – European Commission – European Court of Justice.

1 introdução

A crescente digitalização e globalização das multinacionais deixa tais empresas sujeitas à tributação em diversas jurisdições. Isso resulta em diversos desafios no âmbito tributário internacional. Em primeiro lugar, é possível destacar as lacunas nos sistemas tributários domésticos de cada país. Em segundo lugar, chama a atenção os conflitos de interesses entre as diferentes jurisdições bem como benefícios fiscais que podem resultar na concorrência fiscal internacional.

Dentro dessa problemática encontram-se casos de empresas estadunidenses com atividades em diferentes países do continente europeu. Esses países (como por exemplo Luxemburgo, Irlanda, Holanda) concediam *rulings* (que podem ser descritas como decisões do fisco indicando como a empresa será tributada naquele país) por meio dos quais as empresas eram sujeitas a pouca ou nenhuma tributação sobre a renda na Europa. Posteriormente, utilizando-se de tratados ou da própria legislação doméstica dos países europeus e/ou dos EUA (que facilitavam o diferimento do pagamento do imposto, dentre outros benefícios), pagavam pouco ou nenhum imposto de renda nos EUA.

Tal situação começou a chamar atenção da comissão da União Europeia por volta de 2012 quando começaram as investigações de *State Aid*. As regras de *State Aid* consistem em subsídios estatais direcionados a certos grupos ou situações específicas. A União Europeia veda a concessão desses subsídios em situações que não se enquadram nas hipóteses legais.

A Comissão da União Europeia entendeu que os diversos *rulings* em questão consistiriam em *State Aid* ilegal e, consequentemente, iniciou uma investigação nos países e empresas.

O interessante e recente caso objeto deste artigo trata da empresa estadunidense Apple e *ruling* concedido pela Irlanda. Destaca-se que, em 2020, esse foi o primeiro caso a ser vencido pelo contribuinte na Corte Europeia.

Assim, neste artigo pretendemos descrever brevemente os fatos que levaram à investigação da União Europeia, as regras de *State Aid* e o uso das regras de preços de transferência da OCDE a fim de compreender como o contribuinte obteve sucesso em seu recurso para a Corte (ainda não transitado em julgado) e as lições que podem ser tiradas da constante modernização das estruturas empresariais e da necessidade de pagar imposto de renda em alguma jurisdição.

2 descrição da estrutura objeto do questionamento da comissão europeia¹

O caso trata de *rulings* concedidos pela Irlanda à Apple em 1991 e 2007, como será explicado a seguir. O grupo Apple, à época, era composto pela Apple Inc. e suas controladas. A Apple, sediada nos EUA, fabrica e comercializa dispositivos de comunicação e mídia móveis, computadores e “leitores” de música digital portáteis. O grupo vendia uma variedade de *software*, serviços, soluções de rede e conteúdo digital e aplicativos oriundos de partes relacionadas. Suas vendas eram globais por meio de suas lojas de varejo, *on-line* e força de vendas direta,

bem como por meio de operadoras de rede celular terceirizadas, atacadistas, varejistas e revendedores. Além disso, a Apple vendia uma variedade de produtos de terceiros compatíveis com os produtos Apple, incluindo *software* de aplicativos e vários acessórios por meio de suas lojas *on-line* e de varejo.²

O público da Apple consistia em consumidores, empresas e governos em todo o mundo. A Apple gerenciava seus negócios principalmente através de bases geográficas. Os segmentos eram Américas, Europa, Japão, Grande China e o Resto da Ásia-Pacífico. Em 2015, a Apple teve vendas líquidas globais de USD 233,7 bilhões e uma receita líquida de USD 53,4 bilhões. Em 26 de setembro de 2015,

²Commission Decision ref: State Aid SA 38373, parágrafos 40 e 41. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf.

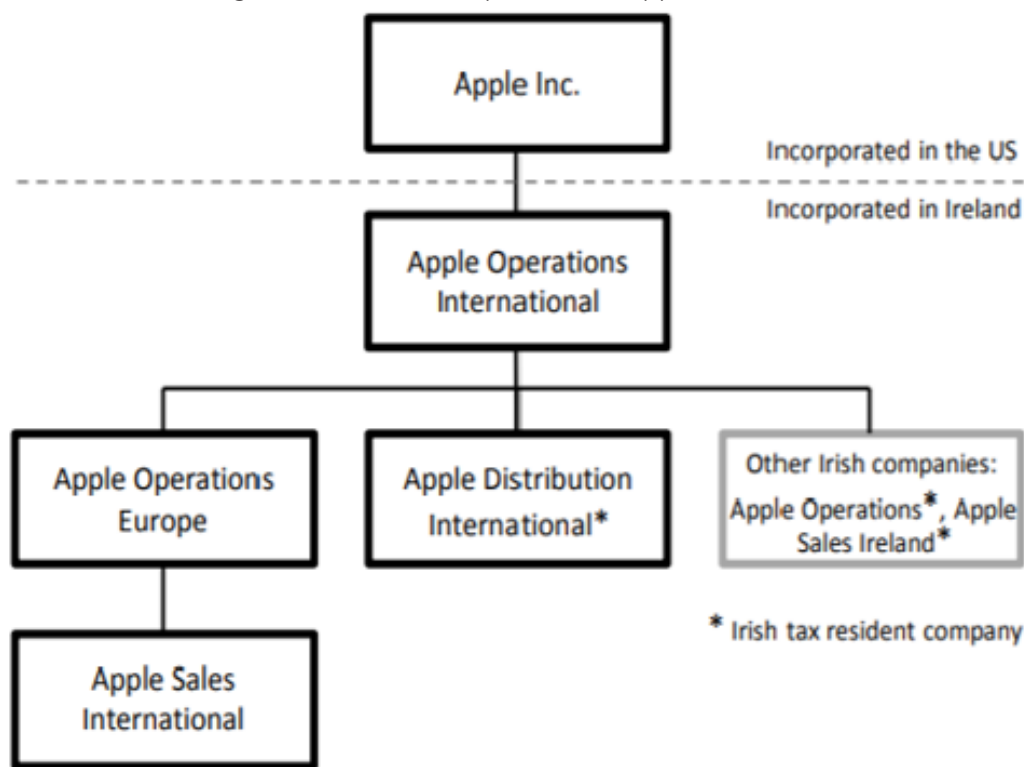
a Apple detinha US\$ 186,9 bilhões em dinheiro, equivalentes de caixa e títulos negociáveis por meio de subsidiárias estrangeiras. Esse montante correspondia substancialmente a lucros externos não sujeitos à tributação. O negócio global da Apple era estruturado em torno de áreas funcionais centrais gerenciadas e dirigidas de forma centralizada a partir dos EUA por executivos baseados em Cupertino, EUA. As principais áreas funcionais no grupo Apple eram: pesquisa e desenvolvimento (doravante "P&D"), *marketing*, operações, vendas em geral e administração.³

Na Irlanda, a estrutura da Apple era a seguinte (Figura 1):⁴

³Commission Decision ref: State Aid SA 38373, parágrafos 42-45. Disponível em: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/253200/253200_1851004_674_2.pdf.

⁴Op. cit. Figura 1 p. 9 e páginas 11-12.

Figura 1 – Estrutura corporativa da Apple na Irlanda



Apple Sales International: responsável pela compra de produtos da Apple de fabricantes de equipamento globais e pela venda desses produtos na Europa, como no Oriente Médio, na África e na Índia.

Apple Operations Europe: responsável pela fabricação de determinadas linhas de computadores para o grupo Apple.

Ambas: tinham licença para utilizar a propriedade intelectual da Apple com a finalidade de vender e fabricar produtos da Apple fora da América do Norte e do Sul, por meio de um acordo de compartilhamento de custos com a Apple Inc.

Fonte: Commission decision, 2016.

A Figura 2 demonstra a operação:



Fonte: ec.europa.eu, 2016⁶.

As empresas irlandesas realizavam anualmente pagamentos à Apple Inc. a fim de financiar pesquisas realizadas em nome das empresas irlandesas nos EUA (USD 2 bilhões em 2011 tendo aumentado em 2014).

Esses valores contribuíram para financiar mais da metade das pesquisas realizadas pelo grupo Apple nos EUA para desenvolver a sua propriedade intelectual em âmbito global.

Despesas eram deduzidas dos lucros registrados pela Apple Sales International e pela Apple Operations Europe na Irlanda.

Lucros tributáveis da Apple Sales International e da Apple Operations Europe na Irlanda:

determinados por um "ruling" irlandês de 1991 substituído por ruling similar em 2007.

rulings revogados na ocasião da alteração da estrutura da Apple Sales International e da Apple Operations Europe em 2015.

rulings autorizavam divisão dos lucros para efeitos fiscais na Irlanda: a maior parte dos lucros era atribuída a uma "sede".

A sede, por sua vez:

não tinha residência fiscal em qualquer país e não tinha empregados nem instalações próprias; e

as atividades consistiam apenas em reuniões ocasionais do Conselho de Administração.

A consequência da estrutura apresentada era que apenas uma fração dos lucros

das empresas eram tributados na Irlanda e o restante atribuído à sede, considerada "stateless", por não se enquadrar nas regras de residência em qualquer dos países. O valor não tributado atingiu, segundo a Comissão Europeia, aproximadamente EUR 13 bilhões.

O fato da sede da Apple não ser residente em qualquer país incomodou a Comissão Europeia, que iniciou uma investigação.

Conforme declaração da Comissária Margareth Vestager à época do início das investigações⁶,

(...) estamos focados na alocação dos lucros registrados na Irlanda dentro da Apple Sales International. Analisamos duas decisões emitidas pela Irlanda para a Apple. A primeira em 1991, que foi substituída em 2007

⁶ Statement by Commissioner Vestager. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/STATEMENT_16_2926. Acesso em: 10 nov. 2020. Tradução livre pelos autores.

por uma segunda decisão semelhante.

Ambas as decisões endossaram uma divisão interna dos lucros da Apple Sales International para fins fiscais - elas alocaram os lucros entre a filial irlandesa e a sede da empresa. É uma “chamada” sede porque existe apenas no papel: não tem funcionários, nem instalações, nem atividades reais.

A sucursal irlandesa estava sujeita ao imposto de renda irlandês. No entanto, a sede não estava sujeita a impostos na Irlanda nem em qualquer outro lugar. Isso era possível ao abrigo da lei fiscal irlandesa, que até 2013 permitia as chamadas ‘empresas sem Estado’.

Entendeu a Comissão Europeia, em síntese, que apenas as empresas irlandesas tinham capacidade para gerar rendimentos a partir da comercialização ou distribuição de produtos da Apple e os lucros das vendas deveriam ter sido registados na Irlanda e tributados no referido país.

Em recurso interposto perante a Corte Europeia, a Apple e a Irlanda tiveram como principais argumentos que: (i) os *rulings* não equivalem a uma renúncia do montante do imposto que a Irlanda teria o direito de cobrar das filiais irlandesas da Apple Sales International (ASI) e da Apple Operations Europe (AOE); (ii) foi aplicada a legislação irlandesa, que, em conformidade com o princípio da territorialidade, tributa unicamente os lucros dessas filiais e não os lucros não irlandeses da sociedade; (iii) as atividades e responsabilidades das filiais irlandesas foram caracterizadas erradamente eis que desempenham funções de rotina, mas todas as decisões importantes relacionadas com a ASI e a AOE foram tomadas na sede; e que (v) não é correto atribuir os lucros provenientes de tais decisões às filiais irlandesas da ASI e da AOE. Ademais, voltaram a afirmar que a decisão violou os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima ao invocar supostas regras de direito da União Europeia nunca identificadas anteriormente.⁷

A seguir, apresentaremos os aspectos mais relevantes para melhor compreensão dos pontos-chave do caso em tela bem como das decisões que seguiram.

3 Aspectos relevantes: regras de state aid ⁸

3.1 Requisitos para configurar *State Aid*

De acordo com o artigo 107⁹ do Tratado da União Europeia, as regras de *State Aid* consistem em vantagens concedidas em bases seletivas pelas autoridades dos países da União Europeia. Assim, benefícios concedidos a pessoas físicas ou que sejam gerais e passíveis de uso por diversas empresas não se enquadram em tal proibição, consequentemente não sendo consideradas *State Aid*.

Dessa forma, as seguintes características devem ser preenchidas para configuração do *State Aid*:

- Intervenção pelo Estado ou com seus recursos (ex.: benefícios que envolvem juros ou garantias, participação governamental em uma empresa, preferências na contratação de serviços ou compras de bens, dentre outros);
- A intervenção permite que a vantagem seja recebida de forma seletiva, como, por exemplo, para determinadas empresas ou setores da economia ou empresas localizadas em regiões específicas;
- A concorrência foi ou pode vir a ser distorcida;
- A intervenção provavelmente afetará o comércio entre os países da União Europeia.

Não obstante a proibição geral para a concessão de *State Aid*, em algumas circunstâncias as intervenções governamentais são necessárias ao funcionamento equilibrado da economia. A legislação de *State Aid* é constantemente revisada para aumento de sua eficiência e os Estados membros da União Europeia colaboram com tais atualizações.

3.2 Procedimento de verificação da ocorrência de *State Aid*

A Comissão Europeia possui significativos poderes investigativos e decisórios. No centro desses poderes, encontra-se o procedimento de notificações que, salvo algumas exceções, devem ser seguidas pelos Estados membros.

A Revisão do Regulamento Processual de *State Aid* de 2013 deu início à possibilidade de realização de inquéritos setoriais acerca das concessões de benefícios.¹⁰ Os inquéritos setoriais de *State Aid* são realizados em situações

⁸ Para mais informações ver: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html.

onde os referidos benefícios podem distorcer a concorrência entre os Estados membros, ou onde tais medidas já existentes não são compatíveis com a legislação. Medidas de *State Aid* somente podem ser implementadas após a aprovação da Comissão. Entretanto, a Comissão tem o poder de recuperar *State Aids* incompatíveis.

Empresas e consumidores da União Europeia também são importantes *players* que podem desencadear investigações por meio de apresentação de queixas/reclamações à Comissão. Além disso, a Comissão convida as partes interessadas a apresentarem comentários por meio da Imprensa Oficial da União Europeia, quando tem dúvidas sobre a compatibilidade de uma medida de *State Aid* proposta e abre um procedimento formal de investigação.

Esse procedimento formal de investigação tem as seguintes etapas:

- **Notificação**

O controle de *State Aid* exige o recebimento de uma notificação para a Comissão Europeia pelos Estados membros acerca dos benefícios a serem concedidos. Os Estados membros devem aguardar a decisão da Comissão antes de concederem o benefício. Existem algumas exceções à notificação obrigatória, como, por exemplo: (i) auxílios cobertos por uma isenção por Categoria (que aprova automaticamente uma série de medidas de *State Aid* definidas pela Comissão); (ii) auxílios mínimos (*minimis aid*) não superiores a €200,000 por empresa durante um período de três anos fiscais (€100,000 para setores de transporte e rodoviário); ou (iii) auxílios concedidos por um regime de *State Aid* já autorizado pela Comissão.

- **Investigação preliminar**

Cada notificação recebida resulta no início em uma investigação preliminar conduzida pela Comissão, que pode solicitar informações ao Estado membro que enviou a notificação se esta estiver incompleta. Caso o notificante não responda a um pedido de informações no período de tempo determinado, a notificação é descartada. A partir do momento em que se recebe uma notificação completa, a Comissão tem um prazo de dois meses para decidir se: (i) não existe *State Aid*, dentro do entendimento das regras da União Europeia, e se o benefício pode ser implementado; (ii) o *State Aid* pretendido é compatível com as regras da União Europeia, porque os seus efeitos positivos superam as distorções

da concorrência e pode ser implementado; ou (iii) sérias dúvidas permanecem quanto à compatibilidade do benefício objeto da notificação com as regras relativas ao *State Aid*, o que leva a Comissão a abrir uma investigação aprofundada. Nesse caso, o benefício não pode ser concedido até que a investigação seja concluída.

- **Procedimento simplificado**

Esse procedimento é destinado a acelerar os casos mais simples. Para certas categorias de *State Aid*, caso todas as condições estejam reunidas, a Comissão deve adotar uma decisão de forma resumida dentro de um prazo de 20 dias úteis a partir da data da notificação.

- **Utilização abusiva do *State Aid***

A Comissão pode também abrir um procedimento formal de investigação quando acreditar que o *State Aid* autorizado está sendo utilizado de forma abusiva.

- ***State Aid* existente**

Para garantir a extinção ou adaptação de antigos auxílios de pré-adesão que são incompatíveis com o mercado interno, ou para visitar os regimes de *State Aid* que foram autorizados no passado, mas que podem ser incompatíveis com o mercado interno, nas condições atualmente em vigor, a Comissão deve informar o Estado Membro, que pode apresentar comentários dentro de um prazo de um mês. Em seguida, a Comissão analisa esses comentários e, se necessário, propõe medidas apropriadas para fazer com que o *State Aid* esteja em linha com as regras de *State Aid* em vigor. Caso o Estado membro não aceite essas medidas, a Comissão deve, em seguida, iniciar o procedimento formal de investigação.

- ***State Aid* ilegal**

State Aid é considerado ilegal quando concedido sem a autorização prévia da Comissão. A Comissão deve examinar imediatamente todas as informações recebidas que são referentes ao suposto *State Aid* ilegal. Caso de fato exista ilegalidade, a Comissão, primeiramente, abre uma investigação preliminar e, se persistirem dúvidas sobre a compatibilidade da medida, realiza uma investigação mais aprofundada. A Comissão pode utilizar liminares para obter informações dos Estados membros, suspender a concessão de *State Aid* ou impor uma recuperação provisória obrigatória para o Estado membro.

Caso seja proferida decisão final negativa, será determinada a recuperação do valor já pago com juros.

● **Procedimento de investigação formal**

A Comissão é obrigada a abrir uma investigação formal baseada no artigo 108(2) do Tratado da União Europeia, quando existirem sérias dúvidas sobre a compatibilidade com as regras relativas ao *State Aid* da legislação de determinado Estado membro da União Europeia, ou quando enfrentar dificuldades processuais na obtenção da informação necessária.

A decisão de iniciar esse procedimento é enviada ao Estado membro que deu causa à investigação. O procedimento resume as bases factuais e legais para a investigação e inclui a análise preliminar da Comissão, indicando quaisquer dúvidas com relação à compatibilidade da medida com as regras da União Europeia relativas aos *State Aid*. A decisão é publicada no Jornal Oficial da União Europeia e os Estados membros e partes interessadas têm um mês a partir da data de publicação para apresentar comentários. O Estado membro é, por sua vez, convidado a comentar as observações apresentadas pelas partes interessadas.

● **Decisão final**

A Comissão profere uma decisão final ao terminar uma investigação formal. Não há prazo legal para concluir uma investigação aprofundada, e sua duração depende de diversos fatores, inclusive da complexidade do caso, da qualidade das informações prestadas e do nível de cooperação do Estado membro.

Existem, em síntese, três resultados possíveis:

- Decisão positiva: quando a medida não for considerada *State Aid* ou quando o *State Aid* for compatível com o mercado interno.
- Decisão condicional: a medida é considerada compatível, mas a sua implementação está sujeita às condições estabelecidas na decisão.
- Decisão negativa: a medida é incompatível e não pode ser implementada. A Comissão, a princípio, exige que o Estado membro recupere os valores que já foram pagos aos beneficiários. Quando a decisão for sobre um *State Aid* existente, a Comissão não poderá exigir

a recuperação de *State Aid* já concedido, mas irá impedir que o Estado membro conceda *State Aid* futuro.

O caso pode também ser encerrado após a retirada da notificação pelo Estado membro.

● **Recuperação de State Aid**

Caso a Comissão tenha proferido decisão negativa com relação a um benefício já concedido, será exigido que o Estado membro recupere o valor com juros a serem cobrados do beneficiário (a menos que tal recuperação seja contrária a um princípio geral das regras do Tratado da União Europeia). Nesse caso, a Comissão abre um “caso de recuperação” para eficácia da decisão. Caso o Estado membro não cumpra a decisão em tempo hábil, a Comissão poderá recorrer à Corte Europeia de Justiça, sem iniciar um processo de infração nos termos do artigo 258 do Tratado da União Europeia.

O objetivo da recuperação consiste em remover a vantagem indevida que foi concedida a uma empresa (ou empresas) e restaurar a situação de mercado ao que era antes da concessão do *State Aid*. Existe um prazo de prescrição de dez anos para a recuperação.

● **Revisão Judicial**

Todas as decisões e condutas processuais da Comissão estão sujeitas a uma revisão feita pelo Tribunal Geral e, em última instância, pela Corte Europeia de Justiça.

3.3 Atualizações na análise da ocorrência de State Aid

Em vista das polêmicas que envolvem *State Aid* não só no caso Apple como em outros¹¹, a Comissão vem sugerindo atualizações às interpretações da legislação vigente.

Assim, em 19 de julho de 2016¹², foi publicado um comunicado sobre o conceito de *State Aid* como parte das iniciativas para modernização do instituto. A intenção é ajudar as autoridades na identificação da ocorrência ou não de *State Aid*, bem como orientar o escopo e definir as regras na forma que são aplicadas pela Comissão. Tais esclarecimentos refletem jurisprudência da Corte Europeia de Justiça e decisões da Comissão. Esses esclarecimentos levam em consideração, dentre outros tópicos¹³, a questão que envolve *tax*

¹¹ Fiat: processo SA38375; Starbucks, Mc Donalds, Amazon, dentre outros.

¹² http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/notice_of_aid_en.pdf.

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELE->

rulings.

O objetivo desse comunicado é esclarecer a interpretação das Cortes Europeias acerca do conceito de *State Aid*. Quando não há decisão das cortes, esse comunicado deve servir como esclarecimento sobre a forma de estruturação do *State Aid* a fim de que os benefícios sejam concedidos com cautela.

Em 3 de junho de 2016, a Diretoria Geral de Concorrência da Comissão Europeia publicou um estudo^{14,15} que resume e explica suas investigações das “*tax rulings*”, ressaltando o histórico e os procedimentos seguidos nessas investigações que ainda estão em trâmite. Também apresenta alguns princípios definindo situações nas quais um *ruling* tributário pode ensejar *State Aid*.

A conclusão é que de acordo com o Tratado da União Europeia e a jurisdição da Corte de Justiça da União Europeia, a Comissão tem competência para investigar o cumprimento das regras de *State Aid* no campo das *tax rulings*.

Os exemplos apresentados a seguir dão indícios sobre as circunstâncias nas quais a Comissão entende que os *rulings* de preços de transferência não desviam do que seria aceitável nas condições de mercado.

X%3A52016XC0719%2805%29: Cooperativas: tais sociedades não são consideradas em equiparação jurídica ou de fatos com as demais empresas comerciais e auxílio a estas não configuraria *State Aid* assumindo que: (i) elas atuem no interesse econômico de seus cooperados; (ii) a relação com tais cooperados é pessoal e individual; (iii) os cooperados estão focados em trabalhar no interesse da cooperativa; e (iv) há distribuição equitativa dos resultados econômicos. Investimentos coletivos: medidas tributárias que sirvam para neutralidade tributária em investimentos coletivos, por exemplo, tratamento igual para investimentos diretos e indiretos em fundos coletivos não são *State Aid*, porém há seletividade em medidas que condicionam sua aplicação a fundos que tenham determinadas características, excluindo outros que estão na mesma situação comparável do ponto de vista de fatos e jurídico. Anistia tributária: medidas que garantam imunidade de ações criminais, multas e juros não devem ser classificadas como seletivas desde que: (i) qualquer um independentemente do setor ou tamanho possa se beneficiar da medida; (ii) não tenha seletividade nem poder discricionário das autoridades ao dar a anistia; e (iii) não haja renúncia ao poder de fiscalização. Acordos: acordos entre as autoridades fiscais e os contribuintes podem configurar *State Aid* caso haja redução desproporcional dos tributos devidos ou se o acordo não segue as orientações da legislação tributária a fim de beneficiar o contribuinte. Regras de depreciação e amortização: como essas regras são consideradas técnicas, em geral estão fora do escopo de *State Aid*. Entretanto, se as regras permitem discricionariedade das autoridades na aplicação, dos métodos de avaliação de bens ou períodos de depreciação, dependendo da empresa ou do setor, podem surgir questões de *State Aid*. Base fixa de IR para atividades específicas: não configura seletividade se: (i) o regime é justificado pela preocupação em evitar custos administrativos desproporcionais a certos setores ou tamanho de empreendimentos e (ii) não implica em carga tributária menor aos empreendimentos que podem se beneficiar do regime em relação aos que estão fora do escopo. Regras antiabuso: a exclusão de determinados contribuintes ou transações do escopo das regras antiabuso pode ser considerada seletiva se contradiz a lógica da regra em questão. Impostos sobre produção, venda ou consumo de bens: embora haja harmonização desses tributos, podem gerar preocupações referentes a *State Aid* caso sejam reduzidos relativamente a certos produtos, resultando em benefício seletivo aos empreendimentos que usam tais produtos como insumos ou vendem no mercado.

14 http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/working_paper_tax_rulings.pdf.

15 <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Tax/Alert--European-Commission-further-outlines-its-views-on-state-aid-and-tax-rulings>.

- Rulings que lidam com transações entre empresas do mesmo grupo localizadas em Estados membros diferentes onde ambas as empresas exercem “atividades econômicas genuínas” que sofrem tributação.
- Remuneração de empresas financeiras com base em margem calculada com fulcro em uma análise econômica clara.
- Preços de transferência estabelecidos com referência ao “comparable uncontrolled price method”, mas apenas quando ocorre a apresentação dos comparáveis.
- Rulings baseados em casos em que ambas as empresas da transação são analisadas (por exemplo, o profit split method) possuem menos possibilidade de desviar das condições de mercado.
- Rulings baseados em apenas uma das empresas (como, por exemplo, o Transactional Net Margin Method) podem ser permitidos quando não é direta a forma de achar a condição de mercado e requer o uso de uma aproximação, que deve ser a mais precisa possível.

A seguir, vamos expor o princípio do *arm’s length*, utilizado na análise de preços de transferência dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE que, de forma tangencial, contribui para a análise do caso.

4 O princípio do *Arm’s Length*¹⁶

A ideia norteadora dos preços de transferência é que, quando empresas independentes realizam transações entre si, as condições de suas relações comerciais e financeiras (por exemplo, o preço de bens transferidos ou serviços prestados e as condições da transferência ou prestação) são normalmente determinadas por forças de mercado. Quando empresas associadas realizam transações entre si, suas relações comerciais e financeiras podem não ser diretamente afetadas por forças externas de mercado da mesma forma, embora elas usualmente procurem reproduzir a dinâmica dessas forças em suas transações mútuas.

A OCDE afirma que as administrações fiscais não devem presumir automaticamente que as empresas associadas procuram manipular seus lucros. Pode haver uma dificuldade legítima em determinar com precisão um preço de mercado na ausência de força

¹⁶ Com base nos esclarecimentos das Diretrizes da OCDE: OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2010, p. 31-57, The Arm’s Length Principle.

de mercado ou ao se adotar uma estratégia comercial específica. É importante ter em mente que a necessidade de efetuar ajustes para aproximar-se de transações *arm's length* surge independentemente de qualquer obrigação contratual assumida pelas partes de pagar um preço específico ou de qualquer intenção das partes de minimizar os impostos.

Assim, um ajuste fiscal com base no princípio *arm's length* não afetaria as obrigações contratuais subjacentes para fins não tributários entre empresas associadas, podendo ser adequado mesmo quando não há a intenção de minimizar ou elidir tributos.

Quando os preços de transferência não refletem as forças de mercado e o princípio *arm's length*, os passivos fiscais de empresas associadas e as receitas fiscais dos países podem ser distorcidos. Assim sendo, os países-membros da OCDE concordaram que, para fins tributários, os lucros de empresas associadas podem ser ajustados conforme necessário para corrigir tais distorções e, desse modo, garantir que o princípio *arm's length* seja respeitado.

Os países-membros da OCDE consideram que um ajuste adequado é alcançado estabelecendo-se as condições das relações comerciais e financeiras esperadas entre empresas independentes em transações comparáveis e sob circunstâncias comparáveis. Não se deve pressupor que as condições estabelecidas nas relações comerciais e financeiras entre empresas associadas se desviarão invariavelmente daquilo que seria exigido pelo mercado aberto.

A declaração oficial do princípio *arm's length* é encontrada no Artigo 9º, § 1º, da Convenção Modelo da OCDE, que constitui a base dos tratados bilaterais que envolvem países-membros da OCDE e um número cada vez maior de países não membros. Dispõe o artigo 9º:

1. Quando: a) uma empresa de um Estado contratante participar, direta ou indiretamente, na direção, no controle ou no capital de uma empresa do outro Estado contratante; ou

b) as mesmas pessoas participarem direta ou indiretamente, na direção, no controle ou no capital de uma empresa de um Estado contratante e de uma empresa do outro Estado contratante, e em ambos os casos, as duas empresas, nas suas relações comerciais ou

financeiras, estiverem ligadas por condições aceites ou impostas que difiram das que seriam estabelecidas entre empresas

independentes, os lucros que, se não existissem essas condições, teriam sido obtidos por uma das empresas, mas não foram por causa dessas condições, podem ser incluídos nos lucros dessa empresa e, consequentemente, tributados.

2. Quando um Estado contratante incluir nos lucros de uma empresa deste Estado - e tributar nessa conformidade - os lucros pelos quais uma empresa do outro Estado contratante foi tributada neste outro Estado, e os lucros incluídos deste modo constituírem lucros que teriam sido obtidos pela empresa do primeiro Estado, se as condições impostas entre as duas empresas tivessem sido as condições que teriam sido estabelecidas entre empresas independentes, o outro Estado procederá ao ajustamento adequado do montante do imposto aí cobrado sobre os lucros referidos. Na determinação deste ajuste, serão levadas em consideração as outras disposições da Convenção e as autoridades competentes dos Estados contratantes consultar-se-ão, se necessário.

Com vistas a ajustar os lucros por referência às condições que teriam sido obtidas entre empresas independentes, em transações comparáveis e sob circunstâncias comparáveis (ou seja, em “transações não controladas comparáveis”), o princípio *arm's length* trata os membros de um grupo de multinacionais como entidades separadas e não como partes inseparáveis de um negócio uniforme. Como o princípio da independência das entidades trata os membros de um grupo de multinacionais como se fossem entidades independentes, a atenção se concentra na natureza das transações entre esses membros e se as suas condições são diferentes daquelas que teriam sido obtidas em transações não controladas comparáveis.

Há várias razões pelas quais os países-membros da OCDE e outros países adotaram o princípio *arm's length*. Tais países entendem (embora atualmente isso esteja sendo discutido com a modernização dos negócios) que o princípio em questão coloca empresas associadas e independentes em uma posição de mais igualdade para fins tributários, e com isso evita a criação de vantagens ou desvantagens fiscais que distorceriam as posições competitivas relativas de cada um dos tipos de entidades. Ao remover essas considerações fiscais das decisões econômicas, o princípio *arm's length* promoveria o crescimento do comércio e investimento internacionais. A OCDE entende que o princípio *arm's length* funciona eficientemente na ampla maioria dos casos e, apesar de questionamentos e propostas alternativas, ainda não encontrou

consenso em um novo princípio e método(s) para a análise dos preços de transferência.

Uma dificuldade prática na aplicação do princípio *arm's length* consiste no fato de que empresas associadas podem realizar transações diferentes das de empresas independentes. Essas transações não necessariamente são motivadas pela intenção de elidir o fisco, mas podem ocorrer porque, ao realizar negócios entre si, os membros de um grupo multinacional enfrentam circunstâncias comerciais diferentes das de empresas independentes.

Nesse sentido, Werner Haslechner (2015) atenta para o fato de a Comissão estar ignorando as regras concretas aplicáveis em cada Estado Membro no que diz respeito à tributação dos grupos multinacionais e usar as regras tributárias aplicáveis a empresas em geral como referência. Isso levanta a seguinte questão: grupos e empresas que não fazem parte de grupos multinacionais podem ser considerados comparáveis? Economicamente, para o autor, a resposta é negativa, pois é essa a vantagem de ser parte de um grupo. Ele afirma que quando há dupla tributação e dupla não tributação, resultados que não são bons, *State Aid* não é a ferramenta correta para resolver a questão. Nesse caso, a Comissão só pode questionar se houver seletividade na concessão do benefício.

Deve-se recordar também que a determinação de preços de transferência não é uma ciência exata, exigindo o exercício de bom senso por parte tanto da administração fiscal quanto do contribuinte.

Assim, seguimos para analisar se a Apple recebeu *State Aid* no caso narrado e as consequências da decisão favorável da Corte europeia para o futuro.

5 Afinal, a Apple recebeu ou não *State Aid*?

neste capítulo, pretendemos apontar, em síntese, o que entendemos como os principais pontos da decisão da Corte Europeia que foi favorável à Apple e à Irlanda no recurso por elas interposto.

No que tange à legislação utilizada, a Corte Europeia concordou com a Comissão acerca do direito de usar o padrão *arm's length* e a orientação da OCDE, mas discordou da forma por meio da qual tal padrão foi aplicado no caso concreto.

Isso porque, de acordo com os

Professores Ruth Mason e Stephen Daly (2020), o erro da Comissão Europeia nesse caso foi focar na atividade da “sede”. Segundo eles, os argumentos da Comissão giraram em torno do fato de que como a sede estaria “vazia”, não poderia desempenhar funções, controlar ativos ou gerir riscos. Assim, essas funções só poderiam ter sido desempenhadas pelas filiais irlandesas. Destacam os professores, entretanto, que essa abordagem de alocação por exclusão não encontrou suporte na lei irlandesa nem na orientação da OCDE. Dessa forma, a Comissão deveria ter focado nas atividades das filiais. Isso porque, em casos que envolvem *State Aid*, o ônus da prova é da Comissão Europeia. Nesse caso, a Comissão não logrou êxito na Corte Europeia por não ter provado erro na alocação de receitas na Irlanda nem com base na legislação da OCDE nem na legislação doméstica irlandesa da época.

Outro ponto apontado pelos professores é que a Comissão não desafiou as regras de residência irlandesas que, combinadas com a regra dos EUA acerca do local de incorporação da empresa, resultou em uma sede sem residência — “*stateless*”. Dessa forma, é argumentado pelos autores que a Irlanda sabia que sua legislação favorecia as empresas norte-americanas. Legislações similares como a do Reino Unido foram alteradas no fim dos anos 80. Jurisprudência europeia em outros casos de *State Aid*, como Gibraltar, teriam entendido que legislações como essa configurariam *State Aid*. Assim, eles acreditam que se a comissão tivesse como foco desafiar a legislação irlandesa com base em jurisprudência anterior, poderia ter sucesso na recuperação do valor de €13 bilhões. Os autores chamam a atenção para o fato de o julgamento demonstrar que a Apple tinha uma operação muito pequena na Irlanda com apenas uma pessoa responsável pelo controle de qualidade e sem qualquer funcionário com responsabilidade por pesquisa e desenvolvimento ou *marketing*.

Destaca-se que o ministro de Finanças irlandês disse, na ocasião da decisão, que a Irlanda estava correta em recorrer à Corte Europeia e que sempre tributou corretamente a Apple sem conceder qualquer tipo de *State Aid*. Ele ressaltou que a Irlanda continua adequando sua legislação tributária em linha com o que tem ocorrido no âmbito internacional.¹⁷

Por sua vez, a Comissão Europeia emitiu

¹⁷ Government of Ireland, Ministry of Finance, Government welcomes GCEU Judgement in Apple State aid case, 15 de Julho de 2020. Disponível em: <https://www.gov.ie/en/press-release/477d-2-government-welcomes-gceu-judgement-in-apple-state-aid-case/>. Tradução livre.

um comunicado¹⁸ informando sua intenção de recorrer da decisão da Corte Europeia a fim de que, na visão da Comissão, todas as empresas paguem o valor justo de tributos.

Dessa forma, em nossa opinião, além de eventual cobrança à Apple violar o princípio da segurança jurídica, embora a empresa tenha obtido o *ruling* e tenha agido de acordo com ele e com a legislação aplicável, conseqüentemente não configurando *State Aid*, esse tipo de estrutura é o que originou o projeto BEPS – *Base Erosion and Profit Shifting* da OCDE por meio do qual 15 ações foram desenhadas para combater a dupla não tributação.

6 Conseqüências do caso Apple para o futuro

Do ponto de vista simbólico e em termos de valor, o caso Apple pode ser considerado o mais relevante da última década (KYRIAZIS, 2020). O caso também é um exemplo, como já mencionamos, de estruturas criadas licitamente, com base na legislação aplicável e utilizando-se da globalização e da tecnologia. Assim, estaria na linha tênue do permitido.

Destaca-se ainda, a insatisfação dos Estados Unidos com os questionamentos de *State Aid* da Comissão Europeia que visam atingir empresas americanas e, em 2016, o Senado Americano enviou uma carta ao Ministério da Finanças mostrando sua preocupação com esses casos. O Ministério informou, à época, que está acompanhando de perto e comunicando a Comissão das preocupações norte-americanas. Esperam que a Comissão perceba que vale a pena ser justa.¹⁹

Atualmente, os países-membros da OCDE e diversos outros, incluindo o Brasil, estão trabalhando juntos para combater a elisão e a evasão fiscal. Inclusive, o projeto BEPS, em diversas de suas ações, combate não apenas a evasão fiscal mas também a elisão fiscal, pois mesmo estruturas lícitas podem ensejar a diminuição da base tributável em um país, em vista de incentivos concedidos por outras jurisdições.

Nesse sentido, tais países, dentre eles a Irlanda, procederam a alterações legislativas para evitar a dupla não tributação, como mencionado, inclusive, pelo ministro de Finanças do referido país, na seção anterior.

¹⁸ Statement by Executive Vice-President Margrethe Vestager on the Commission's decision to appeal the General Court's judgment on the Apple tax State aid case in Ireland, 25 de setembro de 2020. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_20_1746. Tradução livre.

¹⁹ Disponível em: <http://www.finance.senate.gov/chairmans-news/finance-committee-members-push-for-fairness-in-eu-state-aid-investigations->. Acesso em: 20 nov. 2020.

Jonathan Schwarz (2014) ressalta que a maioria dos litígios referentes a preços de transferência e alocação de receita são solucionados por meio de acordo. No entanto, podem ocorrer menos acordos, caso as autoridades de concorrência da União Europeia passem a ter o direito de fiscalizar questões de preços de transferência. As autoridades fiscais podem vir a preferir resolver as questões de preços de transferência nos tribunais, principalmente os que envolvem intangíveis ou questões de alto risco. Segundo o autor, grupos que tiveram *rulings* similares podem preferir rever esses *rulings* no contexto da legislação de *State Aid*.

Raymond Luja (2016) acredita que não importa o que aconteça, os constantes questionamentos da Comissão Europeia sobre estruturas antigas pode resultar em insegurança para investidores na União Europeia, pois *State Aid* é um fenômeno único por lá.

Entretanto, mesmo sendo favorável à Apple, a decisão da Corte Europeia confirmou a legitimidade da Comissão Europeia para fiscalizar a forma por meio da qual as autoridades fiscais dos Estados membros concedem (ou não) os benefícios de *State Aid* às empresas lá estabelecidas bem como a adequação da legislação fiscal de cada Estado membro às normas da União Europeia. Assim, a Comissão Europeia está agora firmemente estabelecida como um ator importante, embora imprevisível, na esfera tributária internacional.

Dessa forma, a lição que pode ser tirada de tudo isso é que a dupla não tributação realmente saiu de circulação, principalmente com o BEPS. Assim sendo, ressalta-se a importância das empresas pagarem imposto de renda em algum país e também da análise funcional do valor gerado pelo estabelecimento de um grupo empresarial.

Ficamos no aguardo das cenas dos próximos capítulos não só no caso Apple, com possível recurso da Comissão Europeia, como também nos demais casos de *State Aid*.

Referências

HASLEHNER, Werner. **Double (non)taxation, transfer pricing and State Aid**. Kluwer Tax Blog, 11 dez. 2015. Disponível em: <http://kluwer-taxblog.com/2015/12/11/double-nontaxation-transfer-pricing-and-state-aid/>. Acesso em: 24 nov. 2020.

MASON, Ruth; DALY Stephen. *State Aid: the general court decision in Apple*. **Tax Notes International**, 7 set. 2020. Disponível em:

<https://www.taxnotes.com/tax-notes-international/corporate-taxation/state-aid-general-court-decision-apple/2020/09/07/2cxhc>. Acesso em: 24 nov. 2020.

KYRIAZIS, Dimitrios. Apple: one case to rule them all. **Kluwer Tax Blog**, 22 jul. 2020. Disponível em: <http://kluwertaxblog.com/2020/07/22/apple-one-case-to-rule-them-all/>.

SCHWARZ, Jonathan. EU investigations into Apple, Starbucks and Fiat. **Tax Journal**, 20 jun. 2014, p. 7. Disponível em: www.taxjournal.com. Acesso em: 20 nov. 2020.

LUJA, Raymond. **Could I please get a Fiat for the price of my frappuccino?** Kluwer Tax Blog, 21 out. 2016. Disponível em: <http://kluwertaxblog.com/2015/10/21/could-i-please-get-a-fiat-for-the-price-of-my-frappuccino/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

Marcus Livio Gomes

Secretário Especial de Pesquisas, Programas e Gestão Estratégica do CNJ. Professor Associado de Direito Tributário nos programas de mestrado e doutorado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre e doutor em Direito Tributário pela Universidade Complutense de Madrid. Pós-doutor e pesquisador no Institute of Advanced Legal Studies (IALS/University of London). Juiz federal.

Doris Canen

Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de Pesquisas, Programas e Gestão Estratégica do CNJ. LLM em Direito Tributário Internacional pela King's College London (Bolsista Chevening). Pós-Graduada em Direito Tributário pela FGV. Mestre e Bacharel em Direito pela UCAM. Pesquisadora em Tributação Internacional e Tributação da Economia Digital na UERJ, na FGV e no IBDT.

CEJUSC de Primavera do Leste-MT em 2018: as ferramentas da mediação tem obtido a eficiência desejada pelo Poder Judiciário?

Marina Soares Vital Borges

Deizeli Ferreira da Silva

Resumo: O artigo trata da mediação e conciliação no âmbito processual e pré-processual, com a utilização de técnicas que buscam a solução de conflito com protagonismo das partes envolvidas. O artigo analisa dados do ano de 2018, observando a eficácia do CEJUSC- Centro Judiciário de Solução de Conflito e Cidadania de Primavera do Leste/MT, tendo como finalidade confrontar o número de acordos realizados em relação ao número de sessões agendadas. No que tange à metodologia, foram extraídos dados e informações da base de dados do CEJUSC local, com referência aos acordos e sessões marcadas no ano de 2018. Além disso, foram realizadas diversas pesquisas bibliográficas sobre os temas relacionados a este material, com utilização de livros, artigos científicos e sites jurídicos. Este trabalho demonstrou que o índice de acordo é bastante significativo e consideravelmente maior nos procedimentos que ainda não foram judicializados, contudo, mesmo nos procedimentos processuais, quando se trata de mediações, o número de acordos é relevante.

Palavras-Chave: Mediação. Judiciário. Eficiência.

Abstract: The article deals with mediation and conciliation in the prosecution process and pre-trial scope, with the use of techniques that seek the solution of conflict with the participation of the parts involved. The article analyzes data from the year 2018, observing the effectiveness of CEJUSC - Judicial Center for Conflict Resolution and Citizenship in Primavera do Leste / MT, with the purpose of comparing the number of agreements made in relation to the number of scheduled sessions. With regards to the methodology, data and information were extracted from the local CEJUSC database, in particular the agreements and sessions that took place in 2018. In addition, extensive research was carried out on the topics related to this matter, using books, scientific articles and legal websites. This work demonstrates that the rate of agreements reached is quite significant and considerably higher in the pre-trial stage, however, even in the prosecution process, when it comes to mediations, the number of agreements is relevant.

Keywords: Mediation. Judicial efficiency.

1 Introdução

O presente artigo trata da cultura da pacificação social e sua implementação no Brasil. De forma sucinta levantou-se alguns dados de implementação dos CEJUSC em todo o Brasil, enfocando-se no Estado de Mato Grosso, especificamente no CEJUSC de Primavera do Leste-MT. Há vários anos observa-se o movimento do Judiciário de implementação da cultura da pacificação social com a implementação dos NUPEMECs e CEJUSCs em todo o Brasil com fulcro na Resolução nº 125 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses.

Este artigo pretende responder as perguntas se as ferramentas da mediação tem obtido a eficiência desejada pelo Poder Judiciário? Quando se trata de sessões pré-processuais tem-se um índice de acordo maior? Antes do processo judicial é maior a possibilidade de um acordo? Quando se trata de mediação, as ferramentas específicas

propiciam um maior índice de acordos?

Altos investimentos têm sido realizados para implementação dos CEJUSC, muitos mediadores têm sido formados a preço de alto investimento público. O CEJUSC apresenta resultados diferentes daqueles já alcançados

pela conciliação judicial, cerca nos processos de primeira instância ou nos Juizados especiais? As técnicas da mediação propiciam o alcance de um número maior de acordos?

Sabemos que o acordo em si não é simplesmente o objetivo final da mediação, mas claro que sendo um órgão judicial, o CEJUSC precisa apresentar números que justifiquem sua manutenção não só para atendimento da população mas dando sua contribuição para a diminuição dos processos e da sobrecarga processual.

Contribuindo para esta temática o artigo apresentará números de implementação dos CEJUSC no Brasil e no Estado de Mato Grosso. Na sequência foram apresentados a forma de funcionamento e projetos do CEJUSC de Primavera do Leste-MT

No segundo capítulo apresentou-se características da mediação, diferenças entre mediação e conciliação e ainda ferramentas utilizadas na mediação. Todos estes conceitos são fundamentais para que se possa entender a relevância dos dados encontrados para que se possa vislumbrar a forma como uma mediação é feita e quais são as técnicas que propiciam o índice de acordo diferenciado.

Trazendo dados colhidos no Centro Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania

(CEJUSC) na Comarca de Primavera do Leste/MT, o artigo apresenta informações que comprovam que quando são utilizadas as técnicas da mediação os índices de acordo entre as partes são superiores. No que tange à metodologia, foram utilizadas pesquisas na base de dados do CEJUSC local, referindo-se aos acordos e sessões marcadas no ano de 2018.

Além disso, os dados demonstram que as sessões pré-processuais têm um índice superior de acordo em relação as sessões judiciais.

O que nos motivou a escrever sobre este tema foi primeiramente ausência na literatura de dados, sobre o número de acordos que fizessem a distinção entre conciliação e mediação. Além disso, uma indagação pessoal em procurar descobrir se todo o esforço realizado pelos tribunais para implementação dos CEJUSC tem sido eficiente no sentido de criar um mecanismo de real administração de conflito e não simplesmente um outro local, semelhante ao Juizado ou as centrais de Mediação das Defensorias Públicas em que as partes podem fazer acordo.

O artigo demonstrou que o índice de acordo é maior nos procedimentos que ainda não foram judicializados, contudo, mesmo nos procedimentos processuais quando se trata de mediações o número de acordos é grande. Tais dados nos trazem a confiança de que a cultura da pacificação social é um caminho sem volta.

2 Desenvolvimento: as ferramentas da mediação têm obtido a eficiência desejada pelo Poder Judiciário?

2.1 Cultura da pacificação social e sua implantação no Brasil

Todos os dias milhares de demandas ingressam no Poder Judiciário em todo o país. As partes depositam em todo o aparato judicial suas expectativas e anseios, objetivando que os operadores jurídicos ali presentes possam apontar saídas e soluções para problemas que não encontraram soluções de formas mais amigáveis. Ocorre que há muitos anos o Judiciário tem procurado ferramentas para atender esta demanda crescente e complexa. Frente a esta tarefa hercúlea várias medidas têm sido adotadas para que este Poder possa oferecer uma resposta as pessoas que o procuram.

Através da construção histórica e social, e os marcos legais fixados na Constituição Federal, Código de Processo Civil e demais

leis extravagantes, o Judiciário é visto como garantidor de vários direitos políticos, econômicos e sociais, e detentor de mecanismos para solução de litígios privados onde é proporcionado para todos a possibilidade de levar ao Judiciário suas demandas, com a finalidade de serem definitivamente julgadas à luz da jurisdição e assim, tendo em vista a notória força que as decisões judiciais possuem, obterem o benefício da segurança jurídica.

Diante disso, o Poder Judiciário brasileiro vem, ao longo dos últimos anos, sofrendo com a sobrecarga processual onde que inúmeros fatores contribuem para este crescente acúmulo e atraso nos processos. Com o grande volume de trabalho os operadores do direito tem se dedicado exaustivamente a este trabalho e apesar da melhora durante o passar dos anos, ainda temos a avançar no que tange a morosidade processual.

Mesmo com a adoção de sistemas como o PJE (em Mato Grosso com similares em vários estados) em que os processos existem apenas eletronicamente, segundo o Relatório Justiça em Números de 2019, p. 154, em média, a Justiça Estadual do Brasil leva 1 ano e 9 meses para proferir a sentença de um processo em 1ª instância e 4 anos e 10 meses para concluir a fase de execução.

A título de comparação segundo o Relatório de 2016, p.71, há 3 anos atrás este tempo era de 3 anos e 2 meses para o período de conhecimento e 8 anos e 9 meses para o período de execução. Isso mostra que as várias medidas realizadas desde a EC 45/2004, com a criação do CNJ; criação de institutos como da repercussão geral dos recursos extraordinários simplificação dos procedimentos, estímulo a não litigiosidade, como a criação dos CEJUSC, a obrigatoriedade de se realizar audiência de conciliação/mediação no início do processo (os arts. 334 do NCPC e 27 da lei 13.140/15), a utilização de meios eletrônicos como sistemas como o PJE (em Mato Grosso) e similares em vários Estados, tem trazido vários frutos de aumento da eficiência do Judiciário no tratamento dos conflitos que lhe são apresentados.

Além disso, o recente Relatório Justiça em Números de 2019 traz excelentes notícias. Em 2016, estimava-se que alcançaríamos em 2019 a marca dos 90 milhões de processos em todo o Brasil. No entanto, contrariando tais expectativas, no fim de 2018 havia 78,6 milhões de processos judiciais em trâmite nos 90 tribunais brasileiros e nos 27 estados da Federação. Houve a diminuição de um milhão de processos em relação a 2017, indicando que

nesse período mais processos foram solucionados do que iniciados.

O Poder Judiciário nacional também apresentou os maiores índices de produtividade dos últimos dez anos, tanto no aspecto global (processos baixados e sentenças proferidas) quanto no individual (média de decisões por magistrado e servidor). Foram proferidas 32,4 milhões de sentenças terminativas. Contabilizaram-se, ademais, 1.877 casos baixados por magistrado e 154 casos baixados por servidor. A produtividade aumentou em todas as instâncias (primeiro e segundo grau e tribunais superiores). Além disso, houve redução do tempo médio de tramitação dos processos e aumento do número de casos antigos solucionados.

O relatório ainda revela que a Justiça brasileira avançou em termos de inserção na era digital. Em 2013, quando foi instituído o Sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) como meio de processamento de informações e da prática de atos processuais (Resolução CNJ 185/2013), tínhamos apenas 30,4% dos processos autuados eletronicamente. Em 2018, chegamos a 83,8%, com 100% de implantação no primeiro grau da justiça do trabalho.

Tais dados demonstram que muito vem sendo feito para que o Judiciário possa cumprir seu papel como garantidor dos direitos e de administrador de conflitos.

Dentre as medidas adotadas, no ano de 2010 fora publicada Resolução nº 125 do CNJ, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses, com a criação dos NUPEMECs e CEJUSCs em todo o Brasil, visando tornar efetivo o princípio constitucional do acesso à ordem jurídica justa, com a criação de uma política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social.

Mais do que uma política pública voltada a dar celeridade processual, diminuir número de processos e proporcionar maior acesso à Justiça, esta política tem contribuído para uma mudança de cultura jurídica voltada a pacificação social, empoderamento das partes, tratamento adequado do conflito e um olhar mais humano para o conflito social que está por detrás dos processos.

Conforme citação de (Piero Calamandrei, 1960, p.81)¹:

¹“El peligro mayor que amenaza a los jueces en una democracia, y en general a todos los funcionarios públicos, es el peligro del hábito, de la indiferencia burocrática, de la irresponsabilidad anónima. Para el burócrata los hombres dejan de ser personas vivas y se transforman en números, cédulas y fascículos:

“O maior perigo que ameaça os juizes em uma democracia, e em geral todos os funcionários públicos, é o perigo do hábito, da indiferença burocrática, da irresponsabilidade anônima. Para o burocrata, os homens deixam de ser pessoas vivas e se tornam números, certificados e fascículos: em um “arquivo”, conforme declarado no idioma dos escritórios, ou seja, uma pasta sob cuja capa numerosos papeis protocolados estão agrupados e no meio deles, um homem dissecado. Para o burocrata, a ânsia do homem que está em espera não significa nada; ele vê aquele enorme acúmulo de papéis em sua mesa e apenas tenta encontrar uma maneira de fazê-lo acontecer na mesa de outro burocrata, seu vizinho do escritório, e descarregar nele o aborrecimento desse incômodo.” [trad. Livre]

O Judiciário com a Resolução nº 125 do CNJ trouxe este olhar mais humano, menos burocratizado, onde os conflitos sociais e o ser humano por traz do processo possam ser vistos verdadeiramente e não apenas como papéis, mais um número, mais um processo.

Há muitos anos, já vem se dando essa mudança cultural de que a sentença judicial é a solução para todos os males. É sabido que, muitas vezes, uma sentença judicial tomada por um terceiro imparcial pode ser de pouca efetividade, uma vez que deixará sempre uma das partes, senão ambas, insatisfeitas com a decisão, o que via de consequência acarretará em interposições de recursos sobre-carregando ainda mais o Poder Judiciário. Esta sentença poderá muitas vezes aumentar o conflito, pois acirra ainda mais os ânimos exaltados e a vontade de ganhar, numa ótica competitiva em que para uma parte ganhar a outra necessariamente precisa perder.

Apesar de historicamente, a administração de controvérsias entre as pessoas ter sido relegada as divindades (oráculos, a mitologia grega e romana, as crenças religiosas) o Judiciário exerce hoje a tarefa de saber quem tem razão em determinada situação e qual é a melhor saída para o caso concreto. Manuel LÓPEZ B em sua experiência com Projetos de Justiça Comunitária na Colômbia (López B 2000: 13) afirma que a relação das comunidades com a justiça e o direito nem sempre é harmônica. Isto porque as decisões proferidas pelos ocupantes de cargos nas instituições jurídicas podem não refletir em definições

en un “expediente” como se dice en el lenguaje de los oficinas, esto es, una carpeta bajo cuya cubierta están agrupados numerosos folios protocolizados, y en medio de ellos, un hombre disecado. Para el burócrata, los afanes del hombre vivo que está en espera no significan nada; ve aquel enorme cúmulo de papeles sobre su escritorio y sólo trata de encontrar un medio de hacerlo pasar al escritorio de otro burócrata, su vecino de oficina, y descargar sobre él el fastidio de aquel engorro.”(...)

gerais a pretensão de cada um dos componentes coletivos, e até mesmo, de compreender os inúmeros fatores que envolvem essas desavenças.

Literaturas consideradas clássicas do Direito já apontavam desde os anos 90 que a própria função do Direito é de coordenar os interesses que se manifestam na vida social, harmonizando relações subjetivas, com a máxima realização de valores humanos e com o mínimo de desgaste (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 1998, p.19). Este é um entendimento que nem sempre se pode sustentar quando observamos a atuação das instituições e dos operadores jurídicos, mas que tem sido buscado arduamente pelos movimentos de pacificação social e de implementação da mediação.

Quando se fala em mediação, não se tem apenas um novo procedimento para, como infelizmente alguns advogados pensam, atrasar o processo ou postergar a manifestação do magistrado. Não haverá pacificação social e harmonização das relações subjetivas, enquanto não houver a consideração do conflito social em si. Na atuação da jurisdição tradicional, comumente, o que se tem é uma imposição estatal de uma “solução” baseada nos preceitos legais.

Sabemos que o instituto da mediação não é a panaceia para todos os casos, mas a pacificação social deve sempre ser o fim maior de todo e qualquer atuação judicial. Dinamarca (2003, p.128) descreve que o escopo de pacificar pessoas, mediante a eliminação de conflitos com justiça, é a razão mais profunda pela qual o processo existe e se legitima na sociedade. É intrigante pensar, em alguns casos, o processo além de não conseguir o seu pretense objetivo de pacificar pessoas, é muito mais um instrumento de acirramento dos ânimos do que de apaziguamento.

Principalmente no que tange aos conflitos familiares, as demandas são carregadas de sentimentos, dores e mágoas profundas. Em muitos casos, com a sentença judicial não há a sensação de problema resolvido, mas sim a ideia de um saiu vitorioso e o outro derrotado, o que resultará em ainda mais conflito entre as partes e consequentemente outras demandas judiciais.

A forma como o conflito é compreendido talvez seja o mecanismo gerador dessa contradição. A desavença, no meio jurídico, é sempre vista como algo negativo e prejudicial à sociedade, devendo ser eliminada a qualquer custo. Adotando uma visão mais realista,

complexa e humana do problema, é preciso que o desentendimento seja entendido como algo natural e intrínseco à convivência em sociedade.

O processo lida com problemas humanos, vivos. Ocorre, no entanto, que a maioria dos operadores jurídicos trata os dramas representados nos autos como se fossem casos mecânicos em série. Reconhecendo esses elementos, Carnelutti (1944, p. 10) já propunha um sistema mais complexo e humano de tratamento dos conflitos. Uma metodologia mais difícil, mas também mais concreta e eficiente. Um modelo de contato direto e pessoal do juiz com as partes, com as testemunhas e peritos, utilizando a simplificação dos procedimentos e o princípio da oralidade na busca de uma saída satisfatória ao caso.

O processo, como destaca Rodrigues (1995, p.13-14), deve ser um momento de fala e escuta, possibilitando que a parte vivencie as suas razões e a realidade do problema pela ótica do outro de forma não passiva, solucionando desavenças por si só. Para tanto, deve-se partir da ideia de que o conflito nem sempre é negativo para o convívio em sociedade e oferecer a oportunidade para que as partes falem e ouçam. Falar no sentido de expor os sentimentos que possuem em relação ao problema, mediante uma conversa ampla que possibilite o diálogo. Ouvir pressupondo que não se tem uma parte como “dona da verdade”, estando todos dispostos a aceitar o diferente e ser tolerante, permitindo que o outro seja capaz de expor seus argumentos (RODRIGUES, 1995, p. 15).

Inspirado nestes elementos a mediação possibilita que os conflitantes percebam exatamente onde está o litígio, e grande parte da eficácia na mediação se dá simplesmente por proporcionar a comunicação entre as partes, sabendo que muitas vezes o conflito em si é somente a falta de comunicação.

2.1.1 Processo de implantação no Brasil e no Mato Grosso

A Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, em seu art. 7º determinou aos Tribunais a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, compostos por magistrados da ativa ou aposentados e servidores, preferencialmente atuantes na área.

Segundo dados do relatório Justiça em Números 2019, a conciliação, política permanente do CNJ desde 2006, apresenta lenta evolução. Em 2018 foram 11,5% de processos

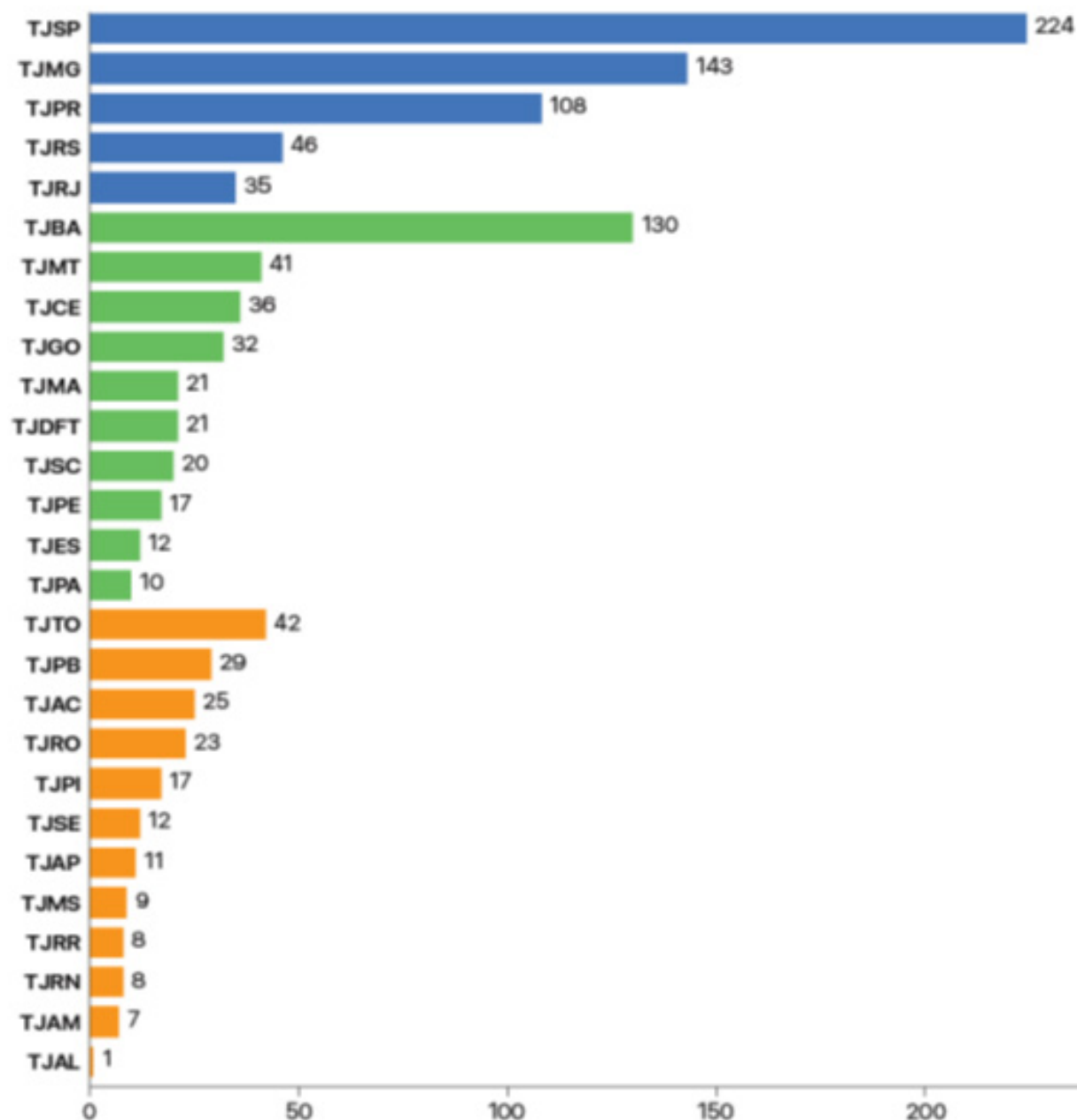
solucionados via conciliação. Apesar de o novo Código de Processo Civil (CPC) tornar obrigatória a realização de audiência prévia de conciliação e mediação, em três anos o índice de conciliação cresceu apenas 0,5 ponto percentual.

A partir da publicação da Resolução nº 125 do CNJ vários tribunais abraçaram a implantação desses programas de mediação

e implantaram CEJUSC's em vários locais do país.

O dado positivo é o *crescimento na estrutura dos CEJUSCs* em 66,4% em três anos - em 2015 eram 654 e em 2018, 1.088 em todo o Brasil. No Relatório da Justiça em Números CNJ 2019 está claro os dados da quantidade de CEJUSC na Justiça Estadual por Tribunal:

Gráfico 7 - Centros Judiciários de Solução de Conflitos na Justiça Estadual por Tribunal



Fonte: Relatório da Justiça em Números 2019 do CNJ, p. 143

O Estado de Mato Grosso sustenta uma orgulhosa 7ª posição, ficando atrás muitas vezes de estados maiores que em número proporcional tem receita e condições de promover uma implantação mais pujante. O Estado de Mato Grosso tem sido reconhecido

como uma grande potência na área da mediação, tanto que já sediou eventos como o III FONAMEC- Fórum Nacional de Mediação e Conciliação, e já teve como um dos seus presidentes o Juiz mato-grossense Hildebrando da Costa Marques.

No Estado de Mato Grosso, de acordo com o *site* do Tribunal de Justiça, existem 42 CEJUSC's atualmente, considerando que no Estado existem 79 Comarcas, observa-se que em mais da metade já são beneficiadas com as instalações dos Centros Judiciários.

O Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso, através da resolução nº 12/2011, publicada em 07 de julho de 2011, criou o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC) a fim de efetivar a solução e prevenção dos litígios, no intuito da pacificação social, órgão que foi instalado em 20 de julho de 2011.

De acordo com o *site* do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, desde a criação e instalação, o NUPEMEC já fez muitos avanços em prol da política estadual de tratamento adequado dos conflitos de interesse, destacando-se a formação de sua equipe multidisciplinar; a elaboração e aprovação de seu Regimento Interno; a edição de Ordens de Serviço disciplinando o funcionamento das centrais e centros Judiciários e a realização de mutirões e pautas específicas; o treinamento de conciliadores e mediadores, inclusive para serem multiplicadores internos; o desenvolvimento do Sistema Informatizado de Gestão das Centrais e Centros Judiciários; o treinamento de magistrados; a reforma e estruturação de suas instalações físicas, bem como daquelas destinadas a abrigar a Central de Conciliação e Mediação de 2º Grau e a Central de Conciliação e Mediação da Capital; a elaboração do Manual de Rotinas Padronizadas dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania; dentre outras tantas ações.

No ano de 2019 o NUPEMEC está composto pelos seguintes integrantes: Exma Desembargadora Clarice Claudino da Silva atual presidente do NUPEMEC, Exma Dra. Juíza de Direito coordenadora Cristiane Padim da Silva, juntamente com a Exma Dra. Juíza de Direito suplente Adair Julieta da Silva.

Além da determinação contida na Resolução 125 do CNJ, o novo código de processo civil, nos artigos 165 a 175 especificou sobre a mediação e conciliação, determinando que os tribunais deveriam criar centros judiciários de solução de conflitos.

Contudo, mesmo antes do referido código entrar em vigor o Estado de Mato Grosso já contava com 31 CEJUSC's implantados, sendo que atualmente existem 42 CEJUSC's em funcionamento.

Um relatório geral disponibilizado pela

secretaria do NUPEMEC-TJMT do ano de 2018, disponível na página do TJMT² afirma que naquele ano foram agendadas 59.773 audiências em todo o Estado de Mato Grosso sendo que destas, 32.259 foram realmente realizadas com 69% de acordos (22.403). Este relatório não fez a separação entre mediações e conciliações e nem tampouco se tratavam de audiências Pré-processuais ou judiciais.

No Estado de Mato Grosso segundo dados do NUPEMEC existem 373 mediadores certificados habilitados para fazer mediação, mas que trabalham ainda voluntariamente sem nenhum tipo contrapartida pelo TJMT. Este dado revela também como a cultura da pacificação social tem apaixonado tantos operadores do Direito que buscam mecanismos mais eficazes de administrar conflitos.

2.1.2 CEJUSC de primavera do Leste/MT

Após se fazer um panorama da cultura da mediação no nosso país e da implantação desta política no Estado de Mato Grosso é necessário trazer alguns dados sobre o CEJUSC de Primavera do Leste-MT, pois esta unidade judiciária funcionará como amostra dos dados que pretendemos analisar.

A implantação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos na Comarca de Primavera do Leste/MT se deu por meio da portaria nº 004/2014, foi instalado no dia 06 de junho de 2014, e está localizado na Faculdade Unic – Campus de Primavera, bloco I Sala 1.

O art. 9º da Resolução 125/2010 do CNJ trata da composição dos Centros, da seguinte forma: “os Centros contarão com um juiz coordenador e, se necessário, com um adjunto, aos quais caberão a sua administração e a homologação de acordos, bem como a supervisão do serviço de conciliadores e mediadores”.

O CEJUSC da Comarca de Primavera do Leste é coordenado pela Exma Juíza de Direito Myrian Pavan Schenkel composto por uma estagiária selecionada por edital, uma conciliadora e duas servidoras do TJMT que são mediadoras judiciais, sendo uma delas, Marina Soares Vital Borges, uma das autoras deste artigo, gestora do CEJUSC, mediadora, instrutora e supervisora cadastrada pelo CNJ.

No artigo 11º da lei da mediação é disposto quem poderá ser mediador judicial:

Art. 11. Poderá atuar como mediador judicial a pessoa capaz, graduada há pelo menos dois anos em curso de ensino superior de

² <http://www.tjmt.jus.br/OutrasAreas/C/24124#.XblmQbgp7Bg>. Acesso em 05/10/2019

*instituição reconhecida pelo Ministério da Educação e que tenha obtido capacitação em escola ou instituição de formação de mediadores, reconhecida pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados ENFAM ou pelos tribunais, observados os requisitos mínimos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça em conjunto com o Ministério da Justiça.*³

O curso para formação e capacitação de mediadores no Mato Grosso oferecido pelo Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, é de 40 horas de aprendizado por meio de metodologias ativas, envolvendo técnicas de mediação, exercícios, simulados e aulas expositivas dialogadas.

Após a conclusão dessa etapa, os futuros mediadores realizam um estágio em suas comarcas, atuando em casos reais, contudo, sempre com supervisão, no intuito de aperfeiçoar as técnicas autocompositivas, acompanhar o desempenho e atestar a aptidão dos mediadores, e, conseqüentemente, prestar serviço de qualidade aos usuários.

O estágio que os futuros mediadores fazem é de 80 (oitenta) horas, onde em grupos de no mínimo 04 e no máximo 06 integrantes, realizam as sessões em forma de autosupervisão. São 20 (vinte) encontros de 04 (quatro) horas de duração cada, nos quais os grupos de mediadores em formação serão acompanhados por um orientador indicado pelo NUPMEC.

Recentemente também foi editada a Ordem de Serviço 02/2019 permitindo que o estágio autosupervisionado se dê por meio de videoconferência quando naquela comarca não for possível formar um grupo de 4 pessoas para realizar a sessão por meio de observadores.

Tudo isto está sendo descrito aqui para demonstrar como a formação desses mediadores que trabalham com os casos que são apresentados ao CEJUSC tem uma formação séria. Além do curso de 40 horas, são realizadas 80 horas de estágio com a realização das sessões sob a observação de colegas que ao final de cada sessão realizam o feedback. Como ainda trata-se de um trabalho voluntário é gigantesca a dedicação desses mediadores que buscam a certificação e realizam a sessão que chegam a durar cerca de 3h.

Além disso, muitas vezes o mediador vêm até o CEJUSC e está disponível para a sessão mas uma ou ambas as partes não comparecem. Realmente os mediadores

certificados merecem grandes aplausos pelo desprendimento de tempo e dedicação a causa da pacificação social

Atualmente já foram certificados 39 mediadores judiciais para Primavera do Leste, sendo que no ano de 2018 foram 25 novos mediadores aprovados pelo TJMT, obtendo um resultado de 100% de aprovação na supervisão.

O CEJUSC de Primavera do Leste não se limita em atuar somente com audiências e sessões de mediação e conciliação, por buscar a pacificação social, possui uma parceria com dois grandes projetos conhecidos nacionalmente, sendo eles a Oficina de Pais e Filhos e os Círculos de construção de Paz.

A *Oficina de Pais e filhos* é um programa educacional, preventivo e multidisciplinar, direcionado às famílias que enfrentam a fase de reestruturação familiar, motivada pela ruptura do laço conjugal dos pais, com o intuito de auxiliar todos os seus integrantes a superarem as eventuais dificuldades inerentes a esta fase, sem maiores traumas, sobretudo para os filhos.

A Oficina foi projetada para ser executada em um único encontro, com duração de cerca de quatro horas, com explanações feitas por expositores, apresentação de slides e vídeos, espaço para questionamentos e discussões e atividades lúdicas, esta última na Oficina de Filhos.

Desde a implantação do CEJUSC em Primavera do Leste, mais de 376 pessoas já foram beneficiadas com a oficina, número obtido através do livro ata do Projeto, com a realização de 15 Oficinas de Pais e Filhos.

Outro projeto que o Centro Judiciário abraçou foi o *Círculo de Construção de Paz*, o qual foi implantado em agosto de 2018, através curso de formação de facilitadores em círculos de construção de paz, contando com a formação de 25 novos facilitadores para a Comarca.

Para uma melhor explicação sobre as práticas circulares, cabe esclarecer que o Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso, com a Resolução n. 13/2017-TP, 30/11/2017, instituiu o Programa de Justiça Restaurativa e criou o Núcleo Gestor de Justiça Restaurativa (NUGJUR), a partir do qual por meio da realização de vários cursos em diferentes comarcas, vêm sendo estabelecido o projeto dos círculos de paz, mediante a atuação do CEJUSC, em escolas, instituições públicas, CRAS, CREAS

³ Lei nº 13.140/2015, artigo 11.

e em vários setores até mesmo dentro do próprio Judiciário.

O Círculo de construção de paz é uma forma de reunir pessoas, identificar os danos e necessidades de todas as partes e chegar a um entendimento mútuo, fortalecendo relacionamentos e resolvendo problemas. No Círculo é usado um objeto como bastão da fala que é passado por todos os integrantes do grupo sendo que aquele que o detém, tem a escolha/direito de falar, devendo ser escutado com respeito por todos. O objetivo do Círculo de Paz modifica de acordo com o propósito do Círculo, considerando que existem diversos tipos de Círculos de Paz. Nas escolas, é aplicado para criar um ambiente positivo em sala de aula e resolver problemas de comportamento. Nos locais de trabalho, oferece metodologia eficaz para lidar com conflitos e chegar a consensos. Com famílias pode trabalhar questões pontuais buscando consenso.

Recentemente, fora publicado no *site* do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, a notícia que após 15 anos em conflito, uma família chegou a um consenso graças a realização do Círculo de Construção de Paz, realizado pelos facilitadores do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania.

Desde a inserção desta prática em Primavera do Leste, até junho/2019, ou seja, em menos de um ano, já foram realizados 65 círculos com um total de 1.593 (mil quinhentos e noventa três) pessoas beneficiadas com os Círculos de Construção de Paz.

Estes são alguns elementos lançados para demonstrar a dimensão da atuação dos CEJUSC, exemplificando com a atuação do CEJUSC de Primavera do Leste-MT. Passaremos a uma análise de dados para cumprindo o objetivo do artigo verificar a eficiência desta ferramenta criada e os CEJUSCs tem alcançado as metas esperadas pela política nacional de pacificação social.

2.2 Ferramentas da mediação e sua eficiência

Conforme já explanado a mediação é uma ferramenta que além dos benefícios de tratamento dos conflitos que serão apresentados a seguir também é bastante eficiente para chegar ao acordo contribuindo para colocar fim ao processo.

Antes da apresentação dos dados analisados é necessário deixar claro alguns conceitos fundamentais.

Quando se fala em eficiência entende-se:

“1 Capacidade de produzir um efeito; efetividade, força. 2 Capacidade de realizar bem um trabalho ou desempenhar adequadamente uma função; aptidão, capacidade, competência. 3 Qualidade do que é passível de aplicação vantajosa; proveito, serventia, utilidade: Não concordo com a eficiência de leis tão antigas. 4 Atributo ou condição do que é produtivo; desempenho, produtividade, rendimento: Nada se compara à eficiência dessas máquinas importadas.”
Dicionário Michaelis on line disponível em <http://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/efici%C3%Aancia/>

Assim frente a todos os dados de implantação do CEJUSC no Brasil e no Estado de Mato Grosso busca-se verificar se o movimento da política de pacificação social tem alcançado os efeitos de um tratamento adequado dos conflitos e se as ferramentas da mediação tem possibilitado um maior número de acordo e por isso também contribuído para a diminuição da sobrecarga processual.

Para isso será apresentado dados do CEJUSC no interior do Mato Grosso, mas antes disso necessário se faz a definição de alguns pressupostos fundamentais.

2.2.1 Mediação e pressupostos fundamentais

O Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016, p.20) conceitua a mediação como:

“Trata-se de um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades”

Assim este método busca contribuir para que as partes possam com a ajuda de um facilitador sentar e conversar sobre o conflito que se instalou e traçar caminhos para chegar uma saída viável para ambas as partes.

Para que possamos entender melhor os elementos fundamentais da mediação e as bases que direcionam todo o proceder do mediador.

A mediação como método autocompositivo privilegia as bases a seguir colocada em detrimento dos processos heterocompositivos.

Processos autocompositivos

- Prospectivos
- Foco em soluções
- Disputa deve ser resolvida
- Enfoque pluralista
- Uso pragmático do Direito
- Formalismo definido pelo usuário

- Linguagem e regras simplificadas
- Participação ativa das partes
- Advogados direcionados a contribuir com soluções negociadas
- Foco em interesses
- Processo humanizado

Processos heterocompositivos

- Retrospectivos
- Foco em culpa
- Disputa deve ser vencida
- Enfoque monista
- Uso dogmático do Direito
- Formalismo definido pelo prestador
- Linguagem e regras tradicionais
- Participação ativa dos operadores do direito
- Advogados direcionados a atuar no processo para vencer
- Foco em direitos e fatos
- Processo positivado

Fonte: Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016, p.30)

Fundamentais então para a mediação são a participação ativa das partes, o foco em soluções e na diminuição de formalismo. As características da mediação ficam mais claras quando fazemos um comparativo entre conciliação e mediação.

Segundo o Conselho Nacional de Justiça através da 6ª edição do livro manual de mediação judicial nas páginas 21 e 22, trouxe diversos pontos de distinção entre a mediação e a conciliação, sugerindo se que:

- A mediação visaria à 'resolução do conflito' enquanto a conciliação buscaria apenas o acordo;
- A mediação visaria à restauração da relação social subjacente ao caso enquanto a conciliação buscaria o fim do litígio;
- A mediação partiria de uma abordagem de estímulo (ou facilitação) do entendimento enquanto a conciliação permitiria a sugestão de uma proposta de acordo pelo conciliador;
- A mediação seria, em regra, mais demorada e envolveria diversas sessões enquanto a conciliação seria um processo mais breve com apenas uma sessão;
- A mediação seria voltada às pessoas e teria o cunho preponderantemente subjetivo enquanto a conciliação seria voltada aos fatos e direitos e com enfoque essencialmente objetivo;
- A mediação seria confidencial enquanto

a conciliação seria eminentemente pública;

- A mediação seria prospectiva, com enfoque no futuro e em soluções, enquanto a conciliação seria com enfoque retrospectivo e voltado à culpa;
- A mediação seria um processo em que os interessados encontram suas próprias soluções enquanto a conciliação seria um processo voltado a esclarecer aos litigantes pontos (fatos, direitos ou interesses) ainda não compreendidos por esses;
- A mediação seria um processo com lastro multidisciplinar, envolvendo as mais distintas áreas como psicologia, administração, direito, matemática, comunicação, entre outros, enquanto a conciliação seria unidisciplinar (ou monodisciplinar) com base no direito.

Não é nosso objetivo escrever um tratado sobre a mediação e seus conceitos, mas sim apenas traçar diretrizes para que os dados a seguir descritos possam ser compreendidos.

Para uma melhor compreensão da pesquisa é necessária também a distinção entre sessões pré-processuais e sessões judiciais. A sessão pré-processual ocorre antes de ser ajuizada qualquer ação perante o poder judiciário, funcionando da seguinte forma:

Quem possui o interesse em uma sessão de mediação cível ou no âmbito familiar deverá comparecer no Centro Judiciário de Solução de Conflito (CEJUSC) pessoalmente,

munido de seus documentos pessoais e solicitar o agendamento para uma sessão que não será obrigatória/necessária a presença do advogado.

Com o agendamento é entregue a parte um convite para que o solicitante faça a entrega ao solicitado a fim de que este compareça ao CEJUSC em determinada data e local. Trata-se de um convite, se a parte não comparecer o procedimento finaliza ali e o solicitante deve buscar outras vias para garantir seus direitos.

Após isso, se na sessão realizada as partes chegaram a um acordo, este, será encaminhado para a apreciação e homologação do juiz responsável pelo centro. Caso existam menores ou incapazes envolvidos, antes da apreciação do magistrado, este acordo será remetido ao Ministério Público, que somente após um parecer favorável, o acordo será encaminhado ao juiz.

Quando se trata de sessões judiciais, seja na mediação ou conciliação, a determinação para a realização da sessão ocorrerá no próprio curso do processo, pelo juiz, sendo o processo ao CEJUSC para realização da audiência. As partes não são convidadas e sim intimadas pelo juiz, por meio de mandado judicial. Havendo ou não acordo, o processo será devolvido para sua Vara de origem, e o magistrado dará o encaminhamento devido prolatando a sentença de homologação de acordo ou proferindo despacho de impulso do processo no caso de não-acordo ou não comparecimento.

2.2.2 Ferramentas da mediação

segundo a explanação de preceitos fundamentais é importante dar destaque para as ferramentas aplicadas pelos mediadores durante a mediação uma vez que tais ferramentas é que fazem da mediação esta técnica tão poderosa para o tratamento dos conflitos entre as partes. Para alcançar os resultados pretendidos existem ferramentas que o mediador precisa utilizar para seja bem-sucedida a sessão de mediação, passaremos a discorrer sobre elas neste momento com base na leitura do Manual de Mediação Judicial do CNJ 2016 e no material ministrado nos cursos de formação para mediador Judicial.

A primeira ferramenta seria da *recontextualização* (ou parafraseamento). O mediador sempre que for retransmitir à uma das partes uma informação que foi trazida pelas partes, o mediador deve se preocupar em apresentar estes dados numa perspectiva nova, mais

clara e compreensível; com enfoque prospectivo voltado às soluções, sem jamais repetir palavras negativas ou que possam ofender. O ato de reenquadrar ou recontextualizar pode trazer mais clareza para as partes daquilo que elas realmente querem.

Como ferramenta o mediador também poderá realizar *Sessões individuais* (ou caucus). São momentos em que o mediador se reúne com apenas uma das partes sem que esteja presente a outra parte. Para manter a imparcialidade as sessões individuais obrigatoriamente são realizadas com ambas as partes e tem a função de, dentre outros, permitir a expressão de fortes emoções sem aumentar o conflito, eliminar comunicação improdutiva e disponibilizar a oportunidade de identificar e esclarecer questões.

A inversão de papéis consiste em outra técnica voltada a estimular a empatia entre as partes, por intermédio de orientação, para que cada uma perceba o contexto sob a ótica da outra parte. Recomenda-se enfaticamente que esta técnica seja usada prioritariamente em sessões privadas e que, ao se aplicar a técnica, o mediador avise a parte que se trata de uma técnica de mediação e que também será utilizada com a outra parte.

A validação de sentimentos pode ser utilizada como ferramenta para identificar os sentimentos que a parte desenvolveu em decorrência da relação conflituosa, e abordá-los como uma consequência natural de interesses legítimos que a parte possui.

O teste de realidade, como ferramenta da mediação, consiste em estimular a parte a proceder com uma comparação do seu “mundo interno” com o “mundo externo” - como percebido pelo mediador, procurando fazer a parte entender se aquelas condições que ela está aceitando serão possíveis na prática e se por exemplo os compromissos que ela está assumindo ela terá condições de cumprir.

A Audição de propostas implícitas é uma ferramenta da mediação bastante sutil que orienta que o mediador deve estar atenta as propostas “veladas” que estariam presentes nas falas das partes, vislumbrando possibilidades que as partes não estão enxergando.

O afago consiste em uma resposta positiva do mediador a um comportamento produtivo, eficiente ou positivo da parte ou do próprio advogado. Preferencialmente deve ser feito nas sessões privadas para não prejudicar a parcialidade.

Como forma de obter informações privilegiadas acerca do assunto tratado, os mediadores utilizam a técnica que chamam de “perguntas abertas” ou “geração de opções” baseadas em perguntas do tipo “conte-me mais sobre determinada situação”, e assim, através das respostas é possível captar a maior quantidade de informações sobre o assunto e gerar opções para um possível acordo.

Mostra-se recomendável que o mediador tenha um discurso voltado a normalizar o conflito e estimular as partes a perceber tal conflito como uma oportunidade de melhoria da relação entre elas e com terceiros. Esta é a ferramenta da normalização.

Através da ferramenta da organização de questões, o mediador auxilia as partes a não perderem o foco da disputa, passando a discutir outros aspectos da disputa que as tenham aborrecido e deixando de lado as questões que efetivamente precisam ser abordadas na conciliação para debaterem.

O enfoque prospectivo voltado para o futuro deve estar presente no discurso do mediador buscando como ferramenta a não discussão de todos os nuances da relação e sim medidas para lidar com a situação daqui por diante.

Alguns conciliadores, desconfortáveis com o silêncio, muitas vezes apresentam novas perguntas ou complementam a pergunta anterior. Na medida certa, o silêncio pode servir como um aliado no aprofundamento das respostas das partes.

A escuta ativa também deve ser permanentemente a postura do mediador. Definida como a capacidade de o mediador escutar e compreender a mensagem que as partes transmitem, sejam elas verbais ou não, conduzindo o diálogo de uma maneira serena permitindo que as partes expressem suas intenções e vontades.

O resumo é outra ferramenta da mediação, onde são resumidos os pontos importantes do caso, é por meio dele que o mediador consegue narrar os fatos e argumentos trazidos pelas partes, seu maior objetivo é construção de consenso, e principalmente verificar se o mediador está compreendendo a situação.

A utilização de técnicas adequadas na conciliação, como as ferramentas da mediação, pressupõe na essência que os profissionais não se afastem dos princípios norteadores dos métodos mediativos, dispostos no Código de Ética da Resolução 125 de 29/11/2010,

ressaltando-se especialmente:

- **Confidencialidade:** tudo o que for trazido, gerado, conversado entre as partes durante a conciliação ou mediação fica adstrito ao processo;
- **Imparcialidade:** o conciliador/mediador não toma partido de nenhuma das partes;
- **Voluntariedade:** as partes permanecem no processo mediativo se assim desejarem;
- **Autonomia da vontade das partes:** a decisão final, qualquer que seja ela, cabe tão somente às partes, sendo vedado ao conciliador e ao mediador qualquer imposição.

Ante a explanação destes conceitos fundamentais e das ferramentas da mediação temos elementos agora para entender como são diferentes as propostas da mediação e conciliação, estando aptos para seguir acerca da análise dos dados.

2.3 Resultados apresentados e metodologia de coleta

A intenção de proceder a coleta de dados é realizar um trabalho que não seja meramente descritivo e sim trazer elementos de uma pesquisa empírica que possa esclarecer:

- Quando se trata de sessões pré-processuais tem-se um índice de acordo maior? Antes do processo judicial é maior a possibilidade de um acordo?
- Quando se trata de mediação, as ferramentas específicas propiciam um maior índice de acordos? Ou quando se realiza a mediação o índice de acordo é maior?

Nosso interesse é observar se a mediação tem contribuído de forma eficiente para a diminuição da sobrecarga processual e para o tratamento adequado dos conflitos.

2.3.1 Metodologia de coleta de dados

O CEJUSC da comarca de Primavera do Leste atua como um pacificador social, viabilizando o acesso à justiça, e a solução dos conflitos por meio de procedimentos mais simples e informais. É importante ressaltar que a cidade de Primavera do Leste-MT está localizada há 240km da Capital Cuiabá e sua população, conforme estimativas do IBGE de 2018, era de 61 038 habitantes.

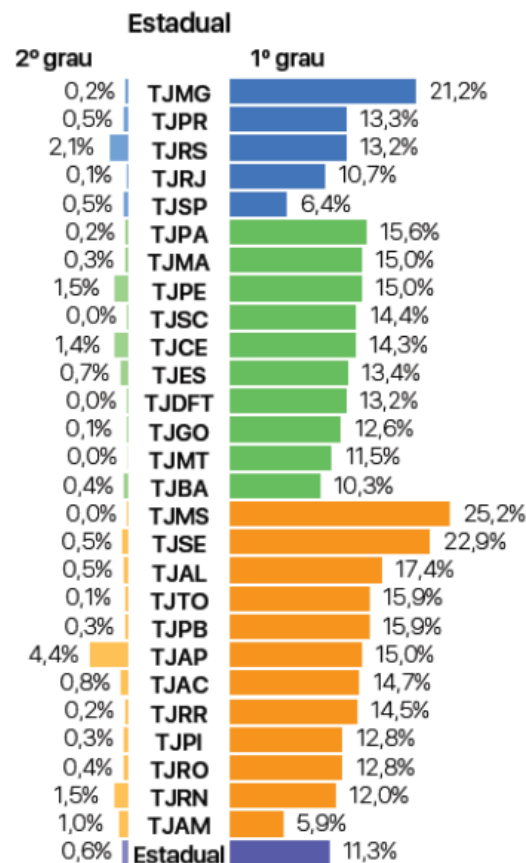
A fim de demonstrar a eficácia do CEJUSC em termos de audiências realizadas e acordos obtidos, utilizou-se dados internos do Centro, mediante pesquisa no Sistema de Gerenciamento de Procedimentos do CEJUSC, disponível <http://conciliacao.tjmt.jus.br/>.

Na aba relatórios foram analisados os procedimentos iniciados no ano de 2018, no período entre 01/01/2018 até 31/12/2018. O próprio sistema gera um relatório extratificado separando mediação de conciliação e dizendo se foi o caso de acordo ou não. Tal sistema é alimentado pelos servidores quando finalizam o procedimento para que este seja homologado. Analisando o termo e seguindo informações do mediador cada demanda é classificado como mediação ou conciliação.

Ao utilizar o índice do acordo ou não acordo, não queremos de nenhuma maneira dizer que o objetivo do CEJUSC é a quantidade de acordos em si mas sim o atendimento a população que nos procura com os diferentes projetos. Por outro lado, sabemos também que uma das funções do CEJUSC é a diminuição da sobrecarga processual e o pronto atendimento da população, nas demandas pré-processuais que podem resolver suas questões sem a necessidade de judicializar a causa.

Antes de passar para apresentação dos dados do CEJUSC faremos uma breve explanação sobre os índices de acordo a nível nacional mediante os dados trazidos pelos relatório Justiça em Números 2019, p. 146 traz o índice de conciliação nas fases de execução e de conhecimento, no primeiro grau, em média é de 11,3%.

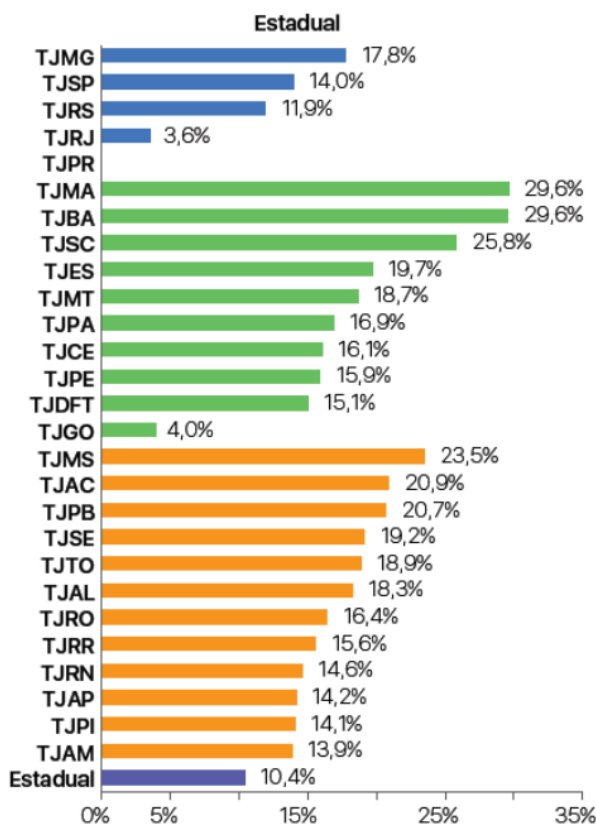
Gráfico 1 Índice de conciliação nas fases de execução e de conhecimento, no primeiro grau



Fonte: Relatório da Justiça em Números 2019 do CNJ, p. 146

Segundo o relatório Justiça em Números de 2019, p.147: Índice de conciliação Total, *incluída a fase pré-processual*, por tribunal, em média 10,4%

Gráfico 2 Índice de conciliação Total, incluída a fase pré-processual, por tribunal



Os dados apresentados pelo CNJ acima se forem analisados apenas pela média, levam a crer que quando se inclui a fase pré-processual o índice de conciliação cai para 10,4% em relação ao índice de conciliação dos judiciais que é de 11,3%.

Ocorre que se observarmos com mais cuidado individualmente percebe-se que o índice estadual caiu porque alguns tribunais tem o índice de acordo muito baixos na fase pré-processual. Se observarmos comparativamente os Estados em si, teremos outros resultados. Mato Grosso na fase judicial sustenta índice de 11,5% e quando engloba a fase pré-processual o índice sobe para 18,7%. São Paulo da mesma forma o índice de conciliação judicial é de 6,4% enquanto quando engloba a fase pré-processual o índice sobe para 14%.

Desta feita para os índices do CNJ mostram que, individualmente para cada Tribunal os índices de acordo aumentam quando se engloba a fase pré-processual.

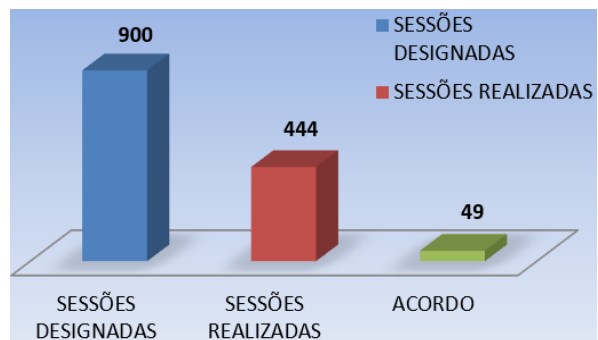
Não foi localizado neste relatório do CNJ informações acerca dos índices de acordo quando se fala de mediação.

Esta é a motivação desde artigo verificar se quando se trata de sessões pré-processuais o índice de acordo maior. E também se as

ferramentas específicas propiciam um maior índice de acordos.

Para isso apresentaremos os dados do CEJUSC de Primavera do Leste no ano de 2018. No ano de 2018 foram designadas 900 audiências de conciliação no âmbito judicial, onde 444 foram realizadas, ou seja, houve o comparecimento de ambas as partes, e somente 49 delas obtiveram acordo, resultando num percentual de 11,04% de acordo.

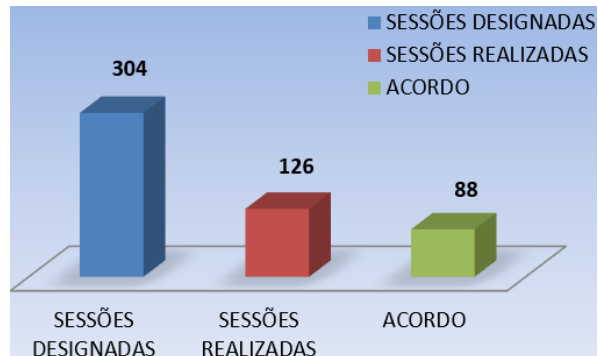
Gráfico 3- Acordos em CONCILIAÇÕES JUDICIAIS em 2018 no CEJUSC local



Fonte: Gráfico confeccionado pelas autoras com base no levantamento de dados

No próximo gráfico ainda na esfera processual, observa-se que foram designadas 304 audiências de mediação, onde que dessas, 126 foram realizadas e 88 delas obtiveram resultado positivo para acordo, perfazendo um total de 69,84% de acordos realizados.

Gráfico 4- Acordos em MEDIAÇÕES JUDICIAIS em 2018 no CEJUSC local



Fonte: Gráfico confeccionado pelas autoras com base no levantamento de dados

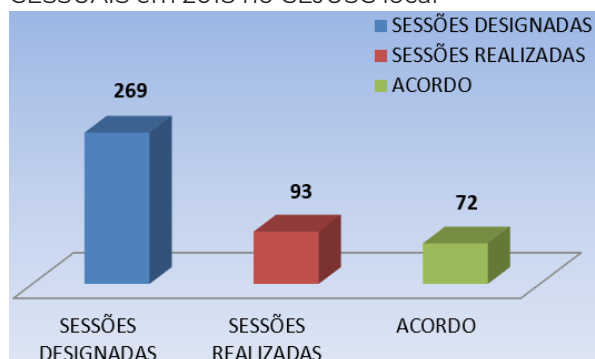
Assim verifica-se que no setor judicial quando se trata de conciliação o índice de acordo é bem pequeno 11,04%, nestes casos estão aquelas ações em que as partes ingresam contra bancos ou empresas grandes em que já foi tentado o acordo anteriormente e as partes muitas vezes não possuem proposta de acordo.

Quando se fala em mediação judicial observa-se um excelente índice de acordo 69,84%, confirmando a hipótese de que a técnicas de mediação, ainda que em processos

judicializados tem oferecido um excelente resultados no tange a acordos, contribuindo para a finalização de vários processos que ficariam tramitando no Judiciário muitas vezes durante anos.

No tocante ao *setor pré-processual*, ou seja, demandas que ainda não foram judicializadas é possível conferir que foram agendadas 269 audiências de conciliação, nas quais, 93 foram realizadas e 72 delas lograram acordo, sucedendo um percentual de 77,42% de acordos formalizados.

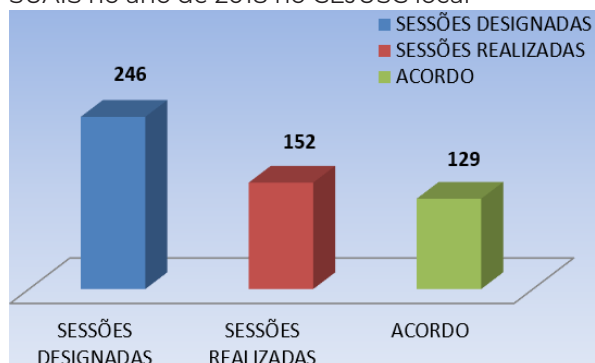
Gráfico 5- Acordos em CONCILIAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS em 2018 no CEJUSC local



Fonte: Gráfico confeccionado pelas autoras com base no levantamento de dados

Quanto as audiências de mediação no ramo pré-processual, estas atingiram o maior percentual de acordos, contando com 84,87% de acordos firmados. Foram designadas 146 audiências de mediação, e sendo realizadas 152 deles, conseguindo uma quantidade de 129 audiências exitosas em relação aos acordos, ou seja, 129 situações que deixaram de serem judicializadas.

Gráfico 6- Acordos em MEDIAÇÕES PRÉ-PROCESSUAIS no ano de 2018 no CEJUSC local



Fonte: Gráfico confeccionado pelas autoras com base no levantamento de dados

É possível notar que quando se em um vínculo anterior, como no caso das questões familiares, mesmo que já encontra-se na esfera processual, ainda é possível obter acordo, sendo assim a melhor saída, uma vez que as partes envolvidas terão um desgaste emocional muito menor do que no decorrer

processual até proferida sentença.

Assim tanto no que se refere à conciliação ou a mediação o setor pré-processual tem índices de acordo significativos (conciliação 77,42%; mediação 84,87%).

Além dos dados locais vale ressaltar que no que tange ao TJMT, um relatório geral disponibilizado pela secretaria do NUPEMEC-TJMT do ano de 2018, disponível na página do TJMT⁴ afirma que naquele ano foram agendadas 59.773 audiências em todo o Estado de Mato Grosso sendo que destas, 32.259 foram realmente realizadas com 69% de acordos (22.403). Este relatório não fez a separação entre mediações e conciliações e nem tampouco se tratavam-se de audiências Pré-processuais ou judiciais.

Outro relatório dos anos de 2013 a 2017 do TJMT, já fez essa mencionada separação entre os dados da pré-processual e judicial. Trazendo o seguinte resultado:

- No que tange as audiências pré-processuais, nos anos mencionados foram agendadas 95.597 sessões, tendo sido realizadas 60.682 com o percentual de acordo de 81%(48.974)
- Em relação a sessões judiciais foram agendadas 54.872, tendo sido realizadas 34.526, com o percentual de 41% (14.054) de acordos
- Estamos desconsiderando os dados dos mutirões que foram extratificados de forma separada.

Assim mesmo em nível estadual os índices de acordo em sessões pré-processuais tem sido bem maior do que aqueles alcançados nos processos judiciais.

2.4. Dificuldades e benefícios da mediação

Assim com os dados apresentados foi possível observar que quando se trata de sessões de mediação mesmo que sejam em processos judiciais os índices de acordo são razoáveis (69,84%). Em comparação com as judiciais as sessões pré-processuais tem-se um índice de acordo maior tanto nas conciliações quanto nas mediações (conciliação 77,42%; mediação 84,87%).

Assim ficou claro que as ferramentas da mediação tem sido eficientes para contribuição no tratamento adequado dos conflitos e na contribuição com a baixa de processos para a diminuição da sobrecarga processual.

⁴ <http://www.tjmt.jus.br/OutrasAreas/C/24124#.XblmQbgp7Bg>. Acesso em 05/10/2019

Os benefícios então na utilização da mediação vão além de simplesmente realizar um acordo. A escolha do atendimento pelo CEJUSC traz vários benefícios, como descreve o Manual de Mediação Judicial do CNJ (2016, p.18),: ausência de custo financeiro, celeridade, sigilo, manutenção de relacionamentos, flexibilidade procedimental, exequibilidade da solução, custos emocionais na composição da disputa, adimplemento espontâneo do resultado e recorribilidade.

Assim, havendo uma disputa na qual as partes sabem que continuarão a ter contato uma com a outra (e.g. disputa entre vizinhos), em regra, recomendase algum processo que assegure elevados índices de manutenção de relacionamentos, tal como a mediação. Então não se trata de simplesmente fazer um acordo mais de propor soluções de forma prospectiva para que as partes continuem a conviver em harmonia após o episódio conflituoso. Trata-se de como já foi dito acima, cuidar do conflito social por traz do processo e não simplesmente finalizar mais um processo judicial, despreocupadamente, sem considerar a exequibilidade desta sentença judicial.

Sabemos que a mediação não será a solução para todos os casos, o que se buscou com esse artigo é demonstrar a eficiência da mediação como técnica de administração de conflitos propiciando uma visão do Poder Judiciário como um centro de resolução de disputas, proporcionando a escolha de diferentes procedimentos para cada caso, baseando-se na premissa de que existem vantagens e desvantagens em cada procedimento que devem ser consideradas em função das características específicas de cada conflito (Manual de Mediação Judicial, CNJ, 2016, p18).

Dando continuidade faremos alguns apontamentos aqui sobre as dificuldades na realização das mediações. Uma das dificuldades que a mediação enfrenta está relacionada com a figura do advogado, mesmo que autocomposição estando prevista em várias disposições legais, tais como, nos artigos 149, 334, 165, 695 e outros no Novo Código de Processo Civil, contudo, em algumas situações ela nem sempre é contemplada com satisfação.

Em alguns casos, observados na prática do CEJUSC, os advogados tendem a se posicionar de forma contrária à mediação, instruindo seus clientes a se posicionarem de forma assertiva de que não tem possibilidade de acordo, antes mesmo de que o mediador possa realizar seu trabalho. Além disso, o fato da mediação propiciar a fala diretamente pelas partes, há, em alguns casos

um desconforto do advogado, talvez imaginando que seu cliente poderia pensar que ele não estaria atuando como um profissional diligente.

A figura do advogado é de suma importância para o processo de mediação e conciliação, uma vez que da maneira em que as propostas e alternativas são apresentadas e não muitas vezes não vislumbradas pelas partes, os advogados possuem um papel decisivo, trazendo a segurança de que seu cliente não se encontra desprevenido e nem mesmo abrindo mão de seus direitos. Caso a parte é bem orientada pelo advogado já chega no CEJUSC mais aberta as técnicas que possibilitam a realização do acordo e o fim da demanda processual. Contudo, muitas vezes o advogado sem se dar conta de que os interesses que possui são os mesmos, atuando em processos heterocompositivos ou autocompositivos não consegue enxergar a mediação e a conciliação com bons olhos.

O comportamento de alguns advogados pode ser compreendido se for observado que por muitos anos o meio de solução de conflitos foi somente o heterocompositivo, ou seja, quando um terceiro imparcial possui o poder de decisão e quando se deparam com a situação em que as próprias partes chegam a um acordo, através de suas vontades, a tendência natural é duvidar de isso seja a melhor alternativa para solução do litígio ou a melhor alternativa para seu cliente.

Por outro lado, vários advogados já tem vislumbrado o CEJUSC como um meio de atender os clientes que os procuram de forma célere e garantindo no momento da sessão de mediação seus honorários sem necessitar de aguardar a sentença judicial.

A desinformação das partes também é uma dificuldade para a aplicação da mediação. A própria existência dos CEJUSC ainda é pouco divulgada, necessitando muitas vezes de um pouco mais de publicidade local, o que sempre procuramos remediar com a participação de eventos e mutirões da Prefeitura local.

A confusão das funções do CEJUSC pela população também é uma dificuldade porque alguns acreditam que devemos atuar semelhantemente a Defensoria Pública.

A falta de regulamentação da carreira do mediador judicial, com a inexistência de remuneração aos mediadores, pelo menos dentro do Estado de Mato Grosso talvez seja a principal dificuldade. É muito difícil sustentar

um trabalho de qualidade contando apenas com o mediador voluntário. Tal fato tem causado a sobrecarga dos servidores/gestores do CEJUSC que muitas vezes realizam várias mediações por semana, suportando grande carga emocional, porque não conseguem naquele dia um mediador certificado que possa vir ao CEJUSC. Outro fato que infelizmente tem acontecido em algumas comarcas é que conciliadores que não possuem formação de mediador são credenciados para o CEJUSC e acabam realizando não só conciliações mas sessões, ligadas ao art. 334 do CPC que poderiam ser verdadeiras mediações com maior capacidade de acordo entre as partes e restabelecimento de vínculos entre as partes.

Seria necessário também uma melhor estruturação dos CEJUSC que em sua maioria trabalha com grande demanda e quadro de pessoal reduzido. Quando se trabalha a fundo com o conflito social entre as partes a carga emocional absorvida pelo mediador e pela equipe de trabalho do CEJUSC é realmente muito grande.

3. Conclusão

Para finalizar esse trabalho é preciso que se faça um cruzamento dos objetivos propostos, doutrina analisada e dados recolhidos.

Quando se pretende responder perguntas ligadas a eficiência da cultura da pacificação social no Brasil o que se pretende não é questionar a idoneidade de um programa já reconhecido nacionalmente. O objetivo é contribuir com dados objetivos para demonstrar que as sessões de mediação não são, como alguns advogados afirmam apenas mais um passo processual que acaba atrasando ainda mais o processo.

Nosso objetivo foi comprovar com números que os CEJUSC têm obtido a eficiência desejada pelo Poder Judiciário, contribuindo com a baixa de vários processos e ainda mais com o tratamento dos conflitos de forma mais adequada.

Ao trazer dados comparativos entre as sessões judiciais e pré-processuais pode-se concluir que no momento pré-processual tanto no que tange a conciliação quanto a mediação os índices de acordo são maiores (conciliação 77,42%; mediação 84,87%). Isso nos leva a concluir que cada vez mais devem ser privilegiadas ações de capacitação de advogados e partes para que procurem primeiramente os CEJUSC antes de ingressarem com as ações judiciais.

Os números mostram que depois que o conflito já foi judicializado a possibilidade de acordo é menor. Como se as partes internamente dissessem que já que o processo está em andamento mais seguro para todos é que aguardem a posição do Juiz. Pela literatura acima apresentado ficou claro que esta posição não vale para todos os casos. Principalmente em questões familiares as próprias partes de forma criativa têm mais condições de decidir uma saída que seja mais adequada as partes. Além disso, a motivação para que seja realizada a mediação é a preservação do bom relacionamento familiar. Nos casos dos pedidos de divórcio, pensão ou guarda esta restauração do bom relacionamento familiar contribui com a garantia dos direitos das crianças e adolescentes envolvidos, preservando a integridade desses filhos que poderiam sofrer com os conflitos entre os pais e conviver com atos de alienação parental.

Mesmo nos conflitos já judicializados os dados mostram que no caso de mediação é possível conseguir um índice de acordo satisfatório (69,84% de acordos realizados). Tal índice demonstra que a mediação deve ser cada vez mais incentivada mesmo nos casos já judicializados.

Se pensarmos em termos de custo para o Judiciário, uma sessão de mediação pode durar até 3 horas. Ainda que se passe a remunerar os mediadores, providência que deve ser tomada urgentemente pelo Judiciário a fim de se manter a continuidade/qualidade do trabalho que vêm se realizando, o custo do processo ainda será menor frente as demandas que necessitam da atenção do magistrado.

Incentivando-se a mediação, é possível fazer o retorno para as partes desta responsabilidade de solucionar os seus conflitos, empoderando cada uma das partes para que possa junto com o outro conflitante construir pontes para a solução do problema apresentado.

Em contrapartida, a mediação contribui para a diminuição da sobrecarga processual, deixando para os magistrados a atuação em casos que as partes não obtiveram êxito em encontrar uma saída para a questão ou também nos casos em que são necessários estudos psicossociais, perícias específicas ou questões legais que precisam ser decisivas.

Quem trabalha com a mediação diariamente já experimenta os frutos nos feedbacks oferecidos pelas partes de que as técnicas de mediação são poderosas para retirar as partes de suas bases posicionadas e validando sentimentos buscam interesses que estavam

escondidos debaixo de falhas na comunicação e mágoas.

Os números apresentados apesar de singelos e referentes a um único CEJUSC funcionam como uma amostra para afirmar que vale a pena continuar investindo nesta cultura da pacificação social, que através do CEJUSC e de seus projetos tem oferecido a população outras maneiras mais desburocratizadas de administrar seus conflitos.

Referências

CARNELUTTI, Francesco. **Como se faz um processo**. Trad.: Hiltomar Martins Oliveira, 2 ed. Belo Horizonte: Líder Cultura Jurídica, 2001.

CAMARGO, Bruna. **Realmente vale a pena usar a mediação em conflitos familiares? Os conflitos de família e a resolução consensual**. Jusbrasil – Rio de Janeiro, 2019. Disponível: <https://brunarcamargo.jusbrasil.com.br/artigos/701809714/realmente-vale-a-pena-usar-a-mediacao-em-conflitos-familiares> acesso em: 16/10/2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Azevedo, André Gomma de (Org.). **Manual de Mediação Judicial**, 6ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2016.

CALAMANDREI, Piero. **Processo y democracia**. Buenos Aires: Europa-América, 1960.

CARNELUTTI, Francesco. **Sistema de derecho procesal civil**. Buenos Aires: Uteha, 1944.

Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - Cuiabá, TJMT. Disponível <<http://www.tjmt.jus.br/institucional/C/38025/Sub-Site/#.XbL-wpJKgsh>> acesso em 15/10/2019.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de Direito Processual Civil**. 3 ed. Volume 1. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

Justiça em Números 2016. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019, p.71 Disponível em: <https://www.conjur.com.br/justicaemnumeros-2016>. Acesso em 20/10/2019.

Justiça em Números 2019. Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2019, Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/>

conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em 20/10/2019.

LÓPEZ B. Manuel *et al* (org.). **Justicia Comunitária y Jueces de Paz**: las técnicas de la paciencia. Medellín: IPC/Corporación Región, 2000.

Notícias Tribunal de Justiça de Mato Grosso – Cuiabá, TJMT, 2019. Disponível em <<http://www.tjmt.jus.br/noticias/57686#.XbBtJ-5JKiM8>> acesso em 21/10/2019.

Ordem de Serviço nº 002/2017 – Cuiabá, NUPEMEC, 2017. Disponível em <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/98/814/file/Normas%20Legais%20e%20Administrativas/Ordem%20de%20Servi%C3%A7o%20n_%20002-2017%20-%20Regulamenta%20o%20Programa%20de%20Est%C3%A1gio%20Auto%20supervisionado%20e%20demais.pdf> acesso em 09/10/2019.

Portaria Nº 004/2014 - Cuiabá, NUPEMEC, 2014. Disponível <http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/98/814/file/Normas%20Legais%20e%20Administrativas/Portaria%20n_%20004-2014.pdf> acesso em 07/10/2019.

Relação de CEJUSC instalados no Estado de Mato Grosso – Cuiabá, TJMT. Disponível <<http://www.tjmt.jus.br/Institucional/C/23924#.XbM-GP5JKgsi>> acesso em 20/10/2019.

Relação de mediadores judiciais por Comarca - Cuiabá, NUPEMEC, 2017. Disponível em: <<http://www.tjmt.jus.br/INTRANET.ARQ/CMS/GrupoPaginas/98/814/file/Mediadores%20Certificados%20-%20Publicar%20-%20Por%20Comarca.pdf>> acesso em 13/10/2019.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei (Org.) **Lições Alternativas de Direito Processual**. São Paulo: Acadêmica, 1995.

Marina Soares Vital Borges

Mestre em Direito pela UFSC em 2007. Graduação em Direito pela UFMT em 2001. Desde 2016 é Gestora do CEJUSC de Primavera do Leste-MT. Também é Facilitadora de Círculo de Paz, Supervisora, Instrutora e Mediadora Judicial cadastrada pelo CNJ.

Deizeli Ferreira da Silva

Acadêmica do 9º período do curso de Direito, estagiária do Tribunal de Justiça de Mato Grosso na Comarca de Primavera do Leste/MT e Facilitadora de Círculo de Paz.

Congestionamento processual: uma medida pelo tempo

Marcos Antonio de Souza Silva

Resumo: As análises apresentadas trazem uma nova perspectiva para o que hoje o Judiciário brasileiro conhece por taxa de congestionamento. Atualmente traduzida em um percentual, buscou-se apresentar o indicador sob uma ótica que vislumbra o tempo. Objetiva-se facilitar a compreensão do que seja congestionamento por parte dos diversos atores envolvidos: magistrados, servidores, advogados e jurisdicionados. Para tanto, será demonstrado como se chega à atual fórmula da taxa de congestionamento, apresentadas situações hipotéticas e, finalmente, será apresentada uma construção que permite a comparação entre unidades judiciárias sem perda de generalidade e que possibilitará avaliar situações futuras com base na produtividade atual.

Palavras-Chave: taxa de congestionamento; efetividade; tempo; produtividade.

Abstract: The analyzes presented bring a new perspective to what the Brazilian judiciary now knows by congestion rate. Currently translated into a percentage, the aim was to present the indicator from a perspective that glimpses time. The objective is to facilitate the understanding of what is congestion by the various actors involved: magistrates, civil servants, lawyers and jurisdictions. Therefore, it will be demonstrated how to arrive at the current congestion rate formula, hypothetical situations will be presented and, finally, a construction will be presented that allows the comparison between judicial units without loss of generality and that will make it possible to evaluate future situations based on current productivity.

Keywords: congestion rate; effectiveness; time; productivity.

1 introdução

Em estudo anterior, foram analisadas inconsistências relativas ao indicador “taxa de congestionamento processual”. O processo de melhoria contínua é intrínseco a todo indicador, sendo necessárias, portanto, análises frequentes a fim de aprimoramento para a mensuração da realidade.

Assim, ao analisar dados do Tribunal Regional do Trabalho da 16ª Região, foi verificada a redução na taxa de congestionamento processual de 2º grau, de um ano para o seguinte, mesmo com o aumento do número de processos pendentes de baixa. O intuito da utilização do indicador é, de maneira resumida, apontar o percentual de trabalho não atendido em determinado período de tempo. Terminar o ano com mais processos pendentes do que havia no início significa que foram baixados menos processos que os casos novos recebidos, isto é, a entrada superou a saída. Era de se esperar, portanto, que o indicador de congestionamento apresentasse elevação, o que não ocorreu.

Para além dessa constatação fática, este estudo traz à tona o significado de congestionamento, recorrendo a algumas figuras que possam representar uma analogia consistente. Objetiva, principalmente, apresentar uma nova forma de enxergar o congestionamento nas diversas unidades judiciárias distribuídas pelo país.

Nesta oportunidade, o estudo se limita a apontar algumas incongruências e a defender o aprimoramento das análises estatísticas.

Tendo em mente o intuito de avançar no referencial teórico, prossegue-se na análise do indicador de congestionamento de unidades judiciárias. Entendemos extremamente importante avaliar de que forma o congestionamento pode passar a refletir efetividade e de que maneira pode ser utilizado para a redução dos prazos processuais.

Analisar essa taxa justifica-se pelo fato de que tanto o Conselho Nacional de Justiça – CNJ quanto os tribunais se utilizam dela como indicador para mensuração de efetividade, produtividade, distribuição de servidores entre 1ª e 2ª instâncias (Resolução CNJ nº 219) e até mesmo para criação de cargos para os tribunais (Resolução CNJ nº 184).

A possibilidade de a redução da taxa de congestionamento ocultar um aumento no estoque processual revela a necessidade de aperfeiçoamento desse indicador. Diante da esperança da sociedade na vazão à demanda processual pelo Judiciário, a percepção de acréscimo na quantidade de processos pendentes para o próximo ano, ao mesmo tempo em que houve diminuição da taxa de congestionamento, vai de encontro a esse anseio.

A taxa de congestionamento, tal como é mensurada e aplicada atualmente, reflete uma atividade realizada num período de tempo que já se passou. Como proposta de melhoria, este trabalho apresenta outra forma de representar o congestionamento, sob uma ótica que vislumbra um trabalho a ser feito, com uma visão para o futuro.

2 Taxa de congestionamento processual

É necessário medir para gerenciar. No entanto, é preciso, antes de iniciar a medição, conhecer o objeto a ser medido para que o resultado seja adequado ao propósito. A escolha da métrica pode ser decisiva para o alcance de um resultado almejado.

As limitações de uma medida quantitativa são facilmente perceptíveis. Os números podem mostrar estados *ex ante* e *ex poste*, porém não dizem as causas de mudanças entre tais momentos, nem tampouco a quais fatores apresentam sensibilidade. Para se alcançar maior proximidade dos fenômenos reais, é necessário incorporar uma quantidade bastante considerável de variáveis (o que dificultaria sua operacionalidade), além de alguns aspectos serem de difícil quantificação, como a felicidade e satisfação pessoal. (FINNISH, 2002, p. 20 *apud* SOARES, 2002, p. 5).

A despeito de sua larga utilização para mensurar a efetividade dos tribunais brasileiros, a taxa de congestionamento processual, como todo indicador, apresenta pontos de melhoria. O primeiro deles, para a finalidade deste artigo, é a sua significância. Alguns indicadores, como, por exemplo, “baixados por magistrado”, “baixados por servidor”, “prazo médio de julgamento”, “consumo de papel em resmas per capita”, apresentam, já na sua nomenclatura, um indicativo para o destinatário.

A discussão acerca do que é a efetividade é abrangente. Segundo Fredie Didier Jr. (2017, p. 117), “Efetivo é o processo que realiza o direito afirmado e reconhecido judicialmente” (2017, p. 117). Segundo Barroso, a efetividade é “a realização do direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social” (2013, p. 243). Já para Cassio Scarpinella Bueno, a definição para efetividade ressalta que “repousa em verificar que, uma vez obtido o reconhecimento do direito indicado como ameaçado ou lesionado, seus resultados devem ser efetivos, isto é, concretos, palpáveis, sensíveis no plano exterior do processo” (2018, p. 61).

A taxa de congestionamento, em tese, mensura essa efetividade traduzindo-a em um percentual e, conforme descrição no *site* do CNJ:

a taxa de congestionamento mede a efetividade do tribunal em um período, levando-se em conta o total de casos novos que

ingressaram, os casos baixados e o estoque pendente ao final do período anterior ao período base. (BRASIL, 2010, p.1).

O resultado pode ser compreendido de maneira intuitiva, por assim dizer. Indicadores que têm seu resultado determinado na forma de um percentual, em geral, possuem a desvantagem de não comunicar do que ele se trata. Assim é a taxa de congestionamento: dizer que uma unidade judiciária possui uma taxa de congestionamento de 80% tem um significado pouco representativo para o público.

Os conceitos sobre essa taxa estão descritos na Resolução nº 76 do CNJ, podendo ser observadas algumas subdivisões, dentre outras: taxa de congestionamento total, taxa de congestionamento na fase de conhecimento, taxa de congestionamento na fase de execução, taxa de congestionamento no 2º Grau e taxa de congestionamento líquida.

No portal do CNJ, no primeiro relatório Justiça em Números, publicado no ano de 2004, ano-base 2003, já se verifica a existência do termo “Taxa de Congestionamento”. Em outra parte do portal, o CNJ faz a seguinte observação num esclarecimento sobre o indicador:

[...]ele tem analogia direta com uma caixa d’água, que quando dá vazão ao volume que entra e mantém um nível baixo, resulta numa baixa taxa de congestionamento. Ao contrário, quando não dá vazão ao que entra e ainda mantém um estoque alto resulta numa alta taxa de congestionamento. (BRASIL, 2004, p.1).

Até abril de 2015, a taxa de congestionamento era medida por uma fórmula que continha três variáveis:

$$TxCong = 1 - \frac{TBaix}{(CN + CPant)}$$

Em que:

TBaix – Total de Processos Baixados;

CN – Casos Novos;

CPant – Casos Pendentes do período anterior.

Após atualização da Resolução CNJ nº 76, passou-se a utilizar uma nova fórmula, que será demonstrada mais adiante, mais simples, com apenas duas variáveis, mas que apresenta um mesmo resultado se comparada com a fórmula anterior.

O denominador ($CN + CPant$) consiste na totalidade de processos disponíveis para se

trabalhar, correspondendo a 100% do acervo processual e é o limite (lógico de produção), sendo impossível fazer mais, porque não há mais. Durante um ano, o acervo processual de uma unidade judiciária é formado por todos os processos que entraram nesse mesmo ano, somados aos processos que restaram pendentes do ano anterior.

Já o numerador “T Baix” representa a parcela de processos baixados¹ num dado período. Essa fração, ou esse valor percentual, indica quantos processos, a cada 100, não serão deixados para o próximo período/ano.

Nesse ponto, cabe mais uma ponderação: a fração poderia ser chamada de Atendimento à Demanda², uma vez que a demanda consistiria na soma entre casos novos e pendentes. Os processos que não foram finalizados, que permanecem pendentes para o próximo ano, constituem a demanda não atendida. A taxa de congestionamento, nesse contexto, seria um “Índice de Não Atendimento à Demanda”.

Esse raciocínio, todavia, não espelha a ideia de efetividade, ou a falta dela. Dizer que 60% dos processos permaneceram para o próximo ano nada diz sobre a capacidade da unidade em lidar com esse estoque.

Consideremos, ainda, a situação fictícia do Quadro 1:

Quadro 1 – Simulação da taxa de congestionamento de unidades fictícias

Unidade	Processos Pendentes no ano yyyy	Processos Baixados no ano yyyy	Taxa de Congestionamento
A	50	8	86,21%
B	10.000	1.800	84,75%

Fonte: dados fictícios.

O que esses percentuais da taxa de congestionamento sugeririam para a sociedade quando eles são apresentados? Esses percentuais podem ser parâmetros de comparação entre as unidades? Em qual dessas unidades circulariam mais pessoas (advogados, partes, etc.)? As taxas refletem a ideia que temos sobre volume processual, produtividade, congestionamento?

2.2 Fórmulas da taxa de congestionamento

A partir do mês de abril de 2015, a Resolução nº 76 do Conselho Nacional de Justiça “alterou” a fórmula da taxa de congestionamento para:

$$\frac{CPat}{(T\text{Baix} + CPat)}$$

Em que:

T Baix – Total de Processos Baixados;
 CPat – Casos Pendentes do período atual;
 CN – Casos Novos;
 CPant – Casos Pendentes do período anterior.

Na verdade, ocorreu apenas uma transformação matemática reduzindo o quantitativo de variáveis de 3 para 2, conforme demonstração a seguir:

$$TxCong = 1 - \frac{T\text{Baix}}{(CN + CPant)}$$

De sorte que, $CPat = CPant + CN - T\text{Baix}$

Portanto, segue que,

$$CPat + T\text{Baix} = CPant + CN$$

Substituindo, teremos:

$$TxCong = 1 - \frac{T\text{Baix}}{(CPat + T\text{Baix})}$$

$$TxCong = \frac{CPat + T\text{Baix} - T\text{Baix}}{(CPat + T\text{Baix})}$$

$$TxCong = \frac{CPat}{(CPat + T\text{Baix})}$$

Como se queria

demonstrar!

Fórmula atual, conforme Resolução CNJ nº 76. C.Q.D

A redução no número de variáveis minimiza possíveis inconsistências nos dados que são informados a cada semestre pelos tribunais para o Justiça em Números e mensalmente pelo módulo produtividade, ambos sistemas gerenciados pelo CNJ.

Ocorria frequentemente a situação na qual os processos pendentes num período atual não correspondia à soma dos processos pendentes do período anterior com os casos novos e os processos baixados.

As variáveis CPat e T Baix possuem glossários de descrição na Resolução CNJ nº 76, sendo que se consideram pendentes:

todos os processos que não tiveram movimentos de baixa até final do período-base, segundo os conceitos de baixa definidos nos glossários do grupo de variáveis T Baix

– Total de Processos Baixados. Consideram-se também como pendentes os processos, que mesmos já baixados anteriormente, retornaram à tramitação em virtude de ocorrência das seguintes situações: a) em caso de sentença anulada ou b) retorno do processo para instância inferior para aguardar o julgamento do TST em recurso de revista repetitivo ou do STF em repercussão geral. (BRASIL, 2015,p.41).

Para a variável Total de Baixados – T_{Baix} há um grupo de descrições, pois elas variam de acordo com as fases ou com as instâncias, tais como: T_{Baix2}^o, T_{BaixC1}^o, T_{BaixJud1}^o, etc. A descrição da variável T_{BaixC1}^o está assim redigida:

T_{BaixC1}^o – Processos de Conhecimento Baixados no 1^o Grau: Os processos de conhecimento, cautelares, mandamentais e ações constitucionais que foram baixados pelo 1^o Grau no período-base (semestre), incluídos os embargos de terceiros. Consideram-se baixados os processos: a) remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; b) remetidos para as instâncias superiores; c) arquivados definitivamente; d) em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução. Não se constituem por baixas as remessas para cumprimento de diligências, as entregas para carga/vista, os sobrestamentos, as suspensões e os arquivamentos provisórios. Havendo mais de um movimento de baixa no mesmo processo, apenas o primeiro deve ser considerado. Incluem-se apenas as baixas nas classes processuais compreendidas na variável Cn_{C1}^o – Casos novos de conhecimento no 1^o grau. Indicadores relacionados: K_{C1}^o, TC_{C1}^o, TCL_{C1}^o, IP_{M1}^o, IPS_{Jud1}^o, IAD₁^o. (BRASIL, 2015,p.50).

Essas definições são de fundamental importância para determinar o que incluir nas variáveis e, somente após isso, fazer os cálculos necessários.

3 Como caracterizar o congestionamento?

A proposta consiste em, com base na dinâmica do trabalho judiciário, implementar medição que melhor representa o demonstrativo de taxa de congestionamento.

O trabalho do Poder Judiciário é, grosso modo, receber ações e solucionar os pedidos. Durante um ano, o acervo processual de uma unidade judiciária é formado por todos os processos que entraram nesse mesmo ano e não foram baixados, somados aos processos que restaram pendentes dos anos anteriores.

O acervo processual é o limite lógico

de produção, como citado: é impossível fazer mais, porque não há mais. Há, porém, uma suposição implícita (e equivocada) no modelo da taxa de congestionamento: a de que seria possível baixar 100% dos processos. O exercício jurisdicional, por determinações legais, demanda um prazo para a solução dos litígios. Mesmo que todos os atos do juízo fossem cumpridos imediatamente, haveria uma certa quantidade de processos que não poderiam ser resolvidos no mesmo período de referência devido a essa limitação intrínseca às regras judiciais de negócio.

Existiria, portanto, pela natureza do objeto, um passivo necessário, de modo que a taxa de congestionamento jamais chegaria a zero. Assim, a taxa de congestionamento só faria sentido, permitindo o alcance da meta de 0%, caso fosse possível desconsiderar esses processos que não podem ser resolvidos no período.

A verdadeira medida da efetividade seria, portanto, a proximidade entre o valor realizado pela unidade e o “valor limite”. Quanto mais distante do mínimo (aquele congestionamento necessário, composto por processos que não podem ser baixados), maior a taxa de congestionamento. Apesar da ciência de que esse “limite técnico” existe, sua determinação se apresenta, até o momento, inviável.

3.1 Capacidade de produção

Há, ademais, outro limitador no contexto da busca pela efetividade: a capacidade de produção. Ora, não há capacidade infinita de trabalho. Considerando, portanto, que há um

‘teto’ para a quantidade de processos baixados em determinado período, o recebimento de casos novos em montante superior à capacidade de produção da unidade resultaria numa extrapolação do congestionamento, como a água que transborda de uma caixa d’água.

Imaginemos uma casa que tenha uma caixa d’água de 1.000 litros e que a água que venha da rua a encha continuamente na razão de 100 litros por hora. Se ela estiver vazia e não existir torneiras ligadas, em 10 horas ela estará cheia. Se houver torneiras ligadas de forma que elas consigam esvaziar a caixa d’água a uma razão de 50 litros por hora, em 20 horas a caixa estará cheia. Sob essa ótica, imaginemos agora que as torneiras ligadas representam a produção da casa, porém, por mais que elas fiquem ligadas (produzindo) o tempo todo, a caixa d’água sempre estará cheia

(congestionada), até mesmo transbordando.

A partir daí podemos fazer alguns questionamentos: como medir a água que transborda? A taxa de congestionamento da caixa d'água é 100% mesmo havendo torneiras ligadas (produção)?

Ademais, a caixa d'água possui um limite conhecido. Ou a boia impedirá o recebimento de mais água ou a quantidade excedente transbordará e se perderá na contagem.

A unidade judicial, no entanto, deve dar uma resposta para cada processo, e não há como impedir que parem de ser ajuizadas novas ações.

É natural pensar que somente se pode calcular o congestionamento de algo se conhecermos sua capacidade, o seu limite. A analogia com uma caixa d'água não parece ser razoável, pois a água que transborda na caixa se perde, ao passo que os processos que chegam a uma unidade judiciária não, todos têm uma resposta para cada caso em particular.

O congestionamento de uma unidade judiciária poderia ser, pois, a relação entre a diferença de entrada e saída de processos e o total de processos que a unidade seria capaz de "baixar", num determinado período de tempo, consoante a fórmula:

$$\frac{(Entrada - Saída)}{Capacidade}$$

Se $Entrada > Saída$ – congestionamento aumenta;
Se $Entrada < Saída$ – congestionamento diminui.

A saída é sempre menor ou igual à capacidade da unidade judiciária de baixar processos. Isso posto, temos que é possível que uma unidade seja muito produtiva (baixe muitos processos) e mesmo assim sua taxa de congestionamento seja muito alta, fato que ocorre quando a entrada de processos é maior que a saída. O acréscimo de estoque, invariavelmente, mostrará que a unidade atingiu ou atingirá seu limite de 100% de congestionamento quando a capacidade total de produção (baixa processual) for superada pela diferença da entrada pela saída de processos. A capacidade de baixar processos está diretamente relacionada aos insumos, como, por exemplo, computadores, boa rede de acesso à internet, quantitativo de magistrados e de servidores e modelagem dos processos.

Apesar da evidente importância em se considerar a capacidade de produção como limite operacional no cálculo da taxa

de congestionamento, o alto número e a complexidade das variáveis que formam essa capacidade inviabilizam, por ora, sua apuração.

3.2 Taxa de Congestionamento Mínima

A ideia de que o exercício jurisdicional depende, por sua própria natureza, de um passivo necessário, um saldo de processos que não serão resolvidos dentro do mesmo período de referência por determinações legais, leva à conclusão de que a taxa de congestionamento jamais chegaria a zero. A verdadeira medida da efetividade seria, portanto, a proximidade entre o valor realizado e o valor limite aceitável [ou o inverso].

A taxa de congestionamento só faria sentido se desconsiderasse os processos que não podem ser resolvidos no período.

A fórmula relacionaria à taxa de congestionamento atual com a taxa de congestionamento ótima (aquela além da qual não seria possível alcançar). Quanto mais distante do resultado mínimo, pior.

O problema é semelhante à situação anterior: a dificuldade em obter esse valor limite.

3.3 Relação entrada/saída

O congestionamento seria a relação entre entrada (E) e saída (S) de processos: sempre que $E > S$, aumenta-se o congestionamento; se $S > E$, diminui-se, independentemente da análise do estoque processual. É, nesse caso específico, equivalente ao índice de atendimento à demanda.

Porém, as unidades judiciárias não possuem limite para entrada de processos, em um ano podem ingressar 100 novos casos ou, por algum fato alheio à unidade, entrar 1.000. Estabelecer uma relação simples de entradas e saídas ainda não parece ser a maneira ideal para estabelecer uma realidade mais próxima capaz de traduzir o congestionamento.

3.4 O Fator Tempo

Ao compararmos unidades judiciárias, as diversas variáveis apresentarão diferenças. Dada a complexidade da vida e de tudo o que diga respeito ao gênero humano, nunca haverá duas unidades em situação idêntica. O fator que pode unificar uma análise e permitir uma comparação é o tempo. O tempo é igual para todos. E transformar conceitos aparentemente distantes em medidas de tempo proporciona uma compreensão que se aproxima das pessoas e de suas realidades.

Quando se faz uma ligação para uma determinada operadora, seja ela bancária, seja de telefonia, seja até mesmo para pedir uma pizza, uma das grandes preocupações é o tempo. Em quanto tempo, após executar todos os passos, digitar todas as informações solicitadas, ocorrerá o atendimento para cancelar um cartão, um plano de telefonia ou para receber a pizza. Os operadores no outro lado da linha, em geral, estão disponíveis para atender uma fila de solicitações e, se essa fila é muito maior que o número de operadores, chega-se a um congestionamento, cada qual, com a sua natureza.

Nesse momento, não importa um número percentual que represente o não atendimento à demanda; importa em quanto tempo a pessoa será atendida. Dessa forma, parece ser razoável imaginar o congestionamento não como um percentual, mas como uma medida de tempo. Atualmente, há a contagem do “tempo médio de duração do processo”, que seria o tempo esperado de tramitação processual. Essa medida informa qual a duração, em média, da tramitação de um processo, isoladamente.

A mesma ideia de expectativa de produção pode ser aplicada ao acervo processual da unidade. Teríamos o congestionamento da unidade como a medida de tempo necessária para que, zerada a distribuição naquele momento, pudesse ser zerado ou reduzido a um percentual de x%.

Assim sendo, não mais seria o caso de denominar taxa de congestionamento, mas apenas congestionamento, não se confundindo com o tempo de tramitação processual, mas ao período necessário para que uma unidade possa zerar o seu estoque.

Expressando algebricamente:

$$\text{Congestionamento} = \frac{CPat}{\frac{\sum_{i=1}^n T\text{Baix}}{n}} \quad i=1, 2, 3, \dots$$

Em que:

TBaix – Total de Processos Baixados;

CPat – Casos Pendentes do período atual;

n – Período considerado: mês, ano, etc.

A variável CPat (casos pendentes do período atual) representa número de processos. A variável TBaix (total de processos baixados) representa uma quantidade de processos baixados em uma unidade de tempo (em geral, um ano). Assim, a divisão processos/processos/ano irá resultar em uma medida expressa em anos (ou meses, se assim se preferir).

Essa mudança de perspectiva em relação ao cálculo atual traz duas importantes vantagens. Em primeiro lugar, traduz, para a sociedade, o que realmente significa aquele grau de congestionamento. É muito impactante a conclusão de que o total de processos pendentes no Judiciário, mesmo sem a entrada de um único caso novo, demandaria trabalho por tal período de tempo para serem baixados. O indicador, portanto, poderia estampar a relevância do Poder Judiciário e do trabalho de seus integrantes.

Em segundo lugar, permite uma visão prospectiva. A maioria dos indicadores judiciais diz respeito a fatos passados, relaciona-se com uma produção acabada. Diminuir o congestionamento processual, em tempo, passa a ser uma tarefa para o futuro, muito mais que apenas “reduzir a taxa de congestionamento”. A nova visão pode incentivar a adoção de medidas estratégicas relacionadas ao aumento do número de processos baixados.

Assim como o gerente de uma panificadora sabe quantos pães deve produzir para serem consumidos numa manhã de segunda-feira, ou uma concessionária, a quantidade de carros a ser produzida para serem vendidos num determinado ano, ou mesmo uma fabricante de iogurtes, a quantidade necessária para consumo num determinado período de tempo; o gestor de uma unidade judicial sabe, em média, quantos processos serão baixados num determinado período.

É possível estimar que, com x magistrados, y servidores, com k processos que envolvem entes públicos num universo de w processos, com uma rede de internet de velocidade z, além de diversas outras variáveis, uma unidade baixe v processos. E isso já é mensurado num único número que já contempla todos esses pormenores, a quantidade de processos baixados num determinado período.

Para efeito do cálculo do congestionamento, desconsidera-se a quantidade de casos novos que a unidade irá receber do período considerado para CPat em diante, de forma a evitar estimativas para o quantitativo de casos novos a serem recebidos, o que poderia causar distorções. Ilustremos:

Quadro 2 – Simulação de Congestionamento de Unidades Fictícias

Unidade	Pendentes de baixa no período atual (CPat)	Média de baixados (baixados por mês) (T Baix)	Tempo necessário para baixar todos os processos
A	300	10	30 meses
B	2.000	50	40 meses
C	5.000	200	25 meses

Fonte: dados fictícios

Na situação acima, a unidade menos congestionada é a unidade C, pois ela levaria o menor tempo, em relação às demais, para baixar todos os processos pendentes que possui, com base na capacidade que ela tem de baixar processos.

Destaque-se que o tempo necessário para baixar todos os processos pode ser uma “meta” arbitrária que pode ser substituída por uma redução percentual a critério do gestor, ou não arbitrária, com base em critérios específicos, por exemplo, estabelecer como “meta” um valor abaixo do quartil de melhor desempenho do congestionamento num determinado ramo de justiça.

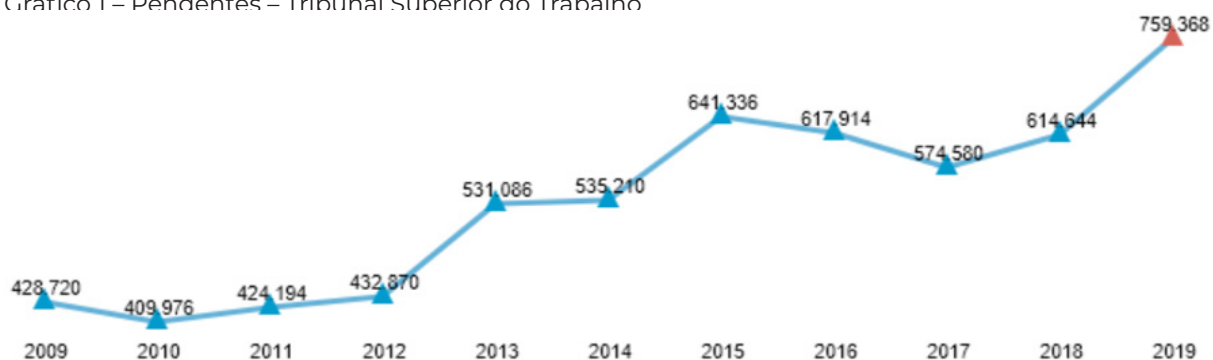
Parece bastante razoável afirmar que uma determinada situação será resolvida em um tempo x. Por outro lado o Quadro 3 demonstra como ficaria a taxa de congestionamento, tal como é calculada atualmente, com os mesmos dados:

Quadro 3 – Simulação de Taxas de Congestionamento

Unidade	Pendentes de baixa no período atual (CPat)	(T Baix)	Taxa de congestionamento
A	300	10	96,77%
B	2.000	50	97,56%
C	5.000	200	96,15%

Fonte: dados fictícios

Gráfico 1 – Pendentes – Tribunal Superior do Trabalho



Verifica-se que as taxas de congestionamento são praticamente as mesmas, transmitindo a ideia de que as unidades estão no limite de suas capacidades e as aproximam consideravelmente em termos de comparação. Ao aplicar a fórmula atual, nota-se que a “ordem de classificação” das unidades é a mesma, porém sua diferença configura-se como insignificante (todas estão muito próximas de 100%). Ao analisar a medida de tempo, percebe-se que a unidade C possui um resultado 20% melhor que a unidade A, e esta apresenta um congestionamento 33% menor que a unidade B.

O que parece ser mais razoável apresentar? Que a unidade A tem uma taxa de congestionamento de 96,77% ou que ela levaria 30 meses para zerar o seu estoque ou reduzi-lo a um percentual x, baseada na sua atual capacidade de baixar processos? Que a unidade A em comparação com a unidade C apresenta praticamente a mesma taxa de congestionamento, ambas na casa dos 96% ou que a unidade A precisaria de 5 meses a mais que a unidade C para reduzir o seu estoque a um percentual y com base na sua atual capacidade de baixar processos?

Para todas as perguntas faz muito mais sentido usar o tempo, pois ele permite comparação entre as unidades, transmite em sua unidade de medida uma mensagem de fácil compreensão, possibilita trabalhar com uma visão de indicador voltada para o futuro e associa o congestionamento a uma “caixa” sem limite.

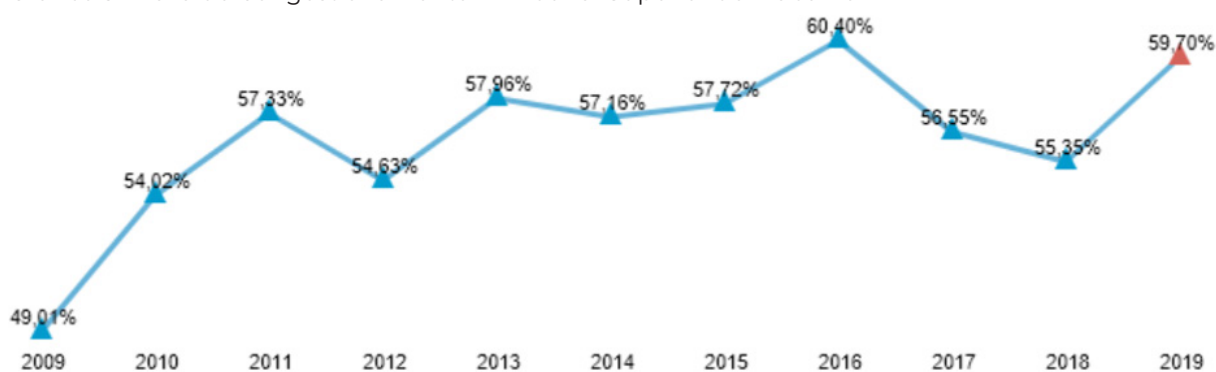
4 Análise de situação real

Dados extraídos do Portal do CNJ³ mostram os seguintes gráficos de processos pendentes baixados e taxa de congestionamento, por ano, no Tribunal Superior do Trabalho:

Gráfico 2 – Total de Baixados – Tribunal Superior do Trabalho



Gráfico 3 – Taxa de Congestionamento – Tribunal Superior do Trabalho



Observa-se que do ano 2009 para o ano 2010 houve queda no número de processos pendentes, porém um aumento da taxa de congestionamento. Por outro lado, de 2013 para 2014 houve aumento no número de processos pendentes de baixa, porém uma redução da taxa de congestionamento, o mesmo ocorrendo do ano de 2017 para o ano de 2018 e em outros períodos de tempo.

A Tabela 4 apresenta as informações do Tribunal Superior do Trabalho com os processos pendentes de baixa, baixados e o congestionamento baseado no tempo necessário para se baixar todos os processos mantendo-se a produtividade daquele ano.

Tabela 4 – Congestionamento do Tribunal Superior do Trabalho pelo tempo

Ano	Pendentes de baixa no período atual (CPat)	Baixados no ano (TBaix)	Congestionamento: Tempo necessário para baixar todos os processos pendentes
2009	428.720	223.025	23,1 meses
2010	409.976	174.478	28,2 meses
2011	424.194	157.838	32,3 meses
2012	432.870	179.778	28,9 meses
2013	531.086	192.589	33,1 meses
2014	535.210	200.571	32,0 meses
2015	641.336	234.936	32,8 meses
2016	617.914	202.561	36,6 meses
2017	574.580	220.780	31,2 meses
2018	614.644	247.927	29,7 meses
2019	759.368	256.296	35,6 meses

Fonte: CNJ

Em 2009, o TST possuía 428.720 processos pendentes de baixa. Com base na sua capacidade de baixar processos (processos baixados naquele ano), ele levaria 23,1 meses para zerar o seu estoque, desconsiderando as entradas. Dez anos depois, esse tempo aumentou para 35,6 meses. Observa-se que, de 2009 para 2010, o quantitativo de pendentes diminuiu, porém o tempo de congestionamento aumentou, isso porque a capacidade de baixar processos diminuiu em 2010, comparativamente ao ano de 2009.

Essa capacidade de baixa poderia ser uma média de dois ou três anos ou até mesmo outro período de tempo julgado conveniente. Importante é que seja padronizado, assim como é feito na Resolução CNJ nº 219, que usa a média de casos novos do triênio para deslocamento de servidores, cargos e funções entre as instâncias.

Havendo aumento ou diminuição dos pendentes de um período para o outro, o importante se faz avaliar o tempo que aquela unidade levaria para reduzir seu estoque a zero ou para uma meta x%.

Traduzir a taxa de congestionamento em tempo facilita a compreensão por parte de todos os envolvidos. Dizer que em 2019 o congestionamento do TST está em 35,6 meses parece ser mais razoável do que dizer que sua taxa de congestionamento foi de 59,7%.

A capacidade de baixar processos é fundamental na mensuração do congestionamento. Ao longo do tempo, essa capacidade aumenta ou diminui de acordo com os recursos humanos, infraestrutura e os insumos disponíveis e, assim sendo, de um período para outro pode haver aumento ou redução do número de processos pendentes com redução ou aumento do congestionamento a depender de como foi a capacidade de produção da unidade judiciária.

Expressar o congestionamento como uma função do tempo traz uma perspectiva para resolução total dos processos, explicando aos interessados perspectiva para o atendimento da suas demandas judiciais, o que é razoável, uma vez que a preocupação dos clientes é quase sempre com o tempo que se leva para resolver um determinado problema: em quanto tempo minha pizza será entregue? Quanto tempo ficarei na fila de um banco até ser atendido? Quanto tempo o táxi chegará num determinado destino? Em quanto tempo o próximo ônibus chegará para pegar os passageiros numa parada? No caminho entre início de cada uma dessas tarefas até suas respectivas conclusões está o congestionamento.

5 conclusão

O Sistema de Estatística do Poder Judiciário possui aproximadamente 810 variáveis, das quais algumas compõem a taxa de congestionamento atual, a depender da fase processual e das instâncias. As análises realizadas, muitas em decorrência do uso diário dos dados, de situações em unidades judiciárias de 1º e 2º Grau, despertaram o interesse em aprofundar no que esse indicador realmente tem correspondido.

A taxa de congestionamento, de utilização habitual no ramo da Justiça, possui peculiaridades que informam seu caráter de indicador estratégico de efetividade.

A realidade do exercício jurisdicional provoca a existência de um “passivo necessário”, o que impede a situação “estoque igual a zero” e, por conseguinte, a efetividade total (cem por cento de vazão processual), além de dificultar a comparabilidade entre unidades, sejam elas de qualquer porte.

A redução na taxa de congestionamento, tal como é calculada hodiernamente, pode ocultar o aumento de processos pendentes, ou seja, o acúmulo de processos não solucionados. A taxa de congestionamento possui comportamento variável, de acordo

com o tamanho do período selecionado, e inconsistente como medida de efetividade.

Além disso, há a dificuldade em se tratar de taxa média, bem como definir qual o intervalo de tempo adequado para mensuração, uma vez que, como demonstrado em estudo anterior, a ampliação do período de referência faz cair bruscamente a taxa de congestionamento.

O congestionamento como uma medida de tempo surge a partir de uma ideia que visa transmitir um resultado de compreensão mais trivial a uma sociedade que almeja por celeridade e efetividade na prestação jurisdicional. Ele traz em seu bojo uma perspectiva de futuro, do tempo necessário para se atingir uma meta de produtividade que impacta diretamente no Índice de Produtividade Comparada da Justiça – IPCJus, apresentado anualmente no Relatório Justiça em Números do CNJ e no Índice Nacional de Gestão do Desempenho – IGEST, calculado trimestralmente pelo CSJT.

A ciência estatística deve manter sua atenção não apenas nos números, mas colaborar para que os dados expressem, com fidelidade, o objeto a ser medido. O indicador “taxa de congestionamento”, por estar consagrado na praxe estatística do Judiciário, pode e deve ser questionado em sua essência. O avanço no estudo e a alteração de paradigma podem representar evolução na forma do Poder Judiciário enxergar sua própria atuação, bem como na sua comunicação com a sociedade. Este artigo busca contribuir para que as análises do Poder Judiciário se ampliem, busquem novos horizontes. Não propõe, necessariamente, abandonar o indicador “taxa de congestionamento”, mas repensá-lo. As vantagens do modelo proposto, como medida de tempo prospectiva, podem ser levadas em consideração na formulação de uma estratégia de caráter nacional, unificada.

Referências

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Painéis CNJ**. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAZfc/pendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Taxa de Congestionamento**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/mis-sao-visao-e-valores-do-poder-judiciario/indicadores/03-taxa-de-congestionamento/>. Acesso em: 7 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 76**. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 3 ago. 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Manual de Direito Processual Civil**. 4. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento. vol. 1. 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017

SILVA, Marcos Antonio de Souza; CARDOSO, Ciro Ibiapina. **Indicadores judiciais como instrumentos para avaliação da efetividade jurisdicional: análise da taxa de congestionamento como indicador estratégico da justiça brasileira**. Âmbito Jurídico. 2016. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-153/indicadores-judiciais-como-instrumentos-para-avaliacao-da-efetividade-jurisdicional-analise-da-taxa-de-congestionamento-como-indicador-estrategico-da-justica-brasileira/>. Acesso em: 15 jul. 2020.

SOARES, J. S. F. **Indicadores de bem-estar social nos municípios da bacia hidrográfica do rio Guaribas**. Piauí. 2003. p. 4.

Marcos Antonio de Souza Silva

Bacharel em Estatística, Especialista em Estatística, Mestre em Matemática – Área: apoio especializado – Especialidade: Estatística – TRT da 18ª Região.

Conselhos do Poder Judiciário e controle interno: instrumentos de fiscalização e transparência

Francisco Sérgio Silva Rocha

Resumo: O presente artigo pretende discutir o surgimento e desenvolvimento de mecanismos de controle administrativo dos órgãos do Poder Judiciário, a partir de norma constitucional. Nesse sentido, trata da implementação do controle nos diversos ramos de Justiça, destacando o surgimento e a atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no processo de consolidação do modelo. Abordamos a problemática da dualidade federativa dos órgãos do Poder Judiciário como óbice à execução do controle. Em seguida, desenvolvemos o argumento do Planejamento como atuação estatal necessária para a realização dos objetivos da Constituição e mecanismo de articulação das políticas dos tribunais, com relevo para a adoção do Planejamento Estratégico de cada setor do Poder Judiciário, nacionalmente articulado. A conclusão avança para ampliar o conceito de controle da atuação administrativa pelo desenvolvimento e execução do estabelecido no planejamento estratégico dos órgãos judiciais.

Palavras-Chave: Controle interno do Poder Judiciário; Planejamento na Constituição Federal; Planejamento Estratégico dos órgãos do Poder Judiciário; Vinculação interna à previsão do Planejamento Estratégico.

Abstract: Based on Constitutional norms, the Judiciary Branch has created and developed administrative controls within its different organs. This initiative is, partially, due to the creation and the role of the National Council for the Judiciary (CNJ) as an internal regulator. To limit the scope of this paper, the primary focus is on the implementation problems that arise from the fact that the Judiciary Branch has both federal and state level organs. Those organs, traditionally, did not suffer the same level of scrutiny and review, since state level judiciary has largely gained autonomy compared to its federal counterparts. Two instruments could promote broader control and achieve the goals that the Constitution has set out for the Judiciary Branch. The first is Strategic Planning; and second is a mechanism for articulating policies from all Courts, both determined by the CNJ. This approach tends to amplify the concept for internal review, through the development and full execution of the guidelines for the judiciary organs, as laid out by the CNJ.

Keywords: Internal control of the Judiciary Branch; Planning within the Federal Constitution; Strategic Planning for the Judiciary Branch; Internal review; Obligatory compliance with CNJ guidelines.

Introdução

A realidade normativa até 2004 evidenciava ausência de mecanismos efetivos de controle dos órgãos do Poder Judiciário, denotando falta de transparência, incompatível com a noção de República, inobstante expressa previsão constitucional. É objetivo deste estudo verificar o desenvolvimento dos controles internos do Poder Judiciário em observância à regra da legalidade e transparência, especificamente o modo como passaram a ser implementados a partir da criação do Conselho Nacional de Justiça.

O controle dos atos do Poder Judiciário sempre foi objeto de muita preocupação e crítica pela sociedade. Havia e, em certa medida ainda persiste, um sentimento da inexistência de controle e transparência nos atos administrativos dos órgãos desse Poder. É de destacar notícia publicada na edição de 13 de janeiro de 2012 do jornal **Folha de S.Paulo**, em que é noticiada a existência de relatório do COAF com movimentação considerada “atípica” de 856 milhões de reais, envolvendo 3.426 juízes e servidores no período de 2000 até 2010.¹ O relatório fora encaminhado ao Conselho Nacional de Justiça, que abriu procedimento de investigação dos dados remetidos.¹ Como

se verifica, a necessidade do estabelecimento de mecanismos de controle e fiscalização, independentes, aptos ao cumprimento de suas funções e eficientes são uma necessidade ao órgão público Poder Judiciário e a qualquer estrutura da vida republicanaⁱⁱ.

Destaco não olvidar a existência de mecanismos externos de controle, como os Tribunais de Contas da União e dos Estados cuja existência e convivência com a regra da observância obrigatória das decisões dos Conselhos² conduz a interessante discussão de preponderância em última instância das decisões realizadas em controle de legalidade, com a superposição dos controles interno e administrativo. Todavia, não é esse nosso escopoⁱⁱⁱ.

O artigo 70 da Constituição Federal³ prevê que cada Poder organize um órgão de controle interno, de natureza administrativa, com a finalidade de acompanhar a execu-

no Mandado de Segurança nº 31.085, atualmente de relatoria do Ministro Fux, ainda sem julgamento.

² Conselho Nacional de Justiça – 103-B, 4§, II; Conselho Superior da Justiça do Trabalho – 111-A, § 2º, II e CJT Conselho da Justiça Federal – 105, § único, II, todos da CF

³ Nesse sentido, nossa atual Constituição difere das anteriores, cuja previsão de controle interno não abrangia os órgãos dos Poderes. Veja-se a título de exemplo os artigos 71 e 72 da Constituição de 1967/69, em que o controle interno estava restrito ao Poder Executivo. A Constituição de 1946 sequer previa a existência de um controle interno, sua disposição apenas fixava a competência do Congresso Nacional para exercer a fiscalização financeira, principalmente orçamentária, conforme artigo 22 da Constituição Federal de 1946.

¹ PP nº 0003245-34.2009.2.00.0000 e PP nº 0006288-08.2011.2.00.0000. Ambos os procedimentos foram suspensos pela decisão liminar proferida pelo Supremo Tribunal Federal

ção do orçamento público, no particular, e a atividade financeira do órgão pertinente, no geral. A determinação para a criação do órgão se volta para cada um dos Poderes do Estado, pelo que não é possível considerar que a obrigatoriedade da sua existência esteja restrita ao Poder Executivo.

Dessa forma, os órgãos da estrutura do Poder Judiciário devem estabelecer mecanismos de controle. A definição constitucional do controle interno determina sua criação em um sistema integrado, de sorte a permitir uma troca de dados entre os diversos órgãos e a atuação compartilhada na tarefa de fiscalização da atividade administrativa, com ciência obrigatória ao Tribunal de Contas da União, na ocorrência de irregularidade ou ilegalidade. A finalidade do controle interno consiste em:

- a) avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- b) comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- c) exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
- d) apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (Constituição Federal, artigo 74)

O presente trabalho tem por objetivo a discussão a respeito dos mecanismos de controle interno dos órgãos do Poder Judiciário e a função dos Conselhos Nacionais na realização desse controle, com ênfase para a função de planejamento e da possibilidade da complementação do escopo do controle para o alinhamento da atuação estratégica dos Tribunais em função da ordenação a partir das orientações emanadas dos Conselhos.

1. Controle Interno na administração pública

a normatização a respeito do controle interno da execução orçamentária aparece explicitamente com o advento da Lei nº 4.320/64⁴, atribuindo, em coerência com a disposição constitucional da Constituição Federal de 1967/69, ao Poder Executivo a tarefa de sua execução. O próprio texto da Constituição de 1967⁵ passou a prever a existência do organismo de controle interno, organizado em dualidade com o controle externo que persistia sendo efetuado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas, trazendo a

4 Conforme artigos 76 a 80 da Lei nº 4.320/64, todavia, à época, limitado ao Poder Executivo.

5 Conforme artigos 71/73 da Constituição Federal de 1967.

possibilidade da avaliação do cumprimento das metas previstas na execução orçamentária⁶. O sistema de controle, fiscalização e auditoria evolui na atual Constituição, abrangendo todos os órgãos dos Poderes do Estado.

Parece claro que o procedimento de controle interno auxilia no correto desenvolvimento da atividade administrativa, sob o ponto de vista do cumprimento das metas especificadas e o proceder conforme os ditames da legalidade. No específico cumprimento da tarefa de fiscalização dos atos, o controle interno não é posto em posição de subordinação hierárquica na estrutura administrativa, mas aparta-se da subordinação para garantir autonomia no cumprimento do dever funcional. Essa preocupação é absolutamente vital para que o controle interno possa ser adequadamente desenvolvido. A autonomia dos sistemas internos de controle corresponde ao critério de boa governança⁷ e previne o órgão em face de ocorrências danosas. Observa-se tal ao constatar a obrigação de representar ao Tribunal de Contas na ocorrência de ilegalidade ou irregularidade, independentemente de autorização hierárquica, sob pena de responsabilidade civil e administrativa, sendo a primeira de forma solidária com o gestor público responsável pelo cometimento da ilegalidade⁸.

Dessa forma, é importante destacar a necessidade da independência e autonomia funcional do servidor ou servidores encarregados do controle interno, sua vinculação às normas jurídicas instituidoras do controle e as resoluções e determinações do órgão responsável pelo controle externo, a quem deve apoiar no cumprimento da missão institucional. Isso significa livre acesso aos documentos e bancos de dados do órgão controlado e requisição de documentos, afastando a possibilidade da consideração de sigilo em documento ou informação pertinente à atuação financeira do órgão ou entidade submetida à fiscalização interna em relação ao servidor ou setor encarregado do controle interno.

Coube aos Poderes a organização de seus órgãos de controle interno. Em termos do Poder Executivo foi criada a Controladoria-Geral da União (CGU)⁹, com a denominação de Corregedoria-Geral da União (CGU/

6 Ver a redação do artigo 72 da CF de 1967, a seguir transcrito: "Artigo 72 - O Poder Executivo manterá sistema de controle interno, visando a: I - criar condições indispensáveis para eficácia do controle externo e para assegurar regularidade à realização da receita e da despesa; II - acompanhar a execução de programas de trabalho e do orçamento; III - avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos."

7 Neste sentido ver artigo 19 do Decreto nº 9.203/2017.

8 Artigo 74, § 1º da CF.

9 Conforme a Medida Provisória nº 2.216-37/2001.

PR), vinculada diretamente à Presidência da República. A CGU teve, originalmente, como propósito declarado de realizar, no âmbito do Poder Executivo Federal, o controle dos atos administrativos, avaliando o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União. A avaliação do cumprimento de metas foi transferida para a competência do Ministério da Economia, permanecendo na órbita da CGU a atribuição de controle de legalidade, cabendo-lhe a adoção das "... providências necessárias à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, à prevenção e ao combate à corrupção, às atividades de ouvidoria e ao incremento da transparência da gestão no âmbito da administração pública federal".¹⁰

A Câmara dos Deputados criou uma Secretaria de Controle Interno¹¹, a quem compete exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a verificação e avaliação dos resultados obtidos pelos administradores públicos, no âmbito da Câmara dos Deputados. O Senado Federal também estabeleceu organismo de controle interno¹², com atribuições de: "...avaliar a boa e regular aplicação dos recursos públicos do Senado Federal, sob os critérios da legalidade, da legitimidade, da economicidade, da efetividade, da eficiência e da eficácia, por meio de auditorias, fiscalizações e demais ações de controle..."

Observa-se o foco realizado no controle de legalidade do ato administrativo e, no que concerne aos órgãos de controle interno das Casas Parlamentares, a inclusão do controle finalístico da despesa, destacando a preocupação com a observância das metas previstas e o controle da implementação do planejamento (artigo 31, XV e 51, I da Lei nº 13.844/19; artigo 3º, I, da Resolução nº 69/1994 da Câmara dos Deputados e artigo 218 da Resolução nº 13/2018 do Senado Federal).

2. Controle Interno no âmbito do poder judiciário

Com relação aos órgãos do Poder Judiciário os mecanismos de controle ganham importância com a Emenda à Constituição nº 45 de 2004 que criou o Conselho Nacional de Justiça. Este órgão, com participação de integrantes e elementos externos do Poder

Judiciário tem a incumbência de realizar o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.¹³

O sistema normativo que contempla o Poder Judiciário brasileiro implica na convivência, dentro de uma estrutura de Poder Nacional, de órgãos vinculados às esferas federal e estadual, com a existência de normatização geral da União para definir a estrutura e o estatuto comum da magistratura nacional. Essa dualidade de órgão levou ao questionamento a possibilidade da própria existência do CNJ em razão da intangibilidade do pacto federativo.¹⁴

Porém, é certo que apenas a partir do surgimento do CNJ, temos a paulatina implementação de mecanismos de controle interno¹⁵ dos órgãos da magistratura. Surge a Resolução nº 86 do CNJ¹⁶, de conteúdo determinante aos tribunais integrantes do Poder Judiciário, prevendo a criação de unidades ou núcleos de controle interno, com as atribuições a seguir enumeradas:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual respectivo; II - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e os programas de gestão; III - verificar a observância e comprovação da legalidade dos atos de gestão e avaliar os resultados, especialmente quanto à eficiência e à eficácia das ações administrativas, relativas à gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de pessoal, nos seus vários órgãos. IV - examinar as aplicações de recursos públicos alocados por entidades de direito privado; V - subsidiar meios e informações, bem como apoiar o controle externo e o CNJ no exercício de sua missão institucional.

Em 2013 foi editada a Resolução nº 171/2013, que disciplinou e padronizou as normas técnicas de auditoria, inspeção administrativa e fiscalização aplicáveis às unidades jurisdicionadas ao Conselho Nacional de Justiça e criou dois tipos de plano de autoria: Plano de Auditoria de Longo Prazo (PALP), quadrienal, e Plano Anual de Auditoria (PAA), consoante aprovação do Presidente do Tribunal ou do Conselho respectivo.

As resoluções do CNJ aplicam-se também às serventias autônomas ou privadas e às entidades que percebam ou arrecadem recursos em nome do Poder Judiciário. Assim,

¹³ Artigo 103-B, § 4º da CF.

¹⁴ ADI nº 3.367-DF

¹⁵ A referência ao CNJ como mecanismo de controle interno da magistratura decorre da própria decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI nº 3.367-DF.

¹⁶ Datada de 6 de setembro de 2009, sendo substituída pela Resolução nº 308, de 11/3/2020

¹⁰ Ver Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019.

¹¹ Resolução nº 69/1994 da CD, posteriormente alterada pela Resolução nº 32 de 2002.

¹² Resolução nº 13 do SF de 25/06/2018.

as normas são aplicáveis a todos os órgãos do Poder Judiciário, sujeitos à atuação do CNJ. Todavia, é importante destacar que esses instrumentos normativos padecem do defeito de desconsiderar a integração determinada pelo citado artigo 74 da Constituição Federal –CF, deixando de dispor organicamente em relação aos órgãos que lhes são afetos. A questão parece fundamental ao CNJ, que possui por função constitucional o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário¹⁷, porém não possui estrutura bastante para harmonizar os mecanismos de controle interno dos órgãos vinculados a ele ou mesmo para normatizar procedimentos de execução financeira, como seria desejável.

Constata-se esforço para disciplinar e padronizar os mecanismos de controle interno dos Tribunais, visando estabelecer padrão de transparência e de acesso às informações dos órgãos judiciários, com especial destaque à preocupação com padronização na atuação das auditorias internas de cada órgão¹⁸. No mesmo sentido, a inspetoria nos diversos órgãos do Poder Judiciário, realizada pela Corregedoria-Geral de Justiça, em cumprimento à atividade correcional do CNJ.

Todavia, a contraposição entre a tarefa a ser realizada e os meios disponíveis para essa execução conduz à incerteza quanto a sua efetividade. Os órgãos do Poder Judiciário estão assim divididos¹⁹:

Ramos do Poder Judiciário	Número de tribunais	Número de varas
Tribunais de Justiça Estaduais / Tribunais Militares Estaduais	27 / 3	9.627 / 13 ²⁰
Tribunais Regionais Federais	5	988
Tribunais Regionais do Trabalho	24	1587
Tribunais Regionais Federais	27	2.643
Tribunais Superiores	4	
Justiça Militar da União		19

20 Este número apenas se refere aos Estados que possuem Tribunal Militar Estadual, não computando as Vara de Auditoria Militar Estaduais incorporadas às estruturas dos Tribunais de Justiça – artigo 125, § 3º, da Constituição Federal.

As inspeções e correções realizadas pela Corregedoria-Geral de Justiça nesses órgãos do Poder Judiciário possuem a seguinte evolução²¹:

2014	8
2015	0
2016	6
2017	37
2018	74
2019	28

Esses quantitativos, em relação aos órgãos judiciários passíveis de correção denota a dificuldade da execução da tarefa de fiscalização, o que dificulta a normatização nacional fixada pelo CNJ. Vale citar, apenas a título de exemplo, a maior estrutura entre os Tribunais de todo o Brasil, que é o Tribunal de Justiça de São Paulo. Esse órgão judiciário conta com: 358 Desembargadores, 64 Juizes Auxiliares de Segundo Grau; 450 Juizes de Direito Auxiliares; 1.646 Juizes de Direito; 17 Juizes Substitutos; 42.220 servidores efetivos; 363 servidores comissionados sem vínculo; 1.229 servidores cedidos ao TJ; 160 servidores cedido do TJ; 3.599 servidores terceirizados; 272 policiais militares e 11.134 estagiários. Sua estrutura e complexidade é, com certeza, ponto de destaque entre os órgãos do Poder Judiciário. Todavia, mercê dessa relevância, foi objeto de inspeção apenas nos anos de 2012, 2018 e 2019, por meio de documentos selecionados por amostragem e a partir de informações prestadas pela equipe do Tribunal inspecionado, com o levantamento de ocorrências constantes no relatório^{iv}, sem informações posteriores quanto à resolução dos “achados” da Inspeção, quer em um ano, quer em outro.

Como se vê, apenas uma ínfima parte dos órgãos judiciais são efetivamente sujeitos à auditoria do CNJ, com prolongado intervalo de tempo entre suas ocorrências. No geral, são apenas controlados pelos organismos internos de auditoria e fiscalização descritos no artigo 70 da CF²².

Parece claro que a tarefa de compatibilizar órgãos submetidos a esferas diferenciadas (estadual e federal) representa um desafio adicional, até mesmo pela disparidade de normas aplicáveis, além da resistência decorrente da novidade da implementação de mecanismos de controle interno, que se pode verificar pela simples demora na regulamentação do controle interno no CNJ (Resolução nº 86/2009 e nº 171/2013). A dificuldade se torna mais aguda em relação aos Tribunais de Justiça

dos estados²³, observada a dimensão territorial e própria diversidade da situação local. Os órgãos da Justiça dos estados possuem variações importantes, quer de procedimento, quer da simples nomenclatura dos cargos e estruturas, o que dificulta o sistema de padronização, fiscalização e controle.

Todavia, isso parece ser a tarefa do porvir, até mesmo em face da existência relativamente recente do órgão de coordenação e controle nacional do Poder Judiciário.

Com relação à magistratura da União, temos a existência de mecanismos de controle complementares ao exercido pelo CNJ. É a situação do Conselho de Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho.

O Conselho da Justiça Federal tem a atribuição da supervisão administrativa e orçamentária, com poderes correccionais, com decisões vinculantes para todas as unidades da Justiça Federal de primeiro e segundo graus²⁴. Existe normativo de controle interno e realização periódica de relatório de auditoria no Conselho da Justiça Federal e nos Tribunais Regionais Federais²⁵, sob o ponto de vista da: execução orçamentária e financeira; contratação da manutenção preditiva, preventiva e corretiva; governança em gestão de tecnologia da informação; governança e gestão de pessoas com foco em riscos; auditoria contábil/patrimonial; auditoria de avaliação do cumprimento das metas da gestão estratégica e passivos de pessoal ativo e inativo.

O exame dos normativos e relatórios disponíveis permite constatar a existência de mecanismos de controle interno em profundidade no âmbito da Justiça Federal, com a atuação de seu conselho específico destinado à uniformização e padronização das atividades administrativas e de controle, o que permite a valorização da transparência das contas públicas nesse ramo do Poder Judiciário, seja no âmbito da auditoria do Conselho da Justiça Federal, seja em relação à ocorrência de auditoria realizada pelos Tribunais Regionais Federais, com a disponibilização dos arquivos pertinentes ao relatório realizado pela auditoria interna²⁵.

Cabe ao Conselho Superior da Justiça do Trabalho – CSJT exercer a supervisão

administrativa, orçamentária, financeira e patrimonial da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus, como órgão central do sistema, o que compreende estender suas atribuições para 24 Tribunais Regionais do Trabalho e 1.587 Varas do Trabalho.

A atuação centralizada do CSJT, que consiste na supervisão da gestão e da administração dos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e de segundo graus, tem proporcionado plano de fiscalização alinhado com o Plano Estratégico do Conselho no âmbito deste e dos Tribunais. Desde 2010 temos a edição de diversos normativos²⁶ que estabelecem e regulam, de modo unificado, a estrutura e os procedimentos relativos à gestão dos órgãos judiciários.

No ano de 2013 é criado o sistema de gestão estratégica da Justiça do Trabalho, que prevê a medição, o monitoramento e a análise dos dados judiciários para definição e acompanhamento da execução da gestão estratégica da Justiça do Trabalho. Em 2019 é criado o Sistema Integrado de Gestão Orçamentária e Financeira da Justiça do Trabalho²⁷, como sistema único de processamento de informações relacionadas ao planejamento, à execução e ao acompanhamento orçamentário e financeiro da Justiça do Trabalho. Os sistemas criados alinham os procedimentos de planejamento estratégico e execução financeira e orçamentária, com previsão de possibilidade de invalidação de atos e apuração de responsabilidade pela execução de atividades em desconformidade de sua disposição.

O sistema de auditoria consolidado nesse Conselho desenvolve suas atividades em relação aos atos dos juízos e tribunais, com divulgação das atas de auditoria periódica, com enumeração dos “achados” nas inspeções realizadas, com documentação publicada. A atuação normativa, conjugada com a aplicação de auditoria periódica, conduz a um amoldamento do sistema de planejamento e gestão, padronizando estruturas e procedimentos de modo a facilitar a tarefa de fiscalização e aplicação das normas nacionalmente estabelecidas.

Contudo, para além da tarefa necessária e relevante para cumprimentos dos preceitos constitucionais da observância da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, temos a existência

23 Não existe disposição constitucional vinculando os órgãos estaduais à necessidade de criação de organismos de controle interno, aplicando-se, a meu ver, a disposição do artigo 25 da CF para fixar a obrigatoriedade da instituição. Contudo, pelo menos em relação ao Poder Judiciário, a disposição é desnecessária ante a redação do § 4º do Artigo 103-B da CF.

24 Conforme art. 105, parágrafo único, II, da CF e art. 3º da Lei n. 11.798/2008.

25 No TRF1 desde 2016; no TRF2 desde 2014; no TRF3 desde 2017; e no TRF4 desde 2017.

26 Resolução CSJT nº 63/2010 (padronização da estrutura organizacional e de pessoal dos órgãos da Justiça do Trabalho de primeiro e segundo graus) e nº 70/2010 (planejamento, execução e monitoramento de obras).

27 SIGEST-JT criado pela Resolução CSJT nº 122/2013 e SIGEO-JT criado pela Resolução CSJT nº 245/2019.

de tarefa igualmente necessária para uma correta e constitucionalmente adequada gestão pública, a necessidade da atuação dos mecanismos de controle internos dos órgãos do Poder Judiciário para cumprimento da legalidade ordenada em função do planejamento da atuação governamental.

3 O sistema constitucional do planejamento e o controle interno dos órgãos do poder judiciário

É fato que, a partir do movimento de superação do constitucionalismo que dava arcabouço ao Estado liberal, os textos que surgem no primeiro quartel do século XX passam a reconhecer direitos vinculados a uma perspectiva de inclusão, superados os limites anteriores de mera regulação da estrutura do Estado e a enunciação dos direitos individuais. A preocupação é o modo como as camadas da sociedade, situadas à margem do sistema legal, possam ser por este absorvidas, incorporando-as a uma sociedade de direitos, vinculados a uma noção de igualdade, que ultrapassa a visão anterior de igualdade de todos perante a lei, para uma noção de isonomia material, com a redução das desigualdades sociais e econômicas.

Exemplo dessa preocupação é a redação do artigo 3º de nossa Constituição de 1988²⁸. Eleva ao nível de objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza, da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais. Essa preocupação do texto constitucional reconhece a necessidade da atuação do Estado para a construção de um valor que se afigura como relevante, revelando uma conexão entre o presente e futuro. Ou seja, para satisfazer os valores considerados relevantes por esse modelo constitucional, é necessário absorver os membros da sociedade para que possam usufruir das benesses que o nível de desenvolvimento do país lhe pode oferecer, elevando suas condições de vida, atenuando uma situação de desigualdade.

Contudo, esse compromisso não é uma tarefa reduzida ou pode ser solvida em curto ou médio prazo. É uma missão de longo prazo e permanente da Constituição atuando sobre dois polos: a erradicação da pobreza, incorporando os excluídos à rede de proteção social, e a redução das desigualdades como um projeto para o presente e o futuro, fixando um

norte para a sociedade e o Estado, vinculando suas ações no rumo do objetivo traçado (Coutinho, 2002).

Essa é a tarefa a que se propõe a Constituição. Todavia, não é possível a qualquer pessoa que se proponha a pensar o direito constitucional desconsiderar que essa proposta está sendo discutida e questionada. Contesta-se o papel do Estado^{vi} perante a sociedade, como se Estado e sociedade fossem nichos estanques, concebendo a possibilidade da retomada de um momento histórico que altere as bases da construção do Estado Social^{vii}. Porém, é certo que a pobreza existe e a desigualdade persiste, sendo sua erradicação e atenuação respectivas os encargos que a Constituição nos lega.

Compreendida a necessidade da atuação do Estado e da sociedade na redução das desigualdades, vemos que nossa Constituição a comporta em duas ordens: desigualdades sociais e regionais. Parece clara a interligação, pois não se mostra viável o desenvolvimento da condição específica do homem sem afetar o local ou região onde vive. Não existe a possibilidade de atender à primeira sem considerar a segunda. O Estado deverá realizar esse objetivo, quer diretamente, quer orientando a sociedade na sua implementação, porém sempre utilizando o planejamento para tanto.

O Planejamento se impõe como atuação estatal necessária para a realização dos objetivos da Constituição, entre os quais os constantes do artigo 3º da CF são um importante e significativo exemplo.

No dizer de José Celso Cardoso Jr. (2014), o desafio é compatibilizar planejamento (ação deliberada do Estado sobre o mercado como domínio do econômico) com democracia representativa (isto é, ampliação e garantia de liberdades políticas, civis e sociais), em contexto de reconstrução de países e nacionalidades após a Segunda Guerra Mundial. Essa experiência do pós-guerra, desenvolvidas nos países que compõem a Europa Ocidental e os Estados Unidos da América, foi extraordinariamente bem-sucedida, dando aso ao período que veio a ser caracterizado como os trinta anos gloriosos da história do capitalismo ocidental — 1945-1950 a 1975-1980 (Belluzzo, 2009).

O planejamento possui, nas sociedades que visam à transformação econômica e social, um conteúdo fundamentalmente político, evidenciando a interligação entre a estrutura política e econômica, pelo que começa e termina no âmbito das relações

28 Art. 3º "Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação."

políticas (Bercovici, 2005). Nossa Constituição utiliza o planejamento como instrumento da transformação das bases do País no sentido de objetivos previamente estabelecidos.

A redução das desigualdades regionais (art. 3º, III); a igualdade material entre homens e mulheres (art. 5º, I); a soberania nacional (art. 170, I); o direito à saúde (art. 196, *caput*); e o direito ao meio ambiente equilibrado (art. 170, VI e 225, todos da CF), entre outras tantas, são tarefas que devem ser realizadas pela adoção do planejamento como ferramenta para orientar a atuação do Estado em suas ações próprias e no modo como deverá induzir determinado comportamento querido na sociedade²⁹.

Para tanto, atribuiu-se a necessidade da criação de Plano Nacional e Regionais, mediante iniciativa do presidente da República. Parece claro, pelas disposições constitucionais relativas ao planejamento, que esse é parte de um sistema que envolve um conjunto de normas e ações que direcionam a atuação do Estado em seu cumprimento³⁰.

O planejamento deverá ser aprovado pelo Congresso Nacional³¹ e deverá guardar consonância recíproca com o Plano Plurianual. A reciprocidade decorre do estabelecimento da distinção existente entre o plano de desenvolvimento, como previsto no artigo 174, §1º, da CF, e o plano plurianual. Ambos são instrumentos da atuação planejada do Estado. O Plano Nacional é planejamento do desenvolvimento econômico e social, constituído de normas-objetivo (Grau, 2012), compreendendo as normas de atuação governamental, mas igualmente as normas que visaram induzir comportamento sobre o setor privado. É norma de longo prazo que serve de orientação para a elaboração dos planos de médio prazo (Silva, 1973). O Plano Plurianual – PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo^{viii} do Governo Federal que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

As normas possuem vinculação na medida da impossibilidade constitucional de sua elaboração de modo divergente (art. 165, § 4º da CF). Dessa forma, a compatibilidade é obrigatória, dentro do período específico de sua validade respectiva.

O Plano Plurianual é de iniciativa privativa do Presidente da República e não pode ser editado ou modificado pelo uso de Medida Provisória, sendo de insusceptível delegação pelo Congresso Nacional ao Executivo³². Sua função é permitir atuação concatenada no período de quatro anos de sua vigência³³, de sorte a estabelecer vinculação recíproca com as demais normas do sistema orçamentário: lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual. Nenhuma emenda à lei de diretrizes orçamentárias ou à lei orçamentária anual pode ser aprovada sem a compatibilidade estabelecida (art. 166, §§ 3º e 4º, da CF).

Conquanto o plano plurianual não seja especificamente ato de planejamento de desenvolvimento econômico e social, possui importante função dentro do sistema de planejamento, permitindo articulação de despesas entre mandatos presidenciais e gestores sucessivos, de sorte a prevenir a ocorrência de descontinuidade na aplicação das normas orçamentárias anuais, em observância à necessidade da atuação ordenada dos entes estatais no sentido de uma finalidade, que não é estabelecida por um único presidente ou gestor público, mas sim decorre de conjunção de vontade que possui a aptidão de direcionar as ações do Estado e, por conseguinte, dos órgãos públicos que o compõe para a realização da concepção posta na norma de planejamento.

4 Planejamento no Poder Judiciário

No que concerne especificamente aos órgãos do Poder Judiciário, não custa tornar a destacar que, entre outras funções cometidas constitucionalmente ao CNJ, temos a de elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário e elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias, sobre a situação do Poder Judiciário no País e as atividades do Conselho, o qual deve integrar mensagem do Presidente do Supremo Tribunal Federal a ser remetida ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa.

Essa atribuição do CNJ é assumidamente o fundamento básico para a implementação

de uma política de planejamento estratégico para o Poder Judiciário^{ix}. A partir da determinação constitucional é erigido um sistema de controle e avaliação que abrange todo o Judiciário.

O nascimento do sistema ocorre com a edição das Resoluções nº 4/2005 e nº 15/2006³⁴ do CNJ, que criam e modificam o sistema de estatística que passa a apurar não apenas a quantidade de processos, mas também outros dados³⁵ que permite visão mais ampla da atuação dos órgãos judiciais. O acesso a informações desse tipo permitiu a evolução do sistema que passa a prever e incentivar a criação de mecanismos de planejamento. Nesse sentido é a Resolução nº 49/2007 que assume ser função do CNJ o planejamento estratégico do Poder Judiciário e determina aos tribunais que criem estrutura administrativa para elaboração da estatística e plano de gestão estratégica do Tribunal.

Esse conjunto normativo cria uma base de dados estatísticos confiáveis que possibilita o uso do planejamento estratégico e o monitoramento de ações voltadas à melhoria da prestação jurisdicional. A efetiva adoção do planejamento estratégico ocorre com a edição da Resolução nº 70/2009.

A norma que dá origem ao sistema foi posteriormente revogada pela Resolução nº 198/2014 e, em seguida, pela Resolução nº 325/2020, que passa a determinar a elaboração do planejamento estratégico nos tribunais e vincula seu alinhamento com o Plano Estratégico Nacional. O sistema de planejamento se desdobra em três níveis a partir do CNJ, por segmento da Justiça e por órgão do Poder Judiciário, com o desenvolvimento do planejamento estratégico como diretriz interna de cada órgão.

Nessa norma destaca-se a determinação de alinhamento da proposta orçamentária de cada tribunal com o plano, de sorte que o orçamento garanta sua implementação³⁶. Assim sendo, o planejamento, com duração mínima de seis anos, passa a vincular a elaboração da proposta orçamentária no seu período de vigência, permitindo estabilidade na implementação da política estratégica de cada tribunal, alongada para além dos limites de cada gestor³⁷.

34 Posteriormente revogada pela Resolução nº 76/2009 do CNJ, que passou a regular a matéria.

35 Quantidade de servidores, de magistrados, total das despesas por elemento, número de pessoas atendidas, taxa de congestionamento, quantidade de computadores etc.

36 Resolução nº 198/2014. Art. 3º, § 4º As propostas orçamentárias dos tribunais devem ser alinhadas aos seus respectivos planos estratégicos, de forma a garantir os recursos necessários à sua execução.

37 Lei Complementar nº 35/1979, art. 102.

A norma do CNJ também criou uma vinculação para cada tribunal na forma da adoção de sistema de metas, elaboradas a partir de encontros anuais e com o cumprimento controlado pelo órgão de estatística do Conselho. Os índices e seus critérios definidores, que representam o cumprimento dessas metas, passam a ser nacionalmente unificados e definidos por um Comitê Nacional³⁸, como órgão integrante do CNJ.

O sistema de planejamento é alterado para incentivar e permitir o alinhamento de todos os segmentos da Justiça com o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, com a criação de comitê gestor nacional e comitês por segmento e por região geográfica, como integrante de uma Rede de Governança Colaborativa³⁹, no âmbito do CNJ. Esse organismo é criado para proceder ao alinhamento dos tribunais com o plano nacional, definindo padrões e elaborando diretrizes para o monitoramento do planejamento estratégico.

O monitoramento do planejamento estratégico e dos atos realizados para sua ocorrência é tarefa a ser cumprida pelos instrumentos de controle interno dos órgãos do Poder Judiciário, obrigatoriamente. Note-se que o mandamento que fundamenta a existência dos organismos de controle interno no âmbito dos Poderes da República é a norma do artigo 70 da CF. Todavia, o mandamento se aperfeiçoa ao ser atribuído ao órgão de controle interno de qualquer dos Poderes a responsabilidade de fiscalizar o cumprimento do plano ao qual se vinculou o órgão controlado.

A norma prevista no artigo 74 da Constituição Federal⁴⁰ guarda perfeita harmonia com a criação de identidade entre os objetivos nacionais e o contido no planejamento estratégico de cada tribunal, de modo a orientar o proceder dos órgãos judiciais em políticas consideradas pelo Conselho Nacional de Justiça. Dessa forma, ficam uniformizados critérios, metas e definições entre todos os tribunais e nos diversos segmentos de Justiça e afirmada a aplicação obrigatória da estratégia nacional⁴¹.

A referência normativa a metas, plano plurianual e execução de programas e

38 Ver Portaria nº 615 de 10 de setembro de 2009 da Presidência do CNJ.

39 Portaria nº 138 de 23 de agosto de 2013.

40 "Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União".

41 Ver Resolução CNJ nº 198/2014, que revisa o planejamento estratégico nacional para 2015/2020 e determina o alinhamento do planejamento de cada tribunal, fixando prazo de implementação até 31 de março de 2015.

orçamentos, dentro de um quadro normativo de planejamento estratégico, dá uma dimensão maior aos mecanismos de controle interno e permite a implementação de controle finalístico da gestão administrativa e da execução orçamentária. Não se trata de controle limitado à legalidade estrita do ato praticado, verificando a correspondência legal entre a norma e o ato para validação da despesa. O controle proposto, com amparo na norma constitucional, é controle da finalidade do ato, verificando sua pertinência com as normas de planejamento do órgão, validadas dentro de sistema para alinhamento com o Plano Estratégico Nacional do Poder Judiciário, nos termos da citada Resolução nº 198/2014.

Dessa, constato inexistir conflito entre a disposição administrativa normativa do CNJ e a regra constitucional que proclama a autonomia dos tribunais (arts. 96, I e 99 da CF). A edição da Emenda à Constituição nº 45/2004, incorporando à constituição a norma do artigo 103-B, § 4º, que atribui ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, em harmonia com o citado artigo 74 da CF, valida a adoção do sistema de planejamento e permite sua normatização pelo Conselho Superior de Justiça. Igualmente deve ser lembrada a decisão proferida pelo STF no julgamento da ADI nº 3367, que julgou improcedente a ação de controle concentrado que questionava a compatibilidade constitucional da norma do art. 103-B da EC nº 45/2004, afastando, entre outros, argumento à afirmada ofensa ao princípio da autonomia dos tribunais. Assim, temos por estabelecido ser harmônica com a Constituição a capacidade regulatória do CNJ, em sede de controle administrativo e financeiro dos órgãos do Poder Judiciário.

No mesmo sentido, temos a evolução da percepção das normas constitucionais que informam o orçamento público. A formação do orçamento é ato conjunto do Executivo e do Parlamento, cabendo ao último a preponderância na sua formação. Todavia, não se trata de um ato de vontade anual, sujeito aos humores do Parlamento a cada exercício, trata-se de uma norma que integra um sistema articulado, desenvolvido ao longos dos anos, de modo a direcionar a atividade econômica decorrente da atuação dos órgãos públicos e sugerir a iniciativa privada, para a realização de determinados objetos elencados pela Constituição^x.

Tanto é assim que temos visto uma evolução do entendimento do Supremo

Tribunal Federal a respeito da controlabilidade na formação e na execução do orçamento público, partindo de uma posição de pleno acatamento da doutrina de Paul Laband, de modo a negar o caráter normativo à lei orçamentária, para admissão da possibilidade de amplo controle da compatibilidade constitucional da lei orçamentária com a Constituição, e permitindo a atuação do Poder Judiciário na formação do orçamento^{xi}.

A superação da noção de orçamento como mera autorização de despesa e lei em sentido meramente formal é significativo na alteração do procedimento de controle. A execução do orçamento passa a ser um poder/dever do gestor público, comprometido com a viabilização dos objetivos decorrentes da alocação de recursos na norma orçamentária.

5 Conclusões

Parece perfeitamente compatível com a noção de controle da atividade a verificação do desenvolvimento das atividades em consonância com as normas que informam o planejamento estratégico das instituições públicas. A Constituição prevê um sistema complexo e articulado de desenvolvimento de atividades ao longo de um ciclo de tempo, com articulação entre os planos de desenvolvimento (nacional e regionais), com plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, de implemento e cumprimento obrigatório para o Poder Público (artigo 174 da CF).

Esse sistema de planejamento é desenvolvido no interior dos Poderes, cabendo ao Conselho Nacional de Justiça, nos limites do Poder Judiciário, coordenar o controle das atividades administrativas dos tribunais vinculados à União e aos estados (artigo 103-B, §4º da CF), definindo as diretrizes e metas de cumprimento obrigatório.

Igualmente compatível com o sistema de controle é a atuação de verificação da compatibilidade entre as ações dos tribunais e os respectivos documentos que materializam o Planejamento Estratégico, articulados, em cada ramo do sistema de Justiça, com os respectivos Conselhos (Conselho Superior da Justiça do Trabalho, Conselho da Justiça Federal e Conselho Nacional de Justiça). A verificação da conformidade é realizada pelo sistema de controle interno dos tribunais e dos Conselhos, em cumprimento à norma do artigo 70 da CF.

Dessa feita, admitir o controle da finalidade da atuação do órgão administrativo vinculado ao contido no Planejamento

Estratégico e alinhado com o estabelecido pelo segmento de Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça implica em uma mudança de paradigma de atuação do sistema de auditoria e controle interno, evoluindo para um mecanismo que pode auxiliar a garantir a uniformidade ao sistema na busca da obtenção dos objetivos eleitos por cada um e por todos os órgãos integrantes do Poder Judiciário, com a finalidade de cooperar para a entrega do objeto de nossos sonhos – uma prestação jurisdicional rápida e de qualidade, voltada para a consecução dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

Referências

BELLUZZO, Luiz Gonzaga. **Os antecedentes da tormenta**. Campinas: FACAMP; São Paulo: UNESP, 2009.

BERCOVICI, Gilberto. **A constituição econômica e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2005.

CARDOSO JR, José Celso. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 2016-2019**. 2014 Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 1990.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda Coutinho, org. **Canotilho e a Constituição Dirigente**. São Paulo: Renovar, 2002

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. Manual Técnico do Orçamento.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. SCAFF, Fernando Facury. **O sistema constitucional de planejamento e o Poder Judiciário**. In **Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas**. Coordenado por José Maurício Conti. São Paulo: Almedina, 2017, p. 50 e seguintes.

ROCHA, Francisco Sérgio Silva. Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário. In: José Maurício Conti; Fernando Facury Scaff. (Org.). **Orçamentos Públicos e Direito Financeiro**. 1 ed. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2011, v. 1, p. 729-749.

SCAFF, Fernando Facury. Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Scaff, Fernando; ROCHA, Francisco Sérgio

Silva. **A trajetória do controle concentrado de constitucionalidade do orçamento e sua ultrapassagem como lei formal**. In: Carlos Alexandre de Azevedo Campo; Gustavo da Gama Vital de Oliveira; Marco Antonio Ferreira Macedo. (Org.). **Direitos Fundamentais e estado Fiscal**. 01ed.Salvador: JusPodium, 2019, v. 1, p. 327-352.

SILVA, José Afonso da. **O Orçamento-programa no Brasil**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1973.

Notas De Referência

i <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=19007&anchor=5743141&origem=busca>

ii A respeito do controle como instrumento tipicamente republicano remeto para SCAFF, Fernando Facury, 2018 – pg. 423.

iii Para tratar da problemática da superposição dos controles interno e administrativo, fruto da convivência da atuação dos Tribunais de Contas da União e dos Estados com a regra da observância obrigatória das decisões do Conselho do Poder Judiciário, para definição da preponderância em última instância, ver SCAFF, 2018 - pg. 507

iv Para consulta ver <http://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/inspecoes-correicoes/relatorios/category/217-tribunal-de-justica-do-estado-de-sao-paulo>

v Resolução nº 206/1998 do Conselho da Justiça Federal que cria o Comitê Técnico de Controle Interno – CTCl.

vi “Desta feita, é durante a década de 1990 que a primazia do planejamento sobre a gestão se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental conforme haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980, e, de outro, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes.”. Cardoso Jr, José Celso. 2014.

vii A respeito da crise do Estado de Bem-Estar e o processo de “captura” do Estado Social pelo Capital ver: Belluzzo, 2009.

viii Definido como tal pelo Manual Técnico do Orçamento (Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal) Ao lado do PPA temos várias previsões constitucionais para a elaboração

de planos nacionais, regionais e setoriais que devem ser elaborados em consonância com o PPA. Neste sentido ver as seguintes disposições da Constituição Federal: Art. 21, IX; Art. 43, § 1º, II; Art. 48, IV; Art. 49, IX; Art. 58, § 2º, VI; Art. 159, I, “c”; Art. 165, § 4º; Art. 166, II e Art. 174, § 1º.

ix Para o desenvolvimento do tema, que não é o escopo principal do presente estudo, ver Rocha, 2011.

x Para um melhor desenvolvimento dos argumentos e uma justificada abordagem do desenvolvimento da noção do orçamento e sua integração ao sistema constitucional do orçamento ver Scaff e Rocha, 2017

xi Tese aprovada no julgamento da ADI nº 5.468. Para uma compreensão da evolução da jurisprudência do STF sobre a possibilidade de controle legislativo e parlamentar do orçamento público, ver: “A trajetória do controle concentrado de constitucionalidade do orçamento e sua ultrapassagem como lei formal” (Scaff e Rocha, 2019).

Francisco Sérgio Silva Rocha

Doutor em Direito. Professor da Universidade Federal do Pará. Desembargador do Tribunal Regional do Trabalho da Oitava Região

Improbidade administrativa e os meios alternativos de solução de conflitos

Jéssica Lorrane da Silva

Heloanny de Freitas Brandão

Yasmine Alves Batista

Resumo: O presente artigo científico tem como objetivo geral discorrer sobre o emprego dos meios alternativos de solução de conflitos nos casos de improbidade administrativa e seus impactos. Para desenvolver o artigo, foi feita uma pesquisa documental com análise do artigo 37, § 4º, da Constituição Federal brasileira, da Lei nº 8.429/1992 e suas alterações. Nesse sentido, o grande ponto analisado é justamente a alteração que a Lei nº 13.964/2019 trouxe ao § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, possibilitando a celebração de acordo de não persecução cível no âmbito da improbidade. De acordo com a pesquisa, pode-se perceber que essa possibilidade de celebração de acordo coaduna com a evolução do ordenamento jurídico brasileiro concernente à proteção da probidade administrativa, uma vez que os meios alternativos de solução de conflitos se apresentam como meios propícios para a satisfação do interesse público.

Palavras-chaves: Improbidade administrativa. Indisponibilidade. Interesse Público. Meios alternativos de solução de conflitos.

Abstract: The present scientific article has as its general objective to discuss the use of alternative means of conflict resolution in cases of administrative improbity and its impacts. To develop the article, a documentary research was carried out with analysis of Article 37, § 4 of the Brazilian Federal Constitution, of Law 8,429 / 1992 and its amendments. In this sense, the major point analyzed is precisely the amendment that Law No. 13.964 / 2019 brought to § 1 of art. 17 of Law 8,429 / 1992, making it possible to enter into a civil non-prosecution agreement within the scope of improbity. According to the research, it can be seen that this possibility of entering into an agreement is consistent with the evolution of the Brazilian legal system concerning the protection of administrative probity, since alternative means of conflict resolution are presented as propitious means for satisfaction public interest.

Keywords: Administrative dishonesty. Unavailability. Public interest. Alternative means of conflict resolution.

1 introdução

O presente artigo científico aborda o emprego dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito das ações de improbidade administrativa, visto que a Lei nº 13.964/2019 alterou a Lei nº 8.429/1992, permitindo a celebração de acordo de não persecução cível.

Ressalta-se a importância do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para o estudo apresentado, uma vez que a atuação do órgão é de suma importância para a evolução do Poder Judiciário no que tange à aplicação de medidas alternativas para solucionar as demandas que envolvem a administração pública. Sabe-se que é competência do CNJ promover medidas judiciais capazes de alcançar efetividade e eficiência do Poder Judiciário, bem como apresentar planejamento estratégico com a finalidade de impulsionar a Justiça no Brasil.

Primeiramente, apresentar-se-á o conceito de improbidade administrativa e os mecanismos legais instituídos com objetivo de inibir a prática dos atos ímprobos. Cumprirá examinar a importância do artigo 37, § 4º, da Constituição acerca das sanções aplicáveis aos agentes ímprobos, bem como a Lei nº 8.429/92, que estabeleceu os sujeitos, a tipologia da improbidade, as sanções e os procedimentos administrativo e judicial, regulando

e esclarecendo o preceito constitucional.

Abordar-se-á o microsistema de combate à corrupção, formado pela Constituição Federal, Tratados Internacionais de Combate à Corrupção, dos quais o Brasil é signatário, bem como pela legislação infraconstitucional.

Posteriormente, analisar-se-ão os meios alternativos de solução de conflitos, os reflexos do Novo Código de Processo Civil, especialmente o artigo 3º, §§ 2º e 3º, pelo qual “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Acerca da efetividade das sanções no âmbito da improbidade administrativa, mostrar-se-á o primeiro estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, o qual investigou a Lei de Improbidade Administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade, indicando os principais aspectos referentes à tramitação do feito desde o primeiro grau até às instâncias extraordinárias.

Finalmente, a pesquisa se deterá sobre a aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos nas ações de improbidade

administrativa, especialmente em contraste com o princípio da indisponibilidade do interesse público. Nesse sentido, será demonstrado que os meios alternativos de solução de conflitos são amplamente reconhecidos em leis que fazem parte do microsistema de enfrentamento à corrupção e pela doutrina.

Cumprido ressaltar que o presente estudo está alicerçado nas principais referências normativas, bibliografias doutrinárias e pesquisas jurisprudenciais, tendo por escopo demonstrar a possibilidade de uso dos meios alternativos nos casos de improbidade administrativa.

2 A ordem constitucional e infraconstitucional de combate à improbidade administrativa

O ato de improbidade administrativa pode ser compreendido como aquele praticado por agente público em desacordo com a ética pública, sendo considerado inadequado e contrário à probidade, em razão de ser eivado de desonestidade, ilegalidade, má-fé e violar a moralidade.

Nesse sentido, Sundfeld e Scarpinella (2017, p. 134) conceituam improbidade como:

Espécie do gênero imoralidade administrativa, qualificada pela desonestidade de conduta do agente público, mediante a qual este se enriquece ilicitamente, obtém vantagem indevida, para si ou para outrem, ou causa dano ao Erário. É essa qualificadora da imoralidade administrativa que aproxima a improbidade administrativa do conceito de crime, não tanto pelo resultado, mas principalmente pela conduta, cuja índole de desonestidade manifesta a devassidão do agente.

Cumprido observar que a improbidade administrativa é extremamente danosa para o desenvolvimento econômico e social do País, pois suas consequências não se limitam ao Poder Público, ecoando efeitos por todos os setores da Nação, razão pela qual existe a necessidade de atuação de combate por parte do Estado.

Diante disso, instituíram-se mecanismos inibitórios à prática do ato ímprobo, os quais se encontram amparados no artigo 37, § 4º, da Constituição Federal (fonte normativa principal), seguido pela Lei nº 8.429/1992, que regulamentou o preceito constitucional, instituindo a tipologia dos atos de improbidade e suas sanções.

Segundo o artigo 37, § 4º, da Constituição Federal, os “atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos

políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens”, além do “ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”. Nas palavras de Carvalho Filho (2018, p. 1198), trata-se, sem dúvida, de sanções severas e necessárias à tutela jurídica alvejada (embora, lamentavelmente, nem sempre aplicadas).

Com efeito, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa ou LIA), promulgada em 3 de junho de 1992, disciplinou aspectos jurídicos do art. 37, § 4º, da Constituição Federal, sendo organizada em cinco pontos principais: o sujeito passivo, o sujeito ativo, a tipologia da improbidade, as sanções e os procedimentos administrativo e judicial.

No primeiro momento, a lei disciplinou como sujeitos passivos (vítimas) a Administração Direta e Indireta e, ainda, as entidades privadas que recebem verbas públicas para o custeio ou formação de capital, ao passo que figuram como sujeitos ativos os agentes públicos, servidores ou não, que praticam o ato de improbidade ou dele extraem vantagens indevidas, alcançando, ainda, os terceiros beneficiários pela prática do ato.

No segundo momento, a Lei de Improbidade estabeleceu as três espécies de atos de improbidade e os agrupou em três categorias distintas, quais sejam: os atos que importam o enriquecimento ilícito (art. 9º), os que causam danos ao erário (art. 10) e as condutas que atentam contra os princípios da administração pública (art. 11). Em cada um dos artigos, a lei preocupou-se em definir as condutas características das violações, arrolando, exemplificativamente, algumas situações que as caracterizam (TOURINHO, 2017, p. 441).

Extraí-se ainda do diploma legal o rol de sanções aplicadas àquele que descumprir a probidade administrativa, conforme estabelecido no artigo 12 da LIA. Cumprido ressaltar que o legislador conferiu a cada inciso do mencionado artigo relação própria para determinada categoria de improbidade.

Por conseguinte, a LIA estabeleceu os aspectos investigatórios e processuais para apuração dos atos de improbidade. O procedimento da ação de improbidade é o ordinário; todavia, devem ser aplicadas as regras que lhe estabelecem peculiaridades, conforme se vê no artigo 17 da legislação, (CARVALHO, 2018, p. 988). Entre essas peculiaridades encontra-se o § 1º do mencionado artigo, o qual em sua redação original vedava a transação, o acordo e a conciliação em ações de improbidade administrativa. Atualmente, o texto

do § 1º foi modificado pela Lei nº 13.964/2019 (Pacote Anticrime) e conta expressamente com a possibilidade de ser celebrado acordo de não persecução cível.

3 Microsistema de combate à corrupção

Nos dias que correm, tornou-se truísmo dizer que a Lei nº 8.429/1992 não é mais um texto isolado na defesa do patrimônio público e da moralidade na Administração Pública como à época de sua promulgação, sendo hoje integrante do que a doutrina identifica como microsistema de enfrentamento à corrupção, formado por princípios e normas constitucionais, convenções internacionais anticorrupção e numerosos textos infraconstitucionais.

Percebe-se que, em matéria de combate à corrupção, as normas jurídicas não se excluem, mas se complementam. Portanto, impera em seu seio o método chamado de diálogo das fontes, segundo o qual a Lei nº 8.429/1992 coexiste com demais fontes do Direito como a Constituição Federal e leis esparsas.

Analisando o microsistema anticorrupção, Queiroz (2018, p. 125) aduz:

Um fato de corrupção faz incidir uma gama de normas jurídicas constantes do microsistema anticorrupção, relativa ao direito sancionador, com diversas consequências jurídicas no âmbito criminal, da responsabilidade política, da improbidade administrativa, da infração administrativo-disciplinar e, agora, da nova Lei Anticorrupção.

No mesmo sentido, Melo (2018 p. 86) confirma a existência do microsistema, acrescentando os dispositivos que o integram:

É possível afirmar a existência de um microsistema de combate à corrupção ou de promoção da integridade pública, composto, além da Constituição e da Lei de Improbidade, por Tratados Internacionais e dispositivos tais como os capítulos do Código Penal que tratam dos crimes contra a Administração Pública e contra as Finanças Públicas, as Lei do Impeachment e dos Crimes de Prefeitos, a Lei das Inelegibilidades, as normas do Estatuto do Servidor que tratam do regime e do processo disciplinar, a Lei das Eleições e, recentemente, as Leis do Conflito de Interesses e Lei Anticorrupção ou Lei da Empresa Limpa.

Somado a isso, Uryn (2017, p. 238) leciona que:

Esse microsistema não se encontra unificado num único diploma. Pelo contrário,

ele está espalhado por uma miríade de leis e código os mais diversos. Temos desde disposições contidas no Código Penal, passando pelo Estatuto dos Servidores (Lei nº 8.112/1990), Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1993), Lei nº 8.666/1993, Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.529/2011), Lei do CADE (Lei nº 12.529/2011) até chegarmos à Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013).

Ademais, o Brasil é signatário de tratados internacionais sobre anticorrupção, que foram incorporados ao direito brasileiro após o devido processo legislativo. Portanto, esses também integram o microsistema de combate à corrupção, conforme exemplifica Melo (2018, p. 80), destacando-se:

A Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, firmada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE), a Convenção Interamericana contra a Corrupção, firmada na Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

Dessa forma, conclui-se que a doutrina é uníssona ao reconhecer um microsistema específico no ordenamento jurídico brasileiro — cujo propósito visa proteger a Administração Pública, as suas instituições, a probidade e a moralidade administrativa —, composto por uma rede normativa que opera de forma autônoma e que ao mesmo tempo interage e se completa.

4 Meios alternativos de solução de conflitos

O Estado detém o monopólio da jurisdição, razão pela qual ela é una e inafastável. Trata-se da função estatal que aprecia e delibera em definitivo sobre os fatos, as situações e os conflitos que lhe são submetidos, considerando a incidência da norma jurídica (GOMES, 2017, p. 654).

Contudo, fora da jurisdição existem meios de pacificação social, denominados meios alternativos de solução de conflitos. Sabe-se que esses são uma das tendências no ordenamento jurídico brasileiro, à medida que o Novo Código de Processo Civil vela pela solução consensual com enfoque da conciliação, da mediação e dos métodos afins.

Assinala Didier (2018, p. 185) que o Código de Processo Civil de 2015 consagrou um sistema de justiça multiportas: a tutela dos direitos pode ser alcançada por diversos meios, sendo a justiça estatal apenas mais um

deles. Nessa nova justiça, a solução judicial passa a ser *ultima ratio, extrema ratio* nos litígios que permitem a autocomposição.

No mesmo diapasão, analisando os meios alternativos de solução de conflitos, Didier (2018, p. 185) leciona que:

Equivalentes jurisdicionais são as formas não jurisdicionais de solução de conflitos. São chamados de equivalentes exatamente porque, não sendo jurisdição, funcionam como técnica de tutela dos direitos, resolvendo conflitos ou certificando situações jurídicas.

Todas essas formas de solução de conflitos não são definitivas, pois podem ser submetidas ao controle jurisdicional.

Os principais exemplos são a autotutela, a autocomposição e o julgamento de conflito por tribunais administrativos (solução estatal não jurisdicional de conflitos).

O direito processual civil é estruturado de forma a estimular os meios alternativos. Prova de seus reflexos são os §§ 2º e 3º do art. 3º do CPC, pelos quais: “O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” e “a conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial”.

Vislumbra-se, ainda, que os meios alternativos são considerados adequados, céleres, baratos e eficientes em relação à observância da plenitude do procedimento comum ou especial para a solução dos conflitos (CAMBI e SOUZA, 2017, p. 135).

Nesse sentido, Perlingeiro (2017, p. 128) narra ser uníssono na doutrina que a solução consensual é mais recomendada que o prolongamento do conflito. São inúmeras as vantagens da autocomposição, pois: abrevia o tempo do processo, alcança a paz social de forma construtiva e dialética, pereniza a harmonia e reduz os custos.

Por outro lado, a implantação dos meios alternativos de solução dos conflitos vai além da previsão do Código de Processo Civil — isso porque ele está presente no direito sancionador, inclusive, na esfera criminal. Em lição de Tavares (2018, p. 37), vê-se que essa tendência é marcante em diversos institutos jurídicos, a exemplo da composição civil dos danos, transação penal e suspensão condicional do processo (arts. 74, 76 e 89 da Lei nº 9.099/1995); e, sobretudo, na colaboração premiada (prevista, entre outros diplomas, na Lei nº 12.850/2012, que trata das organizações criminosas).

Verificava-se, entretanto, a vedação às soluções consensuais expostas pelo artigo 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992: “é vedada a transação, acordo ou conciliação” nas ações de improbidade administrativa. A proibição fundamentava-se na natureza dos bens que se encontram na seara da improbidade, por não se tratar de bens disponíveis, que, em regra, não podem as partes transigir ou se autocompor. Com a modificação do retromencionado parágrafo, pela Lei nº 13.964/2019, passou a ser possível a celebração de acordos de não persecução cível no âmbito da improbidade administrativa.

Não há dúvidas sobre a contribuição que meios alternativos de solução de conflitos exercem sobre as partes e sobre o sistema judiciário, tanto que sua utilização crescente se dá em razão das suas vantagens.

Dessa forma, figurava inadequada a absoluta vedação da utilização dos meios alternativos na improbidade, ocasionando desperdício em relação ao que as soluções alternativas podem trazer ao interesse público.

5 Aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos às ações de improbidade

Como dito alhures, a vedação aos meios alternativos de solução de conflitos no bojo das ações de improbidade administrativa estava expressamente prevista no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992, o qual na redação anterior apresentava os seguintes termos:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o *caput*.

A vedação fundamentava-se na indisponibilidade do interesse público, do qual decorrem os limites de atuação do agente público, sob a ótica de evitar que os bens e interesses da Administração Pública estejam à livre disposição da vontade do administrador, uma vez que possuiu a responsabilidade de empregá-los na finalidade a que estão submetidos, caso praticasse ato contrário, ocorreria a punição.

A esse respeito, Schwind (2017, p. 475) analisa que:

Ninguém duvida que, diante da presença de atos de improbidade administrativa, de qualquer uma dessas três espécies, a ideia inicial é a de punição do infrator. Não caberia,

em tese, qualquer transação. Isso porque, diante de uma ilegalidade, a Administração não poderia tolerar o enriquecimento ilícito, o prejuízo ao Erário nem o atentado aos princípios que regem a Administração Pública.

Ainda na mesma linha, o autor esclarece:

Pune-se aquele que praticou atos de improbidade porque a ausência de punição equivaleria a abrir mão da probidade como um valor tão caro à Administração Pública. A ausência de punição seria, portanto, um ato de tolerância inaceitável diante da indisponibilidade dos objetivos que são buscados com as ações de improbidade.

Acerca da indisponibilidade do interesse público e a aplicação de sanção para sua efetivação, Marques Neto e Cymbalista (2017 p. 296) lecionam que:

O argumento era de relativa simplicidade: uma vez que a norma jurídica prescreve a aplicação de sanção para as hipóteses de violação dos preceitos normativos por ela protegidos, encontra-se aí indicado o interesse público envolvido. Uma vez que este interesse público encontra-se identificado com a sanção, este interesse deve sobrepor-se a todos os demais. A indisponibilidade do interesse público proscreveria qualquer outro encaminhamento da controvérsia envolvendo a violação de uma norma jurídica que não fosse a aplicação de sanção.

Contudo, não faz sentido a suposta incompatibilidade do interesse público e o uso dos meios alternativos de solução de conflitos, sobretudo pelo fato destes poderem conferir maior efetivação àquele, em vez da aplicação irrefletida de uma sanção.

A Lei nº 13.964/2019, conhecida como “Pacote Anticrime”, não inovou apenas na seara penal como impactou significativamente no âmbito da improbidade administrativa. Com a edição do Pacote Anticrime, o artigo 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992 passou a vigorar com os seguintes termos:

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

§ 1º As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

Acrescenta-se, ainda, a inovação trazida pelo Pacote Anticrime ao incluir o § 10-A do art. 17 da Lei nº 8.429/1992 que dispõe “havendo a possibilidade de solução consensual, poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por

prazo não superior a 90 (noventa) dias”.

Com essas alterações legislativas, os meios alternativos de solução de conflitos passam a ser autorizados no âmbito da improbidade administrativa, com a possibilidade de celebração de acordos de não persecução cível. Essa nova concepção se coaduna com a evolução do ordenamento jurídico brasileiro concernente à proteção da probidade administrativa e se apresenta como meio propício para a satisfação do interesse público.

Nesse sentido, vale trazer à lume o ensinamento de Coutinho (2017, p. 63), que aduz:

A colaboração do infrator, muitas vezes, pode, efetivamente, trazer um resultado final muito maior ao interesse da coletividade, por mais que possa parecer injusto sob o aspecto sentimental do cidadão o fato de o infrator ser isento, total ou parcialmente, de uma penalidade.

Note-se, ainda, que o simples fato de lidar com direitos indisponíveis, conforme leciona Schwind (2017 p. 477), não significa necessariamente que haja absoluta impossibilidade de celebração de acordos, transações ou conciliações. É certo que determinadas situações envolverão direitos indisponíveis e admitirão a celebração desses instrumentos consensuais.

Tratando-se da possibilidade de acordo substitutivo firmado entre o Poder Público e particulares, e a indisponibilidade do interesse público asseverou o Supremo Tribunal Federal, no Recurso Extraordinário nº 253.885 de Minas Gerais/MG, a possibilidade do uso da transação no bojo da Administração Pública, principalmente quando o acordo servir a mais rápida e efetiva consecução do interesse público. Confira-se:

Transação. Validade. Em regra, os bens e o interesse público são indisponíveis, porque pertencem à coletividade. É, por isso, o Administrador, mero gestor da coisa pública, não tem disponibilidade sobre os interesses confiados à sua guarda e realização. Todavia, há casos em que o princípio da indisponibilidade do interesse público deve ser atenuado, mormente quando se tem em vista que a solução adotada pela Administração é a que melhor atenderá à últimação deste interesse. (RE 253.885, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 4-6-02, DJ de 21-6-02).

Nessa linha de raciocínio, a Lei nº 13.655/2018 alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro ou LINDB), acrescentando o artigo 26, *caput* e § 1º, o qual autorizou a Administração

Pública a promover negociações com particulares, por meio de acordos e compromissos, para eliminar irregularidade, incerteza jurídica e situações contenciosas, com o objetivo de buscar solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais. Veja-se o referido artigo:

Art. 26. Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial.

§ 1º O compromisso referido no *caput* deste artigo:

I – buscará solução jurídica proporcional, equânime, eficiente e compatível com os interesses gerais;

II – (VETADO);

III – não poderá conferir desoneração permanente de dever ou condicionamento de direito reconhecidos por orientação geral;

IV – deverá prever com clareza as obrigações das partes, o prazo para seu cumprimento e as sanções aplicáveis em caso de descumprimento.

Observa-se que esse texto normativo estruturou o que outras normas esparsas já tratavam em relação aos institutos que direcionam a Administração Pública à consensualidade como instrumento para maximização do interesse público. Entre esses institutos podem ser citados: a celebração de meios substitutos de sanções e demais compromissos de ajustamento de conduta (GUERRA e PALMA, 2018, p. 138).

Nesse sentido, cumpre salientar que a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), em seu artigo 3º, § 2º, possibilitou a mediação em conflitos relacionados a direitos indisponíveis, exigindo que nesses casos devam ser homologados judicialmente, com oitiva do Ministério Público. Observa-se a referida lei:

Art. 3o Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

(...)

§ 2o O consenso das partes envolvendo direitos indisponíveis, mas transigíveis, deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público.

Por derradeiro, a Lei nº 13.140/2015

admitiu, expressamente, em seu artigo 36, § 4º, a mediação no âmbito das ações de improbidade administrativa. Veja-se:

Art. 36. No caso de conflitos que envolvam controvérsia jurídica entre órgãos ou entidades de direito público que integram a administração pública federal, a Advocacia-Geral da União deverá realizar composição extrajudicial do conflito, observados os procedimentos previstos em ato do Advogado-Geral da União.

(...)

§ 4º Nas hipóteses em que a matéria objeto do litígio esteja sendo discutida em ação de improbidade administrativa ou sobre ela haja decisão do Tribunal de Contas da União, a conciliação de que trata o *caput* dependerá da anuência expressa do juiz da causa ou do Ministro Relator.

Cabe esclarecer que a LINDB e a Lei de Mediação não são as únicas a relativizar o interesse público no ordenamento brasileiro, haja vista que a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção ou LAC) possibilitou a celebração de acordos relativamente ao mesmo bem jurídico protegido pela Lei de Improbidade, juntamente com a Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas), que previu o instituto da colaboração premiada.

Assim, a LAC estabelece, em seu capítulo V, artigo 16, *caput* e incisos, que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade pública poderá celebrar acordo de leniência com as pessoas jurídicas responsáveis pela prática de atos lesivos à Administração Pública.

Mencione-se, ainda, que a Resolução nº 179/2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, que regulamentou o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do Compromisso de Ajustamento de Conduta, possibilitou, em seu artigo 1º, § 2º, a celebração desse instrumento alternativo no âmbito da improbidade administrativa. Confira-se:

Art. 1º O compromisso de ajustamento de conduta é instrumento de garantia dos direitos e interesses difusos e coletivos, individuais homogêneos e outros direitos de cuja defesa está incumbido o Ministério Público, com natureza de negócio jurídico que tem por finalidade a adequação da conduta às exigências legais e constitucionais, com eficácia de título executivo extrajudicial a partir da celebração.

§ 2º É cabível o compromisso de ajustamento de conduta nas hipóteses configuradoras de improbidade administrativa, sem prejuízo do ressarcimento ao erário e da aplicação de uma ou algumas das sanções previstas

em lei, de acordo com a conduta ou o ato praticado.

Vale lembrar que o emprego dos meios alternativos de solução de conflitos ocorre em outros âmbitos com respaldo do Ministério Público. A título de exemplo, pode-se realizar a transação no Direito Penal, sem que isso represente risco à indisponibilidade da pretensão punitiva estatal.

Nesse sentido infere-se da obra de Zardo (2017, p. 304) que

[...], se até no direito penal, que tradicionalmente deve se encarregar da proteção dos bens jurídicos mais relevantes para a sociedade, a colaboração é admitida, sem que isso afrente a indisponibilidade da pretensão punitiva estatal, não há razão alguma para que subsista a vedação contida no art. 17, § 1º, da Lei nº 8.429/1992.

Coutinho (2017, p. 67) acrescenta, ainda, que

Não precisamos ir muito longe para observar que em nosso próprio ordenamento jurídico há certa relativização da indisponibilidade do bem tutelado para a utilização de acordos como o de leniência, como é o caso do acordo de colaboração premiada no âmbito das ações penais públicas, que, via de regra, lidam com o interesse público.

Com isso, não soa sistemático ao ordenamento jurídico que pessoas possam transacionar em matéria penal (última ratio do Direito), enquanto, na esfera administrativa sancionadora, não seja possível tal atuação cooperada (MARÇAL, 2017, p. 541).

Nesse mesmo sentido, infere-se da obra de Carvalho Filho (2018, p. 1228) que

A doutrina tem defendido a possibilidade de solução consensual na ação de improbidade, embora limitando as benesses do acusado apenas a certas sanções, como a multa civil, a proibição de contratar e a vedação de receber benefícios fiscais; nunca, porém, haveria isenção da obrigação de ressarcimento do dano. Um dos argumentos descansa no fato de que, se no campo penal – que é um plus – se admite a isenção ou atenuação da pena, em decorrência de solução consensual, com maior razão poderia esta ser adotada no campo da improbidade, conquanto de forma parcial e moderada.

Além disso, é mister trazer o estudo realizado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) que teve como objetivo analisar as causas e efeitos decorrentes da aplicação da Lei de Improbidade Administrativa e os obstáculos à plena efetividade do combate aos atos

de improbidade ainda na vigência da antiga redação do artigo 17, § 1º, da LIA.

Diante de sua constante preocupação em diagnosticar os problemas, trazer soluções e proteger a probidade administrativa, o CNJ disponibilizou uma pesquisa aos dados constantes do Cadastro Nacional de Improbidade, a partir da qual se realizou a primeira identificação quantitativa de demandas ajuizadas nesse seguimento. A referida pesquisa teve como intento apontar um diagnóstico acerca das ações de improbidade administrativa, de modo a indicar os principais aspectos referentes à tramitação dos feitos desde o Primeiro Grau até às Instâncias Extraordinárias.

Na ocasião, o CNJ analisou os dados obtidos pelo Cadastro Nacional de Ações de Improbidade, referentes aos processos com decisões transitadas em julgado entre 2010 e 2013, e apurou que os números de ações de improbidade somavam, entre ações julgadas pendentes e novas, o total de 8.183 (oito mil, cento e oitenta e três) ações.

Relativamente ao tempo decorrido entre a data de ajuizamento da ação e seu julgamento, o estudo apontou que “o tempo médio observado entre a ação e a data do julgamento foi de 1.586 dias nas Varas Estaduais e de 1.361 dias, nas Varas Federais” (p. 37).

Verificou-se, ainda, que de todos os processos registrados, pelo menos um terço foi ajuizado contra prefeitos ou exprefeitos. Completando o estudo, no tocante às condenações nos processos de improbidade administrativa, mais de 60% deles tiveram a proibição ou a suspensão do mandato, além disso 25% tiveram perda da função. Somente 1,65% tornou-se inelegível.

Em termos de efetividade da decisão, com o ressarcimento dos danos causados, o CNJ verificou grave falha no sistema processual, revelando que raras foram as ações nas quais se verificou efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos. Por fim, o estudo concluiu que “as ações de Improbidade Administrativa não têm um fim, ou pelo menos uma parte considerável tem tramitação durante décadas, o que reflete no baixo índice de ressarcimentos” (p. 85).

Nota-se, portanto, que os meios alternativos se apresentam como meios propícios para a solução dos conflitos que envolvam a Administração Pública, quando, dentro dos pressupostos da legalidade, mostrar-se mais viável para a proteção do interesse público a

resolução do mérito (CAMBI e SOUZA, 2017, p. 150).

Nesse sentido, nos dizeres de Mateus Carvalho (2018, p. 999),

a matéria deve ser analisada sob a ótica do bem jurídico que se visa proteger por meio da ação de improbidade administrativa, qual seja, a integridade do patrimônio público, material e imaterial e a garantia do interesse da coletividade, mediante a aplicação de sanções aos agentes que põem em risco essas prerrogativas.

Dessa forma, os meios alternativos colocam-se como um dos instrumentos para melhor obter o interesse público, razão por que a negociação bilateral e equilibrada objetiva atingir efetivamente os anseios da Administração Pública. As vantagens dessa negociação são, de um lado, a mitigação de sanções; e, de outro lado, a cessação da conduta ilícita, o ganho informacional bem como a recuperação eficaz do patrimônio desviado.

6 Conclusão

Prefacialmente, o artigo científico não pretendeu tratar do uso dos meios alternativos de solução de conflitos no âmbito da improbidade administrativa de forma exaustiva, diante da complexidade do tema e seus diversos meandros.

Buscou-se analisar a questão de maneira exemplificativa, de modo a possibilitar reflexões acerca da aplicabilidade dos meios alternativos de solução de conflitos nas ações de improbidade defendida pela doutrina progressista e em compasso com as necessidades da moderna Administração Pública.

Observou-se que a legislação inicial sobre o tema, a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que vedou os meios alternativos de resolução de conflitos, foi publicada há 26 (vinte e seis anos), razão pela qual surge em um contexto social completamente diverso daquele que se vive hoje.

Em contrapartida, as legislações mais modernas e favoráveis aos meios alternativos, quais sejam a Lei nº 13.655/2018 (alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942 – LINDB), a Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção), a Lei nº 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas ou LAC) e a Lei nº 13.140/2015 (Lei de Mediação), redigidas no contexto dos últimos seis anos, assumem a falibilidade das normas puramente punitivas para coibir as práticas ilícitas e trazem, em seu bojo, a possibilidade

de soluções negociadas, sem perder de vista a satisfação do interesse público.

Ao longo de um quarto de século, é normal que certos preceitos legais necessitem sofrer uma revisão, de modo a torná-los compatíveis com as alterações das concepções jurídicas que ocorreram nos últimos anos.

Percebeu-se que existiam falhas, as quais foram corrigidas ou pelo menos amenizadas, entre outras questões processuais em ações de improbidade, pela atuação do Conselho Nacional de Justiça. A competência do CNJ em mensurar e diagnosticar os problemas, para apresentar soluções no âmbito da improbidade administrativa, possibilitou a identificação da quantidade de demandas ajuizadas nesse sentido, sendo crucial para constatar os impasses processuais. Isso é refletido na pesquisa feita pelo CNJ, por meio do Cadastro Nacional de Ações de Improbidade, demonstrando que os números de ações de improbidade, ações julgadas, pendentes e novas, em conjunto somavam o total de 8.183 (oito mil cento e oitenta e três) ações, revelando, ainda, que raras foram as ações nas quais se verificou efetiva atuação no sentido de obter a reparação dos danos, o que corrobora a questão das falhas processuais demonstradas.

Ultrapassada tal questão, mostra-se igualmente relevante superar a crença de que a sentença é o único modo de solucionar um conflito desenvolvido no bojo de ações de improbidade administrativa. Mesmo que se obtenha a tutela jurisdicional favorável aos interesses da Administração Pública, será necessário arcar com a duração do processo judicial e os prejuízos ocasionados por sua morosidade.

Nesse sentido, conclui-se que a evolução do pensamento jurídico e as novidades legislativas, em especial com a edição das Leis nº 12.846/2013, nº 12.850/2013, nº 13.140/2015 e nº 13.655/2018, que permitem a celebração de acordos de leniência, colaboração premiada e mediação, criaram um sistema que faz com que o § 1º do art. 17 da Lei nº 8.429/1992, alterado pela Lei nº 13.964/2019, possa ser aplicado para servir a uma mais rápida e efetiva consecução do interesse público.

Por todo o exposto, defende-se o incentivo à aplicação dos métodos alternativos de solução de conflitos no âmbito da improbidade administrativa, reservando a tutela judicial somente àqueles casos em que a utilização de tais meios se mostre inviável.

Referências

- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa)**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF, 1992.
- BRASIL. **Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (Lei de Mediação)**. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Brasília, DF, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 253.885, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 4-6-02, DJ de 21-6-02.
- CAMBI, Eduardo & SOUZA, Fernando Machado de. A disponibilidade do interesse público no Novo Código de Processo Civil e o princípio da eficiência na administração. **Revista da AJURIS**. Porto Alegre, v. 44, n. 142, junho, 2017.
- CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2018.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Atlas. 2018.
- GOMES JR, Luiz Manoel (coord.). **Lei de improbidade administrativa: obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015.
- CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179, de 26 de Julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta. Brasília, DF, CNMP, 2017.
- COUTINHO, Alessandro Dantas. A (Im)Possibilidade de Afastamento da Vedação à Realização de Transação, Acordo ou Conciliação nas Ações de Improbidade Administrativa. **Revista Síntese Direito Administrativo**. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.
- DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento**. 19. ed. Salvador: JusPODIVM, 2017.
- GUERRA, Sérgio e PALMA, Juliana Bonacorsi. Art. 26 da LINDB – Novo Regime Jurídico de Negociação com a Administração Pública. **Rev. Direito Adm.**, Rio de Janeiro, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), 2018.
- GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 13 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: ATLAS. 2017.
- MELO, Leonardo Augusto Santos (org.). **Improbidade, convênios e terceiro setor: o particular que gere recursos públicos e sua responsabilização por improbidade administrativa**. 5. Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso em: jan. 2019.
- MARÇAL, Thaís Boia Marçal. Breves notas sobre os 25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Síntese Direito Administrativo**. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.
- MARQUES NETO, Floriano de Azevedo e CYMBALISTA, Tatiana Matiello. Os Acordos Substitutivos do Procedimento Sancionatório e da Sanção. **Revista Síntese Direito Administrativo**. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.
- PERLINGEIRO, Gabriel. As possibilidades de solução consensual de conflitos judiciais com a administração pública. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, ano 11, v. 18, n. 3, set. a dez. de 2017.
- QUEIROZ, Ronaldo Pinheiro de (org.). **Núcleos de Combate à Corrupção: Um Novo Arranjo Institucional Para Uma Atuação Ministerial Eficiente**. 5. Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso em: jan. 2019.
- SCHWIND, Rafael Wallbach. Possibilidade de Celebração de Acordos, Transações e Conciliações nas Ações de Improbidade. **Revista Síntese Direito Administrativo**. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.
- SUNDFELD, Carlos Ari e CÂMARA, Jacintho Arruda. Improbidade Administrativa de Dirigente de Empresa Estatal. **Revista Síntese**

Direito Administrativo. Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.

TAVARES, João Paulo Lordelo Guimarães (org.). **A aplicação do instituto da colaboração premiada nas ações de improbidade administrativa.** 5. Câmara de Coordenação e Revisão, Criminal. Brasília: MPF, 2018. Disponível em: <http://intranet.mpf.mp.br/areas-tematicas/camaras/combate-a-corrupcao/publicacoes>. Acesso em: jan. 2019.

TOURINHO, Rita. A lei de improbidade administrativa na garantia de acesso à informação. **Revista Síntese Direito Administrativo.** Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.

URYN, André. A modelagem do contrato de obra pública como instrumento de combate à corrupção. **Revista Síntese Direito Administrativo.** Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.

ZARDO, Francisco. Acordos em ações de improbidade: aspectos práticos e polêmicos. **Revista Síntese Direito Administrativo.** Edição Especial “25 Anos da Lei de Improbidade Administrativa”. São Paulo, ano 12, n. 141, set. 2017.

Jéssica Lorrane da Silva

Especialista em Direito Público. Professora de Direito Administrativo e Direito Constitucional. Advogada.

Heloanny de Freitas Brandão

Mestre em estudos linguísticos pela Universidade Federal de Goiás. Mestranda em Direito pela Universidade Federal de Goiás. Especialista em Direito do Trabalho e processual do Trabalho. Coordenadora do curso de gestão pública da Faculdade Realiza. Professora da Faculdade Esup – certificada FGV. Advogada.

Yasmine Alves Batista

Advogada especialista em Direito Civil e Processo Civil. Professora de Direito Administrativo. Membro da Comissão de Advocacia Jovem Seção Goiás, triênio 2019/2021.

Juizados especiais: práticas de ordinarização no procedimento sumaríssimo e regra ordinária de essência sumaríssima

João Eduardo Ribeiro de Oliveira

Resumo: Pretende-se realçar as práticas decisórias que terminam por transportar (in)propriamente aspectos do procedimento ordinário para o sumaríssimo dos Juizados Especiais. A partir da visualização de casos nos quais é possível ou não a aplicação subsidiária de legislação, busca-se ressaltar a devida preservação do peculiar tipo procedimental criado para os litígios de menor complexidade. Para tanto, a pesquisa legislativa e jurisprudencial, em paralelo com a busca doutrinária, comporá o arcabouço instrumental de base no desenvolver das ideias a seguir concebidas. Verificar-se-á que a defesa do sumaríssimo e do microsistema dos Juizados Especiais é fundamental à evolução e ao aperfeiçoamento dessa estrutura judiciária que se firma como marco do acesso à justiça e berço das práticas judiciais otimizadoras.

Palavras-Chave: Juizados Especiais. Sumaríssimo. Ordinarização.

Abstract It is intended to highlight the decision-making practices that end up carrying (in)appropriate aspects of the ordinary procedure for the summary of Special Courts. From the visualization of cases in which it is possible or not the subsidiary application of the legislation, seeks to emphasize the proper preservation of the specific type of procedure created for the less complex disputes. Therefore, a legislative and jurisprudential research, in parallel with a doctrinal research, will compose the basic instrumental framework based in the development of the following ideas. It will be verified that the defense of the summary and microsystem of the Special Courts is fundamental for the evolution and improvement of this judicial structure, that is established as a framework for access to justice and cradle of optimizing judicial practices.

Keywords: Special Courts. Summary Procedure. Ordinarization Practices.

1 introdução

A colisão entre a valoração dada para a forma e o conteúdo, bem como para as dimensões de meio e fim, sempre permeou as experiências humanas, no sentido de ser dispensável ou inafastável a formalidade em relação aos objetivos primários perseguidos pelo ser humano nos campos do saber e do fazer.

Forma ou matéria e meio ou fim foram distensões igualmente havidas no âmbito processual, que cederam para uma visão instrumental, pois, se pautado o processo no início do século XX por uma autonomia científica, restou aquele moldado para afirmar instrumentalidade a serviço de finalidades maiores.

Nessa quadra, para as diversas espécies de litígios, foram concebidas várias tutelas e distintos protocolos processuais. Especificamente, houve diferenciações no processo civil entre os modos de desenvolvimento ordinário, sumário e sumaríssimo, a se destacar este último para as causas de menor complexidade e as vertentes ordinária e sumária para causas mais complexas e dependentes de maior ritualística.

A partir da persistência de vários tipos de marcações ou andamentos processuais, propõe-se alertar para a construção de entendimentos que terminam por aplicar diretrizes, sejam legais, sejam jurisprudenciais, construídas para litígios mais complexos

nos procedimentos fabricados para os litígios mais simples, de modo que se desnatura e se retira a sistematicidade dos Juizados Especiais e do procedimento sumaríssimo, na missão de pacificar a sociedade em suas contendas menores.

Assim, entre o comum e sumaríssimo há diferenças marcantes de ritualística, nas quais a maior incidência de segurança ou celeridade varia conforme o emprego do procedimento, de modo que somente em caráter subsidiário aquele último procedimento pode receber regras dos dois primeiros.

Há de se verificar como se relacionam os vários procedimentos, justamente para se evitar incursões indevidas, ao tempo em que se estimulam interpenetrações que promovam a essência de cada um deles.

Particularmente, os casos de desistência, abandono processual e exame de admissibilidade do recurso inominado são tópicos que demonstram a possibilidade ou vedação à entrada de estruturas do procedimento comum no sumaríssimo.

Dessa forma, pode-se nominar ordinarização do sumaríssimo a prática que insere de forma imprópria elemento externo a esse procedimento, tornando-o menos célere, sem prejuízo de se verificar regra no ordinário que seja essencialmente sumaríssima, tudo para empregar as formas e os meios como instrumentos para consecuições maiores.

2 O meio e o fim, o formal e o material, o ordinário e o sumaríssimo e os juizados especiais

Segundo Ângelo Segrillo, o escritor russo Dostoiévski já ilustrava em parábola a importância da forma, ainda que secundária em relação ao conteúdo, a consagrar que os dois conceitos são complementares.¹

Esmiuçou o historiador brasileiro que pessoas de certa comunidade detinham um líquido precioso em um vaso, até que críticos da maneira de acondicionamento da seiva, por acharem o receptáculo desnecessário, pressionaram para que o objeto fosse dispensado.

Ao atender àqueles reclamos, os guardiães terminaram por retirar a substância do recipiente em questão e perder o líquido escorrido sem volta. A tônica ressalta que, embora o conteúdo seja o principal, a forma não é totalmente dispensável, tendo em vista que ampara, protege e promove o aspecto material.

Não obstante, essa função da forma modernizadora em auxílio do conteúdo se reflete no Brasil sempre com atraso em relação aos países ditos desenvolvidos, máxime na atualização legislativa. Os movimentos brasileiros de renovação foram, com grande frequência, modelos de modernizações tardias, principalmente no campo da criação das leis pelo Poder Legislativo.

Tem-se, em cunho de amostragem da modificação do meio para se chegar a um melhor conteúdo normativo, a medida provisória que foi, após 1988, remodelada pela Emenda à Constituição (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, porquanto seu uso extrapolou o fim de participação do Poder Executivo na formulação de lei em sentido lato, a se transformar em meio para governabilidade de fundo centralizador ou excessivamente presidencialista.

Com alterações na tramitação e notadamente quanto às reedições das medidas provisórias, a EC nº 32/01 foi ao encontro do que apreçoava Friedrich Muller:

[...] a Constituição denomina-a expressamente “provisória”, submete-a à decisão do Congresso, fixa prazos curtos para tal fim e prescreve sua invalidação caso não seja transformada em lei [...] permitam também a mim, ao não-brasileiro que se ocupa com toda a lealdade com os problemas do seu grande país, esse apelo à jurisdição constitucional: [...] Anulem Srs. Juízes do Supremo

Tribunal Federal, a reedição liminarmente não correspondente ao art. 62 ou a reedição - não autorizada pelo art. 62 - das medidas provisórias que se tornaram, assim, inconstitucionais!²

Tais delineamentos de otimização da forma como ferramenta foram aplicados ao processo civil, a partir do fim do século XX, pois a processualística se encaminhou para tornar os caminhos processuais como efetivo meio, em festejada instrumentalidade, na recorrente lição de Cândido Rangel Dinamarco³, para a outorga, com abrandamento da plena autonomia das formalidades, do bem da vida ou daquilo que a humanidade considera fundamental.

Não obstante, a demora para implementação das atualizações que ocorrem no processo está ainda a implementar as três ondas de acesso à justiça: de acesso à justiça propriamente dito, do segundo afluxo da tutela de direitos metaindividuais e da terceira afluência da simplificação de procedimentos.⁴

Em observância ao encaminhamento da tríade evolutiva descrita no parágrafo anterior, faz-se curial notar que, se no Código de Processo Civil (CPC) de 1939 grassava a ciência processual independente e substancialmente apartada do direito material vigente, com o Código de Processo Civil de 1973 e, principalmente, com o Código de Processo Civil de 2015, inaugura-se uma reviravolta conceitual acerca da função do processo em relação às pretensões veiculadas em ações judiciais.

Várias são as manifestações desse giro conceitual na última década do século XX e nos primeiros anos desta centúria. As alterações do antigo CPC pela Lei nº 8.950, de 13 de dezembro de 1994, pela Lei nº 9.139, de 30 de novembro de 1995, e pela Lei nº 10.352, de 26 de dezembro de 2001, são padrões de tal mudança, na conformidade do que hoje se tem como moderno, em termos de sincretismo processual.

A criação do processo sincrético — no qual cabem simultaneamente a tutela cautelar, cognitiva e executiva — serve, em complemento ao raciocínio exposto, como densa amostra do caráter de servidão das normas processuais em relação aos direitos, deveres, obrigações e responsabilidades que devem ser acertados no processo.

Nos meandros da prefalada nova sistemática processual, vê-se que os procedimentos comuns do CPC de 1973 foram divididos conforme a necessidade de maior ou menor formalidade, em evoluções procedimentais

¹ Os Russos. São Paulo: Contexto, 2018, p. 108.

ordinárias e sumárias, embora o novo CPC tenha centralizado os caminhos em comum e especial apenas (art. 1.049), enquanto o sumaríssimo foi insculpido na Constituição da República Federativa do Brasil.

O procedimento ordinário se caracterizava pela completude traduzida em fases e oportunidades para contraditório e produção de provas. No trilhar sumário já se verificava abreviação de etapas em sentido maior de concentração do transcurso do processo. Por fim, o procedimento sumaríssimo se apresenta como o auge da simplificação e da rapidez processual, com o fim de resolução de litígios de pretensão de maior singeleza e respectivas resistências.

Atento à litigiosidade contida, detectada por Kazuo Watanabe⁵, o legislador incrementou ao nível infraconstitucional os Juizados Especiais, segmento do Poder Judiciário que em pouco tempo ganhou contornos de essencialidade e aprovação social, pela promoção de acesso a todos os jurisdicionados independentemente do nível econômico e social.

Nessa ótica, a Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, por mandamento do art. 98 da Constituição⁶, foi constituída como norma máxima das causas de menor complexidade; a se seguir a Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que fixou assemelhado método para a Justiça Federal. No fim da primeira década deste século, foi promulgada a Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, com foco na criação dos Juizados Especiais da Fazenda Pública.

A multiplicidade de ritmos diferenciados para o transcurso processual vai ao encontro das diferenças entre mais espaço para argumentos e provas ou ambiente de maior rapidez, de modo que um ou outro caminho adota com mais vigor o contraditório e espectro probatório ou a celeridade.

Segundo Aparecida Dinalli, “o formalismo processual está sempre presente no exercício da jurisdição, ora em nome da segurança jurídica, ora demonstrando força e poder incontrastáveis”.⁷ Embora o proce-

dimento sumaríssimo tenha sido viabilizado para determinados fins, por vezes fica o procedimento comprometido por práticas judiciais degenerativas.

3 O Sumaríssimo e as práticas que tendem a ordinarizá-lo e densificá-lo

em termos de sumaríssimo, o art. 2º da Lei nº 9.099/95 já anuncia qual o esteio principiológico de tal procedimento, precisamente “oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

Com a edição da Lei nº 10.259/01 e da Lei nº 12.153/09, fortaleceu-se a ideia de um microsistema, factível o pensamento de que ele se completa ou se encontra em autorreferência.

Veja-se o caso do art. 6º, I, da primeira lei supracitada, que prescreveu a possibilidade de “pessoas físicas” litigarem ativamente no âmbito dos Juizados Especiais Federais, em avanço, entende-se particularmente, ao que prescreve o art. 8º da Lei nº 9.099/95, que limitava para as “pessoas físicas capazes” o ajuizamento nos Juizados Especiais estaduais.

Assim, somente em caráter subsidiário é possível a aplicação da normatividade ordinária, a exemplo do Código de Processo Civil e demais diplomas prescritos para as lides da Justiça Comum estadual e federal.

Tal evidência deriva da concepção de que os Juizados são elementos diferenciados do Poder Judiciário, de fundo constitucional, dotados de caracteres especiais de acesso à Justiça e de jurisdição e moldados para litígios simples e de grande quantidade, a pacificar, ao mesmo tempo, setores sociais que anteriormente tinham maior dificuldade de receber uma prestação jurisdicional.

Embora os Juizados Especiais sejam, pelas considerações acima alinhadas, a “menina dos olhos” do Poder Judiciário, ao garantir segurança jurídica em volume e propiciar atenção e respostas mais rápidas para pessoas de menor expressão econômica, além de primoroso e legalmente autorizado laboratório de práticas judiciais do Poder Judiciário, ainda persiste uma indevida mescla de mentalidades para julgadores que trabalham entre a Justiça Comum e os Juizados Especiais.

Segundo o sentido proposto, Ricardo Torres Hermann explica a base para a elaboração de mudança de pensamento nos

5 *Apud* DINALLI, Aparecida. Do acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 25. São Paulo: RT, 2005, p. 25.

6 “Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão: I - juizados especiais, providos por juizes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juizes de primeiro grau;”. (BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 1º set. 2019.)

7 DINALLI, Aparecida. Do acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis. Revista de Direito Constitucional e Internacional. Vol. 25. São Paulo: RT, 2005, p. 25.

juizadores daqueles que jurisdicionam nos Juizados Especiais:

Cumprem ainda os Juizados importante papel de mudar a mentalidade dos operadores de direito, fazendo com que se habituem com um meio de prestação jurisdicional mais desburocratizado, sofrendo a partir disso influências positivas que podem servir de inspiração para a desburocratização dos juizados comuns em que também atuam.

É inegável que os Juizados Especiais, cujo êxito atualmente está demonstrado, contaminam positivamente os profissionais que nele atuam, pois verificam que não se faz necessário um processo tão formal, com arrazoados intermináveis, para que sejam consideradas as versões de ambas as partes, nem mesmo cabimento de recursos de cada decisão (interlocutória) proferida dentro do processo para que se chegue a uma solução justa e equânime da controvérsia.⁸

No momento em que práticas do procedimento comum/ordinário são introduzidas no âmbito do sumaríssimo, tem-se a ordinarização deste e dos próprios Juizados Especiais, ação maléfica à estruturação singular dos referidos. Diferentemente, quando uma norma ordinária concentra mais densidade em celeridade, economia, informalidade e simplicidade, deve ser absorvida pelo sistema, pois, na verdade, encerra íntimo de sumariedade.

Pretende-se, então, pontuar dois casos que demonstram transposição danosa de mentalidade da Justiça Comum para o microsistema dos Juizados, a desnaturar uma construção legislativa e procedimental própria, sem embargo de se situar reversamente hipótese de aplicação positiva de norma do procedimento comum no sistema sumaríssimo pelas razões de celeridade.

Essa assertiva se justifica pela possibilidade de haver regras fora da legislação dos Juizados que densifiquem tais princípios em nível maior do que os próprios comandos normativos sumaríssimos, o que faz o microuniverso dos Juizados receber excepcionalmente essa diretriz exterior.

Deve-se ter em mente que ao se jurisdicionar no âmbito dos Juizados Especiais, a aplicação das normas do microsistema é providência fundamental. Somente no caso de dispositivo geral mais moderno é que se abre espaço para aplicação de norma-regra comum no ambiente sumaríssimo, sob os

8 HERMANN, Ricardo Torres. O tratamento das demandas de massa nos Juizados Especiais Cíveis. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2010, p. 28.

filtros das normas-princípios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade.

3.1. O caso da desistência da ação sem intimação da parte ré

Em se tratando da desistência, ato voluntário que determina a extinção do processo sem julgamento de mérito, atualmente previsto no art. 485 do Código de Processo Civil, houve embates doutrinários acerca da necessidade de pronunciamento da parte ré.

Segundo o art. 51 da Lei nº 9.099/95, a desistência é retirada das normas gerais de processo quando determina: “Art. 51. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei”.

Entre os casos previstos em lei, existe a desistência no então vigente Código de Processo Civil de 1973 (art. 267) bem como no atual (art. 485), com as seguintes dimensões:

Art. 267. Extingue-se o processo, sem resolução de mérito: (Redação dada pela Lei nº 11.232, de 2005)

[...]

VIII - quando o autor desistir da ação;

[...]

§ 4º Depois de decorrido o prazo para a resposta, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação.

Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] VIII - homologar a desistência da ação; [...] § 4º Oferecida a contestação, o autor não poderá, sem o consentimento do réu, desistir da ação.

Pelo comando em destaque, após o prazo de resposta, deve o réu consentir com a desistência. Todavia, partindo do pressuposto de que a exigência de contraditório em pleito que conduz a extinção sem resolução de mérito não privilegia os fundamentos do sistema dos Juizados, tem-se que a aplicação do §4º redundaria em ordinarização do procedimento sumaríssimo.

Assim o é pelo fato de haver norma na Lei nº 9.099/95 que dispõe sobre o mecanismo de extinção do processo de forma mais simplificada e sem investida nas discussões de fundo do litígio. Na dicção do referido art. 51:

Art. 51. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei: [...]

§ 1º A extinção do processo independerá, em qualquer hipótese, de prévia intimação pessoal das partes.

Discerne-se que, inexistindo regramento acerca do instituto da desistência na Lei nº 9.099/95, ao se buscar no CPC como lei subsidiária, deve-se adotar, contudo, a forma de extinção de processos sem resolução de mérito, como textualmente prevista na lei ora mencionada.

Ao prescrever “qualquer hipótese”, a intenção consagrada na Lei nº 9.099/95 (mens legis) diz respeito à prescindibilidade absoluta de intimação da parte autora em extinções sem análise do mérito e não apenas nas hipóteses previstas nos incisos anteriores do art. 51 evidenciado.

Ao tempo em que é possível o Sistema dos Juizados recepcionar uma regra ordinária, como é o caso da disposição sobre desistência, faz-se igualmente necessário amoldá-la às estruturas próprias desse ambiente, considerando, para além da regra, os paradigmas do art. 2º da Lei nº 9.099/95.

Para preservação da inteireza dos Juizados Especiais, sobrelevam a missão e o fim do Fórum Nacional dos Juizados Especiais, experiência advinda do ano de 1997, com reunião entre coordenadores dos Juizados Especiais, que se tornou importante e aprofundado espaço para modernização e defesa das singularidades desse segmento jurisdicional.⁹

Considerando a viabilização e proteção do procedimento mais célere nos casos de desistência, sobreveio o Enunciado nº 90 de inicial teor:

ENUNCIADO 90 – A desistência do autor, mesmo sem a anuência do réu já citado, implicará na extinção do processo sem julgamento do mérito, ainda que tal ato se dê em audiência de instrução e julgamento (XVI Encontro – Rio de Janeiro/RJ).

Cabe observar que a contínua produção dos magistrados em encontros do FONAJE¹⁰ determinou nova redação no Enunciado referido para desestímulo aos atos de deslealdade processual e atentatórios à jurisdição. Confira-se:

ENUNCIADO 90 – A desistência da ação, mesmo sem a anuência do réu já citado, implicará a extinção do processo sem resolução do mérito, ainda que tal ato se dê

em audiência de instrução e julgamento, salvo quando houver indícios de litigância de má-fé ou lide temerária (nova redação – XXXVIII Encontro – Belo Horizonte-MG).

Nesse aspecto, o estabelecimento de contraditório para desistência de ação civil não se firma nos Juizados Especiais como regra, diante dos específicos contornos que impedem dilatação temporal do transcurso processual sumaríssimo.

Ainda que se perceba na seara da desistência o impedimento à ordinarização do sumaríssimo, na situação do abandono processual se robustece o malefício da adoção de regras comuns em espaço de maior simplicidade procedimental.

3.2. A contextura do abandono processual da parte autora nos juizados especiais

Por abandono se depreende a omissão da parte autora do cumprimento de determinação judicial e que causa a paralisia do processo, a gerar a extinção deste sem resolução de mérito. No caso dos Juizados Especiais, a Lei nº 9.099/95 prescreve uma forma específica de abandono:

Art. 51. Extingue-se o processo, além dos casos previstos em lei:

I - quando o autor deixar de comparecer a qualquer das audiências do processo.

Dessa forma, se o autor deixar de participar de audiência de conciliação ou de instrução e julgamento, fica autorizado, por força de lei, o imediato trancamento do processo.

A regra em destaque tem por base a imposição de participação pessoal das partes e que foi configurada no início da criação dos Juizados Especiais, a primar pela conciliação e resolução rápida do litígio. Pelo citado comando, a ausência do autor nas audiências determina a extinção processual sem decisão sobre a pretensão.

Ocorre que, pelo descritivo “além dos casos previstos em lei”, é possível se aplicar o CPC para as situações nas quais o autor deixa de cumprir uma determinação imposta em despacho ou decisão, por exemplo, para além da falta aos momentos de audiência (art. 485, III).

Para a Justiça Comum, o Superior Tribunal de Justiça, como harmonizador das interpretações infraconstitucionais, segundo legislação passada e também vigente (art. 926 do Código de Processo Civil¹¹), editou pensa-

¹¹ “Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. §1º Na forma estabele-

⁹Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/corregedoria-nacional-de-justica/redescobrimos-os-juizados-especiais>. Acesso em: 20 out. 2019.

¹⁰A pesquisa realizada para busca do FONAJE na rede mundial teve êxito apenas em relação a enunciados vigentes, em sítios institucionais do Poder Judiciário, de escolas judiciais e de associações profissionais, e não encontrou o sítio próprio do Fórum com os eventos (www.fonaje.org), no qual havia todas as alterações e cancelamentos dos enunciados, o que representava, em um entender particular, ganho de notáveis elementos para o estudo dos Juizados Especiais.

mento sumular acerca do tema: “Súmula 240 – A extinção do processo, por abandono da causa pelo autor, depende de requerimento do réu”.

Essa tônica que prevalece para litígios de maior envergadura, a dependência de intimação pessoal da parte por carta registrada ou mandado judicial, é explicada nos arestos embasadores da Súmula 240, conforme voto do ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira:

[...] é de se acrescentar que a jurisprudência deste Tribunal consolidou o entendimento de não ser admissível a extinção do processo, de ofício, com base no art. 267-III, CPC (abandono), ao argumento de ser impossível presumir-se desinteresse do réu no prosseguimento da solução da causa.¹²

Nas Turmas Recursais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, há julgados sobre abandono processual que mandam proceder à intimação pessoal da parte autora, conforme segue:

EMENTA: JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA. RECURSO INOMINADO. SENTENÇA QUE EXTINGUIU O PROCESSO POR ABANDONO DA CAUSA, NOS TERMOS DO ART. 485, III, DO CPC C/C ART. 51, §1º, DA LEI 9.099/95. DISPENSA DA INTIMAÇÃO PESSOAL DA PARTE, CONFORME DISPOSTO NO §1º DO ARTIGO 51 DA LEI 9.099/95. ESPECIAL REGULAÇÃO DA HIPÓTESE DE EXTINÇÃO DA CAUSA POR ABANDONO NÃO PREVISTA NOS DIVERSOS INCISOS DO ART. 51 DA LEI 9.099/90. INADMISSÍVEL ESTENDER-SE AO CASO O ESPECTRO DE ABRANGÊNCIA DA NORMA RESTRITIVA CONTIDA NO § 1º DO ART. 51 DA LEI 9.099/95. IMPRESCINDIBILIDADE DA INTIMAÇÃO PESSOAL DA PARTE AUTORA PARA SUPRIR A FALTA EM 5 DIAS, NOS TERMOS DO QUE ESTABELECE O § 1º DO ART. 485 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. GARANTIA PROCESSUAL QUE INTERESSA ÀS PARTES E À PRÓPRIA JURISDIÇÃO. SENTENÇA REFORMADA. RETORNO DOS AUTOS À ORIGEM PARA QUE SE DÊ CONTINUIDADE AO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA.¹³¹⁴

cida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante”. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 1º set. 2019.)

12 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 168.036/SP, Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, QUARTA TURMA, julgado em 5/8/1999, DJ 13/9/1999, p. 69.

13 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Recurso Cível nº 0802139-04.2014.8.20.5001, Relator: Juiz Ricardo Procópio Bandeira de Melo, Turma Recursal. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/>. Acesso em: 5 set. 2019.

14 BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Recurso Inominado nº 08021390420148205001, Relator: Klaus Cleber Morais de Mendonça, 2ª TURMA RECURSAL, data de julgamento: 19/10/2018. Fonte: PJESG; BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. Recurso Inominado nº 08021390420148205001, Relator: Nilson Roberto Cavalcanti Melo, 2ª TURMA RECURSAL, data de julgamento: 19/10/2018. Fonte: PJESG.

No voto do eminente relator, percebe-se a defesa de ausência de normativo específico para o caso do abandono processual:

O Código de Processo Civil só não se aplica ao rito previsto na Lei 9.099/95 quando houver nesta uma norma que, versando sobre o mesmo ponto, lhe seja contrária. Ocorre, porém, que a extinção do processo por abandono da causa prevista no artigo 485, III, do CPC não encontra nenhuma disposição normativa equivalente na Lei dos Juizados, como se pode perceber da redação do artigo 51 da Lei 9.099/95 que, dispondo sobre as causas de extinção do processo no âmbito dos juizados especiais cíveis, elenca as seguintes hipóteses (...)

11. Exatamente por se tratar de uma regra que impõe uma restrição às partes, entendo que a dicção do §1º do art. 51 da Lei 9.099/90 deve ser aplicada restritivamente às hipóteses de extinção elencadas no citado artigo, e somente elas. No caso da extinção pelo abandono da causa prevista no artigo 485, III, do CPC, o código dá especial atenção a essa situação, destacando no §1º que a extinção não será feita antes da intimação para que a parte supra a falta no prazo de 5 dias.

12. Assim, entendo que a extinção do processo por abandono da causa não é possível, no caso concreto, pois, diferentemente de outras causas da extinção previstas no artigo 485, o código de processo civil deu um regramento próprio, determinando a observância da intimação pessoal, não podendo essa regra ser superada pela aplicação extensiva de uma norma contida em outro diploma legal para hipótese diversas da dos autos.

13. Registro que a necessidade de intimação pessoal antes da extinção por abandono da causa não representa um desarrazoado direito às partes do processo, mas é também benéfico à jurisdição sob os aspectos da eficiência e da economia processual. Ora, não faz sentido que um processo na fase de cumprimento de sentença, após o uso de todo o aparato jurisdicional, envolvendo grandes somas de recursos financeiros e humanos, seja extinto o processo sem o cumprimento de um ato processual de fácil realização e decorrente de um direito claramente garantido pelo esgotamento da atividade jurisdicional cognitiva precedente.

Conquanto louvável e jurídica aplicação do direito, há de se entender a questão, *data maxima venia*, por outro viés. Primeiramente, a determinação normativa dos Juizados para as intimações das extinções sem resolução de mérito se fundamenta no citado art. 51 da Lei nº 9.099/95, não no CPC.

Não é excessivo repetir que, para os Juizados Especiais, a extinção sem discussão do mérito conta com previsão expressa de

dispensa da intimação das partes, a favorecer a celeridade, a economia e a simplicidade, com o destaque de o legislador introduzir a expressão “em qualquer hipótese”.¹⁵

Quando há uma norma específica no sumaríssimo, com vetores de celeridade, economia, simplicidade e informalidade, no caso, a dispensa de intimações em sentenças extintivas não meritórias nos Juizados Especiais, não se aproveita outra, notadamente do procedimento comum.

Valer-se de dispositivo e súmula criados para a Justiça Comum, em detrimento de regra já prevista no sistema dos Juizados, conduz à ordinarização do sumaríssimo, com inserção de determinação de maior lentidão aos processos de menor complexidade, em afronta ao plexo de valores e princípios dos Juizados Especiais.

Para além das razões postas e que se baseiam na especificidade do microsistema, a informalidade dessa seara permite retomadas dos processos extintos por desídia após a procura do jurisdicionado, praxe dos Juizados Especiais, a particularizar outro fator para a não adoção da Súmula nº 240 do STJ nos Juizados Especiais.

Ademais, a permanência do processo sem movimentação da parte torna mais custoso o processo em face de desinteresse reinante, o que deve ser evitado, na medida em que as incursões de aspectos da Justiça Comum nos Juizados Especiais desconfiguram sistema criado para especializações de competência na jurisdição, que devem ser preservadas e protegidas.

Em desfecho desse tema, a presença das circunstâncias legais “além dos casos previstos em lei” e “em qualquer hipótese” faz minguar a força argumentativa dos acórdãos da Turma Recursal, pela evidente pauta valorativa desburocratizante da legislação específica.

Ao se praticar a ordinarização do sumaríssimo e não se guardar o sistema dos Juizados Especiais com as particularidades que o informam, notadamente a vocação para o trato de demandas individuais em massa, de centenas ou de milhares de pessoas por Juizado, corre-se o risco de fazer sucumbir tão caro instrumento do Poder Judiciário.

Em outras palavras, ordinariza-se o sumaríssimo e se faz aproximar os Juizados da Justiça Comum e dos entraves e dificuldades dessa, a exemplo das incontáveis

intimações pendentes de determinação e de cumprimento.

Nem tudo está fora do lugar, no entanto. Se considerado o sistema judicial e normativo dinâmico, como provam as teorias modernas de transconstitucionalismo e de diálogo das fontes, há possibilidade de aplicação de norma que não seja sumaríssima no lugar de regramento da Lei nº 9.099/95, desde que promova a principiologia da celeridade, economia, simplicidade e do informalismo em maior profundidade e extensão. A admissão do recurso inominado segundo as regras do novo CPC é exemplar indiscutível do positivo acolhimento de normas externas nos Juizados Especiais.

3.3. O Reverso: norma essencialmente sumária no cpc e o juízo de admissibilidade do recurso inominado nos juizados especiais

Consideráveis são os entendimentos e as ações que aplicam o procedimento comum no sumaríssimo, não obstante a desordenação sistêmica que decorre da prática. No entanto, é de se pensar em hipótese de aplicação do Código de Processo Civil com derrogação da Lei nº 9.099/95.

Tendo como norte a larga produção legislativa brasileira, caracterizada por textos analíticos ou extensos em vez de sintéticos ou resumidos, pode-se afirmar que, por vezes, regras tidas por sumaríssimas não estejam na legislação do microsistema dos Juizados Especiais.

Trata-se, em particular, da situação dos juízos de admissibilidade nos recursos inominados. Na Lei nº 9.099/95, as irresignações quanto à sentença têm o trato ora em relevo:

Art. 42. O recurso será interposto no prazo de dez dias, contados da ciência da sentença, por petição escrita, da qual constarão as razões e o pedido do recorrente.

§ 1º O preparo será feito, independentemente de intimação, nas quarenta e oito horas seguintes à interposição, sob pena de deserção.

§ 2º Após o preparo, a Secretaria intimará o recorrido para oferecer resposta escrita no prazo de dez dias.

Art. 43. O recurso terá somente efeito devolutivo, podendo o Juiz dar-lhe efeito suspensivo, para evitar dano irreparável para a parte.

Conforme visto, o recurso seguirá o curso de interposição, preparo, intimação para contrarrazões e análise dos efeitos devolutivos e suspensivos. Os dispositivos em realce não

dizem qual julgador examina os filtros de admissibilidade, se o juiz de primeiro (juizados) ou de segundo grau (membro de turma recursal).

Em linhas gerais, o juiz de direito que recebe o recurso inominado é aquele que proferiu a sentença e prepara o processo para o envio à turma recursal, inclusive com atribuição ou não de efeito suspensivo.

Registre-se que, em alguns casos, há suspensividade pela lei para impedir o cumprimento da sentença antes do trânsito em julgado. Certas matérias decididas em primeira instância nos Juizados Especiais, a exemplo do pagamento dos valores atrasados de uma gratificação, são revestidas de tal efeito suspensivo *ex vi legis* do art. 2º-B da Lei nº 9.494/97¹⁶, a assentar que nas causas ali previstas somente o trânsito em julgado propicia a imposição da obrigação de pagar ou de fazer.

Há outras causas sobre as quais não pesa a exigência de sentença transitada em julgado para o cumprimento, tais como outorga de medicamentos, de tratamentos de saúde ou anulações de multas de trânsito. Haverá, então, possibilidade de deferimento de efeito suspensivo para o recurso inominado nesses casos.

Pela sistemática descrita nos parágrafos anteriores, constata-se que o curso processual dos Juizados Especiais contempla uma decisão após sentença, comumente de primeiro grau, sobre os efeitos do recurso.

Ocorre que o CPC de 2015, posterior, portanto, às Leis nº 9.099/95 e nº 12.153/09, reformulou o sistema de análise recursal, com o fim de propiciar celeridade e simplicidade, tão preciosas ao sumaríssimo. Por meio da leitura do art. 1.010 do atual CPC, verifica-se:

Art. 1.010. A apelação, interposta por petição dirigida ao juízo de primeiro grau, conterà: [...]

§ 1º O apelado será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias.

§ 2º Se o apelado interpuser apelação adesiva, o juiz intimará o apelante para apresentar contrarrazões.

§ 3º Após as formalidades previstas nos §§ 1º e 2º, os autos serão remetidos ao tribunal

¹⁶ "Art. 2º-B A sentença que tenha por objeto a liberação de recurso, inclusão em folha de pagamento, reclassificação, equiparação, concessão de aumento ou extensão de vantagens a servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive de suas autarquias e fundações, somente poderá ser executada após seu trânsito em julgado. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)". (BRASIL. Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso em: 1º set. 2019.)

pelo juiz, independentemente de juízo de admissibilidade.

Depreende-se da regra que após colheita das contrarrazões há a imediata remessa ao órgão revisor, de modo que tal norma concentra mais sumariedade do que o art. 42 da Lei nº 9.099/95 outrora destacado.

Se nos casos de desistência e de abandono processual imperam as tessituras próprias da Lei nº 9.099/95 e que secundarizam o CPC, no exame de admissibilidade do recurso à sentença esse diploma inovou positivamente e deve ser aplicado no particular dos Juizados, por conter norma na essência sumaríssima mais moderna.

Defende-se ser caso de regra geral mais moderna a ser aplicada em detrimento de regra especial mais antiga, pois contém os princípios sumaríssimos em maior densidade, para além das interpretações clássicas sobre as regras especiais (*lex specialis derogat legi generali*). O diálogo das fontes permite essa ideia de excepcionalidade, inclusive com acolhimento da teoria pela jurisprudência:

O Direito deve ser compreendido, em metáfora às ciências da natureza, como um sistema de vasos comunicantes, ou de diálogo das fontes (Erik Jayme), que permita a sua interpretação de forma holística. Deve-se buscar, sempre, evitar antinomias, ofensivas que são aos princípios da isonomia e da segurança jurídica, bem como ao próprio ideal humano de Justiça.¹⁷

10. Com efeito, consoante a Teoria do Diálogo das Fontes, as normas gerais mais benéficas supervenientes preferem à norma especial (concebida para conferir tratamento privilegiado a determinada categoria), a fim de preservar a coerência do sistema normativo.¹⁸

O que pode aparentar incongruência representa, na verdade, a busca pela preservação do microsistema pelo afastamento de normas indevidas ou pela recepção de regramentos mais atualizados, como ressoam as lições do paraibano Mário Moacir Porto, ao tratar da estética do Direito: "[...] o Direito é algo mais do que a norma e que, muitas vezes, há uma irreconciliável contradição entre o que é certo, em face da lógica formal, e o que é verdadeiro, à luz dos reclamos da equidade".¹⁹

Na situação de admissibilidade do recurso inominado, deve o julgador dos

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 1483780/PE, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 05/08/2015.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1184765/PA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/11/2010, DJe 03/12/2010.

¹⁹ PORTO, Mário Moacir. A estética do direito. Revista dos Tribunais, nº 541. São Paulo: RT, 1980, p. 15.

Juizados Especiais colher as contrarrazões sem qualquer exame e remeter os autos à Turma Recursal para admissibilidade naquela instância, diante da maior rapidez e melhor desburocratização do novel art. 1.010 em destaque.

Comprova-se o intercâmbio entre os sistemas processuais, sempre para favorecer os respectivos fins e a respectiva essência, nunca para criar rotinas que atentam contra estruturas basilares definidas. No caso, a rápida preparação do recurso inominado e o exame de admissibilidade dele por relator da turma recursal significam um salto de celeridade nos Juizados Especiais.

Consoante os modelos de tripla evolução de juízes descritos por François Ost, atualmente deve-se preponderar, para a preservação do sistema dos Juizados Especiais, para além do juiz Júpiter, de faceta legalista, e do juiz Hércules, que busca a integridade social por meio de redes de contato, o juiz Hermes, que “considera o Direito em todas as possibilidades”.²⁰

Há muito se verifica mudança na postura dos juízes, porquanto em um primeiro momento foram eles a simples “boca da lei” do civilismo napoleônico, ao tempo em que começaram a adotar posturas de maior ativismo em prol da dignidade da pessoa humana até alcançarem o patamar de engenheiros sociais que protegem os cidadãos em última trincheira ou derradeiro nível.

Essa atualizada roupagem do magistrado se faz ainda mais necessária nos Juizados Especiais, dado que esses tiveram origem e se caracterizam como grande e raro estúdio para a melhoria do Poder Judiciário. Na conformidade com as palavras de Ricardo Torres Hermann, ao mencionar o eixo dos Juizados de “exportador de ideias”, segundo Cândido Rangel Dinamarco: “Os Juizados cumprem a finalidade de servir de laboratório de experiência para as novas e boas práticas processuais, influenciando também o processo civil comum”.²¹

O pensar e agir em prol das tessituras básicas da Lei nº 9.099/95 não são novidade. A juíza de direito potiguar Hadja Rayanne Holanda de Alencar externou as impressões no advento do novo Código de Processo Civil, com acento na tentativa de desnaturaçã

sumaríssimo. Eis o excerto:

De fato, o novo CPC é uma norma mais recente, mas pouco traz de modernização frente a Lei 9.099/95. Não é demais lembrar que, quando da sua criação, já se sabia que existiriam muitas tentativas de “ordinarizar” o procedimento sumaríssimo, importando do Código de Processo então vigente, normas e procedimentos. Justamente por isso, e com o claro intuito de preservar o microsistema, o legislador sequer fez menção a eventual aplicação subsidiária do Código de Processo Civil, diferentemente da parte criminal da Lei 9.099/95, que no art. 92 prevê expressamente, a possibilidade de aplicação do Código de Processo Penal, ainda assim com a advertência de aplicabilidade “naquilo que não for incompatível com esta lei.”

Em muitos momentos as proposições dos juristas denotam claramente a ideia de que o processo deve ser lido a partir das normas insculpidas no Novo CPC, devendo haver uma filtragem da Lei 9.099/95, a fim de se averiguar o que estaria em consonância com a nova legislação sol. Isso nos parece um flagrante engano e uma inversão do que realmente deve ocorrer. A nova ordenação deve ser repelida todas as vezes que seus dispositivos afetem a celeridade ou efetividade, pela importação de formalidade.

Todavia, forte na preservação do sumaríssimo, em um “apelo à simplicidade”, alinhou a referida magistrada as diretrizes próprias para vigência de novas leis processuais e procedimentais perante o microsistema dos Juizados Especiais, na seguinte dimensão:

Tratando sobre o tema Eduardo Perez de Oliveira nos oferece a lúcida lição de que “tratando-se de um microsistema com regras próprias, embora como visto não insularizado, as normas do Código de Processo Civil somente serão aplicáveis (I) se houver lacuna e (II) se forem compatíveis com os princípios norteadores da norma de regência.”

Fica claro que o procedimento a ser seguido é justamente o inverso daquele sugerido por alguns juristas: há que se fazer a análise criteriosa antes da aplicação de norma ordinária, que somente deve ser adotada quando for compatível com a celeridade, efetividade, simplicidade e economia processual que imperam na lei 9.099/95. Aliás esse entendimento não é novo. Já é defendido há pelo menos uma década por doutrinadores como Fernando da Costa Tourinho Neto, Joel Dias Filgueira e Humberto Theodoro Jr.²²

De forma convergente, ao tratar do rompimento quanto à exaustiva codificação do processo civil e do pragmatismo na prestação jurisdicional dos Juizados Especiais, a ministra Fátima Nancy Andrighi analisa as atividades jurisdicionais que se envolvem em um e em

20 MARGRAF, Alencar Frederico. A coerência e a integridade como limitadoras do decisionismo judicial. Revista de Direito Constitucional, nº 95. São Paulo: RT, 2016, p. 230.

21 HERMANN, Ricardo Torres. O tratamento das demandas de massa nos Juizados Especiais Cíveis. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2010, p. 29.

outro segmento do Poder Judiciário, com a impressão que segue:

[...] os juizes que conduzem processos, concomitantemente, em varas cíveis comuns e Juizados Especiais, assim como os servidores, até mesmo por questão de praticidade vão, paulatinamente, adotando as fórmulas do Código de Processo Civil e, por conseguinte, fazendo minguar as qualidades tão caras aos Juizados Especiais, de informalidade, simplicidade e oralidade.²³

Assentado na premissa de que as normas de outro procedimento podem ser aplicadas no sumaríssimo quando exortam as bases principiológicas dos Juizados Especiais, passa-se às considerações finais.

4 Conclusões

Em primeiro lugar, há de se ver que a forma deve ser instrumento para realização do objeto. Sem ser dispensável, nunca existirá como principal. Nessa senda, o sumaríssimo se apresenta como importante procedimento para alcançar a justiça em tempo mais rápido e nas causas a que se destina.

Segundo uma outra dimensão, os Juizados Especiais se valem do sumaríssimo para exportar otimizações e técnicas que conduzem rapidamente ao final do processo, a se apresentar como repartição não só especializada, mas especial no Poder Judiciário, na melhor acepção da palavra.

Para realização da missão do Poder Judiciário, os Juizados Especiais não podem ser complexificados mediante a ordinarização do seu procedimento, a se impor aos juizes o posicionamento hábil para manutenção da integridade do microssistema inaugurado infraconstitucionalmente com a Lei nº 9.099/95.

Nos exemplos citados, a desistência simples não deve requisitar anuência da parte ré, haja vista que tal exigência viola os princípios dos Juizados, por tornar o procedimento mais formal e menos célere, econômico e simples. Do mesmo modo, o abandono processual do autor, para além da ausência em audiências, deve significar a extinção processual sem intimações pessoais, sob pena de se malferir o sumaríssimo.

Por outro lado, a nova norma-regra do CPC que simplifica o exame de admissibilidade recursal deve ser aplicada nos Juizados Especiais, pois, promove em maior densidade, os parâmetros de celeridade, informalidade, economia e simplicidade, ao realocar todos

os exames de apelações para o segundo grau.

O magistrado do século XXI se vê em desafio constante, seja pela massificação do acesso à justiça, seja pela obrigatoriedade de não ser mais simples exteriorização da lei, mas agente político que precisa aquilatar no seu sentir (sentire, sentença) os aspectos humanos, as consequências socioeconômicas das decisões e a necessidade de ver os litígios estruturalmente.

Nesse estímulo constante, ao manter os Juizados Especiais como o mais elevado compartimento de jurisdição, o magistrado se eleva igualmente como aquele que detém a delegação ou incumbência de proferir em sociedade a derradeira palavra nos mais variados conflitos sociais, a última fronteira de proteção da sociedade.

Referências

ALENCAR, Hadja Rayanne Holanda de. **A força da simplicidade**: pela racionalização do diálogo entre novo CPC e a Lei 9.099/05. Disponível em: <http://www.amb.com.br/novo/?publicacoes=a-forca-da-simplicidade-pela-racionalizacao-do-dialogo-entre-novo-cpc-e-a-lei-9-09995>. Acesso em: 2 maio 2016.

ANDRIGHI, Fátima Nancy. In: LINHARES, Erick (Coord.). **Juizados Especiais Cíveis e o Novo CPC**. Curitiba: Juruá, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 ago. 2019.

BRASIL. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil (1973). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869impressao.htm. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 1º set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995**. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9099.htm. Acesso em: 1.º set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.494, de 10 de setembro de 1997**. Disciplina a aplicação da tutela antecipada contra a Fazenda Pública, altera a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9494.htm. Acesso

em: 1º set. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no REsp 1483780/PE**, Relator: Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/6/2015, DJe 5/8/2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 1.184.765/PA**, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/11/2010, DJe 3/12/2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **REsp 168.036/SP**, Relator: Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, QUARTA TURMA, julgado em 5/8/1999, DJ 13/9/1999, p. 69.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Recurso Cível nº 0802139-04.2014.8.20.5001**, Relator: Juiz Ricardo Procópio Bandeira de Melo, Turma Recursal. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjrj.jus.br/>. Acesso em: 5 set. 2019.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Recurso Inominado nº 08021390420148205001**, Relator: Klaus Cleber Moraes de Mendonça, 2ª TURMA RECURSAL, data de Julgamento: 19/10/2018. Fonte: PJESG.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Recurso Inominado nº 08021390420148205001**, Relator: Nilson Roberto Cavalcanti Melo, 2ª TURMA RECURSAL, data de julgamento: 19/10/2018. Fonte: PJESG.

DINALLI, Aparecida. Do acesso à justiça: Juizados Especiais Cíveis. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol. 25. São Paulo: RT, 2005.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

HERMANN, Ricardo Torres. **O tratamento das demandas de massa nos Juizados Especiais Cíveis**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Departamento de Artes Gráficas, 2010.

MARGRAF, Alencar Frederico. A coerência e a integridade como limitadoras do decisionismo judicial. **Revista de Direito Constitucional**, nº 95. São Paulo: RT, 2016.

MÜLLER, Friedrich. Medidas provisórias no

Brasil e a experiência alemã. In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (Org.). **Direito Constitucional** – estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

PORTO, Mário Moacir. A estética do direito. **Revista dos Tribunais**, nº 541. São Paulo: RT, 1980.

SEGRILLO, Ângelo. **Os russos**. São Paulo: Contexto, 2018.

João Eduardo Ribeiro de Oliveira,

Mestre em Direito Constitucional pela UFRN. MBA em Poder Judiciário pela FGV Direito-Rio/ESMARN. Especialista em Processo Penal pela UnP/ESMARN. Juiz de Direito no Rio Grande do Norte. Titular do 4º Juizado Especial da Fazenda Pública da comarca de Natal/RN.

Os desafios da prática jurisdicional: um estudo de caso no estado de Mato Grosso do Sul

Christiane Teresa Padoa Letteriello

Luiza Vieira Sá de Figueiredo

Resumo: Este artigo visa apontar quais os principais desafios enfrentados pelos magistrados no exercício da jurisdição e verificar as soluções possíveis a fim de superar esses desafios em busca de uma prestação jurisdicional efetiva. Considerando a análise qualitativa pretendida e diante do número extenso de magistrados brasileiros, optou-se pelo estudo de caso na comarca de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul. A partir dos dados coletados sobre o Poder Judiciário em âmbito nacional e local, relacionaram-se as principais dificuldades relatadas pelos magistrados em entrevista realizada, sistematizando-as em quatro blocos: alta demanda processual; gestão de pessoas e dos processos de trabalho; corpo funcional; e gestão institucional, apresentando alternativas e possíveis soluções para a superação e neutralização dessas dificuldades. Conclui-se que os desafios experimentados pelos magistrados da comarca de Campo Grande são semelhantes aos de outros magistrados brasileiros.

Palavras-chave: Gestão. Magistrados. Desafios. Jurisdição. Efetividade.

Abstract: This article aims to point out the main challenges faced by magistrates in the exercise of jurisdiction and to verify possible solutions in order to overcome these challenges in search of an effective jurisdictional provision. Considering the intended qualitative analysis and in view of the extensive number of Brazilian magistrates, we opted for the case study in the district of Campo Grande, capital of the State of Mato Grosso do Sul. From the data collected on the Judiciary at national and local level, we listed the main difficulties reported by the magistrates in an interview, systematizing them in four blocks: high procedural demand; management of people and work processes; functional body; and institutional management, presenting alternatives and possible solutions for overcoming and neutralizing these difficulties. It is concluded that the challenges experienced by the magistrates of the Campo Grande district are similar to those of other Brazilian magistrates.

Keywords: Management. Magistrates. Challenges. Jurisdiction. Effectiveness.

1 Introdução

O Poder Judiciário é um dos três poderes do Estado moderno, exercido pelos juízes e tribunais que possuem a capacidade e a prerrogativa de julgar de acordo com as regras constitucionais e as leis criadas pelo Poder Legislativo. A principal função do Poder Judiciário é a de resguardar a Constituição, defendendo os direitos dos cidadãos, promovendo a justiça e resolvendo os prováveis conflitos que possam surgir na sociedade. O magistrado emana valores representativos da sociedade moderna, atuando como operador da justiça, exercendo seu poder pela autoridade outorgada pelo Estado.

O presente artigo tem por objetivo identificar quais os principais desafios que os magistrados enfrentam na atualidade para o exercício da jurisdição, bem como propor os possíveis caminhos que possam solucionar, ou ao menos neutralizar, esses desafios ora apresentados, de modo a contribuir com a efetividade da prestação jurisdicional.

Considerando a análise qualitativa pretendida e diante do número extenso de magistrados brasileiros, optou-se pelo estudo de caso na comarca de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, por ser ela a maior do estado e, conseqüentemente, a que possui maior movimento forense e número de magistrados em exercício.

As competências dos magistrados sul-mato-grossenses estão descritas na Resolução n. 221 (TJMS, 1994), que estabelece as atribuições e divisão de responsabilidades entre as varas da comarca de Campo Grande. Porém, as questões administrativas estão pulverizadas em determinações estaduais, normas do Conselho Nacional de Justiça e normatizações do próprio Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (Resoluções, Provimentos e Portarias — da Presidência; da Corregedoria-Geral de Justiça; do Conselho Superior da Magistratura e do Órgão Especial).

Além da análise bibliográfica, realizou-se coleta de dados disponíveis no Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e no Conselho Nacional de Justiça, bem como entrevista com os magistrados em exercício na comarca de Campo Grande. Ressalta-se que a temática do estudo abordou tanto questões profissionais quanto pessoais, experimentadas individualmente pelo magistrado, e por essa razão a menção às respostas dos magistrados descritos no texto foram devidamente autorizadas.

Conforme Branski; Franco e Lima Jr (*apud* Eisenhardt, 1989; Yin, 2009), “o estudo de caso é um método de pesquisa que utiliza, geralmente, dados qualitativos, coletados a partir de eventos reais, com o objetivo de explicar, explorar ou descrever fenômenos

atuais inseridos em seu próprio contexto.”.

VENTURA, 2007).

Assim, a partir dos dados coletados sobre o Poder Judiciário em âmbito nacional e local (comarca de Campo Grande, estado de Mato Grosso do Sul), buscou-se relacionar as principais dificuldades relatadas pelos magistrados na entrevista realizada, sistematizando-as em quatro grandes blocos, a saber: alta demanda processual; gestão de pessoas e dos processos de trabalho; corpo funcional; e gestão institucional; apresentando alternativas e possíveis soluções para a superação e neutralização dessas dificuldades. Oportuno consignar que a coleta de dados foi realizada no ano de 2019, razão pela qual alguns dados obtidos (como os do relatório Justiça em Números) são relativos ao ano de 2018.

Por fim, apesar da diversidade de tribunais e de justiças (comum e especializada), acredita-se que a realidade experimentada pelos magistrados da comarca de Campo Grande, no tocante aos problemas relatados, seja semelhante à de outros magistrados brasileiros.

2 O Caso

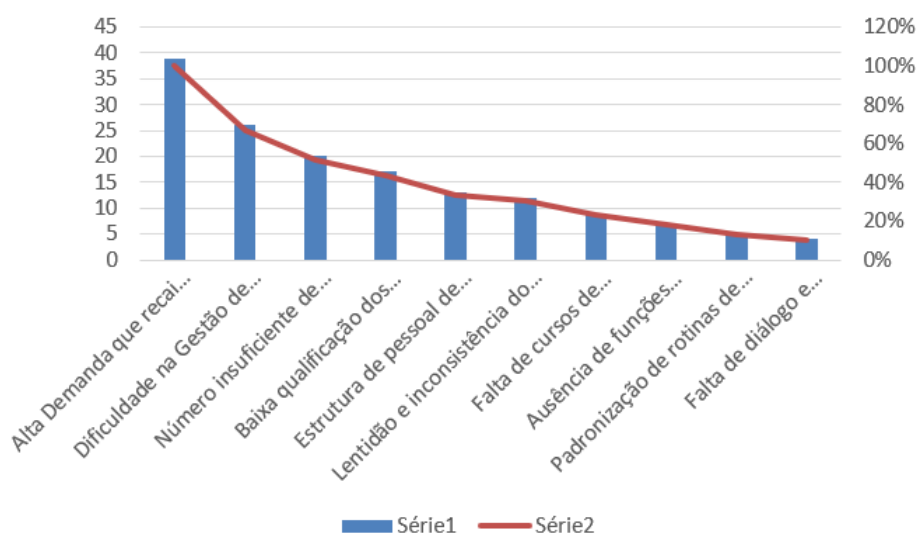
Para Chizzotti (2006 *apud* VENTURA, 2007), “o estudo de caso como modalidade de pesquisa origina-se nos estudos antropológicos de Malinowski e na Escola de Chicago e, posteriormente, teve seu uso ampliado para o estudo de eventos, processos, organizações, grupos, comunidades”. O estudo de caso “representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados”, com abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa (YIN, 2001 *apud*

Nesse contexto, buscou-se identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos magistrados em exercício na comarca de Campo Grande, estado de Mato Grosso do Sul, apresentando-lhes o seguinte questionamento: “Gostaria que fossem elencados por V. Exa. quais os principais obstáculos/problemas/desafios que o magistrado encontra nos dias atuais na sua unidade judiciária.”

O questionamento foi encaminhado para todos os magistrados em exercício na comarca de Campo Grande no ano de 2019 e obteve índice de 67,24% de respostas, as quais são elencadas abaixo na seguinte ordem de repetição, da maior para menor:

- 1) Alta demanda processual no Poder Judiciário;
- 2) Dificuldade na gestão de pessoas e dos processos de trabalho nos cartórios;
- 3) Número insuficiente de servidores e a ausência de reposição;
- 4) Baixa qualificação dos servidores;
- 5) Estrutura de pessoal de gabinete reduzida;
- 6) Lentidão e inconsistência do Sistema SAJ;
- 7) Falta de cursos de aperfeiçoamento de acordo com as especificidades da jurisdição;
- 8) Ausência de funções gratificadas para os servidores;
- 9) Padronização de rotinas de trabalho, pela Corregedoria Geral de Justiça, muitas vezes não condizentes com a unidade judiciária;
- 10) Falta de diálogo e integração entre as comarcas do interior e o Tribunal de Justiça.

Com base nas respostas, foram apurados os seguintes percentuais dos problemas relacionados pelos magistrados:



Essas principais dificuldades relatadas pelos magistrados na entrevista realizada foram sistematizadas no presente texto em quatro grandes blocos, a saber: alta demanda processual; gestão de pessoas e dos processos de trabalho; corpo funcional (servidores); e gestão institucional (questões relativas à administração superior). Em cada tópico, buscou-se apresentar alternativas e possíveis soluções para a superação e neutralização dessas dificuldades.

3 Alta demanda judicial

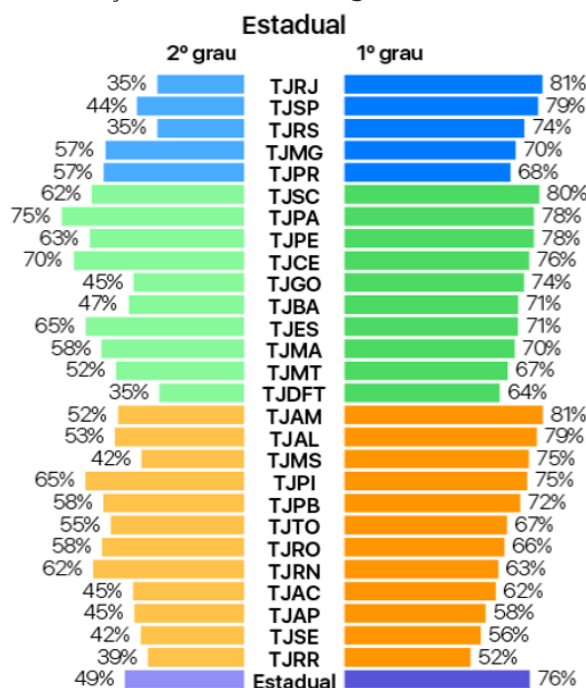
É sabido que o sistema judiciário brasileiro é considerado um dos maiores do mundo, no tocante ao número de processos em tramitação. Segundo dados obtidos em relatórios anuais publicados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) — “Justiça em números”, o Poder Judiciário concentra no 1º Grau de jurisdição, e isso inclui a justiça estadual, 94% (noventa e quatro por cento) do acervo processual e 85% (oitenta e cinco por cento) dos processos ingressados no último triênio (2016/2018).

No que tange à movimentação e ao estoque processual no país, o relatório apresentado pelo CNJ apontou os seguintes pontos como destaques:

- O ano de 2017 foi o de menor crescimento do estoque, com variação de 0,3% e total de 80,1 milhões de processos que aguardam uma solução definitiva. Isso significa um incremento de 244 mil casos pendentes em relação a 2016.
- Essa foi a primeira vez que o volume de processos baixados superou o patamar de 30 milhões de casos solucionados, 6,5% a mais do que a demanda de casos novos.
- O principal fator de morosidade da Justiça são as execuções fiscais: em 2017, eram 39% do total de casos pendentes, com congestionamento de 92%.
- De todas as baixas, 33% eram processos enquadrados na assistência jurídica gratuita, com custas processuais pagas pelo Estado.
- O Poder Judiciário concentra, no 1º grau de jurisdição, 94% do acervo processual e 85% dos processos ingressados no último triênio. Por outro lado, no primeiro grau de Justiça estão 84% dos servidores lotados na área judiciária, 69% do quantitativo dos cargos em comissão e 75% do número de funções

comissionadas. (CNJ, 2018)

Essa foi a primeira vez, desde 2003 (data de início dos relatórios Justiça em Números), que o volume de processos baixados foi 6,5% maior do que a demanda de casos novos. Isso porque, nos relatórios anteriores, restou constatado que o acervo processual cresce em média 3% a cada ano, sendo que o número de processos julgados se mantém praticamente estável. Na última década, o número de processos baixados ou resolvidos pelo Judiciário foi menor que a quantidade de novas ações na Justiça (CNJ, 2018). Segundo dados publicados no sítio do CNJ, a taxa de congestionamento na Justiça estadual, é a seguinte:



Fonte: Relatório Justiça em Números 2018 – CNJ.

Segundo as respostas dos magistrados da comarca de Campo Grande, a alta demanda judicial é o principal problema a ser enfrentado. No estado de Mato Grosso do Sul, especialmente na capital, esses índices não são diferentes dos apresentados no cenário nacional, necessitando de medidas eficazes e urgentes para melhoramento na prestação jurisdicional.

A Lei Estadual n. 1.511/94 institui o Código de Organização e Divisão Judiciárias do estado de Mato Grosso do Sul e classifica as comarcas de acordo com movimento forense, densidade demográfica, rendas públicas, meios de transporte, situação geográfica, extensão territorial e outros fatores socioeconômicos de relevância em: 1ª Entrância, 2ª Entrância e Entrância Especial.

A comarca de Campo Grande juntamente às comarcas de Dourados, Três Lagoas e Corumbá são classificadas como Comarca

de Entrância Especial, e por ser a capital do estado, é onde há maior movimento forense, em especial distribuição de casos novos. É certo que a estrutura da comarca também teve que ser alterada no decorrer desta década a fim de acompanhar o crescimento da demanda.

A Resolução n. 221, publicada em de 1º de setembro de 1994, previa apenas 25 (vinte e cinco) varas na comarca de Campo Grande. Em 2018, conforme consta no artigo 1º da referida Resolução, havia 64 (sessenta e quatro) varas especializadas na capital, assim divididas:

- 1) seis Varas de Família e Sucessões;
- 2) quatro Varas de Fazenda Pública e Registros Públicos;
- 3) uma Vara de Execução Fiscal da Fazenda Pública Estadual e uma Vara de Execução Fiscal da Fazenda Pública Municipal;
- 4) uma vara de Falências, Recuperações, Insolvências e de cartas precatórias cíveis;
- 5) vinte varas cíveis, sendo dezesseis de competência residual e quatro de competência especial;
- 6) uma Vara da Infância, da Adolescência e do Idoso e uma Vara da Infância e da Adolescência;
- 7) duas Varas do Tribunal do Júri;
- 8) três Varas de Execução Penal;
- 9) sete varas criminais, sendo seis de competência residual e uma de competência especial;
- 10) onze varas dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais;
- 11) duas Varas de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos;
- 12) três Varas da Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher;
- 13) uma Vara da Justiça Militar Estadual.

Conforme informação do Diretor da Assessoria de Planejamento do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, na comarca de Campo Grande foram distribuídos nos últimos dez anos mais de um milhão de novas ações, sendo 726.484 na Justiça Comum e 379.950 nos Juizados Especiais, distribuídas ano a ano, da seguinte forma:

Tabela 1 – Resumo explicativo referente a distribuição de novas ações na comarca de Campo Grande nos anos de 2009 a 2018

Distribuição 2009 a 2018		
Ano	Justiça comum	Juizados Especiais
2009	71.273	28.930
2010	70.510	33.318
2011	81.900	37.462
2012	66.046	38.977
2013	66.084	39.331
2014	63.971	38.097
2015	95.122	38.749
2016	81.490	39.730
2017	68.773	42.486
2018	61.315	42.870
Total	726.484	379.950
Total geral	1.106.434	

Fonte: tabela elaborada a partir de dados encaminhados pela Assessoria de Planejamento do TJMS.

Conforme informado pela Assessoria de Planejamento, a comarca fechou o ano de 2018 com 380.230 feitos em andamento, sendo 336.826 na Justiça Comum e 43.404 nos Juizados Especiais. A relação número de Varas/número de ações em trâmite na comarca de Campo Grande seria de 5.941,09 processos por unidade judiciária. No entanto essa matemática não demonstra a realidade de cada unidade judiciária, uma vez que, dependendo da especialidade, algumas varas possuem bem mais processos que outras.

Ainda com base nos dados fornecidos pela Assessoria de Planejamento do Tribunal de Justiça, no ano de 2019, as 20 (vinte) varas cíveis da comarca de Campo Grande somavam um total de 72.835 ações, enquanto as 7 (sete) varas criminais contavam com 24.044 processos em trâmite. As 11 (onze) varas dos Juizados Especiais contabilizavam 43.404 processos para julgamento, enquanto tramitavam 9.221 processos nas 3 (três) varas de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher. Na Vara de Execução Fiscal da Fazenda Pública Estadual havia 4.206 ações em andamento. Já a Vara de Execução Fiscal da Fazenda Pública Municipal da comarca de Campo Grande não foge do apurado no relatório do Conselho Nacional de Justiça quanto ao maior índice de congestionamento de processos situar-se nos executivos fiscais, fator de morosidade descrito no cenário nacional, contando espantosamente com 121.577 processos em trâmite à época.

Por trás dos números que representam a estatística do Poder Judiciário há pessoas que buscam a Justiça para solucionar seus

problemas. A demanda judicial reflete a sociedade, seus anseios, inquietações e dissabores. Nesse contexto, a perspectiva que se apresenta é que o número de processos judiciais seja diretamente proporcional aos conflitos sociais, os quais, por sua vez, vêm crescendo como consequência natural da complexidade da sociedade contemporânea (FIGUEIREDO, 2014, p. 125).

Segundo o juiz titular da Vara de Execução Penal do interior, as ações em sua unidade judicial, por serem numerosas e urgentes, dada a natureza da matéria (pois tratam do direito à liberdade), exigem um trabalho metuculoso e rápido para decidir, não deixando margem para o magistrado atuar diretamente na causa da condenação:

São aproximadamente 6.500 processos de execução penal e, evidentemente, pela própria natureza dos envolvidos, são de urgência. Exige do juiz um trabalho metuculoso e ao mesmo tempo rápido para decidir porque se trata da liberdade do indivíduo. Um desafio, na minha área de atuação, é procurar mecanismos extraprocessuais para que as penas possam surtir um efeito pedagógico para que os condenados não voltem a praticar novos crimes. Isso, contudo, implica na participação de outras entidades (Poder Executivo) e se torna quase que impossível modificar a realidade existente. Noto com muita clareza que a execução penal se resume a analisar os benefícios de progressão da pena do interno ou causas de regressão, sem poder atuar diretamente na causa da condenação a fim de que não voltem a praticar novos crimes.

O Juiz titular da 2ª Vara de Direitos Difusos, Coletivos e Individuais Homogêneos da comarca de Campo Grande faz referência ao sistema burocrático como outro fator que gera o congestionamento de processos:

O processo civil brasileiro é muito burocrático, ultrapassa os limites do aceitável ao impor mecanismos de controle jurisdicional exagerados, de modo que, em alguns casos, advogados e juizes se perdem nos cumprimentos das etapas processuais como se elas fossem um fim em si mesmas e não apenas um caminho para se alcançar a decisão.

Em 25 anos, o número de unidades judiciárias na comarca de Campo Grande aumentou em 156%, e muito embora essa estrutura seja um fator fundamental para acompanhar o aumento da demanda, ela por si só não é suficiente. De modo geral, podemos perceber que a estrutura do Poder Judiciário, como um todo, mostra-se despreparada para a nova realidade advinda com o aumento das demandas judiciais.

Algumas alternativas já têm sido colocadas em prática. O investimento em tecnologia, a informatização dos processos e a aplicação de novos mecanismos legais, tal como a mediação e conciliação, têm sido de grande ajuda. Contudo, esses mecanismos não são suficientes para impedir a alta demanda e consequente sobrecarga do Poder Judiciário.

Se por um lado o Judiciário necessita aprimorar o seu funcionamento, por outro não se deve relegar a ele a solução de todas as mazelas da sociedade, pois, como dito alhures, os processos judiciais refletem os conflitos e violações de direito existentes na sociedade brasileira. Nesse contexto, é necessário dividir responsabilidades e cada qual deve assumir o seu papel no desiderato de se viver em uma sociedade livre, justa e solidária (artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal), tanto os poderes e autoridades constituídas quanto as organizações sociais e o próprio cidadão.

4 Gestão de pessoas e dos processos de trabalho

Outra grande dificuldade relatada pelos juizes da comarca de Campo Grande é a de gerir pessoas e gerenciar os processos de trabalho, assim considerados como etapas necessárias para obtenção da atividade fim (prestação jurisdicional), ou seja, o exercício das atividades cartorárias.

Com efeito, a grande maioria dos bacharéis em Direito possuem apenas formação jurídica (e não administrativa), e, ao se prepararem para o ingresso na carreira da magistratura, engajam-se numa maratona de estudos no mundo do Direito, dos princípios, das normas e regras que devem conduzi-los à solução dos conflitos, a partir de um ideal de justiça.

Deles não são exigidos conhecimentos necessários para administrar pessoas e equipes e gerenciá-las, mobilizando-as para objetivos comuns de formular políticas de atendimento ao público. O magistrado recém-aprovado no concurso público não faz ideia de que precisará para desenvolver ou aperfeiçoar tantas habilidades:

O juiz, em regra, ostenta bom preparo técnico, mas em contrapartida é um despreparado administrador. E o Judiciário vem sendo, em geral, conduzido por bons magistrados que não sabem administrar [...]. Destaca que muitos magistrados têm a ideia de que sua atribuição consiste apenas em despachar, presidir audiências e julgar os processos afetos à sua Comarca ou Vara, e que o desenvolvimento da mudança dessa consciência ainda é demasiadamente tímido (VIEIRA, 2008 *apud* BRITO, 2017).

No entanto, o perfil do juiz contemporâneo requer que o magistrado seja um líder exemplar. Mas o que significa ter liderança? Qualquer pessoa pode desenvolver habilidades para se tornar um líder? Para Chiavenato (1999), liderança é um fenômeno tipicamente social que ocorre exclusivamente em grupos sociais:

Podemos definir liderança como a uma influência interpessoal exercida numa situação dirigida através do processo de comunicação humana com objetivos específicos. Os elementos que caracterizam a liderança são, portanto, quatro: a influência, a situação, o processo de comunicação e os objetivos a alcançar. (CHIAVENATO, 1999, p. 558).

Muitas são as teorias e definições de liderança. O líder deve ser capaz de alcançar e tocar as pessoas de sua equipe, bem como realizar e atingir seus próprios desejos e ideais. Segundo Maximiano (2002), o ambiente organizacional é um reflexo do líder, de sua maneira de agir e de se relacionar com seus subordinados. As pessoas acabam por estabelecer um comportamento de acordo com o perfil de seu líder, em razão de sua atuação.

Certo é que na atualidade um bom líder deve possuir inúmeras características, tais como: pensamento estratégico, capacidade de adaptação e de se relacionar, disciplina, habilidade de comunicação e de unir pessoas, automotivação, entre outras. Barbieri (2013, p. 38) adverte que os estudos modernos que envolvem liderança têm focado menos nos traços de personalidades de grandes líderes e mais no relacionamento deles com seus seguidores. Conclui que “a liderança é um campo de interação; não é tanto uma relação pessoal, mas sim uma relação interpessoal; demanda o desenvolvimento de um sólido relacionamento profissional com colegas e colaboradores.”

Quando o magistrado percebe que ele não é apenas responsável pelo julgamento dos casos que lhe são confiados, mas também pela gestão dos recursos humanos e materiais que utiliza para esse fim, atenta-se que a realidade do dia a dia em muito difere das expectativas que tinha em relação à carreira.

Além das principais atividades desempenhadas pelo magistrado em sua rotina diária de trabalho, tais como realizar audiências, proposituras de conciliações, tomar depoimentos, oitivas de testemunhas e assinaturas de inúmeros documentos e alvarás, despachar processos e proferir sentenças), o magistrado precisa gerir pessoas e demandas administrativas inerentes a sua unidade jurisdicional.

É também responsável pela elaboração (ou pelo acompanhamento) da escala de férias e plantões dos servidores a ele subordinados (cartório e gabinete), por alimentar inúmeros sistemas administrativos (Bacenjud, Renajud, Serasajud, Infojud, Infoseg, CNIB), além do acompanhamento da pauta de audiências e a realização de correições ordinárias em sua unidade. Há ainda atividades extraordinárias que eventualmente surgem (semana de conciliação, mutirões, etc.) e cumulação de funções, tais como direção do foro, coordenação de setores administrativos, substituições de outras unidades judiciárias em decorrência de férias e afastamento dos titulares, etc. Para o Juiz titular da Vara da Infância e da Adolescência da comarca de Campo Grande:

Gerir um cartório não é tarefa fácil, principalmente quando nunca se trabalhou em um. A falta de experiência e de conhecimento de cartório são as principais dificuldades, afinal, para saber mandar, antes temos de saber fazer e isso não se aprende nos cursos preparatórios. Nos concursos públicos, ninguém se preocupou com isto e a administração é, sem dúvida, uma boa parte do trabalho do juiz.

Essa é uma realidade que vem se concretizando gradativamente ao longo dos anos dentro do Poder Judiciário, não sendo diferente na comarca de Campo Grande, na qual os juizes acumulam atividades jurisdicionais com atividades administrativas. Sem dúvida os critérios que o juiz utiliza na tomada de decisões dentro do processo judicial são diversos daqueles que utilizará na gestão. É certo também que um acaba influenciando o outro.

Assim, fica claro que existe relação direta entre gestão do cartório judicial e andamento do processo judicial, e quanto mais organizado é o cartório maior a produtividade e eficiência haverá no processo judicial. Afinal, se o juiz-gestor souber utilizar bem os recursos à sua disposição, exercendo uma liderança empática sobre sua equipe, certamente melhorará as suas condições de se dedicar à atividade jurisdicional.

Cabe ao juiz, portanto, conciliar essas atividades, organizando o seu próprio tempo, delegando tarefas e responsabilidades e incentivando a iniciativa e a criatividade dos servidores na condução dos processos de trabalho.

A gestão de pessoas na Administração moderna é uma das mais difíceis funções a serem desempenhadas por todos aqueles que detêm sob o seu comando uma equipe de trabalho. Vista sob um novo prisma, tal

função deixou de ser meramente operacional e executada pela Secretaria de Gestão de Pessoal (antiga Recursos Humanos – RH), tornando-se tática e estratégica a execução feita pelo magistrado, em sua unidade judicial.

Ocorre que essa é uma tarefa delicada, tendo em vista as inúmeras características e perfis dos servidores que compõem determinada unidade. Sem mencionar que, para resolução dos conflitos, o próprio juiz (gestor) deve encontrar-se equilibrado, tranquilo, preparado, com bom estado de espírito, o que nem sempre é possível em razão da condição de trabalho no dia a dia.

Esse é outro aspecto importante que deve ser observado. O magistrado também enfrenta problemas de natureza pessoal, tanto quanto os servidores sob a liderança dele. Na maioria das vezes, ele tem que lidar com os problemas de seus subordinados estando ele próprio sobrecarregado, estressado e desmotivado. Nesse caso, como deve agir para motivar as pessoas, demonstrar o valor e potencial de cada servidor, se por muitas vezes ele mesmo não tem nem habilidade, nem conhecimento, nem técnica e nem energia para tanto?

Saber conquistar o respeito da equipe por meio da influência, não pela sua posição e sim pela sensibilidade do que é direito e justo é extremamente construtivo e um grande fator de nivelamento no ambiente de trabalho. Mas isso também tem que ser ensinado, algumas técnicas devem ser transmitidas ao juiz-gestor.

A gerência está relacionada na administração da unidade judicial que reflete na prestação judicial e impacta diretamente no produto final a ser entregue aos jurisdicionados. O desenvolvimento de práticas de administração judiciária e o aprimoramento de habilidades dos magistrados é o caminho adequado para a superação dos métodos convencionais de gestão. Segundo Figueiredo (2014, p. 81):

[...] a gestão pública tem sido feita em foco nos meios (recursos materiais e humanos) e nos produtos (julgamento: sentenças, acórdãos). Considerando, entretanto, que resultado em gestão é o efeito do produto ou serviço junto à sociedade e não o produto ou serviço considerado em si mesmo, o questionamento que deve ser feito é: que efeitos o Poder Judiciário pretende causar no âmbito da sociedade?

Sem um bom preparo e sem gerenciamento de sua unidade judiciária (processos/pessoas), o magistrado não pode dar

efetividade à justiça. Assim, só ocorrerá um processo contínuo de transformação institucional se o planejamento estiver aliado ao compromisso de continuidade das políticas de modernização implementadas pela Administração do Tribunal de Justiça, em suas sucessivas mudanças de Direção. Faz-se imprescindível investir em práticas que desenvolvam nos magistrados as habilidades necessárias de gestão de pessoas e de processos de trabalho.

O Poder Judiciário vem sendo obrigado a repensar seu modelo de gestão. Fala-se em Administração Judiciária, referindo-se às práticas da ciência da Administração, aplicadas no Poder Judiciário, por meio do emprego de técnicas e métodos de planejamento, gestão e controle voltados, direta ou indiretamente, à realização da atividade jurisdicional. (KOCKANNY; FIGUEIREDO, 2011).

Nesse contexto, relevante destacar a criação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM, pela Emenda à Constituição n. 45/04, com a normatização de temas de interesse e capacitação obrigatória dos magistrados brasileiros, entre eles *Administração Judiciária e Gestão de Pessoas*.

A ENFAM é o órgão oficial de treinamento de juizes, cabendo a ela regulamentar, autorizar e fiscalizar os cursos oficiais para o ingresso, o vitaliciamento e a promoção na carreira da magistratura. Assim, a ENFAM, ao desempenhar suas atribuições, busca contribuir para a formação e o desenvolvimento profissional do magistrado por meio da proposta de formação humanista, integral e interdisciplinar voltada para a prática jurisdicional.

Para tanto, compreende que o homem/magistrado deve desenvolver-se integralmente, pelo domínio de saberes que compõem as competências, indo além da racionalidade técnica e primando pelo despertar crítico e criativo em sua atuação jurisdicional, o que é essencial para gerenciamento da unidade judicial.

Os novos magistrados que passam pelo curso de formação inicial são contemplados com matérias humanistas e outras destinadas a facilitar o dia a dia do juiz gestor. Porém, para os magistrados mais antigos, que não tiveram essa oportunidade na época que ingressaram em suas carreiras, o Tribunal de Justiça deve oportunizar cursos de formação e aprimoramento, por meio de Escolas Judiciais.

5 Corpo funcional

O número insuficiente de servidores, agravado pela ausência de reposição em casos de vacância e a falta de qualificação desses servidores foram desafios relatados pelos magistrados entrevistados. Além disso, apurou-se que os magistrados consideram a estrutura de pessoal de gabinete reduzida e acreditam que a ausência de funções gratificadas para os servidores impacta esse cenário.

É certo que o primeiro grau é a instância mais congestionada do Poder Judiciário. Conforme apresentado no Relatório Justiça em Números 2018, pelo CNJ, “enquanto a taxa de congestionamento do 2º grau é de 54%, no 1º grau é de 20 pontos percentuais a mais: 74%. A carga de trabalho do magistrado é o dobro (7.219 no 1º grau e 3.531 no 2º grau) e os indicadores de produtividade dos servidores e dos magistrados são maiores na primeira instância” (CNJ, 2018).

O relatório conclui que “esses dados ajudam a ilustrar o problemático cenário do sistema judicial brasileiro. O alto número de processos, o quadro de funcionários e os índices de produtividade são alguns dos fatores que explicam a morosidade do nosso sistema. Por consequência, temos um sistema caro e que se mostra bastante ineficiente” (CNJ, 2018).

O quadro de pessoal da Comarca de Campo Grande é apresentado considerando três categorias: a) magistrados; b) servidores e c) trabalhadores auxiliares. Ao final do ano de 2018, a comarca de Campo Grande contava com um total de 1021 (mil e vinte e uma) pessoas em sua força de trabalho, conforme quadro abaixo:

Tabela 2 – Resumo do total de Pessoal em exercício na comarca de Campo Grande no ano de 2018.

Quadro de Pessoal	Quantidade
Magistrados	58
Servidores	512
Conciliadores	56
Juízes Leigos	36
Voluntários	5
Estagiários	171
Terceirizados	136

Fonte: tabela elaborada a partir de dados obtidos no Portal Transparência.

A porcentagem de servidores lotados nas áreas administrativas e judiciárias, segundo consta no Portal Transparência do TJMS, é de 62,28% na área judiciária e 37,72% na área administrativa. Em cada unidade

judiciária da comarca de Campo Grande trabalham no gabinete do juiz, além do magistrado, dois assessores e um assistente de gabinete. Conforme o volume processual alguns cartórios têm mais analistas judiciários que outros e nos que possuem menos contratam-se estagiários para suprir o déficit.

Mesmo diante de um quadro quase completo, considerando o quantitativo previsto, fatores como licenças, convocações para instância superior, férias e recessos contribuem para a insuficiência de mão de obra, tanto de magistrados quanto de servidores. Mas, se considerarmos o número de vagas preenchidas, o quadro atual não está defasado. Constata-se que problema está na defasagem de pessoal em relação ao volume de processos existentes e do aumento da demanda ao longo dos últimos anos. Logo, o que há é um *déficit* de magistrados e servidores, diante da atual realidade e da alta demanda judicial. Um magistrado, em sua resposta à entrevista, fez o seguinte desabafo:

O Tribunal de Justiça prevê uma quantidade mínima de servidores em cada unidade judiciária, mas se esquece de que há férias e outros afastamentos ordinários e extraordinários. Sendo assim, a unidade judiciária trabalha sempre com quantidade inferior ao mínimo de servidores e isso impede ou prejudica a execução de planejamentos estratégicos de médio e longo prazo. Numa unidade judiciária, se cada servidor fracionar suas férias em duas vezes ao ano, ao longo de um ano, pelo menos durante oito meses o cartório trabalhará com o quadro reduzido” (...) “a dificuldade é ainda maior quanto à falta de pessoal nos gabinetes, já que o processo eletrônico e a CPE reduziram o tempo do processo nos cartórios. Com isso, o processo volta muito rapidamente à conclusão. Há pouco pessoal. Além disso, um problema específico da capital, nas varas criminais, é que há dois promotores, dois defensores atuando em cada vara, e apenas um juiz. É desigual e desumano.

Para o CNJ, o ideal é que o percentual de servidores da área judiciária no primeiro grau de jurisdição siga a mesma proporção dos casos novos, no entanto isso não ocorre, pois resta ainda avançar em 1,7 ponto percentual para atingir a equivalência. Essa diferença implica, no âmbito nacional, necessidade de transferência de 6.414 servidores do 2º para o 1º grau, ainda por ser realizada (CNJ, 2018).

Embora essa reclamação quanto ao fato de haver número insuficiente de servidores tenha ficado em terceiro lugar na pesquisa, chamam a atenção os relatos dos magistrados quanto à falta de qualificação e o despreparo

dos servidores que atuam nas unidades judiciais, sendo este elencado em quarto lugar na consolidação das respostas. Reflexo, talvez, do próprio ensino ofertado pelos cursos jurídicos no Brasil, na medida em que, nos últimos concursos realizados pelo Tribunal de Justiça, a oferta dos cargos de analista judiciário é para bacharéis em Direito.

Assim, apesar de haver um problema quantitativo, o mais grave é o problema qualitativo da formação profissional dos servidores. Para a maioria dos juizes da comarca de Campo Grande, em uma relação qualidade x quantidade, é preferível um número menor de servidores, desde que preparados para o exercício da função e também dispostos a investir em uma formação contínua (estar sempre buscando estudar e aprender).

A magistrada titular de uma das varas de violência doméstica e familiar contra a mulher relata que, apesar de o Tribunal de Justiça, por meio da Escola Judicial, reiteradamente, realizar cursos sobre violência doméstica para os servidores, muitos que atuam nas varas de Violência Doméstica da capital nunca fizeram nenhum deles. Ela acredita que, dependendo da especialidade da matéria a ser tratada na unidade judiciária, o Tribunal de Justiça deveria convocar os servidores para se qualificarem e não dar a alternativa para o interessado, em querendo, inscrever-se.

Outros magistrados respondentes também atribuem ao Tribunal de Justiça o dever de exigir dos servidores o aprendizado e uma constante reciclagem, visando melhorar a qualificação de seu corpo funcional. Mais uma vez, para dirimir essa situação, apresenta-se como solução os cursos oferecidos pela Escola Judicial, com o apoio e incentivo da Administração do Tribunal de Justiça.

Alinhada ao planejamento estratégico do Tribunal de Justiça do estado de Mato Grosso do Sul e às diretrizes do CNJ e da ENFAM, os cursos oferecidos pela Escola Judicial de Mato Grosso do Sul (Ejud-MS) abrangem as áreas: Judiciária, de Tecnologia da Informação, Administrativa/Gestão, Línguas e de Responsabilidade Social e Educação.

A Ejud-MS oferece aos servidores, em média, duzentos cursos por ano.¹ Os cursos são oferecidos nas modalidades presencial, semipresencial e a distância. Além disso, ainda que não haja na plataforma da Escola algum curso que trate de assuntos específicos, tanto os magistrados como os Diretores

de Secretarias podem solicitar esses cursos para seus servidores, ainda que estes sejam realizados em outros estados do país.

Muitos servidores se deslocam para outras capitais para frequentar cursos e participar de seminários em suas áreas, e, como a Ejud-MS dispõe de orçamento próprio, além do pagamento das inscrições, o TJMS arca com os custos das passagens aéreas e diárias. Como exemplo, atualmente, a Secretaria de Tecnologia de Informação é a que mais solicita cursos para seus servidores.

A pesquisa evidenciou também a crença dos magistrados da comarca de Campo Grande de que a ausência de funções gratificadas para os servidores impacta a motivação deles, ou seja, se houvesse funções gratificadas para serem oferecidas aos servidores, eles teriam maior empenho na execução das atribuições do cargo.

Entretanto, estudos relevam que o fator remuneratório ou financeiro não ocupa o primeiro lugar no *ranking* dos fatores motivacionais. Pink (2019, p. 26) relata que na década de 1950 Abraham Maslow desenvolveu o campo da psicologia humanística, “que questionava a ideia de que o comportamento humano se limitava a, como nos ratos, buscar estímulos positivos e evitar estímulos negativos”, ou seja, o sistema de *recompensas e punições*.

Afirma que pesquisadores da *Harvard Business School* descobriram que recompensas e punições externas podem funcionar bem com tarefas algorítmicas — aquela em que você segue instruções preestabelecidas, por um caminho único, até uma determinada conclusão —, mas podem ser devastadores para tarefas heurísticas — aquelas em que é preciso experimentar possibilidades e conceber uma solução nova (PINK, 2019, p. 36-37).

Sustenta, com embasamento empírico-científico, que “a motivação intrínseca baseada na satisfação é o motivador mais forte e mais comum.” (PINK, 2019, p. 27). Destaca que “esse impulso para fazer algo porque é interessante, desafiador e envolvente é essencial para altos níveis de criatividade.” (PINK, 2019, p. 54).

Adverte que misturar recompensas com tarefas intrinsecamente interessantes, criativas ou nobres costuma causar mais danos do que benefícios, pois negligencia os ingredientes da motivação genuína (autonomia, excelência e propósito), não apenas limitando o que cada indivíduo pode alcançar, mas também incentivando, por exemplo,

¹Dados informados pela Escola tendo como base de referência o período de 2016 a 2018.

o comportamento antiético (PINK, 2019, p. 56-57). Nesse contexto, evidencia-se que o estabelecimento de funções gratificadas pode levar muito mais a uma disputa antiética entre servidores que pretendem tal colocação do que a resultados efetivos de comprometimento com as atribuições do cargo.

A solução, ao que parece, está em identificar no corpo funcional o que de fato representa para eles — servidores do Poder Judiciário na comarca de Campo Grande — autonomia, excelência e propósito e viabilizar meios para que eles alcancem isso, o que pode ser feito, por exemplo, por meio de pesquisa de clima organizacional e de interesses dos servidores, com perguntas direcionadas e também abertas, em questionário *on-line*. Existem várias plataformas, inclusive gratuitas, que podem ser utilizadas.

Outro fator identificado na pesquisa realizada com os magistrados da comarca de Campo Grande é a estrutura de gabinete, que eles alegam ser reduzida. Atualmente, como já mencionado, essa estrutura é composta por dois assessores (cargos comissionados); um assistente (função de confiança) e estagiários (há previsão de dois por unidade judiciária e a lotação em cartório ou gabinete fica a critério do magistrado).

Verificou-se que após a criação da Central de Processamento Eletrônico de Feitos Judiciais (CPE)², com a padronização de rotinas e o aumento da produção dos cartórios judiciais em primeiro grau, associado também à automação de algumas rotinas cartorárias, decorrentes da implantação do processo eletrônico, houve aumento do fluxo de processos nos gabinetes.

Ou seja, o que se convencionou chamar de “tempo morto” do processo foi expressivamente reduzido com a implantação do processo eletrônico e o constante investimento em tecnologia. Disso decorre um aumento e consequente acúmulo na função exercida precipuamente pelos magistrados, qual seja, o ato decisório.

Como mencionado alhures, existe *déficit* de magistrados e servidores, diante da alta demanda judicial (distribuição de casos novos). Existe também, como relatado, deslocamento da força de trabalho para o segundo grau de jurisdição, na medida em que, para o CNJ, o percentual de servidores da área

² A Central de Processamento Eletrônico de Feitos Judiciais (CPE) foi criada para servir como uma extensão dos cartórios judiciais de 1º Grau. A CPE otimiza a atuação do Judiciário em diversas demandas e padroniza os procedimentos de trabalho, uniformizando os modelos das peças cartorárias utilizadas no processo, ou seja, foi criada uma forma única de tratar o processo, de acordo com os procedimentos da Corregedoria.

judiciária no primeiro grau de jurisdição deve seguir a mesma proporção dos casos novos, o que não ocorre, inclusive em âmbito nacional (CNJ, 2018).

A implantação de novas tecnologias, tais como a robotização e o uso de inteligência artificial, é uma medida que já vem sendo estudada pelo Tribunal de Justiça e pretende minimizar esse problema. Exemplificativamente, com o uso da inteligência artificial de robôs é possível identificar, por meio de um grande armazenamento de dados, diversos mecanismos de repetição, tais como processos prescritos; padrões de pedidos; padrões de decisões; identificação de penhoras e monitoramento de patrimônio; coleta de provas eletrônicas; etc.

A tecnologia, portanto, ajudará no tratamento de demandas de massa, auxiliando na solução dos processos de uma forma rápida e justa, sem prejuízo da segurança jurídica. Essas tecnologias surgem como opção para otimização do tempo e da mão de obra, pois permitem ao magistrado e servidores dedicarem-se nas soluções de conflitos complexos, amenizando o impacto da alta demanda atual no Poder Judiciário.

Outro ponto de destaque é a ampliação da forma de trabalho por meio de *home office*. A matéria já está regulamentada pelo CNJ (Resolução n. 227/2016) e pelo Tribunal de Justiça local (Provimentos n. 399/2017 e n. 421/2018), entretanto a própria situação de pandemia vivenciada pela sociedade no presente momento³ tem lançado novos olhares e perspectivas para o trabalho em casa.

No Judiciário, especificamente, tal prática ameniza a dificuldade de lotação de servidores em comarcas do interior e permite que servidores com questões pessoais específicas (tal como acompanhamento de cônjuge para outra cidade e/ou estado da Federação) possam continuar desenvolvendo seu trabalho, evitando, por exemplo, pedidos de exoneração de bons servidores em decorrência de questões familiares.

O regime de trabalho em plantão extraordinário, implementado pelo Conselho Nacional de Justiça em todo o Poder Judiciário (Resolução CNJ n. 313 de 19/3/2020), como decorrência da pandemia do covid-19, evidenciou aumento da produtividade no Judiciário nacional (CNJ, 2020a). Obviamente que se vivencia um regime de exceção decorrente

³ No dia 3 de fevereiro de 2020, o Ministério da Saúde declarou o estado de emergência em saúde pública em decorrência da infecção humana causada pelo coronavírus (covid-19) – Portaria n. 188/2020.

de condições de saúde pública e alguns serviços judiciais foram suspensos (em especial audiências presenciais que representavam grande parte do serviço judiciário das unidades de primeira instância), entretanto o regime de teletrabalho obrigatório e o aumento da produtividade certamente teve o condão de afastar preconceitos relativos a essa prática profissional, o que certamente será ressignificado quando restabelecido o regime de normalidade.

6 Gestão Institucional

Neste tópico reuniram-se os desafios relatados pelos magistrados da comarca de Campo Grande que se relacionam com a administração da justiça no âmbito diretivo do Tribunal de Justiça, a saber: lentidão e inconsistência do Sistema de Automação Judiciária (SAJ), utilizado como base operacional dos processos eletrônicos; falta de cursos de aperfeiçoamento de acordo com as especificidades da jurisdição; padronização de rotinas de trabalho, pela Corregedoria-Geral de Justiça, muitas vezes não condizente com a unidade judiciária; e falta de diálogo e integração entre as comarcas do interior e o Tribunal de Justiça.

O sistema de automação judiciária (SAJ) é desenvolvido pela empresa SoftPlan⁴ e utilizado pelo Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul desde 1999. Ao longo dos anos, o sistema já passou por diversas atualizações e incorporação de novas versões, em especial com a implantação do processo eletrônico.

Existem diversas variáveis que interferem na velocidade do funcionamento do sistema, ou seja, existem diferentes causas para a lentidão do sistema, desde questões operacionais relativas a linguagem de programação até a prestação do serviço de internet, que inclusive varia de acordo com a localidade e a comarca. É sabido que na contratualização realizada pelo Tribunal de Justiça, tanto com a SoftPlan quanto com a operadora de internet, há previsão de prazo para solução do problema e multa contratual em caso de atraso.

Já a inconsistência ou instabilidade do sistema SAJ ocorre, por exemplo, quando o sistema fica indisponível por algum tempo – o que pode levar a microtravamentos; ou ainda quando o sistema apresenta erros. As causas

de indisponibilidade e travamento também são diversas, mas uma das principais decorre da perda do link (comunicação) com o provedor de internet. Já a principal causa para ocorrência dos erros é a constante atualização por que passa o sistema. As atualizações são necessárias para adequar o sistema a exigências do Conselho Nacional de Justiça (que reúne dados estatísticos de todos os tribunais brasileiros em tabelas de classes processuais e assuntos padronizados) e também para atender as necessidades dos usuários, internos e externos.

De acordo com informações da Secretaria de Tecnologia da Informação do Tribunal de Justiça, em agosto de 2019, após a realização da pesquisa, houve mudança tecnológica na linguagem de programação do SAJ, que reduziu drasticamente a ocorrência de lentidão e indisponibilidade do sistema.

Oportuno trazer à baila algumas reflexões em torno do sistema operacional para as atividades judicantes. Em 2013, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 185, com a finalidade de estabelecer o PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelecer os parâmetros para sua implementação e funcionamento. Na ocasião, considerou-se que o PJe era o sistema já utilizado na justiça federal, no CNJ, na justiça eleitoral e contava também com a adesão de vários tribunais estaduais (Acordo de Cooperação n. 043/2010). A intenção do Conselho era uniformizar o sistema nacionalmente, de modo a facilitar tanto a coleta de informações dos diversos tribunais em âmbito nacional como também facilitar para o usuário, na medida em que seria o mesmo sistema para usuários internos e externos.

Entretanto alguns tribunais já utilizavam outros sistemas, como o SAJ, e a migração de dados seria muito custosa, em diversos sentidos, inclusive financeiramente. Isso porque a migração é lenta e, no período de migração (aproximadamente 5 anos), seria necessário manter os dois sistemas funcionando, além de investir em treinamento e capacitação dos usuários internos e externos para usarem o sistema novo.

Além disso, o PJe somente alcançou todas as competências para gestão do processo judicial em abril de 2019, com a implantação do módulo criminal, desenvolvido pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (CNJ, 2020b). Acredita-se que, com o alcance de todas as competências para a gestão do processo judicial eletrônico, o

⁴ A SoftPlan é uma empresa que atua há 29 anos no desenvolvimento de softwares de gestão empresarial e gestão pública. Atua especificamente no segmento da Justiça para Tribunais de Justiça, Advocacia Pública e Privada, Departamento Jurídico e Ministério Público, inclusive com a integração de sistemas entre o Judiciário e agentes externos. Disponível em: <https://www.softplan.com.br/>. Acesso em: 3 ago. 2020.

PJe se consolide como o sistema de processamento de informações e prática de atos processuais do Poder Judiciário nacionalmente, tal como previsto na Resolução CNJ n. 185/2013.

No tocante à falta de cursos de aperfeiçoamento de acordo com as especificidades da jurisdição, como visto alhures, a Escola Judicial (Ejud) promove cursos com regularidade para atender a magistrados e servidores. É certo que não é possível atender todos, no sentido de que interesses particulares para determinada área muito específica e não relacionada à atividade profissional devem ser buscados pelo próprio interessado.

Entretanto, a questão pode ser resolvida com a realização regular de análise diagnóstica do planejamento das atividades da escola, vale dizer, uma espécie de “enquete” para que os magistrados digam qual a área de interesse em formação específica. Isso foi realizado, por exemplo, com os magistrados aprovados no XXXI Concurso para Ingresso na carreira da magistratura do Estado de Mato Grosso do Sul. Ao final do curso de formação inicial, realizado nos moldes da Resolução n. 2/2016 da Enfam e promovido pela Ejud-MS, os juízes substitutos foram indagados em questionário acerca das matérias oferecidas no curso que gostariam que fossem complementadas, permitindo resposta aberta para livre sugestão (matéria não oferecida no curso de formação inicial).

As respostas foram sistematizadas e as três matérias mais pedidas pelos magistrados foram oferecidas pela Ejud-MS em cursos de formação continuada no período do vitaliciamento, com oferta de vagas para os magistrados vitaliciandos, com prioridade, e também para os magistrados já vitaliciados. Oportuno registrar que as três matérias mais sugeridas pelos magistrados estavam previstas na Resolução n. 2/2016 da Enfam, a indicar que o normativo está alinhado com a realidade da prática profissional da magistratura e, conseqüentemente, com a necessidade de formação específica.

Por fim, o reclamo de padronização de rotinas de trabalho, pela Corregedoria-Geral de Justiça, muitas vezes não condizentes com a unidade judiciária, perpassa pela falta de diálogo e integração entre as comarcas do interior e o Tribunal de Justiça.

É certo que a criação da CPE, como dito, tornou necessária a padronização de rotinas de trabalho, na medida em que um grande cartório judicial passou a ser responsável pelo cumprimento dos atos em diversas comarcas

do estado. Antes, muito do expediente judicial era cumprido de acordo com a orientação do magistrado titular da serventia. Sabe-se que a legislação processual estabelece parâmetros para a realização dos atos processuais, entretanto, na ausência de normativo no âmbito da organização judiciária local, criou-se verdadeira cultura organizacional de criação conforme a unidade judiciária.

Em uma cultura de gestão profissional, a ausência de padronização é muito prejudicial ao alcance dos resultados de forma eficiente, por diversos fatores, desde a dificuldade no treinamento de novos servidores e magistrados; passando pela desinformação de atores externos que interferem diretamente no expediente forense (tais como advogados, procuradores e promotores de justiça), causando retrabalho (peticionamento nos autos do processo quando deveria ser em autos apartados, por exemplo); como também a rapidez com que a própria compreensão do ato a ser realizado é alcançada — em rotinas padronizadas, exemplificativamente, independente da comarca, o ato processual de intimação será realizado da forma pré-estabelecida, de conhecimento de todos os envolvidos na elaboração e no cumprimento do ato, interna e externamente, ou seja, desde o peticionamento da parte interessada até a elaboração do mandado pelo analista judiciário e o cumprimento pelo oficial de justiça.

Nesse contexto, essa resposta pode representar também o descontentamento de magistrados ao não terem mais gerência sobre os modelos de documentos e fluxos de trabalho do expediente do cartório judicial. De qualquer forma, a questão, como dito anteriormente, perpassa pela falta de comunicação, na medida em que antes de padronizar as rotinas de trabalho seria de grande valia ouvir as pessoas envolvidas no processo e por ele atingidas.

Acredita-se que o ideal é utilizar o *benchmarking*, “um processo contínuo de comparação dos produtos, serviços e práticas empresarias entre os mais fortes concorrentes ou empresas reconhecidas como líderes; um processo de pesquisa que permite realizar comparações de processos e práticas *companhia-a-companhia* para identificar o melhor do melhor e alcançar um nível de superioridade ou vantagem competitiva”.⁵ É “um processo de aprendizado com outros [...], uma ferramenta viável a qualquer organização e aplicável a qualquer processo.” (FIGUEIREDO, 2014, p. 104)

⁵ *Benchmarking*. Disponível em: <http://www.guiarh.com.br/z59.htm>. Acesso em: 2 mar. 2014.

Ainda, de acordo com Araújo e Garcia (2010, p. 207), o *benchmarking* é uma das características da gestão pela qualidade total e significa “buscar pelas melhores práticas de uma organização reconhecida como a melhor de seu ramo, verificando o que poderia ser modificado ou melhorado na organização através da comparação com a organização referencial que foi objeto da investigação”. Essencialmente, significa buscar por práticas de sucesso em outros tribunais e serventias judiciais.

Falconi (2004, p. 104) destaca que existem três tipos de *benchmarking*: 1. interno: quando se compara atividades semelhantes entre as de uma mesma organização; 2. competitivo: quando se compara atividades semelhantes às dos concorrentes; e 3. funcional: quando se compara atividades semelhantes conduzidas dentro de empresas de ramos diferentes.

Destarte, praticar o *benchmarking* e ouvir as pessoas envolvidas no processo de padronização de rotinas e que serão por ele atingidas certamente trará resultados mais efetivos, na medida em que se vai buscar a melhor prática para padronizá-las e escutar a quem executa essas práticas permite não apenas a verificação da aplicabilidade dela como também o comprometimento pela execução quando se participa e opina no curso do processo de construção desse fluxo de trabalho.

Isso poderia ser feito, por exemplo, por meio de oficinas de trabalho, reunindo magistrados e chefes de cartório, em âmbito regional ou estadual, a depender do quantitativo de pessoas e da estrutura disponível. Como aponta Chaves (2011, p. 38), “quanto maior o número de pessoas, mais difícil se torna a participação efetiva nos três momentos essenciais de todo o trabalho: a discussão, a decisão e a execução.” Viabilizar a participação efetiva dos magistrados e servidores de primeiro grau nesse processo de trabalho é de suma importância.

Por fim, deve-se registrar que a integração da organização por meio de um processo de comunicação bem feito é indispensável para o sucesso no cumprimento da missão, seja ela qual for. Ruídos na comunicação causam retrabalho e prejuízo, tanto econômico-financeiro quanto emocional, com reflexo direto nos resultados.

A comunicação organizacional é uma via de mão dupla que deve ocorrer tanto no nível vertical (da cúpula para a base e vice-versa, passando pelos níveis gerenciais

intermediários) quanto no nível horizontal (entre colaboradores de um mesmo setor e de setores diferentes no mesmo nível hierárquico). “A comunicação é um processo vivo que deve ser planejado e acompanhado, e não se restringir à transmissão de informações” (CHAVES, 2013, p. 77).

A comunicação é um dos principais componentes para o funcionamento das equipes de trabalho e, conseqüentemente, para a obtenção dos resultados almejados. Com efeito, “um processo de comunicação bem feito funciona como integrador, estimula o pertencimento” e melhora o clima organizacional, reduzindo a força de boatos e fofocas (CHAVES, 2013, p. 77).

7 Considerações Finais

O presente artigo apontou quais os principais desafios enfrentados pelos magistrados no exercício da jurisdição e analisou soluções possíveis a fim de superar esses desafios em busca de uma prestação jurisdicional efetiva. Embasou-se em pesquisa qualitativa e quantitativa, representada pelo estudo de caso realizado na comarca de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul.

A partir dos dados coletados sobre o Poder Judiciário em âmbito nacional e local, relacionaram-se as principais dificuldades relatadas pelos magistrados em entrevista realizada, sistematizando-as em quatro blocos: alta demanda processual; gestão de pessoas e dos processos de trabalho; corpo funcional; e gestão institucional, apresentando alternativas e possíveis soluções para a superação e neutralização dessas dificuldades.

O maior desafio identificado pelos magistrados que participaram da pesquisa é a alta demanda de processos, ou seja, alta distribuição e, conseqüentemente, por não conseguirem vencer a demanda, o acúmulo de acervo processual. Constatou-se que a alta demanda processual é um desafio nacional, demonstrado pelos dados do relatório Justiça em Números, do Conselho Nacional de Justiça.

No tocante à gestão de pessoas e dos processos de trabalho, verificou-se que os magistrados precisam incorporar a ideia de conhecer e implantar o planejamento estratégico de seu Tribunal. Para tanto, devem aprimorar habilidades de gestão e buscar o aperfeiçoamento das competências técnicas e comportamentais necessárias para o exercício da função. Dessa forma se sentirão mais seguros e preparados para enfrentar as

dificuldades relacionadas à gestão administrativa e de pessoas que envolve a atividade judicante.

Especificamente em relação ao caso estudado, observou-se que as mudanças ocorridas nos últimos dez anos, apesar de recentes, vêm apresentando resultados positivos e estão relacionadas diretamente ao apoio do Tribunal de Justiça quanto à implementação de novas ideias e práticas que se fazem necessárias para a viabilização de um modelo de gestão baseado em competências, planejamento e dinamismo dos magistrados, a fim de tornar a gestão das unidades judiciárias mais dinâmica e eficiente.

Quanto ao corpo funcional, constatou-se a necessidade de proporcionar cada vez mais capacitações para os servidores, e sobretudo estimulá-los a participar dos cursos que já são oferecidos, a fim de desenvolverem competências para contribuir com o fortalecimento do atendimento e da prestação do serviço judicial.

Por fim, quanto à gestão institucional, verificou-se a tendência de consolidação do PJe como o sistema de processamento de informações e prática de atos processuais do Poder Judiciário nacionalmente. Vislumbrou-se que a realização regular de análise diagnóstica do planejamento das atividades da escola judicial pode oferecer uma formação mais específica para os magistrados, focada nas necessidades de aprendizado profissionais, tal como concebida pelas diretrizes normativas da Enfam. Sugere-se praticar o *benchmarking* e ouvir as pessoas envolvidas no processo de padronização de rotinas para se alcançar resultados mais efetivos no tocante à comunicação das comarcas com o Tribunal de Justiça e incorporação dos atos padronizados pela Corregedoria local.

Considerando que a alta demanda processual foi relatada como o maior desafio enfrentado pelos magistrados no exercício da jurisdição e que os demais desafios se relacionam, direta ou indiretamente, a essa alta demanda; considerando que a alta demanda é um desafio nacional, constatado, anualmente, pela análise dos dados estatísticos dos relatórios Justiça em Números, sistematizados pelo Conselho Nacional de Justiça, conclui-se que os desafios experimentados pelos magistrados nacionalmente possivelmente são semelhantes aos identificados na pesquisa realizada no presente estudo de caso em Mato Grosso do Sul.

Referências

ARAÚJO, L.C.G. de; GARCIA, A.A. **Gestão de Pessoas**. Edição compactada. São Paulo: Atlas, 2010.

BARBIERI, H. F. **Gestão de pessoas nas organizações**: a aprendizagem da liderança e da inovação. São Paulo: Atlas, 2013.

BRANSKI, R. M.; FRANCO, R. A. C.; LIMA JR, O. F. **Metodologia de estudo de casos aplicada à logística**. Disponível em: <http://www.lalt.fec.unicamp.br/scrifa/files/escrita%20portugues/ANPET%20-%20METODOLOGIA%20DE%20ESTUDO%20DE%20CASO%20-%20COM%20AUTORIA%20-%20VF%2023-10.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

BRITO, S.L. da C. **Gestão das varas de justiça: uma reflexão sobre o uso da inovação para redução da morosidade do processo judicial**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XX, n. 158, mar. 2017. Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18649. Acesso em: 15 out. 2018.

CHAVES, N. M. D. **Soluções em equipe**. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2011.

CHAVES, N. M. D. **Esculpindo líderes de equipes**. Nova Lima: Falconi, 2013.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números**. 2018, Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368e-c6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Coronavírus**, 2020a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/coronavirus/9/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **PJe**, 2020b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/processo-judicial-eletronico-pje/historico/>. Acesso em: 5 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 227**, de 15 de junho de 2016. Regula o teletrabalho no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2295>. Acesso em: 3 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 313**, de 19 de março de 2020. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo

coronavírus – covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-313-5.pdf>. Acesso em: 3 ago. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 185**, de 18 de dezembro de 2013. Institui o Sistema Processo Judicial Eletrônico - PJe como sistema de processamento de informações e prática de atos processuais e estabelece os parâmetros para sua implementação e funcionamento. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado212528202005185e-c2fd4834058.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2020.

FALCONI, V. **Gerenciamento da rotina do trabalho do dia-a-dia**. Nova Lima: Editora Falconi, 2004.

FIGUEIREDO, L.V.S. de. **Gestão em Poder Judiciário**: administração pública e gestão de pessoas. Editora CRV. Curitiba, 2014.

KOCKANNY, C.E.M.; FIGUEIREDO, L.V.S. de. Gestão no poder judiciário e novos paradigmas. **Revista Trimestral de Jurisprudência**. Ano 32, n. 182. Outubro-dezembro de 2011. Campo Grande: Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. Lei estadual n. 1511, de 5 de julho de 1994. Código de Organização e Divisão Judiciária de Mato Grosso do Sul (CODJ/MS). **Diário Oficial de MS** 16(3824):1 - 28,6.7.1994.

MAXIMIANO, A.C.A. **Administração de projetos**. 2. ed. Atlas, 2002.

PINK, D.H. **Motivação 3.0**: a surpreendente verdade sobre o que realmente nos motiva. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. **Resolução n. 221**, de 6.9.1994. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/legislacao/visualizar.php?lei=11067>. Acesso em: 7 set. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. **Estatística Primeiro Grau e Juizados Especiais**. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/planejamento/estatisticaPrimeiroGrau.php>. Acesso em: 6 jan. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. **Transparência**. Resolução 151. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/transparencia/resolucao_151_acesso.php. Acesso em: 11 out. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. **Provimento n. 399**, de 29 de novembro de 2017. Institui, no âmbito do Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul, o Regime de Teletrabalho na Secretaria Judiciária de Primeiro Grau. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/legislacao/visualizar.php?lei=32236&original=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MATO GROSSO DO SUL. **Provimento n. 421**, de 26 de setembro de 2018. Institui, no âmbito do Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul, o Regime de Teletrabalho para assessores e assistentes de gabinete de magistrados. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/legislacao/visualizar.php?lei=33000&alterado=1>. Acesso em: 3 ago. 2020.

VENTURA, M.M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**. 2007; 20(5): pp 383-386; setembro/outubro 2007.

Christiane Teresa Padoa Letteriello

Bacharela em Direito e Pós-Graduada em Direito Civil e Processo Civil pela Universidade Católica Dom Bosco – UCDB; servidora do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul

Luiza Vieira Sá de Figueiredo

Pós-doutora em Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra; Doutora em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo; Especialista em Gestão Pública pela Universidade Católica Dom Bosco e MBA em Gestão de Pessoas no Setor Público pela Fundação Getúlio Vargas; Professora de cursos de pós-graduação e formação de magistrados na área de gestão pública; juíza de Direito.

Pena de multa criminal: uma abordagem realística

Maria Fernanda Dias Mergulhão

“O Judiciário não é uma simples instituição burocrática, mas, antes de tudo, uma instituição política fundamental, sem a qual não é possível falar em democracia e república”
Fernando Filgueiras (2013, p. 263).

Resumo: O trabalho tem por temática principal o exame da pena de multa na contemporaneidade, considerada dívida de valor após o impacto advindo com a Lei n. 9.268, de 19/4/1996, que deu nova redação ao artigo 51 do Código Penal. Como dívida de valor, a pena de multa criminal se adequa ao modelo internacional vanguardista, humanitário, desvinculando liberdade pessoal de patrimônio. Após examinar a multa criminal na sua ontologia, imperioso analisar a legislação tributária aplicável à sua execução, na qualidade de dívida de valor. Neste estudo, é possível identificar dispositivos completamente incompatíveis com os fins da pena pecuniária, sem os quais a multa criminal se desnatura. Identificam-se desvios de receitas dessa pena pecuniária, ao alvedrio da lei formal exigida para eventuais vicissitudes, já que a União detém competência absoluta para legislar sobre Direito Penal. Identificam-se, também, limitações à execução da pena de multa impostas pela legislação tributária, a par da sua inderrogabilidade. O método dedutivo foi utilizado, além de casos colhidos de legislações aplicadas em três estados da Federação.

Palavras-chave: Pena de multa criminal. Dívida de valor. Legislação tributária. Desvios de receitas. Limitação à sua executoriedade. Inconstitucionalidades.

Abstract: The main theme of this paper is the examination of the fine penalty in contemporary times, considered a worthy debt after the impact arising from Law No. 9268, of April 1, 1996, which gave new wording to Article 51 of the Penal Code. As a worthy debt, the criminal fine is adapted to the international avant-garde, humanitarian model, untangling personal freedom from property. After examining the criminal fine in its ontology, it is imperative to analyze the tax legislation applicable to its execution, as a debt of value. In this study, it is possible to identify devices that are completely incompatible with the purposes of the financial penalty, without which the criminal fine is denatured. Deviations of revenue from this pecuniary penalty are identified, depending on the formal law required for eventual vicissitudes, since the Union has absolute competence to legislate on Criminal Law. It also identifies limitations to the execution of the fine imposed by tax legislation, in addition to its non-derogability. The deductive method was used, in addition to cases collected from legislation applied in three states of the federation.

Keywords: Criminal fine. Value debt. Tax legislation. Deviations from revenue. Limitation on this enforceability. Unconstitutionality.

1 Introdução

o regime jurídico da pena de multa criminal foi sensivelmente alterado com a edição da Lei n. 9.268/96 porque este é o marco da novel multa criminal, dívida de valor. Compatibilizar dívida penal com dívida de valor não é uma tarefa fácil; pior acreditar que o sistema normativo, não mais recente, é funcional e atende aos fins da pena.

Além de não ser funcional, a legislação tributária cria obstáculos quase irremovíveis à obtenção de receita, de índole não tributária. Em verdade, a praxe deve ser exposta e rediscutida, uma vez que os poucos recursos advindos dessa receita, não raro, são desviados para outros fins estatais em absoluto desrespeito à magnitude dos fins estabelecidos na gestão dos recursos do Funpen (fundo penitenciário). Não se olvide, também, para a “fina seleção” valorativa estabelecida por atos administrativos estaduais, integrativos da legislação tributária, em que muitas multas de imediato não se enquadrarão e, conseqüentemente, a multa já nascerá impaga quando não adimplida no Juízo da Execução Penal.

2 Pena de multa criminal – uma abordagem realística

2.1 Considerações gerais

Tratando-se de uma das espécies de sanção penal, a pena de multa não pode ser confundida com outras sanções de cunho pecuniário, a exemplo da **prestação pecuniária**, prevista no artigo 43, inciso I, do Código Penal; tão pouco com valores em pecúnia da sanção denominada **perda de bens e valores**, também prevista no mesmo dispositivo legal, no inciso II. É prevista de forma alternativa ou cumulativamente a outro preceito sancionador, de acordo com a opção política do legislador no processo de valoração dos bens jurídicos a serem tutelados pela norma penal.

Multa criminal não guarda qualquer semelhança com outras sanções pecuniárias, a exemplo de **composições civis** ou **transações penais** no âmbito dos Juizados Especiais Criminais, quando essas girarem em torno de valores em pecúnia, por se tratarem de medidas despenalizantes.

A pena pecuniária é a prevista *in abstracto* nos tipos penais e também está prevista

nas hipóteses de multa substitutiva, previstas no artigo 44, parágrafo 2º, e no artigo 60, parágrafo 2º, do Código Penal. Portanto, o lastro da pena de multa é amplo e, conseqüentemente, as receitas advindas de sua arrecadação também são.

Afeta ao processo de descarcerização, a pena de multa, porém, é alvejada por muitos por ser discriminatória ante a diversidade e desnivelamento das classes sociais na sociedade brasileira. Sob esse prisma, a pena de multa seria um pesado fardo para os menos afortunados enquanto, para outros, afortunados, nem sequer as funções da pena seriam atendidas.

A Reforma Penal de 1984 — Lei n. 7209/84 —, atenta à desigualdade econômica no Brasil, previu, no *caput* e parágrafos do artigo 49 do Código Penal, maior discricionariedade judicial na fixação do número dos dias-multa (“... mínimo de 10 e máximo de 360 dias-multa”) e na valoração deles, quanto ao valor unitário do dia-multa (“... não podendo ser inferior a um trigésimo do maior salário mínimo mensal vigente ao tempo do fato, nem superior a 5 vezes esse salário”), com vistas a reduzir o impacto na aplicação do princípio da isonomia constitucional.

Para noção concreta sobre os valores atuais da pena de multa, no ano de 2020, concebe-se, por meio do salário mínimo vigente, de R\$ 1.045,00. Cinco vezes referido salário mínimo = R\$ 5.225,00. Um trinta avos do salário mínimo = R\$ 34,8333, aproximadamente R\$ 35,00. Se 360 dias-multa é o número máximo de dias-multa e o valor máximo para cada dia-multa é R\$ 5.225,00, o valor máximo de uma pena de multa é R\$1.881.000,00. Portanto, considerando o valor de um salário mínimo no Brasil esse valor, para cada multa, por crime, não é um valor a ser desconsiderado como receita do Estado.

Há situações peculiares na pena de multa, uma vez que, como qualquer pena, ela deve incidir apenas na pessoa do réu. Em princípio, para cumprir seu desiderato, apenas o réu poderia realizar o seu pagamento, inadimitindo-se terceira pessoa. No entanto, citando Ferrajoli, afirma Greco: Ferrajoli, com a precisão que lhe é peculiar, aduz que “a pena pecuniária é uma pena aberrante sob os vários pontos de vista. Sobretudo porque é uma pena *impessoal*, que qualquer um pode saldar”¹.

Reafirmando, o alicerce normativo da

¹ *Apud* GRECO, Rogério. **Curso de Direito Penal**: parte geral. Rio de Janeiro: Editora Impetus, 2003, p. 90.

multa criminal está nos artigos 49 *usque* 52 e 58 do Código Penal. Previstos os limites, 10 a 360 dias-multa; a destinação, fundo penitenciário; o valor do dia-multa; e a não tão novel inovação legal quanto à impossibilidade de sua conversão em pena privativa de liberdade, nas hipóteses de inadimplemento (artigo 51 com redação estabelecida na Lei n. 9268, de 1º/4/96).

A quase unanimidade da doutrina e jurisprudência brasileiras aplaudiu a vedação à conversão dessa pena pecuniária em pena privativa de liberdade, como movimento progressista e humanizante do Direito Penal em atenção, principalmente, ao que fora celebrado no Pacto de São José de Costa Rica. Sanções corporais no moderno Direito Penal, *in casu*, o direito à liberdade não poderá ser maculado sob o pretexto de que uma multa criminal seja idealmente adimplida.

Considere-se que o Direito Penal é o que atua de forma mais contundente no organismo social porque, entre as sanções previstas, é o único que prevê a maior coercitividade consubstanciada no cerceamento do direito à liberdade, direito constitucional absoluto, só desconsiderado nos casos de violação às normas penais, segundo as garantias do devido processo legal, legalidade e anterioridade penal (artigo 5º, inciso LV CR e 1º Código Penal).

Como é amplamente valorativo, o Direito Penal deve se coadunar com o *modus vivendi* e o que aquela sociedade (*lato sensu*) deve eleger por comportamento nocivo à vida em coletividade. Dentro dessa análise, de ordem moral, religiosa, antropológica e sociológica, o Direito deve atuar perquirindo acerca de sanções não privativas de liberdade, como medida hábil à contenção de tipos penais.

Questiona-se, assim, em qual medida penas de multa criminais, e congêneres, se aplicadas em patamares maiores, tornariam-se medidas tão eficazes quanto, ou mesmo até mais do que as penas privativas de liberdade para determinadas infrações penais. Afinal, receita para o Estado e despesa zero quanto aos custos da manutenção de uma pessoa no cárcere não é medida razoável se os fins da pena forem atingidos?

Após a inovação legislativa estabelecida em 1996, a multa penal **perdeu a conversibilidade em pena privativa de liberdade**, como outrora mencionado, provocando discussões amplas quanto à legitimidade do Ministério Público para a sua execução.

No cenário inicial, ostentando natureza jurídica de dívida de valor, as penas de multa só poderiam ser executadas pelo procurador da Fazenda. Abriu-se discussão, à época, quanto à atribuição da Procuradoria da Fazenda, inclinando-se outra parte no sentido de se firmar para a legitimação da Procuradoria da Fazenda Nacional, enquanto outros entendiam ser parte legítima a Procuradoria da Fazenda Estadual, com respectiva inscrição da dívida ativa, dívida não tributária, porque a multa penal não se origina do recolhimento de impostos, taxas ou contribuições de melhoria ou sociais.

2.2 Trâmite processual na execução da pena de multa

Outras importantes questões surgiram, a exemplo do trâmite processual e do Juízo competente. No entanto, a letra da lei foi clara quanto a serem aplicadas “as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição” (art. 51 CP) para as multas penais, dívida de valor, após a edição da Lei n. 9.268/96.

Bettiol, à frente em seu tempo, já alertava para a necessidade de maior reflexão sobre a conversão em prisão da multa impaga:

A pena pecuniária (multa para os delitos, coima para as contravenções)-É uma pena conhecida pela generalidade das legislações, que não se deve confundir com a reparação do dano. Trata-se duma autêntica pena que pretende conservar o seu caráter de sanção pessoal, aflitiva e proporcionada. E isto sob dois ângulos: antes de mais, nos crimes determinados por motivo de lucro ou quando, pelas condições económicas do réu, a pena seria ineficaz (enquanto não sentida pelo culpado), será aumentada até o triplo. Em segundo lugar, se o delinqüente não tem condições de pagar, a pena pecuniária converte-se em pena detentiva na base do princípio segundo o qual *qui non habet in aere luat in corpor*. Já se levantaram dúvidas quanto à legitimidade constitucional desta conversão porque, deste modo, vem a estabelecer-se uma desigualdade entre condenado possidente e não possidente. Este último esta exposto à possibilidade de uma pena detentiva de que o primeiro estaria graças às suas disponibilidades económicas, isento. A observação não é infundada e deveria ser objecto de reflexão por parte do Tribunal Constitucional. Não se harmoniza com as exigências de justiça social que, quem é privado de meios, corra o risco de sofrer uma pena em concreto mais aflitiva-como é a pena detentiva em confronto com a pena pecuniária- que a sofrida por quem

tem possibilidades².

Grandes celeumas foram travadas com a nova lei e, muitas, até hoje, não foram pacificadas, a par da necessidade de serem rediscutidas questões inerentes à aplicação da pena de multa nos novos moldes implementados.

Destarte, o novo texto normativo é peremptório, *in verbis*:

Artigo 51 – Transitada em julgado a sentença condenatória, a multa será considerada **dívida de valor**, aplicando-se-lhes as **normas da legislação** relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição.

& 1º - Na conversão, a cada dia-multa corresponderá a um dia de detenção, não podendo esta ser superior a um ano.

Revogado pela Lei n. 9268/96

& 2º- A conversão fica sem efeito se, a qualquer tempo, é paga a multa.

2.3 Dívida ativa e pena de multa

Antes de instaurar o processo executório fiscal, é imprescindível a inscrição do débito pecuniário na dívida ativa da Fazenda Pública. Assim, a multa penal deve ser inscrita, após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória, para viabilizar a futura ação coercitiva.

Não há prazo legal para a inscrição do débito pecuniário na dívida ativa. Contudo, há prazo para o ajuizamento da medida judicial (ação de execução fiscal), posto que a inércia poderá acarretar a prescrição da pretensão executória prevista no artigo 114 do Código Penal.

Nesse diapasão, felizes as observações de Ronaldo Cunha Campos-*verbis*:

Cumpra desde já notar que a expressão “Dívida Ativa” recebe inúmeras críticas. Na realidade não se mostra feliz. Dívida Ativa designa um grupo de créditos dos entes públicos e não débitos seus. Estes se agrupam sob o rótulo dívida passiva.

Induvidosamente a expressão “Dívida Ativa” revela-se equívoca. Contudo, a lei a maneja, e cumpra-nos tão só elucidar seu conteúdo.

A Lei 4. 320/64, com a redação dada pelo Decreto-Lei 1. 735, de 20 de dezembro de 1979, ao seu art. 39, desenha os contornos desta figura.

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza trinitária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

² BETTIOL, G. Instituições de Direito e Processo Penal. Coimbra: Coimbra Editora Ltda., 1974, p. 177-178.

& 1º - Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

& 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa Não-Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de sub-rogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais.

A dívida ativa não se confunde com crédito tributário, seu conceito oferece maior abrangência. O texto legal é claro (art. 39, & 2º)³.

2.4 A posição do Supremo Tribunal Federal – a legitimidade do Ministério Público

E o caráter penal dessa sanção pecuniária teria se perdido? Correlatamente, a atribuição do Ministério Público teria se esvaziado diante dessa nova natureza jurídica? Como compatibilizar dívida de valor e atribuição ministerial?

Essas indagações perduraram até o julgamento em Plenário do Supremo Tribunal Federal, em 13 de dezembro de 2018, ao ter se firmado entendimento, segundo o qual

“O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente o pedido formulado na ação direta para, conferindo interpretação conforme a Constituição ao art. 51 do Código Penal, explicitar que a expressão ‘aplicando-se-lhes as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição’, não exclui a legitimação prioritária do Ministério Público para a cobrança da multa na Vara de Execução Penal’, nos termos do voto do Ministro Roberto Barroso, redator para o acórdão, vencidos os Ministros Marco Aurélio (relator) e Edson Fachin, que o julgavam improcedente. Ausentes, justificadamente, os Ministros Celso de Mello e Gilmar Mendes. Presidência do Ministro Dias Toffoli”.

Não há dúvidas, após o julgado em referência, que o Ministério Público é parte legítima para a execução da pena de multa, no âmbito do Juízo competente, o Juizado de Execução Penal. Portanto, ainda que tenha natureza jurídica de dívida de valor, o caráter da penal da multa decorrente da prática de uma infração criminal foi reconhecido. O pedido da ADI foi estritamente relacionado à definição da atribuição da parte legítima para a execução da pena criminal e, ao final, por decisão Plenária do STF, em fins de dezembro de 2018 foi encerrada a celeuma processual para reconhecer a atribuição do Ministério Público.

A par dessas importantes questões definidas, uma outra não menos relevante, ficou sem definição. Em verdade, antes e após o julgado do pretório excelso permanece sem definição, culminando para o completo esvaziamento da pena de multa criminal até os dias atuais. Referimo-nos, aqui, aos limites pecuniários estabelecidos pelos atos administrativos normativos de cada estado da Federação brasileira para a promoção da execução fiscal e também do estabelecido pela Fazenda Nacional. Relembre-se que multa criminal constitui dívida ativa não tributária e que “a legislação da dívida ativa da Fazenda Pública” é aplicada, quando não adimplido o débito perante o Juízo da Execução Penal, quando se esgota a atribuição do parquet.

Diante da submissão da pena de multa, dívida de valor, às normas da legislação fazendária, não será surpresa se estatísticas apontarem para a esmagadora maioria das execuções de multas criminais não adimplidas no Juízo da Execução Penal se revelarem ineficazes quanto ao seu fim, que é a obtenção de receita proveniente do valor em pecúnia estabelecido na condenação. Esse é o ponto principal: analisar os perigos do instrumento do Direito, a lei, para fulminar o instituto que lhe dá suporte e que mereceria seu amparo, jamais sua destruição. Pois bem, a pena de multa não cumpre seu papel sancionador (efeitos retributivo e pedagógico), quiçá cumpre seu papel de prover o fundo penitenciário – Funpen.

Antes das considerações que se fazem necessárias para o descalabro processual, consolidado há anos na justiça brasileira, quanto à execução da pena de multa, importante registrar o voto condutor do julgado, pelo Ministro Luis Barroso, na ADI n. 3.150, que reafirmou o entendimento apresentado na 12ª questão de ordem na AP n. 470, votando, ao final, pela procedência parcial da referida ADI. Ali foi

³ CAMPOS, Ronaldo Cunha. Ação de execução fiscal. Rio de Janeiro: Ed. Aide, 1995, p. 10-12.

externado o entendimento segundo o qual a atual redação do artigo 51 do Código Penal transformou a multa em dívida de valor não retirando, contudo, a atribuição do Ministério Público para efetuar sua cobrança, considerando o caráter penal dessa espécie de sanção penal previsto, inclusive, na Constituição da República (artigo 5º, inciso XLVI, alínea “c”), o que tornaria impossível alterar sua natureza jurídica por lei. Registrou, também, que a Lei de Execuções Penais reconheceu, expressamente, a atribuição do Ministério Público para executar a dívida proveniente de multa criminal no Juízo da Execução Penal sem que haja substituição do procurador da Fazenda. Registrou, também, que a sentença criminal é título executivo judicial, inexistindo fundamento jurídico para a inscrição do débito na dívida ativa, já que esta é um título executivo extrajudicial. Fez menção ao voto proferido na 12ª Questão de Ordem na AP n. 470 quanto ao não oferecimento da execução da pena no prazo de 90 dias após o trânsito em julgado da sentença, o juízo da vara criminal comunicará ao órgão competente da Fazenda Pública para efetuar a cobrança na vara de execução fiscal. “Mas a prioridade é do Ministério Público, pois, antes de ser uma dívida, é uma sanção criminal”, reiterou. Seguiram essa corrente os ministros Alexandre de Moraes, Rosa Weber, Luiz Fux, Cármen Lúcia, Ricardo Lewandowski e Dias Toffoli (presidente). Ficaram vencidos os ministros Marco Aurélio e Edson Fachin, que votaram pela improcedência da ADI por entenderem ser competência da Faze

De relevo destacar que os **fundamentos** decisórios dessa ADI extrapolam os limites do pedido, cujos limites objetivos são estreitamente vinculados à discussão da legitimação do Ministério Público para a execução da pena de multa. Portanto, questões inerentes à dispensa da inscrição do débito na dívida ativa e correspondente expedição de ofícios entre os Juízos da Execução Penal e da Execução Fiscal não estão acobertadas pelo manto da imutabilidade do *decisum*, não constituindo coisa julgada.

Entretanto, acredita-se ser boa medida a proposta de expedição de ofícios entre os Juízos, a fim de que a multa penal seja executada de forma direta, sem passar por prévia inscrição, principalmente **sem passar por limitação de valores previamente fixados em atos administrativos normativos para a propositura da respectiva ação de execução fiscal, sob o rito da Lei n. 6830/80. Valores, em regra, bem elevados considerado o patamar médio socioeconômico do brasileiro e o valor estabelecido para o salário mínimo,**

obrigatoriamente nacional.

A receita proveniente da multa penal se afigura completamente desproporcional ao número de condenações por multa penal e o Funpen, que possui função primordial de manter, aprimorar e criar novos estabelecimentos prisionais, com vistas ao cumprimento do princípio da dignidade da pessoa humana (artigo 1º, inciso III da Constituição da República), é o principal destinatário de tantas ineficácias normativas.

2.5 Questões pontuais quanto à aplicação das normas fazendárias na execução da pena de multa

Problemas sérios defluem da aplicação da Lei de Execuções Fiscais à pena de multa, considerando-a sanção penal, a exemplo do inafastável princípio da intranscendência da pena. A partir daí, questiona-se:

- a) A Lei de Execuções Fiscais, à exceção do prazo prescricional previsto no artigo 114 do Código Penal, seria aplicada na íntegra, sem qualquer restrição, nas execuções das multas penais?
- b) Na hipótese de aplicação irrestrita, haveria conflito com o princípio da intranscendência da pena figurar no polo passivo, como executados, terceiros estranhos à prática do delito, na qualidade de “responsáveis”?
- c) O mesmo conflito seria verificado quando, pos mortem, fossem chamados, na qualidade de executados, possíveis herdeiros do réu (apenado) que falecera antes da deflagração da ação executiva? O raciocínio inerente à extinção da punibilidade quando em curso o cumprimento da pena privativa de liberdade seria aplicado para a pena pecuniária?
- d) A aplicação integral do rito estabelecido para a cobrança da pena pecuniária ensejaria arguição de inconstitucionalidade quando em foco a pena de multa criminal, de acordo com o disposto no artigo 5º, inciso XLV da Constituição da República?

Procurando enfrentar questionamentos de ordem prática, vislumbramos que, como primeiro passo, há de se destacar que a única restrição, de ordem legal, verificada no novel artigo 51 do Código Penal diz respeito aos prazos prescricionais previstos no artigo 114 do Código Penal, já que a Lei n. 9.268/96 expressamente disciplinou esse dispositivo.

Relativamente à prescrição, frise-se que as causas interruptivas e suspensivas estão previstas no artigo 2º, parágrafo 3º, da Lei n. 6.830/80, como também nos artigos 151 a 155 do Código Tributário Nacional.

Houve reforço legal quando mencionado que, para a execução da pena de multa decorrente de infração penal seriam aplicadas "... as normas da legislação relativa à dívida ativa da Fazenda Pública, inclusive no que concerne às causas interruptivas e suspensivas da prescrição". Chegar-se-ia à conclusão que o procedimento, na íntegra, previsto naquele diploma normativo deverá ser aplicado. Normas de caráter extrapenal, portanto, seriam aplicadas à execução da pena de multa.

Daí deflue que os responsáveis, da mesma forma que o devedor — artigo 4º, incisos V e I, da Lei n. 6.830/80 —, poderiam ser executados, também, quando o crédito decorrer de multa penal.

Haveria, nesse passo, violação ao princípio da intrancendência penal? Qualquer resposta deve preceder ao exame da constitucionalidade, *in casu*, do disposto no artigo 5º, inciso XLV, da Consituição Federal em vigor.

Não restam dúvidas que o legislador infraconstitucional e, conseqüentemente, a nova multa penal admite que o "terceiro" responda com patrimônio próprio. Porém, há de ser realizado o exame constitucional nessa hipótese.

Segundo o dispositivo constitucional sob exame, apenas a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens autorizariam o ingresso dos sucessores, até o limite do valor do patrimônio transferido, no polo passivo de uma ação de cobrança e/ou executiva.

E a pena de multa? Por meio da simples interpretação gramatical, extrai-se do texto constitucional que referida pena não foi encartada entre as duas exceções, o que redundaria afirmar que a pena de multa só pode responsabilizar àquele que cometeu a infração penal.

Com apurada reflexão acerca do tema, levamos à baila a seguinte discussão: haveria, de fato, violação ao princípio da intrancendência da pena, na hipótese dos sucessores serem chamados a integrar o polo passivo de uma demanda em cujo crédito constasse a multa penal? Aqui não pode se olvidar que os sucessores seriam chamados para pagar

esse débito pecuniário, nos limites do valor transferido, isto é, nos limites da herança deixada pelo de cujus, ora apenado. Não haveria violação ao princípio da intrancendência porque a pena não estaria passando à pessoa do condenado sendo, pois, exemplificativas as duas hipóteses elencadas no artigo 5º, inciso XLV, da Constituição.

De outra feita, ao certo, poderia surgir raciocínio diverso no sentido de que o apenado falecido, ainda que transferisse bens aos seus sucessores, não haveria contra esses a cobrança desse crédito público pela transgressão ao princípio da intrancendência da pena, já que morto, deixaria de ser "pessoa". Seria argumento contrário, também, a pseudo taxatividade das hipóteses previstas no referido dispositivo constitucional, por se tratar de norma de exceção e constrictiva de direitos.

Reforça esse argumento, quando o texto constitucional explicita apenas a obrigação de reparar o dano e a pena de perdimento de bens serem as únicas hipóteses, nos termos da lei, a autorizar a extensão aos sucessores nos limites do patrimônio transferido pelo apenado.

Nesse aspecto, a pena de multa no direito penal argentino, segundo Soler:

La pena de multa consiste en la obligación de pagar una suma de dinero, impuesta por el juez. Es una verdadera pena, cuyo fin es herir al dlincente en su patrimonio; en consecuencia, **al igual que las demás penas, es personal. Es inaceptable el pago de la multa por un tercero**; no hay solidaridad entre varios obligados, ni puede herdarse la obligación de pagarla. Si el autor del delito muere antes de que la sentencia haya pasado en autoridad de cosa juzgada, queda extinguida la acción penal; si muere después, y la multa no ha sido pagada o no lo ha sido totalmente, tal obligación queda extinguida, y no afecta a los herederos, según se desprende de la disposición del art. 70, C. P., que autoriza la ejecución de los bienes propios del condenado, aun después de muerto, para el pago de las indemnizaciones pecuniarias inherentes a la pena. La multa no tiene ese carácter. Por otra parte, para que la multa se transforme en un crédito común sería preciso una disposición específica, ya que es evidente que, al hacerse efectiva contra los herederos, pierde su carácter de pena, pues no puede ser convertida em arresto. El fin del Estado, al imponer una multa, no es el de aumentar sus rentas o crear-se una fuente de recursos, sino reprimir un delito en la persona de su autor⁴. (grifo nosso)

4 SOLER, Sebastián. Derecho Penal Argentino. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina, 1992, p. 445-446.

Carrara aduz:

De resto, convém ter presente que a pena pecuniária deve, na lei criminal, ser sempre despida de qualquer idéia de indenização, bem como diferenciar-se desta. Tal distinção não é apenas tecnológica; ela influi sobre as conseqüências jurídicas da passagem em desfavor dos herdeiros, da solidariedade, e da responsabilidade de terceiros-coisas, tôdas essas, que se podem admitir quando uma "ammenda", impròpriamente chamada pena, não seja em substância senão uma reparação do dano. Repugnam elas à multa irrogada como verdadeira pena, uma vez que, embora pecuniária, não deve esta deixar de ser pessoal⁵.

A situação dos responsáveis se torna ainda mais complexa, uma vez que a Lei de execução fiscal não admite o "benefício de ordem" podendo ser acionado, aleatoriamente, o verdadeiro devedor ou o responsável. Nesse caso, entendemos que haveria inconstitucionalidade do disposto no artigo 4º, inciso V, da Lei n. 6.830/80, na hipótese do crédito exequendo ser a multa penal, de acordo com o supracitado dispositivo constitucional.

Quanto às fases da pena de multa, entendemos ser pertinente analisar os momentos anterior e posterior ao trânsito em julgado, uma vez que o disposto no artigo 51 do Código Penal refere-se à sua nova natureza jurídica somente após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória.

Assim, somente após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória estará formado o título executivo hábil à instrução do processo executório, o que a torna dívida de valor, segundo o novo diploma normativo.

Contudo, cabe analisar o período que intercede ao trânsito em julgado da sentença, isto é, a fase consistente na sua aplicação e o momento relativo ao trâmite recursal. Em outras palavras: caberia execução provisória da pena de multa? Qual sua verdadeira identidade nesse período? Seria aqui, também, dívida de valor?

Desmembrando os questionamentos, passamos à análise.

A pena de multa será considerada dívida de valor somente após o trânsito em julgado da sentença penal condenatória à luz do *caput* do artigo 51 do Código Penal.

Assim, o processo executório estabelecido na Lei de Execuções Fiscais só poderia ser utilizado após esse momento, isto é, após

⁵ CARRARA, Francesco. Programa de Direito Criminal: parte geral, v. 2. São Paulo: Editora Saraiva, 1957, p. 145.

o trânsito em julgado da sentença.

Em momento anterior, entre a aplicação e a fase do trâmite recursal, caberia a execução da pena de multa?

Considerando que nas penas privativas de liberdade é possível a execução provisória quando, na sentença, o juiz negar a liberdade impondo ao réu o recolhimento ao cárcere, é possível, também, a execução provisória da pena de multa? Em caso afirmativo, qual seria o rito a ser obedecido?

Entendemos não ser possível a execução provisória da pena de multa, não pela existência de recursos em trâmite que em nada obstará à execução, mas porque haveria impeditivo legal para a utilização da Lei n. 6.830/80 antes do trânsito em julgado da sentença condenatória na vigência do novel artigo 51 do Código Penal.

A fase de execução, portanto, somente poderá ser instaurada após o trânsito em julgado da sentença condenatória para a acusação e para a defesa.

2.6 Destinação da pena de multa

O artigo 49 do Código Penal é claro ao dispor que "A pena de multa consiste o pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada em dias-multa. Será, no mínimo de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa". (grifo nosso)

De forma clara, Mestieri: "A pena de multa é o substitutivo clássico para as penas curtas de prisão. Consiste no pagamento ao fundo penitenciário de um certo valor em dinheiro, fixado na sentença"⁶.

Nunca se colocou em dúvida a correta e legal destinação da pena pecuniária, já que nada é mais salutar do que ser destinada a um fundo que compete, principalmente, ao custeio e manutenção do sistema carcerário. *In casu*, trata-se da Lei Complementar n. 79, de 7/1/94, que disciplina o Fundo Penitenciário Nacional.

Entretanto, sem qualquer razão plausível, após a edição da Lei n. 9.268/96 com novas características outorgadas à multa penal, o então Presidente da República editou a Medida Provisória n. 2.168, de 28/6/2001 que, no ano de 2003, encontrava-se na 38ª reedição, disciplinando o ingresso de receita proveniente da arrecadação com penas pecuniárias

⁶ MESTIERI, João. Teoria elementar do Direito Criminal. Rio de Janeiro: Edição do autor, 1990, p. 339.

para o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, de forma absolutamente inconstitucional, já que o Código Penal, em hipótese alguma, pode ser objeto de reforma por via de medidas provisórias, na esteira clara do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal em vigor — “Compete privativamente à União legislar sobre: I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho”. (grifo nosso)

Como anteriormente analisado, a pena de multa é pena, mas a título, contudo, de argumentação, a prosperar a tese da sua natureza jurídica ter se modificado para crédito tributário, mesmo assim o chefe do Executivo Nacional não estaria autorizado a emitir medida provisória na esteira que o fez, com base no artigo 21, inciso I, da Constituição Federal, uma vez que a União, *in casu*, o Congresso Nacional seria o único legitimado a proceder qualquer espécie de reforma.

Nesses termos, as preciosas lições de Mirabete:

As multas constituem recursos do Funpen (Fundo Penitenciário Nacional) criado pela Lei Complementar n. 79, de 7-1-94, que foi regulamentada pelo Decreto n. 1093, de 23-3-94, conforme dispõe o artigo 2º, inciso V, do primeiro diploma. Entretanto, em mais um absurdo da legislação pátria, as “penas pecuniárias” passariam a constituir receita do serviço nacional de Aprendizagem do Cooperativismo, criado no Programa de Revitalização de Cooperativas de Produção Agropecuária, tal como consta do art. 10, inciso VI da Medida Provisória n. 2. 168-38, de 28-06-01⁷.

A Medida Provisória n. 2.168 foi reeditada por 40 vezes, isto é, vigeu por mais de três anos consecutivos! A receita proveniente da pena de multa criminal foi destinada, nesse período, para setor completamente distinto do seu natural destinatário sem que grande parte da sociedade civil conhecesse essa abominável medida!

Beiramos o limite do absurdo admitindo esse tipo de medida, hoje integrante de um passado. Entretanto, insta salientar que não menos absurdo lembrar que não há no texto legal uma “blindagem” necessária para serem evitados esses tipos de desvios por obra do Executivo nacional.

O disposto no artigo 49 do Código Penal é claro e peremptório: “A pena de multa consiste no pagamento ao fundo penitenciário da quantia fixada na sentença e calculada

⁷ MIRABETE, Julio Fabrini. Manual de Direito Penal: parte geral. v. I. São Paulo: Editora Atlas, 2003, p. 290.

em dias-multa. Será, no mínimo, de 10 (dez) e, no máximo, de 360 (trezentos e sessenta) dias-multa” (grifo nosso). Inobstante ser da competência da União legislar sobre Direito Penal (artigo 22, inciso I da Constituição da República), lei formal e *stricto sensu*, não parece que essa determinação deixe imune a incidência de medidas provisórias, como na hipótese sob exame, o que deve ser evitado não só como garantia do estado de direito, mas para não existir, indevidamente, o esvaziamento de receitas destinadas ao Fundo Penitenciário Nacional.

2.7 Atos administrativos limitativos de valores relativamente à execução da pena de multa

A administração pública tem o poder-dever de se pronunciar para fiel cumprimento de seu mister, que é gerir a res pública. Assim, emite atos administrativos normativos, enunciativos, negociais, punitivos e ordinatórios, de acordo com o comando a eles intrínsecos.

Os atos administrativos normativos guardam relação de hierarquia com a Constituição e a lei, já que o campo reservado à autonomia dessa categoria não mais subsiste no atual texto constitucional.

Não há, portanto, qualquer afronta ao texto constitucional, ou à lei, quando impõe, internamente, normas para viabilizar a propositura de ações, em especial, quando fixa limite pecuniário. O princípio da economicidade ganhou *status* constitucional, posto ser princípio fundamental à administração pública⁸, devendo nele pautar toda a sua atividade. Sendo assim, a Fazenda Pública pode não ajuizar, v.g., execução fiscal se o crédito exequendo estiver abaixo do fixado administrativamente.

Problema sério deflue quando o crédito exequendo é oriundo de multa penal, uma vez que uma das características da sanção penal é sua inderrogabilidade, ou seja, a certeza de seu cumprimento, traduzindo-se em verdadeiro princípio vetor do direito penal. Como compatibilizar o princípio da inderrogabilidade com os valores estabelecidos por atos administrativos inerentes à legislação tributária na execução da pena de multa?

2.8.1 Algumas normas fazendárias restritivas à exequibilidade da pena de multa — o desvio indireto

Há grande disparidade entre os valores mínimos estabelecidos para a execução da

⁸ Cf. Artigo 37 da Constituição Federal de 5/10/1988.

pena de multa porque cada estado tem autonomia para exercer o juízo de oportunidade e conveniência para o crédito exequendo. Reafirme-se que as normas de direito tributário são aplicáveis aos créditos tributários e não tributários, entre esses, a pena de multa criminal.

Não se olvide para a competência da União, por meio da Fazenda Nacional, também legitimada para exercer o juízo de oportunidade e conveniência na fixação do valor mínimo para a execução fiscal, apesar de que, em matéria de execução penal (pena de multa tem natureza penal), o Juízo de Execução Penal é uno para crimes praticados contra qualquer ente federativo e contra qualquer poder da República. Portanto, para fins de execução da pena de multa, o Juízo de Execução Penal de cada estado e, caso não adimplida a pena de multa, o Juízo da Dívida Ativa, é o competente para o processamento e julgamento da execução fiscal inerente à multa criminal.

A lei de âmbito nacional é aplicada — Lei n. 6.830/80 —, e também atos administrativos normativos inerentes à valoração exequendos, aplicáveis não só à multa criminal (receita não tributária) mas para todas as receitas tributárias, já que ambas integrarão a dívida ativa do Estado.

Relembre-se que toda a receita proveniente da pena de multa deve ser destinada ao Funpen, instituído pela Lei Complementar n. 79, de 7/1/1994, com a finalidade de proporcionar recursos e meios para financiar e apoiar as atividades e o programa de modernização e aprimoramento do sistema penitenciário nacional. Constitui recursos do Funpen, segundo o artigo 2º, inciso V: “multas decorrentes de sentenças penais condenatórias com trânsito em julgado.”

Importante, também, registrar alguns fins do Funpen, a exemplo do que é disposto no artigo 3º,

“Inciso I- Construção, reforma, ampliação e aprimoramento de estabelecimentos penais;

Inciso III- manutenção dos serviços e realização de investimentos penitenciários, inclusive em informação e segurança;

Inciso VI- Formação educacional e cultural do preso e do interno;

Inciso IX- Programa de assistência a vítimas de crime;

Inciso X- Programa de assistência aos dependentes de presos e internados;

Inciso XIV- Manutenção de casas de abrigo destinadas a acolher vítimas de violência doméstica (incuído pela Lei Complementar n.119/2005);

Inciso XVI- programas de alternativas penais à prisão com o intuito do cumprimento de pena restritiva de direitos e de prestação de serviços à comunidade, executados diretamente ou mediante parcerias, inclusive por meio de viabilização de convênios e acordos de cooperação;

Inciso XVII- Financiamento e apoio a políticas e atividades preventivas, inclusive de inteligência policial vocacionadas à redução da criminalidade e da população carcerária.

À vista dos dispositivos legais transcritos, extreme de dúvidas que as receitas integrantes do Funpen não têm por fim, exclusivamente, o presidiário. Os fins são amplos e de extrema importância para o Direito Penal. O esvaziamento de receitas provoca, indubitavelmente, a impossibilidade de implementar e executar todos esses comandos normativos!

2.8.2 As limitações ao crédito pecuniário decorrentes de atos administrativos Normativos

Cada estado da Federação possui competência normativa para fixar valores mínimos para a execução do crédito tributário. Não se exige lei formal, à medida em que o juízo de oportunidade e conveniência para esse fim pode ser disciplinado por ato administrativo normativo, via de regra, por Portarias ou Resoluções.

Questiona-se, no entanto, se essa diretriz se coadunaria com o princípio da inderrogabilidade da pena de multa. É razoável determinar valores mínimos para a execução da pena de multa? E os fins da pena? Determinar valor mínimo para executar pena de multa não violaria as funções da pena (retributiva e pedagógica), também aplicáveis às penas pecuniárias, a medida em que a coercitividade estatal não seria de plano impedida face a não propositura da ação pelo valor mínimo imposto?

Assim sendo, a multa penal se não adimplida voluntariamente pelo condenado, no Juízo de Execução Penal, o Promotor de Justiça tem o poder-dever de cobrar o valor do referido crédito, mas ainda sem novo processo, e no curso da carta de execução de sentença-CES.

No Juízo da Execução Penal, fri-se-se, o crédito é cobrado na sua integralidade aplicando-se a correção monetária ao tempo da cobrança. No entanto, se não adimplida a multa penal e esgotadas as tentativas, remete-se ao Juízo da Execução Fazendária, a Dívida Ativa, para a cobrança coercitiva, segundo a legislação aplicável própria (Lei n. 6.830/80). Nesse segundo cenário, haverá limitação ao crédito não tributário decorrente da multa criminal! Reafirme-se que tal limitação é completamente incongruente com a natureza da PENA de multa, eis que a ela insito o princípio da inderrogabilidade.

Só caberá, a nosso ver, a arguição da inconstitucionalidade, *incidenter tantum* ou por via direta (artigo 103 da Constituição da República), a fim de que o absurdo já institucionalizado continue a gerar efeitos acabando, por completo, a pena de multa e, por consequência, o fundo penitenciário nacional. Do contrário, o sistema carcerário brasileiro continuará caótico pela suposta “falta de verbas”.

2.8.3 Alguns casos em concreto de Estados da Federação na fixação do limite normativo à execução da pena de multa

São Paulo – Lei Estadual n. 16.498/2017 e Resolução PGE-21, de 23/8/2017

Artigo 1º Não será proposta execução fiscal visando à cobrança dos débitos abaixo relacionados, quando o valor da causa for igual ou inferior a 1.200 Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESPs): inciso XIV - multas criminais impostas em processos criminais.

1 UFESP, ano 2020- R\$ 27,01 (ano 2019 – Ufesp – R\$16,53/ 1200 Ufesp – R\$ 31.836,00). O valor de 1.200 UFESP, no ano 2020: **R\$ 33.132,00**.

Rio de Janeiro – Lei Estadual n. 8.646, de 9/12/2019. Valor mínimo para ajuizamento de execuções fiscais – Resolução PGE 2.436, de 14 janeiro de 2008. Decreto n. 46.362, de 16/7/2018.

Resolução PGE/RJ n. 2.436/, de 14 de janeiro de 2008, que trata sobre o “valor mínimo para ajuizamento de execuções” – não ajuizamento de execução fiscal se o valor for inferior a 2.136,03 UFIRs.

Decreto n. 27.518/2000, institui as UFIRs (Decreto n. 27.518, de 28/11/2000) Secretaria da Fazenda determina o valor do valor unitário da Ufir/RJ – R\$ 3,5550. Para a propositura de uma ação de execução fiscal no estado do Rio de Janeiro, para créditos tributários e não tributários (multa criminal) – valor total: R\$ 7.593,58665 arredondando seria R\$ 7.593,5 ou **R\$ 7.593,58**.

Distrito Federal – artigo 4º da Lei Complementar n. 904, de 28/12/2015 (Dispõe sobre racionalização ao ajuizamento de execuções fiscais, regula a inscrição e cobrança da dívida ativa do Distrito Federal, e dá outras providências). Não inscrição em dívida ativa de créditos tributários e não tributários, cujo valor consolidado, por devedor, seja inferior a **R\$ 350,00**.

Espírito Santo – Ato Normativo n. 6, de 7/6/2017, não prevê limites à execução da pena de multa, mesmo quando aplicadas normas de natureza fazendária, tendo em vista tratar-se de dívida de valor.

3 conclusão

Ao fim desse estudo não é difícil constatar o quanto a legislação fazendária aplicada à multa, como dívida de valor, fulmina à sua própria existência inviabilizando o pagamento, quando a razão do processo é justamente oposta. O instrumento passou a ser um fim em si próprio anulando créditos valiosíssimos para a estrutura do estado.

Além da existência de um “funil” para o crédito decorrente da multa impaga seja instrumentalizado no Juízo não penal, no processo de execução fiscal, há o desvio de receitas advindas da multa criminal para outros setores do estado, inobstante o vasto elenco de funções a serem desempenhadas pelo fundo penitenciário.

Leva-se à reflexão o limite do juízo de conveniência e oportunidade na fixação dos referidos patamares mínimos ao argumento da suposta economicidade, levando-se os custos de um processo de execução fiscal. A disparidade de valores apontados nos estados da Federação, em três exemplos apresentados neste trabalho, a toda prova, já é suficiente para essa conclusão.

Reforça esse pensamento levar-se em consideração que há grande tecnologia disponível aos operadores do Direito, os procuradores da Fazenda, não só quanto à ferramenta do processo eletrônico e mesmo com o uso da inteligência artificial (robótica).

Há outras vias de cobrança do crédito fazendário, mesmo sem os limites mínimos retromencionados, a exemplo da cobrança pelo protesto extrajudicial da certidão da dívida ativa. Entretanto, quiçá ocorre na praxe forense essa modalidade quanto às penas de multa criminal.

Não objetivando transbordar os limites deste estudo, critica-se, também, o patamar

mínimo para execução de créditos na Dívida Ativa da União pela Fazenda Pública Nacional, sendo certo que a pena de multa não está aqui inserta. Nessa linha: **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional aumenta para R\$20.000,00** o limite mínimo para se ajuizar execuções fiscais para débitos com o Fisco. Até então o valor era R\$10.000,00.

Estudos do IPEA (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada), como órgão consultivo em janeiro de 2012, para elaboração de ato administrativo normativo, aponta que ações de execução de dívidas menores do que R\$ 21.700,00, a União dificilmente consegue recuperar valor ou igual ao custo do processo judicial.

Por fim, são razoáveis os valores apontados para não ajuizar uma ação de execução fiscal dentro do cenário econômico brasileiro? Nem sequer o processo é proposto, nem sequer há tentativa de cobrança extrajudicial, simplesmente não se propõe a ação de execução fiscal e pronto! Esses patamares violam, no mínimo, o princípio da moralidade administrativa estatuído no artigo 37, *caput* da Constituição da República. A quase totalidade padece de inconstitucionalidade flagrante.

Referências

BETTIOL, G. **Instituições de Direito e Processo Penal**. Coimbra: Coimbra Editora Ltda, 1974.

CAMPOS, Ronaldo Cunha. **Ação de execução fiscal**. Rio de Janeiro: Ed. Aide, 1995.

CARRARA, Francesco. **Programa de Direito Criminal**: parte geral, v. 2. São Paulo: Editora Saraiva, 1957.

MESTIERI, João. **Teoria elementar do Direito Criminal**. Rio de Janeiro: Edição do autor, 1990.

MIRABETE, Júlio Fabrini. **Manual de Direito Penal**: parte geral. v. I. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

SOLER, Sebastián. **Derecho Penal Argentino**. Buenos Aires: Tipografica Editora Argentina, 1992.

Maria Fernanda Dias Mergulhão

Doutora e Mestre em Direito. Mestre em Sociologia Política. Promotora de Justiça do MPRJ. Ex-Defensora Pública do RJ. Professora de Graduação e Mestrado em Direito.

Planejamento estratégico sustentável do Poder Judiciário paranaense

José Laurindo de Souza Netto

Gustavo Calixto Guilherme

Adriane Garcel

Resumo: O presente artigo tem como finalidade apresentar o planejamento estratégico do Poder Judiciário, os projetos sustentáveis que são realizados na seara da Autocomposição, dos Juizados Especiais e da Cidadania no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e sugerir propostas de ações futuras. A problemática está em verificar a consonância entre o planejamento estratégico e as iniciativas do Poder Judiciário paranaense com as diretrizes constitucionais e a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas. A metodologia utilizada baseia-se em estudo doutrinário, consulta à legislação pertinente e análise de dados. Por conclusão, tem-se que os projetos sustentáveis realizados pelo Tribunal de Justiça estão de acordo com os preceitos constitucionais, com o planejamento estratégico do Judiciário e com a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

Palavras-Chave: Planejamento estratégico. Sustentabilidade. Poder Judiciário. Agenda 2030. Efetivação de direitos.

Abstract: This article aims to present the Judiciary's strategic planning, the sustainable projects that are carried out in the field of Self-Composition, Special Courts and Citizenship at the Paraná State Court of Justice and suggest proposals for future actions. The issue is to verify the consonance between the strategic planning and the initiatives of the Paraná's Judiciary and the constitutional guidelines and 2030 Agenda for Sustainable Development. The methodology used is based in a doctrinal study, legislation consult and data analysis. In conclusion, the sustainable projects carried out by the Court of Justice are in accordance with the constitutional precepts, with Judiciary's strategic planning and with the 2030 Agenda for Sustainable Development of society.

Keywords: Strategic Planning. Sustainability. Judiciary. 2030 Agenda for Sustainable Development. Effective rights.

1 Introdução

Esta exposição tem como tema central investigar a aplicabilidade dos projetos sustentáveis realizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, em consonância com os ditames constitucionais e com o planejamento estratégico do Judiciário, bem como propor planos de ação futuros.

O desenvolvimento sustentável trata-se do progresso atrelado à tutela do indivíduo e às diretrizes constitucionais fundamentais, pautado na implementação de iniciativas de cunho social, econômico, ambiental e cultural.

A Organização das Nações Unidas criou, em setembro de 2015, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. A Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, pautada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que buscam fortalecer a paz universal e a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões para promover uma vida digna a todos.

Diante de tal contexto, este trabalho objetiva analisar as novas premissas estabelecidas pelo advento da Agenda de Direitos Humanos e o seu reflexo no planejamento estratégico do Poder Judiciário, efetivado nas ações do Tribunal de Justiça do Estado

do Paraná, com possibilidade de expansão e aperfeiçoamento contínuo.

A pesquisa justifica-se ante a premente necessidade do alinhamento da Administração Pública com a Agenda 2030, que deverá pautar seu planejamento estratégico e suas decisões nas diretrizes de desenvolvimento sustentável vigentes em âmbito global.

Para tanto, a metodologia utilizada baseia-se em estudo doutrinário, consulta à legislação pertinente e análise de dados.

Primeiramente, serão abordados os princípios constitucionais e os conceitos e objetivos da Agenda 2030, a serem aplicados nos diversos setores da sociedade.

Em um segundo momento será exposto o planejamento estratégico institucional do Poder Judiciário, focado na gestão da inovação, na eficiência operacional e na resolução adequada dos conflitos, no intuito de se aproximar cada vez mais da sociedade.

Por fim, serão demonstradas as ações realizadas nos últimos anos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, nas áreas da Autocomposição, dos Juizados Especiais e da cidadania e apresentadas propostas de ação para crescimento contínuo do Poder Judiciário em prol do cidadão.

2 As diretrizes constitucionais e a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável

A Lei Maior rege a organização política-jurídica de um Estado, dispondo acerca de sua forma e dos órgãos que integram a sua estrutura, bem como as limitações ao poder por meio do sistema de “freios e contrapesos” e da enumeração de princípios, direitos e garantias fundamentais (ALEXANDRINO; PAULO, 2012, p. 4-5).

A constitucionalização do Direito produz impactos relevantes em todos os ramos jurídicos. A Constituição passa a ser não apenas um sistema em si, mas também um modo de interpretar todos os demais ramos do Direito. Os valores, os fins públicos, as regras e os princípios da Lei Maior passam a condicionar a validade de sentidos de todas as normas infra-constitucionais (BARROSO, 2013, p. 33).

A República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, tem entre os seus princípios fundamentais, a cidadania e a dignidade da pessoa humana, duas das principais fontes de valores dominantes na sociedade.

A consagração da dignidade humana no texto constitucional é o reconhecimento de que a pessoa deve constituir o objetivo supremo da ordem jurídica, impondo aos poderes públicos o dever de respeito, proteção e promoção dos meios necessários a uma vida digna (NOVELINO, 2010, p. 340).

A realização plena do preceito constitucional da cidadania envolve o exercício efetivo e amplo dos direitos humanos, nacional e internacionalmente assegurados (PIOVESAN, 2014, p. 91).

Na esteira da existência digna e da justiça social estão os princípios gerais da atividade econômica, dispostos no artigo 170 do Texto Constitucional, o qual estabelece que a ordem econômica, fundada na valorização do trabalho e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados, entre os princípios, a soberania nacional, a função social da propriedade, a defesa do meio ambiente, a redução das desigualdades regionais e sociais e a busca do pleno emprego.

A harmonização simultânea das vertentes do crescimento econômico, da preservação ambiental e da equidade social, previstas nos princípios constitucionais da Ordem Econômica, é fundamental para o alcance do desenvolvimento sustentável (THOMÉ, 2020, p. 56-60).

O desenvolvimento sustentável é um direito e dever constitucional fundamental consagrado pela Constituição brasileira em seu preâmbulo¹ e nos artigos 1º, inciso III (dignidade da pessoa humana); 5º, §2º²; 170 (supracitado); 225³; e um princípio estabelecido em tratados e convenções internacionais (WEDY, 2018).

Na sua perspectiva objetiva, o direito ao desenvolvimento sustentável significa a proteção do núcleo essencial do princípio da dignidade da pessoa humana e dos direitos fundamentais, como a vida, a saúde e o meio ambiente equilibrado (WEDY, 2018).

Desde as abordagens iniciais sobre o tema, quando começou a se falar em ecodesenvolvimento na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo (1972), até a sua consolidação definitiva na Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento ocorrida no Rio de Janeiro (1992), a noção de desenvolvimento sustentável foi se afirmando no âmbito internacional e interno dos países, tendo sido reafirmada na conferência das Nações Unidas em 2012, podendo-se dizer, atualmente, que o desenvolvimento sustentável constitui um verdadeiro programa de ação, a ser implementado de forma global (MIRRA, 2016).

O principal desafio atual é a implementação e a efetivação do desenvolvimento sustentável em atenção aos seus três pilares fundamentais já conhecidos, social, ambiental e econômico e ainda, ao pilar cultural (MIRRA, 2016).

A junção do programa de ação sustentável com o desafio atual está consubstanciada na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas, criada em setembro de 2015. A Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade, pautada em 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que buscam fortalecer a paz universal e a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, para promover uma vida digna para todos, dentro dos limites

¹ Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

² Art. 5º, § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

³ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

do planeta.⁴

Construídos sobre o profícuo legado dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁵, os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estimulam ações até 2030, em áreas de importância crucial para o mundo, são elas: pessoas, planeta, prosperidade, paz e parceria.⁶

Para as pessoas, as ações da Agenda 2030 estão determinadas a erradicar todas as formas de pobreza e de fome e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.

Para o planeta, os objetivos privilegiam a proteção aos recursos naturais e ao clima para as gerações presentes e futuras, sob o prisma do consumo e da produção sustentáveis.

Na seara da prosperidade, as iniciativas buscam garantir que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de realização pessoal, com o progresso econômico, social e tecnológico em harmonia com a natureza.

Os objetivos estratégicos atrelados ao alcance da paz consubstanciam-se na promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas, livres do medo e da violência.

Por fim, a área relacionada às parcerias determina a mobilização e os meios necessários para a implementação da Agenda 2030 por meio de uma cooperação global para o Desenvolvimento Sustentável, baseada em um espírito de solidariedade global.

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são: (1) erradicação da pobreza; (2) fome zero e agricultura sustentável; (3) saúde e bem-estar; (4) educação de qualidade; (5) igualdade de gênero; (6) água potável e saneamento; (7) energia limpa e acessível; (8) trabalho decente e crescimento econômico; (9) indústria, inovação e infraestrutura; (10) redução das desigualdades; (11) cidades e comunidades sustentáveis; (12) consumo e produção responsáveis; (13) ação contra a

⁴ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/b244303e0db6062f1b0d6a05c20fd1b8.pdf>. Acesso em: 30 jun.2020.

⁵ Em setembro de 2000, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, para adotar a Declaração do Milênio da ONU. Com a declaração, as Nações se comprometeram a uma nova parceria global para a redução da pobreza em uma série de oito objetivos com alcance até 2015: erradicar a pobreza extrema e a fome, alcançar o ensino primário universal, promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres, reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, garantir a sustentabilidade ambiental e desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

⁶ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo/arquivo/2019/08/b244303e0db6062f1b0d6a05c20fd1b8.pdf>. Acesso em: 27 maio 2020.

mudança global do clima; (14) vida na água; (15) vida terrestre; (16) paz, justiça e instituições eficazes; e (17) parcerias e meios de implementação.⁷

A Declaração da Organização das Nações Unidas que inaugurou a Agenda 2030 assim definiu:

Ao embarcarmos nesta grande jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém será deixado para trás. Reconhecendo a dignidade da pessoa humana como fundamental, queremos ver os Objetivos e metas cumpridos para todas as nações e povos e para todos os segmentos da sociedade. E faremos o possível para alcançar, em primeiro lugar, aqueles que ficaram mais para trás.

Esta é uma Agenda de alcance e significado sem precedentes. Ela é aceita por todos os países e é aplicável a todos, levando em conta diferentes realidades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento e respeitando as políticas e prioridades nacionais. Estes são os objetivos e metas universais que envolvem todo o mundo, igualmente os países desenvolvidos e os em desenvolvimento. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável (2015).

Feitas as considerações iniciais, impende destacar a necessidade da observância dos preceitos constitucionais e a integração da Agenda 2030 por todos os órgãos públicos, que deverão pautar seus valores institucionais e suas ações nas diretrizes de desenvolvimento sustentável vigentes em âmbito global.

3 O planejamento estratégico do Poder Judiciário

Estratégia organizacional refere-se ao conjunto de grandes propósitos, dos objetivos, das metas, das políticas e planos para concretizar uma situação futura desejada (FERNANDES; BERTON, 2005, p.7).

O Planejamento Estratégico é a base do planejamento de uma instituição. Depende do desenvolvimento de uma missão clara, da definição de objetivos e da coordenação de estratégias funcionais (KOTLER; ARMSTRONG, 1999, p. 23).

Por meio da gestão pública com foco em resultados, as organizações de interesse público têm de demonstrar os resultados do trabalho aos órgãos de controle e à sociedade geral, produzidos de modo transparente, segundo critérios de equidade e de

⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 30 jun. 2020

economicidade (SEBRAE, 2006, p. 19).

A Gestão Estratégica e Planejamento do Poder Judiciário 2021-2026 foi instituída recentemente pelo Conselho Nacional de Justiça por advento da Resolução nº 325/2020, que estabeleceu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o próximo sexênio. A missão, a visão, os valores, os macrodesafios do Poder Judiciário e os indicadores de desempenho estão dispostos no artigo 1º da Resolução, como componentes da Estratégia do Judiciário 2021-2026.

A missão primordial do Judiciário é a realização da justiça e sua visão de futuro é ser efetivo e ágil na garantia dos direitos e que contribua para a pacificação social e o desenvolvimento do país.⁸

Os macrodesafios do Poder Judiciário para o novo ciclo também foram estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, assim divididos em três importantes setores:

Sociedade: garantia dos direitos fundamentais e fortalecimento da relação institucional do judiciário com a sociedade.

Processos internos: agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, enfrentamento à corrupção, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais, prevenção de litígios e adoção de soluções consensuais para os conflitos, consolidação do sistema de precedentes obrigatórios, promoção da sustentabilidade, aperfeiçoamento da gestão da justiça criminal, aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária.

Aprendizado e crescimento: aperfeiçoamento da gestão de pessoas, aperfeiçoamento da gestão orçamentária e financeira e fortalecimento da estratégia nacional de TIC e de proteção de dados.

Nessa esteira, os atributos de valor consubstanciam-se em: acessibilidade, agilidade, credibilidade, eficiência, ética, imparcialidade, inovação, integridade, segurança jurídica, sustentabilidade, transparência e responsabilização.

A adoção de métodos adequados de solução de conflitos, a inovação e a integração da Agenda 2030 ganham destaque ao serem analisadas as Metas Nacionais 2020 do Conselho Nacional de Justiça, deliberadas no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, mais especificamente a Meta 3 (já existente no ano de 2019) e a Meta 9, considerada um novo desafio aos tribunais brasileiros: estimular a conciliação (Meta 3, aprovada pela Justiça Estadual, Justiça Federal e Justiça do Trabalho) e integrar a Agenda 2030 ao Poder

Judiciário (Meta 9, aprovada pelo STJ e pelas Justiça Estadual, Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Militar).⁹

Na seara da inovação e da integração da Agenda 2030 das Nações Unidas ao Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça inaugurou, por meio da Portaria nº 119/2019, o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), coordenado pela Conselheira Maria Tereza Uille Gomes. O LIODS é um laboratório da Rede de Inovação e Inteligência do Judiciário e tem como atribuições o mapeamento de programas e projetos ligados à pauta da Agenda 2030, o monitoramento e a promoção da gestão judicial processual e administrativa dos dados da Agenda 2030 e o incentivo à elaboração de pesquisas e artigos sobre gestão da inovação, inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Judiciário.

Assim, de forma inovadora e pioneira, o Judiciário brasileiro passou a fazer o trabalho de integração da Agenda 2030, sendo o primeiro Judiciário no mundo a trabalhar a agenda de direitos humanos com tamanha indexação (GOMES, 2020).

Verifica-se a existência de um novo panorama refletido nas diretrizes estabelecidas pelo Poder Judiciário e pelas instituições governamentais, apto a impulsionar o tratamento adequado dos conflitos de interesses, a inovação, a transparência e a aproximação dos órgãos públicos do cidadão.

4 O planejamento estratégico do tribunal de justiça do estado do paraná

A identidade institucional é a expressão que confere personalidade e traduz o que é considerado ideal para a instituição, representada nos conceitos de missão, visão e valores¹⁰, assim estabelecidos pelo Poder Judiciário do Estado do Paraná:

Missão: garantir à sociedade a prestação jurisdicional acessível, de qualidade, efetiva e célere, de forma transparente e ética, solucionando os conflitos e promovendo a pacificação social.

Visão: ser referência de qualidade na prestação de serviços públicos, reconhecida pela sociedade e seus colaboradores como instituição da qual todos tenham orgulho e confiança.

Valores: transparência, ética, celeridade, acessibilidade, justiça, inovação e eficiência.

⁸ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original/1182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-aprova-12-metas-nacionais-para-2020/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

¹⁰ Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/identidade-institucional>. Acesso em: 28 jul. 2020.

O planejamento estratégico do Tribunal de Justiça do Paraná 2015-2020 foi formulado pelo emprego da metodologia BSC (*balanced scorecard*) e propõe a gestão da instituição em quatro perspectivas: (i) sociedade, ou como a instituição procura se relacionar com ela, em temas como atuação institucional, acesso à Justiça e responsabilidade socioambiental; (ii) processos internos, perspectiva que destaca os processos e procedimentos cruciais para a promoção da melhoria contínua na prestação dos serviços judiciais, com realce para os temas eficiência operacional, alinhamento e integração e tecnologia; (iii) aprendizado e crescimento, que trabalha com os ativos intangíveis, relacionados à obtenção de capacidades essenciais ao cumprimento das atividades da instituição, envolvendo motivação, conscientização, qualificação e compromisso das pessoas e; (iv) recursos, perspectiva que se situa na base da gestão estratégica no setor público, pois são os recursos orçamentários que garantem o funcionamento da instituição, infraestrutura, modernização e a excelência na prestação de serviços públicos.¹¹

Entre as perspectivas supracitadas, é premente denotar a atuação institucional em prol da sociedade, a inovação e o uso da tecnologia, a melhoria contínua dos serviços judiciais, o acesso à Justiça e a adoção de métodos adequados de solução de conflitos.

A Lei nº 10.973/2004 (Lei de Inovação Tecnológica) estabeleceu no ordenamento jurídico brasileiro o incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas ao desenvolvimento econômico e social e à redução das desigualdades regionais.

Da mesma forma que o Conselho Nacional de Justiça, visando à implantação da gestão da inovação e do desenvolvimento contínuo, por intermédio do Decreto Judiciário nº 497/2019, foi instituída a Gestão da Inovação no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e criados o Programa de Gestão de Inovação (PGI-TJPR), coordenado atualmente pelo Desembargador Noeval de Quadros, e o Laboratório de Inovação (LINO-TJPR), coordenado pela Magistrada Flávia da Costa Viana.

Perfaz ressaltar que a gestão da inovação é fundamental para qualquer instituição, seja no setor público, seja no privado. Um dos maiores exemplos de sucesso empresarial nesse segmento é a empresa Apple. Sob a

¹¹ Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/planejamento-estrategico?p_auth=uD32g4nD&p_p_id=36&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=3&_36_struts_action=%2Fwiki%2Fview&_36_nodid=5446504&_36_title=02+-+Metodologia. Acesso em: 30 jun. 2020.

liderança de Steve Jobs, a Apple adquiriu a reputação de ser uma das empresas mais inovadoras em tecnologia. Focada em pesquisa, desenvolvimento e inovação, a empresa trouxe ao mercado um fluxo constante de inovações, entre as quais quatro as que talvez sejam as mais importantes na informática contemporânea: o primeiro computador pessoal totalmente montado (o Apple II), a primeira implementação comercial de interface gráfica de usuário (o Mac), o iPod, aparelho em formato de player de música para mídia digital recebida pela internet, e o iPhone, um versátil computador móvel controlado pelo toque que, além de tudo, também é um telefone celular (KAHNEY, 2009, p. 166-167).

O emprego da conciliação e da mediação como forma de solução consensual das controvérsias bem como a implementação de projetos de cidadania são atribuições da 2ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça, que vêm atuando com diversos projetos alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e em prol do cidadão paranaense.

Nesse contexto, com a expansão da globalização, mudou-se o significado do acesso à Justiça: se antes a expressão significava pura e simplesmente o acesso de todas as pessoas ao Judiciário e a possibilidade de submeter cada vez mais litígios ao arbítrio do juiz togado, hoje o acesso à Justiça pode ser compreendido como o acesso aos meios adequados de resolução para cada tipo de litígio, de forma a proporcionar às partes a solução mais satisfatória para suas contendas (KFOURI; NETTO; GARCEL, 2020, p. 2).

Os métodos consensuais assumiram protagonismo no sistema jurídico com o advento da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, regulamentação de vanguarda, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento de conflitos. Sistemáticamente, a Política Judiciária Nacional objetiva a utilização da conciliação e da mediação para realizar mudança na mentalidade da comunidade, no intuito de se obter a pacificação social, escopo magno da jurisdição (LAGRASTA, 2016, p. 59-60).

A conciliação é um método consensual de solução de litígios por meio do qual busca-se resolver as divergências entre as partes com a ajuda de um terceiro, denominado conciliador. A conciliação muito se assemelha à mediação, estando a diferença na forma de condução do diálogo entre as partes. Na conciliação, o terceiro facilitador interfere na discussão entre as pessoas propondo soluções para a lide (SALES, 2007, p. 42-43).

A mediação conceitua-se como um método de resolução de conflitos em que se convoca um terceiro mediador, que atua de modo confidencial, imparcial e equidistante, e cuja função é promover a melhora de comunicação entre os envolvidos, propiciando autoconhecimento, para que as partes se autodeterminem a uma solução (KEPPEN, 2009, p. 83), aumentando a autonomia dos sujeitos para decidir questões do cotidiano e evitando, assim, a apreciação das controvérsias somente na esfera judicial.

Assim, o Judiciário deve prover meios e fomentar o uso das técnicas consensuais, o desenvolvimento de iniciativas, políticas e parcerias voltadas à cidadania, a utilização de novas tecnologias para a efetividade jurisdicional, visando colaborar com o desenvolvimento sustentável do planeta e a paz em sociedade.

O progresso depende da capacidade do Estado e da sociedade em completar a lei, ao fazer cumprir um programa que se inicia juridicamente, mas que se realiza no social (SIERRA, 2002, p. 182-191).

Nesse pensar, faz-se necessária a análise dos projetos que estão sendo feitos na seara da Autocomposição, dos Juizados Especiais e da Cidadania no Tribunal de Justiça do Paraná em alinhamento com a Estratégia do Judiciário 2021-2026 e com a Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável.

5 Ações e projetos sustentáveis na seara da autocomposição, dos juizados especiais e da cidadania

a 2ª Vice-Presidência do Tribunal de Justiça do Paraná é órgão integrante da cúpula diretiva e possui atribuições na gestão de três políticas judiciárias importantes para a sociedade: Autocomposição, Juizados Especiais e Cidadania.

A primeira refere-se à utilização dos métodos consensuais de solução de conflitos, como, por exemplo, a mediação, a conciliação e a aplicação de técnicas de justiça restaurativa, que possuem como objetivo resolver efetivamente a lide trazida ao Judiciário, ou até mesmo em caráter pré-processual, incentivando a conversa, a autonomia entre as pessoas e a busca pela melhor forma de resolução do conflito.

A Supervisão do Sistema de Juizados Especiais, de incumbência da 2ª Vice-Presidência, por delegação do Presidente do Tribunal (artigo 16, parágrafo único, inciso I, do RIT-JPR) engloba: a coordenação administrativa

do sistema, a designação de juízes leigos e conciliadores para a atuação nas unidades judiciárias, a proposição, análise e aprovação de convênios, a direção de ações e projetos relacionados ao sistema.

A política judiciária da Cidadania abrange o apoio, a busca por parcerias institucionais, a implementação e a criação de projetos que visem a construção e a propagação da cidadania como fundamento da República Federativa do Brasil.¹²

5.1 Autocomposição: os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e a propagação da cultura da paz no estado do Paraná

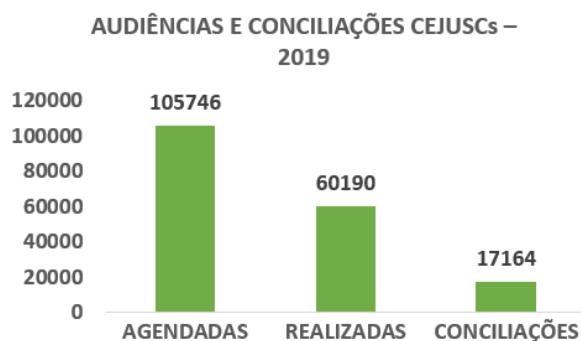
A Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça inaugurou a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário, a qual se estrutura como um tripé, tendo no topo o Conselho Nacional de Justiça, com atribuições de nível nacional; abaixo deste, os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECs) de cada Tribunal, responsáveis pela implementação da Política Pública em âmbito estadual e pela fiscalização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), que são as “células” de funcionamento da política conciliatória, nas quais atuam os grandes responsáveis pelo sucesso dessa política, que são os conciliadores, mediadores e demais facilitadores e servidores capacitados para atuar nas audiências de conciliação, mediação e prestar orientação aos jurisdicionados (RICHA; LAGRASTA, 2016, p. 87).

Atualmente existem 141 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania em todo o território paranaense, distribuídos em 53 (cinquenta e três), em entrância inicial; 44 (quarenta e quatro) em entrância intermediária; e 44 (quarenta e quatro), em entrância final. O número é 34% superior ao existente na última inspeção do Conselho Nacional de Justiça realizada no Tribunal do Paraná, em 2018, que apontou a existência de 105 unidades.

Em 2019 foram agendadas nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania 105.476 audiências, sendo instauradas 60.190 sessões e obtidas 17.164 conciliações (14.871 processuais e 2.293 pré-processuais), resultando em um índice de 29%. Cumpre destacar o elevado índice na fase pré-processual, que

¹² Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/2vice-institucional>. Acesso em: 15 maio 2020.

atingiu o percentual de 71%¹³. Os dados quantitativos do desempenho dos CEJUSCs paranaenses em 2019 são assim representados:



No que se refere à capacitação contínua dos servidores, em 2019 foi realizado Curso de Formação de Instrutores em Mediação Judicial, oportunidade em que foram certificados mais de 16 instrutores¹⁴. Foram ministrados 49 cursos de capacitação em mediação e conciliação judicial no ano, habilitando 350 novos conciliadores e mediadores aptos a atuar nos CEJUSCs e Juizados Especiais em todo o estado do Paraná. Além disso, todos os conciliadores do Cecon (Centro de Conciliação dos Juizados Especiais de Curitiba) adquirirão a certificação, conforme determinado pelo Conselho Nacional de Justiça. No que tange à Justiça Restaurativa, ofertou-se 18 cursos, sendo capacitados 328 facilitadores e ofertados dois cursos de sensibilização, um realizado em Curitiba, outro na cidade de Cascavel.¹⁵

Em 2020, a 2ª Vice-Presidência anunciou a criação de novos Cejuscs temáticos, no intuito de proporcionar ao cidadão paranaense a possibilidade de resolver seus conflitos cotidianos de maneira consensual, nas mais diversas áreas.

Além da expansão dos Centros Judiciários pré-processuais e processuais, foi criado o Centro Judiciário de Solução de Conflitos Bancários em Curitiba e foi anunciada a criação do Cejusc Recuperação Empresarial na Comarca de Francisco Beltrão, do Cejusc Fundiário e do Cejusc da Casa Fácil.

As iniciativas estão em alinhamento com o Plano Estratégico do Tribunal de Justiça e foram pautadas no sucesso obtido com a criação do Cejusc Fazendário no ano de 2019, em funcionamento nas Comarcas de Londrina, Telêmaco Borba e em fase inicial de implementação nas cidades de Cascavel, Pato Branco, Palmas e Apucarana. Na XIV Semana Nacional da Conciliação, o Cejusc Fazendário de Londrina realizou mutirão que abrangeu o pagamento de IPTU, por meio do qual foram realizadas 542 sessões de conciliação, com

223 acordos e R\$ 2.531.174,90¹⁶ reais arrecadados ao município de Londrina, ou seja, em uma semana foram arrecadados mais de dois milhões e quinhentos mil reais aos cofres públicos, os quais poderão ser utilizados e revertidos para o cidadão nas políticas públicas do ente municipal.

Impende destacar que a utilização dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos Fazendários traz benefícios tanto para o contribuinte quanto para a Fazenda Pública: para o ente público proporciona maior efetividade arrecadatória, redução de tempo de recebimento de receitas tributárias e impacto social pela melhora do relacionamento com o contribuinte; já para o cidadão traduz-se na possibilidade de parcelamento do seu débito, regularização de sua situação com o Fisco e a alternativa de conciliação na seara pré-processual¹⁷.

No que se refere ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos Bancários, o Tribunal de Justiça desenvolve o projeto de “Tratamento de Situações de Superendividamento do Consumidor” desde 29 de abril de 2010.¹⁸ Em 2020 a iniciativa recebeu nova roupagem por meio do Cejusc Bancário – Superendividamento, em que o consumidor pode resolver o seu conflito com as instituições financeiras de maneira ágil e segura. Com a participação de mediadores capacitados nas audiências, o consumidor tem melhores perspectivas de negociação com seus credores, além dos efeitos pedagógicos para evitar dívidas futuras, acabando com o ciclo vicioso do endividamento.¹⁹

Considerando a recomendação nº 58/2019 do Conselho Nacional de Justiça, que trata do uso da mediação nos processos de recuperação empresarial e falências, o Centro de Solução de Conflitos e Cidadania de Recuperação Empresarial está sendo instalado inicialmente na cidade de Francisco Beltrão para a utilização da mediação de conflitos em casos que envolvam empresas em situação de crise.

O Cejusc Fundiário foi pensado para a promoção e realização de mediações no âmbito pré-processual e processual afetas a questões que envolvem a disputa de terras urbanas e rurais, a ser instalado de forma gradual nas Comarcas paranaenses.

¹⁶ Informações repassadas pelo Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Londrina

¹⁷ Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias-2-vice/-/asset_publisher/sTrhoYRKnIqE/content/2-vice-presidencia-inaugura-cejusc-fazendario-em-cascavel/14797?inheritRedirect=false. Acesso em: 3 jun. 2020.

¹⁸ Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/projeto-superendividamento>. Acesso em: 12 maio 2020.

¹⁹ Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/cejuscbancario>. Acesso em: 30 jun. 2020.

Outro Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania que será de fundamental relevância para o estado do Paraná é o Cejusc da Casa Fácil. A proposta é utilizar uma unidade do Poder Judiciário para atuação na resolução de questões de financiamentos habitacionais de imóveis urbanos para a população de baixa renda no âmbito da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR, em consonância com o direito à moradia estabelecido no artigo 6º da Constituição Federal, com a Agenda 2030 de Direitos Humanos e com as diretrizes implementadas pela 2ª Vice-Presidência no biênio 2019/2020.²⁰

Além dos diversos novos Centros de Conciliação temáticos, também estão em funcionamento o Cejusc Criminal de Curitiba, onde funciona a Central de Medidas Socialmente Úteis de Curitiba.

Oportuno citar a efetiva participação do Tribunal de Justiça do Paraná na XIV Semana Nacional da Conciliação, campanha institucional promovida pelo Conselho Nacional de Justiça que constitui esforço concentrado do Poder Judiciário para a realização de audiências destinadas à solução de conflitos por meio da mediação e da conciliação.²¹

Foram várias ações realizadas pelo Judiciário paranaense, como o evento de abertura realizado na prefeitura de Curitiba, a divulgação de vídeo na mídia embarcada do transporte coletivo (em parceria com a Prefeitura de Curitiba), a disponibilização e o envio de camisetas e cartazes com a logo da campanha para todas as unidades judiciais do Paraná.

Nessa lógica, foi criado um *site*²² na internet pela Assessoria de Comunicação da 2ª Vice-Presidência, específico para o acompanhamento das ações realizadas durante a campanha e um relatório dinâmico no sistema Projudi, elaborado pelo Núcleo de Inteligência da 2ª Vice-Presidência juntamente com o Departamento de Tecnologia da Informação, o qual informou diariamente os resultados das audiências, possibilitando a alimentação diária do Sistema de Estatística da Conciliação do Conselho Nacional de Justiça.

Além disso, foram registradas diversas iniciativas relevantes em várias Comarcas do estado, que revelam a dedicação empenhada em prol do cidadão paranaense. Como exemplo, na Comarca de Marechal Cândido

Rondon, foi realizado atendimento em inglês para a promovente que era de origem africana (Serra Leoa), para que o pedido pudesse ser compreendido e encaminhado da melhor forma. Nas cidades de Tomazina e Peabiru, os servidores não interromperam o trabalho mesmo após forte temporal, que causou a interrupção do fornecimento de energia elétrica, e finalizaram as audiências com atas redigidas à mão.²³

Ao todo, o trabalho durante a XIV Semana da Conciliação contou com 2.361 participantes do Tribunal de Justiça do Paraná, entre Magistrados, Juízes Leigos, Conciliadores e Colaboradores, com o agendamento de 17.534 audiências, 11.476 sessões instauradas, 2.226 acordos efetuados, R\$ 5.139.805,34 em valores homologados e 10.771 cidadãos paranaenses atendidos.²⁴

5.2 A Conciliação e o uso da tecnologia nos Juizados Especiais do Estado do Paraná

O Sistema dos Juizados Especiais é regulamentado pela Lei nº 9.099/95 e pela Lei nº 12.153/2009, orientando-se pelos critérios da simplicidade, da informalidade, da economia processual, da celeridade e buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

O estado do Paraná conta atualmente com 161 Comarcas e 195 unidades de Juizados Especiais que detêm as atribuições no julgamento de causas de menor complexidade e na disseminação da conciliação.²⁵

Em 2019 foram realizadas 286.110 audiências de conciliação, unas e preliminares nos Juizados Especiais do estado do Paraná, sendo proferidas mais de 58.000 sentenças de conhecimento homologatórias de acordo.²⁶

No tocante ao uso da tecnologia no âmbito dos Juizados Especiais, foram diversas as iniciativas implementadas.

O projeto de intimação por WhatsApp nos Juizados Especiais consiste na utilização do aplicativo para a intimação das partes, o que reduz o custo total do processo e aumenta a celeridade. De janeiro a abril de 2020, a iniciativa realizou 27.795 intimações, com 24.427²⁷ intimações exitosas (88%), o que

20 Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/11K1/content/id/34602529. Acesso em: 15 maio 2020.

21 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/semana-da-conciliacao-de-2019-sera-de-4-a-8-de-novembro/>. Acesso em: 21 jun. 2020.

22 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/semanadaconciliacao>. Acesso em 30 jun. 2020.

23 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/semanadaconciliacao>. Acesso em: 23 jun. 2020.

24 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/semanadaconciliacao>. Acesso em: 30 jun. 2020.

25 Números das informações gerais do sistema Hércules do Tribunal de Justiça do Paraná.

26 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/documentos/18319/31092698/Relat%C3%B3rio+autocomposicao/6ab6abad-20ed-789a-8981-6a5cbe3cb669>. Acesso em: 17 maio 2020.

27 Dados quantitativos extraídos do sistema Projudi pelo projeto Núcleo de Inteligência da 2ª Vice-Presidência, através de relatório disponibilizado pelo Departamento de Tecnologia da

reflete a modernização e o uso da tecnologia nos Juizados Especiais.

Outro serviço relevante disponibilizado é o alvará judicial eletrônico, realizado por meio de convênio com a Caixa Econômica Federal, que tem como objetivo agilizar o acesso das partes aos valores disponibilizados por meio de alvarás judiciais. A iniciativa permite que os montantes depositados sejam recebidos tão logo estejam disponíveis, possibilitando o levantamento de valores por meio eletrônico.²⁸

No Centro de Conciliação dos Juizados Especiais e no Cejusc do Fórum Cível de Curitiba funciona o sistema “Excubitor – Gestão e Atendimentos de Audiências”, desenvolvido pelo Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação do Tribunal de Justiça do Paraná. O projeto piloto apresenta-se eficiente e o software proporciona visão macro do funcionamento das audiências, com painéis de chamamento e organização de pauta.²⁹

Para o período de distanciamento social ocasionado pela pandemia da covid-19, foi autorizada pelo Tribunal de Justiça do Paraná a utilização de ferramentas virtuais visando a realização de audiências de conciliação de forma remota. Também foi disponibilizada uma página³⁰ na internet com a orientação aos usuários sobre o funcionamento das audiências virtuais nos Juizados Especiais e Cejuscs, com vídeos explicativos e as normativas criadas, visando instruir os destinatários sobre o uso da tecnologia e os serviços disponibilizados no período.

Outra iniciativa inovadora que utiliza a tecnologia é o projeto “Núcleo de Inteligência da 2ª Vice-Presidência”, idealizado e implementado em 2019 no Tribunal de Justiça do Paraná. O Núcleo de Inteligência fornece estatísticas e informações gerenciais acerca das unidades judiciais (Cejuscs, Juizados Especiais e Turmas Recursais) e dos projetos de competência da 2ª Vice-Presidência, além de elaborar pareceres e fazer o alinhamento com outros departamentos do Tribunal. Em atendimento ao artigo 2º, III³¹, da Resolução nº 125/2010, o Núcleo criou de forma inédita

Informação e Comunicação.

28 Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/tjpr-da-inicio-a-implantacao-do-alvara-judicial-eletronico/18319. Acesso em: 13 jun. 2020.

29 Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1IKI/content/2-vice-presidencia-e-dtic-incrementam-sistema-de-gestao-de-audiencias-e-viabilizam-a-citacao-eletronica/18319?inheritRedirect=false. Acesso em: 5 maio 2020.

30 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/aco-es-covid-19>. Acesso em: 30 maio 2020.

31 Art. 2º Na implementação da política Judiciária Nacional, com vista à boa qualidade dos serviços e à disseminação da cultura de pacificação social, serão observados: III – acompanhamento estatístico específico.

uma base de dados para o acompanhamento da performance das audiências e conciliações realizadas nos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania.

Isso posto, o fomento ao uso da conciliação e da tecnologia no Sistema dos Juizados Especiais impulsiona a gestão da inovação e contribui para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável.

5.3 Cidadania na prática: ações do TJPR para o desenvolvimento de cidades e comunidades sustentáveis

No plano da cidadania, o Tribunal de Justiça do Paraná possui ampla gama de iniciativas na efetivação do fundamento constitucional da dignidade da pessoa humana, contribuindo para que todos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável, conforme preceitua a Agenda Universal 2030.

Vinculado à Presidência do Tribunal, o Conselho de Supervisão dos Juízos da Infância e da Juventude (CONSIJ) tem como atribuição zelar pelo cumprimento, em âmbito Estadual, do princípio da prioridade absoluta dos direitos fundamentais da criança e do adolescente previsto no artigo 227 da Constituição da República e do princípio da supremacia do interesse da criança, consagrado no artigo 3º, 1, da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança.³²

Entre as diversas ações supervisionadas e de competência do Conselho de Supervisão dos Juízos da Infância e Juventude estão os projetos “Eleitores do Futuro” e “Música para Todos”.

O projeto “Eleitores do Futuro” foi implementado de forma pioneira na Comarca de Ponta Grossa e possui como objetivo estimular a participação de crianças e adolescentes entre dez e 18 anos no processo eleitoral, promovendo o envolvimento de alunos da rede escolar nas atividades educativas sobre democracia, cidadania e exercício de direitos.

O Projeto “Música para Todos” visa promover, por meio da música, da arte e da cultura, o protagonismo de crianças e adolescentes que são atendidos por medidas protetivas ou socioeducativas, explorando as potencialidades inerentes de cada aluno.³³

A política judiciária da Cidadania é de atribuição da 2ª Vice-Presidência do Tribunal

32 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/infancia-e-juventude>. Acesso em: 27 jun. 2020.

33 Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/infancia-e-juventude>. Acesso em: 30 jun. 2020.

de Justiça do Paraná, que também realiza diversas práticas na transformação das vidas dos participantes dos projetos, entre elas, o “Projeto de Incentivo à Autonomia”, a “Central de Medidas Socialmente Úteis”, o “Rolê Cívico Paranaense”, o “Rolê Cultural” e o projeto “Justiça e Cidadania também se aprendem na escola”.

O “Projeto de Incentivo à Autonomia” (PIA da 2ª Vice), foi concebido na gestão 2019/2020, para atender a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, destinatários de medida protetiva de acolhimento institucional na faixa etária de sete a 14 anos, bem como profissionais que trabalham nas referidas instituições, especialmente educadores sociais, cuidadores e mães sociais. O enfoque da prática é salvaguardar a liberdade da criança e do adolescente, obstando a sua privação. Para realizar as atividades propostas, a equipe do projeto conta com a participação de profissionais voluntários que oportunizam vivências, cursos e formações que colaborem, de alguma forma, com o processo de desenvolvimento da emancipação das crianças e adolescentes acolhidos, fornecendo-lhes base sólida com conteúdo ético e moral para que possam assim tomar decisões que promovam seu crescimento individual e coletivo. A iniciativa atua na base, na prevenção e na salvaguarda da liberdade de crianças e adolescentes, contribuindo assim de forma efetiva com a implementação da justiça.³⁴

A “Central de Medidas Socialmente Úteis (CEMSU)”, idealizada e inaugurada também na gestão 2019/2020, funciona como um órgão de gestão das alternativas penais, sob o enfoque das práticas restaurativas e do acompanhamento em rede. Foi criada com vistas a oferecer subsídio às unidades do Sistema de Justiça Criminal, utilizando a Justiça Restaurativa para aplicar penas com efeito pedagógico ao infrator, trazendo benefícios diretos à comunidade. Por meio da conjugação de esforços entre os órgãos públicos, Conselhos da Comunidade e organizações da sociedade civil, o projeto objetiva substituir o encarceramento por medidas socialmente úteis, oferecendo melhores perspectivas de reintegração social, de responsabilização e de redução das taxas de reincidência. O tradicional sistema de imposição de penas de privação da liberdade, prestação pecuniária e multas, é substituído por medidas úteis de caráter restaurativo e terapêutico, em defesa da liberdade.³⁵

³⁴ Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/programas-e-projetos-2-vice>. Acesso em: 16 jun. 2020

³⁵ Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/tjpr-inaugura-a-central-de-medidas-socialmente-uteis-no-centro-judiciario-de-curitiba/18319. Acesso em:

Na inauguração da Central de Medidas instalada no Cejusc do Fórum Criminal de Curitiba, a mudança de paradigma que as medidas socialmente úteis propõem ao Sistema Judiciário foi destaque:

Na maioria dos casos o cárcere é um incremento à criminalidade, é possível observar a ineficácia desse sistema que não intimida, não reabilita, pelo contrário, causa dor e sofrimento. Temos uma taxa de encarceramento muito alta, com delitos que não deveriam ser submetidos à terapia prisional. A partir da Central de Medidas Socialmente Úteis, o objetivo é solucionar o problema de fundo, que deu causa ao cometimento da infração penal. Por meio de práticas restaurativas pretende-se perceber a melhor forma de reparar a vítima e atender o autor do fato, com processos de conscientização dos deveres de cidadania, prevenindo que ele não venha a repetir a infração.³⁶

O projeto “Rolê Cívico Paranaense” tem como escopo propiciar aos estudantes universitários um contato direto com os Três Poderes estaduais. O programa visa o aprimoramento da formação dos estudantes, além da difusão de conhecimentos e valores culturais, e a melhora da comunicação institucional. As atividades são divididas em duas etapas: na primeira, as instituições de ensino recebem material de apoio para que sejam trabalhados, em sala de aula, temas como o histórico, o funcionamento e as particularidades de cada órgão público. Em um segundo momento, os estudantes fazem um tour guiado pelas sedes do Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário paranaenses.³⁷

Nessa mesma perspectiva, o programa “Rolê Cultural” incentiva o acesso de crianças, jovens e idosos aos museus, pontos turísticos, sessões clássicas de cinema e de teatro, concertos de música e atividades esportivas. Em uma edição chamada “Olhar Acessível”, realizada em 14/8/2019, um grupo de pessoas com deficiência visual do Instituto Paranaense de Cegos foi recebido para uma visita guiada ao Museu Oscar Niemeyer, participando do projeto “MON Para Todos”, que utiliza os dispositivos de acessibilidade disponíveis no museu, como esculturas originais, réplicas e maquetes táteis que reproduzem parte do acervo e possuem legendas em braile. O passeio também contou com uma oficina de pintura e relevo, propiciando uma experiência única

10 jun. 2020

³⁶ Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/tjpr-inaugura-a-central-de-medidas-socialmente-uteis-no-centro-judiciario-de-curitiba/18319. Acesso em: 30 jun. 2020.

³⁷ Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/programas-e-projetos-2-vice>. Acesso em: 30 jun. 2020.

aos participantes.³⁸

O projeto “Justiça e Cidadania também se aprendem na escola”, realizado em parceria com o Ministério Público do Estado do Paraná e com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/PR), consiste em oferecer noções básicas de justiça, cidadania e sobre o funcionamento do Poder Judiciário a alunos da rede pública municipal de ensino, garantindo a integração entre o Judiciário e a sociedade. O programa, focado na formação de futuros cidadãos conscientes de seus direitos e deveres, ocorre por meio da colaboração de juízes, promotores e advogados. Além disso, também contribui para a formação e o despertar da cidadania entre as crianças, consideradas agentes multiplicadores de conhecimentos. De acordo com um levantamento feito pelos gestores do programa, em parceria com o projeto “Núcleo de Inteligência da 2ª Vice-Presidência”, foram entregues aos estudantes participantes, de 2011 a 2019, 90.654 cartilhas didáticas sobre justiça, cidadania, direitos e deveres dos cidadãos. No ano de 2019, 312 escolas aderiram ao projeto, que atendeu a 13.458 alunos, o que demonstra um amplo alcance da iniciativa nas Comarcas do Estado.³⁹

As ações realizadas nos campos da Autocomposição, dos Juizados Especiais e da Cidadania pelo Tribunal de Justiça do Paraná demonstram a capacidade e o empenho do Judiciário na concretização de seu planejamento estratégico e das diretrizes de desenvolvimento sustentável. Não obstante, a importância notória da atuação judiciária na sociedade indica a necessidade de melhoria contínua dos projetos, bem como a criação de novas iniciativas, o que abre caminho para propostas de ações para os próximos anos.

6 Propostas de ações

A experiência recente do Tribunal de Justiça do Paraná comprova que o alinhamento ao planejamento estratégico institucional e a gestão inovadora são de suma importância para a efetivação de direitos e para o desenvolvimento sustentável da sociedade.

O Poder Judiciário paranaense demonstrou, durante o período de pandemia, que está alinhado ao uso de tecnologia, superando as

barreiras do distanciamento social pelo uso de plataformas digitais, como as utilizadas nas audiências de conciliação e mediação, nas sessões de julgamento virtuais e por meio de videoconferência nas Turmas Recursais.

A inovação tecnológica está permitindo a reinvenção dos procedimentos e atividades, possibilitando a continuidade dos serviços e garantindo o acesso à Justiça. Os avanços tecnológicos, a capacitação, o aprimoramento contínuo, o diálogo e a abertura para mudanças são características importantes para qualquer órgão que busque ampliar sua eficiência, reduzindo gastos.

Nesse contexto, faz-se necessária a apresentação de sugestões de ações, pautadas na experiência advinda do período de pandemia, na inovação e uso da tecnologia, na solução adequada de litígios e no relacionamento interinstitucional.

A Gestão da Inovação é crucial para o aperfeiçoamento contínuo do setor público. A Lei nº 10.973/2004 foi um grande passo no incentivo à inovação e à pesquisa científica no ambiente produtivo. No Poder Judiciário, as diretrizes recentes do Conselho Nacional de Justiça traduzem o anseio pelo novo e por um serviço judicial mais efetivo e transparente. Prova disso é a criação recente do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS), do Conselho Nacional de Justiça (Portaria nº 119/2019 do CNJ) e da Meta 9 atribuída à Justiça Estadual, que trata da integração da Agenda 2030 ao Poder Judiciário.

Da mesma forma, por intermédio do Decreto Judiciário nº 497/2019, foi instituída recentemente a Gestão da Inovação e criados o Programa de Gestão de Inovação (PGI-TJPR) e o Laboratório de Inovação (LINO-TJPR) do Tribunal do Paraná, sendo essencial o avanço na gestão inovadora por meio de tecnologias virtuais, do uso dos sistemas de Inteligência Artificial e de *Business Intelligence* (BI).

O Laboratório de Inovação passa a ser um departamento obrigatório, tanto em reuniões virtuais como na disponibilização de um espaço físico para a realização das práticas, além da capacitação de servidores por meio de cursos de inovação, de laboratoristas e de *design thinking*. A ideia de um espaço específico de inovação nos Tribunais é baseada no que já existe em renomadas universidades e em grandes empresas de âmbito global, em que o trabalho desenvolvido nos laboratórios rende grandes frutos para as organizações e para a sociedade.

38 Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias/-/asset_publisher/9jZB/content/role-cultural-promove-uma-edicao-especial-olhar-acessivel-18319. Acesso em: 24 jun. 2020.

39 Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/programas-e-projetos-2-vice?p_auth=uD32g4nD&p_p_id=36&p_p_lifecycle=1&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_36_struts_action=%2Fwiki%2Fview&_36_nodeId=15033140&_36_title=Justi%C3%A7a+e+Cidadania+tamb%C3%A9m+se+Aprendem+na+Escola. Acesso em: 29 jun. 2020.

As tecnologias virtuais estão sendo implementadas e podem ser aprimoradas e expandidas no período pós-pandemia. No âmbito dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania e dos Juizados Especiais do Paraná, as audiências de conciliação e mediação já são realidade no formato virtual, procedimento regulamentado pelas Portarias nº 4.130/2020 (NUPEMEC) e nº 4.231/2020 (CSJEs). Nessa perspectiva, o aprimoramento das ferramentas digitais para a realização de audiências é prioridade, perfectibilizando o atendimento virtual aos jurisdicionados, para a excelência tanto na prestação de serviços *on-line* como presencial.

Os sistemas de Inteligência Artificial e de *Business Intelligence* podem ser utilizados para trazer inúmeras vantagens quanto à transparência, eficiência e produtividade.

No momento do cadastramento e da distribuição das demandas, os sistemas de Inteligência Artificial podem ser utilizados para um controle estatístico fidedigno das quantidades e do tipo de processo por Comarca, no intuito de mapear as demandas repetitivas, possibilitar a instauração de IRDR e elaborar planos de ação para a desjudicialização e desobstrução do Judiciário.

Os sistemas de *Business Intelligence* poderão ser utilizados para a construção de painéis de BI voltados ao mapeamento dos processos por região, a fim de elaborar estudos gerenciais e parcerias públicas para acelerar o desenvolvimento regional e estadual, em atendimento à Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça.

As ferramentas tecnológicas podem ser utilizadas para o aprimoramento do Portal da Transparência, para que o cidadão tenha fácil acesso às informações relevantes e aos projetos do Poder Judiciário, nos moldes da Resolução nº 215/2015 do CNJ.

A gestão de custos e a distribuição de recursos humanos também são áreas de aperfeiçoamento por meio de atributos tecnológicos.

A implantação e o aperfeiçoamento de sistema de integridade (*compliance*), identificando e propondo melhorias aos processos e controle de tomada de decisão, alinhado aos princípios de construção de estruturas de governança, são medidas de suma importância.

O incentivo à utilização de métodos adequados de solução de conflitos deve ser

contínuo, com a maximização do uso das técnicas de mediação e conciliação por meio do avanço da estruturação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania, no intuito da desjudicialização e da expansão da cultura do diálogo.

Com a expansão e o incentivo do *home office*, as atividades judiciais poderão ser realizadas em espaços menores, o que demandará a realocação dos espaços, com eventuais devoluções de prédios locados. Dessa forma, é necessária a análise das despesas com locação e revisão de contratos, bem como a eventual reestruturação das unidades judiciais, diante de imperativas situações de adequações orçamentárias e financeiras.

O relacionamento interinstitucional se concretiza por meio de parcerias com o Poder Executivo, Ministério Público e outras instituições, visando promover avanços nos programas e políticas públicas em consonância com o planejamento estratégico institucional e com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Enfim, as medidas são pautadas no fortalecimento da interação do Poder Judiciário com os demais Poderes, órgãos públicos e com os demais setores da sociedade civil, com o espírito de ajuda mútua entre todas as pessoas que caminham juntas em busca do desenvolvimento sustentável.

7 Considerações finais

Pelo exposto, como resposta ao trabalho proposto é de se concluir que o planejamento estratégico do Poder Judiciário e, consequentemente, do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, estão em consonância com as diretrizes constitucionais e de desenvolvimento sustentável da Agenda Universal 2030.

A gestão da inovação, pautada na instituição de Laboratórios de Inovação nos Tribunais brasileiros revelam o anseio do novo e a utilização de instrumentos tecnológicos para maior eficiência operacional, na busca de excelência nos serviços *on-line* e presencial.

Observa-se a efetivação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como, por exemplo, a construção de comunidades sustentáveis, a busca pela paz, justiça e instituições eficazes, nas iniciativas do Tribunal de Justiça do Paraná, realizadas na seara da Autocomposição, dos Juizados Especiais e da Cidadania, dotadas de possibilidade de expansão e de aprimoramento contínuo.

Por arremate, o fundamento maior da Constituição Federal, a dignidade da pessoa humana, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável poderão ser alcançados em sua completude por meio do planejamento estratégico sustentável, da gestão da inovação e da efetivação de políticas públicas e de ações em benefício ao cidadão.

Referências

- BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/> Acesso em: 15 jun. 2020.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Diagnóstico da Estratégia Nacional (2015-2020)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/06/08c7935e156789cc-3daea1b1423f8eb9.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Encontro Ibero-Americano da Agenda 2030 no Poder Judiciário**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/b244303e0db6062f1b0d6a-05c20fd1b8.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BRASIL. **Nações Unidas Brasil**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org>. Acesso em: 10 jun. 2020.
- BRASIL. **Tribunal de Justiça do Estado do Paraná**. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/> Acesso em: 15 jun. 2020.
- FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; BERTON, Luiz Hamilton. **Administração estratégica**: da competência empreendedora à avaliação de desempenho. São Paulo: Saraiva, 2005.
- GOMES, Maria Tereza Uille. **LIODS amplia ações do Judiciário na Agenda 2030**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/liods-ampliacoes-do-judiciario-na-agenda-2030/>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- KAHNEY, Leander. **A cabeça de Steve Jobs**. Tradução de Maria Helena Lyra e Carlos Irineu da Costa. 2. Ed. Rio de Janeiro: Agir, 2009.
- KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; MARTINS, Nadia Bevilaqua. **Introdução à resolução alternativa de conflitos**: negociação, mediação, levantamento de fatos, avaliação técnica independente. Curitiba, JM Livraria Jurídica, 2009.
- KFOURI NETO, Miguel; NETTO, José Laurindo de Souza; GARCEL, Adriane. **O direito de acesso a Tribunal, à Mediação e à Arbitragem**. Congresso sobre a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Superior Tribunal de Justiça, 2020.
- KOTLER, Philip; ARMSTRONG, Gary. **Princípios de marketing**. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A, 1999.
- LAGRASTA, Valeria Ferioli. **Objetivos da Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado de Conflitos**. In: BACELLAR, Roberto Portugal; LAGRASTA, Valeria Ferioli, (coords). **Conciliação e Mediação ensino em construção**. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), 2016.
- MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Desenvolvimento Sustentável e sua expressão jurídica**. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2016-jun-04/ambiente-juridico-desenvolvimento-sustentavel-expressao-juridica#_ftn1. Acesso em: 10 jun. 2020.
- NOVELINO, Marcelo. **Direito Constitucional**. 4ª ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: MÉTODO, 2010.
- PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.
- PIOVESAN, Flávia; **Temas de direitos humanos**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- RICHA, Morgana de Almeida; LAGRASTA, Valeria Ferioli. In: BACELLAR, Roberto Portugal; LAGRASTA, Valeria Ferioli, (coords). **Conciliação e Mediação ensino em construção**. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados (IPAM), Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), 2016.
- SALES, Lília Maia de Moraes. **Mediação de conflitos**: família, escola e comunidade. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.
- SEBRAE. **Gestão estratégica orientada para resultados**: avaliação e desafios. Brasília: Sebrae, Unidade de Gestão Estratégica, 2006.
- SIERRA. Vânia Morales. **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente: a inscrição de quadros participativos na política para criança e adolescentes**. Civitas, **Revista de Ciências Sociais**. Ano 2, n.1, junho 2002.
- THOMÉ, Romeu. **Manual de Direito Ambiental**. 10. ed. rev. atual. e ampl. Salvador: Editora JusPodivm, 2020.
- WEDY, Gabriel. **O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mai-26/>

ambiente-juridico-direito-fundamental-de-senvolvimento-sustentavel. Acesso em: 10 jun. 2020.

José Laurindo de Souza Netto

Pós-doutor pela Faculdade de Direito da Universidade Degli Studi di Roma La Sapienza. Estágio de Pós-doutorado em Portugal e Espanha. Mestre e Doutor pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Professor do Curso de Mestrado da Universidade Paranaense – UNIPAR e Professor da Escola da Magistratura do Paraná – EMAP. Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Gustavo Calixto Guilherme

Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade Cândido Mendes. Graduado em Direito pela Universidade Positivo e em Administração pela Universidade Federal do Paraná – UFPR. Assessor do Núcleo de Inteligência da 2ª Vice-Presidência do TJPR.

Adriane Garcel

Mestranda em Direito Empresarial e Cidadania no Centro Universitário de Curitiba – UNICURITIBA. Pós-graduada em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná – EMAP e Pós-graduada em Ministério Público – Estado Democrático de Direito pela Fundação Escola do Ministério Público - FEMPAR. Assessora jurídica do TJPR e Mediadora Judicial.

Política Judiciária de enfrentamento à violência contra as mulheres: trajetória, avanços e perspectivas

Andremara dos Santos

Luísa Helena Lemos da Cruz

Resumo: Este artigo analisa a atuação do Conselho Nacional de Justiça na área de enfrentamento à violência contra as mulheres, apresentando os principais marcos normativos e as principais iniciativas, programas e ações por ele desenvolvidos no curso dos seus 15 anos de existência. Em destaque, registra-se a trajetória de institucionalização da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Conselho Nacional de Justiça com análise dos três eixos principais dessa política, que norteiam a atuação do Poder Judiciário no enfrentamento à violência contra as mulheres. Por fim, apresenta proposições compreendidas como essenciais para a efetivação da Política Judiciária e, em última instância, das Leis nº 11.340/2006 e nº 13.104/2015.

Palavras-chave: Conselho Nacional de Justiça. Violência contra a mulher. Política Judiciária.

Abstract: This article examines the National Council of Justice's performance on ending violence against women. It presents the normative framework and main initiatives, programs and actions developed since the establishment of the National Council of Justice 15 years ago. It is shown the institutional path that led to the creation of the Judicial Policy on Ending Violence against Women, analyzing the three main foundations of this policy, which guide the Judicial Power's action against violence against women. Finally, it presents recommendations understood as essential for the effectiveness of the Judicial Policy and, in last instance, of Laws no. 11.340/2006 and 13.104/2015.

Keywords: National Council of Justice. Violence against women. Judicial Policy.

1. Introdução

O objetivo deste artigo é analisar a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, a trajetória da sua constituição e as bases normativas dessa política, para, em seguida, elencar alguns desafios a serem vencidos para a implementação efetiva e eficiente da referida política. Essa análise será realizada com uma perspectiva metodológica que combina a análise empírica com a análise normativa e prescritiva (RAMACCIOTTI; BERNARDINO, 2020). O escopo deste trabalho não abarca a avaliação dos impactos da política, em face da ausência de dados para realizar esse processo.

Para cumprir esses objetivos, na primeira parte será realizada análise documental da trajetória percorrida pelo Conselho Nacional de Justiça, no exercício de suas atribuições relativamente ao enfrentamento à violência contra as mulheres, desde a sua instalação em 14 de junho de 2005 até o seu 15º aniversário.

Em uma segunda parte, realiza-se análise descritiva e normativa da política judiciária salientando algumas disposições da Lei Maria da Penha que não estão contempladas na formulação da Política Judiciária, e discute-se sobre alguns desafios postos à sua implementação. Por último, fazem-se algumas proposições para o aprimoramento da política judiciária em sua tarefa de assegurar a efetividade da Lei nº 11.340/2006.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ),

criado pela Emenda à Constituição nº 45 e instituído em 14 de junho de 2005, tem por missão estabelecer políticas estratégicas de pacificação e de amplo acesso para o Judiciário nacional (RIBEIRO, 2006), dentro do seu papel institucional e competência constitucional de realização do controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes (art. 103-B, § 4º), o primeiro dos quais, nos termos do art. 35, I da LOMAN, sendo o de “cumprir e fazer cumprir, com independência, serenidade e exatidão, as disposições legais e os atos de ofício”.

Assim, em um misto de *accountability* judicial institucional e legal (TOMIO; ROBL FILHO, 2013), que lhe atribui o dever de exigir e de prestar contas, cumprindo e fazendo cumprir as leis, o que legitima a atuação do CNJ na implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher é o cumprimento do art. 226, § 8º, da Constituição Federal e das leis que combatem a violência de gênero praticada contra as mulheres, nomeadamente a Lei nº 11.340/2006 e a Lei nº 13.104/2015 que institui a qualificadora do feminicídio, além dos tratados internacionais que as fundamentam.

Este artigo considera essa política judiciária como uma política pública formulada pelo Conselho Nacional de Justiça, no âmbito da sua competência, em consonância com o entendimento de Silva e Florêncio (2011), Tomio e Robl Filho (2013) e Pádua Ribeiro (2006) relativamente à autoria de políticas

públicas pelo Poder Judiciário.

2. A política judiciária instituída: marcos principais da trajetória

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em seus 15 anos de existência, tem atuado de forma progressiva no campo do enfrentamento à violência contra as mulheres, desde a promulgação da Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha. A partir desse evento legal, realizou, com o apoio da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (do Executivo Federal), a I Jornada de Trabalho sobre a Lei Maria da Penha. Tal jornada visou à discussão dos aspectos jurídicos e ao recolhimento de propostas de viabilização das normas de proteção dos direitos humanos das mulheres, de acordo com as normas da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher.

O primeiro marco na trajetória da construção e da institucionalização da política foi a realização, em 27 de novembro de 2006, da I Jornada de Trabalho sobre a Lei Maria da Penha, cujo propósito era a discussão de aspectos jurídicos e a proposição de recomendações para conferir efetividade aos dispositivos legais atinentes à violência doméstica e familiar contra a mulher e que resultou na proposição da implementação de recursos técnicos previstos na referida lei como “assessoria multidisciplinar, uniformização de procedimentos, cadastros de vítimas e agressores, integração dos diversos órgãos de atendimento à mulher etc.” (CNJ, 2006).

Essa jornada, além da participação de juízas e juizes dos Tribunais de Justiça do País, contou com a presença de parceiros como a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, do Ministério da Educação e a Secretaria Nacional de Segurança Pública – SENASP, que apresentaram, em grupos de trabalho, propostas de parcerias, de políticas e de medidas integradas de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher (CNJ, 2006).

Àquela primeira somaram-se mais doze jornadas Lei Maria da Penha, como ficou conhecido esse evento anual e nacional cujo objetivo consiste em avaliar o cumprimento da referida legislação¹ e que tem servido de termômetro e bússola para aferição do

cumprimento das normas instituídas pelo próprio CNJ e para proposição de medidas necessárias à implementação da Lei nº 11.340/2006 e à garantia dos direitos das mulheres.

Dessas jornadas, a segunda realizada somente em 10 de março de 2008², e anualmente a partir de então, saiu a inspiração para a edição da maioria das normas, projetos e programas desenvolvidos pelo CNJ, que constituem a face visível da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e está atualmente materializada em programas e ações como a própria Jornada Lei Maria da Penha; a implantação das varas especializadas nas unidades da Federação; o Fórum Nacional de Juízas e Juizes de Violência Doméstica (FONAVID)³; a criação das Coordenadorias da Mulher nos Tribunais de Justiça; os cursos de capacitação para juizes e servidores; o programa Justiça pela Paz em Casa; o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes; o Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional; e o Formulário Nacional de Avaliação de Risco.

Até 2017, o Conselho fomentou a atuação do Poder Judiciário nessa área com ações e edição de atos normativos e recomendações que, contudo, não foram estruturados de forma a constituir uma política coesa quanto ao tema. Isso somente foi superado com a instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Poder Judiciário em março de 2017.

Notadamente, a consolidação dessa política faz cumprir a Lei Maria da Penha, pois o Poder Judiciário, na condição de poder público, está obrigado a desenvolver “políticas que visem garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares” (BRASIL, 2006, art. 3º). Além disso, observa e dá concretude à Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, que, em seu art. 7º, determina a adoção pelo Estado de “políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar tal violência” (OEA, 1994).

O âmbito de uma política construída pelo Conselho Nacional de Justiça, obviamente, restringe-se ao “espaço jurídico de atribuições do Poder Judiciário”, como

² Não houve realização da Jornada no ano de 2007. Todos os documentos produzidos nas 13 Jornadas encontram-se disponibilizados e acessíveis no sítio do CNJ na internet, no menu Programas e Ações, Violência contra a Mulher, no endereço: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/jornadas/>.

³ Criado em 30 de março de 2009, durante a III Jornada Lei Maria da Penha, com o nome original de Fórum Permanente de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a partir de proposição da Carta da II Jornada, realizada em 10 de março de 2008. Teve como sua primeira presidente a Juíza Adriana Mello, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

¹ Cf. objetivo explicitado na Carta da II Jornada de Trabalhos sobre a Lei 11.340/2006 – Lei Maria da Penha. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/jornadas/ii-jornada-lei-maria-da-penha/>. Acesso em: 28 jul. 2020.

observado na Resolução nº 254/2018. Todavia, ela também integra a performance do Estado brasileiro na resposta de desafios sociais específicos, por isso também deve ser apreciada perante as obrigações estipuladas na legislação nacional e em convenções internacionais.

Como resultado da I Jornada de Trabalho Lei Maria da Penha, a Presidência do CNJ, então exercida pela Ministra Ellen Gracie, editou a Recomendação nº 9, de 8 de março de 2007, orientando os Tribunais de Justiça a adotarem as providências necessárias à criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, dotados de equipes multidisciplinares, assim como as providências administrativas relativas à mudança de competência, ao direito de preferência do julgamento e à constituição de grupos de trabalho para dar cumprimento e implementar, por meio de ações interinstitucionais e integradas, as políticas públicas necessárias ao cumprimento daquela lei.

O Conselho somente voltou a tratar normativamente do enfrentamento à violência doméstica e familiar em 2011, com a Resolução nº 128, de 17 de março de 2011. Determinou-se, por meio desse ato, a criação e estruturação, pelos Tribunais de Justiça, das Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar. Observa-se com essa Resolução uma preocupação do Conselho Nacional de Justiça com o “aprimoramento da estrutura do Judiciário na área de combate e prevenção à violência doméstica e familiar contra as mulheres” (art. 2, I). Esse instrumento ainda estipulou às Coordenadorias a atribuição de “atuar sob as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça em sua coordenação de políticas públicas a respeito da violência doméstica e familiar contra a mulher” (CNJ, 2011).

Nesses anos, de forma continuada, o CNJ organizou e realizou as Jornadas de Trabalho da Lei Maria da Penha, evento que se tornou espaço fundamental de avanços no combate à violência doméstica e familiar no âmbito do Poder Judiciário, mas, à despeito dessas movimentações do CNJ e do que encontramos na Resolução nº 128/2011, não havia de fato uma coordenação de políticas públicas sobre o tema no funcionamento da instituição. Essa realidade mudou em 2017 com a institucionalização da Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

3. A portaria cnj nº 15/2017: estabelecendo uma política nacional desde o Conselho Nacional de Justiça

Em 2016, foi editada a Portaria nº 54/2016, pelo Ministro Ricardo Lewandowski, que, “considerando as necessidades identificadas ao longo dos 10 anos de vigência da Lei Maria da Penha, bem como as inovações legislativas, notadamente a audiência de custódia”, instituiu grupo de trabalho com atribuição de propor alterações à Resolução nº 128/2011.

O resultado do trabalho desse grupo⁴ foi a base maior da Portaria CNJ nº 15 de 8 de março de 2017, baixada pela Ministra Cármen Lúcia, que por esse ato institucionalizou a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres no Poder Judiciário, como tal, até 4 de setembro de 2018, quando o Conselho Nacional de Justiça, no final da mesma gestão, aprovou, por unanimidade, a Resolução CNJ nº 254/2018 conferindo-lhe estabilidade normativa.

Essa resolução consiste no mais abrangente marco de atuação do Poder Judiciário brasileiro diante do quadro nacional de violações aos direitos das mulheres. Ela reafirmou os objetivos antes previstos na Portaria nº 15/2017, acrescentando, como item final daquelas metas, o aprimoramento da qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres com o fomento à “integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade” (CNJ, 2018d).

A Resolução nº 254/2018 promoveu também o alargamento conceitual da política, ao incluir, no primeiro capítulo, a violência institucional ao lado da “violência física, psicológica, moral e patrimonial. Com isso, jogou luz sobre a atuação do próprio Judiciário, ao caracterizar, no artigo 9º, violência institucional como a ação ou omissão de qualquer órgão ou agente público que fragilize, de qualquer forma, o compromisso de proteção e preservação dos direitos de mulheres” (CNJ, 2018d).

Foram estabelecidos três tipos de mecanismos de prevenção e repressão à violência institucional dentro dos limites da atuação do Poder Judiciário, para assegurar a adequada solução dos referidos conflitos:

- a) proibição da participação de juízes como mediadores, facilitadores — ou qualquer tipo de atuação similar — em processos relativos a esse tipo de violência em que atuem como julgadores, em observância

aos princípios do devido processo legal e da confidencialidade;

b) garantia do atendimento das mulheres em situação de violência para fins de concessão de medidas protetivas de urgência, independentemente de a violência estar tipificada como infração penal; e

c) controle e acompanhamento por parte dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas das informações relativas às mulheres adultas e adolescentes privadas de liberdade que estejam gestantes ou lactantes, com encaminhamento mensal dos dados por meio de sistema de cadastramento disponibilizado pelo CNJ⁵.

Ainda, a resolução previu um calendário permanente para as Semanas Justiça pela Paz em Casa, sobre as quais falaremos mais adiante, e manteve a estrutura das Coordenadorias delineada na Portaria CNJ nº 15/2017, atribuindo, contudo, a titularidade da coordenação desses órgãos aos magistrados designados pelo Tribunal de Justiça, respeitando os critérios de alternância localmente fixados, independentemente de serem do primeiro ou do segundo grau.

Digna de nota, também, é a alteração promovida pela Resolução CNJ nº 254/2018 no art. 8º da resolução CNJ nº 213/2015, que regulamentava as audiências de custódia. Por essa modificação, passou-se a exigir a cientificação da mulher vítima de violência doméstica e familiar, que não estiver presente na audiência, sobre a decisão que ponha em liberdade o agressor, antes da expedição do alvará de soltura, preservando-a de situação de grave risco. Isso, sem prejuízo da intimação do seu defensor, público ou constituído.

Em conjunto com a Resolução nº 254/2018, o Conselho Nacional de Justiça aprovou duas outras resoluções, que ampliaram ainda mais o quadro de proteção dos direitos das mulheres no âmbito de atuação do Poder Judiciário: a Resolução nº 252/2018, que estabeleceu princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, e a Resolução nº 255/2018, que instituiu a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional

5 O Conselho Nacional de Justiça disponibilizou em 19 de outubro de 2017 o Cadastro Nacional de Presas Grávidas e Lactantes, alimentado pelos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário – GMFs dos Tribunais de Justiça. Inicialmente voltado para as mulheres adultas privadas de liberdade, a partir da Resolução nº 254, passou a incluir também as adolescentes em cumprimento de medida de internação. Os dados do CNPGL estão disponíveis em: https://paineis.cnj.jus.br/QuvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shl-GLMapa

Feminina no Poder Judiciário. Esses atos normativos alinharam o trabalho do CNJ aos parâmetros internacionais estabelecidos nas Regras de Bangkok e ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável nº 5, da Agenda 2030 da ONU — alcançar a igualdade de gênero.

Após a estruturação da política, seguiram-se outras iniciativas do CNJ, como a aprovação, durante a gestão do Ministro Dias Toffoli, da Resolução CNJ nº 284, de 5 de junho de 2019, no âmbito do Poder Judiciário, e a Resolução Conjunta CNJ/CNMP nº 5, de 3 de março de 2020. Esses atos normativos instituíram o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, para prevenção e aperfeiçoamento dos mecanismos de enfrentamento das diversas espécies de violência praticadas contra a mulher no contexto doméstico e familiar, e o último unificou os formulários de risco instituídos pelo CNJ e pelo CNMP, simplificando os procedimentos.

A aplicação do formulário, além de contribuir para a qualidade e eficiência da prestação jurisdicional, irá permitir, oportunamente, a obtenção de dados estatísticos mais precisos para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento das políticas públicas de prevenção e de enfrentamento das violências perpetradas nos termos descritos no art. 7º da Lei nº 11.340/2006, ainda que não estejam tipificadas como crime.

4. Política judiciária instituída pelo CNJ para enfrentamento à violência contra as mulheres: objetivos e desdobramentos

Esta seção analisará os eixos formadores da Política Judiciária do CNJ para o enfrentamento à violência contra as mulheres, com o intuito de compreender como essa política fortalece o trabalho do Poder Judiciário no que concerne à garantia dos direitos fundamentais das mulheres. Esses três eixos são constituídos por diretrizes estruturais de três ordens:

- a) adequação da atuação do Poder Judiciário à perspectiva de gênero e, também, da igualdade de gênero no ambiente institucional;
- b) aprimoramento da qualidade e da celeridade da prestação jurisdicional no enfrentamento às violências contra as mulheres;
- c) aperfeiçoamento e parametrização da coleta dos dados do Judiciário relativos à violência contra as mulheres, para orientação da implementação das políticas públicas exigidas para a questão.

O quadro abaixo organiza os objetivos da política quanto aos eixos estruturais acima elencados:

Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	
Eixos/Necessidades estruturais	Objetivos (Art. 2º da Resolução nº 254/2018)
Adequação da atuação do Poder Judiciário à perspectiva de gênero e da igualdade de gênero no ambiente institucional;	I – fomentar a criação e a estruturação de unidades judiciárias, nas capitais e no interior, especializadas no recebimento e no processamento de causas cíveis e criminais relativas à prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero, com a implantação de equipes de atendimento multidisciplinar, nos termos do art. 29 da Lei nº 11.340/2006; VII – fomentar a política de capacitação permanente de magistrados e servidores em temas relacionados às questões de gênero e de raça ou etnia por meio das escolas de magistratura e judiciais (art. 8º, VII, da Lei n. 11.340/2006).
Aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional;	II – estimular parcerias entre órgãos governamentais, ou entre estes e entidades não governamentais, nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, para a efetivação de programas de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a mulher; III – fomentar a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar; IV – motivar o estabelecimento de parcerias com órgãos prestadores dos serviços de reeducação e responsabilização para atendimento dos agentes envolvidos em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher; V – impulsionar parcerias com Instituições de ensino superior, objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado; VI – fomentar a celebração de Termos de Acordo com o Poder Executivo, visando incorporar aos currículos escolares conteúdos relativos aos direitos humanos, em todos os níveis de ensino, a igualdade de gênero e de raça ou etnia e a questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher; (art. 8º, IX, da Lei nº 11.340/2006); VIII – promover campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços; IX – favorecer o aprimoramento da prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar por meio do Programa Nacional “Justiça pela Paz em Casa”, destinado à realização de esforços concentrados de julgamento de processos cujo objeto seja a prática de violência doméstica e familiar contra a mulher; XI – estimular a promoção de ações institucionais entre os integrantes do sistema de Justiça, para aplicação da legislação pátria e dos instrumentos jurídicos internacionais sobre direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.
Parametrização e aperfeiçoamento da coleta dos dados do Judiciário relativos à violência contra as mulheres, para orientação da implementação das políticas públicas correspondentes.	X – aperfeiçoar os sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, o processamento e o julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio e das demais causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero. XII – aprimorar a qualidade dos dados sobre as diversas formas de violência contra as mulheres fomentando a integração da comunicação entre o Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Polícia Militar, por meio de sistemas tecnológicos dotados de interoperabilidade.

Quadro elaborado pelas autoras.

4.1 Primeiro eixo: adequação à perspectiva de gênero

No primeiro eixo, estabeleceram-se objetivos e diretrizes a serem realizados e obedecidos pelos tribunais para garantia dos direitos fundamentais das mulheres nas relações domésticas e familiares. Nesse rol estão providências estruturais nos Tribunais de Justiça, relativas à instalação e organização dos juizados e ao robustecimento das atribuições e da constituição das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência, além da obrigatoriedade de previsão de dotação orçamentária específica para a execução dos seus projetos.

Em 2017 e 2018, no trabalho de implementação da Portaria CNJ nº 15/2017, o Conselho Nacional de Justiça monitorou e fortaleceu a atuação das Coordenadorias Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar dos Tribunais de Justiça, de sorte que, assim fortalecidas, as Coordenadorias obtiveram maior protagonismo para estabelecer o planejamento e as articulações, internas e externas, adequadas para a concretização

de projetos e atividades da área de enfrentamento à violência contra as mulheres.

Além do fortalecimento das Coordenadorias, o primeiro eixo da política focou na formação dos magistrados e na capacitação inicial e continuada para possibilitar, em médio prazo, a melhoria da qualidade do atendimento e da prestação jurisdicional entregue à mulher que recorre à Justiça em casos de violência doméstica e familiar.

O desdobramento mais emblemático do primeiro eixo, no primeiro ano de implementação da Portaria CNJ nº 15/2017, foi o Termo de Cooperação Técnica nº 4/2017, firmado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) com a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (ENFAM), que teve por objetivo desenvolver conteúdos e realizar cursos de formação na temática de enfrentamento à violência doméstica e

familiar, com enfoque restaurativo.

Essa ação considerou o Relatório nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) no Caso nº 12.051, de Maria da Penha Maia Fernandes, que recomenda ao Estado brasileiro “o estabelecimento de formas alternativas às judiciais, rápidas e efetivas de solução de conflitos intrafamiliares, bem como de sensibilização com respeito à sua gravidade e às consequências penais que gera” (CIDH, 2001, recomendação 4.c). Por essa razão, o termo de cooperação técnica vinculou o seu objeto ao enfoque nas técnicas e práticas restaurativas.

A cooperação técnica entre CNJ e ENFAM considerou, também, o disposto no § 3º do art. 3º da Resolução nº 128/2011, incluído pela Resolução nº 225/2016, que instituiu a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário. Importante registrar que o encontro entre essas duas políticas do CNJ — a Política de Justiça Restaurativa e a Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres — também norteou os trabalhos da XI Jornada Lei Maria da Penha.

A execução do Termo de Cooperação Técnica nº 4/2017 (CNJ/ENFAM) foi realizada em duas etapas. Como primeira atividade, foi promovido o curso multidisciplinar “Violência Doméstica: uma questão de gênero, valores e possibilidades”, em duas edições (de 12 a 14 de dezembro de 2017 e de 20 a 22 de fevereiro de 2018), priorizando a capacitação de todos os juízes do País com atuação em juizados e varas de competência exclusiva para feitos relativos à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Em seguida, foi realizado o curso “Justiça restaurativa: fundamentos, princípios e valores” (de 19 a 23 de março de 2018), com o apoio da Embaixada do Canadá e a participação de 90 magistrados de todas as unidades federativas e segmentos do Poder Judiciário do País. O curso foi ministrado por magistrados formadores da ENFAM e pela professora canadense Evelyn Zellerer, PhD especialista em círculos de paz, justiça restaurativa e governança consciente.

Ainda sob o abrigo daquela cooperação, houve a conjugação de esforços entre o Conselho Nacional de Justiça, a ENFAM e a ONU Mulheres para a realização da XII Jornada Lei Maria da Penha, cujo tema central foi o feminicídio e a implementação das Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes

violentas de mulheres (2016)⁶. O objetivo da jornada foi sensibilizar todos os integrantes do sistema de justiça criminal para a necessidade de implementação das Diretrizes como estratégia de garantia da efetividade da Lei nº 13.104/2015 e proteção das condições para o exercício pela mulher do seu direito à vida, nos termos do art. 3º da Lei nº 11.340/2006.⁷

4.2 Segundo Eixo: aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional

A política cuida, neste eixo, do aprimoramento da qualidade e do aumento da celeridade na prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher. As ações atreladas a esse eixo podem ser centradas na institucionalização do Programa Nacional Justiça pela Paz em Casa (PNJPC), idealizado e implementado desde 27 de janeiro de 2015 pela Ministra Cármen Lúcia, com apoio e parceria dos tribunais de justiça e da sociedade civil. O PNJPC é emblemático e representativo do segundo eixo porque realiza ações que tornam mais célere e prioritária a prestação jurisdicional em casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e promove ações multidisciplinares de combate à violência contra as mulheres. Além disso, em consonância com os objetivos da política:

- a) estimula parcerias entre órgãos governamentais, ou entre esses e entidades não governamentais, nas áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação, para a efetivação de programas de prevenção e combate a todas as formas de violência contra a mulher;
- b) fomenta a promoção de parcerias para viabilizar o atendimento integral e multidisciplinar às mulheres e respectivos dependentes em situação de violência doméstica e familiar;
- c) motiva o estabelecimento de parcerias com órgãos prestadores dos serviços de reeducação e responsabilização, para atendimento dos agentes envolvidos em situação de violência doméstica e familiar contra a mulher;

6 Essas diretrizes foram elaboradas para internalização e concretização do projeto de Implementação do Protocolo Latino-americano para investigação das mortes violentas de mulheres por razões de gênero no Brasil, num esforço conjunto da ONU Mulheres, Secretaria de Políticas para Mulheres — do então Ministério da Mulher, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos — e da Secretaria Nacional de Segurança Pública / Ministério da Justiça, com apoio da Embaixada da Áustria. Estão disponíveis em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femicidios-versao-web.pdf>.

7 Mais informações sobre a XII Jornada Lei Maria da Penha podem ser encontradas no relatório do evento, disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/11/572ce654815bd3acd19e0a22b59ca0fc.pdf>.

- d) impulsiona parcerias com instituições de ensino superior, objetivando a prestação de serviços de apoio técnico especializado;
- e) fomenta a celebração de termos de acordo com o Poder Executivo, visando à incorporação de conteúdos relativos aos direitos humanos, à igualdade de gênero e de raça ou etnia e à questão relativa a todos os tipos de violência contra a mulher (art. 8º, IX, da Lei nº 11.340/2006);
- f) promove campanhas para a expedição de documentação civil às mulheres para permitir e ampliar seu acesso a direitos e serviços;
- g) estimula a promoção de ações institucionais entre os integrantes do sistema de Justiça, para aplicação da legislação pátria e dos instrumentos jurídicos internacionais sobre direitos humanos e a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres.

O efeito desse programa, somando-se ao período anterior à institucionalização pela Portaria CNJ nº 15/2017, resultou em 16 edições, totalizando 1.634 júris e 253.532 audiências realizadas, 114.012 medidas protetivas concedidas e 218.585 sentenças proferidas, de acordo com relatório elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias (CNJ, 2020a).

Além da entrega de prestação jurisdicional pelas semanas Justiça pela Paz em Casa, a iniciativa construiu um portfólio variado de atividades e projetos, catalogados e agrupados no *site* do CNJ sob o título “Boas Práticas”. Essas ações, idealizadas e realizadas pelas Coordenadorias e juizados especializados, são voltadas à construção da paz e ao atendimento multidisciplinar adequado para as mulheres e crianças vítimas desse tipo de violência, incluindo também serviços de reeducação para os agressores, antes mesmo da alteração determinada pela Lei nº 13.984, de 3 de abril de 2020, do qual é exemplo o Projeto Viver Melhor, da Coordenadoria do Tribunal de Justiça de Sergipe⁸.

Somando-se às diversas parcerias locais estabelecidas pelas Coordenadorias, o Justiça pela Paz em Casa contou com o apoio nacional do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB)⁹ e da Ordem dos

⁸ Tais iniciativas, sob o título “Boas Práticas”, estão organizadas por Tribunal, no site do CNJ, no menu “Programas e Ações”, aba “Violência contra a Mulher”, Boas Práticas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/violencia-contra-a-mulher/boas-praticas-4/>.

⁹ Sete associações de instituições de ensino superior — ABRUEM, ANEC, FENEP, ANIDFES, ANUP, ABRUC e ABIEE — endossaram o compromisso com a Campanha Justiça pela Paz em Casa, com assinatura do protocolo no dia 3 de agosto de 2015.

Advogados do Brasil (OAB) para mobilização da comunidade acadêmica e dos profissionais do Direito que viabilizaram o atendimento multidisciplinar das vítimas e a realização das audiências, assistindo às partes¹⁰.

O trabalho das equipes de atendimento multidisciplinar das varas exclusivas de violência doméstica, fundamental para o aprimoramento do atendimento judiciário dessas vítimas, ganhou especial atenção com a consolidação de parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Federal de Psicologia (CFP) a partir do ano de 2017¹¹.

O CNJ estabeleceu, ainda, parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) para realização de pesquisa para avaliação da qualidade do atendimento prestado às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar, com o objetivo de subsidiar a adoção das medidas necessárias ao aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional (CNJ; IPEA, 2019).

Essa pesquisa, publicada sob o título O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres, foi realizada por meio de 12 estudos de caso selecionados em unidades judiciais com representatividade em cada região do país, situadas em municípios com diversidade na densidade demográfica, escolhidos com base na classificação do IBGE. Constituiu-se de pesquisa exploratória e de campo em que foram entrevistados atores jurídicos e mulheres vítimas, preenchidos formulários pelos responsáveis pelos cartórios, realizada observação de audiências e outros atendimentos, além da análise de autos em andamento.

Analisados os dados coletados, a pesquisa reconheceu, em resumo, o esforço empreendido na capacitação profissional, no desenvolvimento de projetos diversificados para atendimento das vítimas e dos agressores, no aumento do número de unidades judiciais especializadas (embora regionalmente concentradas), afirmando que apesar das limitações estruturais e tradicionais que tornam longo o caminho ainda a ser percorrido, “o Judiciário brasileiro em grande medida tem

¹⁰ O art. 27 da Lei nº 11.340/2006 afirma que a mulher em situação de violência doméstica e familiar deve estar acompanhada de advogado em todos os atos processuais, quer sejam cíveis, quer criminais, independentemente da presença do Ministério Público.

¹¹ Formalizada por meio do Protocolo de Intenções n. 1/2018, o objetivo da parceria é o fortalecimento das equipes de atendimento multidisciplinar, com foco na viabilização do atendimento integral e multidisciplinar das mulheres vítimas desse tipo de violência, e seus dependentes. Para tanto foi realizado e entregue às Coordenadorias o levantamento de todos os cursos de psicologia e dos respectivos serviços clínicos (clínicas-escolas) previstos como obrigatórios pela Lei nº 4.119/62 e realizados workshops nos Tribunais de Justiça do Rio Grande do Norte e de Pernambuco.

incorporado a discussão da violência motivada por gênero” (p. 159). Mostrou, também, que a especialização garante melhor qualidade da atuação do Judiciário no cumprimento dos ritos e na garantia dos direitos assegurados pela Lei Maria da Penha.

Contribuiu, ainda, para a implementação desse eixo, a inclusão como Meta nº 8 do Poder Judiciário Estadual o fortalecimento da rede de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres na Estratégia Nacional dos anos de 2017 e 2018, aprovada no 10º e no 11º Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizados em dezembro de 2016 e novembro de 2017 (CNJ, 2018g; 2019b).

Nos anos de 2019 e 2020, a Meta nº 8 continuou dedicada ao enfrentamento da violência contra a mulher, estabelecendo como prioridade, na atuação do Poder Judiciário Estadual, “o julgamento dos processos relacionados ao feminicídio e à violência doméstica e familiar contra as mulheres” (CNJ, 2019c; 2020b).

Outra ação significativa para o aprimoramento da qualidade, da celeridade e da efetividade da prestação jurisdicional foi a revisão e atualização, em 2018, do “Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher” editado no ano de 2010.

4.3 Terceiro Eixo: parametrização e aperfeiçoamento da coleta de dados

No terceiro eixo da Política Judiciária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, encontram-se estabelecidos os mecanismos de aprimoramento do diagnóstico de atuação do Poder Judiciário por meio da parametrização da coleta e do tratamento de dados sobre a estrutura e litigiosidade do Judiciário nessa área. O intuito dessa parametrização é disponibilizar informações fidedignas sobre a realidade do acesso à justiça e subsidiar o planejamento das ações necessárias para prover uma resposta adequada.

Destaca-se nesse ponto o capítulo V da Resolução nº 254/2018, que estabelece a obrigatoriedade do CNJ de publicar relatório anual com informações relativas à estrutura das unidades judiciárias especializadas em violência contra a mulher e dados sobre litigiosidade, além do relatório com os resultados finais de cada Semana Justiça pela Paz em Casa.

As edições do relatório analítico anual O Poder Judiciário na aplicação da lei Maria

da Penha¹² consistem em instrumento fundamental para formulação do diagnóstico sobre o trabalho do Poder Judiciário no enfrentamento da violência contra as mulheres e para o acompanhamento da implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres.

Em complementação às adequações realizadas no ano de 2016, em virtude da instituição do tipo penal do feminicídio pela Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015, realizou-se a adequação das Tabelas Processuais Unificadas – TPU (instituídas pela Resolução CNJ n. 46, de 18 de dezembro de 2007) para captura de um retrato mais fiel da realidade do trabalho realizado pelo Judiciário brasileiro no enfrentamento à violência contra as mulheres.

Com essa imagem capturada, o Conselho Nacional de Justiça empreendeu, por intermédio dos sistemas Justiça em Números e Módulo de Produtividade Mensal, novas alterações e promoveu as correções e adequações no sistema das TPU para garantir a exatidão da apuração dos dados estatísticos correspondentes, como, por exemplo: incluiu código para o registro dos feminicídios; inseriu os detalhamentos para distinguir os crimes de lesões corporais decorrentes de violência doméstica praticados contra mulher daqueles praticados contra outro tipo de pessoa não identificado como mulher; complementou o código existente para registro das comunicações do descumprimento de medidas protetivas de urgência da Lei Maria da Penha; e possibilitou a identificação das medidas protetivas por pessoa e por tipo.

Em decorrência desse trabalho, houve a disponibilização no sítio eletrônico do CNJ do Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres¹³, que permite o acesso das unidades judiciais, dos pesquisadores e do público em geral aos dados sobre a estrutura, litigiosidade, indicadores e produtividade das varas e juizados com competência exclusiva na matéria. O portal fornece, ainda, informações como endereço, telefone, estoque de processos e taxa de congestionamento desses juízos.

O panorama atual da política, contudo, não pode ser avaliado porque os dados do portal de monitoramento, até a data em que

¹² O Conselho Nacional de Justiça publicou os relatórios O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha – 2017, relativo ao ano de 2016, e O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha – 2018, referente ao ano de 2017.

¹³ O Portal de Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres está disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/pendoc.htm?document=qvw_l%5Cpaineicnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDRResumo.

este artigo foi finalizado, estão desatualizados e contam com números relativos ao ano de 2019. De outra parte, não houve a publicação do Relatório Analítico sobre a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, relativo aos anos de 2018 e 2019, como determinado pelo art. 13 da Resolução nº 254/2018.

Esse documento anual é de suma relevância para a transparência e o cumprimento do dever de prestar contas, a *accountability* judicial institucional e legal do Conselho Nacional de Justiça, nas palavras de Tomio e Robl Filho (2013), para explicar o dever de receber e de prestar informações sobre ações administrativas e sobre o cumprimento da lei, permitindo a avaliação dos acertos e das distorções na implementação da Lei Maria da Penha e na execução dessa Política Pública estabelecida e erigida como estratégica, figurando desde 2016 como Meta do Poder Judiciário Nacional.

5. Desafios para consolidação dos avanços na gestão da política judiciária

A *performance* do Judiciário como formulador de políticas públicas é uma temática ainda pouco explorada, já que esse Poder não é tradicionalmente visto como autor dessas políticas. No contexto brasileiro, todavia, a criação do Conselho Nacional de Justiça tem potencializado essa atuação do Judiciário no campo da elaboração e da articulação de políticas públicas. Nesse sentido, antes mesmo da Lei nº 12.106¹⁴, o art. 8º da Lei nº 11.340/2006 já determinava a integração operacional e articulada do Poder Judiciário com os outros órgãos e áreas, responsáveis pela aplicação e implementação da norma, naquilo que Tomio & Robl Filho (2013) denominam *accountability* horizontal sobre as outras agências estatais que atuam em sistemas comuns.

Esses autores vão mais além de situar o âmbito de eficácia das políticas públicas judiciárias no espaço restrito do próprio Judiciário, embora Silva e Florêncio (2011, p. 26) estejam corretos em sua definição de políticas judiciárias como “conjunto de ações formuladas e implementadas pelo Poder Judiciário em sua própria esfera para o aprimoramento de sua atuação e efetivo exercício de suas atribuições”.

De modo mais específico ainda, Silva

¹⁴ Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009, que cria o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas, no âmbito do CNJ, atribuindo-lhe competências para planejar, fiscalizar, monitorar a execução das políticas relativas aos sistemas carcerário e socioeducativo, com as articulações, cooperações e intercâmbios necessários.

(2018) definiu a política judiciária constituída pelo CNJ como:

diretrizes emanadas pelo Conselho, tanto estruturantes quanto intermediárias ou operacionais, que mobilizem recursos do Judiciário para o seu aperfeiçoamento, prevejam a coordenação de esforços de um conjunto de tribunais e possuam capacidade de modificar os produtos que estes órgãos entregam à sociedade (p. 7).

Com bases nessas duas definições, pode-se entender a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres como uma política pública cujo objetivo é tornar efetivo o acesso à Justiça pelas mulheres brasileiras e estabelecer a conjugação de esforços de diversos atores do Poder Judiciário, interna e externamente, para entregar uma resposta jurisdicional mais célere e adequada às demandas por justiça que envolvam a violação desse direito humano.

Assim, ao considerarmos a trajetória da política analisada, passados três anos da sua institucionalização, já deveríamos estar em condições de avaliar a sua implementação, de acordo com o ciclo de políticas públicas proposto por Howlett *et al.* (2014). Contudo, a ausência dos dados oficiais relativos aos anos de 2018 e 2019 impedem sejam essas realidades consideradas para avaliação, senão em um espectro geral em que são avaliadas situações preexistentes para fins de simples estimativa.

A atuação do Conselho Nacional de Justiça faz pressupor que a fase de implementação de uma política judiciária é compartilhada com, ou até mesmo concentrada nos Tribunais de Justiça. Todavia, o protagonismo das equipes estaduais, em especial das Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar, na implementação da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres não retira do CNJ o papel de nortear e supervisionar o trabalho dos órgãos que fiscaliza e controla.

A responsabilidade nacional pelo monitoramento e supervisão dos programas, projetos e iniciativas que integram essa política é do Conselho, na condição de mandante, no arranjo institucional construído pela Emenda à Constituição nº 45, dado o seu poder de controle e sanção, que resvala também para o ambiente externo (TOMIO; ROBL FILHO, 2013).

Dentre as barreiras de implementação de políticas públicas, Howlett *et al.* (2014) destacam, como uma barreira operacional, a má

capacidade de coordenação de rede, como estratégia de governança. De acordo com a Resolução nº 254/2018, cabe a um Conselheiro ou Conselheira indicado pela Presidência do CNJ e auxiliado por Juiz ou Juíza da Presidência, o acompanhamento e monitoramento da Política Judiciária. Essas autoridades devem estar atentas a esse potencial obstáculo para uma efetiva implementação da Política Judiciária, pois a acessibilidade da informação é essencial para a articulação eficiente entre o CNJ, os tribunais de justiça e os atores externos a esse Poder, tendo em mente que a resposta jurisdicional à violência contra a mulher não pode ser dada somente com o engajamento das autoridades judiciárias, sem que os seus dados sejam submetidos ao escrutínio dos demais atores do sistema judicial, da comunidade acadêmica e da sociedade em geral a que se destina.

A supramencionada pesquisa realizada pelo IPEA demonstra algo que tem permanecido oculto e é pouco discutido: a falta de dados sobre a eficiência da persecução criminal nas infrações penais cometidas com violação de direitos protegidos pela Lei nº 11.340/2006 (CNJ; IPEA, 2019).

Uma análise qualificada dos dados no Portal de Monitoramento poderia relacionar a quantidade de sentenças de mérito com a classificação do tipo da movimentação de acordo com as Tabelas Processuais Unificadas e descobrir, por exemplo, que um percentual significativo das 218.585 sentenças proferidas nas 16 semanas do Programa Justiça pela Paz em Casa é de declaração da prescrição da pretensão punitiva ou executória do Estado em relação aos crimes.

Poderia demonstrar e quantificar, também, que, em uma grande monta, os procedimentos investigativos não chegam a se tornar ação penal porque, quando chegam ao Judiciário, o crime ou a contravenção já estão prescritos, restando ao juízo declarar a extinção da punibilidade e determinar o arquivamento dos inquéritos policiais, procedimento este que nem chegará mais ao Judiciário quando as alterações promovidas pela Lei nº 13.964 no art. 28 do Código de Processo Penal entrarem em vigor¹⁵.

Vê-se, ainda, a importância dessa atuação integrada no enfrentamento ao número epidêmico de feminicídios no Brasil, como evidencia o Atlas da Violência 2019 (IPEA;

FBSP, 2019, p. 41)¹⁶. As Diretrizes Nacionais para investigação, processo e julgamento de feminicídios no sistema de justiça criminal reconhecem isso em seu teor e exigem compromisso transversal dos órgãos públicos para o desenho de uma resposta adequada aos casos de feminicídios. O infortúnio é que essas diretrizes ainda não foram implementadas em todas as unidades da Federação. (BRASIL, 2016, p. 70).

Nesse quesito, o Formulário Nacional de Avaliação de Risco constitui resposta coordenada do Poder Judiciário e do Ministério Público que, se aplicado corretamente com efetiva possibilidade de tratamento eletrônico e integrado dos dados, é uma excelente ferramenta para promover atuação eficaz na prevenção de casos de feminicídio. Não obstante, faz-se imperiosa a garantia de articulação operacional com os outros órgãos públicos, como as Polícias Civil e Militar, especialmente com a Polícia Judiciária, para além do Judiciário e do Ministério Público.

Nessa direção, no horizonte da Política Judiciária, está a necessária promoção de coordenação intra e interinstitucional do Poder Judiciário com os demais órgãos públicos envolvidos no enfrentamento à violência contra a mulher.

Há, por outro lado, muito a ser feito pelo Conselho Nacional de Justiça para viabilização da avaliação da Política Judiciária em tela e, de acordo com Silva (2018), para as suas políticas em geral. Este autor identificou diversos problemas no âmbito de Conselho Nacional de Justiça que prejudicam o monitoramento e avaliação de políticas judiciárias. Além dessa etapa ser executada por órgãos internos distintos, a depender da política, não há a adoção de metodologia de avaliação e existem falhas na transparência e gestão das ações no contexto de cada política (SILVA, 2018).

Nesse sentido, contribuiria para a gestão da implementação e avaliação da Política Judiciária, a criação de estrutura própria no Conselho Nacional de Justiça para o monitoramento da Política Judiciária e da prestação jurisdicional específica em todos os juízos, especializados e não especializados, dotados de competência para os feitos relativos à violência doméstica e familiar contra mulheres, inclusive as meninas. Ainda, estaria sob a responsabilidade desse departamento o acompanhamento da implementação da

¹⁵ Em decisão proferida na ADI nº 6298 MC/DF, o Ministro Luiz Fux suspendeu, sine die, "a alteração do procedimento de arquivamento do inquérito policial (28, caput, Código de Processo Penal, dentre outros dispositivos modificados pela Lei nº 13.964/2019.

¹⁶ De acordo com o Atlas, o número de mulheres assassinadas nos anos de 2015, 2016 e 2017, foi, respectivamente, igual a 4.621, 4.645 e 4.936.

Política de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 255/2018) e outras matérias afins.

6. A política judiciária e a lei maria da penha: perspectivas e proposições

O objetivo desta seção é, partindo da compreensão de que o ciclo de uma política judiciária não é necessariamente linear, mas um processo flexível no qual cabe o retorno a fases anteriores com o propósito de aperfeiçoamento da política pública (HOWLETT; RAMESH, 2003), apontar algumas perspectivas e proposições para o cumprimento da Lei nº 11.340/2006, que se apresentam como caminhos necessários à efetivação e ao aperfeiçoamento da Política em questão.

Em primeiro lugar, registrada a necessidade do alinhamento em torno da implementação das Diretrizes Nacionais para investigar, processar e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres — feminicídio (ONU Mulheres; SPM; e SNSP, 2016), faz-se necessário e urgente conceder mais transparência e sistematicidade às medidas protetivas de urgência.

A Lei nº 11.340/2006¹⁷ prevê o registro dessas medidas protetivas em banco de dados mantido e regulamentado pelo CNJ, “garantido o acesso do Ministério Público, da Defensoria Pública e dos órgãos de segurança pública e de assistência social, com vistas à fiscalização e à efetividade das medidas protetivas” (BRASIL 2006, art. 38-A), vencidas também as questões relativas ao sigilo.

Essa providência é fundamental para o levantamento estatístico da natureza da proteção jurisdicional deferida, aferição do prazo de vigência e monitoramento das medidas protetivas de urgência por unidade, pelas Coordenadorias e pelo CNJ. Tal providência, ademais, se alinha com um dos objetivos da Política Judiciária, o de

“aperfeiçoar os sistemas informatizados do Poder Judiciário para viabilizar o fornecimento de dados estatísticos sobre a aplicação da Lei Maria da Penha, o processamento e o julgamento de ações cujo objeto seja feminicídio e das demais causas cíveis e criminais decorrentes da prática de violência doméstica e familiar contra a mulher baseadas no gênero” (CNJ, 2018d, art. 2.º, x).

Tal providência deve ser integrada ao terceiro eixo da Política Judiciária.

Há questões, contudo, que vão além da

¹⁷ Com a alteração realizada pela Lei 13.827, de 12 de maio de 2019.

capacidade de resolução por meio de políticas públicas judiciárias e que estão na esfera de atuação do Poder Legislativo, mas às quais faz-se referência neste artigo, dado o impacto evidenciado na pesquisa realizada pelo IPEA (2019, p.39-100) da falta de regulamentação processual específica para os processos cuja matéria, cível ou criminal, estão de alguma maneira sob o regime jurídico previsto na Lei nº 11.340/2006.

A pluralidade de ritos para as medidas protetivas, com sérias consequências para as vítimas, que podem se ver forçadas à instauração de um procedimento criminal, ou requerer o mesmo procedimento diversas vezes, sob pena de não obterem ou verem mantidas as tutelas de urgência, é a primeira das situações que exigem regulamentação

De outra parte, no que concerne à eficácia criminal das disposições do art. 7º da Lei Maria da Penha, impõe-se a necessidade de mudanças legislativas que visem à simplificação de procedimentos, por meio da adoção de rito processual próprio e específico para as infrações penais previstas no Código Penal e em legislação esparsa, além do próprio crime de descumprimento de medidas protetivas de urgência (BRASIL, 2006, art. 24-A). É imperioso e urgente a eliminação da burocracia procedimental estabelecida pelo Código de Processo Penal de 1941, que apesar das alterações recentes, mantém procedimento investigativo incompatível com a maioria dos tipos de violências perpetrados no âmbito da violência doméstica e familiar.

Pelo rito vigente, a lei que foi feita para proteger desprotege porque submete ao rito ordinário um procedimento que deveria ser, senão inovador, pelo menos especial e compatível com os princípios e objetivos da própria Lei Maria da Penha, dando causa à extinção de punibilidade, menos pela quantidade da pena e mais pela incapacidade institucional de realização e encerramento das investigações ou de processamento dos feitos, muito tempo depois do fato.

Outra questão que suscita polêmica, como demonstrado na pesquisa do IPEA (CNJ; IPEA, 2019, pp. 91-94), embora exista posicionamento do STF ainda não superado, é o da possibilidade da suspensão condicional do processo em relação a determinados crimes praticados no contexto e nas situações especificados nos arts. 5º e 7º da Lei, nº 11.340/2006. A suspensão condicional do processo é mais benéfica e tem potencial de evitar novas infrações de forma mais efetiva do que a condenação com suspensão da execução

ou declaração da prescrição retroativa, que acontece com muita frequência em função do patamar mínimo da pena da maior parte dos crimes que tramitam nesses juízos ser inferior a 1 (um) ano. Além disso, há ainda o flagelo da prescrição efetiva ou em perspectiva de processos cujos procedimentos investigatórios ficaram engavetados nas delegacias, no órgão de acusação ou nas varas abarrotadas de processos. E, por último, porque, na suspensão condicional do processo, o agressor permaneceria sob supervisão por um a dois anos, só sendo desencadeada a ação penal em caso de descumprimento das condições ou reiteração de conduta que constitua infração penal.

Para uma lei internacionalmente reconhecida como excelente, a Lei nº 11.340/2006 necessita do estabelecimento de um rito que a torne eficaz e eficiente, e, respeitando as diversas gradações de gravidade dos delitos, simplifique e encurte o procedimento, respeitando os direitos das vítimas e dos acusados.

É que, da forma como está estruturado o processo, com a escassez de delegacias e varas especializadas, além do custo relativo ao desperdício de tempo e dos recursos materiais do Estado em procedimentos com infrações penais prescritas, o processamento das ações penais tem se revelado, como apontou o estudo de campo da pesquisa realizada pelo IPEA, em novo e desmesurado custo pessoal para a vítima (CNJ; IPEA, 2019). Além da violência sofrida em seu ambiente doméstico, a mulher, ao buscar apoio do Estado, fica sujeita a mais uma violência, essa de caráter institucional, por ser mais uma vez mobilizada em torno de fatos delituosos, que, por terem sido mal investigados, mal denunciados ou mal processados, restam sem qualquer possibilidade de obtenção do resultado com a eficácia penal pretendida, em franca violação dos princípios da boa-fé processual e da dignidade da pessoa humana, com afrontamento, também, aos princípios da razoabilidade e da eficiência, inscritos nos arts. 5º e 8º do Código de Processo Civil de 2015, de aplicação autorizada no processo penal.

Do quanto colhido na prática das unidades judiciais, verifica-se que uma boa perspectiva para o encurtamento e simplificação do processo seria um rito procedimental que, a título de exemplo, poderia ser estabelecido nos seguintes moldes:

1. Nas hipóteses dos incisos I, II, IV e V do art. 7º da Lei nº 11.340/2006, registrado o Boletim de Ocorrência, a autoridade policial, cumprindo

o disposto no art. 12, encaminhará ao Juízo competente os autos, preferencialmente por via eletrônica, com os laudos ou relatórios médicos correspondentes ao fato, se for o caso, além do requerimento das medidas protetivas adequadas à espécie, se ali forem requeridas.

2. No Juizado ou Vara competente será analisada e proferida a decisão relativamente ao requerimento de medidas protetivas de urgência encaminhado pela vítima, diretamente ou por seu Defensor ou por Autoridade Policial, no bojo de auto de prisão em flagrante ou inquérito policial, ou, ainda, de forma autônoma, no prazo de até 48 horas, com designação de audiência preliminar no prazo de até 45 dias, se o réu não estiver preso, para confirmação, adequação ou revogação das medidas, remetendo para o juízo competente os casos que não estejam enquadrados nas hipóteses dos Arts. 5º e 7º da LMP.

3. Ouvidas as partes, seus Defensores e o Ministério Público, quando este órgão não for o autor do requerimento inicial, situação em que falará primeiro, a autoridade judicial definirá na audiência inicial a adequação e a extensão das medidas deferidas.

4. Na hipótese de medidas protetivas de urgência requeridas autônoma e independentemente de ocorrência criminal, ou em que a vítima não deseje oferecer representação criminal contra a parte ré, ouvidas as partes, a Defesa (da vítima e do ofensor) e o Ministério Público, o juiz proferirá sentença, realizando a adequação e até mesmo a revogação, se não for caso de converter em diligência para a realização de avaliação psicológica, estudo social ou outra diligência pertinente.

5. Em caso de oferecimento de representação ou de crime de ação pública incondicionada, decidida a MPU, será dada a palavra à acusação para oferecimento de denúncia ou queixa-crime, se presentes os requisitos e pressupostos processuais necessários e, não sendo o caso de lesões corporais graves ou gravíssimas, apresentação de proposta de suspensão condicional do processo (sendo obrigatória, dentre outras elegíveis, a frequência a um mínimo de 12 ou 24 reuniões de grupos reflexivos) pelo prazo de 1 a 2 anos.

6. Aceita a proposta, ficará suspensa a prescrição e, findo o prazo de suspensão com o cumprimento efetivo das condições estabelecidas na audiência preliminar, ouvido o MP e a Defesa, o juiz rejeitará a denúncia, por ausência de justa causa/interesse processual na persecução penal, arquivando definitivamente o processo.

7. Em caso de descumprimento das condições estabelecidas para a suspensão, ouvido o MP, que poderá inclusive aditar a denúncia,

e apresentada a defesa prévia, aquela será recebida ou rejeitada e, no primeiro caso, será designada audiência de instrução e julgamento.

8. Nas hipóteses de lesão corporal grave ou gravíssima e das violências previstas no inciso III do art. 7º da LMP, apresentado o laudo da perícia médico-legal, o relatório psicológico e o estudo social, ou apenas os dois últimos, se não for hipótese de exame de corpo delicto, abrir-se-á vista dos autos ao Ministério Público para oferecimento da denúncia e, apresentada defesa prévia, não sendo hipótese de rejeição ou absolvição sumária, será designada audiência de instrução e julgamento.

Embora não seja matéria de competência do CNJ, a aprovação de alteração legislativa que contemple os aspectos desse exemplo abriria a perspectiva de conseguir-se recuperar a eficácia penal das infrações penais leves e graves, abreviando a resposta e o sofrimento específico que acompanha as histórias das vítimas, e também dos acusados, em chegar-se rapidamente a um fim desses processos. Haveria, assim, impacto positivo na duração dos processos relativos à violência doméstica e familiar contra as mulheres, com redução no volume de julgamentos inócuos para os acusados e revitimizadores para as ofendidas, em razão do reconhecimento da prescrição, que, em um ritual de sadismo institucional, lhes burla e cassa a esperança na realização da justiça, enquanto lhes faz reviver toda a violência sofrida da qual só querem esquecer e superar para seguir adiante.

Além disso, auxiliaria o Brasil a resolver integralmente pendência existente em relação à recomendação 4.b do Relatório nº 54/01 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos no Caso Maria da Penha Fernandes, consistente na simplificação dos “procedimentos judiciais penais a fim de que possa ser reduzido o tempo processual, sem afetar os direitos e garantias de devido processo” (CIDH, 2001).

7. Considerações Finais

Este artigo mostrou os avanços promovidos pela instituição da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Essa política cumpre com obrigações dispostas na legislação nacional, assim como em tratados internacionais. Fundada em três eixos principais, ela estruturou a resposta do Poder Judiciário à violência contra a mulher, permitindo avanços mais robustos nessa pauta com o compromisso claro do Conselho Nacional de Justiça e o trabalho

das Coordenadorias da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar.

Destaca-se, entretanto, o desafio de posicionar a Política Judiciária em um quadro de atuação integrada entre vários órgãos públicos. A articulação do Poder Judiciário com Ministério Público, Defensoria Pública e Polícias Civil e Militar, além de outras instituições públicas e da sociedade civil, é fundamental para o próprio sucesso da Política Judiciária, além de cumprir com a integração operacional postulada pela Lei nº 11.340/2006

No cenário atual, como exemplo do impacto negativo dessa falta de integração, temos a ausência de dados fidedignos sobre o percentual de aumento da violência doméstica e familiar contra a mulher durante a pandemia de covid-19, tanto pela ausência do cadastramento efetivo dos casos de violência nos termos do art. 26, III, da Lei nº 11.340/2006, desde a sua promulgação; como pela inexistência do banco nacional de dados para o registro das medidas protetivas, previstos no art. 38-A, do mesmo diploma legal, com a redação conferida pela Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019.

Sem esses dados, não é possível calcular a repercussão das medidas restritivas estabelecidas para a prevenção do contágio pelo coronavírus e avaliar o significado do aumento ou da diminuição das notificações. Sem esses dados, é impossível estabelecer, em tempo real, novas estratégias efetivas e eficazes de garantia da assistência e da proteção dos direitos humanos das mulheres em situação de dupla vulnerabilidade sanitária.

Integração interinstitucional efetiva, então, é a palavra-chave a ser vencida pelo Conselho Nacional de Justiça para assegurar a continuidade da implementação da sua Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, em quaisquer circunstâncias, com maior progressividade e celeridade. Nesse sentido, seria auspiciosa a criação pelo CNJ de um departamento específico, como proposto anteriormente, dedicado ao enfrentamento à violência contra a mulher. Isso constitui pontapé necessário para robustecer a atuação do CNJ em favor da garantia dos direitos dessas mulheres.

Por fim, considerando constituir-se um desafio especial, para o CNJ e para as vítimas, sofrer os impactos da ausência de disciplina legislativa processual em matéria como as medidas protetivas de urgência, espera-se que, utilizando-se do seu poder regulamentar,

o Conselho estabeleça, por Resolução, um procedimento uniforme para as medidas protetivas de urgência, enquanto o legislador não supre a lacuna existente.

Referências

BRASIL. Lei nº 4.119, de 27 de agosto de 1962. Dispõe sobre os cursos de formação em psicologia e regulamenta a profissão de psicólogo. **Diário Oficial**, Brasília, 5 set. 1962, p. 9253.

BRASIL. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 mar. 1979.

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

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional nº 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, 103-B, 111-A E 130-A, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Brasília, 31 dez. 2004, p. 9.

BRASIL. Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 08 ago. 2006, p. 1.

BRASIL. Lei nº 12.106, de 2 de dezembro de 2009. Cria, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília**, 8 dez. 2009, p. 8.

BRASIL. Lei nº 13.104, de 9 de março de 2015. Altera o art. 121 do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, para prever o feminicídio como circunstância qualificadora do crime de homicídio, e o art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para incluir o feminicídio no rol dos crimes hediondos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 mar. 2015, p. 1.

BRASIL. Secretaria de Políticas para Mulheres. Diretrizes Nacionais para investigar, processar

e julgar com perspectiva de gênero as mortes violentas de mulheres (feminicídios). Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/2016/livro-diretrizes-nacionais-femenicidios-versao-web.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.827, de 13 de maio de 2019. Altera a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para autorizar, nas hipóteses que especifica, a aplicação de medida protetiva de urgência, pela autoridade judicial ou policial, à mulher em situação de violência doméstica e familiar, ou a seus dependentes, e para determinar o registro da medida protetiva de urgência em banco de dados mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 maio 2019, p. 3.

BRASIL. Lei n.º 13.984, de 3 de abril de 2020. Altera o art. 22 da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), para estabelecer como medidas protetivas de urgência frequência do agressor a centro de educação e de reabilitação e acompanhamento psicossocial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 abr. 2020, p. 4, edição extra -B.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Relatório anual 2000. Relatório nº 54/01. Caso 12.051, Maria da Penha Fernandes. Brasil**, 4 de abril de 2001. Disponível em: <https://cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 9 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação nº 9, de 8 de março de 2007**. Recomenda aos Tribunais de Justiça a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei nº 11.340, de 9 de agosto de 2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=864>. Acesso em: 25 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 128, de 17 de março de 2011**. Determina a criação de Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=151>. Acesso em: 7 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_213_15122015_22032019145102.

pdf. Acesso em: 7 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 54 de 13 de maio de 2016**. Institui Grupo de Trabalho para o desenvolvimento de estudos visando à alteração da Resolução CNJ 128/2011, com observâncias dos parâmetros da Justiça Restaurativa. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2282>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 15 de 8 de março de 2017**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres no Poder Judiciário e dá outras providências, 2017a. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/03/48676a321d03656e5e3a4f0aa3519e62.pdf>. Acesso em: 6 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Termo de Cooperação Técnica n. 4/2017. Termo de cooperação técnica que entre si celebram o Conselho Nacional de Justiça e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, para os fins que especifica. Publicado no DJ-e, edição n. 2263, p. 1, de 18/8/2017, 2017b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/10/235178cb7597db461fb7ba6ee2d328a4.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha. Brasília: CNJ, 2017c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Protocolo de Intenções 1/2018. Protocolo de Intenções entre o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Federal de Psicologia. Publicado no DJe, edição 124, p. 5, 6/07/2018, 2018a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/transparencia-cnj/acordos-terminos-e-convenios/protocolo-de-intencoes-n-001-2018/>. Acesso em: 18 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Manual de Rotinas e Estruturação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher**. 2ª edição revista e atualizada, 2018b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/b3f18ac2f32a661bd02ca82c1afbe3bb.pdf>. Acesso em 17 fev. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 252, de 4 de setembro de 2018**. Estabelece princípios e diretrizes para o acompanhamento das mulheres mães e gestantes privadas de liberdade, 2018c. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/>

[atos-normativos?documento=2667](#). Acesso em: 15 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 254, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências, 2018d. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2669>. Acesso em: 15 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 255, de 4 de setembro de 2018**. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário, 2018e. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2670>. Acesso em 15 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha**, 2. ed. Brasília: CNJ, 2018f. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/06/5514b0debf866190c20610890849e10_1c3f3d621da010274f3d69e6a6d6b7e6.pdf. Acesso em: 7 dez. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2017**. Brasília: CNJ, 2018g. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/05/e2b3f547f615250a8a2b85011flae489.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 284, de 5 de junho de 2019**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e demais atos praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher, 2019a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2925>. Acesso em: 8 mar. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2018**. Brasília: CNJ, 2019b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/13926ffe304159519caed2b504923ff5.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Metas Nacionais do Poder Judiciário 2019**. Brasília: CNJ, 2020b. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Relatorio_de_Metas_Nacionais_do_Poder_Judiciario_2019_2020_04_30.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução Conjunta nº 5, de 3 de março de 2020**. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário

e do Ministério Público e dá outras providências. DJe/CNJ nº 49/2020, de 4/3/2020, p. 2-8. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3218>. Acesso em: 7 jun. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **O Poder Judiciário no Enfrentamento à Violência contra as Mulheres 2019**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7b7cb-6d9ac9042c8d3e40700b80bf207.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.

ENCONTRO DO PODER JUDICIÁRIO, 13., 2019c, Brasília. **Metas Nacionais 2020**. Brasília: CNJ, 2019c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/01/Metas-Nacionais-aprovadas-no-XIII-ENPJ.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2020.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, n. 21, jun. 2000.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems**. 2. ed. Ontario: Oxford University Press, 2003.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; WU, Xun; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. Brasília: ENAP, 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2017**. Brasília: IPEA, 2017.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2018**. Brasília: IPEA, 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da Violência 2019**. Brasília: IPEA, 2019.

JORNADA LEI MARIA DA PENHA, 1., 2006, Brasília. **Proposta dos grupos de trabalho**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/propostas_maria_da_penha.pdf. Acesso em: 27 jul. 2020.

MELLO, Marília Montenegro Pessoa de; ROSENBLATT, Fernanda Cruz da Fonseca; MEDEIROS, Carolina Salazar L'Armée Queiroga de. Relatório Analítico Propositivo: Entre Práticas Retributivas e Restaurativas: a Lei Maria da Penha e os Avanços e Desafios do Poder Judiciário. **Justiça Pesquisa**, 2017, Brasília: CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/69f98306e-01d7a679720c82bf016b8ea.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2020.

RAMACCIOTTI, Bárbara Lucchesi; BERNARDINO, Marjorie Cristina da Cruz. **Vertentes epistemológicas das políticas públicas: entre as análises descritiva e prescritiva**. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 50, n. 175, p. 56-76, Mar. 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742020000100056-&lng=en&nrmiso. Acesso em: 28 jul. 2020.

SEMANA JUSTIÇA PELA PAZ EM CASA, 16., 2020a, Brasília. **Justiça pela paz em casa: 16ª Semana pela paz em casa**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/06/16semana_pazemcasa.pdf. Acesso em: 22 jun. 2020.

SEMINÁRIO A IMPORTÂNCIA DO CRÉDITO COMO FATOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 2006, Ilha de Comandantuba. **A importância do CNJ na implantação de uma nova ordem judiciária no Brasil**. Ilha de Comandantuba: FEBRABAN.

SILVA, Jeovan Assis da; FLORÊNCIO, Pedro de Abreu e Lima. Políticas Judiciárias no Brasil: o Judiciário como autor de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília 62 (2): 119-136 abr./jun. 2011, 2011.

SILVA, Felipe Cesar Araújo da. **Análise da Atuação do Conselho Nacional de Justiça no Monitoramento e Avaliação de Políticas Judiciárias**. Trabalho de Conclusão de Curso. Especialista em Gestão Pública. Brasília: ENAP, março de 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3380/1/Felipe%20Cesar%20Araujo%20da%20Silva%20-%20v.1.5.pdf>. Acesso em: 13 jul. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004-&lng=en&nrmiso. Acesso em: 28 jul. 2020.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. **Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)**. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 21, n. 45, p. 29-46, mar. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100004-&lng=en&nrmiso. Acesso em: 28 jul. 2020.

Andreara dos Santos

Juíza de Direito Titular da 1ª Vara de Violência Doméstica e Familiar da Comarca de Salvador, Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Mestra em Segurança Pública, Justiça e Cidadania (UFBA), Mestra em Direito Econômico (UFBA), Especialista Internacional em Segurança Pública (UNEB e Università degli Studi di Padova).

Luísa Helena Lemos da Cruz

Pesquisadora no Observatório de Migrações Internacionais (OBMigra). Mestra em Direito Internacional Público pela Leiden University (Países Baixos). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Colaboradora no Conselho Nacional de Justiça de 2016 a 2018.

Rede nacional de laboratórios de inovação gerencial e tecnologia da informação: eficiência e transparência no poder judiciário a serviço do desenvolvimento sustentável

Esclepiades de Oliveira Neto

Adriana Moraes de Carvalho

Clara Dias Vieira

Resumo: O presente artigo trata do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) do CNJ à luz dos conceitos de eficiência, transparência, inovação, gestão e tecnologia da informação. Para analisar como uma rede de laboratórios de inovação gerencial e tecnologia da informação do Poder Judiciário pode contribuir com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, empregaram-se como metodologias a pesquisa bibliográfica e o estudo de caso. A hipótese segundo a qual essa rede de laboratórios maximiza o alcance e a efetividade de políticas públicas jurisdicionais foi confirmada. Concluiu-se que a troca de conhecimentos e experiências entre os laboratórios de inovação dos tribunais, fomentada pelo LIODS, contribui para o serviço judiciário ser mais eficiente e transparente.

Palavras-Chave: LIODS. Conselho Nacional de Justiça. Inovação. Eficiência. Transparência.

Abstract: This article deals with CNJ's Laboratory of Innovation, Intelligence and Sustainable Development Goals (LIODS) in the light of the concepts of efficiency, transparency, innovation, management and information technology. To analyze how a network of management innovation and information technology laboratories from the Judiciary can contribute to the Sustainable Development Goals (LIODS) of the UN "Agenda 2030", bibliographic research and case study were used as methodologies. The hypothesis that this network of laboratories maximizes the reach and effectiveness of jurisdictional public policies has been confirmed. It was concluded that the exchange of knowledge and experiences between the innovation laboratories of the courts, promoted by LIODS contributes to the judicial service to be more efficient and transparent.

Keywords: LIODS; Council National of Justice; innovation; efficiency; transparency.

1 introdução

O presente artigo pretende analisar a interface entre eficiência e inovação gerencial (IG), bem como entre transparência e tecnologia da informação (TI), a fim de articular tais conceitos com a estratégia de consolidação de uma Rede Nacional de Laboratórios de Inovação Gerencial e Tecnologia da Informação vocacionados à responsabilidade social e ao desenvolvimento sustentável no âmbito do Poder Judiciário.

O artigo divide-se em três capítulos: o primeiro abordará a interface eficiência/inovação sob o ponto de vista gerencial e jurídico; o segundo, a conexão da tecnologia da informação com a transparência, sob o viés da ciência e da gestão de dados, estatística, jurimetria e comunicação social; já no terceiro capítulo será analisado o Programa LIODS — Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) — e a rede nacional de laboratórios voltados à inserção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas (ONU) como política pública do Poder Judiciário.

O LIODS é um programa instituído pela Portaria nº 119/2019 do CNJ, que visa unir o conhecimento institucional, a inovação e a cooperação com o intuito de alcançar a paz, a

justiça e a eficiência institucional. O programa tem como objetivo a consolidação dos Laboratórios de Inovação e Inteligência no âmbito do Poder Judiciário e o fortalecimento das capacidades do CNJ para a produção e gestão de dados e pesquisas em temas relacionados à Agenda 2030 da ONU (CNJ, 2020).

A Agenda 2030 da ONU para o Desenvolvimento Sustentável é um plano de ação que envolve 193 países, inclusive o Brasil, e partes interessadas, que devem atuar em parceria colaborativa, tendo por desafios, dentre outros, acabar com a pobreza e a fome em todos os lugares; combater as desigualdades dentro e entre os países; construir sociedades pacíficas, justas e inclusivas; proteger os direitos humanos e promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas; assegurar a proteção duradoura do planeta e seus recursos naturais (ONU, 2015). A Agenda 2030 da ONU possui 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas.

O CNJ (2019), por sua vez, instituiu a Meta 9 para o ano de 2020, que consiste em integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário. Para isso, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), a Justiça Estadual, a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho e a Justiça Militar da União e dos estados devem realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030.

A articulação entre os conceitos de eficiência, transparência e responsabilidade no âmbito do Poder Judiciário e as ferramentas de tecnologia, inovação e design organizacional levam à formulação do seguinte problema de pesquisa: como uma rede nacional de laboratórios de inovação gerencial e tecnologia da informação no âmbito do Poder Judiciário pode contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável da Agenda 2030 da ONU?

Tem-se como hipótese que a instituição de uma rede nacional de laboratórios de IG e TI maximiza o potencial de alcance e efetividade das políticas públicas jurisdicionais de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável.

O objetivo geral deste trabalho é a análise do Programa LIODS à luz dos conceitos de eficiência, transparência, inovação, gestão e tecnologia da informação no âmbito dos serviços públicos prestados pelo CNJ ao Poder Judiciário e à sociedade brasileira. Especificamente, objetiva-se verificar em que medida as práticas implementadas pelo CNJ a partir do Programa LIODS resultaram na formação de uma rede nacional cooperativa formada por laboratórios de IG e TI e se essa rede contribui para a concretização no Brasil da Agenda 2030 da ONU.

As metodologias científicas empregadas para a realização do presente trabalho são o estudo de caso e a pesquisa bibliográfica. Esta, porque utiliza categorias teóricas, livros e dados já trabalhados por outros pesquisadores e devidamente registrados, relacionados às temáticas da gestão e da jurisdição; aquele, porque coleta dados representativos do tema que se quer abordar (SEVERINO, 2017), no caso, o Programa LIODS do CNJ e seu papel na modelagem da rede nacional de laboratórios de IG e TI no Poder Judiciário brasileiro.

Analisar o Programa LIODS do CNJ e suas repercussões é importante para fortalecer a construção de um Poder Judiciário cooperativo que consiga, a partir da troca de conhecimentos, tecnologias e experiências, identificar problemas e propor as melhores soluções para se tornar mais eficiente, transparente e com responsabilidade social.

2 Eficiência e inovação gerencial (ig)

Eficiência, como conceito gerencial, é a capacidade de uma organização apresentar

a entrega de um produto ou de um serviço da melhor maneira possível, ou seja, com o menor desperdício, dentro da melhor margem de tempo e com o menor custo.

A eficiência será tratada neste artigo por dois ângulos distintos e complementares. Primeiro, como conceito próprio da administração pública e da gestão de modo geral, tendo em vista que a prestação de serviços de modo eficiente é um dos grandes desafios das organizações mundiais, especialmente a partir das últimas três décadas do século XX, avançando a temática como elemento de predominância nos empreendimentos privados e públicos do século XXI. Em segundo momento, é importante descrever a eficiência como princípio inserido no ordenamento jurídico com “status” constitucional, irradiando sua normatividade por leis, decretos, resoluções, acórdão e diversos outros atos praticados por organizações públicas, especialmente organizações judiciais.

2.1 Eficiência como conceito gerencial

Tem-se por premissa que o modelo burocrático de gestão pública, predominante no início do século XX, não conseguiu representar desempenhos de entrega de produtos e serviços públicos com menor desperdício de recursos e de tempo.

Analisando a teoria burocrática de Max Weber, Chiavenato (2004) a relaciona às seguintes características principais: a) caráter legal de normas e regulamentos; b) caráter formal das comunicações; c) caráter racional e divisão de trabalho; d) impessoalidade nas relações; e) hierarquia de autoridade; f) rotina e procedimentos padronizados; g) competência técnica e meritocracia; h) especialização da administração; i) profissionalização dos participantes; j) completa previsibilidade do funcionamento.

É importante observar que vários conceitos da burocracia weberiana sugerem processos positivamente comprometidos com valores, tais como legalidade dos procedimentos, racionalidade do trabalho, impessoalidade, meritocracia, profissionalização e planejamento.

Contudo, a percepção da burocracia, com o devir histórico da humanidade e dos modos de produção e prestação de serviços públicos, passou a ser negativamente associada à morosidade e a seu impacto orçamentário e financeiro nas organizações públicas, muito por conta de uma certa subversão epistemológica do conceito de burocracia,

que passou a significar um conjunto de atos e procedimentos administrativos com formalidades ou exigências desnecessárias/superpostas, econômica ou socialmente custosas, que geram indicadores de ineficiência, ineficácia e não efetividade na prestação dos serviços públicos.

A crítica à burocracia faz surgir o conceito de Nova Gestão Pública – NGP (ou *New Public Management*), desenvolvido durante as últimas décadas do século XX, teoria gerencial que buscava efetividade e qualidade, interpretando o usuário como cliente e consumidor, tendo por fundamentos a aproximação da gestão pública com a gestão empresarial e o estabelecimento do conceito de *accountability*¹ (responsabilidade com ética).

De acordo com Möltgen (2012), a aproximação dos conceitos de gestão empresarial e de gestão pública, preconizada pela NGP, começou quando o cidadão deixou de ser tratado como solicitante e surgiu no setor público o desejo de ser visto como empresa prestadora de serviços, quando começou-se a valorizar mais as questões de eficiência e qualidade da atuação administrativa.

Seguindo o curso histórico das teorias e práticas aplicadas à gestão pública, tem-se o Novo Serviço Público – NSP (*New Public Service*), ideia que tomou força no início do século XXI como um contraponto à NGP e que tem por intuito apresentar conceitos como humanismo organizacional, comunidade e sociedade civil, responsabilidade pública, equidade, visão do usuário como cidadão, fortalecimento dos conceitos de governança e cidadania democrática (ou seja, participativa).

Segundo Denhardt e Denhardt (2003), os sete princípios-chaves para o NPS são: 1) servir a cidadãos, não vê-los apenas como clientes; 2) buscar o interesse público; 3) valorizar a cidadania e o serviço público acima do empreendedorismo; 4) pensar estrategicamente, mas agir democraticamente; 5) reconhecer que a aplicação do conceito de *accountability* (responsabilidade) não é simples; 6) servir, em vez de dirigir; 7) valorizar as pessoas, não apenas a produtividade.

A breve descrição e análise dessas três correntes de pensamento acima intenciona refletir sobre o que neste trabalho entende-se ser o grande desafio da gestão pública em tempos atuais: consolidar uma visão racional, objetiva e não personalista, focada em eficácia, efetividade e qualidade dos produtos e

serviços, mas tratando a eficiência como um instrumento humanizado, voltado à entrega de valor à comunidade e sociedade civil, articulando governança e cidadania.

Em paralelo a essas narrativas relacionadas à visão científica e político-econômica da administração pública, o século XXI trouxe uma percepção de administração pública ligada às organizações empresariais privadas que se apresentam de forma disruptiva, denominadas “Gestão 4.0”, nas quais o empreendedorismo se alinha a uma sociedade conectada, evidenciando tempos em que o digital e o humano procuram simbiose e sinergia.

O termo “Gestão 4.0” foi cunhado com inspiração na denominada “Quarta Revolução Industrial”², ou seja, trata-se de uma concepção que liga os métodos de entrega e oferta de produtos e serviços ao contexto da “sociedade do conhecimento”³, havendo convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas. A eficiência, nesse contexto, está intimamente associada à inovação, criatividade, tecnologia e conectividade.

As organizações privadas — mas também as públicas — estão cada vez mais envolvidas nesse conceito de Gestão 4.0, segundo o qual é necessário praticar com intensidade a inovação, de forma a interagir e trabalhar em consonância com as expectativas do cliente externo, seja ele caracterizado como consumidor de produtos e serviços, seja cidadão titular de direitos.

O ponto de convergência entre as teorias e práticas da gestão pública e os novos conceitos de empreendedorismo que vêm surgindo no século XXI é o propósito de busca pela eficiência, que tem como forças motrizes a inovação e a tecnologia, a fim de implementar práticas eficazes de prestação do serviço público. A entrega de produtos e serviços, de forma criativa e inovadora, precisa estar intimamente conectada com o destinatário final — como cliente e cidadão — para que seja encontrado o verdadeiro sentido do trabalho realizado para edificar a sociedade, o que se tornou mais fácil pela conectividade dos tempos atuais.

2 A “Quarta Revolução Industrial” (Indústria 4.0), segundo Klaus Schwab, diretor e fundador do Fórum Econômico Mundial, preconiza a automatização total a partir de sistemas que combinam máquinas com processos digitais, sendo assim uma ruptura paradigmática a partir do legado da terceira revolução industrial — que trouxe eletrônicos, tecnologia da informação e das telecomunicações ao cotidiano da sociedade. Essa “indústria inteligente” teria o condão de revolucionar o modo de produzir bens e serviços.

3 Para além da “Sociedade da Informação”, na “Sociedade do Conhecimento” a ênfase está no consumo efetivo e na circulação da informação produzida, dentro de processos interativos, o que torna o conhecimento, por si, um bem especial com relevante valor de mercado.

¹ Além de responsabilidade e ética, é um termo que se refere à obrigação e à transparência, bem como à prestação de contas na governança pública.

Essa eficiência humanizada pelo propósito encontra na inovação gerencial — e nos seus desdobramentos para o ambiente tecnológico e conectado — um cenário propício à modernização da gestão pública e especialmente da gestão judiciária.

2.2 Eficiência como princípio jurídico

Sob o ponto de vista jurídico, desde a promulgação da Emenda à Constituição (EC) nº 19, de 1998, tem-se a eficiência como um dos princípios da administração pública no Brasil. Essa alteração no texto da Constituição Federal (CF) inaugurou uma série de medidas voltadas à implementação de um modelo gerencial no serviço público brasileiro, em busca de economicidade, qualidade, rapidez e produtividade.

Por meio da Emenda à Constituição nº 45/2004, governança, planejamento, transparência, controle, economicidade e gestão de pessoas se tornaram temáticas presentes no Poder Judiciário. O Conselho Nacional de Justiça passou a ser, desde então, o órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, protagonizando a implementação da gestão judiciária com o intuito de contemplar o princípio constitucional da eficiência.

A EC nº 45/2004 também inseriu o princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII, da CF), intensificando a ideia de que uma gestão judiciária eficiente entrega o serviço público jurisdicional de forma célere e efetiva.

Em 2004 também entrou em vigor a Lei nº 10.973 — que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências —, sensivelmente alterada pela Lei nº 13.243/2016 e regulamentada pelo Decreto nº 9.283/18. Essas normas, ao incentivarem políticas públicas voltadas à inovação, contemplaram o princípio constitucional da eficiência.

O Tribunal de Contas da União (TCU), na Tomada de Contas nº 022.577/2012-2 (Acórdão nº 3.023/2013), estabeleceu diretrizes de governança e gestão de pessoas na Administração Pública Federal. Constatando deficiências significativas na maior parte dos quesitos avaliados, o TCU apresentou determinações e recomendações a fim de provocar melhorias nos sistemas existentes, tanto por meio de referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública como por ações indutoras de melhorias, em especial ligadas à implementação prática de

indicadores de eficiência no serviço público em geral.

Já no contexto específico da gestão judiciária, a Resolução nº 198/2014 do CNJ, ao dispor sobre o Planejamento e Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário, estabeleceu a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, instituiu metas e diretrizes, fixou indicadores de desempenho, modos de execução da estratégia, governança colaborativa e implementação de boas práticas.

A Resolução nº 325/2020 do CNJ, por sua vez, dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026, aplicável aos tribunais brasileiros indicados nos incisos de II a VII do art. 92 da CF e aos Conselhos da Justiça, preconizando, dentre outros macrodesafios, garantia de uma prestação jurisdicional efetiva e ágil na realização dos serviços judiciais e extrajudiciais, eficiência operacional interna, humanização do serviço, desburocratização, simplificação de processos internos, fortalecimento da autonomia administrativa e financeira do Poder Judiciário e adoção das melhores práticas de gestão documental, da informação, de projetos e otimização de processos de trabalho com o intuito de melhorar o serviço prestado ao cidadão.

Por fim, destaca-se que a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 32/2020 pretende alterar o art. 37 da CF, fazendo constar, ao lado da eficiência, o conceito de inovação como princípio norteador da Administração Pública. A despeito da reflexão jurídica sobre a necessidade ou não dessa alteração, observa-se que um dos objetivos da proposta é que a inovação seja reconhecida, valorizada e almejada pela Administração e por seus agentes, por guardar plena consonância com uma concepção modernizadora das relações entre o poder público e a sociedade.

Nota-se claramente que, no processo histórico que se inicia no fim da última década do século XX, acentua-se na primeira década do século XXI e chega até as mudanças normativas ocorridas nos últimos cinco anos o conceito jurídico de eficiência vem sendo gradativamente atrelado às ideias de inovação e de tecnologia, indicando que as mudanças legislativas e de mentalidade jurídica sugerem a implementação de um movimento útil à modernização dos modos de pensar e agir do Poder Judiciário.

2.3 Interface eficiência/inovação

As teorias e práticas gerenciais

apresentadas de forma sumária neste artigo, bem como o portfólio de normativos em vigor acima discriminados, indicam que o fortalecimento do princípio da eficiência no serviço público brasileiro, especialmente na Jurisdição do século XXI, perpassa pela adoção de conceitos e ferramentas de inovação gerencial vocacionadas ao propósito de atender o cidadão, seja pela maior velocidade na resolução dos conflitos, seja pela melhor qualidade no serviço público prestado.

Inovação gerencial (IG) — que também pode ser chamada inovação organizacional ou inovação estratégica — é definida neste trabalho como uma novidade ou melhoria, de natureza analógica ou digital, desenvolvida dentro de um planejamento estratégico, com aplicação de métodos e técnicas de gestão definidos, que gera valor efetivo para indivíduos, coletividades ou organizações, com aplicações no mercado ou em benefício da sociedade.

Segundo o Manual de Oslo (2018), publicado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), os principais componentes do conceito de inovação incluem o papel do conhecimento como base para a inovação, novidade e utilidade, e a criação ou preservação de valor com o objetivo presumido da inovação. Assim, uma IG é um produto ou processo organizacional novo ou melhorado (ou a combinação deles) que difere de modo significativo dos produtos ou processos anteriormente introduzidos no mercado ou posto em uso em uma organização.

Para Drummond (2018), os modelos de IG devem seguir pelo menos quatro pilares: estratégia, execução, ferramentas e métricas/indicadores/resultados. A estratégia possibilita que a inovação incremental (aperfeiçoamentos), a inovação radical (novos produtos e serviços) e até mesmo a inovação disruptiva⁴ sejam efetivamente úteis para gerar valor social e crescimento contínuo do serviço, sistematizando sua aplicação prática desde a concepção até a implementação e testagem dos modelos inovadores.

Na administração pública, analisando-se a obra de Agune (2019), a articulação da IG com a eficiência pode ser vista a partir de uma mudança de mentalidade em seus níveis estratégico, tático e operacional: a) no nível estratégico é necessário criar mecanismos e políticas públicas que dialoguem com as peculiaridades da sociedade do conhecimento;

b) no plano tático é recomendável o uso de métodos, técnicas gerenciais e tecnologias adequadas, além de ampla requalificação das competências do servidor público; c) no plano operacional impõe-se garantir a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas, com a rápida ampliação do acesso à internet, inclusive a partir de dispositivos móveis, estimulando acesso e cooperação da população, alterando a forma de entrega de serviços aos cidadãos.

Ainda segundo o autor (AGUNE, 2019), uma gestão pública eficiente deve adotar um conjunto articulado de procedimentos de estímulo à inovação que incluem: a) definição de estratégia e objetivo; b) estabelecimento de governança para inovação; c) alocação de recursos financeiros; d) alocação de pessoas; e) promoção da gestão do conhecimento; f) estímulo à geração de ideias (insights); g) estabelecimento de processos e estruturas claras para implementação da inovação; h) definição de métricas e recompensas; i) oxigenação da cultura organizacional; j) adoção de metodologias colaborativas.

Quanto à adoção de um modelo gerencial inovador especificamente no Poder Judiciário, Zaroni (2019) destaca a necessidade de um amplo programa de gestão e inovação que assegure a inovação não apenas pontual e voluntária, mas sobretudo diária e em todos os pontos da administração, com o apoio da alta gestão dos tribunais (nível estratégico). Ainda segundo a autora, é importante diagnosticar problemas, mapear processos, planejar o futuro, compartilhar conhecimento, alocar recursos orçamentários, promover gestão de dados e transparência, evidenciando fundamentalmente a cooperação/interação, multidisciplinaridade, horizontalidade.

Nesse sentido, Piccoli (2018) acentua que a IG requer metodologia útil ou suficiente para transformar a cultura organizacional com criatividade por meio de métodos ágeis de gestão⁵ (*Agile Management*), que servem de ferramentas de apoio aos processos de trabalho capazes de gerar soluções inovadoras de forma rápida e certa, criando também um cenário mais otimista no que se refere às soluções dos problemas do Poder Judiciário.

Essas visões delineiam a necessidade de se instituir na jurisdição — e no Sistema de Justiça — uma estratégia de gestão da inovação que pretenda implementar, nos níveis

4 A inovação disruptiva representa uma verdadeira mudança de paradigma que impacta e altera toda a lógica de entrega de produto e serviço para o mercado ou para a sociedade, tornando-a bem mais acessível e disponível.

5 Assim denominadas, na área de gestão de projetos, como métodos de desenvolvimento de produtos e serviços com inspeção e adaptação frequentes, orientados pelo incentivo do trabalho em equipe, auto-organização (equipes ágeis são auto-organizadas), intensa comunicação, foco no usuário e entrega de valor.

estratégico e tático, ações projetadas para execução no nível operacional que utilizem ferramentas baseadas em métodos ágeis, como o *design thinking* (pensamento inspirado no *design*), dentre vários outros.

O mapeamento de recursos materiais, humanos e financeiros indica as necessidades para fins de aplicação dos métodos ágeis dentro do planejamento estratégico, com foco na inovação gerencial e na tecnologia da informação, visando aperfeiçoar a eficiência do serviço judiciário a partir da gestão por competências e do propósito organizacional.

É nesse sentido que se observa a interface eficiência/inovação: quanto mais inovadora a gestão pública — e por conseguinte a gestão judiciária — mais eficiente se torna o serviço público. A temática da eficiência no Sistema de Justiça por meio da tecnologia, da inovação e *design* organizacional fortalece os conceitos de democracia participativa, governança e cultura organizacional, bem como, no âmbito gerencial, consolida as experiências dos laboratórios de inovação e dos centros de inteligência no cotidiano das unidades jurisdicionais, prestigiando os critérios da celeridade, qualidade, praticidade e alcance social.

Por conseguinte, a consolidação dos Laboratórios de Inovação e Inteligência no âmbito do Poder Judiciário — propósito organizacional do Programa LIODS —, articulada com a interface eficiência/inovação explanada, permite o aumento das capacidades do CNJ para a produção e gestão de dados e pesquisas em temas relacionados à Agenda 2030, contemplando eficácia e responsabilidade social alinhada ao desenvolvimento sustentável.

3 Transparência e tecnologia da informação (TI)

3.1 Considerações iniciais

A Constituição Federal apresenta, desde a redação originária do art. 37, o princípio da publicidade, segundo o qual é dever da Administração Pública o oferecimento de livre acesso às informações acerca dos produtos e serviços públicos prestados, condição essencial para a consolidação de um Estado Democrático de Direito.

A transparência, por sua vez, é um conceito gerencial mais complexo e reforça aquilo que a publicidade, como princípio jurídico constitucional, preconizou, tendo em vista que as informações sobre a gestão pública devem ser não somente disponibilizadas de

forma passiva à sociedade, mas devem também ser claras, abertas, livres e abrangentes a ponto de possibilitar um verdadeiro exercício da democracia participativa, permitindo que os cidadãos, a partir do entendimento da gestão, possam interagir ativamente no debate público, criticando, sugerindo e solicitando intervenções condizentes com seus anseios e objetivos sociais.

A correlação entre publicidade e transparência oferece um ambiente favorável para a governança baseada no conceito de *accountability* (prestação de contas), em busca de uma gestão pública eficiente, eficaz e com efetividade social.

Essa sinergia entre publicidade, transparência, responsabilidade, democracia participativa e governança, por sua vez, é amplamente potencializada a partir do uso da TI e da comunicação social, tendo em vista que as novas tecnologias que surgiram com a sociedade do conhecimento permitem o acompanhamento abrangente da gestão pública.

É o que Dierle Nunes (2020) denomina “tecnologia de interesse público”, ou seja, o estudo e a aplicação de conceitos de tecnologia para promover o interesse público, gerando benefícios para todos e promovendo o bem comum. Segundo o autor, a TI deve ter o propósito de colocar o cidadão como protagonista, partindo de premissas como equidade no uso tecnológico e transparência na modelagem de algoritmos, sempre sob a tutela da responsabilização e prestação de contas (NUNES, 2020).

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução nº 325/2020 do CNJ estabeleceu, dentro da Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2021-2026, os macrodesafios do Poder Judiciário, dentre os quais, na perspectiva de articulação com a sociedade, observase a adoção de estratégias de comunicação e de procedimentos objetivos, ágeis e em linguagem de fácil compreensão, visando à transparência e ao fortalecimento do Poder Judiciário como instituição garantidora dos direitos.

A TI possui destacado papel para o desenvolvimento de uma cultura de transparência na medida em que o desenvolvimento de aplicativos, programas e rotinas digitais de trabalho dinamizam a prestação de serviços públicos, interferindo decisivamente na quantidade, qualidade, velocidade e modo pelo qual se dão as relações entre as pessoas. A TI, articulada estrategicamente com a

comunicação social, possibilita maior rapidez, abrangência e interatividade, características que predominam na sociedade do século XXI.

A conexão da TI com a transparência, sob o viés da estatística, ciência e gestão de dados, jurimetria e comunicação social, pode ser vista de forma clara, no âmbito do Poder Judiciário, dentro do ambiente inovador dos laboratórios de IG.

3.2 Conexão transparência/tecnologia e os laboratórios de inovação do judiciário

A ideia de criar laboratórios de inovação gerencial no Judiciário brasileiro surgiu com o objetivo de identificar problemas que impedem a melhoria da prestação do serviço público judiciário e propor soluções. Nesse sentido, o desenvolvimento de soluções baseadas na análise de dados que expressem de forma clara e intuitiva onde estão concentrados os pontos de estrangulamento do sistema de Justiça é o local de partida para ajudar os gestores a entenderem melhor as deficiências do sistema e a aplicarem as respostas adequadas aos problemas identificados.

O primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário brasileiro, o Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo – IjusLab, foi fundado em 12 de junho de 2017, na Justiça Federal da 3ª Região. Segundo Lima (2019), um dos desafios enfrentados pela equipe de Gestão de Dados do IjusLab foi a ausência de uma cultura organizacional na gestão de dados. Segundo o autor, um dos objetivos da equipe foi coletar e armazenar de forma eficiente os dados e disponibilizá-los para a Administração convertê-los em informação útil aos gestores.

Para Coelho (2019), a aplicação de técnicas de ciência de dados no IjusLab está permitindo o melhor tratamento dos dados, desde sua coleta até a tomada de decisão, criando uma espécie de radiografia da aplicação do direito, o que favorece sobremaneira a aplicação da transparência na gestão judiciária, seja para o sistema de Justiça, seja para a sociedade como um todo.

Pelo uso da estatística, chega-se à transparência, por exemplo, ao se saber quais áreas da Justiça são mais demandadas ou quais os motivos que levam as pessoas a se dirigirem até o Judiciário em busca da resolução dos seus conflitos, o que permite compreender de que forma o Poder Judiciário está estruturado.

É necessário ir além e descobrir quais áreas da administração da Justiça estão

deficientes do ponto de vista da prestação jurisdicional efetiva e quais medidas precisam ser tomadas para mudar essa realidade. É nessa perspectiva que a jurimetria pode ter um papel decisivo (BARBOSA, 2019).

O termo “jurimetria” foi utilizado pela primeira vez por Lee Loevinger, em 1949, para definir uma metodologia que une o conhecimento jurídico e os mecanismos eletrônicos computacionais (MOYA GARCIA, 2003; ZABALA; SILVEIRA, 2014; NUNES, 2016; SOUSA, 2019), a fim de investigar de modo objetivo o funcionamento do sistema judiciário por meio de pesquisa empírica, apropriando-se da investigação e conhecimento da realidade (NUNES, 2016; SOUSA, 2019).

Destarte, a jurimetria, sob perspectiva metodológica, serve-se da estatística para estabelecer um elemento de causalidade e investigar um padrão de comportamento dos agentes em estudo, possibilitando inferir comportamentos futuros (NUNES, 2016; SOUSA, 2019). Assim, a jurimetria revela informações preciosas e úteis para o exercício da gestão judiciária de forma transparente. Na verdade, quanto mais houver transparência de dados, mais avançada será a transparência da própria gestão judiciária.

De acordo com Barbosa (2019), trazer para a análise do direito métodos e técnicas de jurimetria, por meio da escolha e organização de indicadores estatísticos que sejam capazes de identificar, delinear e modelar padrões e tendências jurisprudenciais possibilita o alcance da eficácia concreta das leis e de sua aplicação quando das decisões judiciais e, a partir dessas verificações, proporciona o desenvolvimento de programas e estratégias de aprimoramento para uma atuação jurisdicional mais eficiente.

O aperfeiçoamento do uso de indicadores estatísticos na administração judiciária tem sido o grande desafio nos últimos anos. O CNJ, como órgão centralizador dos dados judiciais, responsável pelo recebimento e publicação destes, tem acompanhado o desenvolvimento e a implementação nos tribunais brasileiros de diversas ferramentas que se baseiam na aplicação da ciência de dados e da inteligência artificial (IA) como caminho para responder ao crescimento exponencial das demandas da sociedade por justiça (INTE-LIGÊNCIA&INOVAÇÃO, 2019).

De acordo com a 16ª edição do relatório Justiça em Números (CNJ, 2020c), o Poder Judiciário finalizou o ano de 2019 com 77,1 milhões de processos em tramitação, que

aguardavam alguma solução definitiva. O relatório apontou o aumento da produtividade média dos juizes, a maior dos últimos onze anos, com média de 2.107 processos baixados por magistrado. Por outro lado, a litigiosidade no Brasil permanece em alta e crescente, com um aumento de 6,8% em relação ao ano de 2018, com o ingresso de 30,2 milhões de processos.

O resultado positivo dos indicadores de desempenho é fruto de políticas adotadas pelo CNJ, a exemplo das Metas Nacionais e Prêmio CNJ de Qualidade, que objetivam buscar a excelência na gestão e incentivar o aprimoramento da prestação jurisdicional (CNJ, 2020c). No entanto, é necessário avançar no desenvolvimento de soluções e análise de dados, pois ainda se está diante de um judiciário altamente congestionado, que carece de aprimoramentos em busca de eficiência e transparência.

A produção de dados e estatísticas judiciais que possam ser livremente acessados somente é possível a partir da utilização de instrumentos de tecnologia da informação e de sistemas integrados que sejam fontes confiáveis de informações, que possibilitem orientar novos estudos e otimização de práticas voltadas para a melhoria dos serviços prestados pela justiça. Nesse sentido, a tecnologia é utilizada não somente para a produção de informação sobre as atividades judiciais, mas também como mecanismo de acesso à Justiça (OLIVEIRA e CUNHA, 2020).

A implementação, o uso e o desenvolvimento de tecnologia do Poder Judiciário é um foco importante de atuação do CNJ. Em 2020, o CNJ lançou a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud, que é uma ferramenta que permitirá guardar, em uma única base de dados, informações detalhadas a respeito de cada processo judicial. Esse novo produto do CNJ é um marco para a gestão de dados do Poder Judiciário, pois permitirá a construção de novas análises e diagnósticos, com maior segurança e transparência dos dados (CNJ, 2020c).

A Resolução nº 331/2020 do CNJ, que institui o DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (SIESPJ), disponibilizará consulta aos metadados por meio de uma Interface de Programação de Aplicativos (*application programming interface* – API) pública, composta por um conjunto de instruções e padrões de sistema que possibilitam interação de dados, gerando maior segurança e agilidade entre os mais diversos sistemas e aplicações. Nesse

sentido, as pesquisas desenvolvidas pelo CNJ abrem caminhos para a implementação da inteligência artificial na classificação dos processos e identificação de demandas repetitivas (ANOREG, 2020).

É nesse momento que a IA pode agregar métodos e técnicas de jurimetria na identificação de fatores que geram o problema da morosidade do Judiciário (BARBOSA, 2019), contribuindo com a transparência necessária para agilizar o andamento de processos e eliminar ações repetitivas no sistema judicial.

Para combater o grande volume de ações judiciais, muitos tribunais brasileiros estão investindo no uso da tecnologia, especialmente da IA, com o objetivo de aumentar a produtividade por meio do uso de ferramentas para tarefas diferentes, desde a classificação de processos judiciais até a elaboração de recomendações para uma decisão judicial (SIPA, 2020).

Em maio de 2020, um grupo de pesquisadores da Escola de Administração Pública Internacional da Universidade Columbia (SIPA) publicou um estudo sobre o uso de inteligência artificial no Judiciário brasileiro. O grupo relacionou as ferramentas de IA desenvolvidas pelos tribunais brasileiros, conforme descrito na tabela abaixo:

Tabela 1: Lista de Ferramentas de Inteligência Artificial existentes no Judiciário Brasileiro.

Entidade	Ferramenta	Tarefa
Tribunais Superiores		
Supremo Tribunal Federal (STF)	Victor	Visa simplificar o reconhecimento de padrões em textos jurídicos (geralmente em documentos PDF) usados pelo STF. Essa ferramenta foi criada em parceria com uma equipe da Universidade de Brasília (UnB).
Superior Tribunal de Justiça (STJ)	Sócrates	Identificar de forma automática cada recurso encaminhado ao STJ e seu julgamento anterior, recomendar recursos legislativos, precedentes judiciais e ações (a decisão final será sempre tomada por um Ministro do STJ).
Tribunais Estaduais		
Tribunal de Justiça do Acre (TJAC)	LEIA	Ferramenta, vinculada ao sistema de gestão processual SAJ, que lê PDFs e tenta conectar cada ação com precedentes em tribunais superiores. Outros tribunais que utilizam o SAJ, como o TJSC e o TJSP, também estão criando modelos semelhantes.
Tribunal de Justiça de Alagoas (TJAL)	Hércules	É usada para evitar que um servidor execute tarefas repetitivas, como classificar se um documento é uma solicitação para bloquear bens, citar uma parte interessada ou suspender o processo. Essa ferramenta foi criada em parceria com uma equipe da Universidade Federal de Alagoas.
Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG)	Radar	Identifica e separa recursos jurídicos que tratam das mesmas questões ou têm precedentes no Superior Tribunal de Justiça ou na Resolução de Incidentes de Demandas Repetitivas (IRDR).
Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE)	Elis	Confere e apresenta documentos, dados e datas de ações judiciais aos juízes que estão julgando um caso.
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte (TJRN)	Poti, Clara, Jerimum	O <i>Poti</i> realiza o bloqueio e desbloqueio de contas e emite certificados relacionados ao Bacenjud, sistema que conecta o TJRN ao Banco Central e outras entidades financeiras. <i>Clara</i> ainda está em teste, mas lerá documentos e recomendará tarefas que serão aprovadas por um servidor; e <i>Jerimum</i> , que também está em teste, categorizará e classificará os processos.
Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO)	SINAPSES	Foi utilizado inicialmente como uma ferramenta capaz de otimizar o desempenho de tarefas repetitivas e garantir maior segurança jurídica. Agora está sendo transformado em uma estrutura em que diferentes tribunais podem colaborar com algoritmos.

Fonte: SIPA, 2020.

O Poder Judiciário brasileiro está construindo para si uma nova narrativa, baseando-se na aplicação e uso da TI, da ciência de dados e da inteligência artificial com o objetivo de promover a tutela jurisdicional de forma eficiente e efetiva. Entretanto, é necessário que os tribunais brasileiros e o próprio Conselho Nacional de Justiça continuem o aprofundamento em estudos jurimétricos, por meio dos Laboratórios de Inovação e dos Centros de Inteligência, para que, por meio da pesquisa empírica e de estudo de casos, compreendam os fatores multivariados que impedem a efetividade da prestação jurisdicional. Isso resultará na promoção de melhorias nas políticas públicas do judiciário, com impactos positivos na vida do cidadão.

Todas as ferramentas de TI e de comunicação social, especialmente aquelas que se servem da ferramenta da inteligência artificial, precisam seguir o princípio constitucional da publicidade, submeter-se às regras deontológicas da transparência de dados,

compreendendo a profundidade do conceito de “tecnologia de interesse público”.

Os Laboratórios de Inovação no Judiciário são os espaços mais adequados para que especialistas de todos os setores possam se envolver na busca de soluções estratégicas para os problemas complexos do sistema de justiça, favorecendo o diálogo e a análise conjunta de dados para, assim, ampliar a transparência na atuação do Poder Judiciário, garantindo o acesso à Justiça por meio de instituições mais eficazes, responsáveis e transparentes, alinhadas com o desenvolvimento sustentável (CNJ, 2020).

4 O LIODS/CNJ e a rede nacional de laboratórios de inovação gerencial e tecnologia da informação e desenvolvimento sustentável

Desde a instituição do iJusPLab, em 2017, a gestão da inovação no Poder Judiciário vem trilhando um caminho promissor e com características marcantes: administração por

meio do conhecimento plural; ampla participação de magistrados, de servidores e da sociedade; empatia na construção de soluções a partir das expectativas dos usuários do serviço; remodelação dos serviços com base nos anseios e necessidades de seus usuários; experimentação prévia das novas ideias com o fim de promover o constante aprimoramento da prestação jurisdicional, seguindo os avanços tecnológicos, acadêmicos e sociais (NEVES JUNIOR, 2019, p. 99).

Os Laboratórios de Inovação e Centros de Inteligência do Poder Judiciário possuem características singulares, dentre as quais a adoção de um modelo mental de jurisdição cooperativa, em uma perspectiva interinstitucional, sistêmica e global que enfatiza os conceitos de acesso à Justiça, a eficiência na prestação jurisdicional e os meios adequados de solução de conflitos. Além disso, adotam ainda um modelo de governança judiciária baseado em inovação estratégica, com métodos ágeis de gestão, especialmente o design thinking, o que na prática integra profissionais de vários campos de atuação a fim de elucidar problemas, tendo como base a empatia, a cooperação e a experimentação.

Outras características dos Laboratórios de Inovação e Centros de Inteligência do Poder Judiciário são o uso de tecnologias da informação analógico-digitais, alinhadas com as necessidades da sociedade do século XXI e úteis ao desenvolvimento da atividade jurisdicional; os fluxos de comunicação interna e externa, com ênfase na gestão de dados judiciais e no estabelecimento de uma interface genuinamente interativa entre Judiciário e sociedade; a prioridade na difusão do conhecimento técnico-científico e na educação corporativa voltada à capacitação de usuários internos e externos, importante passo para o percurso de um trabalho inovador, com participações colaborativas, porquanto pessoas engajadas multiplicam ideias, projetos e soluções.

Em 21 de agosto de 2019, por meio da Portaria nº 119/2019, o Conselho Nacional de Justiça instituiu o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS, com a finalidade de institucionalizar o uso da inovação e da inteligência artificial. O LIODS tem como desafio unir os laboratórios de inovação e os centros de inteligência já existentes no Judiciário brasileiro para criar, assim, uma rede de colaboração entre seus agentes (CNJ, 2020).

O advento do LIODS/CNJ consolidou o movimento nacional de inserção dos temas

Inovação Gerencial e Tecnologia da Informação em centros de criatividade e inteligência localizados nas estruturas dos tribunais brasileiros, o que fortalece, sobretudo, a difusão de conhecimentos ligados à inovação por meio de uma cultura de cooperação, prestigiando a interação e integração nacional na gestão judiciária.

O LIODS está diretamente alinhado à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU, que, com seus ambiciosos 17 objetivos (ODS) e 169 metas interconectadas, aborda os principais desafios de desenvolvimento sustentável enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo.

A Meta 9 instituída pelo CNJ para o ano de 2020 busca integrar a Agenda 2030 ao Poder Judiciário. Para isso, os tribunais devem realizar ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU, de forma cooperativa, integrativa e interativa, compartilhando experiências e alinhando estratégias sob a supervisão do LIODS.

O LIODS tem os seguintes eixos: conteúdos e metodologia de formação para fomento à implantação de Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito do Poder Judiciário desenvolvidos e aplicados em caráter piloto; estratégia de consolidação e sustentabilidade da coordenação nacional dos LIODS desenvolvida; realização de diagnósticos de temas relacionados às ações judiciais e mecanismos de prevenção ao litígio, de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Meta Nacional nº 9 do Poder Judiciário; gestão eficiente do projeto realizada (CNJ, 2020).

Segundo a Portaria nº 119/2019-CNJ, compete ao LIODS: monitorar e promover a gestão judicial processual e administrativa dos dados da Agenda 2030; elaborar e implementar plano de ação com soluções conjuntas e pacíficas voltadas à melhoria da gestão pública, visando evitar judicialização excessiva, e outras agendas de interesse global; dialogar com a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário quando necessário para a difusão da Agenda 2030 da ONU; mapear os programas e projetos desenvolvidos pelas redes de inovação dentro do Judiciário, ligados à pauta global da Agenda 2030; estabelecer conexões entre os Laboratórios de Inovação e os Centros de Inteligência judiciais para o desenvolvimento de projetos conjuntos dentro da Agenda 2030 da ONU; incentivar pesquisas, artigos e estudos sobre os ODS no

Poder Judiciário; abrir espaço para a participação cidadã na concepção de projetos inovadores no Poder Judiciário que contribuam para a efetividade da Agenda 2030 da ONU; apoiar os órgãos do CNJ na busca de soluções para problemas complexos, tomando por base metodologias de inovação e inteligência que considerem a empatia, a colaboração interinstitucional e a experimentação.

Observa-se, assim, o intuito de promover uma gestão judicial estratégica, com soluções cooperativas e mapeamento de programas e projetos desenvolvidos pelas redes de inovação dentro do Judiciário e que sejam ligados à pauta global da Agenda 2030 da ONU. Visa-se, portanto, estabelecer conexões entre os Laboratórios de Inovação e os Centros de Inteligência judiciários de todo o país, para o desenvolvimento de projetos conjuntos dentro da Agenda 2030 da ONU.

Esse objetivo cooperativo alinha-se aos mais modernos conceitos de gestão pública, porquanto consolida uma visão racional, focada em eficácia, efetividade e qualidade dos produtos e serviços, com eficiência humanizada pelo propósito voltado à entrega de valor à comunidade e à sociedade civil, articulando governança, transparência, cidadania, responsabilidade social e desenvolvimento sustentável.

Destaca-se também da leitura dos eixos de atuação e das competências estabelecidas no normativo editado pelo CNJ que uma das principais missões do LIODS é interligar os Laboratórios de Inteligência e Inovação do Poder Judiciário e incentivar as ações do Conselho Nacional de Justiça para que impulse estudos e dados relacionados ao desenvolvimento sustentável, conforme as temáticas estabelecidas pela Agenda 2030 da ONU.

A ideia de uma rede nacional de laboratórios de IG e TI voltada ao desenvolvimento sustentável parte de uma estratégia de consolidação e sustentabilidade da coordenação nacional do LIODS com o intuito de desenvolver conteúdos e metodologia de formação para fomento à implantação de Laboratórios de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) no âmbito do Poder Judiciário.

Essa iniciativa permite que haja uma sincronia principiológica e metodológica bastante útil para o nivelamento e universalização dos conceitos ora explanados. Para além das experiências já desenvolvidas ou em desenvolvimento nos tribunais do Brasil, a rede nacional de laboratórios de IG e TI permite

que haja uma confluência de propósitos que una os laboratórios, criando interfaces entre seus projetos, otimizando o entendimento das Cortes sobre IG e TI, tornando tais linhas de trabalhos mais dinâmicas e orgânicas.

A rede nacional de laboratórios de IG e TI, focada no desenvolvimento sustentável, da forma idealizada pelo CNJ, pretende fomentar uma Justiça mais integrativa, criativa que dialoga de forma horizontal com todos os seus colaboradores e que, por consequência, fará todo esse sistema inovador chegar aos cidadãos, usuários do sistema de Justiça.

A definição do desenvolvimento sustentável como propósito organizacional do LIODS e da rede nacional de IG e TI pode ser exemplificada na atuação do Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, especialmente os trabalhos relacionados com os desastres ambientais de Brumadinho e Mariana e com a pandemia da covid-19, incluindo gestões sobre renda emergencial e teleperícia (CNJ, 2020).

Outro exemplo de atuação em rede do LIODS está no ciclo de atividades relacionadas ao estabelecimento dos planos de ação dos tribunais quanto ao cumprimento efetivo da Meta 9 do CNJ para 2020. Nesse sentido, ciclos de debates foram instituídos pelo LIODS com o objetivo de estimular a adoção de atividades gerenciais alinhadas com os objetivos sustentáveis da ONU.

O ato de pensar em inovação no sistema jurídico brasileiro por meio dos Laboratórios de IG e TI sinaliza que o Judiciário brasileiro tem interesse em acompanhar as transformações sociais, mostrando que está disposto a se readaptar para suprir os novos anseios que lhes são apresentados. Isso contempla não somente a inovação gerencial — que está no próprio “DNA” dos laboratórios — mas também a eficiência enquanto princípio constitucional, diretriz legal e orientação normativa, e a eficiência enquanto postulado gerencial, pautada na incrementação da produtividade com correlata diminuição de desperdício de recursos de toda ordem, enfatizando o caráter de efetividade social e sustentabilidade.

Quando o Judiciário trabalha em rede cooperativa — tal como na Rede Nacional de Laboratórios de IG e TI voltada ao desenvolvimento sustentável, do LIODS/CNJ —, apostando em tecnologia, vê-se que de fato existe movimentação para a resignificação do Poder Judiciário, tornando-o menos engessado e mais moderno e ágil. Mais que

isso, os processos tecnológicos, o desenvolvimento de sistemas e aplicações, o acesso a informações parametrizadas pela estatística e pela jurimetria, com a política de gestão de dados abertos e publicidade, apresenta um modelo de gestão de TI comprometido com a transparência.

A Rede Nacional de Laboratórios de Inovação vem avançando no Poder Judiciário brasileiro. Esse novo jeito de gestão compartilhada está presente em diversos órgãos desse Poder, cada um com suas particularidades de demandas e individualidades regionais, mas todos buscando novos caminhos para se desenvolver de forma eficiente, eficaz, socialmente efetiva e responsável.

O fato de o Poder Judiciário e o CNJ incentivarem estudos sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável indica que a Justiça está comprometida em buscar soluções para os problemas atuais e empregar um propósito institucional em prol do desenvolvimento sustentável. O LIODS tem como propósito unir a rede nacional de laboratórios de inovação que atuam no Judiciário brasileiro, buscando parceria entre eles a fim de tornar o serviço judiciário mais eficiente e mais transparente.

Esses espaços institucionais oportunizam a participação, favorecem o diálogo e a análise conjunta de demandas repetitivas ou com grande repercussão social, analisando dados, inclusive o custo econômico, e permitindo a construção de soluções estratégicas e a ampliação da transparência na atuação do Poder Judiciário, o que garante o acesso à Justiça por meio de instituições mais eficazes e responsáveis.

Ademais, do ponto de vista da transparência, a gestão de dados permite, por meio do uso da estatística, da jurimetria e da comunicação social, que a gestão pública e os serviços públicos possam ser acompanhados pela sociedade de modo interativo, sendo possível contemplar a publicidade das informações do Judiciário e até mesmo interagir com os modelos de governança pública em busca de um propósito organizacional mais alinhado à democracia participativa e à sociedade conectada contemporânea.

5 Considerações Finais

A interface eficiência e inovação gerencial está presente nos laboratórios e centros de inteligência que estão sendo instituídos pelos tribunais brasileiros, posto que as ferramentas de gestão e de inovação estratégica são

essenciais para a reconfiguração da prestação do serviço judiciário no século XXI.

A conexão entre transparência e tecnologia da informação assegura que os mais modernos processos comunicativos e de gestão de dados sejam feitos de forma pública, cristalina e acessível, permitindo inclusive a maior interação entre Poder Judiciário e sociedade, o que é essencial para a consolidação de um conceito de rede nacional de Laboratórios de Inovação Gerencial e Tecnologia da Informação vocacionados à responsabilidade social e ao desenvolvimento sustentável no âmbito do Poder Judiciário.

A articulação dos conceitos de eficiência, transparência e responsabilidade no âmbito do Poder Judiciário e as ferramentas de tecnologia, inovação e design organizacional demonstram que o planejamento estratégico gerencial e de inovação tecnológica, no serviço judiciário, pode contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento sustentável estabelecidos pela ONU por meio da Agenda 2030, sendo o Programa LIODS do CNJ o protagonista dessa empreitada em âmbito nacional, que envolve também diversos tribunais brasileiros em um importante propósito organizacional.

O Programa LIODS é uma referência à luz dos conceitos de eficiência, transparência, inovação, gestão e tecnologia da informação no âmbito dos serviços públicos prestados pelo CNJ ao Poder Judiciário e à sociedade brasileira. As práticas implementadas pelo CNJ a partir do LIODS, em especial a criação de uma rede nacional cooperativa formada por laboratórios de IG e TI que estão em funcionamento nos tribunais brasileiros, fomentam a construção de um serviço público judicial eficiente, eficaz, socialmente efetivo e alinhado ao desenvolvimento sustentável.

A instituição de uma rede nacional de laboratórios de IG e TI maximiza o potencial de alcance e efetividade das políticas públicas jurisdicionais de responsabilidade social e desenvolvimento sustentável e assegura um nível de engajamento satisfatório, seja pelos magistrados e servidores, seja pela sociedade em geral.

Observa-se, assim, que o Programa LIODS do CNJ estrutura de forma satisfatória o conceito de rede nacional de laboratórios de IG e TI voltada à inserção dos objetivos de desenvolvimento sustentável da ONU como política pública do Poder Judiciário, contemplando os conceitos de eficiência, transparência e responsabilidade social.

O alinhamento estratégico, sob supervisão do Programa LIODS do CNJ, entre os laboratórios de inovação e os centros de inteligência já existentes no Judiciário brasileiro cria uma rede cooperativa, integrada e interativa de agentes com o propósito comum de tornar mais efetivo e eficiente o serviço prestado pelo Poder Judiciário. Para isso, contam com ferramentas de inovação gerencial e tecnologia da informação a fim de identificar os problemas do Sistema de Justiça e propor soluções adequadas.

Além de fortalecer os laboratórios já existentes, o Programa LIODS do CNJ tem disseminado a cultura de inovação para outros tribunais que ainda não possuem seus laboratórios de IG e TI, o que deve ampliar os participantes da rede nacional de laboratórios e, por consequência, as oportunidades de resolução de problemas do Sistema de Justiça a partir da cooperação.

Portanto, ao fomentar a troca de conhecimentos, tecnologias, experiências e boas práticas que tornam o serviço judiciário mais eficiente e transparente, o Programa LIODS contribui para que o Poder Judiciário atenda com mais celeridade e efetividade os anseios daqueles que o buscam e da sociedade em geral, ajudando a tornar concreta no Brasil a Agenda 2030 da ONU e os seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Referências

AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **As Nações Unidas em Brasil**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 20 set. 2020.

AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. Radar da inovação: o que os governos precisam enxergar (Innovation radar: what governments should observe). In: GREGÓRIO, Alvaro; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; JUNIOR, Paulo Cezar Neves (coord.). **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. Blücher, 2019.

ANOREG. **CNJ – DataJud potencializa o acesso a dados do Judiciário**. Disponível em: <https://www.anoreg.org.br/site/2020/08/31/cnj-datajud-potencializa-o-acesso-a-dados-do-judiciario>. Acesso em: 8 set. 2020.

BARBOSA, Ingrid Eduardo Macedo. A jurimetria aplicada na criação de soluções de inteligência artificial, desenvolvidas pelo CNJ, em busca do aprimoramento do Poder Judiciário. **Revista Diálogo Jurídico**, vol. 18, n. 2, p. 9-23, Jul./Dez. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão. **Tomada de Contas nº 022.577/2012-2**. Plenário. Levantamento. Governança e Gestão de Pessoas em Unidades da Administração Pública Federal. Constatação de deficiências significativas na maior parte dos quesitos avaliados. Determinações e recomendações visando a induzir melhorias nos sistemas existentes. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/transparencia/gestgov/pdf-gestao-de-pessoas/acordao_tcu_0644_2014-completo-revisao-acordao-3023_2013. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, 2014.

CAPUCHA, Luís. **Inovação e justiça social**: políticas activas para a inclusão educativa. Sociologia, Problemas e Práticas, n. 63, p.25-55, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – LIODS**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/liods/>. Acesso em: 18 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **LIODS CNJ – Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacao-inteligenica-e-ods/>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Observatório Nacional sobre questões ambientais, econômicas e sociais de alta complexidade e grande impacto e repercussão**. Disponível em: <https://observatorionacional.cnj.jus.br/observatorionacional/>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº 119, de 21/8/2019**. Institui o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986>. Acesso em: 19 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 198**, de 1º/7/2014. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_198_01072014_25032019141511.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325**, de 29/6/2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 10 set. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 331**, de 1º/7/2020. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428>. Acesso em: 10 set. 2020.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**: modelo burocrático de organização. 7. ed. São Paulo: Editora Campus, 2004.

COELHO, Alexandre Zavaglia. Tecnologia e design na justiça brasileira: o pioneirismo do iJusplab. In: GREGÓRIO, Álvaro; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; JUNIOR, Paulo Cezar Neves (coord.). **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. Blücher, 2019.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B. **The New Public Service**: serving, not steering. New York: M. E. Sharpe, 2003.

DENHARDT, Robert B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIERLE, José Coelho. **Virada tecnológica no Direito Processual e tecnologia de interesse público**. Palestra ministrada no 1º Congresso Online do PPGD PUC/MINAS: inovação, tecnologia, IA e Sistema de Justiça – dia 1. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=zKxOWQ2ScMI&t=2659s>. Acesso em: 22 set. 2020.

DRUMMOND, Rivadavia. **Fazendo a inovação acontecer**: um guia prático para você liderar o crescimento sustentável de sua organização. São Paulo: Planeta, 2018.

GREGÓRIO, Álvaro; ZANONI, Luciana O. T.; JUNIOR, Paulo C. **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo:

Blucher, 2019.

INTELIGÊNCIA&INOVAÇÃO. **Judiciário ganha agilidade com uso de inteligência artificial**. Disponível em: <https://inteligenciaeinovacao.com/judiciario-ganha-agilidade-com-uso-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 8 set. 2020.

LIMA, Caio Moysés de. Introduzindo a cultura de inovação tecnológica no Poder Judiciário: a experiência do iJusplab, Parte 1 – a equipe de gestão de dados. In: GREGÓRIO, Alvaro; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; JUNIOR, Paulo Cezar Neves (Coord.). **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. Blücher, 2019.

MÖLTGEN, Katrin. **O gerenciamento democrático da gestão pública** (the democratic management of public management). Administração pública e gestão do Poder Judiciário. Rio de Janeiro, ano 05, nº 15, maio/2012. Disponível em: https://fgvprojetos.fgv.br/sites/fgvprojetos.fgv.br/files/estudo_23.pdf. Acesso em: 4 set. 2020.

MOYA GARCIA, Rodrigo. **La Jurimetría, una breve aproximación**. Santiago, Chile: Universidad de Chile. 2003. Disponível em: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/126835>. Acesso em: 15 jun. 2020.

NUNES, Marcelo Guedes. Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2016.

OLIVEIRA, F.L.; CUNHA, L. G. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, São Paulo, vol. 16, n. 1, março 2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Oslo Manual 2018**: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4th Edition Book Anglais 22 oct. 2019 OCDE, Eurostat Pages: 256. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264304604-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264304604-en>. Acesso em: 18 set. 2020.

PICCOLI, Ademir Milion. **Judiciário exponencial**: 7 premissas para acelerar a inovação e o processo de transformação no ecossistema de justiça. São Paulo: Vidaria Livros, 2018.

SANTOS, Paloma Maria; SELIG, Paulo Maurício. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspect. ciênc. inf.**, Belo Horizonte-MG, v. 19, n. 3, p. 82-97, set. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-99362014000300005-&lng=pt&nrmiso. Acesso em: 20 abr. 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico** [livro eletrônico]. 2 ed., São Paulo: Cortez, 2017.

SIPA. **The future of AI in the Brazilian Judicial System**. Manhattan, United States: The School of International and Public Affairs at Columbia University. 2020. Disponível em: <https://itsrio.org/en/publicacoes/the-future-of-ai-in-the-brazilian-judicial-system/>. Acesso em: 15 set. 2020.

SOUSA, Suzy Brito. **Viés judicial envolvendo grande empresa mineradora na Amazônia: um estudo jurimétrico**. 2019. 25 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém. 2019.

ZABALA, F. J.; SILVEIRA, F. F. Jurimetria: estatística aplicada ao Direito. **Revista Direito e Liberdade**, Natal, v. 16, n. 1, p. 87-103, jan./abr. 2014.

ZANONI, Luciana O. T. A mudança cultural da gestão judicial: inovação como busca da excelência do serviço público (the change of culture of the judicial management innovation: as the basis of the search for excellence in the public service). In: GREGÓRIO, Alvaro; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; JUNIOR, Paulo Cezar Neves (Coord.). **Inovação no judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do poder judiciário**. Blücher, 2019.

Esclepíades de Oliveira Neto

Juiz de Direito, titular do Juizado da Infância e da Juventude – Execução de Medidas Socioeducativas - de Macapá/AP. Professor da Escola Judicial do Amapá. MBA em Liderança, Inovação e Gestão 3.0. Especialista em Processo Civil e Pedagogia Jurídica.

Adriana Moraes de Carvalho

Analista Judiciária do TJAP – Especialidade Estatística, lotada na Assessoria de Planejamento e Organização. Mestre em Estatística pela Universidade Federal do Pará.

Clara Dias Vieira

Assessora Jurídica do TJAP – Lotada na Assessoria de Planejamento e Organização. Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Pará – Cesupa.

Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça: avanços e perspectivas

Trícia Navarro Xavier Cabral

Hiasmine Santiago

Resumo: O presente artigo destina-se ao exame da Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e suas implicações práticas no ordenamento jurídico brasileiro ao longo desses dez anos de vigência, por representar um instrumento que introduziu significativas modificações no contexto do acesso à justiça a partir dos métodos adequados de solução de conflitos, sobretudo na efetividade da prestação jurisdicional.

Palavras-Chave: Resolução nº 125. CNJ. Acesso à justiça. Conflito. Métodos adequados.

Abstract: This article aims to examine Resolution nº 125/2010 of the National Council of Justice (CNJ) and its practical implications in the Brazilian legal system over these ten years of validity as it represents an instrument that introduced significant changes in the context of access to justice through the appropriate methods of conflict resolution, especially in the effectiveness of the jurisdictional provision.

Keywords: Resolution 125. CNJ. Access to justice. Conflict. Appropriate methods.

1. Introdução

O acesso à justiça é objeto de constante estudo no Direito Processual Civil, seja pelo viés de facilitação do ingresso de demandas no Poder Judiciário, seja em razão de sua amplitude - especialmente no Brasil - ter comprometido a efetividade do sistema de justiça.

Contudo, o acesso à justiça, visto por muitos anos como simples sinônimo de se adentrar ao Poder Judiciário para solução de disputas por meio de uma decisão adjudicada pelo juiz, passou a ser revisitado, para contemplar outras formas legítimas de resolução de controvérsias.

A ampliação do escopo do referido direito fundamental objetiva não apenas a redução de processos, mas também disponibilizar ao jurisdicionado o tratamento adequado dos conflitos, por meio de ferramentas que potencializam a atuação das partes como protagonistas de seus próprios litígios e as empodera como titulares de suas soluções.

Neste contexto de mudanças ideológicas, houve a edição da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no ano de 2010, com a implantação da Política Judiciária Nacional de Tratamento adequado de conflitos no âmbito do Poder Judiciário. Trata-se de importante marco legislativo, responsável por atribuir aos tribunais a responsabilidade de disseminar os métodos consensuais de resolução de conflitos, especialmente a conciliação e a mediação.

Dez anos se passaram desde a edição da supracitada legislação e, assim, deve-se fazer uma análise sobre o seu surgimento, suas

mudanças e a influência a outras disciplinas, bem como os principais desafios que ainda obstaculizam a implementação completa da política por ela trazida, a fim de que se consiga obter uma tutela jurisdicional justa, efetiva e adequada.

2. O acesso à justiça à luz da resolução nº 125 do conselho nacional de justiça

O acesso à justiça é alvo de atenção em todo o mundo, estando assegurado tanto em legislação de âmbito global, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos¹, quanto no contexto regional dos Estados Americanos, com a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).²

A temática ganhou relevo no ordenamento jurídico brasileiro após a Constituição Federal de 1988, que trouxe no rol dos direitos e garantias fundamentais a previsão de que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

Contudo, o estudo do movimento pelo acesso à justiça não é novo e remonta aos idos da década de 1970, contexto do Estado

¹ Artigo 10. Todas as pessoas têm direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública julgada por um tribunal independente e imparcial em determinação dos seus direitos e obrigações e de qualquer acusação criminal contra elas. (ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Assembleia Geral da ONU, França, 10 dez. 1948. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em: 15 ago. 2020).

² Artigo 8.1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza. (BRASIL. Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969 – Pacto de San José da Costa Rica. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 15 de ago. 2020).

de bem-estar social, em que se começou a questionar sobre o papel do Estado na sociedade a partir da visualização de novos direitos a serem tutelados e a proteção de direitos coletivos e difusos, exigindo cada vez mais a atuação estatal aos conflitos sociais, o que, indiscutivelmente, reflete em uma maior busca pelo Poder Judiciário.³

Nesse cenário, a nível internacional, destacou-se o Projeto de Florença, formulado por profissionais de múltiplas áreas para estudar o fenômeno do acesso à justiça e o direito processual, com um olhar voltado aos obstáculos enfrentados pela população e a respectiva solução, tendo como principal criação a obra “Acesso à Justiça”, capitaneada por Mauro Cappelletti e Bryant Garth.⁴

Referidos estudos buscaram se dissociar de uma visão teórica e hermética que se obtinha anteriormente com os ideais do liberalismo⁵ e tiveram reflexo no Brasil, com a criação dos Juizados Especiais de Pequenas Causas em 1984 e, mais à frente, com importantes institutos previstos na Carta Constitucional de 1988, especialmente no tocante a direitos e garantias fundamentais.

Nesse contexto, as pesquisas de Garth e Cappelletti trouxeram significativas reflexões que foram difundidas em todo o mundo e são objeto de análise até a atualidade, especialmente com a identificação de “ondas de acesso à justiça”, as quais, em linhas gerais, referem-se a movimentos renovatórios que contribuiriam para o acesso à justiça.

Destacam-se, portanto, três ondas⁶ que, em resumo, consistem em: a) o obstáculo econômico que impede o acesso à justiça e a necessidade de haver assistência judiciária aos pobres; b) a representação dos interesses difusos em juízo, a fim de abranger os direitos coletivos que precisam ser tutelados; e c) “novo enfoque de acesso à justiça”, que busca realizar reformas procedimentais, na estrutura do Poder Judiciário para e na capacitação de pessoas para evitar litígios ou resolvê-los por meio de mecanismos complementares.

A Constituição da República de 1988 procurou contemplar as ondas supracitadas, tendo sua expressão mais evidente no artigo

³ PORTO, Júlia Pinto Ferreira. Acesso à justiça: Projeto Floresça e Banco Mundial. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

⁴ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. Acesso à Justiça. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

⁵ PORTO, Júlia Pinto Ferreira. Acesso à justiça: Projeto Floresça e Banco Mundial. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

⁶ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. Acesso à justiça. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 31-73.

5º, XXXV, levando os juristas a identificarem os gargalos da atividade jurisdicional, bem como suas potenciais soluções.

Registre-se que o princípio do acesso à justiça não deve ser tratado como sinônimo do princípio da inafastabilidade da jurisdição. Isso porque o acesso à justiça compreende todo e qualquer mecanismo pelos quais as pessoas possam solucionar suas contendas, o que não está adstrito apenas ao âmbito judicial e à decisão adjudicada pelo juiz.⁷

De qualquer forma, inegável que a facilitação do acesso à justiça fez aumentar de forma exponencial a busca pelo Poder Judiciário e o seu protagonismo na resolução de disputas, especialmente as envolvendo políticas públicas.⁸

Como consequência, houve um inchaço e um congestionamento da máquina judiciária, cujos reflexos impactam negativamente a celeridade e a eficiência da prestação jurisdicional. Isso porque o jurisdicionado passou a ter apenas um acesso formal à justiça, mas não substancial, pois, embora consiga ajuizar uma demanda, nem sempre alcança o resultado que almeja em tempo razoável, tratando-se de verdadeiro “não acesso”.

Sobre o assunto, Kazuo Watanabe aponta com muita propriedade que: “A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa (grifo do autor).⁹

Nesse passo, o próprio conceito de jurisdição foi revisitado para contemplar a justiça estatal, arbitral e conciliativa.¹⁰

⁷ De acordo com Rodrigo Mazzei e Bárbara Seccato, “[...] não se trata de mero acaso, pois, historicamente, atribui-se ao Poder Judiciário o monopólio da – que se convencionou denominar – justiça. Assim, construiu-se a cultura de que ‘solucionar conflitos’ é acessar o Judiciário fossem sinônimos entre si, e estes fossem equivalentes a obter justiça. Contudo, a estruturação do processo jurisdicional numa lógica combativa não só foi incapaz de tratar os conflitos apresentados pela sociedade, como também contribuiu para ampliar a litigiosidade do ordenamento pátrio”. (MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Rui. Métodos ou tratamento adequados dos conflitos? Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, v. 1, p. 323-350, 2018).

⁸ Nesse contexto, Boaventura Souza Santos menciona que “não se dirige necessariamente ao favorecimento de agendas ou forças políticas conservadoras ou progressistas, assentando-se antes num entendimento mais amplo e mais aprofundado do controle da legalidade, apostando, por vezes, na institucionalização do direito ordinário como estratégia hermenêutica de um garantismo mais ousado dos direitos dos cidadãos (...) e manifesta-se sobretudo em três campos: no garantismo de direitos, no controle da legalidade e dos abusos do poder e na judicialização da política”. (SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2011, p. 22).

⁹ WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 3.

¹⁰ Sobre o tema, cf.: GRINOVER, Ada Pellegrini. Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do

Importante ressaltar que a evolução legislativa foi indispensável para a introdução de uma mudança de mentalidade nos sujeitos processuais, o que paulatinamente contribuiu para o cenário que temos atualmente e, como se verá adiante, ainda não é o ideal, mas já representa um avanço diante do que existia no sistema jurídico.

Relevante caminho trilhado para o incremento de métodos autocompositivos adveio da Lei nº 9.099/1995, que criou os Juizados Especiais e instituiu uma audiência de conciliação obrigatória no início do procedimento para permitir o diálogo entre as partes em momento precoce do processo.

Embora louvável a iniciativa, a qualidade das conciliações foi seriamente comprometida por não haver previsão em relação à capacitação dos profissionais que conduziram as audiências, as quais, na prática, passaram a ser realizadas por pessoas sem qualquer formação ou conhecimento da aplicação da técnica conciliatória. Diante disso, a conciliação nos Juizados Especiais acabou ficando estigmatizada como mera etapa procedimental sem resultados significativos no tratamento do conflito.

No âmbito do Processo Civil de 1973, ocorreram reformas para que o procedimento contemplasse os métodos consensuais de solução de conflitos. Neste ponto, destacam-se a Lei nº 9.245/1995, que introduziu uma audiência obrigatória de conciliação no procedimento sumário, bem como a Lei nº 10.444/2002, que previu a denominada “audiência preliminar”, com a possibilidade de o juiz tentar uma autocomposição entre as partes.

Apesar de representarem um avanço, a audiência no procedimento sumário estava adstrita a hipóteses específicas e não abarcava a totalidade dos processos. Já a audiência preliminar era realizada em momento avançado do processo, posterior às partes apresentarem seus argumentos e contra-argumentos, quando o espaço processual já havia se transformado em verdadeira batalha entre os sujeitos processuais, o que acabou inviabilizando o efeito pretendido pelo legislador.

Outras reformas também vieram para privilegiar um diálogo maior entre as partes, tal como a inserção do inciso IV, do art. 125, que incentiva o juiz a tentar conciliar as partes a qualquer tempo pela Lei nº 8.952/1994, bem como a criação da Lei dos Juizados Especiais também no âmbito federal (Lei nº 10.259/2001).

processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

Para além do contexto do legislativo federal, vê-se que o próprio Poder Judiciário teve a preocupação de melhorias na prestação de seus serviços¹¹. Neste ponto, destaca-se que o Conselho Nacional de Justiça instituiu, no ano de 2006, o “Movimento pela Conciliação”, objetivando fomentar a utilização das ferramentas autocompositivas no âmbito judicial, realizar a capacitação dos servidores do Judiciário, fazer cooperação com demais âmbitos da sociedade, além de criar eventos destinados à solução das controvérsias, tal como a “Semana Nacional da Conciliação”, política que perdura até os dias atuais.

No entanto, foi somente com a edição da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesse, que os tribunais passaram a implementar as mudanças necessárias para que a autocomposição pudesse ganhar espaço.

E, mais adiante, o Conselho Nacional de Justiça editou a Recomendação nº 50, no ano de 2014, a fim de estimular os tribunais a realização de ações voltadas ao fomento da política, por meio de orientações aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos.

Muito embora a Resolução em análise tenha sido um importante passo para a valorização dos métodos adequados de solução de controvérsias, é certo que estes ganharam uma posição de destaque com a incorporação desta política no Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015) e, em conjunto com a Lei de Mediação e as alterações da Lei de Arbitragem, instaurou-se um verdadeiro cenário de Justiça Multiportas no país.¹²

Sem a pretensão de se esgotar o tema, deve-se esclarecer que o termo “Justiça Multiportas” foi inspirado na expressão norte-americana “Multi-Door Courthouse”, que se popularizou após conferência feita por Frank Sander no ano de 1976, cuja ideia fora a de que os tribunais se transformassem em centros de resolução de disputas, com a oferta aos jurisdicionados de diferentes ferramentas de

¹¹ ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Gestão judicial e solução adequada de conflitos: um diálogo necessário. In: CURY, Augusto (Org.). Soluções pacíficas de conflitos: para um Brasil moderno. 1ed. São Paulo: Gen/Forense, 2019, v. 1, p. 169-186.

¹² Para maiores informações, conferir: CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CALMON, Rafael. Justiça Multiportas no Brasil: breve panorama. Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos, v. 1, p. 63-74, 2018 e CABRAL, Trícia Navarro Xavier. O modelo de Justiça Multiportas no Brasil. In: TUPINAMBÁ, Carolina. (Org.). Soluções de conflitos trabalhistas: novos caminhos. 1ed. São Paulo: LTr, 2018, v. 1, p. 193-198.

solução de conflitos.^{13 14}

O CPC/15 estabeleceu um verdadeiro modelo de Justiça Multiportas no país, e o seu artigo 3º¹⁵ é bastante elucidativo quanto a esta opção legislativa. O dispositivo prevê quatro questões importantes: (1) a arbitragem é contemplada como forma adequada de solução de conflitos; (2) o dever de o Estado priorizar a solução consensual; (3) a necessidade de estímulo aos métodos consensuais pelos sujeitos processuais, tais como juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial; e (4) prevê cláusula de atipicidade dos métodos adequados de solução de disputas.

Ademais, destaca-se que, à diferença do texto constitucional, o artigo 3º previu que “não se excluirá da apreciação jurisdicional”¹⁶, e não do Poder Judiciário. A escolha da expressão foi acertada, uma vez que o exercício da jurisdição também pode ser realizado fora do Judiciário, a exemplo da arbitragem.¹⁷

Diante disso, tem-se que a Resolução nº 125/2010, do CN foi a precursora e deu um novo estágio de estímulo dos métodos adequados de resolução de conflitos e, ao lado do CPC/2015, da Lei de Mediação e da Lei de Arbitragem, possui um relevante papel para a multiplicidade de portas de acesso à justiça.

Importante esclarecer que referidos meios não devem ser considerados apenas como forma de redução de número de processos ou de retirar demandas do Judiciário, mas sim como mecanismos legítimos e adequados de resolução de controvérsias e de pacificação social.

Portanto, feita esta breve análise legislativa, passa-se às considerações quanto aos principais aspectos trazidos pela Resolução

em referência, que foram tão relevantes para o ordenamento brasileiro.

3. Principais aspectos da resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça

Conforme já mencionado, a Resolução nº 125/2010 do CNJ¹⁸ trouxe uma nova perspectiva quanto aos métodos de resolução de conflitos no Brasil, uma vez que permitiu que o Poder Judiciário incorporasse outros métodos de resolução de conflitos, e ainda influenciou importantes legislações posteriores.

Assim, o presente tópico se destina a traçar um panorama geral das principais inovações trazidas pela disciplina sob exame, mas sem o exame pormenorizado dos dispositivos.

O primeiro aspecto que deve ser enaltecido foi a instituição de uma política pública para tratamento dos conflitos (art. 1º), o que se mostra relevante tanto no âmbito legislativo, quanto no aspecto de fomentar que os tribunais disponibilizem mecanismos adequados de solução de controvérsias.

Por sua vez a previsão da mediação – e não só da conciliação - consistiu em relevante iniciativa de fomentar o referido método dentro do Poder Judiciário. Antes disso, a mediação só era encontrada na esfera privada ou em projetos públicos pontuais, mas sem grandes adesões.

De acordo com o referido ato normativo, incumbe ao próprio Conselho Nacional de Justiça organizar programa com o objetivo de “promover ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação” e fiscalizar os tribunais na realização das políticas autocompositivas (art. 4º).

Há, ainda, a possibilidade de que haja, para a implementação das ações, a formação de rede envolvendo parcerias com entidades públicas e privadas (art. 5º).

Ademais, também foi determinada aos tribunais a criação de Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Núcleos), responsáveis pela política pública local, bem como pela capacitação, treinamento e atualização de mediadores, conciliadores e demais integrantes do Poder Judiciário, devendo, ainda, gerir e instalar os

¹³ DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos. In: Hermes Zaneti Jr.; Trícia Navarro Xavier Cabral. (Coord.). Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 1.ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. 9, p. 35-66.

¹⁴ Para tratar o tema com mais profundidade, ver: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, v. 9. 1024p

¹⁵ Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.)

¹⁶ Sem grifos no original.

¹⁷ DIDIER JR., Fredie. Comentário ao art. 3º do Código de Processo Civil. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). Comentários ao Código de Processo Civil. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 5.

¹⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. Resolução nº 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. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2020]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156#:~:text=CONFLITOS%20DE%20INTERESSES-,Art.,%C3%A0%20sua%20natureza%20e%20peculiaridade>. Acesso em: 15 ago. 2020.

Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (art. 7º).

A redação original do artigo 8º¹⁹ da Resolução previa a criação obrigatória dos referidos Centros nos locais em que havia mais de cinco unidades jurisdicionais (§ 2º), tendo estipulado o prazo de quatro meses para tanto, a partir da vigência da Resolução, nas Comarcas das Capitais e nas sedes das Seções e Regiões Judiciárias (§ 3º). Nas demais Comarcas, no entanto, fixou-se o prazo de até doze meses.²⁰

Além de promover a devida capacitação dos mediadores e conciliadores, os Núcleos devem manter atualizados os cadastros e regulamentar a remuneração dos profissionais (art. 7º, incisos V e VIII).

Nota-se, portanto, que houve três relevantes inserções na estrutura do Poder Judiciário para fomentar a política de solução de conflitos: a) a criação de Núcleos responsáveis pela gestão local da política; b) a regulamentação de atuação de mediadores e conciliadores; e c) a instauração de um espaço específico aberto aos jurisdicionados para solução dos conflitos (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCS), seja para a realização de sessões de mediação ou conciliação, a depender da natureza da causa, seja para a simples homologação de acordos firmados extrajudicialmente.

Diante disso, vê-se que a Resolução contempla a realização de conciliações e mediações não só nos procedimentos processuais, como também abrange uma fase

¹⁹ Art. 8º. [...] § 2º Os Centros poderão ser instalados nos locais onde exista mais de uma unidade jurisdicional com pelo menos uma das competências referidas no caput e, obrigatoriamente, serão instalados a partir de 5 (cinco) unidades jurisdicionais. § 3º Nas Comarcas das Capitais dos Estados e nas sedes das Seções e Regiões Judiciárias, bem como nas Comarcas do interior, Subseções e Regiões Judiciárias de maior movimento forense, o prazo para a instalação dos Centros será de 4 (quatro) meses a contar do início de vigência desta Resolução. § 4º Nas demais Comarcas, Subseções e Regiões Judiciárias, o prazo para a instalação dos Centros será de 12 (doze) meses a contar do início de vigência deste ato. (BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. Resolução nº 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. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2020]. [Trecho revogado pela Resolução nº 326, de 26 de junho de 2020]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=156#:~:text=CONFLITOS%20DE%20INTERESSES-,Art.%C3%A0%20sua%20natureza%20e%20peculiaridade>. Acesso em: 15 ago. 2020.

²⁰ No caso do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, por exemplo, não houve a instalação em todas as Comarcas e há, atualmente, 12 (doze) CEJUSCs em todo o estado. De acordo com o Anexo I do Código de Organização Judiciária do Estado do Espírito Santo (Lei Complementar Estadual nº 234 de 2002) o Poder Judiciário do estado do Espírito Santo possui 69 Comarcas divididas em dez regiões, no entanto, foram instalados apenas doze CEJUSCs, conforme se verifica no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Espírito Santo. (ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 234, de 18 de abril de 2002. Dá nova redação ao Código de Organização Judiciária do Estado do Espírito Santo. Espírito Santo: Governo do Estado do Espírito Santo, [2015]. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC2342002.html>. Acesso em: 30 ago. 2020 e TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. Contato – Lista de CEJUSCs. Espírito Santo, [20--]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/institucional/nucleos/nupemec/centros-judiciarios-de-solucao-de-conflitos-e-cidadania-cejuscs/contato>. Acesso em: 30 ago. 2020).

pré-processual, para que a parte busque a solução de seu conflito antes mesmo de iniciar um processo judicial (art. 8º, §1º), sendo, pois, uma política que se reveste de caráter preventivo.

Não obstante, os CEJUSCs também são responsáveis pelo exercício da Cidadania, incumbindo-lhes a obrigação de prestar informações e encaminhamentos jurídicos (art. 10), tendo sido estipulado um prazo de doze meses aos tribunais para instalação gradativa destes serviços, caso não consigam fazê-lo imediatamente, conforme redação original do art. 1º, § único.²¹

Por fim, a Resolução determinou a criação de um portal de conciliação (art. 15), de responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça (§ único do art. 15), com a incumbência de publicar diretrizes de capacitação de conciliadores e mediadores e seu respectivo código de ética, compartilhar projetos e ações dos tribunais, bem como artigos, pesquisas e outros estudos, divulgar notícias relacionadas ao tema, dentre outras funcionalidades.

4. As alterações da resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça

Ao longo dos últimos dez anos, observaram-se algumas alterações da Resolução nº 125/2010 do CNJ, objetivando a sua adaptação às novas exigências da própria política nacional.

Em primeiro lugar, pouco tempo depois da Resolução nº 125/2010, no ano de 2013, foi editada a “Emenda 1”, cujas alterações foram mais relevantes nos seus anexos, com a revogação da disciplina sobre “Setores de Solução de Conflitos e Cidadania” e a inserção do Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais.

Mais adiante, sob a influência das novas legislações que formaram o microsistema de métodos adequados de solução de conflitos no Brasil (Lei nº 13.129/2015, que trouxe atualizações na lei de Arbitragem, Lei nº 13.105/2015, que instituiu o Código de Processo Civil, e Lei nº 13.140/2015, que trata da Lei de Mediação), foi necessária nova modificação da Resolução nº 125, o que ocorreu no ano de 2016, por meio da Emenda 02.

²¹ A redação original do parágrafo único do artigo 1º da Resolução nº 125 de 2010 previa que “Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe oferecer 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. Nas hipóteses em que este atendimento de cidadania não for imediatamente implantado, esses serviços devem ser gradativamente ofertados no prazo de 12 (doze) meses”. Contudo, esta redação foi suprimida pela Resolução nº 326 de 2020 do CNJ.

A Emenda 02 trouxe vários dispositivos importantes em virtude da previsão expressa de realização de audiência de conciliação ou sessão de mediação no início do procedimento judicial pelo artigo 334 da Legislação Processual Civil.

Além disso, foi necessário regulamentar os cadastros de mediadores e a parceria com instituições privadas, especialmente após a Lei de Mediação, que trata do tema não adstrito apenas ao âmbito judicial.

Assim, houve a criação do Cadastro Nacional de Mediadores Judiciais e Conciliadores vinculados aos tribunais e sua respectiva avaliação realizada pelos jurisdicionados que se submeterem ao procedimento, o que contribui para eventual escolha futura dos profissionais por quem escolher o método. Também será possível avaliar câmaras e mediadores privados.

Em alinhamento com a disciplina do artigo 169²² do Código de Processo Civil, foi introduzida a possibilidade de parâmetro de remuneração a partir das avaliações das partes, o que é importante para que o facilitador também seja remunerado de acordo com sua atuação.

Nesse sentido, o CNJ editou a Resolução nº 271 no ano de 2018²³, que definiu parâmetros de pagamento dos mediadores e dos conciliadores em níveis remuneratórios (voluntário, básico, intermediário, avançado e extraordinário – art. 2º, § 1º), a depender de sua experiência na área.

A Emenda 02 ampliou, ainda, a obrigatoriedade de instalação dos CEJUSCs, ficando estabelecido que todas as comarcas precisam ser atendidas pelos referidos centros, seja na própria unidade, seja regional, seja itinerante. Ainda em relação ao campo de atuação, também houve a criação do Sistema de Mediação Digital para resolução de conflitos (art. 18-A).

22 Art. 169. Ressalvada a hipótese do art. 167, § 6º, o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça. § 1º A mediação e a conciliação podem ser realizadas como trabalho voluntário, observada a legislação pertinente e a regulamentação do tribunal. § 2º Os tribunais determinarão o percentual de audiências não remuneradas que deverão ser suportadas pelas câmaras privadas de conciliação e mediação, com o fim de atender aos processos em que deferida gratuidade da justiça, como contrapartida de seu credenciamento. (BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 20 ago. 2020).

23 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 271, de 11 de dezembro de 2018. Fixa parâmetros de remuneração a ser paga aos conciliadores e mediadores judiciais, nos termos do disposto no art. 169 do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 – e no art. 13 da Lei de Mediação – Lei nº 13.140/2015. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2780>. Acesso em: 30 ago. 2020.

Importante destacar que a Resolução nº 219 de 2016²⁴ conferiu aos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania a qualidade de unidades judiciárias, o que se revela positivo para que haja o devido remanejamento de servidores para atuação e não prejudique a atividade do local.

A legislação ainda previu que Fóruns de Coordenadores de Núcleos de Conciliação podem firmar enunciados, os quais terão força vinculante, desde que aprovados pela Comissão Permanente de Solução Adequada de Conflitos ad referendum do plenário (art. 12-A, § 2º). Destaca-se, ainda, que, na forma da legislação em exame, os fóruns deverão se reunir de acordo com o segmento da justiça (Federal ou Estadual) (art. 12-A, § 1º).

Houve, também, o reforço nos dados estatísticos para análise quantitativa e qualitativa da atuação da política autocompositiva nos tribunais (art. 13).

A fim de se adequar à legislação pertinente à advocacia, a Emenda 02 fez uma inclusão de um parágrafo no artigo 4º do Código de Ética dos Conciliadores e Mediadores.²⁵

Isso porque o Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil previu, no parágrafo 5º do artigo 48, que é vedada a redução de honorários advocatícios por ocasião de uma solução extrajudicial. Assim, a Emenda previu que incumbe aos Conciliadores e Mediadores criar um ambiente para que não haja a redução dos honorários dos causídicos, caso haja solução pelos métodos adequados.

Além disso, a Emenda 02 trouxe modificações nos Anexos da Resolução. No Anexo I foi regulamentada de forma específica a capacitação dos conciliadores e mediadores, com a previsão de diretrizes para formação do conteúdo programático do curso (Anexo I). O Anexo III, por sua vez, previu um Código de Ética de Conciliadores e Mediadores Judiciais para direcionar a atuação dos profissionais.

24 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo grau e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2274>. Acesso em: 30 ago. 2020.

25 Parágrafo único. O mediador/conciliador deve, preferencialmente no início da sessão inicial de mediação/conciliação, proporcionar ambiente adequado para que advogados atendam o disposto no art. 48, § 5º, do Novo Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil. (Incluído pela Emenda nº 2, de 08.03.16).

Atualmente, a redação foi modificada pela Resolução nº 326 de 2020 trouxe o seguinte enunciado: Parágrafo único. O mediador/conciliador deve, preferencialmente no início da sessão inicial de mediação/conciliação, proporcionar ambiente adequado para que advogados atendam o disposto no art. 48, § 5º, do Código de Ética e Disciplina da Ordem dos Advogados do Brasil de 2015. (Redação dada pela Resolução nº 326, de 26.6.2020).

Recentemente, foi editada a Resolução nº 326 de 2020, a qual atualizou os atos normativos do Conselho Nacional de Justiça, dentre os quais a Resolução nº 125. Nota-se, contudo, que houve apenas alterações formais na redação de determinados dispositivos, mas sem mudanças substanciais, as quais ocorreram, de fato, com a Emenda nº 02.

5. Os principais desafios práticos da política nacional

conforme mencionado, a Resolução nº 125/2010, do CNJ inovou o sistema de solução de conflitos brasileiro. No entanto, mesmo passados dez anos de sua edição, há muitos desafios a serem enfrentados.

Isso porque ainda está muito enraizada na mentalidade da sociedade e dos sujeitos processuais a chamada “cultura da sentença”, expressão utilizada por Kazuo Watanabe para se referir à prevalência da solução contenciosa e adjudicada na solução de conflitos de interesses. Ainda de acordo com o autor, por muito tempo se privilegiou a solução “certo ou errado”, a qual é concentrada na figura do juiz em virtude de uma cultura litigante e paternalista da sociedade^{26,27}, que sempre se volta à autoridade pública como solucionador dos problemas. Assim, não havia, conforme leciona o professor, “qualquer espaço para a adequação da solução, pelo concurso da vontade das partes, à especificidade de cada caso”.²⁸

Referida postura já se iniciava na própria formação do profissional do direito, o qual sempre foi treinado em um modelo combativo de processo, uma vez que a estrutura curricular não oferecia disciplinas sobre os métodos adequados de solução de conflitos.

Ademais, os próprios integrantes do Poder Judiciário não dão o devido impulso aos meios adequados de tratamento de conflito. Vê-se, por exemplo, que a Resolução nº 125 ano entrou em vigor no ano de 2010, mas os tribunais demoraram a encampar a política pública nacional instituída pelo CNJ.

O Tribunal de Justiça do Espírito Santo,

26 SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma revolução democrática da justiça. São Paulo: Cortez, 2011. p. 22.

27 Humberto Dalla Bernardina de Pinho e Karol Araújo Durço bem elucidam sobre o tema e afirmam de que o Estado, ciente de seu fracasso ao atender as necessidades mais básicas da população, forjou a ideia de que o Poder Judiciário deve ter uma posição paternalista em relação ao jurisdicionado. (PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos conflitos no estado democrático de direito. O “juiz hermes” e a nova dimensão da função jurisdicional. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. II, p. 20-54, 2008).

28 WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.). Estudos em homenagem à Professora Ada Pellegrini Grinover. São Paulo: DPJ, 2005.

apesar de ter criado o Núcleo Permanente de Solução de Conflitos no ano de 2011 (Resolução 03/2011²⁹), apenas regulamentou os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania no ano de 2013 (Resolução 17/2013³⁰), com a instalação do órgão no mesmo ano (Ato Normativo 46/2013³¹), e somente após CPC/2015 foram criados outros Centros.^{32,33}

Em relação à remuneração dos conciliadores e mediadores também não houve muito avanço no Brasil. Na região sudeste, somente os Estados do Rio de Janeiro³⁴ e de São Paulo³⁵ regulamentaram o assunto, ao passo que Espírito Santo e Minas Gerais³⁶ se utilizam de voluntários e não regulamentaram o tema, mesmo após o Conselho Nacional de Justiça ter traçado os parâmetros por meio da Resolução nº 271/2018.

Além disso, no âmbito judicial, verifica-se um descrédito por parte da própria

29 ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Resolução nº 03, de 24 de janeiro de 2011. Institui o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, 2011. [Alterada pela Resolução nº 19, de 17 de abril de 2012]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/2017/02/16/resolucao-no-032011-publ-em-24012011/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

30 ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Resolução nº 17, de 13 de abril de 2013 [Republicada em 15 de abril de 2013]. Disciplina a instituição de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo nos termos da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2013. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/2016/07/06/resolucao-no-0172013-disp-13042013>. Acesso em: 25 ago. 2020.

31 ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Ato Normativo nº 46, de 23 de abril de 2013. Autoriza a instalação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Vila Velha/ES, nos termos da Resolução TJES 17/2013, publicada no DJ do dia 15/04/2013. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, [2014]. [Revogada pelo Ato Normativo nº 04, de 12 de janeiro de 2015]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/2016/06/27/ato-normativo-no-0462013-disp-25042013-alterado/>. Acesso em 01 de setembro de 2020.

32 ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Ato Normativo nº 04, de 12 de janeiro de 2015. Autoriza a instalação do 1º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, nos termos da Resolução nº 17/2013 – TJES, publicada no DJ do dia 15/04/2013. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2015. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/004-instala-lo-centro-judiciario-de-solucao-de-conflito-e-cidadania-do-pjes-disp-14012015>. Acesso em: 25 ago. 2020.

33 Atualmente, o 1º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania do Poder Judiciário do Espírito Santo é denominado “CEJUSC Justiça Restaurativa”, por força do Ato Normativo Conjunto nº 007, de 24 de abril de 2019.

34 RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e Corregedoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro. Ato normativo conjunto nº 73, de 14 de março de 2016. Dispõe sobre o cadastro dos conciliadores, mediadores e das câmaras privadas de conciliação e mediação bem como a remuneração que farão jus. Rio de Janeiro: Presidência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e Presidência da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/10136/1077812/ato-normativo-73-2016.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

35 SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Resolução nº 809, de 20 de março de 2019. Estabelece regras para remuneração de mediadores. São Paulo: Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Resolucao809-2019.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

36 De acordo com o sítio eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o trabalho de conciliação é feito por voluntários. (ONDE posso obter informações sobre Conciliadores nos Centros Judiciários? Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Minas Gerais, [20-]. “Perguntas Frequentes”. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/perguntas-frequentes/onde-posso-obter-informacoes-sobre-conciliadores-nos-centros-judiciarios.htm#X0hr88hKhPY>. Acesso em: 25 ago. 2020).

magistratura na adoção dos métodos adequados de solução de conflitos, uma vez que se vê frequentemente a dispensa da audiência inicial de conciliação/mediação, prevista no art. 334, sob o fundamento de ausência de estrutura e da descrença de que as referidas técnicas terão efetividade na solução dos litígios, embora seja norma cogente³⁷. Contudo, o ato supracitado não está na esfera de disponibilidade do juiz e se trata de direito processual do jurisdicionado à utilização dos métodos consensuais, tendo o Código autorizado a sua dispensa apenas quando o direito não admitir autocomposição ou quando as duas partes se manifestarem expressamente sobre o desinteresse em utilizar esta via.

Sobre a mudança de postura dos profissionais do direito, destaca-se que houve uma relevante contribuição do Ministério da Educação, o qual incluiu a conciliação, a mediação e a arbitragem como disciplinas obrigatórias nos cursos de direito de todo o país, conforme Resolução CNE/CES 5/18, oriunda do Parecer 635/18, homologado pela Portaria 1.351/18 do MEC. Isso significa que os futuros estudantes de Direito conhecerão novas ferramentas de solução de conflitos e terão novas perspectivas profissionais e de mercado.

Trata-se, pois, de uma cultura que deverá ser cada vez mais difundida no país, na medida em que a mudança de mentalidade dos sujeitos processuais quanto à utilização dos métodos for se tornando mais ampla e efetiva.

6. Reflexões Finais

A evolução legislativa em torno dos métodos adequados de solução de conflitos foi essencial para o início de um novo formato de acesso à justiça no Brasil, que contempla diferentes ferramentas e ambientes de resolução de disputas, constituindo o que se denomina de Justiça Multiportas.

Contudo, a Resolução nº 125/2010 do CNJ constituiu um marco para a introdução de uma nova sistemática de tratamento adequado de conflitos no ordenamento jurídico brasileiro ao prever em detalhes a implantação de espaços específicos para atuação dos métodos consensuais de resolução de conflitos no âmbito do Poder Judiciário, além de dar o devido protagonismo aos mediadores e conciliadores na realização dessas atividades.

Registre que a mediação já vem incidindo em novas matérias, como no âmbito

³⁷ Sobre a questão, conferir: CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A eficiência da audiência do art. 334 do CPC. Revista de Processo, v. 298, p. 107-120, 2019.

empresarial, tendo o CNJ editado a Recomendação nº 58 em 2019, recomendando a utilização do referido método em demandas de recuperação judicial e falimentares.³⁸

Assim, embora ainda haja resistência e dificuldades estruturais no desenvolvimento dos institutos, o fato é que, atualmente, a política vem cada vez mais sólida, especialmente em razão dos bons resultados experimentados pelos jurisdicionados,

O contexto atual da pandemia ocasionada pelo novo coronavírus (COVID-19) demonstrou de forma cristalina a relevância da consensualidade na resolução dos conflitos.

Isso porque as políticas de distanciamento social implantadas para evitar eventual contágio da doença refletiram diretamente nas relações contratuais³⁹, que, inevitavelmente, passaram a sofrer revisões, de acordo com os efeitos sofridos por cada integrante da relação jurídica. Diante disso, o caminho recomendável foi a tentativa de autocomposição, a fim de que as partes tivessem suas situações equacionadas de modo célere.

Além disso, também foi potencializado o uso das plataformas online de resolução de disputas, como o site do consumidor.gov⁴⁰, o qual já vinha sendo utilizado antes da pandemia e poderá ser ampliado mediante parceria com os tribunais. No Espírito Santo, o Instituto Estadual de Defesa e Proteção ao Consumidor (Procon) criou uma ferramenta online para o consumidor registrar suas reclamações⁴¹. São iniciativas que resolvem os conflitos e evitam a judicialização.

Destacam-se, ainda, as câmaras de mediação privadas online que também podem ser utilizadas, em parceria com os tribunais. O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por exemplo, já possui uma Câmara de Mediação Online credenciada, conforme se verifica em seu sítio eletrônico.⁴²

³⁸ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. Recomendação nº 58, de 22 de outubro de 2019. Recomenda aos magistrados responsáveis pelo processamento e julgamento dos processos de recuperação empresarial e falências, de varas especializadas ou não, que promovam, sempre que possível, o uso da mediação. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3070>. Acesso em: 30 ago. 2020.

³⁹ MIGALHAS. O coronavírus e os contratos - Extinção, revisão e conservação - Boa-fé, bom senso e solidariedade. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/322919/o-coronavirus-e-os-contratos-extincao-revisao-e-conservacao-boa-fe-bom-senso-e-solidariedade>. Acesso em: 30 ago. de 2020.

⁴⁰ A plataforma pode ser acessada no endereço eletrônico: <http://www.consumidor.gov.br>.

⁴¹ RIBEIRO, Amanda. SOARES, Deborah. Atendimento Eletrônico: consumidores podem registrar reclamações pela Internet. Espírito Santo. 21 dez. 2016. Disponível em: <https://procon.es.gov.br/atendimento-eletronico-consumidores-podem-reg>. Acesso em: 30 ago. 2020.

⁴² TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. Câmaras Privadas Cadastradas. Rio de Janeiro, [20-]. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/mediacao/camara-pri>

Os tribunais, portanto, devem se adaptar à realidade social e investir no uso de tecnologia para aprimorar os seus serviços. Sobre o tema, medidas já vêm sendo implantadas, como realização de mediações e conciliações por videoconferência, por meio do acesso ao sistema Webex Cisco disponibilizado pelo CNJ⁴³ ou por convênios com outras plataformas disponíveis no mercado⁴⁴. Assim, imperiosa se mostra a necessidade de capacitação dos servidores para utilização de plataformas como estas, especialmente após a pandemia.

Ademais, o CNJ editou recentemente a Resolução nº 332⁴⁵, que disciplina o uso da inteligência artificial no âmbito do Poder Judiciário, especialmente em virtude do crescimento dos chamados “robôs” nos tribunais, tais como o “Athos” e o “Sócrates” do Superior Tribunal de Justiça⁴⁶ e o “Victor” do Supremo Tribunal Federal.⁴⁷

Vê-se que a tecnologia vem expandindo não só para os Tribunais Superiores, como também para os Tribunais Estaduais, como o “Radar” do Tribunal de Justiça de Minas Gerais⁴⁸ e o “Hércules” do Tribunal de Justiça

de Alagoas⁴⁹, tendência esta que merece e deve ser ampliada para todo o Brasil. O uso da inteligência artificial permite, por exemplo, a coleta de dados dos principais assuntos que chegam aos tribunais e a organização das informações por temática, inclusive com a disponibilização de minutas de decisão, propiciando a otimização das atividades judiciárias.⁵⁰

Verifica-se, pois, que a tecnologia pode ser visualizada como uma aliada aos métodos de solução de conflitos e estes possibilitarão ainda mais o protagonismo da população na resolução de seus conflitos, considerando que grande parte dos brasileiros já têm acesso à internet.⁵¹

Portanto, pode-se afirmar que o ordenamento jurídico brasileiro está amparado com instrumentos e eficazes de resolução de disputas, bem como por setores públicos e privados destinados ao tratamento adequado dos conflitos, cabendo aos destinatários desses benefícios prestigiarem a política nacional.

Referências

ÁVILA, Henrique; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Gestão judicial e solução adequada de conflitos: um diálogo necessário. In: CURY, Augusto (Org.). *Soluções pacíficas de conflitos: para um Brasil moderno*. 1ed. São Paulo: Gen/Forense, 2019, v. 1, p. 169-186.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. *Recomendação nº 58, de 22 de outubro de 2019*. Recomenda aos magistrados responsáveis pelo processamento e julgamento dos processos de recuperação empresarial e falências, de varas especializadas ou não, que promovam, sempre que possível, o

49 FARIAS, Roberta. Inteligência artificial deve realizar em minutos análise processual que levaria meses. Tribunal de Justiça de Alagoas, Alagoas, [2020]. Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/comunicacao2.php?pag=verNoticia¬=16361>. Acesso em: 31 ago. 2020.

50 JUDICIÁRIO ganha produtividade e agilidade com Inteligência Artificial. 30 out. 2019. [s. l.]. Disponível em: <https://lawinnovation.com.br/judiciario-ganha-produtividade-e-agilidade-com-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

51 Segundo dados estatísticos do Instituto Nacional de Geografia e Estatística, a internet chega a oito em cada dez domicílios do país, sendo utilizada em quase 80% destes no ano de 2018. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal em 2018. [Brasília, DF]. [2020]. ISBN 978-85-240-4527-1. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020).

vada-cadastrada. Acesso em: 30 ago. 2020.

43 O Sistema Nacional de Videoconferência foi criado pela Resolução nº 105, de 06 de abril de 2010 do Conselho Nacional de Justiça, no entanto, sua utilização foi imperiosa na atual fase de Pandemia, com a necessidade de realização de audiências por videoconferência em todos os tribunais em razão do distanciamento social. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Sistema Nacional de Videoconferência. Brasília, DF. [20-]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-videoconferencia>. Acesso em: 30 ago. 2020).

44 O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, por exemplo, fez uma parceria com o sistema “Mediação Online – MOL” (www.mediacaoonline.com) para realização de mediações na rede mundial de computadores. A Portaria nº 01, de 22 de abril de 2020 do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do TJES instituiu um projeto-piloto para realização de sessões on-line de mediação e conciliação em assuntos relacionados ao período de pandemia do novo coronavírus (Covid-19). (CEJUSCS utilizam nova tecnologia para realizar sessões de mediação online. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, Espírito Santo, 02 jun. 2020. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/cejuscs-utilizam-nova-tecnologia-para-realizar-sesoes-de-mediacao-online>. Acesso em: 01 set. 2020 e ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Portaria nº 01, de 22 de abril de 2020. Institui Projeto Piloto e regulamenta os procedimentos para a realização de sessões de mediação e conciliação on-line nos CEJUSCS, para dirimir os conflitos surgidos no período da pandemia do COVID-19 (novo Coronavírus). Espírito Santo: Supervisão do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2020. Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/955020?view=content>. Acesso em: 01 set. 2020.).

45 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 30 ago. 2020.

46 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Relatório do 1º Ano de Gestão: 2018-2019. [Brasília, DF: Presidência do Superior Tribunal de Justiça], 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portals/SiteAssets/documentos/noticias/Relat%C3%B3rio%20de%20gest%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

47 INTELIGÊNCIA artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF. Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. 30 maio 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>. Acesso em: 30 ago. 2020.

48 PLATAFORMA Radar aprimora a prestação jurisdicional. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Assessoria de Comunicação. Minas Gerais. 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/plataforma-radar-aprimora-a-prestacao-jurisdicional.htm#X0z3dshKhPY>. Acesso em: 30 ago. 2020.

uso da mediação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3070>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. *Resolução nº 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. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2020]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos=-normativos?documento156=#:~:text=CONFLITOS%20DE%20INTERESSES-,Art.,%-C3%A0%20sua%20natureza%20e%20peculiaridade>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. *Resolução nº 219, de 26 de abril de 2016*. Dispõe sobre a distribuição de servidores, de cargos em comissão e de funções de confiança nos órgãos do Poder Judiciário de primeiro e segundo graus e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, [2019]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2274>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. *Resolução nº 271, de 11 de dezembro de 2018*. Fixa parâmetros de remuneração a ser paga aos conciliadores e mediadores judiciais, nos termos do disposto no art. 169 do Código de Processo Civil – Lei nº 13.105/2015 – e no art. 13 da Lei de Mediação – Lei nº 13.140/2015. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2780>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Presidência. *Resolução nº 332, de 21 de agosto de 2020*. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 30 ago. 2020.

BRASIL. *Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992*. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 22 de novembro de 1969 – Pacto de San José da Costa Rica. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm. Acesso em: 15 de ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em:

20 ago. 2020.

BRASIL. *Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [Revogado pela Lei nº 13.105/2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5869impressao.htm. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. *Resolução CNE/CES nº 5, de 17 de dezembro de 2018*. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do Curso de Graduação em Direito e dá outras providências. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/dezembro-2018-pdf/104111-rces005-18/file>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Relatório do 1º Ano de Gestão: 2018-2019*. [Brasília, DF: Presidência do Superior Tribunal de Justiça], 2019. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/portalp/SiteAssets/documentos/noticias/Relat%C3%B3rio%20de%20gest%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2020.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. A eficiência da audiência do art. 334 do CPC. *Revista de Processo*, v. 298, p. 107-120, 2019.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. O modelo de Justiça Multiportas no Brasil. In: TUPINAMBÁ, Carolina. (Org.). *Soluções de conflitos trabalhistas: novos caminhos*. 1ed. São Paulo: LTr, 2018, v. 1, p. 193-198.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier; CALMON, R. Justiça Multiportas no Brasil: breve panorama. *Revista da Federação Nacional de Mediação de Conflitos*, v. 1, p. 63-74, 2018.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988, p. 31-73.

CARLOS, Hélio Antunes. *Microssistema de autocomposição*: possibilidades de um sistema mais participativo. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2019.

CEJUSCS utilizam nova tecnologia para realizar sessões de mediação online. Tribunal de Justiça do Espírito Santo, Espírito Santo, 02 jun. 2020. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/cejuscs-utilizam-nova-tecnologia-para-realizar-sessoes-de-mediacao-online>. Acesso em: 01 set. 2020.

CHAGAS, Bárbara Seccato Ruis. *O Tratamento Adequado de Conflitos no Processo Civil Brasileiro*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Pós-Graduação em Direito Processual, Universidade Federal do

Espírito Santo, Vitória, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). *Sistema Nacional de Videoconferência*. Brasília, DF. [20--]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-videoconferencia>. Acesso em: 30 ago. 2020.

DIDER JR., Fredie. Comentário ao art. 3º do Código de Processo Civil. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo (Coord.). *Comentários ao Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 5.

DIDIER Jr., Fredie; ZANETI JR., Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: Autocomposição em Direitos Coletivos. In: Hermes Zaneti Jr.; Trícia Navarro Xavier Cabral. (Org.). *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos*. 1.ed. Salvador: JusPodivm, 2016, v. 9, p. 35-66.

ESPÍRITO SANTO. *Lei Complementar nº 234, de 18 de abril de 2002*. Dá nova redação ao Código de Organização Judiciária do Estado do Espírito Santo. Espírito Santo: Governo do Estado do Espírito Santo, [2015] Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC2342002.html>. Acesso em: 30 ago. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. *Ato Normativo nº 04, de 12 de janeiro de 2015*. Autoriza a instalação do 1º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania, nos termos da Resolução nº 17/2013 – TJES, publicada no DJ do dia 15/04/2013. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2015. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/004-instala-lo-centro-judicial-de-solucao-de-conflito-e-cidadania-do-pjes-disp-14012015>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. *Ato Normativo nº 46, de 23 de abril de 2013*. Autoriza a instalação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Vila Velha/ES, nos termos da Resolução TJES 17/2013, publicada no DJ do dia 15/04/2013. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, [2014]. [Revogada pelo Ato Normativo nº 04, de 12 de janeiro de 2015]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/2016/06/27/ato-normativo-no-0462013-disp-25042013-alterado/>. Acesso em 01 de setembro de 2020.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. *Portaria nº 01, de 22 de abril de 2020*. Institui Projeto Piloto e regulamenta os procedimentos para a realização de sessões de mediação e conciliação on-line nos CEJUSCs, para dirimir os conflitos surgidos

no período da pandemia do COVID-19 (novo Coronavírus). Espírito Santo: Supervisão do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2020. Disponível em: <https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/955020?view=content>. Acesso em: 01 set. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. *Resolução nº 03, de 24 de janeiro de 2011*. Institui o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, 2011. [Alterada pela Resolução nº 19, de 17 de abril de 2012]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/2017/02/16/resolucao-no-032011-publ-em-24012011/>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça do Espírito Santo. *Resolução nº 17, de 13 de abril de 2013* [Republicada em 15 de abril de 2013]. Disciplina a instituição de Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Espírito Santo nos termos da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça. Espírito Santo: Presidência do Tribunal de Justiça do Espírito Santo, 2013. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/corregedoria/2016/07/06/resolucao-no-0172013-disp-13042013>. Acesso em: 25 ago. 2020.

FARIAS, Roberta. *Inteligência artificial deve realizar em minutos análise processual que levaria meses*. Tribunal de Justiça de Alagoas. Alagoas, 2020. Disponível em: <https://www.tjal.jus.br/comunicacao2.php?pag=verNoticia¬=16361>. Acesso em: 31 ago. 2020.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). Acesso à Internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal em 2018. [Brasília, DF]. [2020]. ISBN 978-85-240-4527-1. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101705_informativo.pdf. Acesso em: 30 ago. 2020.

INTELIGÊNCIA artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF. Supremo Tribunal Federal. Brasília, DF. 30 maio 2018. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>. Acesso em: 30 ago. 2020.

JUDICIÁRIO ganha produtividade e agilidade com Inteligência Artificial. 30 out. 2019. [s. l.]. Disponível em: <https://lawinnovation.com.br/judiciario-ganha-produtividade-e-agilidade-com-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 30 ago. 2020.

LAMACHIA, Claudio. Por uma cultura de direitos, não de litigiosidade. In: CURY, Augusto (Org.). *Soluções pacíficas de conflitos para um Brasil moderno*. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 113-135.

MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Rui. Breve ensaio sobre a postura dos atores processuais em relação aos métodos adequados de solução dos conflitos. *Revista Brasileira de Direito Processual* (Impresso), v. 95, p. 245-270, 2016.

MAZZEI, Rodrigo; CHAGAS, Bárbara Seccato Rui. Métodos ou tratamento adequados dos conflitos?. *Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR*, v. 1, p. 323-350, 2018.

MIGALHAS. *O coronavírus e os contratos - Extinção, revisão e conservação - Boa-fé, bom senso e solidariedade*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-contratuais/322919/o-coronavirus-e-os-contratos-extincao-revisao-e-conservacao-boa-fe-bom-senso-e-solidariedade>. Acesso em: 30 ago. de 2020.

ONDE posso obter informações sobre Conciliadores nos Centros Judiciários? Tribunal de Justiça de Minas Gerais, Minas Gerais, [20-]. "Perguntas Frequentes". Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/perguntas-frequentes/onde-posso-obter-informacoes-sobre-conciliadores-nos-centros-judiciarios.htm#.X0hr88hKhPY>. Acesso em: 25 ago. 2020.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral da ONU em Paris, França, 10 dez. 1948. Disponível em: http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php. Acesso em: 15 ago. 2020.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A Mediação e a necessidade de sua sistematização no processo civil brasileiro. *Revista eletrônica de direito processual*, v. 5, p. 62-94, 2010.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; DURÇO, Karol Araújo. A mediação e a solução dos conflitos no estado democrático de direito. O "juiz hermes" e a nova dimensão da função jurisdicional. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, v. II, p. 20-54, 2008.

PLATAFORMA Radar aprimora a prestação jurisdicional. Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Assessoria de Comunicação. Minas Gerais. 20 jun. 2018. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/plataforma-radar-aprimora-a-prestacao-jurisdicional.htm#.X0z3dshKhPY>. Acesso em: 30 ago. 2020.

PORTO, Júlia Pinto Ferreira. *Acesso à justiça: Projeto Floresça e Banco Mundial*. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico). Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2009.

REICHEL, Luis Alberto. O direito fundamental à inafastabilidade do controle jurisdicional e sua densificação no Novo CPC. *Revista de Processo*, vol. 258. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RPro_n.258.02.PDF. Acesso em: 01 ago. 2020.

RIBEIRO, Amanda. SOARES, Deborah. *Atendimento Eletrônico: consumidores podem registrar reclamações pela Internet*. Espírito Santo. 21 dez. 2016. Disponível em: <https://procon.es.gov.br/atendimento-eletronico-consumidores-podem-reg>. Acesso em: 30 ago. 2020.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e Corregedoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro. *Ato normativo conjunto nº 73, de 14 de março de 2016*. Dispõe sobre o cadastro dos conciliadores, mediadores e das câmaras privadas de conciliação e mediação bem como a remuneração que farão jus. Rio de Janeiro: Presidência do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e Presidência da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://cgj.tjrj.jus.br/documents/10136/1077812/ato-normativo-73-2016.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 22.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. *Resolução nº 809, de 20 de março de 2019*. Estabelece regras para remuneração de mediadores. São Paulo: Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, 2019. Disponível em: <http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Resolucao809-2019.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2020.

SCHRODER, Letícia de Mattos; PAGLIONE, Gabriela Bonini. *Resolução 125 do CNJ e os Novos Rumos da Conciliação e Mediação: será enfim a vez da efetividade da Prestação Jurisdicional?* Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=18a411989b47ed75>. Acesso em: 19 ago. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO.

Contato – Lista de CEJUSCs. Espírito Santo, [20--]. Disponível em: <http://www.tjes.jus.br/institucional/nucleos/nupemec/centros-judiciarios-de-solucao-de-conflitos-e-cidadania-cejuscs/contato>. Acesso em: 30 ago. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. *Câmaras Privadas Cadastradas.* Rio de Janeiro, [20--]. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/institucional/mediacao/camara-privada-cadastrada>. Acesso em: 30 ago. 2020.

WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: *Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos.* Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 3.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: YARSHELL, Flávio Luiz; MORAES, Maurício Zanoide de (Org.) *Estudos em homenagem à Professora Ada Pelegrini Grinover.* São Paulo: DPJ, 2005.

ZANETI JR., H.; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. (Org.). *Justiça Multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos.* 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018. v. 9. 1024p.

Trícia Navarro Xavier Cabral

Pós-Doutora pela Universidade de São Paulo - USP. Doutora em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Mestre em Direito Processual pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES. Juíza Estadual no Espírito Santo. Membro do Comitê Gestor da Conciliação do Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP.

Hiasmine Santiago

Mestranda pelo programa de Pós-Graduação em Direito Processual da Universidade do Estado do Espírito Santo. Pós-graduanda em Direito Empresarial pela Faculdade Damásio de Jesus. Pós-Graduada em Direito Judiciário pela Faculdade Multivix. Mediadora Judicial em formação pela Escola da Magistratura do Estado do Espírito Santo. Assessora de Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

Resultados alcançados pelo projeto Adoce: acordos após ingestão de glicose observados em conciliações judiciais (processuais) e extrajudiciais (pré-processuais)

Aline Vieira Tomás

Resumo: Trata-se de estudo de abordagem experimental, com contribuições da Fisiologia, Bioquímica e Glicobiologia ao Direito, que testou se fatores externos ao processo poderiam influenciar na tomada de decisão das partes em conciliações de família, impactando nos resultados dos acordos. Para tanto, foi oferecido a um grupo em conciliação, glicose/dextrose na forma de suco de uva. A amostra foi de 659 audiências realizadas. O resultado foi um aumento em 31,3% no índice de conciliação, tendo-se alcançado 76,27% de acordos no grupo experimental (que tomou suco) e 45,24% no grupo de controle (que não o ingeriu). A conclusão da pesquisa empírica apontou que o índice de conciliação pode ser influenciado por fatores externos ao processo, sendo a apresentação de glicose/dextrose uma dessas formas.

Palavras-chave: Glicobiologia. Política pública. Conciliação. Varas de família. Cejusc.

Abstract: This is a consistent experimental approach study, with contributions from Physiology, Biochemistry and Glycobiology to Law, which tested whether external factors to the lawsuit may influence parties' decision-making in family conciliation hearings, affecting the results of the decisions. To do so, to a group under conciliation was offered glucose/dextrose by means of grape juice. The sample comprised 659 hearings. The overall results was an increase of 31.3% in the conciliation index, reaching 76.27% of agreements in the experimental group (which drank juice) and 45.24% in the control group (which did not ingest it). We concluded through this empirical study that the conciliation index may be influenced by external factors to the lawsuit, the intake of glucose/dextrose being one of them.

Keywords: Glycobiology. Public policy. Conciliation. Family courts. Cejusc.

Introdução

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário realizado em 2019, aprovou as metas nacionais a serem alcançadas no ano de 2020. Tais metas norteiam os planos de gestão dos tribunais brasileiros todos os anos, refletindo na dinâmica de trabalho adotada pelo magistrado em sua unidade jurisdicional.

A Meta 3 do CNJ dedicou-se a estimular a conciliação e estabeleceu os seguintes parâmetros à Justiça Estadual: “[...] Aumentar o indicador índice de conciliação do Justiça em Números em 2 pontos percentuais em relação ao ano anterior” (CNJ, 2020, p.2).

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) editou a Meta 5 em seu Plano de Gestão 2019/2021, prevendo: “[...] Aumentar em 4% o índice de conciliação” (TJGO, 2019, p. 46).

Segundo o relatório Justiça em Números 2020 (CNJ, 2020, p. 172), a série histórica do indicador “índice de conciliação” apresentou anuais declínios entre 2016 e 2019, ao contrário do estipulado na Meta 3 do CNJ. Registrou-se em 2016, índice de conciliação de 13,6%; em 2017, atingiu-se 13,5%. No ano de 2018, alcançou-se 12,7%, fechando 2019 com 12,5%.

Já no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, observa-se que o índice de conciliação esteve em declínio de 2016 a 2018, mostrando

uma retomada do crescimento em 2019. Segundo publicação oficial¹ do TJGO, o ano de 2016 alcançou 27,07%; 2017 decresceu para 20,70%; 2018 caiu para 11,36%, subindo para 13,86% em 2019.

Registre-se que, tanto no âmbito do CNJ quanto do TJGO, as metas para conciliação foram as mesmas desde 2018, ano no qual surgiu a ideia do experimento ora apresentado, denominado *Projeto Adoce: acordos após ingestão de glicose/dextrose*² observados em conciliações judiciais (processuais) e extrajudiciais (pré-processuais).

Trata-se de uma pesquisa empírica, surgida no contexto de índices de conciliação nacionalmente e regionalmente decrescentes, diferentemente do estipulado em metas nacionais e estaduais. Seu escopo é testar uma inovação jurisdicional simples (oferecimento de glicose), de fácil aceitação pelos jurisdicionados em conciliação (na forma de suco de uva), com foco no aprimoramento e na eficiência (art. 37 da Constituição Federal) da prestação jurisdicional, buscando o incremento do indicador índice de conciliação.

¹ As publicações dos índices de conciliação anuais do Tribunal de Justiça de Goiás são feitas de forma digital em seu sítio eletrônico, onde podem ser localizadas as estatísticas de todo o estado por ano. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/nupemec/estatistica-das-conciliacoes-realizadas>. Acesso em: 20 set. 2020.

² Em razão da sua estrutura se apresentar somente na forma dextrogira, a glicose também é chamada de dextrose. Outro nome que ela recebe é açúcar de uva, pois é encontrada nessa fruta (FOGAÇA, 2019). Disponível em: <https://brasilescola.uol.com.br/quimica/glicose.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019.

O experimento une conhecimentos do Direito e Glicobiologia (Bioquímica e Fisiologia), cujo escopo é averiguar, com transparência e responsabilidade embasadas em comprovações científicas da Medicina, se os efeitos da glicose no cérebro humano podem (ou não) influenciar na tomada de decisão das partes em audiência de conciliação, impactando no resultado dos acordos alcançados.

Para tanto, entre abril e dezembro de 2018, foi realizado o experimento piloto do Projeto Adoce, em 650 audiências de conciliação de família, no 2º Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) de Anápolis, Goiás, cuja apresentação dos resultados alcançados é o objeto do presente artigo.

Desenvolvimento

O Projeto Adoce situa-se no campo do Direito e Política Nacional de Conciliação (Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário) e visa ao incremento do índice de conciliação na unidade jurisdicional onde aplicado.

O experimento continua em pleno funcionamento desde sua implementação em abril de 2018 e surgiu como produto final de pesquisa em mestrado profissional em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás, cujo tema da dissertação foi: “Projeto Regulatório em Política Pública Conciliatória: pesquisa empírica sobre os efeitos da ingestão de glicose nos acordos das varas de família de Anápolis entre abril e dezembro de 2018”. Foi institucionalizado pelo Tribunal de Justiça de Goiás em dezembro de 2019 (Processo n. 201909000189595).

Apresenta caráter metodológico baseado em experimentação, em contexto conhecido como crise no Judiciário, expressão surgida, sob a ótica deste estudo, em virtude da sobrecarga de demandas judiciais à espera de julgamento, causada pelos problemas de estrutura e de funcionamento do próprio Poder, bem como pelo crescimento acelerado na propositura de ações judiciais.

Na busca de transposição da crise, ganhou força, tanto em âmbito nacional quanto nas unidades federativas, a política pública de tratamento adequado dos conflitos de interesse, notadamente com o Movimento pela Conciliação, surgido em 2006, com a missão de “contribuir para a efetiva pacificação de conflitos, bem como para a modernização, rapidez e eficiência da Justiça

Brasileira”³, mister condizente com estratégias de combate à crise.

Com a mesma finalidade, advieram as metas nacionais do Conselho Nacional de Justiça e estaduais em cada tribunal, também na busca de administração da crise e aprimoramento da prestação jurisdicional. No caso das varas e Cejuscs de família, ganha-se destaque a Meta 3 do CNJ e a Meta 5 do TJGO, supra-apresentadas, com foco na conciliação e mediação.

A equipe envolvida no projeto, como membros do movimento conciliatório atuantes em Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania com atribuição de Família, viu-se comprometida a colaborar com o combate a esse quadro de crise, propondo-se a investigar algo simples e de fácil colocação na prática forense. Testou-se, nesse intento, experimento em sessões de conciliação realizadas em Cejusc, tendo como objetivo principal verificar se fatores externos ao processo — considerando o caso concreto e a norma legal em abstrato⁴ como internos — poderiam contribuir para o aumento no número de soluções de consenso nas audiências, em um contexto de realismo jurídico⁵, para o qual as decisões judiciais não decorrem exclusivamente da racionalidade do julgador. Caso os resultados refletissem positivamente no número de acordos realizados, o objetivo do Projeto Adoce teria sido alcançado.

2.1 O experimento

O Projeto Adoce consiste, sinteticamente explicando, em procedimento básico da pesquisa experimental, cujo principal objetivo é identificar a influência da ingestão de glicose (suco de uva) em audiências

3 O Movimento pela Conciliação tem portal próprio no sítio do Conselho Nacional de Justiça, com todas as informações disponíveis em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/conciliacao-e-mediacao/movimento-pela-conciliacao/>. Acesso em: 19 set. 2020.

4 A pesquisa considerou, de maneira simplificada, como fatores internos ao processo judicial, o caso concreto e a norma legal em abstrato, com fundamento na definição jurídica de subsunção, que ocorre quando o caso concreto se enquadra à norma legal em abstrato, ou ainda considerando o silogismo jurídico em suas três etapas: uma premissa maior fundamentada na lei; uma premissa menor, fundada no caso concreto; e a conclusão, tratando-se da aplicação da lei ao fato. A intenção em se destacar tais elementos endoprocessuais é em razão de a pesquisa averiguar se existe a influência de fatores externos ao processo no índice de conciliação.

5 Trata-se de corrente doutrinária da Filosofia do Direito para a qual o sistema jurídico é fato, afastando-se da metafísica e de visões idealistas do Direito. Explicado de forma muito simplificada, o realismo jurídico entende ser a decisão judicial a verdadeira forma de determinação do Direito. Suas principais versões se desenvolveram nos Estados Unidos e nos países escandinavos com formulações teóricas diferentes, e, a partir deles, difundiu-se para outros países (LOPES, 2004). E quando se diz que o realismo jurídico lida com fatos, não se trata do fato cotidiano ou do fato social, e sim da decisão judicial como fato, haja vista seus teóricos entenderem o Direito como o que os juízes e tribunais fazem ao decidir no caso concreto, e não o que o dever-ser dita como sendo o ideal ou eventualmente o que outras fontes do direito preconizam como caminho a seguir.

de conciliação de família.

Para tanto, consiste na separação de audiências de conciliação da mesma natureza em duas salas distintas: grupo experimental/tratamento e grupo de controle. Tratam-se de duas amostras aleatórias, simples e independentes, rigorosamente recolhidas da mesma população pesquisada (partes e advogados de uma mesma unidade jurisdicional) e formadas a partir de demandas submetidas ao Poder Judiciário por iniciativa das partes (princípio da inércia da jurisdição) conforme a ordem cronológica dos protocolos judiciais, sendo aleatórias, portanto.

Para o primeiro grupo (experimental/tratamento), é manipulado o oferecimento de glicose, na forma de suco de uva (200mL/pessoa), antes do início da sessão de conciliação. Para o segundo grupo (controle), apenas água é servida. Ao término das conciliações, são observados os resultados alcançados — realização ou não de acordo —, sendo que, para cada mês da pesquisa, os dados colhidos nos dois grupos amostrados são estatisticamente tratados para eventual replicação em outros experimentos similares, satisfazendo o preconizado nos critérios de uma pesquisa empírica capaz de aferir a maior ou menor efetividade de uma política pública.

2.2 Motivação: pesquisa empírica com juízes de Israel

A ideia do projeto originou-se do estudo de Danziger, Levav e Avnaim-Pesso (2011), em “Extraneous factors in judicial decisions”, em que os autores afirmaram não ser apenas o ordenamento jurídico, mas também fatores psicológicos, políticos e sociais capazes de influenciar as decisões judiciais e, embora não tenham usado expressamente o termo “realismo jurídico”, o experimento de Israel enquadra-se nessa corrente doutrinária. No estudo, observaram que juízes criminais de Israel tendiam a deferir pedidos de liberdade provisória após as refeições, sendo que o percentual de indeferimentos subia na medida em que os níveis de glicose no sangue dos magistrados caía.

Surgiu daí a ideia para a modelagem do experimento controlado desta pesquisa: atrelar Glicobiologia e Direito, verificando-se a possibilidade de um aporte de glicose influenciar no poder de decisão e no comportamento dos indivíduos submetidos a sessões de conciliação, refletindo nos resultados alcançados.

Para tanto, utilizou-se de instrumental jurídico, somado a conhecimentos médicos

aptos a fornecer suporte para o alcance dos direitos fundamentais buscados pela política pública conciliatória, especialmente o direito de acesso universal à Justiça, previsto no artigo 5º, XXXV⁶, da Constituição Federal, à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, da Constituição Federal), bem como o dever constitucional de eficiência administrativa (art. 37 da CF) e a cooperação dos sujeitos processuais (art. 6º e art. 3º, §3º, CPC), pilares importantes no contexto dos novos paradigmas do Direito Processual moderno.

2.3 Contribuições da Medicina

A contribuição da Medicina com os fundamentos orgânicos ao experimento foi um diálogo com a Glicobiologia (Bioquímica e Fisiologia), observando a função da glicose/dextrose no cérebro e o processamento da recompensa alimentar em seres humanos, tendo como referenciais teóricos os Princípios de Bioquímica, de Lehninger, e o Tratado de Fisiologia Médica, de Guyton e Hall.

Segundo os princípios de Bioquímica de Lehninger, a glicose é o principal combustível para o cérebro, o qual não funciona sem esse substrato. Baixas quantidades de glicose no sistema nervoso central podem ocasionar danos, da mesma forma que níveis muito elevados de glicose no sangue também podem ter consequências fisiológicas sérias (NELSON; COX, 2014, p. 250).

Já a Fisiologia prevê que a ingestão de alimentos de sabor doce provoca a estimulação elétrica de certas áreas límbicas do cérebro, denominadas centros de recompensa. Uma vez atingidos tais centros, são desencadeadas sensações agradáveis e de satisfação em humanos e animais (GUYTON; HALL, 2011, p. 752).

De outro lado, se ocorre a estimulação elétrica de áreas conhecidas como centros de punição, as sensações experimentadas serão de terror, dor, medo, defesa, reações de escape e outros elementos da punição.

Os graus de estimulação desses dois sistemas opostos de resposta influenciam muito o comportamento humano e animal (GUYTON; HALL, 2011, p. 756).

Assim, unindo os ensinamentos da Bioquímica e da Fisiologia, tem-se que: a) o

⁶ Sob a ótica deste estudo, o acesso universal à justiça não se restringe ao sentido expresso constitucionalmente de que a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito. O alcance da justiça está hoje muito mais ligado a aspectos subjetivos relacionados ao que o cidadão foi em busca ao ingressar com um processo do que ao aspecto exclusivamente objetivo de se bater às portas do Judiciário em busca de uma solução que lhe será imposta por um juiz.

consumo de glicose afeta uma das partes mais nobres do cérebro, o sistema mesolímbico, onde se situa o centro de recompensa; b) o sabor doce de um alimento, por si só, é suficiente para ativar o sistema de recompensa cerebral (SAWAYA, FILGUEIRAS, 2013, p. 56-57), provocando a liberação dos neurotransmissores dopamina e serotonina, responsáveis pela sensação de bem-estar e satisfação.

E foi a partir de tais comprovações científicas que o Projeto Adoce se concretizou: propondo-se a oferecer glicose, na forma de suco de uva, a um grupo de jurisdicionados em conciliação, a fim de acionar seus centros de recompensa cerebral. Isso porque, uma vez ativado tal sistema, a Glicobiologia descreve que há desencadeamento de sensações agradáveis, de satisfação e de bem-estar, propensas a facilitar a comunicação, a disposição em ouvir e a abertura para negociar dos envolvidos, indo ao encontro do que está previsto na própria essência da política nacional conciliatória, em seu aspecto jurídico.

Ademais, se há a criação de ambiente favorável à construção de soluções de consenso, termina-se por possibilitar sua reverberação em um possível impacto no índice de conciliação, uma vez que a tendência à celebração de acordos tem probabilidades aumentadas em um cenário como tal.

2.4 Metodologia

O Projeto Adoce valeu-se de abordagem quantitativa, sendo um estudo de cunho experimental, composto por grupo de controle (sem oferta de glicose/dextrose) e por grupo experimental (com oferta de glicose/dextrose). Para a análise dos resultados alcançados, foram utilizados dois principais procedimentos estatísticos: 1. Teste qui-quadrado: procedimento descritivo de análise de diferença entre as proporções nos acordos nos grupos experimental e de controle; 2. Regressão logística binária: técnica analítica para correlacionar as variáveis responsáveis por influenciar a ocorrência dos acordos nas conciliações.

O nível de confiança do teste utilizado para os resultados da proporção de acordos alcançados, ao se comparar o grupo de controle e o grupo de experimento, foi o padrão de 99% (noventa e nove por cento) para os meses de abril, maio, julho, novembro e dezembro de 2018; 95% (noventa e cinco por cento) em agosto; e 90% (noventa por cento) em setembro e outubro do mesmo ano, ao se verificar a influência da ingestão de glicose nos resultados das soluções de consenso.

2.5 Resultados estatísticos e analíticos da ingestão de suco de uva no índice de conciliação

2.5.1 Descrição básica da pesquisa experimental

Nos termos do protocolo delineado na subseção 2.1, o experimento piloto foi testado entre os meses de abril e dezembro de 2018, no 2º Cejusc de Anápolis, Goiás, onde são realizadas as audiências de conciliação provenientes da 1ª e da 2ª Vara de Família da comarca.

A amostra inicial foi de 659 audiências de conciliação, sendo 354 realizadas no grupo experimental, em que houve o oferecimento de glicose na forma de suco de uva. As demais 305 audiências da amostra ocorreram no grupo de controle, para o qual apenas água foi oferecida.

Com base nos resultados provenientes desses dois grupos, foi possível compará-los estatisticamente, a fim de identificar a influência da ingestão de suco de uva na ocorrência dos acordos.

Os procedimentos estatísticos utilizados para comparar os grupos e analisar a dinâmica de ocorrência dos acordos foram: 1) comparação da proporção dos acordos nos dois grupos, recorrendo, para isso, ao teste qui-quadrado de igualdade de proporções; 2) desenvolvimento de um modelo de regressão logística binária para identificar as variáveis observadas, determinantes da ocorrência dos acordos.

A organização do experimento seguiu critérios rígidos de pesquisa experimental empregada nas Ciências Sociais Aplicadas, expostos em livros-texto de referência para a área, tais como Dean e Voss (1999), Shadish, Cook e Campbell (2002), Doane e Seward (2011), Fávero (2014) e Triola (2015).

Conciliadores e auxiliares da pesquisa foram instruídos a registrar informações básicas das audiências de conciliação em planilhas Excel, posteriormente exportadas a um software de análise de dados estatísticos.

Todas as informações de requerentes, requeridos, advogados e conciliadores envolvidos foram codificadas para a garantia do anonimato. Essas informações, consideradas variáveis de análise, foram sistematicamente comparadas entre os dois grupos.

A Tabela 1 apresenta todas as informações registradas nas audiências de conciliação, nos grupos experimental e de controle, com suas respectivas definições.

Tabela 1 – Informações registradas nas audiências de conciliação entre os meses de abril e dezembro de 2018

Informação	Definição
Grupo	Grupo da pesquisa, onde 1 = grupo de controle e 2 = grupo experimental
Mês	Mês da pesquisa, sequencial, onde: 1 = abril... 9 = dezembro
Natureza da ação	Natureza da ação, onde: 1 = Alimentos 2 = Cumprimento de sentença 3 = Divórcio 4 = Embargos de Terceiro 5 = Execução de pensão alimentícia 6 = Exoneração de alimentos 7 = Guarda 8 = Mais de uma natureza em um só processo 9 = Partilha de bens 10 = Investigação de paternidade 11 = Revisão de alimentos 12 = União estável 13 = Regulamentação de visitas
Ingestão de suco – partes	Ingestão de suco pela parte, em que: 1 = Requerente ingeriu suco (sim/não) 2 = Requerido ingeriu suco (sim/não) 3 = Os dois ingeriram suco (sim/não) 4 = Nenhum dos dois ingeriu suco (sim/não)
Natureza do advogado	Informação sobre o advogado do requerente/requerido ser dativo, em que: 1 = Advogado do requerente dativo (sim/não) 2 = Advogado do requerido dativo (sim/não)
Ingestão de suco – advogados	Ingestão de suco pelos advogados, em que: 1 = Advogado do requerente ingeriu suco (sim/não) 2 = Advogado do requerido ingeriu suco (sim/não)
Acordo de conciliação	Informação sobre ocorrência dos acordos conciliação, em que: 1 = Não houve acordo de conciliação 2 = Houve acordo de conciliação

Fonte: Dados da pesquisa retirados do formulário preenchido pelo participante do experimento no ano de 2018.

2.5.2 Resultados descritivos básicos: percentuais da amostra coletada e teste com diferenças entre as proporções

2.5.2.1 Análise descritiva da amostra

A Tabela 2 apresenta o resumo descritivo das estatísticas básicas das variáveis definidas no experimento. É importante destacar que na base de dados consolidada existem variáveis quantitativas (altura, idade, peso, índice de

massa corporal etc.) e variáveis qualitativas (natureza do processo, por exemplo).

O primeiro grupo de análises, classificado como incondicional, concentra-se em reunir estatísticas básicas dessas variáveis.

Para as variáveis quantitativas, são identificados médias e desvios-padrão (variabilidade média), enquanto, para as variáveis qualitativas, são identificadas as proporções de ocorrência das categorias de análise.

Tabela 2 – Definição das variáveis e estatísticas descritivas básicas da amostra

Variável	Definição	Média (variáveis quantitativas) /Proporção (n) (variáveis qualitativas)	Desvio-padrão
Variáveis quantitativas			
Altura do requerente	Altura do requerente	1,66 m	0,09 m
Altura do requerido	Altura do requerido	1,70 m	0,08 m
Idade do requerente	Idade do requerente	35,24	12,05
Idade do requerido	Idade do requerido	35,85	11,53
IMC do requerente	Índice de Massa Corporal do requerente	24,65	5,92
IMC do requerido	Índice de Massa Corporal do requerido	24,63	5,83
Peso do requerente	Peso do requerente	71,09 kg	14,70 kg
Peso do requerido	Peso do requerido	73,89 kg	13,68 kg
Variáveis qualitativas			
Audiências de conciliação por conciliador	Quantidade e proporção das audiências de conciliação realizadas, por conciliador		
Conciliador A		21,96% (114)	1,81%
Conciliador B		19,84% (103)	1,75%
Conciliador C		27,16% (141)	1,95%
Conciliador D		29,67% (154)	2%
Audiências de conciliação por mês	Quantidade e Proporção das audiências de conciliação realizadas, por mês		
Abril		21,24% (140)	1,59%
Maio		11,83% (78)	1,25%
Junho		10,16% (67)	1,17%
Julho		10,77% (71)	1,20%
Agosto		10,77% (71)	1,20%
Setembro		14,11% (93)	1,35%
Outubro		4,24% (28)	0,78%
Novembro		12,59% (83)	1,29%
Dezembro		4,24% (28)	0,78%
Audiências de conciliação por período do mês	Quantidade e Proporção das audiências de conciliação realizadas, por período do mês		
Durante a primeira quinzena do mês		51,44% (339)	1,94%
Durante a segunda quinzena do mês		48,55% (320)	1,94%

(continua)

Variável	Definição	Média (variáveis quantitativas) /Proporção (n) (variáveis qualitativas)	Desvio- padrão
Audiências de conciliação realizadas na Semana Nacional de Conciliação	Quantidade e proporção das audiências de conciliação realizadas durante a Semana Nacional de Conciliação (de 5 a 9 de novembro de 2018)		
Fora da Semana Nacional de Conciliação		93,32% (615)	0,97%
Durante a Semana Nacional de Conciliação		6,67% (37)	0,97%
Classificação dos advogados das partes	Quantidade e proporção da classificação dos advogados das partes (requerente e requerido)		
Nenhum dos advogados é dativo		31,62% (74)	3,04%
Apenas advogado do requerente é dativo		15,38% (36)	2,36%
Apenas advogado do requerido é dativo		24,35% (57)	2,81%
Os dois advogados são dativos		28,63% (67)	2,96%
Ingestão de suco pelos advogados	Quantidade e proporção de ingestão de suco dos advogados das partes interessadas		
Nenhum dos advogados ingeriu suco			
Apenas advogado da parte requerente ingeriu suco		80% (188)	2,61%
Apenas advogado da parte requerida ingeriu suco		7,65% (18)	1,73%
Os dois advogados ingeriram suco		8,93% (21)	1,86%
		3,40% (8)	1,18%
Ingestão de suco pelas partes interessadas ¹	Quantidade e Proporção de ingestão de suco das partes interessadas		
Nem requerente nem requerido ingeriram suco			
Apenas parte requerente ingeriu suco		58,80% (344)	2,03%
Apenas parte requerida ingeriu suco		10,08% (59)	1,24%
Requerente e requerido ingeriram suco		6,49% (38)	1,01%
		24,61% (144)	1,78%
Natureza do processo	Quantidade e proporção por natureza (tipologia) da ação		
Alimentos		38,99% (257)	1,90%
Cumprimento de sentença		0,91% (6)	0,37%
Divórcio		25,64% (169)	1,70%
Embargos de terceiro		0,45% (3)	0,26%
Execução		1,21% (8)	0,42%
Exoneração		4,85% (32)	0,83%
Guarda		6,22% (41)	0,94%
Mais de uma natureza		6,22% (41)	0,94%
Partilha de bens		0,30% (2)	0,21%
Paternidade		1,66% (11)	0,49%
Revisional		7,13% (47)	1%
União estável		5,31% (35)	0,87%
Visitas		1,06% (7)	0,39%
Ocorrência dos acordos de conciliação	Proporção geral dos acordos de conciliação		
Não houve acordo de conciliação		38,08% (251)	1,89%
Houve acordo de conciliação		61,91% (408)	1,89%

(c) Nota. Algumas variáveis começaram a ser mensuradas após o início da pesquisa, depois de reuniões de deliberação entre os pesquisadores. Por esse motivo, elas não totalizam 659 observações, o total da amostra entre abril e dezembro. Esse é o caso das variáveis altura, peso, IMC e idade (mensuradas a partir de maio, nos grupos experimentais apenas, N = 280); audiências de conciliação por conciliador (mensurada a partir de maio, N = 519); classificação dos advogados das partes e ingestão de suco dos advogados (mensuradas a partir de junho, nos grupos experimentais apenas, N = 235); e ingestão de suco pelas partes interessadas (mensurada a partir de maio, N = 585).

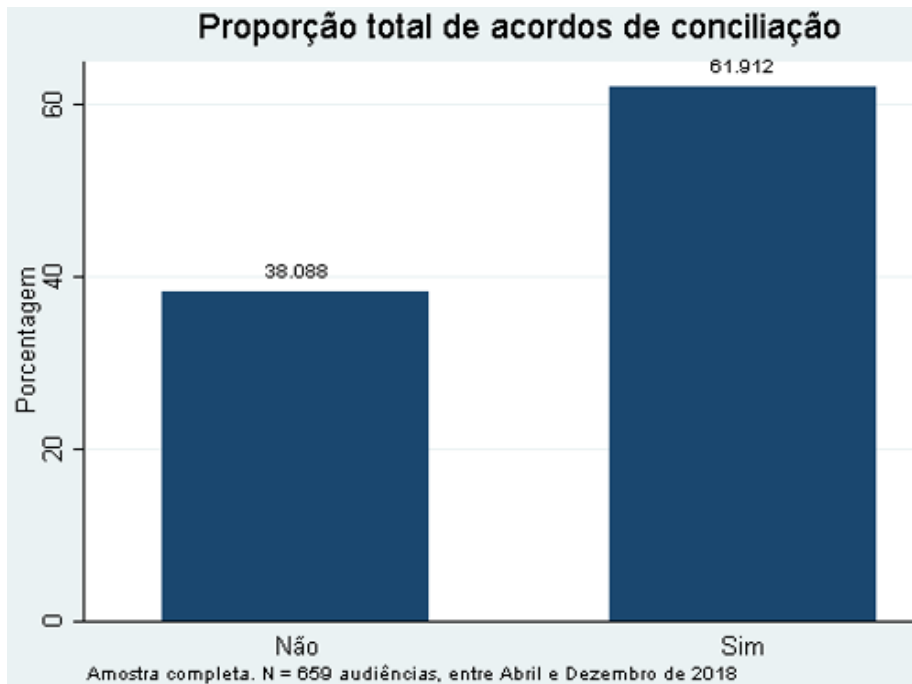
¹ No início da pesquisa, a variável ingestão de suco pelas partes interessadas possuía apenas dois níveis de mensuração (“Nenhuma das partes ingeriu suco” e “Ao menos uma das partes ingeriu suco”). Em maio, procedeu-se à classificação apresentada na Tabela 1, com quatro níveis. Desenvolvemos um modelo de regressão logística para cada uma das formas de mensuração, para fins de comparação de resultados. Esses resultados estão apresentados na Tabela 8.

Fonte: Dados da pesquisa.

A Figura 1 mostra o desempenho geral dos acordos e não acordos durante todo o experimento. Retrata a base de dados completa da pesquisa, sem separação por grupos,

com todas as 659 audiências realizadas entre abril e dezembro de 2018. Observa-se 61,912% de acordos e 38,088% de não acordos durante os nove meses.

Figura 1 – Proporção total dos acordos entre abril e dezembro de 2018



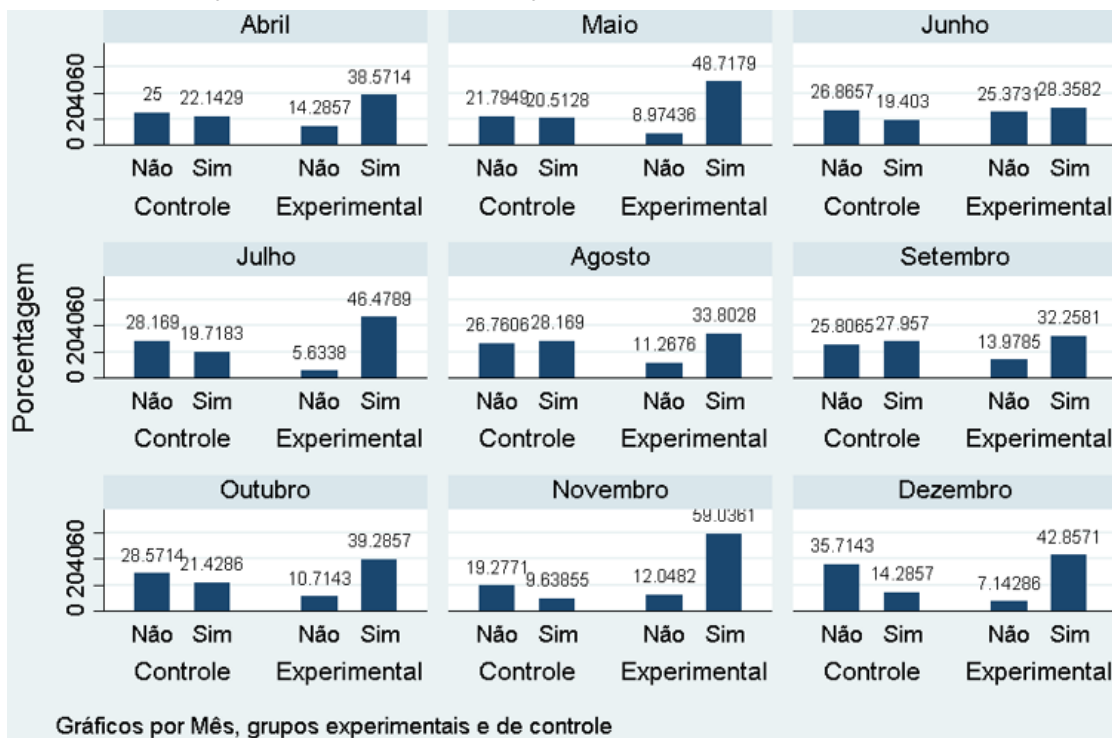
Fonte: Dados da pesquisa.

2.5.2.2 Comparação das proporções entre acordos nos grupos experimental e de controle

Esta subseção apresenta resultados descritivos básicos que comparam as duas amostras do estudo: o grupo de controle e o

experimental. A Figura 2 ilustra as diferenças na obtenção de acordos por grupo (de controle ou experimental), mês a mês. A altura das barras azuis mostra o percentual de ocorrência dos acordos (em que “não” = não houve acordo e “sim” = houve acordo).

Figura 2 – Proporção de acordos de conciliação por grupo, mês a mês

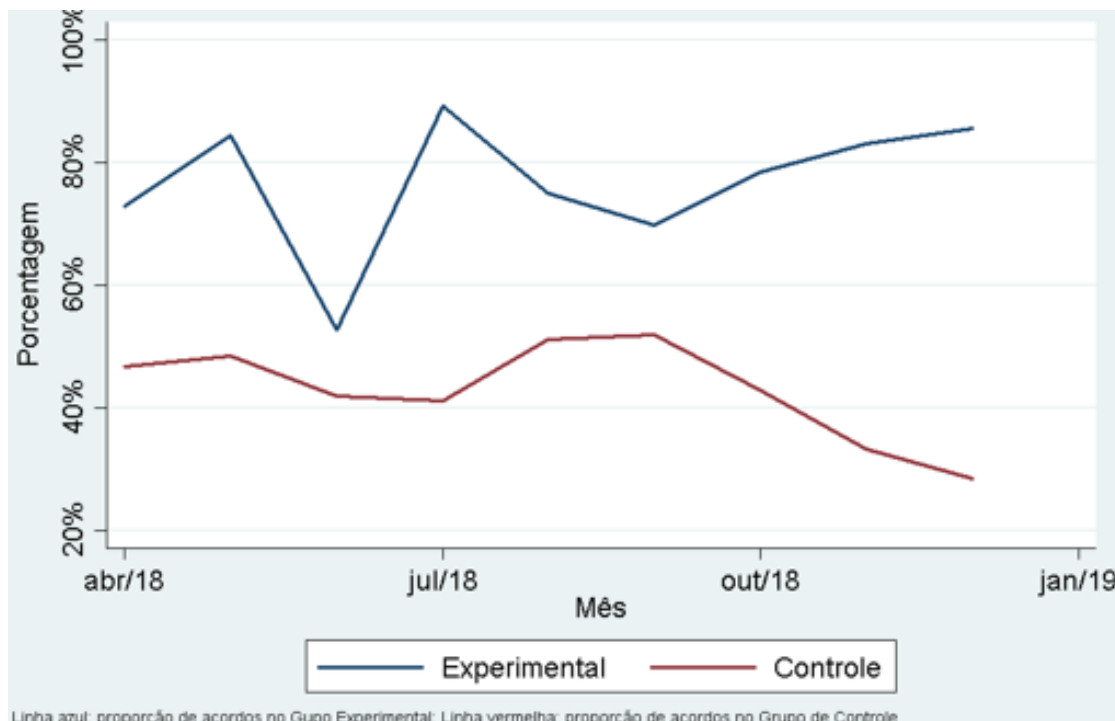


Fonte: Dados da pesquisa.

A Figura 3 retrata a série temporal do experimento (entre abril e dezembro de 2018), demonstrando as proporções de acordo nos dois grupos. Sua análise permite observar uma inversão da diferença entre acordos e não acordos dentro dos dois agrupamentos. Nos

grupos de controle, por exemplo, onde nada foi manipulado, é mais comum não ocorrerem acordos. Nos grupos experimentais, em que foi oferecido o suco de uva, essa relação inverte-se, havendo, proporcionalmente, mais acordos que não acordos.

Figura 3 – Série temporal da proporção de Acordos de Conciliação (Grupos Experimental e de Controle)



Linha azul: proporção de acordos no Grupo Experimental; Linha vermelha: proporção de acordos no Grupo de Controle
Fonte: Dados da pesquisa.

Embora seja possível identificar uma diferença numérica, optou-se por conduzir uma análise estatística robusta que permitisse concluir pela existência de uma diferença estatística entre os grupos experimental e de controle e, assim, sugerir uma potencial influência estatisticamente significativa da ingestão do suco de uva. A Tabela 3 mostra a aplicação do teste qui-quadrado para comparar a diferença entre as proporções de acordos nos dois grupos. Indica, ainda, os valores dos testes em uma de suas colunas que contém informações completas sobre os dois grupos.

Tabela 3 – Testes qui-quadrado que comparam as diferenças entre as proporções de acordos, mês a mês

Mês	Grupo	Acordo?		Valor do qui-quadrado ¹
		Não	Sim	
Abril	Controle	35	31	9.88***
	Experimental	20	74	
Maio	Controle	17	16	11.55***
	Experimental	7	38	
Junho	Controle	18	13	0.78
	Experimental	17	19	
Julho	Controle	20	14	18.25***
	Experimental	4	33	
Agosto	Controle	19	20	4.19**
	Experimental	8	24	
Setembro	Controle	24	26	3.04*
	Experimental	13	30	
Outubro ²	Controle	8	6	3.74*
	Experimental	3	11	
Novembro ³	Controle	16	8	19.60***
	Experimental	10	49	
Dezembro ⁴	Controle	10	4	9.33***
	Experimental	2	12	

Nota da Tabela 3. *** teste significativo a 99% de confiança,**

teste significativo a 95% de confiança; * teste significativo a 90% de confiança (menos robusto).

N = 659 audiências de conciliação. Grupo Experimental (N = 354 audiências); Grupo de Controle (N = 305 audiências). Teste qui-quadrado para amostras independentes (grupos experimental e de controle, amostra total): qui-quadrado = 66,87, p= 0,00, significativo a 99% de nível de confiança.

1 Testes qui-quadrado mês a mês.

2 Apenas 28 audiências de conciliação aconteceram no mês de outubro. Motivo: férias da magistrada.

3 A Semana Nacional de Conciliação ocorreu entre os dias 5 e 9 de novembro de 2018.

4 Apenas 28 audiências de conciliação aconteceram no mês de dezembro. Motivo: Recesso forense a partir de 20 de dezembro.

Fonte: Dados da pesquisa.

O objetivo do teste qui-quadrado é averiguar diferenças estatísticas entre dois grupos. A hipótese nula do teste é “não existem diferenças estatísticas entre os dois grupos analisados” enquanto a hipótese alternativa é “existem diferenças estatísticas entre os dois grupos analisados” (DOANE; SEWARD, 2011; TRIOLA, 2015).

Para rejeitar a hipótese nula em favor da hipótese alternativa, o valor do teste precisa ser estatisticamente significativo, com valor de probabilidade inferior a 0,05, denotando um valor significativo a 95% de nível de confiança. Valores de probabilidade inferiores a 0,01 são fortemente significativos a 99% de confiança, enquanto valores inferiores a 0,10 (90% de confiança) devem ser interpretados com parcimônia, pois podem incorrer em erros de decisão Tipo 1 (rejeitar uma hipótese nula quando não deveria, ou seja, afirmar que as proporções de acordos de conciliação entre os dois grupos são diferentes, quando, na verdade, não o são).

A pesquisa foi conduzida durante nove meses sequenciais (abril a dezembro de 2018) e, de acordo com os dados apresentados na

Tabela 3. Em seis deles os resultados indicaram valores fortemente significativos: abril, maio, julho, agosto, novembro e dezembro.

A interpretação da tabela sugere uma existência de diferença estatística entre os grupos com relação à ocorrência de acordos. Em dois casos, os valores são significativos a 90% de confiança (setembro e outubro); em apenas um caso (mês de junho) as proporções de acordos foram estatisticamente iguais nos dois grupos.

O teste qui-quadrado de todo o período, $\chi^2 = 66,87$, com p-valor = 0,00, significativo a 99% de nível de confiança, sugere uma diferença estatisticamente significativa na proporção de acordos obtidos nos dois grupos.

Diante dos resultados apresentados na Tabela 3, é possível explorar análises adicionais, que serão apresentadas na seção a seguir.

A Tabela 4 apresenta as estatísticas mensais das proporções de acordo alcançadas durante o experimento, permitindo-se verificar que, das 659 audiências de conciliação realizadas durante a pesquisa (305 observações no Grupo de Controle e 354 observações no Grupo Experimental), *observou-se um ganho de desempenho de 31,03% no índice de conciliação quando se ingeriu o suco de uva (76,27%, no grupo experimental versus 45,24% no grupo de controle)*, demonstrando que o sabor doce do suco pode influenciar no aumento do número de acordos.

Tais dados são estatisticamente significativos a 99% de confiança.

Tabela 4 – Estatísticas das proporções dos acordos, mês a mês

Mês	Audiências (N)		Proporção de acordos de conciliação		Erro padrão da proporção	
	Grupo controle	Grupo experimental	Grupo controle	Grupo experimental	Grupo controle	Grupo experimental
Abril	66	74	46,96%	72,97%	6,19%	5,19%
Maio	33	45	48,84%	84,44%	8,83%	5,46%
Junho	31	36	41,93%	52,77%	9%	8,43%
Julho	34	37	41,17%	89,18%	8,56%	5,17%
Agosto	39	32	51,28%	75%	8,10%	7,77%
Setembro	50	43	52%	69,76%	7,13%	7,08%
Outubro	14	14	42,85%	78,57%	13,72%	11,38%
Novembro ¹	24	59	33,33%	83,05%	9,82%	4,92%
Dezembro	14	14	28,57%	85,71%	12,52%	9,70%

Nota. N = 659 audiências de conciliação: 305 observações no Grupo de Controle e 354 observações no Grupo Experimental. Proporção geral dos acordos de conciliação, dados os grupos experimental e de controle: Grupo de Controle = 45,24%; Grupo Experimental = 76,27%.

Fonte: Dados da pesquisa.

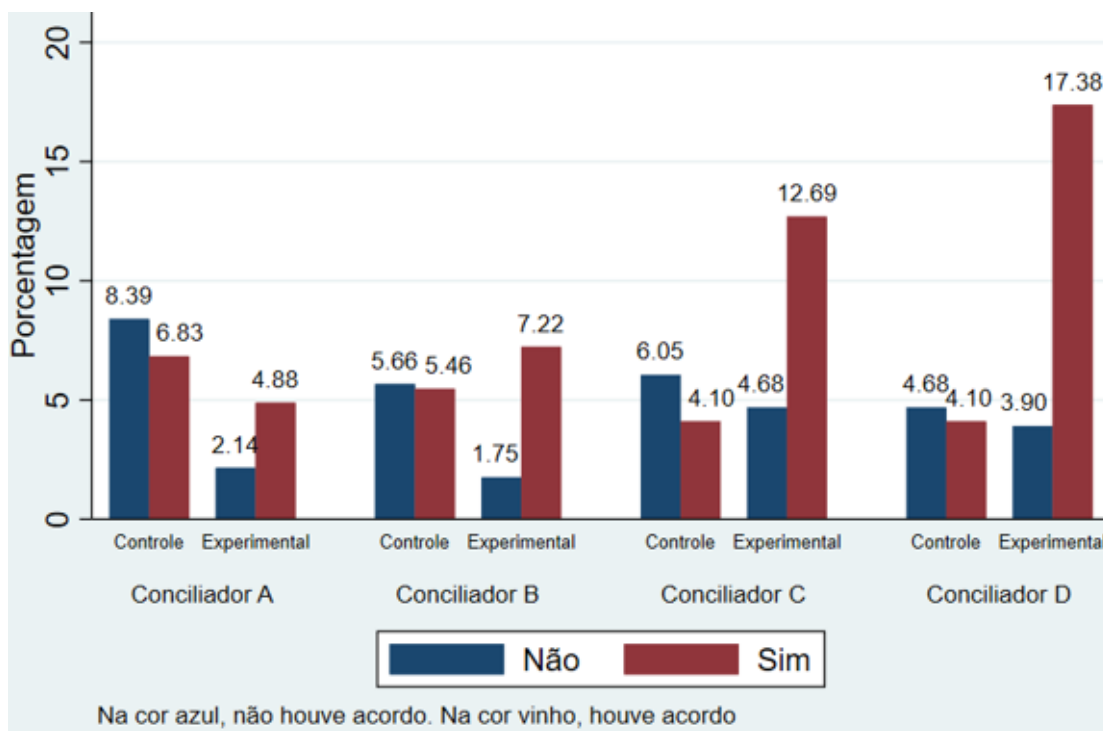
2.5.2.3 Análise de acordos por conciliador

Durante o primeiro mês da pesquisa (abril de 2018), nenhum registro foi feito em relação aos conciliadores. Apenas a partir de maio de 2018 a variável 'conciliador' começou a ser mensurada, não havendo informação sobre a atuação de conciliadores em 140

audiências realizadas em abril.

Verifica-se, na Figura 4, o desempenho de cada um dos quatro conciliadores que atuaram no experimento, comparando a proporção de acordos alcançada no grupo experimental e no grupo de controle, por conciliador.

Figura 4 – Desempenho dos conciliadores no grupo de controle e no grupo experimental



Fonte: Dados da pesquisa.

A Tabela 5 contempla um teste qui-quadrado entre duas variáveis: conciliador no grupo de controle versus conciliador no grupo experimental. O intuito é verificar se a proporção de acordos para cada conciliador difere de um grupo para outro.

Observou-se um p-valor de quase 0,00,

indicando que há diferença nos resultados alcançados pelo mesmo conciliador quando atua no grupo de controle e quando conduz a sessão no grupo experimental.

O total de observações consideradas foi de 406 audiências de conciliação.

Tabela 5 – Desempenho dos conciliadores – Tabelas com qui-quadrado

Grupos	Conciliadores				Total
	Conciliador A	Conciliador B	Conciliador C	Conciliador D	
Controle	35	28	21	21	105
<i>Esperado</i>	19.6	21.3	28.1	36	105.
Experimental	25	37	65	89	216
<i>Esperado</i>	40.4	43.7	57.9	74	216
Total	60	65	86	110	321

Qui-quadrado = 33.0268 / P-valor: .00.

Hipótese nula: não há diferença estatística entre os dois grupos (conciliador e grupos da pesquisa).

Hipótese alternativa: há diferença estatística entre os dois grupos.

Ou seja, há uma diferença de desempenho dos conciliadores entre os grupos.

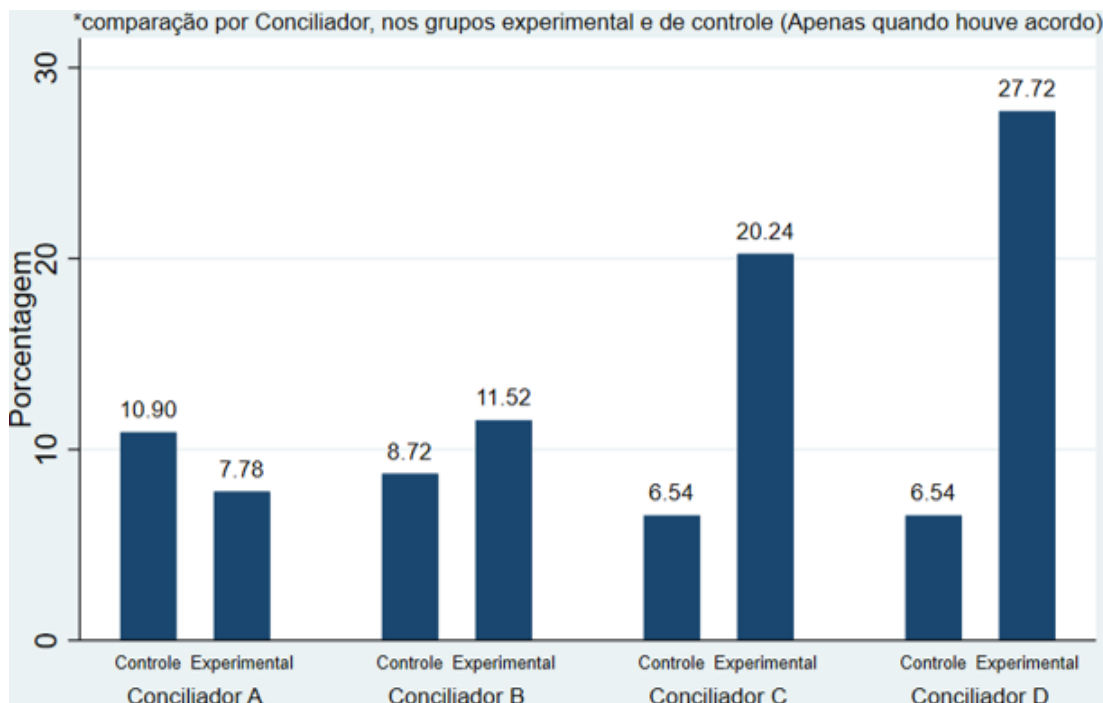
Fonte: Dados da pesquisa.

O teste foi realizado apenas nas audiências em que houve acordo. Foram removidas as observações 'não houve acordo', de forma a comparar o desempenho dos quatro conciliadores nas audiências que resultaram em conciliação com êxito, tanto no grupo de

controle quanto no grupo experimental.

Notou-se que para três conciliadores, a barra da direita é mais alta, indicando que o desempenho é melhor no grupo experimental.

Figura 5 – Desempenho dos conciliadores em audiências com acordo



Fonte: Dados da pesquisa

A análise das Figuras 4 e 5 e da Tabela 5, de maneira isolada, poderia levar à conclusão de que haveria diferenciação de tratamento pelos conciliadores entre o grupo de controle e o grupo experimental, influenciando no maior número de acordos alcançados no último grupo. A fim de averiguar referida hipótese, desconsiderou-se o grupo de controle, passando a se analisar apenas o grupo experimental, conforme resultados obtidos na Tabela 6 e na Figura 6.

Tabela 6 – Quantidade e proporção de indivíduos que ingeriram e não ingeriram suco no grupo experimental

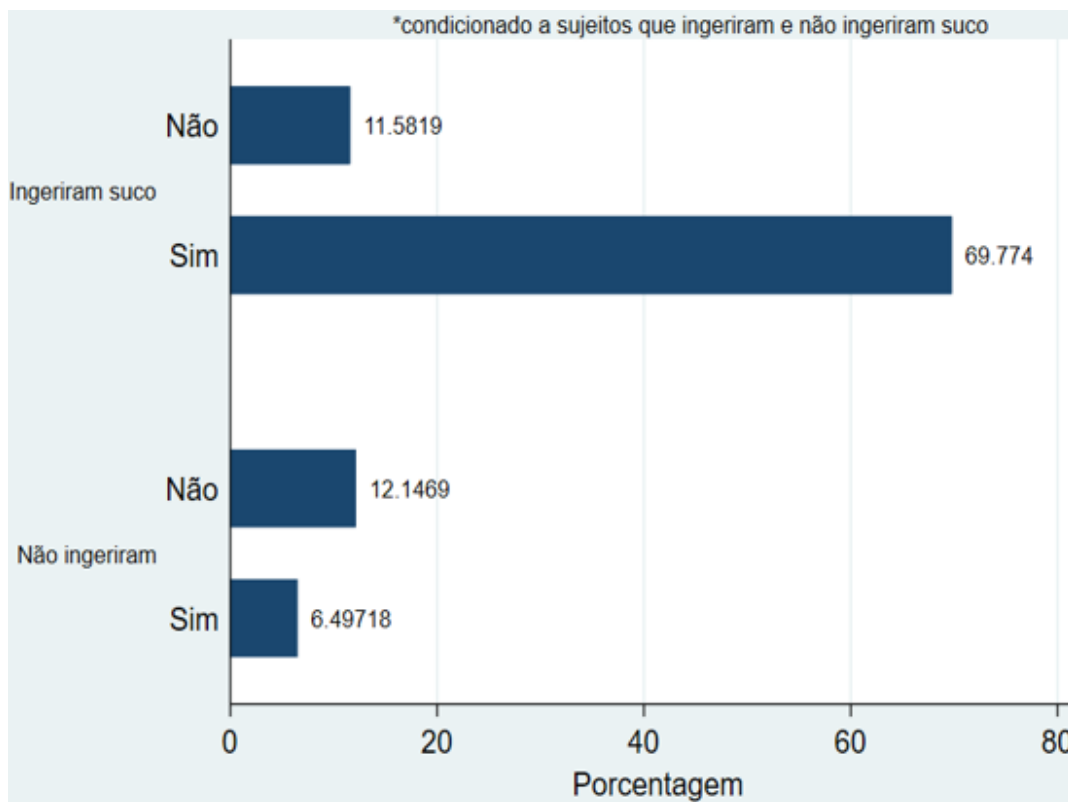
Mês da pesquisa	Indivíduos do grupo experimental que ingeriram suco	Indivíduos do grupo experimental que não ingeriram suco	Total
Abril	47 (63.51%)	27 (36.49%)	74 (100%)
Maio	43 (95.55%)	2 (4.45%)	45 (100%)
Junho	16 (44.44%)	20 (55.56%)	36 (100%)
Julho	35 (94.59%)	2 (5.41%)	37 (100%)
Agosto	29 (90.62%)	3 (9.38%)	32 (100%)
Setembro	38 (88.37%)	5 (11.63%)	43 (100%)
Outubro	13 (92.85%)	1 (7.15%)	14 (100%)
Novembro	55 (92.22%)	4 (6.78%)	59 (100%)
Dezembro	12 (85.71%)	2 (14.28%)	14 (100%)
Total	288 (81.13%)	64 (18.64%)	354 (100%)

Fonte: Dados da pesquisa

Na Tabela 6, foram realizadas apurações mês a mês entre as pessoas que, no grupo experimental, ingeriram suco (quantidade e proporção) e as que, também no grupo experimental, não ingeriram o suco. Verificando a evolução das proporções, observou-se que em maio e entre julho e dezembro de 2018,

o índice de conciliação foi sempre próximo a 90% entre os jurisdicionados que ingeriram o suco, não passando de 15% em maio, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro, entre as partes que não o ingeriram.

Figura 6 – Proporção de acordos no grupo experimental apenas



Fonte: Dados da pesquisa

A Figura 6 restringe-se ao grupo experimental e se trata de gráfico das proporções de acordo entre indivíduos que ingeriram e não ingeriram suco nesse grupo.

A análise dessa figura é decisiva para eliminar a hipótese de que potencialmente os conciliadores poderiam ter atuado em favor do grupo experimental. Isso porque, discorrendo apenas e tão somente quanto ao grupo experimental, observa-se que quando as partes não ingerem o suco de uva, há probabilidade

maior de não ocorrerem acordos (12,14% não versus 6,49% sim); ao passo que, quando ingerem o suco, a proporção se inverte, e o 'sim' passa de 6,49% para 69,77%.

Verifica-se, dessarte, que quando as pessoas não tomam o suco no grupo experimental, há probabilidade maior de não haver acordo, semelhante ao que ocorre no grupo de controle, já analisado nas Figuras 2 e 3 e Tabelas 2 e 3.

Tabela 7 – Tabela com o teste qui-quadrado para diferença nas proporções entre duas variáveis: ocorrência e não ocorrência de acordo entre os indivíduos que ingeriram suco e os que não ingeriram suco no grupo experimental

Ingestão de suco	Ocorrência de Acordo		Total
	Não	Sim	Total
Indivíduos que ingeriram suco no Grupo Experimental	41	247	288
<i>Esperado</i>	68.3	219.7	288
Indivíduos que não ingeriram suco no Grupo Experimental	43	23	66
<i>Esperado</i>	15.7	50.3	66
Total	84	270	354

Qui-quadrado = 76.9122 / P-valor: .00.

Hipótese Nula: Não há diferença estatística entre os dois grupos.

Hipótese Alternativa: Há diferença estatística entre os dois grupos.

A Tabela 7 formaliza a constatação da Figura 6. Trata-se de teste qui-quadrado para verificação da diferença nas proporções entre duas variáveis: ocorrência de acordo e não ocorrência de acordo entre os indivíduos que ingeriram o suco e os que não ingeriram suco, somente no grupo experimental.

O valor do teste qui-quadrado encontrado foi de 76.9122 com p-valor muito próximo de zero, inferior aos níveis de significância correspondentes a níveis de confiança de 90%, 95% e 99%, levando-se à rejeição da hipótese nula que diz não haver diferença estatística entre os dois grupos — indivíduos que ingeriram suco no grupo experimental e indivíduos que não ingeriram suco no grupo experimental — com relação à ocorrência de acordos.

Como o teste observou uma diferença estatística entre os dois grupos e rejeitou a hipótese nula, pode-se afirmar que os dois grupos — indivíduos que ingeriram suco no grupo experimental e indivíduos que não ingeriram suco no grupo experimental — são

estatisticamente diferentes, ou seja, a ingestão de suco dentro do grupo experimental produziu efeitos para a ocorrência de acordos. Desse modo, o teste qui-quadrado comprovou haver uma diferença nas proporções dos acordos e não acordos no grupo experimental quando os jurisdicionados ingerem suco.

2.5.2.4 Análise de acordos de conciliação por natureza da ação

Ao longo dos nove meses, 18 (dezoito) tipos diferentes de processo foram categorizados, tratando-se não necessariamente de 18 (dezoito) naturezas processuais distintas, mas, na maioria das vezes, da combinação entre elas, ensejando considerações individualizadas.

A totalidade de processos submetidos à audiência de conciliação refere-se a conflitos de Direito de Família, cuja Tabela 8 resume as naturezas ou tipologias de ação submetidas à conciliação, com suas respectivas quantidades.

Tabela 8 – Natureza da ação e quantitativo de processos (abril a dezembro de 2018)

Natureza da ação	Quantidade	Percentual de acordos de conciliação nos dois grupos
Alimentos	258	64,72%
Alimentos e guarda	7	71,42%
Alimentos, guarda e visitas	29	86,20%
Cumprimento de sentença	5	60%
Divórcio	169	62,72%
Embargos de Terceiro	3	33,33%
Execução rito prisão	6	50%
Execução rito expropriação	2	50%
Exoneração de pensão alimentícia	32	62,50%
Guarda	41	36,58%
Guarda e visitas	3	100%
Partilha de bens	2	0%
Investigação de paternidade	11	45,45%
Investigação de paternidade, alimentos, guarda e regulamentação de visitas	1	100%
Revisional de alimentos	47	59,57%
União estável	35	54,28%
União estável e alimentos	1	0%
Regulamentação de visitas	7	85,71%
Total	659	56,47%

Fonte: Dados da pesquisa.

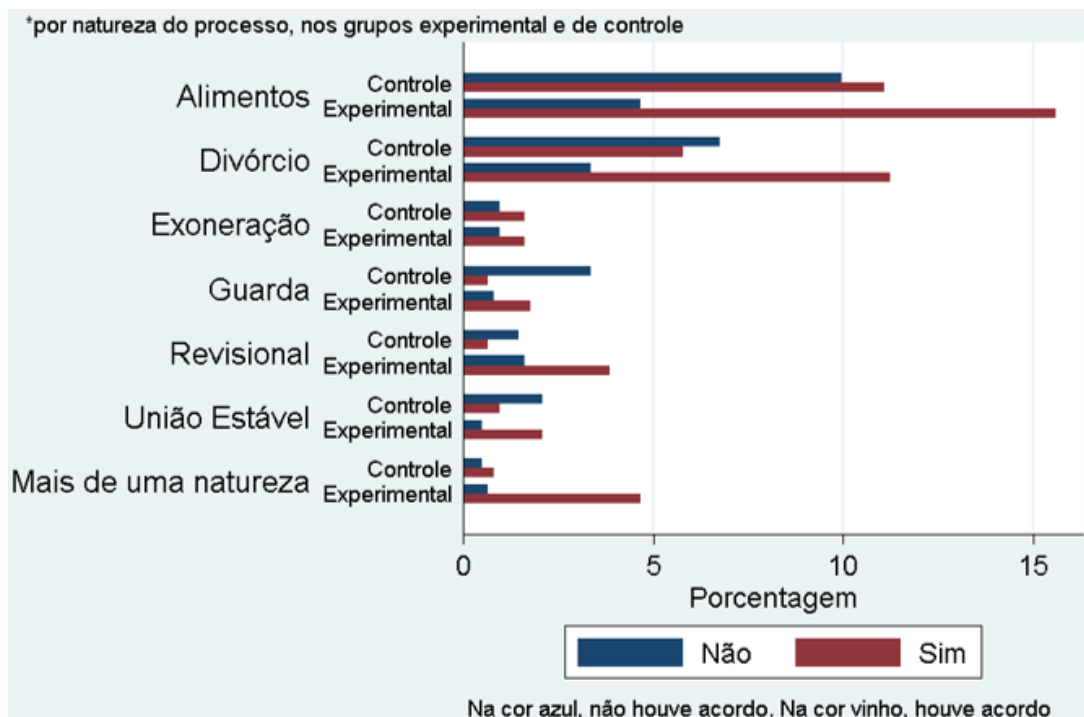
Uma análise adicional consistiu em comparar as proporções de acordos por natureza da ação, considerando os grupos experimental e de controle. Conforme é possível observar na Figura 7, a proporção de acordos no grupo experimental é superior para dois tipos de ação em especial: alimentos (isoladamente) e processos com mais de uma natureza de

ação. Para esses casos, é mais comum ocorrerem acordos do que não acordos, como é possível identificar nos grupos de controle, somente. No entanto, a distância entre as barras de acordos (vermelho) e não acordos (azul) é ainda maior no grupo experimental.

Um resultado que merece destaque é que, para algumas naturezas de ação, a relação inverteu-se na presença de suco de uva (grupo experimental). Para processos de divórcio, guarda, revisional de alimentos e união estável, os dados do grupo de controle

indicam que é mais comum a ocorrência de não acordos. Essa relação inverte-se no grupo experimental, com a barra vermelha superando a barra azul, ou seja, a proporção de acordos supera os não acordos.

Figura 7 – Análise da proporção de acordos de conciliação por natureza da ação



Fonte: Dados da pesquisa

2.5.2.5 Análise da dinâmica de ingestão de suco

Foram realizadas três comparações para melhor compreensão da dinâmica da ingestão de suco no experimento:

comparou-se, somente no grupo experimental, as proporções de acordo entre as pessoas que ingeriram e não ingeriram suco;

comparou-se o grupo de controle com o grupo experimental, nos casos em que: a) nem requerente nem requerido ingeriram suco de uva; b) apenas requerente ingeriu; c) apenas requerido ingeriu; d) requerente e requerido ingeriram suco de uva.

comparou-se, somente dentro do grupo experimental, as proporções de acordo entre as audiências realizadas durante a Semana Nacional de Conciliação (5 a 9 de novembro de 2018) com as realizadas durante todo período restante do experimento (abril a dezembro de 2018).

Em primeiro lugar, analisou-se somente o grupo experimental (em que houve apresentação de suco de uva), considerando as proporções de acordos quando as partes ingerem ou não ingerem suco nesse grupo,

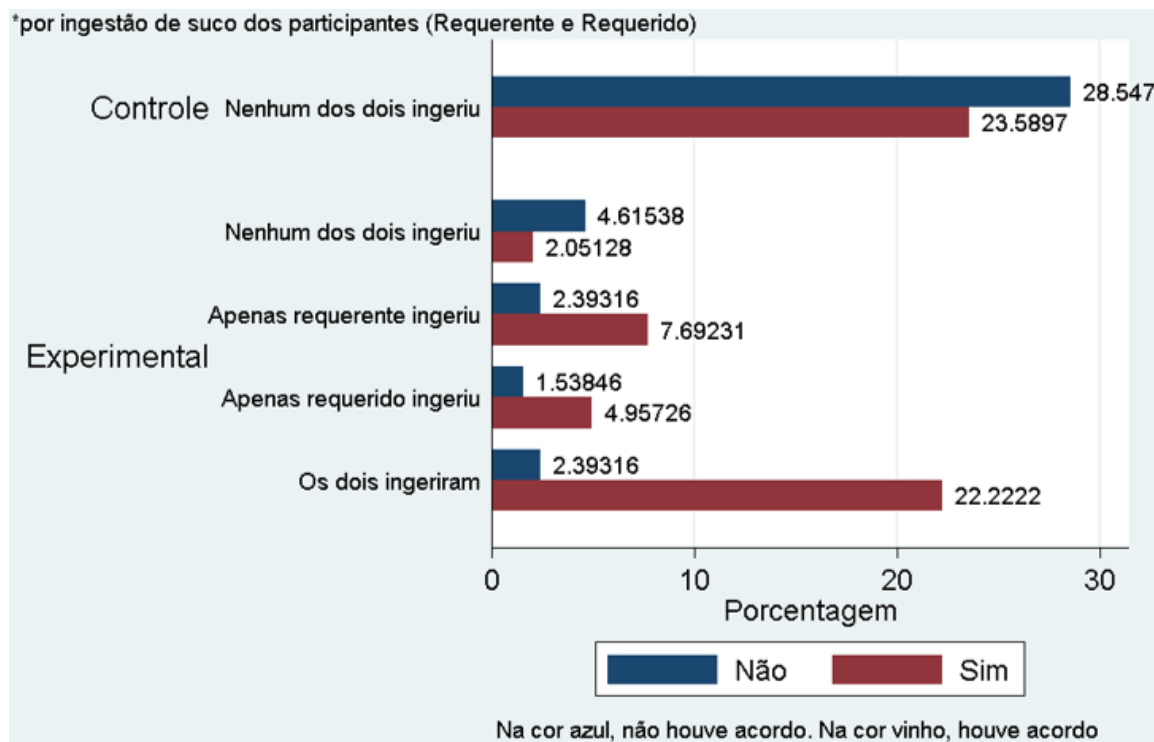
conforme analisado na Figura 6 e Tabelas 6 e 7. Os resultados alcançados em referida figura e tabelas sugerem um possível efeito do suco de uva no aumento da proporção de acordo aos que ingeriram o suco no grupo experimental (69,77% sim versus 11,58% não). Também se observou que, quando as partes não ingeriram o suco no grupo experimental, a diferença se inverteu, sendo em favor da não ocorrência de acordos (12,14% não contra 6,49% sim).

Nesse contexto, foi pensada a utilização de placebo, servindo-se outro suco de uva sem a adição de glicose, com a intenção de analisar os resultados alcançados nas audiências de conciliação. Pensou-se na utilização de um suco adoçado com adoçantes artificiais ou com o próprio açúcar natural da fruta, a frutose. Ocorre que a revisão da literatura mostrou ser o sabor doce o estimulador do sistema límbico humano, e não apenas a glicose. Essa última é o principal combustível do cérebro, mas não o único mecanismo a ativar referido sistema (NELSON; COX, 2014). Assim, qualquer bebida de sabor doce estimula os centros de recompensa cerebrais (GUYTON; HALL, 2011), a exemplo do suco com adição de glicose, do suco de fruta natural (naturalmente adoçado

com frutose) ou do suco adoçado por adoçantes artificiais (que também conferem o sabor doce, mesmo sem a presença de glicose). Por tal motivo, abortou-se a ideia do teste de outro suco de uva como placebo, pois qualquer um (natural, com adição de glicose ou adoçantes) terá o sabor doce, não configurando placebo, e sim, a reprodução do próprio experimento, testado com um suco diverso.

Concomitantemente, agora confrontando grupo de controle e grupo de experimento, realizou-se a comparação das proporções de acordos, identificando e categorizando na Figura 8 se: a) nem requerente nem requerido ingeriram suco de uva; b) apenas requerente ingeriu; c) apenas requerido ingeriu; d) requerente e requerido ingeriram suco de uva.

Figura 8 – Análise da proporção de acordos por requerente e requerido



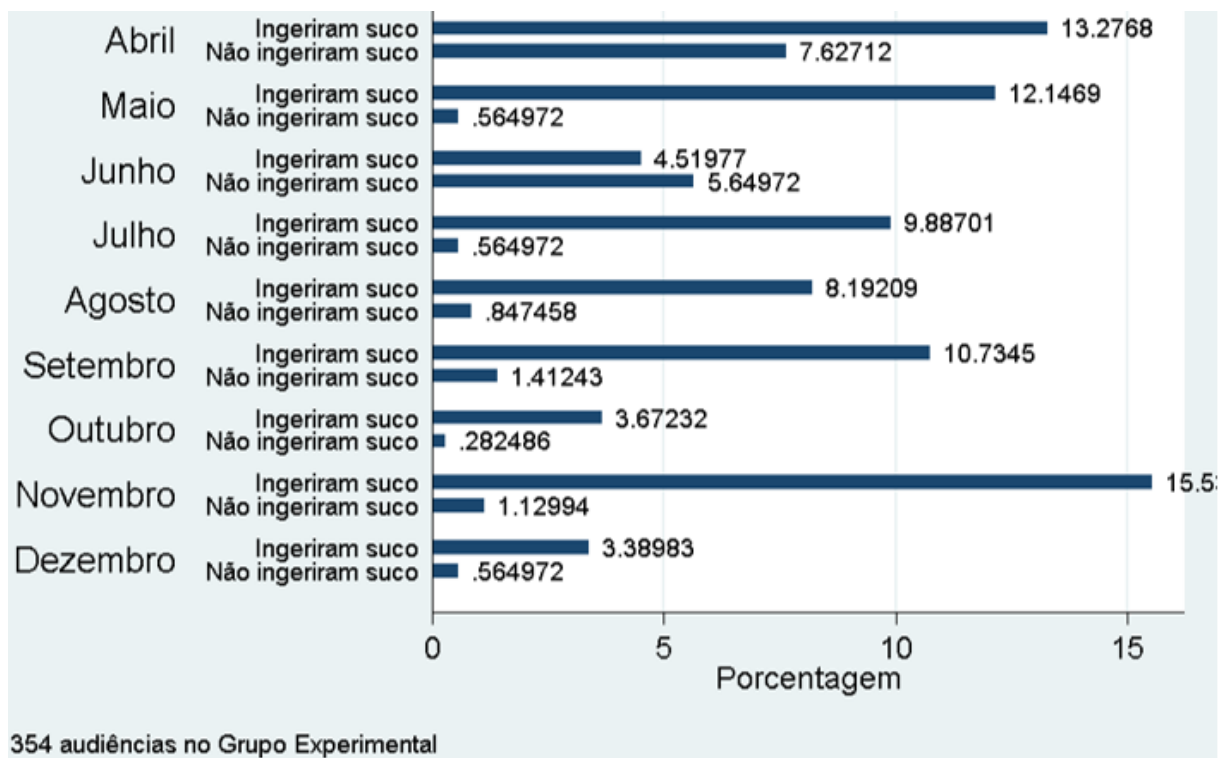
Fonte: Dados da pesquisa.

Os dados apresentados na Figura 8 revelam os seguintes resultados:

- 1) primeiramente, a maior incidência de não acordos contra acordos no grupo de controle (28,54% contra 23,58%);
- 2) a permanência desse padrão quando, no grupo experimental, nenhuma das partes ingere suco de uva (4,61% contra 2,05%);
- 3) inversão dessa relação quando ao menos uma das partes ingere suco de uva (7,69% de acordos contra 2,39% de não acordos quando somente requerente ingere; e 4,95% de acordos contra 1,53% de não acordos quando apenas requerido ingere);
- 4) finalmente, aumento significativo nas proporções de acordos quando as duas partes ingerem suco de uva (22,22% contra 2,39%, diferença entre as proporções de 19,83% em relação aos casos em que apenas uma das partes ingere o suco).

Uma terceira análise restringe-se novamente apenas ao grupo experimental, consistindo em comparar a proporção de acordos desse grupo em dois momentos específicos: audiências realizadas durante todo o experimento, entre abril e dezembro de 2018 (Figuras 9 e 10) e audiências realizadas apenas durante a Semana Nacional da Conciliação, de 5 a 9 de novembro de 2018 (Figura 11).

Figura 9 – Análise da evolução mensal da ingestão de suco, apenas no grupo experimental



354 audiências no Grupo Experimental

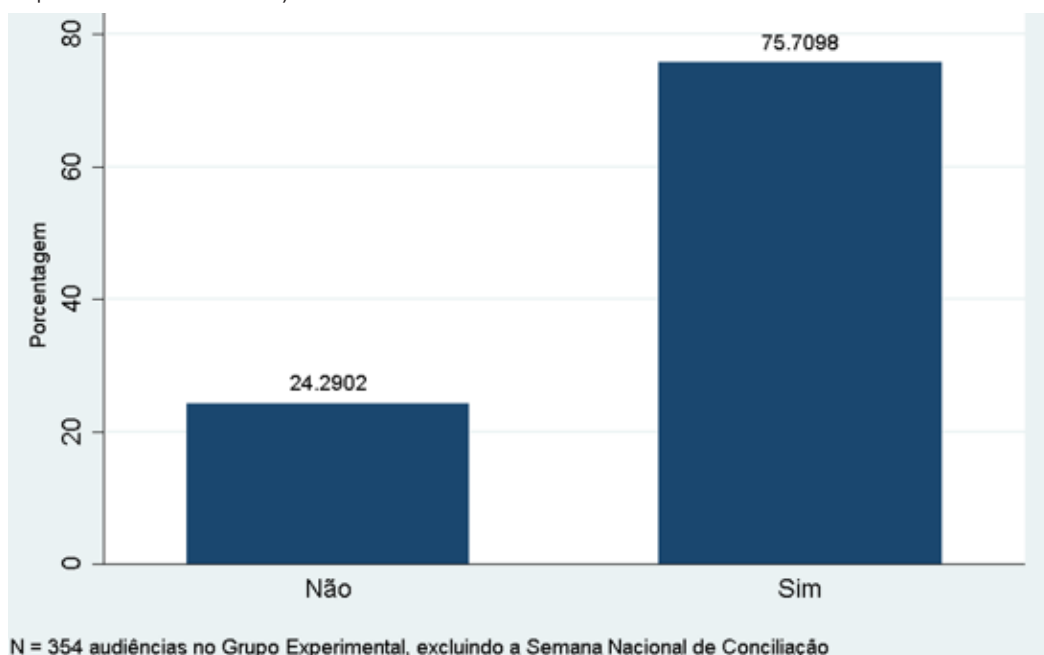
Variável dummy simples, onde: 0 = Participantes (requerente e requerido) não ingeriram suco; 1 = Participantes (requerente e requerido) ingeriram suco.

Fonte: Dados da pesquisa.

Foram comparados, portanto, dois grupos: 37 (trinta e sete) audiências realizadas durante a Semana Nacional da Conciliação (SNC) versus 354 (trezentas e cinquenta e quatro) outras audiências realizadas no grupo experimental, entre os meses de abril e dezembro de 2018, fora a Semana Nacional.

Os resultados ilustrados nas Figuras 10 e 11 mostram uma diferença de mais de 50% entre acordos e não acordos nas 354 audiências do grupo experimental: 75,70% 24,29%, diferença de 51,49%, que é numericamente maior durante a da Semana Nacional de Conciliação: 81,08% 18,91%, diferença de 62,17%.

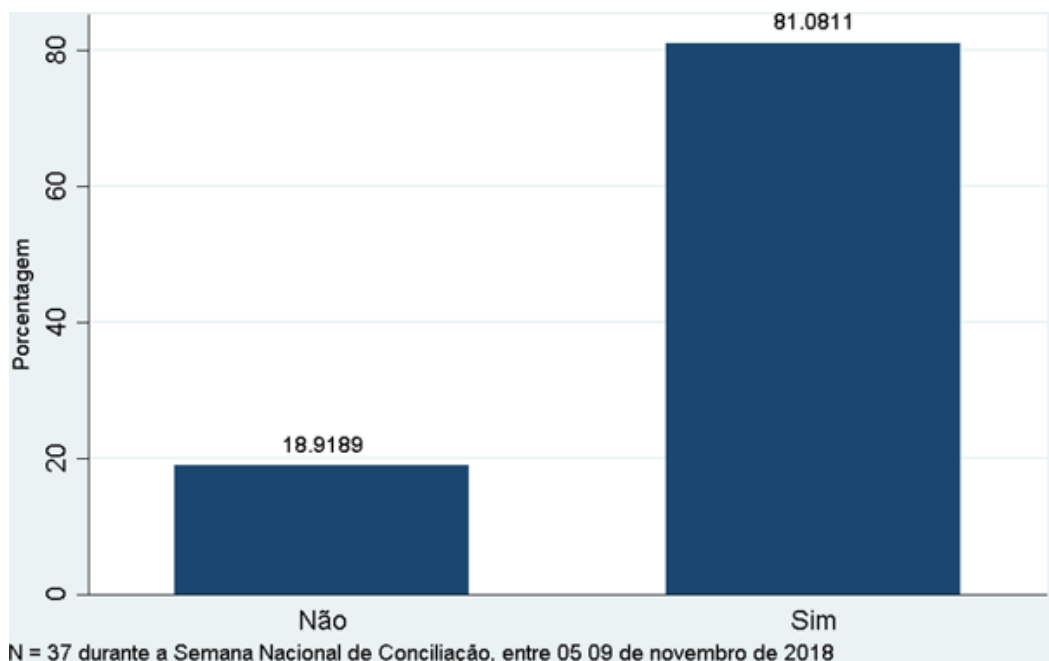
Figura 10 – Análise do desempenho do experimento fora da Semana Nacional de Conciliação (grupo experimental somente)



N = 354 audiências no Grupo Experimental, excluindo a Semana Nacional de Conciliação

Fonte: Dados da pesquisa.

Figura 11 – Análise do desempenho do experimento durante a Semana Nacional de Conciliação (grupo experimental somente)



Fonte: Dados da pesquisa.

2.6 Proposta de modelo explicativo para a ocorrência de acordos

A partir dos dados coletados nas audiências de conciliação entre os meses de abril e dezembro de 2018, é possível construir um modelo analítico capaz de explicar a ocorrência dos acordos. Nesse tipo de modelo, definido como Análise de Regressão Logística Binária, atribui-se como variável dependente “Y” uma categoria binária: no caso específico das audiências de conciliação, não ocorrência de acordos (quando $Y = 0$) ou ocorrência de acordos (quando $Y = 1$). Trata-se, portanto, de um modelo probabilístico funcional, em que a variável dependente de duas categorias

dependerá da atribuição de algumas variáveis independentes e explicativas “X”.

Foram desenvolvidos e estimados vários modelos, na tentativa de identificar quais variáveis possuíam poder explicativo para influenciar a ocorrência de acordos em conciliações. O modelo que melhor se ajustou aos dados inclui duas variáveis independentes (X): 1) ingestão de suco pelos advogados participantes da audiência; e 2) ingestão de suco pelas partes interessadas. A Tabela 9 resume o modelo de regressão logística desenvolvido que contém os coeficientes (coluna “Razão de chance”) e a significância estatística (colunas “z” e $P > |z|$) dessas variáveis.

Tabela 9 – Resultado do modelo de regressão logística

	Coeficientes das variáveis e significância estatística			
	Razão de chance	Erro padrão	z	$P > z $
Constante	.31	.12	-2.89	.00
<i>Variáveis independentes</i>				
Ingestão de suco pelos advogados ¹				
Apenas advogado da parte requerente ingeriu suco	.48	.27	-1.26	.20
Apenas advogado da parte requerida ingeriu suco	4.51*	3.88	1.75	.08
Os dois advogados ingeriram suco	2.72	3.35	.81	.41
Ingestão de suco pelas partes interessadas				
Apenas parte requerente ingeriu suco (Modelo2) ²	11.87***	6.35	4.62	.00
Apenas parte requerida ingeriu suco (Modelo 2)	10.13***	5.85	4.01	.00
Requerente/requerido ingeriram suco (Modelo 2)	25.64***	12.69	6.55	.00
Observações ³				
	235			

Qui-quadrado do teste da Razão da Verossimilhança (LR)	60.54***		
Pseudo R-quadrado	23.25		
Qui-quadrado (Hosmer-Lemeshow GOF test) ⁴	16.00 (ns)		
Sensitividade ⁵	95.51%		
Percentual de observações corretamente classificadas	83.40%		
Área abaixo da curva ROC	0.7949		

*** p-valor < .01; ** p-valor < .05; * p-valor < .10

Nota. Os modelos finais incluem apenas as variáveis que retornaram valores significativos para explicar a probabilidade de ocorrência de acordo de conciliação. Todas as variáveis mensuradas foram testadas, sob diferentes formas.

1 Variável categórica em quatro níveis. A categoria de referência para esta variável é: nenhum dos advogados ingeriu suco.

2 Variável categórica em quatro níveis. A categoria de referência para esta variável é: nem requerente nem requerido ingeriram suco.

3 N = 235 audiências de conciliação nos dois casos, uma vez que os modelos de regressão logística foram estimados utilizando as datas do grupo experimental apenas e a partir do momento em que a variável ingestão de suco dos advogados foi mensurada (a partir de junho de 2018).

4 A rejeição da hipótese nula neste teste indica que o modelo logístico estaria incorretamente especificado. ns = não significativo.

5 A medida de sensibilidade refere-se à proporção correta de observações que o modelo obtém em relação ao evento ($y = 1$, ocorrência de acordo de conciliação).

Fonte: Dados da pesquisa.

Antes de proceder-se à análise dos coeficientes das variáveis independentes, é necessário analisar a estabilidade do modelo. Primeiramente, o teste qui-quadrado geral do modelo (Razão da Verossimilhança) retornou uma estatística de 60,54, significativa a níveis de confiança de 99%. A interpretação decorrente é que no modelo construído, existe ao menos uma variável independente que explica o comportamento da variável dependente (ocorrência de acordo em audiências de conciliação). O pseudo R-quadrado revela o poder explicativo do modelo (23,25%), um valor razoável que considera dados provenientes de comportamentos humanos em ambiente natural.

O teste qui-quadrado de *Hosmer-Lemeshow* (GOF test) é um teste complementar que avalia o ajuste geral do modelo. Esse teste, em especial, compara diferenças entre valores observados e “esperados” (de acordo com a estimação do modelo). Nesse caso, o modelo estará ajustado se não houver diferença entre os valores observados e “esperados” (estimados). Isso significa que, para esse teste, procura-se não rejeitar a hipótese nula (há associação entre valores observados na base de dados e valores estimados pelo modelo proposto). O valor da estatística qui-quadrado foi 16, não significativo, o que não permitiu a rejeição da hipótese nula.

Outros dois critérios do modelo são: 1) a sensibilidade, proporção correta de observações que o modelo classifica em relação ao evento $y = 1$ (ocorrência de acordo). O modelo classifica corretamente 95,51% das observações dessa natureza; e 2) área abaixo da curva ROC (*Receiver Operating Logistic*), quase 80%, fato que revela um alto poder discriminatório das duas categorias existentes na base de dados ($Y = 0$, não ocorrência de acordos ou $Y = 1$ ocorrência de acordos). Todos esses critérios

foram analisados considerando o livro-texto de Fávero *et al.* (2014).

Após a análise dos critérios de ajuste do modelo, procede-se à interpretação da significância estatística das variáveis independentes. A primeira variável independente é a informação de ingestão de suco pelos advogados durante as audiências de conciliação. Essa é uma variável categórica de quatro níveis, em que a categoria de referência é “nenhum dos advogados ingeriu suco”. Os resultados permitem concluir que, quando o advogado da parte requerida ingere suco de uva na audiência, isso aumenta a probabilidade de ocorrência de acordo em relação às audiências de conciliação em que nenhum dos advogados ingeriu suco de uva. A chance de ocorrência (razão de chance) aumenta 4,51 vezes. Esses resultados, porém, são modestos, uma vez que são significativos apenas a níveis de confiança de 90%. Ou seja, existe uma probabilidade considerável de que esses valores retornados tenham acontecido ao acaso.

Por outro lado, a principal variável independente retornou valores bastante aceitáveis, que de certa forma sugerem forte influência da ingestão de suco de uva na ocorrência de acordos em audiência de conciliação. A variável independente “ingestão de suco pelas partes” também é uma variável categórica de quatro níveis, em que a categoria de referência é “nenhuma das partes ingeriu suco”. Os resultados permitem concluir que a ingestão de suco de uva aumenta a probabilidade de acordo de forma gradual. Por exemplo, quando apenas a parte requerida ingere suco de uva, a chance de ocorrência (razão de chance) aumenta 10,13 vezes em relação à categoria de referência; quando apenas a parte requerente ingere o suco de uva, aumenta 11,87 vezes. Finalmente, quando requerente e requerido ingerem suco de

uva na audiência de conciliação, o valor de chance mais que dobra, aumenta 25,64 vezes a ocorrência de acordo em comparação às audiências de conciliação em que nenhuma das partes ingere suco de uva. Todos esses resultados são significativos a níveis de confiança de 99%.

Conclusão

À luz de referenciais teóricos do Direito, Glicobiologia, Bioquímica e Fisiologia, realizou-se um experimento interdisciplinar no âmbito da Política Nacional de Conciliação, a fim de investigar se fatores externos ao processo, como a ingestão de glicose, poderiam (ou não) influenciar no indicador índice de conciliação, impactando diretamente nos resultados alcançados pela política pública.

Surgiu, assim, o Projeto Adoço, traçando um novo modelo procedimental às audiências conciliatórias. Consiste em um experimento que tanto busca melhores resultados no número de acordos realizados, quanto focaliza seus holofotes no jurisdicionado como pessoa humana em sua completude e sujeito de direitos.

Por esse último motivo, lança mão de fundamentos orgânicos previstos na Medicina, com a finalidade de acionar, por meio da glicose presente no suco de uva, os centros de recompensa cerebral das partes em conciliação. A finalidade é proporcionar-lhes bem-estar e satisfação, criando um ambiente adequado à concretização do acordo, mas não como um fim em si mesmo, mas como consequência natural de toda a *responsabilidade e transparência* de se empregar ciência médica a um experimento dentro do Poder Judiciário.

Após nove meses de pesquisa, a hipótese do estudo foi confirmada, havendo a comprovação de que a *ingestão de glicose/dextrose* em alimentos de sabor doce pode colaborar com um *aumento estatisticamente significativo do índice de conciliação* da política pública judiciária de tratamento adequado de conflitos.

Tal conclusão deu-se porque, das 659 audiências de conciliação realizadas entre abril e dezembro de 2018 (305 observações no grupo de controle e 354 no grupo experimental), observou-se uma proporção geral dos acordos de 76,27%, *no grupo experimental*, e 45,24%, *no grupo de controle*. Uma diferença verificada de 31,03% a mais de acordos quando se ingere o suco de uva.

Tal aumento de 31,03% no índice de conciliação mostrou-se 29,03% acima dos dois pontos percentuais buscados pela Meta n. 3 do CNJ e 27,03% superior aos 4% de aumento previstos na Meta n. 5 do Plano Gestor do TJGO. Configurou-se, dessa forma, percentual acima do estipulado pelas duas metas e que transpôs o cenário nacional de queda registrado no Relatório Justiça em Números para o mesmo período: de 13,5% em 2017 para 12,7% em 2018 (CNJ, 2020, p. 172).

Desse modo, a partir de um teste de hipótese, os altos índices de conciliação atingidos pelo Projeto Adoço não só superam metas, mas forjam um novo procedimento em audiências conciliatórias que contribui, de maneira direta, para o aprimoramento na prestação jurisdicional, na medida em que solucionam maior número de feitos já na audiência inaugural, impactando na razoável duração dos processos e consequentemente, na eficiência da administração judiciária.

Em uma visão macro, amplia-se o acesso à ordem jurídica justa, pois ao se realizar a efetiva pacificação de conflitos, por meio de decisões construídas de forma colaborativa pelas próprias partes em conciliação, permite-se que o modelo de consensualidade empregado seja coerente com o objetivo que motivou o Poder Público a conceber a Política Nacional Conciliatória.

Referências

BRASIL. **Constituição Federal**. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 jan. 2018.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015a**. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 31 jan. 2018.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Metas nacionais para 2020**. Aprovadas no XIII Encontro Nacional do Poder Judiciário. Maceió/AL, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/encontros-nacionais/xiii-encontro-nacional-do-poder-judiciario/>. Acesso em: 22 set. 2020.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Movimento pela conciliação**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/movimento-pela-conciliacao/>. Acesso em: 19 set. 2020.

CNJ – Conselho Nacional de Justiça. **Justiça**

em **Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V-3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 22 set. 2020.

DANZIGER, Shai; LEVAV, Jonathan; AVNAIM-PESSO, Liora. Extraneous factors in judicial decisions. **Proceedings of the National Academy of Sciences of The United States of America**, Princeton, v. 108, n. 17, p. 6889-6892, 26 abr. 2011.

DEAN, A.; VOSS, D. **Design and analysis of experiments**. Springer, 1999.

DOANE, D. P.; SEWARD, L. E. **Applied statistics in Business & Economics**. New York: McGraw-Hill Irwin, 2011.

FÁVERO, L. P. *et al.* (Org.). **Métodos quantitativos com Stata**. Elsevier, 2014.

FOGAÇA, Jennifer Rocha Vargas. Glicose. Brasil Escola. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/quimica/glicose.htm>. Acesso em 10 junho 2019.

GUYTON, Arthur C.; HALL, John E. **Tratado de fisiologia médica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

LOPES, Mônica Sette. O Realismo Jurídico: o discurso jurídico e a apreensão da realidade. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**, [S.l.], n. 45, p. 297-340, fev. 2014. Disponível em: <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1298/1230>. Acesso em: 14 set. 2019.

NELSON, David L.; COX, Michael M. **Princípios de bioquímica de Lehninger**. 6. ed. Porto Alegre: Artmed, 2014.

SAWAYA, Ana Lydiá; FILGUEIRAS, Andrea. Abra a felicidade? Implicações para o vício alimentar. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 27, n. 78, p. 53-70, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142013000200005-&lng=en&nrmiso. Acesso em: 14 jul. 2018.

SHADISH W. R.; COOK, T. D.; CAMPBELL, D. T. **Experimental and quasi-experimental**

designs for generalized causal inference. Boston: Houghton Mifflin Company, 2002.

TJGO – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. **Plano de Gestão do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás para 2019/2021**. Organizado pela Secretaria de Gestão Estratégica. Goiânia: Divisão de Impressão Digital do TJGO, 2019. 74p. Disponível em: <https://www.tjgo.jus.br/index.php/plano-de-gestao-2019-2021>. Acesso em: 22 set. 2020.

TRIOLA, Mário F. **Introdução à Estatística: atualização da Tecnologia**. Tradução e revisão técnica Ana Maria Lima de Farias, Vera Regina Lima de Farias e Flores. 11. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2015.

Aline Vieira Tomás

Juíza de Direito da 2ª Vara de Família de Anápolis, Goiás. Coordenadora do 2º Cejusc. Mestre em Direito e Políticas Públicas pela Universidade Federal de Goiás, com MBA em Gestão do Poder Judiciário pela FGV e Especialista em Docência do Ensino Superior pela PUC Goiás.

A Interoperabilidade entre os Sistemas de Gestão Arquivística de Documentos Digitais do Conselho Nacional de Justiça e o Futuro do Judiciário na Era da Informação Digital

Luis Pereira dos Santos

Renata Pereira Torres

Resumo: O objeto deste artigo trata da interação que deve haver entre os sistemas de gestão arquivística de documentos. Esta pesquisa dissertativa possui o objetivo de demonstrar a importância da interoperabilidade entre os sistemas de gestão de informações digitais do CNJ para a preservação dos registros documentais em ambiente digital e sua importância para o futuro Judiciário, na medida em que estes registros se constituem em patrimônio do Estado. Demonstra-se também que a preservação das informações digitais deve vir em momento anterior a sua própria produção e o monitoramento contínuos nas ações de migrações dessas informações para outros sistemas de gestão de documentos serve de base à preservação do patrimônio digital.

Palavras-chave: Interoperabilidade; Preservação Digital; Informações Digitais.

Abstract: The object of this article deals with the interaction that must exist between archival document management systems. This research aims to demonstrate the importance of interoperability between the CNJ's digital information management systems for the preservation of documentary records in a digital environment and its importance for the future Judiciary, insofar as these records constitute the patrimony of the State. It is also demonstrated that the preservation of digital information must come before its own production and the continuous monitoring in the actions of migrating this information to other document management systems serves as a basis for the preservation of digital heritage.

Keywords: Interoperability; Digital Preservation; Digital Information.

1 Introdução

A inquietude com a ausência de padronização na linguagem de programação dos sistemas de gestão arquivística de documentos digitais vem de longa data. O intercâmbio de dados e informações entre esses sistemas atende pelo nome de interoperabilidade; esta, por seu turno, entende-se por a linguagem de programação padronizada para diferentes sistemas de gestão de documentos digitais, de forma a permitir a interação e a troca de informações entre eles. Em outras palavras, cada sistema deve utilizar a mesma linguagem de programação na sua configuração. O intercâmbio de informações entre sistemas exige linguagens semelhantes; desta forma, quando se implementa um novo sistema de gestão de documentos, os dados e informações do sistema anterior não se perdem e são eficazmente migrados para a plataforma substituta. Se não existe interoperabilidade, documentos importantes que constituem a história do órgão ou entidade perdem-se no tempo.

Na era da informação digital, o êxito das organizações depende, em grande medida, do desenvolvimento, implementação e manutenção de sistema de gestão de registros digitais projetado para a melhoria contínua do desempenho do órgão ou entidade. Esses sistemas disponibilizam informações de forma precisa, ágil e segura para a tomada de decisões e para a gestão de recursos atingir os objetivos

da organização. A produção, classificação, avaliação, manutenção e o gerenciamento de documentos de arquivo são partes integrantes das atividades e processos da entidade. Os documentos de arquivo possibilitam a eficiência, a transparência, a responsabilidade, a gestão de riscos e a continuidade do negócio da instituição.

Os documentos de arquivo permitem que um órgão ou entidade obtenha valor a partir dos próprios recursos informacionais enquanto ativos comerciais e de conhecimento. Sob essa ótica, torna-se importante armazenar e gerir adequadamente os ativos informacionais criados no decorrer das atividades da instituição. O Conselho Nacional de Justiça dispõe, em seu âmbito, de vários sistemas de gestão de documentos digitais, mas estes não mantêm a interoperabilidade em sua forma de gerir os ativos informacionais.

A gestão de informações institucionais deve ser gerida desde a produção, classificação e avaliação. As razões da produção de informação e sua procura incessantemente renovada apresentam múltiplas reverberações no campo social, cujas origens se encontram na sua sede de absoluto, de liberdade, de comunicação, de recuo das fronteiras do saber ou do exercício do poder.

A responsabilidade por gerir o capital informacional patente em qualquer tipo de suporte obriga o Conselho Nacional de Justiça

a implementar um sistema de gestão arquivística de documentos digitais. Este sistema deve possuir o qualificativo da interoperabilidade para permitir o intercâmbio de dados e informações entre os demais sistemas do CNJ e na eventual substituição por novos sistemas, de forma a garantir a preservação de documentos de valor histórico, probatório ou informativo; com o objetivo de garantir a memória da instituição às gerações futuras e melhor gerir o capital informacional do órgão ou entidade.

2 Sistemas de gestão de documentos em ambientes organizacionais

Na era da informação digital, o sistema de gestão de documentos gerencia o capital informacional, que possui valor qualitativo e quantitativo, pois este auxilia no desenvolvimento do mais simples gesto ao mais complexo sistema da sociedade capitalista, socialista, anarquista ou outro. Este capital gerido pelo referido sistema agrega o valor que garante a sobrevivência da organização no tempo e no espaço.

A “informação é definida como dados que foram organizados de uma forma significativa. A informação deve estar relacionada com um contexto para possuir significado” (ROBREDO, 2003, 2003, p. 16-17). A acumulação e interpretação dos ativos informacionais gera conhecimento; este, registra Robredo (2003) é:

Definido como a aplicação e o uso produtivo da informação. O conhecimento é mais do que informação, pois implica uma consciência do entendimento adquirido pela experiência, pela intimidade ou pelo aprendizado. Entretanto, a relação entre conhecimento e informação é interativa. A geração do conhecimento depende da informação, já a coleta de informação de informação relevante requer a aplicação do conhecimento. As ferramentas e métodos aplicados à informação também influem sobre a geração do conhecimento. A mesma informação pode lugar a uma variedade de tipos de conhecimento, dependendo do tipo e propósito da análise. No nível pessoal, o conhecimento poder ser visto como centrado no indivíduo. Comparado à informação, o conhecimento implica um processo muito mais amplo que, pela sua vez, envolve estruturas cognitivas capazes de assimilar a informação e de situá-la num contexto mais amplo, permitindo ações que podem ser empreendidas a partir dela (ROBREDO, 2003, p. 16-17).

Lopes (2009) reconhece que “a informação arquivística é imaterial, portanto a sua gestão desemboca necessariamente na

gestão dos documentos que contenham conteúdos informacionais estratégicos ou não” (LOPES, 2009, p. 249). O sistema de gestão arquivística torna-se responsável por gerir a informação, enquanto recurso estratégico e mostra valor inestimável à tomada de decisões em ambiente organizacional. No âmbito desta abordagem:

O que vai fazer com que o documento ou a informação se transformem em um produto do núcleo é o valor que lhe é agregado pelo processamento técnico, o valor de acessibilidade, o qual lhe confere a condição de documento ou informação facilmente acessível” (TONINI, 2006, p. 26).

A acessibilidade, citada por Tonini (2006), torna-se disponível apenas se a organização desenvolver e implementar sistema que gerencia, de forma científica, eficiente e eficaz os registros documentais que contenham os conteúdos informacionais citados por Lopes (2009).

No pensamento de Couture e Rousseau (1998),

[...] qualquer organização, independentemente da sua dimensão, missão ou esfera de atividade, tem necessidade de recursos para existir, funcionar adequadamente e se desenvolver. [...] A informação constitui uma mercadoria tão vital para a empresa como os recursos humanos, materiais ou financeiros, sem os quais ela não conseguiria viver. Como qualquer outro recurso, a informação deve ser gerida eficazmente, o que necessita, como corolário, de um reconhecimento oficial da empresa, e até de uma formalização estrutural que vá tão longe quanto a que é geralmente concedida aos outros recursos (COUTURE, ROUSSEAU, 1998, p. 63).

No desenvolvimento de sua missão, o Poder Judiciário requer constantemente dispor de informações para tomar determinadas decisões no cumprimento de suas atividades. Estas decisões fazem parte do cotidiano de qualquer indivíduo, órgão ou entidade; esta lógica segue o ambiente organizacional da administração pública e a gestão do seu capital informacional em formato físico e/ou digital. Nesse cenário, o sistema de gestão arquivística de documentos torna-se o condutor das informações requeridas à tomada de decisões diretamente ao gestor; o sistema disponibiliza informações para serem usadas de maneira eficaz e efetiva no desenvolvimento institucional.

Estas ações permitem ao cidadão exercer o seu direito de acesso a informação e se reveste na transparência do Estado, pois:

A noção de transparência administrativa oferece diversas leituras. Tomada como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado, este termo encontra lugar em diversos discursos dos atores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre ambos. (JARDIM, 1999, p. 49-50).

A descontinuidade, rupturas e consequente acúmulo de documentos de arquivos sem qualquer tratamento técnico-científico, acarreta prejuízos econômicos, financeiros e resulta na formação de massa documental acumulada que pouco informa sobre a realidade administrativa do ambiente organizacional. A massa documental sem tratamento impede o acesso às informações e interfere na eficiência e transparência do Estado perante a sociedade, pois “a classificação e a avaliação têm o claro objetivo de manter o controle sobre os acervos, impedir que eles cresçam demais, ordená-los de modo a que se possam acessar as informações” (LOPES, 2009, p. 218). O sistema de gestão arquivística de documentos, se cientificamente estruturado, impede a formação de passivo documental e garante o acesso ao conteúdo dos documentos.

3 O sistema informatizado de gestão arquivística de documentos de arquivos

O Conselho Nacional de Arquivos detecta que o uso da informática para as práticas arquivísticas expande-se em escala global. Os recursos da era da informação baseados em computadores desenvolveram-se nas práticas administrativas e gerenciais do Estado e instituições privadas. O governo federal brasileiro tem parte expressiva de suas informações de natureza arquivística gravada exclusivamente em meio magnético; conta-se em centenas de milhares de *tera-bytes* o tamanho destes dados acumulados e em constante processamento. No tocante ao Poder Judiciário, destaca-se o Processo Judicial Eletrônico (PJe) e os demais documentos em meio digital. Toda esta gama de informações necessita de gestão arquivística especializada.

Considerando que a adoção de procedimentos uniformes de tratamento documental no âmbito do Poder Judiciário revela-se fundamental à segurança jurídica e às prerrogativas da Administração, bem como aos direitos dos administrados e gestão de recursos informacionais em ambiente digital, faz-se necessário a implementação ou adaptação dos órgãos e entidades integrantes do Judiciário brasileiro de Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD).

Conforme estudos do CONARQ (2011), os SIGADs são sistemas criados para automatizar as rotinas de gestão documental de ativos informacionais físicos, digitais e híbridos. Com a utilização dessas ferramentas, os documentos podem ser criados, classificados, avaliados, pesquisados, visualizados, tramitados e arquivados com agilidade e segurança.

O SIGAD ou Sistema similar permite a administração centralizada ou descentralizada de arquivos e tem por finalidade a racionalização da produção documental e a uniformização de procedimentos quanto ao registro, controle da tramitação, expedição, classificação, indexação, arquivamento, avaliação, preservação e reprodução do conjunto de documentos, organicamente acumulados, produzidos ou recebidos pelas instituições produtoras de documentos de arquivos, em decorrência do exercício de suas funções e atividades.

Concebe-se, via de regra, um SIGAD para assegurar o controle e a organização dos documentos produzidos ou recebidos pelas várias unidades organizacionais de uma entidade, no desempenho de suas funções e atividades, qualquer que seja o suporte da informação ou a natureza do documento e zelar pela preservação do patrimônio arquivístico como parte relevante da história e memória difusa e coletiva de dado território legalmente organizado e dotado de autonomia política, econômica e financeira.

Na implantação de sistemas informatizados, os órgãos e entidades do Poder Judiciário deverão aderir ao Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Judiciário Brasileiro (Moreq-Jus), instituído pela Resolução CNJ n. 91, de 29 de setembro de 2009; na qual se estabelece condições a serem cumpridas na produção, classificação, avaliação, tramitação, guarda, armazenamento, preservação, arquivamento ou no recebimento de documentos, pelos sistemas de gestão de processos e documentos digitais, não digitais ou híbridos, a fim de garantir a sua confiabilidade, autenticidade e acesso. Os SIGADs devem ser capazes de realizar intercâmbio de dados e informações, pois a interoperabilidade se traduz em requisito para a preservação e acesso das informações geridas em ambiente organizacional.

3.1 Definição da política arquivística

Em busca de univocidade conceitual, de sistema e precisão terminológica, o Conselho

Nacional de Arquivos (Conarq, 2011), em seus estudos epistemológicos, estabelece que, antes da elaboração e implementação de Sistema de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD):

Órgãos e entidades devem definir uma política de gestão arquivística de documentos que tenha por objetivo produzir, manter e preservar documentos confiáveis, autênticos, acessíveis e compreensíveis, de maneira a apoiar suas funções e atividades” (CONARQ, 2011, p. 22).

Definida estas premissas básicas, a política iniciar-se-á “com uma declaração oficial de intenções que especifica, de forma resumida, como será realizada a gestão no órgão ou entidade. Deve ser comunicada e implementada em todos os níveis dos órgãos e entidades” (CONARQ, 2011, p. 22)). No entanto, a declaração por si só não garante uma boa gestão arquivística de documentos. Para a política ser bem-sucedida, “são fundamentais o apoio da direção superior e a alocação dos recursos necessários para sua implementação” (CONARQ, 2011, p. 22). Necessita-se também da “formação de um grupo de trabalho ligado aos níveis mais altos da hierarquia do órgão ou entidade, com a designação de um responsável pelo cumprimento da política e pela implementação do programa de gestão arquivística” (CONARQ, 2011, p. 22).

A citada política deve ser “formulada com base na análise do perfil institucional ou contexto jurídico-administrativo, estrutura organizacional, missão, competências, funções e atividades, de forma que os documentos produzidos sejam os mais adequados, completos e necessários” (CONARQ, 2011, p. 22). Finalmente, a política arquivística deve estar “articulada às demais políticas informacionais existentes no órgão ou entidade” (CONARQ, 2011, p. 20).

O manualismo evidenciado nos apontamentos diretriz ados do Conarq não se entende apenas por meros esquematismos e analogias sugestivas e operatórias, mas sim de ações necessárias à cientificidade da gestão documental em ambiente digital.

3.2 Designação de responsabilidade do sistema de gestão arquivística de documentos

O Conarq (2011) defende, ainda, que “a designação de responsabilidades é um dos fatores que garantem o êxito da gestão arquivística de documentos” (CONARQ, 2011, p. 19) e, por dedução, a implementação de sistema de gestão arquivista de documentos. Como

base nestas premissas, “as autoridades responsáveis terão o dever de assegurar o cumprimento das normas e dos procedimentos previstos no programa de gestão” (CONARQ, 2011, p. 19) e “as responsabilidades devem ser distribuídas a todos os funcionários de acordo com a função e a posição hierárquica de cada um e envolve as seguintes categorias” (CONARQ, 2011, p. 19):

- Direção superior: é a autoridade máxima responsável pela viabilidade da política de gestão arquivística de documentos;
- Profissionais de arquivo: são os responsáveis pelo planejamento e implantação do programa de gestão arquivística;
- Gerentes de unidades ou grupos de trabalho: responsáveis por garantir que os membros de suas equipes produzam e mantenham documentos como parte de suas tarefas, de acordo com o programa de gestão arquivística de documentos.
- Usuários finais: responsáveis, em todos os níveis, pela produção e uso dos documentos arquivísticos em suas atividades rotineiras;
- Gestores dos sistemas de informação e de tecnologia da informação: são as equipes responsáveis pelo projeto, desenvolvimento e manutenção de sistemas de informação (CONARQ, 2011, p. 19).

Estas diretrizes de base garantem o êxito científico do programa e do sistema de gestão arquivística de documentos. O problema crucial, consoante se menciona nos parágrafos subsequentes, reside nos altos investimentos necessários para a efetiva entrada em vigor dessas diretrizes de base, na política, clima e cultura organizacional e menos na vacuidade de literatura especializada e tecnologias disponíveis.

3.3 Procedimentos e operações técnicas do sistema de gestão arquivística de documentos

Neste conjunto de operações técnicas, o Conarq (2011) destaca as ações de captura, registro, classificação, indexação, atribuição de restrição de acesso e arquivamento como pressupostos básicos de sistemas de gestão arquivísticas de documentos no âmbito dos órgãos e entidades públicos.

Para além dos conceitos expressos, as atividades de:

Avaliação, esmaecimento da temporalidade, a destinação; a pesquisa e localização dos documentos; a segurança, controle de acesso, armazenamento e a preservação em ambientes digitais também são requisitos obrigatórios de qualquer Sistema de gestão arquivísticas de documentos (CONARQ, 2011, p. 33).

Interessa tornar patente que essas atividades postas em voga apresentam-se quase que como axiomas da gestão de documentos. Sem estas ações, os processos de gestão documental serão destituídos de cientificidade e pecam na eficiência e efetividade na citada área de gestão.

3.3.1 Diretrizes para a gestão arquivística do correio eletrônico corporativo

Em busca da univocidade conceitual e terminológica, “todo o trabalho científico requer, aliás, precisão terminologia e conceitual, clareza nos procedimentos metodológicos e rigor na formulação das hipóteses e dos modelos teóricos adequados’ (SILVA, 2009, p. 1). A gestão de documentos e o sistema de gestão arquivística de documentos não fogem a esta regra da cientificidade. Para assegurarem o devido rigor científico, necessitam incluir, como parte do programa de gestão de documentos e do sistema de gestão arquivística de documentos, a gestão do correio eletrônico corporativo. Nas diretrizes do Conarq, a “comunicação interna e externa dos órgãos ou entidades, via correio eletrônico, foi bastante ampliada devido à velocidade de transmissão e à facilidade de envio (evitando procedimentos burocráticos) e ao custo reduzido” (CONARQ, 2012, p. 7). No entanto, “esses benefícios têm como consequência a produção de um grande volume de mensagens trocadas – com ou sem anexos –, ocasionando constantemente o esgotamento do espaço das caixas postais de correios eletrônicos” (CONARQ, 2012, p. 7). Diante deste cenário, “muitos usuários do sistema encontram como solução apagar as mensagens mais antigas” (CONARQ, 2012, p. 7).

Esse foco na “administração de espaço de armazenamento ignora que tais mensagens podem ter sido produzidas no âmbito das atividades desempenhadas pelos órgãos ou entidades, o que, conseqüentemente, caracterizam-nas como documentos arquivísticos” (CONARQ, 2012, p. 7). Se assim consideradas, essas “mensagens devem ser submetidas à política de gestão arquivística de documentos do órgão ou entidade” (CONARQ, 2012, p. 7).

Nessa vertente,

Essa política pressupõe a adoção de uma série de medidas que possibilita o gerenciamento da mensagem de correio eletrônico em sua produção, uso, manutenção e destinação, aplicando as normas e os procedimentos arquivísticos para o tratamento desse documento, incluindo seus prazos de guarda e eliminação (CONARQ, 2012, p. 7).

Para garantir a cientificidade da gestão arquivística de mensagem de correio eletrônico corporativo “é importante definir diretrizes e recomendações para tal gestão, como referências aos órgãos ou entidades que utilizam o correio eletrônico como ferramenta de trabalho” (CONARQ, 2012, p. 7).

“A mensagem de correio eletrônico reconhecida como documento arquivístico tem de estar inserida na política arquivística e no programa institucional de gestão arquivística de documentos” (CONARQ, 2010). Consoante os conceitos em jogo, as mensagens de correios eletrônicos não podem ser negligenciadas ou tratadas como meros informáticos secundários; elas estão ínsitas nos acervos documentais digitais da entidade pública e necessitam de aprimoramento de gestão.

3.3.2 Definição de mensagens do correio eletrônico como documento arquivístico

No processo de “identificação da mensagem de correio eletrônico idêntica a documento arquivístico, necessita-se, primeiramente, reconhecê-la como um documento” (CONARQ, 2012, p. 15). Dotadas das qualidades de organicidade, unicidade, confiabilidade, autenticidade, acessibilidade, não-repúdio, tempestividade e confidencialidade; traduzem-se as mensagens de correio eletrônico conforme documentos com a capacidade de:

- conduzir as atividades de forma transparente, possibilitando a governança e o controle social das informações;
- apoiar e documentar a elaboração de políticas e o processo de tomada de decisão;
- possibilitar a continuidade das atividades em caso de sinistro;
- fornecer evidência em caso de litígio;
- proteger os interesses do órgão ou entidade e os direitos dos funcionários e dos usuários ou clientes (CONARQ, 2012, p. 16).

Em conjuntos com os demais documentos de arquivos – em suporte papel ou em meio digital – as mensagens de correio eletrônico corporativo devem ser geridas

juntamente com aqueles e estão ínsitas no acervo documental da entidade como qualquer outro documento arquivístico e como tal devem ser geridas.

Santos (2005) registra que “a necessidade de gerenciar mensagens eletrônicas, como é facilmente perceptível nas instituições contemporâneas, deve-se a seu uso muito difundido e, em muitos casos, substituindo a produção de algumas correspondências tradicionais” (SANTOS, 2005, p. 149). A gestão se justifica também pelo fato do uso deste tipo de mensagem “ser feito com responsabilidade. Afinal, cada mensagem enviada por um empregado tem reflexo sobre seu profissionalismo e, também, na credibilidade da instituição à qual é vinculado” (SANTOS, 2005, p. 149).

Santos (2005) deduz, a partir de Flynn e Kahn (2003), que:

Documentos digitais mal elaborados ou que apresentam algum tipo de erro mecânico podem afundar carreiras e afastar clientes. E, ainda, mensagens eletrônicas emitidas inadvertidamente ao destinatário errado podem comprometer o sigilo de informações e causar mal-estar e situações embaraçosas (SANTOS, 2005, p. 149).

No texto, o autor se volta, peremptoriamente, para a iniciativa privada, mas o dano em situações similares em ambiente organizacional público pode ser igualmente nefasto.

A mensagem de correio eletrônico necessita ser identificada como documento institucional para, a partir desta análise, seguir os mesmos procedimentos de gestão dos demais documentos digitais e convencionais. Santos (2005) assinala que “a mensagem eletrônica é um documento digital como qualquer outro e, assim, sua análise deve considerar dois aspectos relacionados ao produtor/receptor: um pessoal e um institucional” (SANTOS, 2005, p. 150). No entanto, não somente as mensagens identificadas como documento arquivístico podem ser submetidas às regras da gestão arquivística.

A gestão arquivística de mensagem de correio eletrônico deve “contemplar o planejamento para a captura das mensagens eletrônicas no sistema eletrônico de gestão arquivística de documentos digitais e envolver” (SANTOS, 2005, p. 150):

- Clareza quanto à propriedade do sistema do correio eletrônico e das transações que ocorrem nele;
- Condições de uso do sistema de correio

eletrônico, incluído o uso privado;

- Identificação dos responsáveis por avaliar as mensagens e como elas se encaixam na legislação arquivística;
- Definição dos responsáveis por capturar a mensagem nos sistemas eletrônicos de gestão arquivística;
- Identificação dos responsáveis pela execução de back-up do sistema de correio eletrônico e quem tem acesso geral a ele; e
- Normas de segurança, acesso e exigências legais, por exemplo, uso senhas e tratamento de informação sigilosa (NATIONAL ARQHIVES, 2001c, apud SANTOS, 2005, p. 150).

Produz-se qualquer documento de arquivo em virtude de uma demanda administrativa, judicial ou técnica que necessita de registro em algum suporte. Nesta vertente, Flynn e Kahn (2003 apud Santos, 2005, p. 152) estabelecem 23 regras para produção de mensagens de correio eletrônico; para tanto, exige-se que:

- Tenha cuidado com leitores não autorizados; se sigilo é um requisito, não use sistema de correio eletrônico que não apresente características de segurança;
- Adote a grafia, a pontuação e a gramática correta [...];
- Elabore seu texto antes de acessar o sistema de correio eletrônico [...];
- Respeite o tempo dos outros; não use o correio eletrônico institucional para enviar mensagens do tipo corrente, propagandas, piadas, [...];
- Encaminhe suas mensagens diretamente ao destinatário que precisa ter conhecimento da informação, [...];
- Não supervalorize sua mensagem, [...];
- Padronize e incorpore uma saudação e uma assinatura no final da mensagem;
- Evite escrever textos somente com letras em caixa alta ou somente em caixa baixa; [...];
- Reconheça as limitações do correio eletrônico; seu interlocutor não tem obrigação de chegar regularmente suas mensagens, [...];
- Preencha sempre e adequadamente o campo “assunto (FLYNN; KANH apud SANTOS, 2005, p. 150).

Quanto à tramitação e o arquivamento de mensagens de correios eletrônicos, as regras seguem “os mesmos procedimentos

dedicados aos demais documentos digitais” (SANTOS, 2005, p. 153). No Sistema de Gestão Arquivística de Documentos (SIGAD), quando o produtor “incorporar uma mensagem eletrônica ao sistema eletrônico de gestão, o produtor ou receptor da mensagem não tem que, obrigatoriamente, apagá-las de seu sistema de correio eletrônico, mas deve existir uma política definindo qual ação é mais adequada” (SANTOS, 2005, p. 153). Se o produtor optar por manter a mensagem original, “o tratamento a ser dado a ela pode ser [...]: gravá-la em diretórios, seja no computador de uso mais frequente pelo empregado, no servidor de rede, ou transferindo para outras mídias de armazenamento” (SANTOS, 2005, p. 158).

Em qualquer das hipóteses mencionadas,

Há que se estabelecer critérios quanto à nomeação, ao agrupamento e à avaliação desses documentos. Se a opção for por manter apenas a mensagem capturada pelo sistema de gestão, a estrutura do próprio sistema, regra geral, tem condições de armazenar as informações gerenciadas em banco de dados, recuperando-as de acordo com a demanda (SANTOS, 2005, p. 158).

Ressalta-se, por fim, que as mensagens de correio eletrônico definidas como arquivísticas estão sujeitas às mesmas regras de gestão dos documentos arquivísticos digitais e devem ser classificadas consoante a Tabela de Temporalidade e o Plano de Classificação de Documentos de Arquivos das Instituições do Poder Judiciário.

3.4 Planejamento e implementação do sistema de gestão arquivística de documentos

Também em busca de univocidade conceitual, de sistema e precisão terminológica, o Conarq (2011), sugere que:

O programa de gestão arquivística de documentos deve ter como base a política arquivística e a designação de responsabilidades definidas anteriormente, além do contexto jurídico-administrativo, de forma que esteja de acordo com a missão institucional e a legislação vigente (CONARQ, 2011, p. 23).

O planejamento do programa de gestão envolve as seguintes etapas (CONARQ, 2011):

- Levantamento da estrutura organizacional e das atividades desempenhadas;
- Levantamento da produção documental, diferenciando os documentos arquivísticos dos não arquivísticos;
- Levantamento, caso existam, dos

sistemas utilizados, internamente;

- Definição dos tipos de documentos que devem ser mantidos e produzidos, e das informações que devem conter;
- Definição e/ou aperfeiçoamento da forma desses documentos;
- Análise e revisão do fluxo dos documentos;
- Elaboração e/ou revisão do plano de classificação e da tabela de temporalidade e destinação;
- Definição dos metadados a serem criados no momento da produção do documento e ao longo do seu ciclo de vida;
- Definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos de protocolo e de arquivamento dos documentos;
- Definição e/ou aperfeiçoamento dos procedimentos para acesso, uso e transmissão dos documentos;
- Definição do ambiente tecnológico;
- Definição da infraestrutura para armazenamento dos documentos convencionais;
- Definição das equipes de trabalho de arquivo e de tecnologia de informação;
- Definição de programas de capacitação de pessoal;
- Elaboração e/ou revisão de manuais e instruções normativas.
- Definição dos meios de divulgação e de capacitação de pessoal.
- Definição do plano de ação do programa de gestão, com seus objetivos, metas e estratégias de implantação, divulgação e acompanhamento (CONARQ, 2011, p. 23).

Na área de arquivos digitais, Bevilacqua (2010), assinala que:

Para cumprir todos os requisitos funcionais de um setor ou atividade específica é fundamental que os especialistas na área conheçam as melhores ferramentas de Tecnologia de Informação disponíveis e ao seu alcance, indo além do básico da ferramenta; investigando novas tecnologias e sua integração; novos programas e tendências de mercado” (BEVILACQUA, 2010, p. 55).

As entidades e órgãos públicos, embora possuidores de servidores graduados em Arquivística no quadro efetivo, não parecem plenamente conscientizados e, raramente, há esse canal de comunicação entre os profissionais de informática e os responsáveis pela gestão de documentos e informações ou, se há, esta comunicação não se mostra plena

para sanar os problemas elencados.

Lopez (2005) corrobora as palavras de Bevilacqua ao postular que:

[...] para a implantação de projetos de informatização no arquivo é mister contar com a ampla ajuda dos profissionais especializados, para todas as etapas, devendo o arquivista tomar o devido cuidado para que tanto o estabelecimento das diretrizes gerais como decisão dos mínimos detalhes jamais saiam do seu controle” (LOPEZ, 2005, apud BEVILACQUA, p. 55).

A questão do envolvimento direto na padronização da produção e circulação da documentação arquivística prefigura-se absolutamente necessária. Apesar da grande bibliografia especializada existente na área de Arquivologia, a elaboração e configuração de sistemas de bancos de dados voltados para gestão de documentos de arquivos são concebidos, via de regra, sem a participação de profissionais de arquivos.

Bevilacqua defende que “os arquivos são a contraparte material de todas as funções, atividades e procedimentos operados, e que deveriam ser a fonte operativa primária por excelência de qualquer suposto sistema de informação organizacional” (BEVILACQUA, 2010, p. 127). O pensamento de Bevilacqua defende as informações arquivísticas como fonte primária por uma questão simples: não existe registro de nenhuma atividade organizacional sem documentos de arquivos. Informações necessitam de registros; sejam físicos ou digitais, e estes registros necessitam de gestão e auxiliam na tomada de decisões e cumprimento da missão organizacional.

4 A interoperabilidade entre sistemas de gestão de documentos

Em seu processo investigativo sobre a interoperabilidade em sistemas de gestão arquivística e de registros em ambiente web, Luz (2016) afirma que “a informação institucionalizada, orgânica, gerada em sistemas e arquivos só é fidedigna e autêntica se estruturada em ambientes de confiança” (LUZ, 2016, p. 15). A confiança citada por Luz (2016) se traduz pela cadeia de custódia exercida pelos sistemas de gestão arquivística de documentos, pois, segundo o autor (2016):

A fidedignidade e autenticidade do documento arquivístico é garantida pela credibilidade de sua cadeia de custódia por meio de sistemas de informação de arquivo confiáveis, tanto na gestão como na guarda permanente. Tal tarefa requer que as informações

geradas no documento e de seu contexto de criação sejam preservadas desde a gênese documental por meio de diferentes técnicas de empacotamento e de identificação dos conjuntos documentais (LUZ, 2016, p. 15).

Ainda na análise de Luz (2016),

Os documentos informáticos, [...] identificados como informação digital, precisam passar por processos que garantam sua padronização para facilitar as operações de busca e avocação em interfaces de plataformas na rede mundial de computadores e em sistemas informatizados (LUZ, 2016, p. 16).

Também na ótica de Luz (2016), esta padronização para facilitar as operações de busca e avocação atende pelo nome de interoperabilidade, pois, com o advento da web 3.0, fez-se necessário criar links semânticos que façam sentidos aos agentes de computadores. Esta é uma “nova prática de tratamento da informação que precisa ser exercida por profissionais da informação: a interoperabilidade dos objetos informacionais, dos registros e recursos online” (LUZ, 2016, p. 16).

Na mesma investigação, Luz (2016) assinala que

A interoperabilidade também é inerente à organização, afinal “sistema deve garantir a transmissão de documentos para outros sistemas sem perda de informação e de funcionalidades, e ser capaz de recuperar qualquer documento em qualquer tempo e apresentá-lo com a mesma forma de sua criação” (LUZ, 2016, p. 55, grifo do autor).

De acordo com o programa do Governo Eletrônico Brasileiro (e-ping), a interoperabilidade define os padrões de interação entre os sistemas de gestão de documentos. Trata-se de um conjunto mínimos de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam a utilização da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) na interoperabilidade de Serviços de Governo Eletrônico. Esta interação permite a troca de dados entre diferentes sistemas de informação.

Sob essa ótica, a interoperabilidade pode ser definida também como a linguagem de programação padronizada para diferentes sistemas de gestão de documentos digitais, de forma a permitir a interação e a troca de informações entre eles. Em outras palavras, cada sistema deve utilizar a mesma linguagem de programação na sua configuração.

Luz (2016) registra que:

A existência da rede já pressupõe a interoperabilidade. De forma a atender a todos elementos de redes (os usuários, os usos e

os nodos de rede), é necessária a criação de padrões de interoperabilidade. Os padrões de descrição de dados e sua estruturação alinham linguagens e facilitam as trocas de informações entre instituições (LUZ, 2016, p. 28).

Pela abordagem de Luz (2016), a padronização da linguagem de programação vai além dos sistemas de gestão arquivísticas de documentos e contempla também as redes de usuários. A interoperabilidade, conforme destaca Luz (2016), facilita o uso, a difusão e a preservação de informações digitais em sistemas de gestão arquivística de documentos de arquivos.

A Associação Brasileira de Normas Técnicas (apud LUZ, 2016) define Interoperabilidade como “[...] a capacidade do produto de software interagir com um ou mais sistemas especificados. A norma destaca que a interoperabilidade é usada no lugar de compatibilidade para evitar confusões com a subcaracterística “capacidade para substituir” (ABNT apud LUZ, 2016, p. 28, grifo do autor).

Em pensamento similar, Marcondes e Sayão (2002) assinalam:

Muito recentemente, em 1999, em um passo seguinte à criação dos arquivos e *prints*, a comunidade científica internacional se mobilizou para torná-los *interoperáveis*, isto é, passíveis de serem consultados simultaneamente. Esta *interoperabilidade* foi alcançada mediante adoção de um conjunto de especificações técnicas e princípios organizacionais bastante simples, porém potencialmente poderosos e de grande alcance, no objetivo de integração desses arquivos (MARCONADES e SAYÃO, 2002, p. 46).

Por essas definições, interoperabilidade significa interação, integração entre sistemas; interoperar significa, enfim, padronizar a linguagem e criar uma infraestrutura padronizada que permita a interconexão entre os sistemas de gestão de documentos arquivísticos e entre os documentos na arquitetura da internet.

Luz (2016) destaca também a necessidade de interoperabilizar para se encontrar informação em rede:

A necessidade de interoperar a informação nos tempos de comunicação em rede. A interoperabilidade garante o uso e a encontrabilidade dos metadados estruturados dos objetos informacionais. As formas de estruturar a informação arquivística, isto é, aqueles referentes aos serviços documentais disponíveis, não é obrigatoriamente padronizada. Isso representa que cada serviço

informacional, ou unidade de tratamento documental (um serviço de arquivo, por exemplo), pode definir a forma como vai estruturar este tipo de de informação, gerando específicas políticas de interoperabilidade e de descrição, além do seu próprio padrão de metadados (LUZ, 2016, p. 17).

Dessa forma, torna-se relevante ao sistema de gestão arquivística de documentos dotar-se de linguagem padrão ou que possa interagir com outros sistemas existentes no órgão ou entidade para o intercâmbio de informações e a incorporação do ativo informacional presente nos sistemas de outrora.

Em pesquisa rápida na página eletrônica do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), detecta-se que existem no âmbito deste Conselho variados sistemas de gestão arquivísticas de documentos que não interagem entre si. A padronização de linguagem de programação, requisitos para a interoperabilidade, entre os sistemas do CNJ parece não existir, uma vez que dois importantes portfólios de sistemas – Processo Judicial Eletrônico (PJe) e Sistema Eletrônico de Informações (SEI) – possuem linguagens de programação incompatíveis entre eles. Apesar desta lacuna, o CNJ detém um portfólio de sistemas eletrônicos essenciais para seu próprio desenvolvimento tecnológico:

O Conselho Nacional de Justiça possui em seu Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação diversas aplicações disponíveis para o seu público interno e externo. O Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação reflete a realidade das demandas sobre a área de Tecnologia da Informação ao longo do tempo, caracterizando-se por entregar valor das soluções de tecnologia da informação ao negócio, identificando os sistemas que estão em operação, os sistemas que estão obsoletos ou em fase de desativação (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 3).

No documento Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação há diversos benefícios tecnológicos para o Conselho Nacional de Justiça, mas em nenhum deles menciona-se a questão da interoperabilidade ou a padronização de linguagem entre os sistemas existentes. Os benefícios listados incluem:

A institucionalização do Portfólio de sistemas do CNJ, publicidade, criação do ponto central de informações relativas aos sistemas existentes, agilidade no processo de obtenção de informações a respeito das áreas gestoras dos sistemas e áreas responsáveis pelos sistemas, objetivando assim ao Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação

gerenciar o seu Portfólio de Soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação para a consecução dos objetivos estratégicos do Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018, p. 3).

Pelos conceitos expostos, torna-se patente que a interoperabilidade permite o resgate e o intercâmbio de informações após a substituição de um sistema por outro com tecnologia mais moderna.

Em 2015, a ausência de interoperabilidade entre os sistemas de gestão de documentos do CNJ obrigou o Conselho a editar a Instrução Normativa nº 67 de 05/08/2015, que regulamenta a Portaria-SEI 1 de 4 de agosto de 2015 e instituiu o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do Conselho Nacional de Justiça. Essa instrução normativa estabelece as regras de migração dos documentos do SIGA-DOC para o SEI.

[...] Art. 20. Os processos e documentos em tramitação no Siga-Doc terão continuidade no SEI, devendo ser migrados pela unidade ou gestor conforme Manual de Migração de Processos e Documentos disponibilizado pela Seção de Arquivo.

§1º O processo migrado do Siga-Doc será a peça inicial de um novo processo eletrônico no SEI, juntando-se em ambos o Termo de Migração conforme Anexo II.

§ 2º Os documentos gerados no Siga-Doc serão inseridos no SEI no formato PDF (portable document format).

§ 3º Os processos e documentos com trâmite concluído no sistema SIGA-DOC permanecerão arquivados neste sistema, salvo se necessário à instrução de processo no SEI.

§ 4º A partir da data de implantação do sistema SEI, todos os processos e documentos concluídos no SIGA-DOC devem ser arquivados por meio da funcionalidade «Arquivo Corrente» [...] (INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 67, 2015, p. 1, grifo do autor).

Estabeleceu-se as citadas regras de migração porque não havia interoperabilidade entre os sistemas SEI e SIGA-DOC. Essa lacuna identificada à época prejudica a interação entre os sistemas existentes e a preservação da informação arquivística oficial às gerações futuras, pois, na substituição de sistemas por outros mais modernos, o sistema sucessor deve absorver os registros digitais do sistema antecessor; razão pelo qual os requisitos de interoperabilidade devem ser respeitados.

Nessa linha pensamento, o Conarq (2012) defende que:

A autenticidade dos documentos arquivísticos digitais é ameaçada sempre que eles são transmitidos através do espaço (entre pessoas e sistemas ou aplicativos) ou do tempo (armazenagem contínua ou atualização/substituição de hardware/software usados para armazenar, processar e comunicar os documentos) (CONARQ, 2012, p. 5).

Hoje, conforme manual divulgado pela página eletrônica do CNJ, sabe-se que o SEI não dispõe de módulo de gestão documental. Esta lacuna propicia a formação de massas documentais acumuladas digitais, uma vez que o Sistema não permite a gestão correta dos ativos informacionais presentes em seu interior conforme a abordagem das três idades documentais e os princípios arquivísticos consagrados internacionalmente.

No quesito interoperabilidade os dois sistemas do CNJ – SEI e PJe –, a linguagem de programação de ambos parece não permitir esta interação, embora o Portal do Software Público Brasileiro assegure a integração a praticamente qualquer linguagem de programação, no entanto, o advérbio “praticamente” permite inferir que a linguagem do SEI não interage com todas as linguagens de programação existentes. No caso específico do PJe que, conforme assinala Rezende (2015), estrutura-se com base na linguagem Java, esta interação não parece possível. Essa lacuna não se mostra salutar às práticas de gestão documental, sobretudo se um possível substituto do SEI não permitir a interoperabilidade e a conseqüente absorção/preservação do passivo informacional existente hoje no Sistema Eletrônico de Informações do CNJ.

4.1 A interoperabilidade e o futuro do judiciário na era da informação digital

A Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital do Conselho Nacional de Arquivos (Conarq) alerta que o “patrimônio arquivístico digital se encontra em perigo de desaparecimento e de falta de confiabilidade, e que sua preservação em benefício das gerações atuais e futuras é uma preocupação urgente no mundo inteiro” (Conarq, 2004, p. 1).

No tocante à preservação, o Conarq (2004) registra também:

As facilidades proporcionadas pelos meios e tecnologias digitais de processamento, transmissão e armazenamento de informações reduziram custos e aumentaram a eficácia dos processos de criação, troca e difusão da informação arquivística. O início do século XXI apresenta um mundo fortemente dependente do documento

arquivístico digital como um meio para registrar as funções e atividades de indivíduos, organizações e governos. (Conarq, 2004, p. 1)

Na era digital, a preservação das informações presentes nos registros documentais não encontra a mesma facilidade daquelas previstas no suporte papel, pois:

A durabilidade do papel depende do teor, extensão e resistência da fibra, da qualidade da água usada para fazer a polpa, dos aditivos acrescentados à polpa no processo de fabricação, do processo de fabricação propriamente dito, do agente dimensionador, das tintas usadas na escrita e na impressão e de como o papel é usado, armazenado ou “restaurado” (CLOONAN, 2017, p. 117, grifo da autora).

Nos documentos tradicionais, preserva-se o suporte para garantir a informação, pois “a preservação do papel é crucial para longevidade dos acervos de bibliotecas, arquivos e museus [...]” (CLOONAN, 2017, p. 117).

Cloonan (2017) descreve os muitos agentes responsáveis por deteriorar o papel, como a química usada, a tinta, as impurezas da celulose e o ferro. Os cuidados com estes agentes garantem o acesso a informação, pois se preserva o suporte. Segundo a autora, “os papéis duráveis e permanentes começaram a ser fabricados na década de 1960. Em 1984, foi introduzida a norma ANSI/NISO para papéis permanentes em publicações e documentos” (CLOONAN, 2017, p. 121).

Cloonan (2017) destaca que as técnicas de preservação do papel passam pela limpeza a seco, lavagem, alvejamento, planificação, reparo, *silking*, laminação, entre outros. Adiciona-se a isto as condições adequadas de temperatura e umidade relativa do ar. Na era da informação digital, o foco da preservação dos documentos desloca-se do suporte para a manutenção da cadeia de *bits* constituintes dos arquivos digitais, conforme destacam os variados estudos do Conarq (2010). Cloonan (2017) defende que “é importante conhecer a história, a criação, a tecnologia e o uso de cada mídia antes de determinar as medidas apropriadas de preservação” (CLOONAN, 2017, p. 125).

Na era digital, “as práticas de preservação devem garantir o acesso aos documentos e possibilitarem seu uso pelo tempo necessário” (CLOONAN, 2017, p. 127).

Conforme registra Cloonan (2017), o Grupo de Trabalho para Definição da Preservação Digital, dos Estados Unidos, a preservação

digital:

[...] combina políticas, estratégias e ações que garantem o fornecimento adequado de conteúdo autenticando em qualquer momento, sem impedimentos causados por mau funcionamento de mídias e mudanças tecnológicas. A preservação digital se aplica igualmente ao conteúdo originalmente digital e ao conteúdo reformatado (GRUPO DE TRABALHO PARA DEFINIÇÃO DE PRESERVAÇÃO DIGITAL apud CLOONAN, 2017, p. 127).

Também na era da informação digital, Helen Tibbo (apud Cloonan (2017) assinala que as estratégias de preservação de documentos digitais devem vir em estágios anteriores à própria avaliação: em etapa anterior a criação desses registros documentais.

Existe outra complicação em relação à preservação digital que a distingue da preservação de materiais analógicos. O trabalho e o custeio da preservação de materiais de arquivos e de bibliotecas são de longo prazo, mais relativamente estáveis. Mas a preservação digital (algumas pessoas consideram este o termo um oxímoro) depende necessariamente daquilo que pode redundar num trabalho muito dispendioso devido a mudanças em software e hardware, à deterioração de formatos eletrônicos, à necessidade constante de monitoramento dos textos preservados, à natureza evolutiva dos padrões de metadados etc. Um livro reencadernado ou um arquivo reabrigado num dossiê não exigem muita observação ou verificação de suas condições com o passar dos anos. Os textos digitais, preservados por meio da reformatação, migração ou emulação, por exemplo, necessitam de observação permanente (CLOONAN, 2017, p. 129-130).

As observações de Cloonan (2017) também destacam a necessidade de haver interoperabilidade no momento da reformatação, migração ou emulação, pois estas intervenções exigem monitoramento constantes e a comunicação entre as linguagens de programação tornam-se fatores imprescindíveis em ambientes de rápida obsolescência tecnológica de *hardware*, *software* e formatos de arquivos.

Na mesma investigação, Cloonan (2017) revela:

A preservação de documentos digitais depende da produção de arquivos e de diretórios confiáveis, da criação de metadados descritivos, administrativos e estruturais e de controle de qualidade. O conteúdo dos documentos deve, então, ser mantido pelo restante de sua vida. Estratégias para manutenção de conteúdo incluem armazenagem adequada, redundância de arquivos,

monitoramento permanente e programas contínuos de atualização, migração e emulação (CLOONAN, 2017, p. 130).

A fragilidade do suporte digital, aliada à obsolescência tecnológica – hardware, software e formatos – requer procedimentos diferenciados na produção e gestão desses ativos informacionais, conforme demonstra o Conarq (2004):

A tecnologia digital é comprovadamente um meio mais frágil e mais instável de armazenamento, comparado com os meios convencionais de registrar informações, tendo um impacto profundo sobre a gestão dos documentos digitais no presente para que se tenha garantia de acesso no futuro (Conarq, 2004, p. 2).

Na mesma investigação, o Conarq (2012) registra que “a organização de arquivos e o gerenciamento das informações neles contidas se constituem em instrumento de eficácia administrativa, contribuindo para a modernização da administração pública” (Conarq, 2012, p. 3). A importância do patrimônio digital para garantir a existência do próprio órgão ou entidade no espaço e no tempo é uma realidade. A este respeito, Tomassem (1999) assinala:

Documentos de arquivos estão inseridos num processo de trabalho. [...] Arquivos funcionam como a memória dos produtores dos documentos. [...] Os arquivos servem, em uma primeira instância, para apoiar o gerenciamento operacional. Sem arquivos, nem ações e transações que formam os processos de trabalho e nem mesmo os processos podem ser vinculados uns aos outros. Sem arquivos, a tomada de decisões teria em breve um caráter casuístico. [...] As informações contidas nesses processos (de qualquer organização pública ou privada) são utilizadas para tomada de decisões e para a comunicação eficaz entre o arquivo e os diversos setores da organização. [...] Arquivos confiáveis contêm evidências confiáveis a respeito de decisões tomadas, direitos adquiridos e compromissos assumidos. (THOMASSEN, 2006, p. 7).

A interoperabilidade, definida anteriormente, constitui-se em elemento essencial desta cadeia de custódia e preservação que garante o gerenciamento e a geração de evidências confiáveis a respeito de compromissos assumidos e decisões tomadas. A preservação do patrimônio arquivístico digital garante a sobrevivência do organismo no espaço e no tempo.

Nessa linha de raciocínio, a eficiência administrativa se vincula diretamente à

forma como o Estado age e atua como campo informacional, pois, nesse cenário, entende-se os arquivos “não apenas como conjunto documentais produzidos pela administração burocrática, mas também como instituições inseridas no aparelho burocrático” (FONSECA, 2005, p. 36). Em seus estudos, Fonseca (2005) também identifica que, em detrimento da visão popular de ineficiência administrativa, “a tradição técnico-jurídico germânica desenvolveu, durante o século XIX, uma outra concepção de burocracia, empregando o termo como um sentido técnico para designar uma teoria e uma práxis da administração pública eficiente” (FONSECA, 2005, p. 37).

Nessa abordagem, os arquivos – enquanto conjunto de documentos ou agências do aparelho do Estado – dotam o aparelho estatal de mecanismos de disseminação e disponibilização de informações ao cidadão, conforme regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Segundo Jardim (1999), “o regime jurídico da transparência administrativa expressa-se no conjunto de dispositivos conhecidos como direito à informação” (JARDIM, 1999, p. 68, grifo do autor). Esse direito pode ser garantido com eficientes programas de gestão de documentos que atuem nos arquivos ativos e semiativos dos órgãos do Poder Judiciário.

Os SIGADs garantem a preservação ao longo do tempo e o acesso às informações por parte do cidadão; a interoperabilidade entre os sistemas permite o resgate e a migração dos registros digitais numa cadeia de custódia que perpassa pela manutenção desses registros em possível substituição de sistemas no interior das organizações. O acesso a informações se reveste de transparência administrativa por parte dos órgãos estatais e esta “transparência oferece diversas leituras. Tomada como um dos requisitos de controle da sociedade civil sobre o Estado, este termo encontra lugar em diversos discursos dos atores envolvidos na zona de tensão que decorre das relações entre ambos” (JARDIM, 1999, p. 49). A transparência administrativa, define Jardim (1999),

Como objeto de reflexão [...] será verticalizada em especial naqueles países onde foi contemplada por políticas públicas. É o caso da França, sobretudo. No Brasil, no entanto, o tema permanece praticamente ignorado do ponto de vista teórico, apesar de presente na agenda de democratização do país após 1988 (JARDIM, 1999, p. 50).

O acesso a essas informações exige organização e padronização nos procedimentos

de produção, classificação, avaliação e da gestão dos documentos de arquivos públicos produzidos pelo Estado. A preservação do patrimônio arquivístico digital integra-se a ao processo da organização e ao acesso às informações arquivísticas.

O acesso à informação é direito nele implícito:

[...] pressupõe a existência de serviços públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão, trata-se também de um direito social. E, por trazer em si, elementos dos direitos civis, políticos e sociais, trata-se também de um “direito difuso”, uma dimensão historicamente nova da cidadania (JARDIM, 1999, p. 69).

O Conselho Nacional de Justiça, conforme diretrizes expressas na Carta da República, possui, dentre outras, a incumbência de controlar a atuação administrativa e financeira e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, zelar pela autonomia do Poder Judiciário, deve primar pela existência de serviços públicos responsáveis pelo atendimento ao cidadão. Por ser órgão de controle, o CNJ, costumeiramente, serve de parâmetro aos demais tribunais, e programas eficientes de gestão arquivísticas de documentos com padrões de linguagens semelhantes seriam as bases de referências aos demais órgãos do Poder Judiciário.

Nessa área de atuação, serviços públicos responsáveis pressupõem a existência de políticas de gestão documental eficiente, eficaz e cientificamente estruturada e organizada de acordo com as técnicas, os conceitos e princípios arquivísticos consagrados internacionalmente; além de exigir, sobretudo, sistemas de gestão arquivísticas de documentos digitais, a alteração das “perspectivas da reforma do Estado que não contempla a informação como parte do seu núcleo estratégico” (JARDIM, 1999, p. 123) e lance o olhar, doravante, para o tratamento do patrimônio arquivístico digital desde a produção e que esses sistemas de gestão arquivísticas dos ativos informacionais estruture-se com linguagem de programação mais ou menos compatíveis para permitir o intercâmbio e a preservação dos documentos sempre que um sistema for substituído por outro de igual eficiência. A preservação do patrimônio arquivístico digital se constitui, reitera-se, em elementos de eficiência e eficácia administrativa e como garantia para sobrevivência, no futuro, dos entes do Judiciário, uma vez que arquivos são evidências confiáveis.

4.2 A interoperabilidade entre sistemas e a gestão científica de documentos no âmbito do cnj

O Conselho Nacional de Justiça, pela natureza de suas atribuições, insere-se como órgão central do Poder Judiciário ao qual compete “[...] o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes” (Constituição Federal, Art. 103-B, § 4, 2020). Pela natureza dessas atribuições, o CNJ deve servir de parâmetro e modelo para os demais órgãos do Judiciário brasileiro; deve primar pela preservação do próprio patrimônio arquivístico digital através de política de preservação que incluem o desenvolvimento, a implementação e o monitoramento de sistemas de gestão arquivísticas de documentos (SIGAD) que contemple toda a cadeia documental desde a gênese. Esses sistemas devem dispor de linguagem de programação que favoreçam a interoperabilidade entre os eles, pois “a informação arquivística produzida, recebida, utilizada e conservada em sistemas informatizados vem constituindo um novo tipo de legado: o patrimônio arquivístico digital” (Conarq, 2004, p. 1).

Os requisitos de interoperabilidade devem dotar os SIGADs do Conselho. A gestão e preservação dos registros em ambiente digital perpassam pelo desenho, desenvolvimento, implementação e monitoramento constantes de SIGADs confiáveis, pois:

A preservação dos documentos digitais requer ações arquivísticas, a serem incorporadas em todo o seu ciclo de vida, antes mesmo de terem sido criados, incluindo as etapas de planejamento e concepção de sistemas eletrônicos, a fim de que não haja perda nem adulteração dos registros. Somente desta forma se garantirá que esses documentos permaneçam disponíveis, recuperáveis e compreensíveis pelo tempo que se fizer necessário (Conarq, 2004, p. 2).

No âmbito deste Conselho, conforme descrito anteriormente, a ausência de interoperabilidade entre os sistemas de gestão de documentos do CNJ obrigou este Órgão a editar a Instrução Normativa nº 67 de 05/08/2015, que regulamenta a Portaria-SEI 1 de 4 de agosto de 2015 e instituiu o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no âmbito do CNJ. Essa instrução normativa estabelece as regras de migração dos documentos do SIGA-DOC para o SEI. Os problemas descritos ocorreram porque o CNJ não dispõe de SIGAD.

Os principais sistemas de gestão documental existentes hoje no CNJ, conforme

manual divulgado pela página eletrônica do Conselho, não dispõem de módulo de gestão documental. Esta lacuna propicia a formação de massas documentais acumuladas digitais, uma vez que os sistemas não permitem a gestão correta dos ativos informacionais, presentes em seu interior, de acordo com a abordagem das três idades documentais e os princípios arquivísticos consagrados internacionalmente.

No quesito interoperabilidade, nos dois principais sistemas do CNJ – SEI e PJe –, a linguagem de programação de ambos parece, consoante deduzido anteriormente, não permitir aquela interação. Essa deficiência e ausência de um SIGAD no Conselho dificultam e enfraquecem a gestão científica das informações digitais no interior do Órgão.

Apesar das lacunas detectadas, considera-se o estágio atual do programa de gestão científica de documentos no âmbito do Conselho Nacional de Justiça entre o nível intermediário e o avançado, haja vista que o Conselho possui Comissão Permanente de Avaliação Documental (CPAD) – instituída pela Portaria n° 49/2017, o Plano de Classificação de Documentos de (PCDA) e a Tabela de Temporalidade de Documentos de Arquivos (TTDA), aprovados pela Portaria n° 76/2018; ambos instrumentos básicos de qualquer programa de gestão documental dotado de cientificidade.

No cerne estrutural, o CNJ instituiu a Coordenadoria de Gestão de Documentação e a Seção de Políticas de Gestão de Documentação, aprovados pela Portaria n° 34/2017, que se mesclam à Seção de Arquivos, como as unidades responsáveis por gerir os documentos e informações deste Conselho. Essas ações cumprem com rigor as sugestões constantes da Recomendação N° 37/2011; transformada na Resolução CNJ n° 324/2020, na 312ª Sessão Ordinária, de 23/06/2020.

Os procedimentos adotados pelo CNJ na gestão documental incluem, além do PCDA e da TTA, a manutenção dos documentos em ambiente físico e eletrônico seguros, a classificação, a avaliação e a doção de critérios de transferências e recolhimentos do acervo, em formato físico, para a Seção de Arquivos.

No tocante às informações e aos documentos em ambiente digital, este Conselho necessita ainda de ajustes, pois não dispõe de SIGAD e os atuais sistemas para gerir o capital informacional de cunho arquivístico não atendem, consoante detectado na dialética textual precedente, aos requisitos

de interoperabilidade, mas os avanços permanecem crescentes e contínuos e os próximos passos se focam na revisão do Manual de Gestão Documental do Poder Judiciário e na aprovação de instrução normativa que estabelece, oficialmente, a política de gestão documental no âmbito do CNJ. Essas conquistas alavancam este Conselho como um dos modelos na área de gestão de documentos para os demais tribunais do Judiciário brasileiro.

5 Conclusão

o Estado concentra o domínio do saber; este se concentra na figura dos ativos informacionais ou informações registradas em suportes definidos. Para dotar o Estado de eficiência e transparência perante o cidadão, exige-se que a aparelhagem estatal reduza a burocracia através de, entre outras medidas, do aprimoramento das técnicas de gestão documental.

Estudos sobre gestão de documentos estão presentes nas preocupações da área de arquivos desde meados da centúria passada, Hoje, a problemática que se coloca sobre as massas documentais acumuladas – em formatos físicos ou em meio digital – conduzem o profissional de arquivo a se aproximar de outras áreas do conhecimento e de outros profissionais, como, por exemplo, da Tecnologia da Informação, em busca de parâmetros para o planejamento adequado de sistemas de gestão arquivísticas de documentos eficientes e que atendam aos princípios arquivísticos consagrados internacionalmente. A tecnologia, por si só, não atende mais aos requisitos para solucionar os problemas das massas documentais acumuladas em suporte papel e em meio digital.

Os recursos tecnológicos necessitam de ajustes para se adequarem aos princípios arquivísticos, e de padrões para serem eficientes na gestão das informações digitais. A linguagem de programação padronizada garante a interoperabilidade e esta qualidade se constitui em requisito para aprimoramento da gestão eficiente dos registros digitais. A preservação de documentos em meio digital depende da produção de arquivos e de diretórios confiáveis, da criação de metadados e de controle de qualidade. O conteúdo dos documentos deve ser mantido pelo restante de sua vida. Estratégias para manutenção de conteúdo incluem armazenagem adequada, redundância de arquivos, monitoramento permanente e programas contínuos de atualização, migração e emulação.

A preservação dos documentos digitais requer também ações arquivísticas, a serem incorporadas em todo o seu ciclo de vida, antes mesmo de terem sido criados, incluindo as etapas de planejamento e concepção de sistemas eletrônicos, a fim de que não haja perda de dados. Nestas operações, a linguagem de programação padronizada ou passível de interação entre elas auxilia na preservação do patrimônio arquivístico digital, na medida em que o sistema substituto incorpora o passivo do antigo sistema de gestão arquivística de documentos digitais. Sem este requisito, migrações e outras formas de preservação de informações em formato digital se mostram inadequadas.

Nessa perspectiva, este artigo pautou-se em mapear as necessidades que devem existir entre os sistemas de gestão arquivística de documentos digitais e a interoperabilidade das linguagens de programação dos referidos sistemas, pois esses requisitos garantem a manutenção do acesso e a preservação do patrimônio arquivístico digital ao longo do tempo. Esse patrimônio permite a perpetuação dos órgãos do Judiciário no espaço e no tempo, uma vez que os ativos informacionais constituem em chave-mestra para permitir o acesso às informações parte do cidadão e são requisitos de transparência estatal perante a sociedade através da disponibilização de informações, por parte do Estado, para acesso e consulta, de forma ágil e segura. Esta relação, se conduzida com parâmetros de cientificidade, pode apontar soluções na gestão dos ativos informacionais que compõem o acervo dos órgãos do Poder Judiciário para garantir o acesso irrestrito às informações contidas nos documentos de arquivos por parte dos cidadãos.

Gerir as informações vinculadas a processos de trabalho em meio convencional e digital objetiva cumprir a missão e visão do Poder Judiciário que, conforme delineado no planejamento estratégico, se traduz por fortalecer o Estado Democrático e fomentar a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, por meio de uma efetiva prestação jurisdicional.

Para alcançar estas metas, urge ao Poder Judiciário profissionalizar a gestão dos seus ativos informacionais para torná-los disponíveis a qualquer cidadão que tenha necessidade de acessá-los de forma ágil e segura. Se o Estado cumprir esta responsabilidade constitucional e atingir esta meta, aumentará a transparência e eficiência do Estado junto ao cidadão.

Referências

BEVILACQUA, Gabriel Moore Forell. **Banco de dados e informatização de arquivos: pressupostos teóricos e aplicações práticas**. Dissertação. (Mestrado em História Social) – Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo, 2010. Disponível em: <www.teses.usp.br/.../GABRIEL_MOORE_FORELL_BEVILACQUA>. Acesso em: 20 mar. 2018.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 mar 2020.

Brasil. Conselho Nacional de Arquivos. **Carta para a Preservação do Patrimônio Arquivístico Digital (2004)**. Disponível em: http://conarq.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes_textos/Carta_preservacao.pdf. Acesso em: 17 fev 2020.

_____. **Modelo de Requisitos para Sistema Informatizado de Gestão Arquivística de Documentos (2011)**. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 16 abr. 2015.

_____. Diretrizes para a presunção de autenticidade de documentos arquivísticos digitais (2012). Disponível em: http://conarq.arquivonacional.gov.br/images/publicacoes_textos/conarq_presuncao_autenticidade_completa.pdf. Acesso em 15 fev 2020.

_____. **Diretrizes para a gestão arquivística do correio eletrônico corporativo (2012)**. Disponível em: <<http://www.conarq.arquivonacional.gov.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm>>. Acesso em: 15 set. 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n. 91, de 29 de setembro de 2009**. Institui o Modelo de Requisitos para Sistemas Informatizados de Gestão de Processos e Documentos do Poder Judiciário (Moreq-Jus) e disciplina a obrigatoriedade da sua utilização no desenvolvimento e manutenção de sistemas informatizados para as atividades judiciais e administrativas no Poder Judiciário. Disponível em: <www.cnj.jus.br>.

_____. **Manual de procedimentos arquivísticos do Sistema Eletrônico de Informações do Conselho Nacional de Justiça**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/intranet/arquivos/conteudo/destaques/arquivo/2020/02/ce360690f73849d286e2e659743a30ef.pdf>; Acesso em: 21 fev 2020.

_____. **Termo de cooperação técnica nº**

12/2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/06/TCOT_012_2014.pdf. Acesso em: 17 fev 2020.

_____. **Portfólio de soluções de tecnologia da informação e comunicação**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/02/2ee63178b86af-f74beabaec537920b4d.pdf>. Acesso em 19 fev 2020.

_____. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2015-2020>. Acesso em: 27 set 2019.

BRASIL. Portal do Software Público Brasileiro. **Sistema eletrônico de informações**. Disponível em: <https://softwarepublico.gov.br/social/sei/manuais/manual-de-instalacao/1.-consideracoes-gerais>. Acesso em: 18 fev 2020.

BRASIL. **Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, n. 6, p. 455, 9 de janeiro de 1991, seção 1.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, Ed. Extra, de 18 de novembro de 2011.

CLOONAN, Michèle V. Preservando documentos de valor permanente. In: EASTWOOD et al. **Correntes atuais do pensamento arquivístico**. Belo Horizonte: UFMG/MG, 2017

FONSECA, Maria Odila. **Arquivologia e ciência da informação**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

JARDIM, José Maria. O conceito e a prática da gestão de documentos. **Revista Arquivo & Administração**, 1987.

_____. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação**

governamental. Niterói-RJ: EdUFF, 1999.

LOPES, Luis Carlos. Arquivópolis: uma utopia pós-moderna. **Ciência da Informação**, Brasília, 22(1), p. 41-43, jan./abr. 1993.

_____. **A nova arquivística na modernização administrativa**. 2. ed. Brasília: Projeto Editorial, 2009.

_____. **A nova arquivística na modernização administrativa**. 3. ed. Brasília: Annabel Lee, 2014.

MARCONDES, Carlos Henrique; SAYÃO, Luis Fernando. Documentos digitais e novas formas de cooperação entre sistemas de informação em C&T. **Ciência da Informação**. Brasília, v. 31, n. 3, p. 42-54, set/dez, 2002.

ROBREDO, Jaime. **Da ciência da informação revisitada aos sistemas humanos de informação**. Brasília, Thesaurus. 2003.

ROUSSEAU, Jean-Yves; COULTURE, Carol. **Os fundamentos da disciplina**. Lisboa. Publicações Dom Quixote. 1998.

SCHELLENBERG, Theodore Roosevelt. **Arquivos modernos: princípios e técnicas**. Tradução de Nilza Teixeira Soares. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SANTOS, Vanderlei Batista dos. **Gestão de documentos eletrônicos: uma visão arquivística**. 2. Ed. revista e ampliada. Abarq: Brasília. 2005.

SILVA, Armando Malheiro. **A informação: da compreensão do fenómeno a construção do objecto científico**. Porto: Afrontamento. 2006.

_____. **Arquivologia e gestão da informação/conhecimento**, 2009. Disponível em: <[hYp://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/26548/2/Malheiro_ArquivologiaGestaoInf000108143.pdf](https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/26548/2/Malheiro_ArquivologiaGestaoInf000108143.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2019

TOMASSEN, Theo. Uma Primeira Introdução a Arquivologia. **Revista Arquivo & Administração**, jul/dez, 2006.

TONINI, Regina Santos Silva. **Custo na gestão da informação**. Salvador-BA: EDUFBA, 2006.

Luis Pereira dos Santos

Graduado em Arquivística pela Universidade de Brasília (2006), Pós-Graduado lato sensu pela AVM Faculdade Integrada (2016); hoje ocupa cargo de Analista Judiciário, no Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Renata Pereira Torres

Graduada em Letras-Espanhol e Português pela Universidade de Brasília (2008), mestra em Estudos da Tradução pela Universidade de Brasília (2014). Hoje é professora de Língua Espanhola na Secretaria de Estado e Educação do Distrito Federal.

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

Conselho Nacional de Justiça

CONSELHEIRA CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM

REVISÃO DISCIPLINAR: 0001057-19.2019.2.00.0000

RELATOR: Conselheira Candice Lavocat Galvão Jobim

REQUERENTE: Associação Dos Magistrados Brasileiros - AMB e outros

REQUERIDO: Tribunal De Justiça Do Estado De Sergipe - TJSE

OBJETO: TJSE - Revisão - Processo Administrativo Disciplinar nº 201700123670 - Absolvição - Pena - Aposentadoria compulsória.

ASSUNTO: Revisão Disciplinar.

EMENTA: REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SERGIPE. MAGISTRADO. ATOS JURISDICIONAIS. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA. EXCEÇÃO. DESVIO DE FINALIDADE NÃO CONFIGURADO. INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL DO MAGISTRADO. GARANTIA CONSTITUCIONAL. ACÚMULO DE PROCESSOS COM EXCESSO DE PRAZO. MOROSIDADE. CONDUTA NEGLIGENTE. CONFIGURAÇÃO. PENA DE APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. AUSÊNCIA DE PROPORCIONALIDADE. ADVERTÊNCIA. SANÇÃO ADEQUADA.

1. Pedido de revisão disciplinar de decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe que aplicou ao magistrado a pena de aposentadoria compulsória.

2. O magistrado não está isento de falhas e a correção de eventuais equívocos na interpretação das normas jurídicas se dá nas instâncias judiciais revisoras. A responsabilização administrativa do juiz de direito pela prática de atos jurisdicionais somente é admissível em situações excepcionais, quando configurado a teratologia ou desvio de finalidade, uma vez que a independência funcional da magistratura deve ser preservada.

3. A prolação de sentenças contraditórias em quatro processos (proferidas em regime de mutirão e em curto espaço de tempo) denota uma conduta negligente, uma vez que o magistrado reconheceu tê-las assinado sem prévia leitura.

4. O juiz de direito não pode ser sancionado pela interpretação razoável de normas jurídicas, sob pena de se instaurar o controle administrativo de atos jurisdicionais. Por isso, inviável identificar falta funcional no fato de o magistrado, em decisão juridicamente fundamentada, ter reconhecido sua competência para, a despeito do limite de alçada, julgar causa no Juizado Especial da Fazenda Pública.

5. O error in iudicando deve ser revisto pelas instâncias judiciais próprias e não desborda para a falta funcional quando o processo administrativo disciplinar não logra êxito em comprovar a absoluta impropriedade da decisão judicial aliada à sua prática visando finalidade espúria. Dessa forma, não há espaço para sancionar o magistrado tão somente pela prolação de quatro sentenças anuladas pela Turma Recursal por carência de fundamentação.

6. Restou demonstrado nos autos que a conduta negligente do magistrado resultou no acúmulo de processos com excesso de prazo. A Corregedoria local identificou processos paralisados há mais de seiscentos dias, o que demonstra a deficiência na gestão cartorária.

7. A pena de aposentadoria compulsória é a primeira sanção que aplicada ao magistrado não é proporcional aos fatos constatados, além de destoar da função educativa inerente à toda penalidade. Esta é a sanção mais grave passível de aplicação na via administrativa e, por isso, deve ser reservada a situações excepcionais ou quando a aplicação de outras sanções não surtiu o efeito esperado.

8. A prolação de sentenças contraditórias e a existência de processos conclusos com excesso de prazo são fruto de uma conduta negligente. Neste caso, a advertência é a pena proporcional à gravidade das condutas.

9. Em se tratando de pena de advertência, o prazo prescricional a ser utilizado é o de 180 (cento e oitenta) dias. Há que se registrar, portanto, a superveniência da prescrição da pretensão punitiva pela pena em concreto, ocorrida em 17/07/2018.

10. Pedido julgado parcialmente procedente.

ACÓRDÃO

Após o voto da Conselheira Maria Cristiana Ziouva (vistora), o Conselho, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido para substituir a pena cominada pelo Tribunal ao magistrado pela de advertência e, em razão da pena aplicada, reconhecer a prescrição da pretensão punitiva, nos termos do voto da Relatora. Vencido, parcialmente, o Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen, que substitua a pena aplicada pelo Tribunal pela de censura. Vencidos os Conselheiros Rubens Canuto e Mário Guerreiro, que votavam pela procedência do pedido e os Conselheiros Humberto Martins, Maria Cristiana Ziouva, Ivana Farina Navarrete Pena e Dias Toffoli, que julgavam improcedente o pedido para manter hígida a decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe. Ausente, justificadamente, o Conselheiro Humberto Martins. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Plenário, 31 de março de 2020. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Dias Toffoli, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Maria Cristiana Ziouva, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila.

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. CONSELHEIRA CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM (RELATORA): Trata-se de Revisão Disciplinar proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pelo magistrado José Anselmo de Oliveira contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE) que aplicou ao juiz de direito a pena de aposentadoria compulsória, com fundamento nos artigos 35, I, II e III da LOMAN c/c artigos 20, 25 e 26 do Código de Ética da Magistratura Nacional (PAD 201700123670).

Os requerentes pugnam pela nulidade da decisão do TJSE ao argumento de que a decisão foi contrária às provas dos autos e a texto expresso de lei. Registram que no processo administrativo disciplinar foram realizadas as seguintes imputações ao magistrado:

- i) prolação de decisões contraditórias em processos que tratavam da mesma matéria;
- ii) prolação de sentenças carentes de fundamentação;
- iii) inobservância do limite de alçada dos Juizados Especiais em dois processos nos quais foram proferidas decisões liminares;
- iv) concessão de Justiça gratuita à parte não sujeita ao benefício da lei;
- v) baixa produtividade nos anos de 2014, 2015, 2016 e 2017, salvo em períodos de correição e mutirão;
- vi) acúmulo de processos conclusos, alguns superando os 600 (seiscentos) dias de inércia.

Afirmam que a decisão do TJ/SE é teratológica, uma vez que o magistrado José Anselmo de Oliveira teria sido punido pela prática de atos jurisdicionais e morosidade justificada. Sustentam que o Tribunal não demonstrou a presença de influência externa capaz de gerar a responsabilização do juiz pelos atos judiciais, bem como não restou comprovado o dolo ou má-fé.

Argumentam que prolação de decisões contraditórias ocorreu em período de mutirão, no mesmo dia ou em datas próximas, e configurou error in iudicando. Ressaltam que, quando opostos embargos de declaração, o erro foi reparado.

Em relação às decisões carentes de fundamentação, os requerentes alegam que as sentenças estão em conformidade com os princípios dos Juizados Especiais e artigo 2º da Lei 9.099, de 26 de setembro de 1995, bem como sustentam que a fundamentação sucinta não se confunde com carência de fundamentação. Apontam que o fato de decisões terem sido anuladas pela Turma Recursal em razão da incompetência do Juízo ou julgamento extra petita reforça a tese de responsabilização pela prática de ato jurisdicional.

Os requerentes assinalam que o processamento de suas causas com valor superior ao limite de alçada dos Juizados Especiais ocorreu em função da compreensão do magistrado José Anselmo de Oliveira quanto à causa de pedir e que a concessão de Justiça gratuita à parte que não era juridicamente pobre ocorreu por ter sido utilizado formulário nas decisões do Juizado.

No tocante à alegação de morosidade, os requerentes registram que o atraso na conclusão dos processos foi justificado, uma vez que o magistrado assumiu o Juizado Especial da Fazenda Pública em 2013 e, naquele ano, em função da adaptação à nova matéria, houve menos processos julgados do que distribuídos. Todavia, pontuam que a produtividade subiu e, a partir de 2015, apesar de o juiz José Anselmo de Oliveira contar com equipe diminuta, os processos julgados superaram os distribuídos.

Ressaltam que o magistrado não se quedou inerte uma vez que expôs ao Conselho Nacional de Justiça e ao TJSE a necessidade de incremento na força de trabalho, sobretudo em razão das peculiaridades dos Juizados Especiais da Fazenda Pública (número insignificante de conciliações e audiência), o que torna inviável a comparação com a produção dos Juizados Especiais Cíveis. Saliendam que a proatividade do juiz José Anselmo de Oliveira para solucionar os problemas estruturais do seu Juízo

não foi considerada no julgamento do processo administrativo disciplinar.

Em caráter liminar, pedem a suspensão do acórdão proferido no PAD 201700123670, o que foi indeferido (Id3554119). No mérito, requerem a confirmação do provimento cautelar e a anulação da decisão que aplicou ao juiz José Anselmo de Oliveira a pena de aposentadoria compulsória.

O TJ/SE junta cópia integral do PAD 201700123670 e presta informações (Id3580942), onde registra que houve controle correccional dos autos judiciais em função de negligência e imprudência na condução dos processos, bem como pela baixa produtividade do magistrado José Anselmo de Oliveira.

O Ministério Público Federal apresenta razões finais (Id3605903) e opina pelo não conhecimento do pedido revisional devido à ausência de comprovação do trânsito em julgado da decisão que sancionou o magistrado.

Os requerentes apresentam razões finais (Id3622499) e juntam aos autos certidão do trânsito em julgado do PAD 201700123670. Em razão disso, o Ministério Público Federal foi instado a se manifestar, tendo opinado pelo não conhecimento da Revisão Disciplinar e, caso ultrapassada a preliminar, pela improcedência (Id3657307).

Os requerentes se manifestam no documento Id3670979 para ratificar as razões finais anteriormente apresentadas.

É o relatório.

Brasília, data registrada no sistema.

Candice Lavocat Galvão Jobim

Conselheira

VOTO

A EXMA. SRA. CONSELHEIRA CANDICE LAVOCAT GALVÃO JOBIM (RELATORA): Trata-se de Revisão Disciplinar proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros e pelo magistrado José Anselmo de Oliveira contra decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE) que aplicou ao juiz de direito a pena de aposentadoria compulsória, com fundamento no artigo 35, I, II e III, da LOMAN c/c artigos 20, 25 e 26 do Código de Ética da Magistratura Nacional (PAD 201700123670).

O Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe reconheceu a prática de infrações funcionais pelo juiz José Anselmo de Oliveira relacionadas à prolação de sentenças contraditórias e carentes de fundamentação, inobservância do limite de alçada do Juizado Especial da Fazenda Pública, concessão irregular de gratuidade de Justiça, baixa produtividade e processos conclusos em excesso de prazo. Diante das imputações, foi aplicada ao magistrado a pena de aposentadoria compulsória.

No pedido revisional, os requerentes argumentam que a decisão foi contrária às provas dos autos e a texto expresso de lei. Alegam, ainda, que o magistrado José Anselmo de Oliveira foi sancionado pela prática de atos jurisdicionais e que a penalidade aplicada é desproporcional.

A pretensão dos requerentes é parcialmente procedente.

Os requerentes se manifestaram no documento Id3894384 para ratificar as razões finais anteriormente apresentadas e suscitar nulidade dos itens 1 e 2 da portaria de instauração do PAD201700123670, uma vez que não houve discriminação dos processos nos quais se alegou haver decisões contraditórias e carentes de fundamentação.

As nulidades suscitadas pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB) em seus memoriais (Id3894385) não devem ser acolhidas.

De início, é preciso registrar que no curso da instrução do PAD 201700123670 no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe (TJSE) ou desta Revisão Disciplinar, os requerentes não questionaram a higidez da portaria de instauração do processo administrativo disciplinar ou alegaram cerceamento ao direito de defesa.

Em minha compreensão, não prospera a alegação de nulidade da portaria que instaurou o PAD 201700123670 por não relacionar todos os processos em que o Tribunal identificou decisões contraditórias ou sentenças carentes de fundamentação.

A portaria inaugural delimitou as condutas imputadas ao magistrado José Anselmo de Oliveira e cumpriu o objetivo de dar publicidade aos fatos. Ademais, no curso da instrução do PAD 20170012367, foram juntados documentos que possibilitaram o exercício do direito de defesa.

Com efeito, na defesa prévia apresentada no PAD 201700123670 (Id3580984 – fls. 89/100, Id3580955

e Id3580956 – fls. 1/8) é possível verificar que o requerente identificou os processos em que o Tribunal constatou decisões contraditórias e sentenças carentes de fundamentação e apresentou seus argumentos para contestar as imputações.

Como se vê, não há indícios de prejuízos à defesa do requerente. Ao revés, os elementos acostados aos autos denotam que o magistrado José Anselmo de Oliveira tomou ciência das imputações e, a partir dos fatos descritos na portaria de instauração do PAD 201700123670, apresentou sua defesa e pode produzir as provas que julgo pertinentes.

Outrossim, é válido registrar a firme orientação deste Conselho no sentido de não reconhecer nulidade quando o prejuízo à defesa não é comprovado. Confira-se a seguinte ementa:

REVISÃO DISCIPLINAR. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DISPONIBILIDADE COM VENCIMENTOS PROPORCIONAIS. OFENSAS ÀS DISPOSIÇÕES CONTIDAS NO ART. 35, I e VII DA LOMAN C/C ART. PRELIMINARES REJEITADAS. MÉRITO. USO IRREGULAR DO VEÍCULO OFICIAL. SUBSTITUIÇÃO DA PLACA OFICIAL PELA COMUM. DESVIO FUNCIONAL NÃO CARACTERIZADO. DESPROPORCIONALIDADE DA SANÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. 1. A Corte Estadual aplicou a penalidade de disponibilidade com vencimentos proporcionais a desembargador, nos termos dos arts. art. 35, I e VII, da LOMAN; 2. Alegação de cerceamento de defesa por defeito da Portaria de instauração do PAD não prospera, pois o revisionado teve oportunidade de conhecer o conteúdo do que lhe era imputado, tanto em defesa prévia de sindicância quanto em defesa prévia do PAD. Mera irregularidade da portaria, sem a demonstração de prejuízo concreto ao revisionado. Preliminar rejeitada; [...] 8. Revisão Disciplinar que se conhece e se julga procedente. (CNJ - RD - Reclamação Disciplinar - 0010105-70.2017.2.00.0000 - Rel. ARNALDO HOSSEPIAN - 293ª Sessão - j. 25/06/2019)

1. Preliminar. Tempestividade. Aplicação da pena de aposentadoria compulsória. Ausência de interposição de recursos pelo requerente. Revisão disciplinar. Admissibilidade.

Antes de passar à análise individualizada das alegações do requerente, cabe registrar a tempestividade da presente Revisão Disciplinar.

Em suas razões finais (Id's3605904 e 3657306), o Ministério Público Federal (MPF) opinou pelo não conhecimento do pedido revisional por entender que os requerentes propuseram o presente procedimento antes do trânsito em julgado da decisão que aplicou a pena de aposentadoria compulsória ao magistrado José Anselmo de Oliveira. Com a devida vênia, este entendimento não pode prosperar.

Nos termos da fl. 7 do documento Id3580981, o acórdão da decisão que aplicou a pena de aposentadoria compulsória foi disponibilizado para consulta no Diário de Justiça Eletrônico do dia 21 de novembro de 2018 e a intimação pessoal do magistrado ocorreu em 6 de dezembro de 2018 (Id3580982, fl. 51). Anote-se que o juiz José Anselmo de Oliveira não interpôs recurso perante o TJ/SE contra a decisão e propôs a presente Revisão Disciplinar em 13 de fevereiro de 2019.

Embora o trânsito em julgado da decisão do TJSE tenha sido certificado apenas em 16 de abril de 2019 (Id3622501), portanto, em momento posterior à propositura desta Revisão Disciplinar, tal fato não constitui obstáculo intransponível para conhecimento do presente procedimento.

Ora, no momento da formulação do pedido revisional, o prazo recursal para o magistrado havia se esgotado e inexistiam instrumentos jurídicos para o requerente pugnar pela reforma da decisão condenatória perante o TJ/SE. Dessa forma, não há razoabilidade em exigir que o magistrado José Anselmo de Oliveira aguardasse o impulso oficial do processo administrativo para propor a Revisão Disciplinar.

Entender a questão de modo diverso subverte a ordem das coisas e dá azo a graves prejuízos àqueles que foram sancionados administrativamente. A procedência da tese encampada pelo MPF, qual seja, admitir a Revisão Disciplinar apenas quando há certidão de trânsito em julgado expedida pelo Tribunal, confere ao órgão judicial poder para impedir, ad eternum, que magistrados requeiram ao Conselho Nacional de Justiça a revisão de suas penalidades.

Ademais, o entendimento deste Conselho que fixa o trânsito em julgado para início da contagem do período para apresentação do pedido revisional tem o objetivo de evitar a propositura de procedimentos quando ainda há possibilidade de modificação da decisão pelo Tribunal de origem ou quando ultrapassado o prazo previsto no artigo 82 do RICNJ.

Outrossim, a utilização da citada orientação para impedir o conhecimento de Revisão Disciplinar interposta contra decisão estabilizada para o requerente e, flagrantemente, proposta antes de vencido o prazo anual configura cerceamento de defesa e, por isso, não há possibilidade de acolhimento.

Diante disso, a presente Revisão Disciplinar deve ser admitida, uma vez que foi observado o prazo estabelecido no artigo 82 do RICNJ.

2. Delimitação da atuação do CNJ. Valoração de provas. Impossibilidade. Controle de legalidade.

Preliminarmente ao exame do mérito, é preciso registrar que o pedido de Revisão Disciplinar não ostenta natureza de recurso administrativo e não tem por objetivo reapreciar, de forma ampla, as provas produzidas no processo administrativo disciplinar. As restritas hipóteses de cabimento deste procedimento estão estabelecidas no artigo 83 do Regimento Interno do CNJ, vejamos:

Art. 83. A revisão dos processos disciplinares será admitida:

I - quando a decisão for contrária a texto expresso da lei, à evidência dos autos ou a ato normativo do CNJ;

II - quando a decisão se fundar em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos;

III - quando, após a decisão, surgirem fatos novos ou novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da decisão proferida pelo órgão de origem.

Nesse passo, este Conselho não é mera instância na qual o requerente, inconformado com a decisão que lhe foi desfavorável, pede novo julgamento. Nesse sentido já decidiu o Plenário, confira-se os seguintes julgados:

REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. ARQUIVAMENTO DE SINDICÂNCIA. REANÁLISE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. PRETENSÃO RECURSAL. FALTA DE PREVISÃO REGIMENTAL. IMPROCEDÊNCIA. 1. A requerente, ao pleitear a revisão da decisão, apresentou apenas o relato que já fora apreciado pelo Órgão Pleno do Tribunal por ocasião do julgamento da Sindicância nº 3/2012, e não demonstrou, em sua alegação, que as provas dos autos estão em sentido contrário à decisão de arquivamento, de modo que a presente Revisão é, claramente, usada como sucedâneo recursal. 2. Esta Corte tem entendimento sedimentado no sentido de que a Revisão Disciplinar não possui natureza recursal. Ao contrário, trata-se de procedimento administrativo autônomo, cujos requisitos estão expressamente elencados no art. 83 do Regimento Interno deste Conselho. 3. A revisão disciplinar não se presta para reexame da matéria objeto de anterior análise e decisão anterior pelo Tribunal censor, não podendo a parte, por meio do processo revisional, retomar a discussão da causa em si, especificamente acerca da correção ou não da deliberação originária. É possível a reapreciação do acervo probante em situação semelhante à da revisão criminal. Cabe o controle da legalidade do procedimento disciplinar, o que também não foi demonstrado no caso sob exame. 4. Revisão Disciplinar julgada improcedente. (CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0003374-97.2013.2.00.0000 - Rel. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA - 182ª Sessão - j. 11/02/2014, grifamos)

REVISÃO DISCIPLINAR. MAGISTRADO. CABIMENTO. REVISÃO INDEFERIDA. DISPONIBILIDADE COM VENCIMENTOS PROPORCIONAIS. I A revisão disciplinar se põe como instrumento de escrutínio das decisões disciplinares dos tribunais e não como recurso ou meio ordinário de reapreciação das provas dos autos e da mera irrisignação do requerente. Precedentes do CNJ. II A delegação de atos instrutórios a juízes auxiliares da Corregedoria, admitida nas Resoluções deste Conselho, não se configura em irregularidade hábil a justificar declaração de nulidade. III Não se configura bis in idem quando o processo no qual se apuravam fatos contidos no processo revisando foi extinto sem resolução de mérito. IV Decisão revisanda bem calçada em elementos colhidos em regular instrução processual, sem mácula a impor sua modificação. V) A pena de disponibilidade com vencimentos proporcionais não se contrapõe à garantia da irredutibilidade de vencimentos. Precedente do STF. Pedido de revisão disciplinar julgado improcedente. (CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0004136-84.2011.2.00.0000 - Rel. EMMANOEL CAMPELO - 175ª Sessão - j. 23/09/2013, grifamos)

A análise do pedido revisional fundado no inciso I do artigo 83 do RICNJ se dá pelo controle de legalidade do procedimento, efetuando-se o cotejo das provas coligidas aos autos com a decisão condenatória. Portanto, inexistente espaço para retomar a causa desde o início e realizar novo julgamento.

Estabelecidas as bases para análise do pedido, passo ao exame das questões suscitadas pelos requerentes.

3. Atos jurisdicionais. Responsabilização administrativa do magistrado. Exceção. Teratologia ou desvio de finalidade. Necessidade de configuração. Independência funcional do magistrado. Garantia constitucional.

De início, é preciso registrar que a responsabilização administrativa do juiz de direito pela prática de ato jurisdicional é medida excepcionalíssima. A independência do magistrado no exercício de seu mister é uma conquista que se espalha para toda a sociedade e não pode ser descartada de forma comezinha.

O magistrado não está isento de falhas na interpretação das normas jurídicas, porém, nestas hipóteses, os erros devem ser reparados pelas instâncias judiciais revisoras. Somente quando os erros judiciários são grotescos a ponto de colocar em dúvida a capacidade intelectual do juiz de direito ou a lisura de sua atuação, há espaço para a configuração de falta funcional.

De fato, atribuir ao magistrado a responsabilidade por atos jurisdicionais equivocados e sancioná-lo administrativamente por tal conduta exige a prova cabal de que o juiz, de forma consciente e com objetivos espúrios, praticou um ato teratológico ou com desvio de finalidade.

Salutar destacar que o artigo 41 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional prevê punição ao magistrado por suas opiniões ou decisões somente nas hipóteses de impropriedade ou o excesso de linguagem, confira-se:

Art. 41 - Salvo os casos de impropriedade ou excesso de linguagem o magistrado não pode ser punido ou prejudicado pelas opiniões que manifestar ou pelo teor das decisões que proferir.

Outrossim, o entendimento do Conselho Nacional de Justiça é firme no sentido de não admitir a responsabilização funcional do magistrado quando a discussão gira em torno do desacerto na prática de atos jurisdicionais, sobretudo quando não demonstrada a presença de elemento externo aos autos que indique o desvio de finalidade. Confirmam-se os seguintes precedentes:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CONTRA MAGISTRADO. APOSENTADORIA ESPONTÂNEA: NÃO CONFIGURAÇÃO DE IMPEDIMENTO À INSTAURAÇÃO. PRESCRIÇÃO: CONSUMAÇÃO. O PRAZO PRESCRICIONAL PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR É DE CINCO ANOS, CONTADOS DA CIÊNCIA DO FATO PELO ÓRGÃO COMPETENTE E SÓ SE INTERROMPE COM A EFETIVA DELIBERAÇÃO COLEGIADA, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO CNJ 135. ATOS JURISDICIONAIS TÍPICOS: SALVO EVIDENTE PRÁTICA ABUSIVA OU MOTIVAÇÕES ESTRANHAS AO PROCESSO, DEVIDAMENTE COMPROVADAS, OS ATOS TIPICAMENTE JURISDICIONAIS NÃO CONFIGURAM, POR SI SÓ, INFRAÇÃO DISCIPLINAR PRATICADA POR MAGISTRADO. (CNJ - SIND - Sindicância - 0005052-21.2011.2.00.0000 - Rel. CARLOS EDUARDO DIAS - 13ª Sessão Virtual Sessão - j. 24/05/2016, grifamos)

REVISÃO DISCIPLINAR. REPRESENTAÇÃO JULGADA PELO TJSP. QUESTÕES JURISDICIONAIS. DESCABIMENTO DA VIA CORRECIONAL. AUSÊNCIA DE HIPÓTESES DE ADMISSÃO DO ART. 83 DO RICNJ. - O fato de o magistrado requerido ter impedido que o advogado ditasse diretamente à escrevente as razões de agravo retido por ele interposto, bem como, o suposto resumo desconexo dos pronunciamentos ocorridos em audiência, não merece atuação correcional, mas sim o manejo de expediente recursal cabível, salvo se comprovado dolo na atuação do magistrado requerido, o que não se verifica na situação exposta. - No que concerne à liberação de valores incontroversos, a nomeação de credores como fiéis depositários, a concessão de prazos superiores aos definidos na legislação processual e o deferimento do benefício da assistência judiciária anteriormente indeferido, entendo que a via adequada para enfrentar tais decisões é a judicial, restando ao advogado, caso entenda que foi prejudicado pela decisão, ou mesmo que esta encontra-se equivocada, valer-se de procedimento cabível no âmbito judicial. - Como bem entendeu o Corregedor-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, os prazos de 15 ou 20 dias concedidos pelo requerido para manifestações e especificação de provas não ultrapassam os limites razoáveis da devida duração do processo. - Quanto à existência de despacho proferido pelo requerido em que este manda retornar ao cartório, para lá permanecer por 20 (vinte) dias, processo já concluso para sentença, verifica-se irregularidade na conduta do magistrado. Contudo, por não configurar reiterada atuação do magistrado e sim ato isolado, não vislumbro motivo para a reforma do que fora decidido no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. - Ademais como reiteradamente tem afirmado esse Conselho, nem toda transgressão merece ser combatida com sanção disciplinar. Diferentemente de outros casos que nos são apresentados, a conduta aqui observada não caracteriza má-fé ou dolo do magistrado requerido. - Vê-se que a situação em voga não se enquadra em nenhuma das hipóteses transcritas no artigo 83 RICNJ, a decisão tomada na Corregedoria paulista não se mostrou contrária à evidência dos autos nem mesmo pautada em provas falsas, tampouco surgiu fato posterior que motive a modificação da decisão proferida pelo órgão de origem. - Ante o exposto voto por não admitir a presente Revisão Disciplinar pela ausência de enquadramento nas hipóteses do artigo 83 do Regimento Interno desse Conselho. (CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0004643-16.2009.2.00.0000 - Rel. JEFFERSON LUIS KRAVCHYCHYN - 116ª Sessão Ordináriaª Sessão - j. 09/11/2010, grifamos)

A orientação deste Conselho está alinhada à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que também não admite a responsabilização administrativa do magistrado pela prática de ato jurisdicional quando não demonstrado dolo ou má-fé, vejamos:

Recurso extraordinário. Responsabilidade objetiva. Ação reparatória de dano por ato ilícito. Ilegitimidade de parte passiva. 2. Responsabilidade exclusiva do Estado. A autoridade judiciária não tem responsabilidade civil pelos atos jurisdicionais praticados. Os magistrados enquadram-se na espécie agente político, investidos para o exercício de atribuições constitucionais, sendo dotados de plena liberdade funcional no desempenho de suas funções, com prerrogativas próprias e legislação específica. 3. Ação que deveria ter sido ajuizada contra a Fazenda Estadual - responsável eventual pelos alegados danos causados pela autoridade judicial, ao exercer suas atribuições -, a qual, posteriormente, terá assegurado o direito de regresso contra o magistrado responsável, nas hipóteses de dolo ou culpa. 4. Legitimidade passiva reservada ao Estado. Ausência de responsabilidade concorrente em face dos eventuais prejuízos causados a terceiros pela autoridade julgadora no exercício de suas funções, a teor do art. 37, § 6º, da CF/88. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE 228977, Relator(a): Min. NÉRI DA SILVEIRA, Segunda Turma, julgado em 05/03/2002, DJ 12-04-2002 PP-00066 EMENT VOL-02064-04 PP-00829, grifamos)

Nesse cenário, no tocante às imputações do PAD 20170123670 relacionadas a atos jurisdicionais, a decisão do TJSE deve ser reexaminada à luz da Lei Orgânica da Magistratura Nacional, bem como da orientação deste Conselho e do Supremo Tribunal Federal acerca da matéria.

4. Prolação de sentenças contraditórias. Circunstâncias. Regime de mutirão. Equívocos. Negligência.

Nesta Revisão Disciplinar, os requerentes se insurgem contra a decisão que identificou falta funcional do magistrado José Anselmo de Oliveira em razão da prolação de sentenças contraditórias em causas que versavam sobre o mesmo tema. Pedem a nulidade da decisão sob alegação de que o TJSE efetuou um controle administrativo de ato jurisdicional e que os equívocos foram sanados quando interpostos embargos de declaração. Sem razão.

Em um exame aligeirado, os argumentos dos requerentes ostentam certa plausibilidade, pois o fato de o magistrado ter proferido sentenças com entendimentos dissonantes, por si só, é incapaz de configurar falta funcional. Todavia, a análise mais detida dos autos abaliza o entendimento externado pelo TJSE.

A leitura do acórdão proferido no PAD 20170123670 (Id3552662) revela que a decisão do TJSE foi lastreada na conduta negligente do juiz José Anselmo de Oliveira, uma vez que o magistrado assinou sentenças minutadas por assessores em regime de mutirão sem o desvelo de lê-las previamente. Este fato resultou em decisões diferentes em causas com idêntica causa de pedir.

É cediço que o volume de trabalho de uma unidade judicial em regime de mutirão aumenta exponencialmente e a probabilidade de erros é maior. Contudo, principalmente em função das circunstâncias anômalas, o magistrado deve adotar as cautelas necessárias para a boa prestação jurisdicional, o que não ocorreu no caso em análise.

De fato, seja no ritmo corriqueiro ou em situações extraordinárias como aquelas vivenciadas em mutirões, o magistrado deve buscar a boa técnica jurídica em suas decisões, não sendo admissível alegar excesso de trabalho para justificar equívocos. Entender a questão de modo diverso significa assentir com tratamento diferenciado para o jurisdicionado que tem seu processo julgado em regime de mutirão.

Embora os requerentes sustentem a ausência dos requisitos para sanção da conduta do magistrado José Anselmo de Oliveira devido a incongruências constatadas em decisões judiciais, é de rigor reconhecer que o Tribunal não apenou o juiz de Direito pelo entendimento jurídico dos fatos que lhes foram submetidos.

Desse modo, o fundamento para a procedência da imputação foi a negligência do magistrado que, procedendo à assinatura de sentenças sem os cuidados necessários, acabou por prolatar decisões antagônicas em causas com objetos idênticos. Não há, portanto, ingerência na atividade jurisdicional ou cerceamento da independência do juiz de direito.

5. Normas relacionadas à competência do Juízo. Interpretação razoável. Sentenças carentes de fundamentação. Vício reconhecido judicialmente. Concessão irregular da gratuidade de Justiça. Error in judicando. Dolo não demonstrado.

Por outro lado, merece reparo a decisão do TJSE que identificou falta funcional pelo fato de o magistrado José Anselmo de Oliveira ter admitido 2 (duas) ações no Juizado Especial da Fazenda Pública com valor da causa fora do limite de alçada.

Consta do acórdão proferido no PAD 20170123670 que o magistrado José Anselmo de Oliveira reconheceu sua competência para processar e julgar os processos 20160902098 e 20160901682, cuja discussão girava em torno da execução de títulos com valor superior ao teto do Juizado Especial da Fazenda Pública. Em função desta conduta, o TJSE vislumbrou a prática de falta funcional.

Nos processos acima assinalados, o juiz José Anselmo de Oliveira apresentou fundamentos para justificar a decisão de, a despeito do valor dos títulos em discussão, processar e julgar os feitos no Juizado Especial da Fazenda Pública. Para tanto, suscitou o entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento dos REsp 865.446/MT e 1.065.027/MT que, na sua compreensão, abalizaria sua tese.

Embora a Turma Recursal não tenha aquiescido com o posicionamento acerca da competência para julgar os processos 20160902098 e 20160901682 no Juizado Especial da Fazenda Pública, não há espaço para taxar a decisão do magistrado José Anselmo de Oliveira como teratológica a ponto de configurar infração funcional.

Nestas circunstâncias, a punição do juiz de direito exigiria a presença do elemento volitivo capaz de indicar que a prerrogativa da independência funcional da magistratura foi subvertida para benefício próprio ou de outrem, o que não restou demonstrado no PAD 20170123670.

É inadmissível cominar sanção administrativa ao magistrado por seu entendimento jurídico que, repise-se, foi fundamentado em precedentes do Superior Tribunal de Justiça, tão somente pelo fato de o Tribunal julgá-lo equivocado.

Outrossim, a leitura do acórdão proferido no PAD 20170123670 denota que o TJSE utilizou o processo administrativo disciplinar para examinar as decisões proferidas pelo magistrado José Anselmo de Oliveira nos processos 20160902098 e 20160901682 sob o prisma jurídico, o que é vedado.

Por iguais fundamentos, não estão presentes elementos para caracterização de falta funcional na imputação relativa à prolação de sentenças carentes de fundamentação em quatro processos judiciais (201240900950, 201440900764, 201440900040 e 201340900251).

Além de o vício processual ter sido identificado em número reduzido de processos (quatro) no universo de feitos em trâmite na unidade judiciária do magistrado José Anselmo de Oliveira, o processo administrativo disciplinar não logrou êxito em demonstrar que os atos jurisdicionais foram proferidos com desvio de finalidade.

Cumpra anotar que não há pretensão de eximir o juiz de direito de seu dever de velar pela boa técnica jurídica, porém, a questão deve ser examinada em bases razoáveis. Ora, a identificação de 4 (quatro) sentenças com carência de fundamentação é insuficiente para demonstrar que a prática é contumaz ou que o magistrado é incapaz para o exercício de seu mister.

Por certo, a prolação de sentenças carentes de fundamentação é um vício e, por isso, deve ser evitado a todo custo. Todavia, o *error in iudicando* deve ser revisto pelas instâncias judiciais próprias e não desborda para a falta funcional quando o processo administrativo disciplinar não logra êxito em comprovar que a decisão judicial equivocada foi proferida visando finalidade ilícita.

Acerca desta questão, mister destacar a orientação do Conselho Nacional de Justiça no sentido de apenar o magistrado por *error in iudicando* em situações excepcionais, quando o escopo do processo judicial é desvirtuado. Vejamos:

RECURSO ADMINISTRATIVO EM RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. CONTEÚDO DE ATOS E DECISÕES JUDICIAIS. ERROR IN IUDICANDO. MATÉRIA DE NATUREZA JURISDICIONAL. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADE ADMINISTRATIVA OU DISCIPLINAR. 1. Irresignação acerca de conteúdo de atos e decisões judiciais deve ser impugnada na própria jurisdição. 2. Não se estabeleceu liame objetivo entre os deveres do juiz descritos no art. 35 do Estatuto da Magistratura (Lei 35/1979) e atos praticados pelo recorrido que eventualmente tenham transcendido aspectos peculiares à própria demanda judicial. 3. As invocações de erro de procedimento (*error in procedendo*) e erro de julgamento (*error in iudicando*) impedem a atuação correcional, pois carregadas de conteúdo jurisdicional. 4. A natureza exclusivamente administrativa das atribuições conferidas ao Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, § 4º, da CF/88) impede-o de apreciar questão discutida em sede jurisdicional. 5. Ausência de comprovação de infringência aos deveres funcionais do magistrado. Recurso administrativo improvido. (CNJ - RA - Recurso Administrativo em RD - Reclamação Disciplinar - 0001698-41.2018.2.00.0000 - Rel. HUMBERTO MARTINS - 38ª Sessão Virtualª Sessão - j. 31/10/2018)

RECURSO ADMINISTRATIVO EM RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. MATÉRIA DE NATUREZA JURISDICIONAL. DESVIO DE CONDUTA. INEXISTENTE. ABUSO E TERATOLOGIA DAS DECISÕES JUDICIAIS. INSUFICIENTE. ERROR IN PROCEDENDO. JURISDICIONAL. RECURSO NÃO PROVIDO. 1. O liame objetivo entre ato jurisdicional e desvio funcional foi traçado tão somente em relação ao conteúdo de decisões judiciais e na subjetiva convicção de que são abusivas e teratológicas. 2. É necessário que se demonstre concretamente o ato abusivo do magistrado, ou seja uma falha de postura do julgador que se coadune a uma das infrações disciplinares tipificadas no Lei Orgânica da Magistratura - LOMAN. 3. As invocações de erro de procedimento (*error in procedendo*) e erro de julgamento (*error in iudicando*) impedem a atuação correcional, pois carregadas de conteúdo jurisdicional. 4. Recurso não provido. (CNJ - RA - Recurso Administrativo em RD - Reclamação Disciplinar - 0000784-74.2018.2.00.0000 - Rel. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA - 275ª Sessão Ordináriaª Sessão - j. 07/08/2018)

Entendimento análogo deve ser aplicado ao exame da decisão do TJSE que vislumbrou falta funcional na conduta do magistrado José Anselmo de Oliveira relacionada à irregularidade na concessão de gratuidade de Justiça em 1 (um) processo que tramitou em sua unidade judiciária.

Consta dos autos do PAD 20170123670 que o requerente concedeu gratuidade de Justiça a uma parte que, sabidamente, não se enquadrava nos critérios legais para tanto. Em sua defesa, o magistrado alega que o erro ocorreu pelo fato de a parte ter utilizado formulário do Juízo e que não houve prejuízos para o Estado, porquanto, nos feitos de competência do Juizado Especial da Fazenda Pública, não há cobrança de custas ou taxas processuais.

Mais uma vez, é preciso pontuar que é dever do magistrado cumprir a lei em seus exatos termos. No entanto, a imposição de penalidades administrativas não é um fim em si mesmo, essa medida está jungida àquelas condutas que demonstrem necessidade de repreensão.

O equívoco do magistrado foi evidenciado e por ele reconhecido. Contudo, o TJSE deve ter bom senso na atuação disciplinar para sancionar condutas que, efetivamente, tragam prejuízos para a atividade judicante. Configura excesso punir o magistrado José Anselmo de Oliveira pela concessão indevida de gratuidade de Justiça em, frise-se, 1 (um) processo e, principalmente, quando o Estado não experimentou prejuízos.

6. Magistrado. Baixa produtividade. Processos paralisados há mais de 600 dias. Fatos constatados pela Corregedoria local. Conduta negligente.

Compulsando os autos, verifica-se que o acúmulo de processos paralisados na unidade judiciária titularizada pelo magistrado José Anselmo de Oliveira foi devidamente comprovado ao longo da instrução do processo administrativo disciplinar. A constatação deste fato é objetiva e não demanda maiores questionamentos.

Os documentos coligidos aos autos do PAD 20170123670 denotam que a produtividade do requerente somente atingiu níveis razoáveis nos períodos em que o Juízo era auxiliado por mutirões ou instado a promover o regular andamento dos processos após correições. Os dados constantes do acórdão do TJSE ilustram com propriedade a assertiva:

Períodos sem o auxílio de mutirão ou determinação da Corregedoria							
Período	01/2015	02/2015	03/2015	04/2015	05/2015	06/2015	Média
Julgamentos	130	123	144	179	238	31	141

Períodos sem o auxílio de mutirão ou determinação da Corregedoria							
Período	07/2016	08/2016	09/2016	10/2016	11/2016	12/2016	Média
Julgamentos	253	352	288	107	79	109	198

Noutro giro, quando a unidade judiciária titularizada pelo magistrado José Anselmo de Oliveira esteve sob correição, os dados são os seguintes:

Períodos em que o Juízos esteve sob correição							
Período	07/2015	08/2015	09/2015	10/2015	11/2015	12/2015	Média
Julgamentos	417	577	637	640	683	248	533

Períodos em que o Juízos esteve sob correição							
Período	01/2016	02/2016	03/2016	04/2016	05/2016	Média	
Julgamentos	446	86	1008	1077	477	618	

A diferença nos números de produtividade do Juizado Especial da Fazenda Pública é notória, pois a média de julgamentos do magistrado José Anselmo de Oliveira durante as correições foi quase três vezes superior àquela aferida em períodos regulares. Tal fato evidencia que a produção do requerente esteve atrelada à fiscalização da Corregedoria e denota injustificável morosidade para exame dos processos.

Do mesmo modo, inexistente fundamento para desconstituir a decisão do Tribunal sergipano que reconheceu a falta funcional relativa à inobservância do dever de sentenciar ou despachar processos no prazo legal. Tal conduta é consectário lógico da procedência da primeira imputação e foi causada por negligência do requerente.

Com efeito, caso o magistrado tivesse adotado todas as cautelas necessárias para desenvolver a atividade judicante, certamente, a situação na unidade judiciária não chegaria ao ponto de ter quase metade dos processos ativos conclusos com excesso de prazo.

Portanto, não há teratologia na decisão do Tribunal que entendeu ser injustificado o atraso no andamento dos processos. Ao atribuir ao magistrado a inobservância dos deveres previstos no artigo 35, incisos II e VIII da LOMAN, o TJSE se manteve alinhado ao arcabouço probatório e esta decisão não merece reparos por parte deste Conselho.

7. Pena de aposentadoria compulsória. Primeira sanção ao magistrado. Desproporcionalidade. Conduta negligente. Circunstâncias atenuantes.

No que concerne à sanção disciplinar aplicada ao magistrado José Anselmo de Oliveira, é preciso ponderar que a pena de aposentadoria compulsória não é proporcional aos fatos constatados pelo

Tribunal e destoa da função educativa inerente à toda penalidade.

No rol de penalidades previstas no artigo 3º da Resolução CNJ 135/2011 e artigo 42 da LOMAN, a pena de aposentadoria compulsória é a sanção mais grave passível de aplicação na via administrativa ao magistrado. Esta sanção deve ser reservada a situações excepcionais ou quando a aplicação de outras sanções não surtiu o efeito esperado.

Portanto, não há razoabilidade em aplicar esta pena quando evidenciado que a falta funcional se resume a problemas pontuais na condução de processos judiciais, sem que tenha sido constatada a absoluta incapacidade intelectual do magistrado ou a prática de atos ilícitos.

No caso em exame, o fato atribuído ao magistrado José Anselmo de Oliveira é a negligência funcional que trouxe como consequências a prolação de quatro sentenças contraditórias e o acúmulo de processos com excesso de prazo pendentes de sentença ou despacho.

Outrossim, quando o Tribunal reconhece a negligência do magistrado no cumprimento de seus deveres legais, o entendimento firmado por este Conselho, via de regra, é pela aplicação da pena de advertência, salvo quando as condutas exigirem a cominação de sanção mais gravosa.

Dessa forma, em face das condutas reconhecidas pelo TJSE, cabe ao CNJ avaliar se a pena aplicada cumpre sua função. A reprimenda deve guardar equivalência com a gravidade dos fatos e o grau de culpabilidade do magistrado, não podendo ser além ou aquém do necessário para repreender a conduta e demonstrar o caráter pedagógico da sanção.

A pena de aposentadoria compulsória aplicada ao magistrado José Anselmo de Oliveira é excessiva. Não há pretensão de eximir o requerente da responsabilidade administrativa pelas irregularidades constatadas pelo Tribunal, todavia, a falta funcional praticada pelo juiz se resume à conduta negligente que desaguou no acúmulo de processos em sua unidade judiciária, bem como na prolação de quatro sentenças contraditórias.

Vale ressaltar que a imposição da sanção também deve considerar as consequências das condutas praticadas pelo processado, sobretudo em possível prática de ilícito penal e, neste particular, ganha força a necessidade de readequação da pena.

A morosidade na tramitação de processos é causa suficiente para imposição de sanção administrativa por configurar violação ao princípio da razoável duração do processo e causar prejuízos ao jurisdicionado. Entretanto, quando este fato é desacompanhado de outros elementos que denotem a intenção/prática de ilegalidades ou, ainda, a incapacidade do magistrado para a atividade judicante, é descabida a aplicação da pena de aposentadoria, porquanto a sanção deve ser condizente com seus efeitos práticos.

É certo que, recentemente, o CNJ manteve a pena de aposentadoria compulsória ao magistrado reconhecidamente moroso no desempenho de suas funções.

Nos autos da Revisão Disciplinar 0004715-85.2018.2.00.0000, o Plenário deste Conselho não acatou o pedido de reforma desta sanção cominada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo ao juiz José Antônio Lavouras Haicki, porém, as especificidades deste caso não autorizam a extensão do entendimento ali externado a outros casos.

Na REVDIS 0004715-85.2018.2.00.0000 restou demonstrada a negligência do magistrado em atender às determinações da Corregedoria local para sanar as irregularidades em sua unidade jurisdicional, bem como que o juiz José Antônio Lavouras Haicki não dispunha de condições para o exercício da magistratura.

Ao longo dos seus mais de 30 (trinta) anos de carreira do referido magistrado, foram relatados diversos episódios de excessivo acúmulo de processos, chegando ao ponto de a permanência do magistrado na atividade judicante ser insustentável e causar sérios prejuízos aos jurisdicionados.

Já no caso em comento, o magistrado José Anselmo de Oliveira passou 23 anos de serviço sem nenhuma mácula reportada em sua carreira. O que se verifica é que o magistrado ingressou na magistratura em dezembro de 1989 e apenas em dezembro de 2012, quando assume a titularidade da vara de Juizados Especiais da Fazenda Pública é que começa a ter problemas de acúmulo e de baixa produtividade. E esse acúmulo, diga-se, não pode ser atribuído única e exclusivamente a ele, uma vez que ficou demonstrado nos autos que no ano em que ele entra na referida unidade judiciária a quantidade de feitos distribuídos dá um salto de 1267 processos para 2606 em 2014 e para 3462 em 2015, sendo que o número de assessores cai pela metade, de 4 para 2.

E essa situação não passou despercebida pelo Tribunal, uma vez que o magistrado oficia por 9 vezes à cúpula do Tribunal de justiça informando sobre a carência de assessores, vindo inclusive ao CNJ para informar a respeito e requerer providências.

Portanto, uma vez trabalhando em uma situação de distribuição desproporcional à força de trabalho comete erros ocasionados exatamente por esse excesso de processos, quais sejam: assinar 5 sentenças com conteúdo conflitantes, manter o deferimento do benefício de justiça gratuita em 1 processo e julgar 2 processos que não eram de competência dos juizados. Além do próprio acúmulo de processos que geraram um represamento na demanda e conseqüentemente dos processos conclusos. Mesmo em relação a esse represamento, é importante que se diga que não houve uma produção pífia, uma vez que julgou mais de 10.000 processos no período pelo qual respondeu o PAD 20170123670.

Como se vê, a situação examinada na REVDIS 0004715-85.2018.2.00.0000 é singular e não tem

correlação com os fatos analisados no presente procedimento, sobretudo porque o acúmulo de processos identificado pelo TJSE é pontual e não há elementos que indiquem a incapacidade técnica do magistrado José Anselmo de Oliveira.

Frise-se que naquele procedimento o próprio tribunal ofereceu algumas alternativas ao magistrado, inclusive a mudança de vara. Neste caso, o Tribunal, verificando a situação do magistrado, não lhe estendeu a mão para ajudá-lo, mas sim procurou 12 processos num universo de mais de 10.000, nos quais o magistrado cometeu falhas. Portanto, considero absolutamente desproporcional a penalidade que lhe foi aplicada. Principalmente pois não houve sequer uma aplicação anterior de penalidade, ou seja, o magistrado não recebeu sequer uma advertência anterior, como ocorreu no caso do TJSP.

A existência de processos conclusos com excesso de prazo é fruto de uma conduta negligente e, neste caso, a Resolução CNJ 135/2011 determina a aplicação da pena de advertência. Caso haja reiteração de condutas, a pena é majorada para a censura se não houver motivos para sanção mais grave. Confira-se o dispositivo[1] [1]:

Art. 4º O magistrado negligente, no cumprimento dos deveres do cargo, está sujeito à pena de advertência. Na reiteração e nos casos de procedimento incorreto, a pena será de censura, caso a infração não justificar punição mais grave.

No presente caso, afóra a conduta negligente, que também gerou a morosidade nos processos sob a responsabilidade do juiz José Anselmo de Oliveira, não foram imputados outros fatos capazes de gerar punição administrativa. Os atos praticados pelo requerente se resumiram a situações que denotam uma certa ausência de zelo do magistrado na condução dos processos ativos na unidade judiciária de sua titularidade.

As falhas processuais praticadas pelo magistrado, sobretudo diante das consequências para o jurisdicionado, portanto, justificam a imposição da pena de advertência, principalmente em razão do caráter pedagógico da sanção. A reprimenda não pode ser desarrazoada, deve ser proporcional ao grau de culpabilidade.

Diante disso, a imposição de pena mais grave do que a advertência não guarda proporcionalidade com os efeitos materiais das condutas praticadas pelo magistrado e das circunstâncias do caso concreto.

Ademais, deve ser considerado que, após a correição ordinária, o magistrado José Anselmo de Oliveira conseguiu elevar sua produtividade, o que denota seu esforço para atender às determinações da Corregedoria local.

Com efeito, consta do relatório de correição ordinária (Id3580948) que, no dia 2 de março de 2017, o requerente não havia cumprido a Meta 1 do CNJ e o índice de atendimento à demanda de sua unidade judiciária era de 25,92%.

Por sua vez, ao retornar ao Juizado Especial da Fazenda Pública no dia 12 de junho de 2017, o órgão censor local constatou que o magistrado José Anselmo de Oliveira, em cerca de 3 (três) meses, cumpriu a Meta 1 do CNJ e triplicou o índice de atendimento à demanda, aferido em 77,46% (Id3580983).

Entendo que, diante das circunstâncias do caso concreto, deve ser afastada a aplicação de pena mais grave do que a de advertência, uma vez que o aumento nos índices de produtividade não revela indícios de incapacidade técnica do magistrado José Anselmo de Oliveira. Além disso, o requerente não se furtou a atender às determinações da Corregedoria local, ao revés, demonstrou comprometimento para regularizar a situação de sua unidade judiciária.

Frise-se, por oportuno, que não houve reiteração de conduta, após a aplicação de uma sanção, hipótese em que, nos moldes do art. 4º da Resolução CNJ 135/2011, acima transcrito, estaria autorizada a aplicação da pena de censura. Tampouco há elementos nos autos capazes de demonstrar que as faltas funcionais tenham sido praticadas em contrapartida a benesses, pecuniárias ou não, a ensejar pena ainda mais gravosa.

Assim, no mérito, pelos fundamentos acima expostos, em substituição à pena cominada pelo TJSE ao magistrado José Anselmo de Oliveira, deve ser aplicada a pena de advertência por ser esta sanção melhor adequada às condutas reconhecidas pelo Tribunal, nos termos do artigo 35, I, da LC 35/79 c/c artigo 42, I, da Lei Complementar 35/79 e artigo 4º da Resolução CNJ 135/2011.

8. Conclusão.

Ante o exposto, julgo o pedido parcialmente procedente para substituir a pena cominada pelo TJSE ao magistrado José Anselmo de Oliveira pela de advertência, nos termos do artigo 35, I, da LC 35/79 c/c artigo 42, I, da Lei Complementar 35/79 e do artigo 4º da Resolução CNJ 135/2011.

No tocante à aplicação da pena, há que se registrar a superveniência da prescrição da pretensão punitiva pela pena em concreto.

Acerca deste aspecto, cabe destacar que o artigo 26 da Resolução CNJ 135/2011[2] determina a aplicação subsidiária da Lei 8.112/1990 aos procedimentos disciplinares instaurados contra magistrados, salvo quando há conflito com o Estatuto da Magistratura.

Portanto, em se tratando de pena de advertência, o prazo prescricional a ser utilizado é o de 180 (cento e oitenta) dias. A respeito, transcrevo precedente do Plenário do CNJ:

PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR EM FACE DE MAGISTRADO. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO. MANUTENÇÃO DE PESSOAS ESTRANHAS AOS QUADROS DO TRIBUNAL NA SECRETARIA DA VARA E OMISSÃO NO DEVER DE VELAR PELA BOA ORDEM DOS SERVIÇOS. INDÍCIOS

DE INFRAÇÃO AOS ARTS. 35, I e VII, DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL N. 35, DE 14 DE MARÇO DE 1979. PROCEDÊNCIA. SUPOSTO RECEBIMENTO INDEVIDO DE AUXÍLIOS. INDÍCIOS DE INFRAÇÃO AO ART. 95, PARÁGRAFO ÚNICO, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTS. 1º, 2º E 17 DO CÓDIGO DE ÉTICA DA MAGISTRATURA. IMPROCEDÊNCIA. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE. CABIMENTO DA PENA DE ADVERTÊNCIA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE.

I – Processo Administrativo Disciplinar instaurado contra Juiz do Trabalho vinculado ao Tribunal Regional do Trabalho da 2ª Região para apurar suposto recebimento indevido de auxílios, bem como omissão no dever de velar pela boa ordem de serviço da unidade judiciária da qual era responsável.

II – A permissão para entrada e permanência de funcionários cedidos a título gratuito por peritos nas instalações da Secretaria da Vara, a autorização para a prestação de serviços meramente burocráticos e o exercício de frágil fiscalização dos serviços prestados constituem omissão quanto aos deveres de cumprir com exatidão as disposições legais e de exercer assídua fiscalização sobre os subordinados.

III – Descumprimento dos deveres inscritos no art. 35, incisos I e VII, da LOMAN.

IV – O auxílio prestado com vistas a minimizar o prejuízo à prestação jurisdicional não se subsume à vedação constitucional de recebimento de auxílios ou contribuições quando ausente qualquer indício de desvio ético ou de prejuízo para a imparcialidade ou independência do Magistrado.

V – Atuação em conformidade com os deveres de independência e integridade descritos nos arts. 1º, 2º e 17 do Código de Ética da Magistratura Nacional e não incursão na conduta vedada pelo art. 95, parágrafo único, inciso IV, da Constituição Federal.

VI – O conjunto probatório revela, em estrita observância ao princípio da proporcionalidade, o cabimento da pena de advertência, porquanto reservada a casos de negligência no cumprimento dos deveres do cargo, quando não há reiteração da conduta.

VII – Diante do silêncio da LOMAN e da Resolução CNJ n. 135 quanto à prescrição pela pena em concreto, fixou-se neste Conselho a aplicação subsidiária dos prazos estabelecidos na Lei n. 8.112/1990, que, a teor do artigo 142, inciso III, prevê a incidência de prescrição no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, quanto à advertência.

VIII – Tendo o prazo prescricional fluído ininterruptamente desde o 141º dia posterior à instauração do Processo Administrativo Disciplinar e transcorrido prazo superior a 180 (cento e oitenta) dias até o presente momento, forçoso reconhecer que a pretensão punitiva da Administração foi fulminada pela prescrição.

IX – Extinta a punibilidade em face do reconhecimento da prescrição da pretensão punitiva. (CNJ - PAD - Processo Administrativo Disciplinar - 0006817-51.2016.2.00.0000 - Rel. LUCIANO FROTA - 270ª Sessão - j. 24/04/2018 - grifei).

No caso em comento, o TJSE instaurou o PAD 201700123670 na sessão do Tribunal Pleno realizada em 30 de agosto de 2017 (Id3580942).

A seu turno, o prazo prescricional de 180 dias começou a fluir em 18 de janeiro de 2018, nos termos do artigo 24, §2º, da Resolução CNJ 135/2011.

Assim, é que se reconhecer que a pretensão punitiva foi atingida pela prescrição em 17/07/2018, data anterior à instauração da presente RevDis, razão pela qual deixo de aplicar a sanção.

É como voto.

Intimem-se. Em seguida, arquivem-se independentemente de nova conclusão.

Brasília, data registrada no sistema.

Candice Lavocat Galvão Jobim

Conselheira

[1] Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/atos_normativos/resolucao/resolucao_135_13072011_02012013185028.pdf. Acessado em 20 de agosto de 2019.

CONSELHEIRO HENRIQUE DE ALMEIDA ÁVILA

ATO NORMATIVO: 0004210-26.2020.2.00.0000

RELATOR: Ministro Luiz Fux

REQUERENTE: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

OBJETO: Resolução nº 322/CNJ - Estabelece - Medidas - Retomada - Serviços presenciais - Ações - Prevenção - Contágio - Coronavírus - Covid-19.

ASSUNTO: Resolução.

DATA DE JULGAMENTO: 08.06.2020

EMENTA: ATO NORMATIVO. PERÍODO DA PANDEMIA PROVOCADO PELO NOVO CORONA VÍRUS – COVID 19. ESTABELECIMENTO DE MEDIDAS PARA RETOMADA DOS SERVIÇOS PRESENCIAIS. UNIFORMIZAÇÃO DO FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS JUDICIÁRIOS. AÇÕES DE PREVENÇÃO DO CONTÁGIO. GARANTIA DO ACESSO À JUSTIÇA. REFERENDO. ATO APROVADO.

VOTO DIVERGENTE

Cuida-se da submissão a referendo do Plenário do Conselho Nacional de Justiça da Resolução n. 322, de 1º de junho de 2020, que “estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, medidas para retomada dos serviços presenciais, observadas as ações necessárias para prevenção de contágio pelo novo Coronavírus – Covid-19, e dá outras providências”.

Em síntese, o ato normativo elaborado pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria n. 53, de 2020, estabelece um regramento mínimo para orientar o retorno das atividades presenciais em unidades jurisdicionais e administrativas do Poder Judiciário a partir de 15 de maio de 2020.

São previstas medidas de restabelecimento dos serviços jurisdicionais presenciais. Citam-se, como exemplo, a realização de audiências envolvendo réus presos e adolescentes apreendidos em todos os casos e, em caráter urgente, de outras medidas criminais e não criminais, a retomada de sessões presenciais de julgamento, o cumprimento de mandados judiciais e a realização de perícias, entrevistas e avaliações.

Na prática, o ato normativo sob exame suspende o regime de plantão extraordinário instituído nas Resoluções n. 313, 314 e 320, todas editadas por este Conselho em 2020. Como alternativa, lega a cada Tribunal o escalonamento do retorno da plena atividade jurisdicional prestada in loco, nos termos do art. 7º do ato normativo em debate.

Reconheço que estamos todos irmanados num sentimento de angústia para o pronto restabelecimento da vida que conhecemos. Desde a segunda quinzena do mês de março temos almejado, ansiosamente, o dia em que sair à rua, ir a um restaurante ou a um supermercado, frequentar a praia ou passear em uma praça não sejam atividades que causem medo e que sejam precedidas pelo uso de máscaras, pela cautelosa lavagens das mãos e pelo compulsivo uso de álcool em gel. No âmbito do Poder Judiciário, desejamos, naturalmente, voltar aos atos presenciais, como a realização de audiências, sessões de julgamento, atendimentos presenciais, etc.

Temo, no entanto, que as melhores informações divulgadas pelas autoridades sanitárias sejam vozes a testemunhar contra a antecipação das medidas de retorno à atividade presencial, ao menos no Poder Judiciário, por mais bem intencionados que sejam seus motivos.

Em primeiro lugar, reconheço e louvo o incansável trabalho do Grupo de Trabalho responsável pelo acompanhamento das medidas de prevenção e combate ao Covid-19 nos tribunais brasileiros, instituído pela Portaria n. 53, de 2020 — GT este de que tenho a honra de integrar.

Destaco também a redação bem trabalhada e no mérito muito bem redigida do texto da Resolução, feita pelo Grupo de Trabalho, com a qual concordo de maneira quase integral. Divirjo, todavia, com relação ao momento da sua entrada em vigor, pelo que proponho, neste voto, que ela seja adiada, ficando desde já prorrogado por pelo menos mais 15 dias a partir do dia 15 de junho o regime de plantão extraordinário mantido pelas Resoluções n. 313, 314 e 320 deste Conselho.

Penso que uma radical mudança na política pública judiciária de enfrentamento à pandemia atualmente em vigor – ao menos para o Poder Judiciário, que vêm trabalhando muito bem e apresentando ótimos números nesta pandemia –, que deixa o paradigma da extraordinariedade e tenta nos enveredar para a normalidade mitigada, é mudança cuja drasticidade exige uma reflexão maior por parte deste Conselho – e, conseqüentemente, um pouco mais de tempo.

Os dados diariamente publicados pelas autoridades sanitárias nacionais, estaduais, municipais e distritais dão conta de que o cenário ainda é preocupante[1]. No dia imediatamente anterior à apresentação desse voto, 7 de junho de 2020, informa o Conselho Nacional de Secretários de Saúde que 1.116 cidadãos brasileiros tiveram sua vida ceifada por esta traiçoeira doença: são 36.151 mortos desde

17 de março[2]. A curva acumulada continua a crescer sem sinal de arrefecimento, conforme se vê em todos os veículos de imprensa[3] [4] [5] [6].

Deve-se reconhecer que, no curso das últimas semanas, as autoridades sanitárias estaduais e municipais deram início ao afrouxamento das regras de distanciamento social, medida que vem sendo reconhecida como eficaz para conter a velocidade da disseminação desse vírus[7]. Se, por um lado, a retomada das atividades comerciais e industriais em benefício da economia está sendo anunciada mesmo em locais onde a taxa de infestação e de letalidade do vírus ainda é grande, por outro teme-se estarmos a facilitar ainda mais o contágio por esse agente infeccioso, contribuindo para o aumento a galope no número de mortes[8] e até mesmo para um segundo pico da pandemia, relatado pela bibliografia especializada, nas regiões em que a situação parece estar sob maior controle[9] [10].

Creio, por essa razão, ser desnecessária, neste momento, recrudescer a pressão sobre o sistema de saúde decorrente do retorno também da atividade judiciária regular, que como dito vem apresentando níveis satisfatórios de desempenho e produtividade no atual regime de teletrabalho.

No mais, as particularidades da atividade judicante podem por em risco uma miríade de pessoas e de comunidade especialmente vulneráveis. Tome-se, apenas como exemplo, as sessões presenciais de julgamento, que, além de reunir os Desembargadores em centenas de Turmas e Câmaras em todo o Brasil, demandam a presença física do advogado, membro do ministério público, servidores e outras tantas pessoas necessariamente envolvidas para a prática deste ato processual. O mesmo ocorre com as sessões do júri, que, além disso, envolvem a presença de um corpo de jurados, da família do réu e de um número expressivo de policiais. Do mesmo modo são as audiências, de instrução ou conciliação, em processos das mais diversas áreas, da cível à trabalhista, mas principalmente aquelas criminais com réus presos e com adolescentes em conflito com a lei temporariamente segregados, que demandam a presença de um incontável número de servidores públicos.

Como impedir, nestes atos presenciais, o risco de contágio com relação aos mais idosos, ou com comorbidades, dentre os cerca de

1.200.000 advogados, 18.000 juízes, 13.000 membros do ministério público, 8.500 defensores públicos, 430.000 servidores e colaboradores da Justiça, milhares de policiais e milhões de partes, além de outras tantas pessoas que serão necessárias para a reabertura dos fóruns e realização das atividades presenciais de todo o Brasil?

Tenho que o Conselho Nacional de Justiça deve funcionar, em especial neste caso da pandemia da COVID-19, precisamente dentro da sua função constitucional de planejamento estratégico e definidor das políticas dos tribunais, neste caso estabelecendo regras gerais para os tribunais. A melhor estratégia, lastreada no que há de mais avançado nos estudos científicos atualmente em curso, parece apontar para a manutenção do trabalho remoto de todos os juízes e tribunais do Brasil, enquanto não se tiver certeza da realidade sanitária e de saúde e das consequências da reabertura dos fóruns.

Por fim, é verdade que alguns Estados enfrentam impactos menores com relação à pandemia, o que poderia, numa primeira análise, sugerir que seus prédios (como os fóruns e Tribunais) não deveriam permanecer fechados. Há vozes, todavia, que anunciam que essas regiões se encontram em melhor realidade exatamente porque estão tomando os cuidados antes mesmo da pandemia as atingir. De qualquer maneira, por tudo o que foi dito, não creio que o Poder Judiciário deva tomar esse risco, sobretudo porque, insista-se, os magistrados e servidores vêm desempenhando muito bem o seu papel trabalhando remotamente, não obstante as dificuldades.

Um último fator deve ser levado em conta na apreciação de tal normativa.

Há um nítido déficit informacional entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo quando da adoção de políticas públicas em seu respectivo âmbito de autonomia. Autoridades sanitárias recebem, diuturnamente, informações de primeira ordem a respeito das condições de evolução da doença (número de pessoas contaminadas, taxa de contágio, índice de contaminados assintomáticos, quantidade de leitos disponíveis em terapia simples e intensiva).

O Judiciário, no entanto, por não deter estrutura similar para subsidiar sua tomada de decisões, pode acabar em uma posição indesejada de protagonismo em um processo de reabertura dos serviços regulares, emprestando sua credibilidade para gestores que, acossados por legítimos grupos de pressão, enxergam neste ato a perfeita justificativa para a retomada prematura de aspectos da vida normal.

Por essas razões, senhor presidente, voto para não referendar a Resolução n. 322, de 1º de junho de 2020 e, em seu lugar, prorrogar por mais 15 (quinze) dias o regime de plantão extraordinário mantido pelas Resoluções n. 313, 314 e 320 deste Conselho, sem prejuízo de reavaliação de qualquer das medidas que vem sendo adotadas por este colegiado e da posterior reanálise do texto da referida Resolução.

CONSELHEIRO HENRIQUE ÁVILA

[1] BRASIL. Ministério da Saúde. COVID19: Paineis Coronavírus. Disponível em: <https://covid.saude.gov.br/>. Acesso em : 2 jun. 2018

[2] CONASS [Conselho Nacional de Secretários de Saúde]. Painel Conass: COVID-19. Disponível em: <http://www.conass.org.br/painelconasscovid19/>. Acesso em: 8 jun. 2020.

[3] BULLA, Beatriz. Projeção estima quase 166 mil mortes por coronavírus no Brasil até o começo de agosto. O Estado de S. Paulo, 6 jun. 2020. Acesso em: <https://saude.estadao.com.br/noticias/geral,projecao-estima-quase-166-mil-mortes-por-coronavirus-no-brasil-ate-o-comeco-de-agosto,70003327153>. Acesso em: 8 jun. 2020.

[4] UFES (Universidade Federal do Espírito Santo). Projeções apontam aceleração da curva de contágio por coronavírus: momento exige cautela. Disponível em: <http://www.ufes.br/conteudo/projecoes-apontam-aceleracao-da-curva-de-contagio-por-coronavirus-momento-exige-cautela>. Acesso em: 2 jun. 2020.

[5] MARQUES, João Vitor. Brasil não passou pelo pior e ruma para ser epicentro da COVID-19, indicam gráficos. Estado de Minas, 15 mai. 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2020/05/15/interna_nacional,1147081/brasil-nao-passou-pelo-pior-e-ruma-para-ser-epicentro-da-covid-19.shtml. Acesso em: 2 jun. 2020.

[6] BERTONI, Estêvão. Quais os riscos de flexibilizar a quarentena em São Paulo agora. Nexo Jornal, 29 mai. 2020. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/05/29/Quais-os-riscos-de-flexibilizar-a-quarentena-em-S%C3%A3o-Paulo-agora>. Acesso em: 2 jun. 2020.

[7] AQUINO, Estela *et al.* Medidas de distanciamento social no controle da pandemia de COVID-19: potenciais impactos e desafios no Brasil. Revista da Associação Brasileira de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, abr. 2020.

[8] BARIFOUSE, Rafael. Coronavírus: na contramão do mundo, Brasil flexibiliza quarentena antes de atingir pico de mortes. BBC Brasil, 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-52930843>. Acesso em: 8 jun. 2020.

[9] ANDREW, Scottie. What we mean by a 'second peak' of coronavirus. Atlanta (Estados Unidos da América): CNN, 28 mai. 2020. Programa de TV. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2020/05/27/health/second-peak-coronavirus-explained-trnd/index.html>. Acesso em: 2 jun. 2020.

[10] GULLAND, Anne. Second more deadly wave of coronavirus expected "to hit Europe" this winter. The Telegraph, Londres (Reino Unido), 2 jun. 2020.

CONSELHEIRA IVANA FARINA NAVARRETE PENA

ATO NORMATIVO: 0008717-98.2018.2.00.0000

RELATOR: Conselheira Maria Tereza Uille Gomes

RELATOR P/ ACÓRDÃO: Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena

REQUERENTE: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

OBJETO: CNJ - Proposta de ato normativo - Aplicação da Lei nº 13.489/2017 - Preservação das remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal.

ASSUNTO: Ato Normativo.

DATA DE JULGAMENTO: 21.07.2020

EMENTA: ATO NORMATIVO. PROPOSTA DE RESOLUÇÃO. DISCIPLINA DAS REMOÇÕES REALIZADAS EM SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS ENTRE A PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A ENTRADA EM VIGOR DA LEI 8.935/1994. SUPERVENIÊNCIA DA LEI 13.489/2017. PRELIMINAR PREJUDICIAL À ANÁLISE DO MÉRITO. AUSÊNCIA DE CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE ADMINISTRATIVAS. MATÉRIA JÁ SOLUCIONADA PELA JURISPRUDÊNCIA DESTES CONSELHO E DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUTOAPLICABILIDADE DO DISPOSTO NO ART. 236, § 3º DA CF/88. PROPOSTA NORMATIVA DIRIGIDA A PARCELA ÍNFIMA DOS TABELIONATOS. EDIÇÃO DO ATO REJEITADA.

1. Encontra-se solucionada pelo entendimento jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal e deste Conselho Nacional de Justiça a questão das remoções em serventias extrajudiciais realizadas no período entre a promulgação da Constituição da República e a entrada em vigor da Lei 8.935/1994 (Lei dos Cartórios), eis que consagrada a tese da autoaplicabilidade do art. 236, § 3º da CF/88, a exigir prévio concurso público, tanto para ingresso quanto para remoções nas atividades notarial e de registro, com estrita obediência aos princípios que regem os atos da Administração Pública (art. 37 da Carta Magna).

2. Revela-se pendente de atualização o texto da Res. CNJ 81/2009, que “dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital”, destinada a regulamentar as inúmeras e não identificáveis delegações de serviços cartorários a serem outorgados pelo Estado.

3. Reconhecimento de que todo o sistema de Justiça tem se empenhado nos últimos 11 anos, desde a edição da Resolução 80/2009 por este Conselho, até os inúmeros e recentes julgamentos de casos pelo STF e pelo CNJ, para dar fim a uma das práticas mais emblemáticas e conhecidas do patrimonialismo brasileiro, representado pela perpetuação de famílias, durante décadas, no controle indefinido dos serviços auxiliares do Poder Judiciário.

4. Ausência de conveniência e oportunidade administrativas para aprovação do ato normativo com o fim de uniformizar a aplicação da Lei 13.489/2017, considerando-se também o irrelevante quantitativo de destinatários da norma – pouco mais de uma centena dentre os mais de 13.000 titulares de tabelionatos atualmente em atividade no país.

5. Preliminar acolhida, para rejeitar a edição da resolução.

VOTO DIVERGENTE

Adoto o relatório lançado nos autos pela e. Conselheira Maria Tereza Uille Gomes, a quem, no entanto, peço licença para divergir.

Da análise da conveniência e oportunidade para edição do ato

Inicialmente, proponho ao Plenário preliminar prejudicial à análise do mérito da minuta de Resolução.

Constitui prerrogativa deste Plenário a edição de atos normativos, como resoluções, instruções, enunciados administrativos e recomendações, nos termos da disciplina constante do art. 102 e parágrafos do Regimento Interno do CNJ.

Consta do § 2º do aludido artigo que, “decidida pelo Plenário a edição do ato normativo ou da recomendação, a redação do texto respectivo será apreciada em outra sessão plenária, salvo comprovada urgência”.

Não vislumbro urgência para aprovação do texto, a ponto de não se aguardar a próxima sessão plenária; tanto porque pendente de debate a matéria, como também tendo em vista que a Lei 13.489/2017, que supostamente reclamaria a edição do regulamento, foi editada há cerca de 3 (três) anos.

A circunstância dos autos, agregada ao histórico do trato da matéria no CNJ e no STF, denota a falta de conveniência administrativa a justificar o esforço deste Colegiado para apreciação de todas as complexas questões constitucionais, legais e jurisprudenciais que envolvem o tema, para, ao final do

cotejo, chegar-se a um texto definitivo.

Com efeito, o voto da e. Relatora revela que, das mais de 13.000 serventias extrajudiciais atualmente existentes no país, “apenas 165, em tese, poderiam ser albergadas pela Lei 13.489/2017”. Acrescento, quanto ao ponto, ser elevada a probabilidade de menos destinatários serem alcançados pelo ato normativo ora em análise, pois consta do art. 2º da minuta que “a Resolução não alcança a coisa julgada judicial”.

A propósito da judicialização, foi notório o empenho de todo o sistema de Justiça nos últimos 11 (onze) anos, desde a aprovação da Res. CNJ 80, de 09/06/2009, que declarou “a vacância dos serviços notariais e de registro ocupados em desacordo com as normas constitucionais”, até os inúmeros julgamentos em que foram impugnadas as respectivas vacâncias – especialmente no Supremo Tribunal Federal e neste Conselho. Tudo para dar fim a uma das práticas mais emblemáticas e conhecidas do patrimonialismo brasileiro, representado pela perpetuação de famílias, durante décadas, no controle indefinido dos serviços auxiliares do Poder Judiciário.

Ainda quanto ao tema das atividades extrajudiciais, lembro que este Conselho se encontra, exatamente nesta quadra, dedicado à revisão da Res. CNJ 81, também de 09/06/2009, que “dispõe sobre os concursos públicos de provas e títulos, para a outorga das Delegações de Notas e de Registro, e minuta de edital”.

A referida missão efetivamente envolve temática de caráter geral e impregnada do mais elevado interesse social, porquanto destinada a regulamentar as inúmeras e não identificáveis delegações de serviços cartorários a serem outorgados futuramente pelo Estado, de forma a garantir a prevalência dos princípios do art. 37 da Constituição da República nos certames organizados pelo Poder Judiciário.

Sem perder de vista tal dedicado trabalho, desenvolvido nos últimos 11 anos, e ante o inconcluso estudo para revisão da Res. CNJ 81/2009, afigura-se-me inoportuno o debate destinado a “regulamentar” questão atinente a pouco mais de uma centena de destinatários – que, como detalharei na sequência do voto, julgo configurar situação já solucionada no âmbito jurisprudencial, na hipótese de superação da preliminar.

Ante o exposto, voto pela ausência de conveniência e oportunidade para este Conselho editar resolução a regulamentar a matéria.

Do mérito

À luz da superveniência da Lei 13.489/2017, apresentou a e. Conselheira Maria Tereza Uille Gomes a este Conselho, em 2018, proposta de resolução para disciplinar “o período de *vacatio legis* ocorrido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei 8.935/1994”, porquanto a mencionada lei federal aprovada em 2017 promovera alterações na Lei dos Cartórios.

A nova lei, bastante enxuta, basicamente tem propósito único: salvaguardar as remoções “que obedeceram aos critérios estabelecidos na legislação estadual e na do Distrito Federal até 18 de novembro de 1994” (art. 1º). Para tanto, acrescentou parágrafo único ao art. 18 da Lei 8.935/1994, dele fazendo constar que “aos que ingressaram por concurso, nos termos do art. 236 da Constituição Federal, ficam preservadas todas as remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal, homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação desta Lei”.

Ocorre que o Supremo Tribunal Federal, ao longo da última década, foi chamado a julgar inúmeros casos que diziam respeito a leis estaduais que, sob as mais diversas roupagens, regularam procedimentos de remoções em serventias extrajudiciais que em muitas vezes apenas apresentavam aparência de concursos públicos. Alguns dos referidos diplomas foram declarados inconstitucionais. A título de exemplo, cito o julgamento do agravo regimental no MS 31.128/RS (Rel. Min. Alexandre de Moraes, 1ª Turma, DJe de 13/03/2018), do qual transcrevo trecho do voto:

Na presente hipótese, o impetrante foi designado Oficial do Registro de Imóveis de Arroio do Meio/RS, por meio de aprovação em concurso público (Processo 2.240/1965 - doc. 10). Em 1968, passou a responder pelo Registro de Imóveis de Estrela (Ato 387/1968 – doc. 10, fl. 3). Já em 1991, após a publicação de Edital de Vacância 11/1990, foi “removido, por promoção, ao cargo de Oficial do Registro de Imóveis da 6ª Zona de Porto Alegre/RS” (Boletim 4.702/1991).

Esse último ato – remoção, por promoção – foi considerado ilegítimo pelo CNJ, por ausência de prévio concurso público, exigência constitucional e autoaplicável, prevista no art. 236, § 3º, do texto constitucional de 1988 (MS 28.273, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 21.02.2013; ADI 126/RO, rel. Min. OCTÁVIO GALLOTTI, DJ 05.6.1992; ADI 363/DF, 552/RJ e 690/GO, rel. Min. SYDNEY SANCHES, Plenário, DJ 03.5.1996 e 25.8.1995; ADI 417/ES, rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Plenário, DJ 05.5.1998; ADI 3.978/SC, rel. Min. EROS GRAU, Plenário, DJe 29.10.2009). (grifei).

Consta do acórdão, ainda, não ter havido “ilegalidade ou abuso de poder por parte do Conselho Nacional de Justiça”, ao declarar incompatível com a CF/88 a remoção para o Registro de Imóveis da 6ª Zona de Porto Alegre/RS, pois, “ao contrário do alegado na inicial, o procedimento inaugurado com a publicação de edital de vacância, ainda que conte com alguns inscritos, não supre a essência do concurso público, onde a impessoalidade e a igualdade de condições são pressupostos de existência”.

Como se vê, o procedimento levado a efeito no Rio Grande do Sul dava ares de legítimo certame,

mas na análise do caso concreto o STF identificou que a medida não supria a “essência do concurso público”, porquanto não contemplara “a impessoalidade e a igualdade de condições”.

Digno de nota, ainda a título de exemplo, o julgamento da ADI 3.248/PR (Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Plenário, DJe de 24/05/2011), em que o STF declarou a inconstitucionalidade do art. 299 do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Paraná, com a seguinte redação dada pela Lei local 14.351/2004, aprovada cerca de 10 anos após a entrada em vigor da Lei dos Cartórios:

Art. 299. O agente delegado, ingressado no concurso na forma do disposto pelo § 3º do art. 236, da Constituição Federal, que esteja respondendo por diferente delegação, poderá ser para esta última removido com a aprovação do conselho da magistratura, assim o requerendo, comprovada:

- a) a baixa rentabilidade da serventia para a qual recebeu a delegação;
- b) que a designação perdure por dois anos ou mais;
- c) a vacância da serventia a ser preenchida.

Por fim, cito o MS 28.301-AgR (Rel. Min. Roberto Barroso, 1ª Turma, DJe de 10/02/2017), que recebeu a seguinte ementa:

DIREITO CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM MANDADO DE SEGURANÇA. PERMUTAS E REMOÇÕES ENVOLVENDO TITULARES DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. CONCURSO PÚBLICO.

1. Com o advento da Constituição de 1988, o concurso público é inafastável tanto para o ingresso nas serventias extrajudiciais quanto para a remoção e para a permuta (dupla remoção simultânea). Precedentes.

2. O Plenário desta Corte já assentou que o prazo decadencial quinquenal do art. 54 da Lei nº 9.784/1999 não se aplica à revisão de atos de delegação de serventia extrajudicial editados após a Constituição de 1988, sem a observância do requisito previsto no seu art. 236, § 3º. Precedentes.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (grifei).

Vê-se, ainda, ao final do voto da e. Relatora, que trata a mesma de alinhar os seguintes fundamentos para aprovação do ato:

vii) os critérios para o concurso de remoção, até o advento da Resolução CNJ 81/2009 (9.6.2019), foram definidos pelos Estados, por meio do Código de Organização e Divisão Judiciária, no exercício de sua competência constitucional – artigo 125, § 1º, da CF, que atribui aos tribunais a competência para organizar sua Justiça, por meio da lei de organização judiciária;

viii) no período de vigência da regra do artigo 236 da Constituição Federal, até a edição da Lei 8.935, de 18.11.1994, os concursos foram realizados sem que houvesse normas gerais editadas pela União;

ix) a própria norma geral editada pela União (Lei 8.935/1994), ora exigiu, na remoção, concurso de provas e títulos (1994), ora apenas o concurso de títulos (Lei 10.506, de 9.7.2002);

x) a proporcionalidade no preenchimento das vagas – 2/3 por provimento e 1/3 por remoção – somente foi regulamentada a partir de 1994, por força da Lei 8.935 (Lei dos cartórios);

Logo, indica a e. Relatora que justificar-se-iam as remoções realizadas conforme a disciplina adotada pelos Tribunais no período entre 03/10/1988 e 18/11/1994, mesmo que passadas mais de duas décadas, porquanto à época legitimamente reguladas por leis estaduais e do Distrito Federal.

Sustento entendimento diverso. Não há dúvidas de que, antes da chamada Lei dos Cartórios, de 1994, não havia detalhamento normativo a guiar os Tribunais quando da realização de certames para provimento inicial e para remoções no âmbito das serventias extrajudiciais.

O deficit normativo, como bem apontado pela e. Relatora, limitava-se a questões infraconstitucionais, como o percentual a ser contemplado por concurso público ou por remoção, a modalidade (provas e títulos ou somente títulos), entre outros. Assim, sequer vislumbro na alegada *vacatio legis* aptidão para provocar a atuação deste órgão nacional de controle. A disciplina das referidas temáticas então não contempladas em lei *stricto sensu* encontravam-se, com efeito, sob o abrigo da autonomia dos Tribunais.

Uma exigência, no entanto, já era incontroversa naquele momento, que consistia na obrigatoriedade de prévia realização de concurso para provimento inicial e para remoção, até mesmo por força de comando expresso da Constituição da República: “o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses” (§ 3º do art. 236).

A propósito, relembro trecho da ementa do supratranscrito MS 28.301 julgado pelo Supremo Tribunal Federal, da qual consta que, “com o advento da Constituição de 1988, o concurso público é inafastável tanto para o ingresso nas serventias extrajudiciais quanto para a remoção e para a permuta (dupla remoção simultânea)”.

Para suprir a alegada ausência de critérios, estabelecidos apenas em 1994, a e. Relatora propõe no § 1º do art. 1º da proposta de resolução que “o concurso de remoção deverá ter sido precedido de edital ou instrumento convocatório e a remoção homologada pelo respectivo Tribunal de Justiça”.

Como visto no supracitado exemplo do Estado do Rio Grande do Sul, o STF identificou que “a

publicação de edital de vacância, ainda que conte com alguns inscritos, não supre a essência do concurso público, onde a impessoalidade e a igualdade de condições são pressupostos de existência”.

Nesse contexto e ante a assertiva da e. Conselheira Relatora, no sentido de ser ínfimo o quantitativo de destinatários da eventual resolução, penso ser mais conveniente e eficiente a apreciação individual, caso a caso, com a análise cuidadosa das normas de regência de cada remoção.

Para além da citada ausência de oportunidade e conveniência administrativa para disciplina da matéria, por já estar suficientemente equacionada pela jurisprudência, em especial da Suprema Corte, verifico ser insuficiente o estabelecimento de requisito único, conforme proposto no voto, no sentido de que o concurso “deverá ter sido precedido de edital ou instrumento convocatório”, posteriormente homologado pelo Tribunal.

É que a condição imposta não tem o condão de convalidar outras eventuais regras de regência do “concurso” em que violados os princípios constitucionais do art. 37 vigente à época – legalidade, impessoalidade, publicidade e moralidade –, aos quais deviam obediência os órgãos do Poder Judiciário desde a promulgação da Carta de 88, independentemente da ausência de critérios infraconstitucionais, fixados a posteriori pela Lei 8.935/1994.

A propósito, a exigência de atenção aos referidos princípios já foi dita de outra forma no julgamento do citado MS 31.128, em que o Supremo Tribunal Federal verificou não terem sido contempladas “a impessoalidade e a igualdade de condições” no procedimento estabelecido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul.

Ante o exposto, voto pela não aprovação do ato normativo. Caso vencida na proposta de não aprovação, apresento outra redação para os dispositivos, mais consentânea com a jurisprudência consolidada pela Suprema Corte na última década. Assim, proponho a seguinte redação:

RESOLUÇÃO Nº XXX, DE XX DE FEVEREIRO DE 2020

Dispõe sobre os efeitos da Lei 13.489/2017 quanto às remoções realizadas pelos Tribunais nas serventias extrajudiciais, no período entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a edição da Lei 8.935/1994 (Lei dos Cartórios).

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO o teor do § 3º do artigo 236 da Constituição Federal, que exige para o ingresso na atividade notarial e de registro a aprovação em concurso público de provas e títulos, não se permitindo que qualquer serventia fique vaga, sem abertura de concurso de provimento ou de remoção, por mais de seis meses;

CONSIDERANDO a edição da Lei 13.489, de 6 de outubro de 2017, que resguarda as remoções reguladas por lei estadual ou do Distrito Federal, homologadas pelo respectivo Tribunal de Justiça, que ocorreram no período anterior à publicação da Lei 8.935/1994, desde que o ingresso originário na atividade tenha ocorrido por meio de concurso público de provas e títulos, nos termos do art. 236, do § 3º, da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, no sentido da obrigatoriedade de concurso público, tanto para ingresso na atividade notarial e de registro quanto para remoção, com atenção aos princípios do art. 37 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a aprovação do Ato Normativo nº 0008717-98.2018.2.00.0000, pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça, na XXXª Sessão Ordinária, realizada em XX de XXXX de 2020;

RESOLVE:

Art. 1º Resguardar as remoções ocorridas entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 e a publicação da Lei 8.935/1994 (Lei dos cartórios) daqueles que ingressaram nos serviços notariais e registrais por meio de concurso público de provas e títulos, nos termos do artigo 236, § 3º, da Constituição Federal, removidos, posteriormente, segundo os critérios estabelecidos na legislação estadual ou do Distrito Federal, desde que as remoções tenham sido promovidas por concurso, em estrita obediência aos princípios que regem os atos da Administração Pública (art. 37 da Constituição Federal).

Art. 2º A Resolução não alcança a coisa julgada judicial nem a coisa julgada administrativa, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

Art. 3º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Ministro DIAS TOFFOLI

É como voto.

Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena

CONSELHEIRO LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEM

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR: 0004090-85.2017.2.00.0000
REQUERENTE: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
REQUERIDO: G.H.L.D.S

VOTO CONVERGENTE

Trata-se de questão de ordem suscitada pelo Exmo. Corregedor Nacional de Justiça, Ministro Humberto Martins, para reconhecer, na hipótese dos autos, a perda superveniente do objeto da presente reclamação disciplinar, porquanto a Magistrada G.H.L.D.S tenha pedido exoneração no curso do julgamento do feito.

Segundo o voto do Relator, que foi acompanhado pelos Conselheiros André Godinho, Ivana Farina e Candice Galvão, o desligamento da Magistrada enseja o encerramento do vínculo e portanto a impossibilidade e inutilidade de seu eventual apenamento.

Segundo o entendimento do douto Corregedor, apenar juiz desligado da Magistratura com pena de aposentadoria compulsória – a única a apresentar eventual resultado prático - seria presenteá-lo com vencimentos proporcionais, situação mais benéfica em termos financeiros do que a própria exoneração.

O Conselheiro Henrique Ávila, contudo, apresentou divergência para fixar a tese de que é possível apenar magistrado já exonerado do serviço público, posto que, embora os efeitos principais da pena não possam ser alcançados, há significativos efeitos secundários a serem observados.

Entendo, com todas as vênias, que os argumentos da divergência não podem prevalecer.

Em primeiro lugar, porque aplicar uma penalidade visando seus efeitos secundários configura total desvirtuamento da sistemática administrativo-disciplinar.

A natureza mesma das penalidades disciplinares está intrinsecamente ligada ao exercício da função jurisdicional, e só podem ser materialmente aplicadas àqueles que mantêm algum vínculo com a Administração. Transcender tais penas, visando apenas efeitos reflexos, significa ultrapassar a esfera própria funcional e ingressar no âmbito civil, eleitoral ou mesmo penal.

Obviamente, há sentido em obstar ou converter a aposentadoria “a pedido” em aposentadoria “sanção”, porquanto o magistrado, embora não mais na ativa, ainda mantém vínculo previdenciário com a Administração. Nesse caso, há lógica e aplicabilidade prática na medida.

Avançando na discussão, parece-me ainda inócuo perquirir se a mens legis da Resolução 135 retirou propositalmente ou não o condicionamento da concessão do pedido de exoneração à conclusão de eventual PAD instaurado. Trata-se de debate desnecessário, pois não há como ultrapassar o fato de que não há previsão semelhante na Resolução CNJ N. 135/2011, atualmente em vigor.

Reafirmo que, em meu sentir, há um intransponível obstáculo lógico e material na tese divergente: só seria possível alcançar os efeitos secundários da pena, se ao magistrado exonerado fosse aplicada a pena de aposentadoria compulsória com vencimentos proporcionais que, a seu turno, configura verdadeiro prêmio ao apenado. Assim, a discussão, no caso de magistrados, com todas as vênias, gira em torno de uma tese em abstrato, que não possui viabilidade prática e nem observância às consequências práticas.

Contudo, duas outras providências poderiam ser adotadas em tese.

A primeira delas refere-se ao disposto no art. 22 da Resolução CNJ n. 135/2011, que dispõe sobre a uniformização de normas relativas ao procedimento administrativo disciplinar aplicável aos magistrados, acerca do rito e das penalidades, que passo a descrever:

Art. 22. Entendendo o Tribunal que existem indícios de crime de ação pública incondicionada, o Presidente remeterá ao Ministério Público cópia dos autos.

Parágrafo único. Aplicada a pena de disponibilidade ou de aposentadoria compulsória, o Presidente remeterá cópias dos autos ao Ministério Público e à Advocacia Geral da União ou Procuradoria Estadual competente para, se for o caso, tomar as providências cabíveis.

As providências contidas no art. 22 – encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público, à Advocacia Geral da União ou à Procuradoria Estadual competente – também devem ser aplicadas à hipótese do arquivamento de investigações preliminares em geral (sindicâncias, pedidos de providência, reclamações disciplinares) ou de processos administrativos disciplinares já instaurados, caso haja elementos que justifiquem a continuidade da investigação em outras esferas, que não a disciplinar.

A segunda providência está consubstanciada no artigo 25, do mesmo ato normativo, que passo a transcrever:

Art. 25. A instauração de processo administrativo disciplinar, bem como as penalidades definitivamente impostas pelo Tribunal e as alterações decorrentes de julgados do Conselho Nacional de Justiça serão anotadas nos assentamentos do Magistrado mantidos pelas Corregedorias respectivas.

Como se extrai do dispositivo, a mera instauração de PAD deve ser anotada nos assentamentos do Magistrados. Tal determinação, portanto, também vale para os Magistrados exonerados a pedido.

E mais: poder-se-ia, nessa mesma linha, avançar para fazer constar, no assentamento funcional do magistrado exonerado, os termos da decisão que declara a perda de objeto da sindicância ou do procedimento de investigação preliminar, no caso de haver indícios suficientes para a instauração do PAD.

Nessas circunstâncias especiais, manter-se-ia, no histórico funcional, o registro da circunstância em que o magistrado se desligou da jurisdição.

Por fim, uma última observação.

Relativamente aos efeitos eleitorais secundários, destacados pela divergência, a Lei Complementar n. 64/90, alterada pela Lei Complementar n. 135/2010 prevê, no art. 1º, inciso I, q:

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

q) os magistrados e os membros do Ministério Público que forem aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo administrativo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos;

Como se percebe da redação do dispositivo, seria necessária a prévia instauração de processo administrativo disciplinar para a configuração da hipótese descrita, o que não se verifica no caso concreto, já que a magistrada requereu exoneração no curso de procedimento disciplinar preliminar.

Desse modo, o prosseguimento do feito e eventual instauração de processo disciplinar não produziria os efeitos almejados.

Ante o exposto acolho a questão de ordem proposta pelo Exmo. Corregedor Nacional de Justiça no caso concreto para determinar o arquivamento do feito.

É como voto.

LUIZ FERNANDO TOMASI KEPPEM

Conselheiro

CONSELHEIRA MARIA TEREZA UILLE GOMES

CONSULTA: 0007557-04.2019.2.00.0000

RELATOR: Conselheira Maria Tereza Uille Gomes

REQUERENTE: Convivência Internacional De Jovens - CISV Brasil

REQUERIDO: Conselho Nacional De Justiça – CNJ

OBJETO: CNJ - Requisitos - Menores Estrangeiros desacompanhados de seus pais - Trânsito no Território Nacional - Autorização de Viagem - Resolução nº 295/CNJ - Lei 13.812/2019.

ASSUNTO: Resolução CNJ 245.

DATA DE JULGAMENTO: 28.02.2020

EMENTA: CONSULTA. AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM NACIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES. RESOLUÇÃO CNJ 295/2019. INTERCÂMBIO OU PROGRAMAS ESPECÍFICOS PARA ESTRANGEIROS.

1. Trata-se de Consulta em que se requer o pronunciamento do Conselho Nacional de Justiça acerca da Resolução CNJ 295/2010, sob o fundamento de que não há clareza normativa sobre o tratamento dispensados às crianças e adolescentes estrangeiros que estão na situação de intercâmbio ou em programas específicos.

2. Compete à Polícia Federal a análise da documentação válida para que as crianças e adolescentes estrangeiros desacompanhados de seus pais tenham acesso à fronteira do Brasil. Em sendo permitido o acesso (entrada regular), o mesmo documento considerado válido para este fim – condição nos termos legais mais gravosa e mais rigorosa, há que ser igualmente considerado legítimo para permitir o deslocamento interno da criança e/ou adolescente (condição menos gravosa) no âmbito doméstico, ou seja, se o documento é legítimo e hábil a permitir o trânsito internacional, de igual sorte há que ser válido para permitir o trânsito no âmbito doméstico.

3. Consulta respondida.

RELATÓRIO

A EXMA. SRA. CONSELHEIRA MARIA TEREZA UILLE GOMES (RELATORA): A organização multinacional CONVIVÊNCIA INTERNACIONAL DE JOVENS – CISV BRASIL, formula Consulta ao CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) acerca da Resolução CNJ 295, de 13 de setembro de 2019, que dispõe sobre autorização de viagem nacional para crianças e adolescentes.

Aduz, inicialmente, que o CISV promove acampamentos e intercâmbios culturais de que participam crianças e adolescentes entre 11 a 18 anos vindos dos quase 70 países em que a organização está presente, incluindo o Brasil.

Assevera que acompanhou de perto a edição da nobre Resolução CNJ 295/2019. Entretanto, afirma não haver “clareza normativa ainda sobre o tratamento dispensados às crianças e adolescentes estrangeiros que estão na situação de intercâmbio ou em programas específicos, como é o caso do CISV BRASIL.” (Id 3768991). Assegura que “os estrangeiros não possuem condições para obter o registro a que trata o artigo 2º, inciso III, da Resolução CNJ 295/19” (Id 3768991).

Requer, por essa razão, que o CNJ esclareça as seguintes indagações:

[a] quais os requisitos que menores estrangeiros desacompanhados de seus pais devem preencher para que possam transitar pelo território nacional; e

[b] qual autorização de viagem terão que portar e eventualmente apresentar para fiscalização por parte das autoridades, devendo ou não ser assinada pelos pais e eventualmente apostilada conforme consta da Convenção da Haia, e se precisarão de autorização para se hospedar em hotéis ou estabelecimentos congêneres.

O Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) apresentou parecer sob a Id 3838533.

É o relatório.

Brasília, data registrada no sistema.

MARIA TEREZA UILLE GOMES

Conselheira

VOTO

A EXMA. SRA. CONSELHEIRA MARIA TEREZA UILLE GOMES (RELATORA): A organização multinacional CONVIVÊNCIA INTERNACIONAL DE JOVENS – CISV BRASIL, formula Consulta ao CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) acerca da Resolução CNJ 295, de 13 de setembro de 2019.

1 – Preliminar: requisitos regimentais para conhecimento da Consulta

O artigo 89 do RICNJ, ao atribuir ao Plenário do CNJ a incumbência de dirimir dúvida quanto à aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, estabeleceu como requisitos para o conhecimento do pedido ser a consulta formulada em tese; possuir interesse e repercussão gerais; e conter a indicação precisa do seu objeto.

Art. 89. O Plenário decidirá sobre consultas, em tese, de interesse e repercussão gerais quanto à dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência.

§ 1º A consulta deve conter indicação precisa do seu objeto, ser formulada articuladamente e estar instruída com a documentação pertinente, quando for o caso.

§ 2º A resposta à consulta, quando proferida pela maioria absoluta do Plenário, tem caráter normativo geral.

No caso em apreço, parece-nos que a questão de fundo preenche os requisitos em sua integralidade, pois transcende o caso particular e versa sobre a aplicabilidade de dispositivo de norma deste Conselho, que dispõe sobre autorização de viagem nacional para crianças e adolescentes.

Por essa razão, entendo que estão presentes os requisitos do RICNJ, razão pela qual conheço do pedido.

2 – Mérito

Ultrapassada a preliminar, passo ao exame do mérito.

Neste particular, adoto como razões de decidir o Parecer emitido pelo FONINJ, nos seguintes termos (Id 3805519):

Cuida a espécie de CONSULTA formalizada pela CONVIVÊNCIA INTERNACIONAL DE JOVENS - CISV BRASIL em argumentando que não há clareza normativa sobre o tratamento dispensados às crianças e adolescentes estrangeiros que estão na situação de intercâmbio ou em programas específicos, como é o caso do CISV BRASIL, pretende esclarecimento sobre em quais condições essas crianças ou adolescentes podem transitar no território nacional e hospedar-se em hotéis ou estabelecimentos congêneres, em cumprimento a legislação nacional e possibilitando a continuidade destes programas educacionais no país, na forma em que são praticados nos demais 70 países, à luz da RE 295/2019, em especial para esclarecer:

- a) quais os requisitos que menores estrangeiros desacompanhados de seus pais devem preencher para que possam transitar pelo território nacional,
- b) qual autorização de viagem terão que portar e eventualmente apresentar para fiscalização por parte das autoridades,
- c) se devem ou não ser assinada pelos pais e eventualmente apostilada conforme consta da Convenção da Haia,
- d) se precisarão de autorização para se hospedar em hotéis ou estabelecimentos congêneres.

[...]

Conforme solicitado, a matéria em questão pretende a análise do alcance da Resolução 295/2019 deste Conselho Nacional que dispõe sobre a autorização de viagem de criança e adolescente NACIONAIS, não alcançando, a meu modesto aviso, as crianças e adolescentes internacionais. Isso porque, embora seja universal a proteção à crianças e adolescentes, nos termos das convenções internacionais inclusive de que o Brasil é signatário, maior rigor se impõe ao Estado na tutela e proteção dos seus próprios cidadãos.

Para os demais impõe-se que cada Estado, dentro da sua esfera de autonomia e soberania, que trace as diretrizes e cuidados. Neste caso, estaremos diante da seguinte hipótese: compete a Polícia Federal a análise da documentação válida para que as crianças e adolescentes estrangeiros desacompanhados de seus pais tenham acesso à fronteira do Brasil. Em sendo permitido o acesso (entrada regular), o mesmo documento considerado válido para este fim – condição nos termos legais mais gravosa e mais rigorosa, há que ser igualmente considerado legítimo para permitir o deslocamento interno da criança e/ou adolescente (condição menos gravosa) no âmbito doméstico, ou seja, se o documento é legítimo e hábil a permitir o trânsito internacional, de igual sorte há que ser válido para permitir o trânsito no âmbito doméstico.

[...]

Nessa linha, entendo que a COSULTA deveria ser respondida nos seguintes termos:

[a] quais os requisitos que menores estrangeiros desacompanhados de seus pais devem preencher para que possam transitar pelo território nacional: Os mesmos requisitos para INGRESSAR NO PAIS, ou seja, os mesmos documentos necessários para o INGRESSO conforme requisitos da Polícia Federal (passaporte válido, com autorização dos pais, etc.) será o documento hábil a autorizar a circulação da criança e adolescente no país.

[b] qual autorização de viagem terão que portar e eventualmente apresentar para fiscalização por parte das autoridades: a mesma autorização que apresentam para a polícia federal quando do ingresso no país.

[c] se devem ou não ser assinada pelos pais e eventualmente apostilada conforme consta da Convenção da Haia: se entender pela autorização específica, deve ser apostilada.

[d] se precisarão de autorização para se hospedar em hotéis ou estabelecimentos congêneres: em havendo necessidade de hospedar-se em hotéis em congêneres (fora das hipóteses d[e] acampamentos ou hospedagens específicas do intercâmbio) deverá atentar-se para o cumprimento nos termos da Recomendação 42/2019 da Corregedoria Nacional de Justiça.

Ressalvo, por oportuno, que a Corregedoria Nacional de Justiça, na linha do também defendido pelo Parecer do FONINJ, pode, a depender do caso concreto (em razão do volume de jovens ou outras peculiaridades), expedir orientação específica a determinado evento, a exemplo da recente Recomendação CN 42, de 3 de outubro de 2019, editada por ocasião da realização da Copa do Mundo Sub-17, em atenção a requerimento da FIFA. Confira-se:

Capítulo I:

DA CIRCULAÇÃO E HOSPEDAGEM DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM TERRITÓRIO BRASILEIRO

Art. 1º A circulação de crianças e adolescentes, menores de 16 (dezesesseis) anos, no território brasileiro, sem a presença de ao menos um dos pais ou do responsável legal, somente poderá ser feita mediante autorização judicial, nos termos do art. 83, caput, da Lei n. 8.069/90.

Art. 2º A autorização judicial não será exigida quando:

I - tratar-se de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente menor de 16 anos, se na mesma unidade da Federação, ou incluída na mesma região metropolitana.

II - a criança ou o adolescente menor de 16 anos estiver acompanhado:

a) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmete o parentesco;

b) de pessoa maior, expressamente autorizada por mãe, pai, ou responsável, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade.

III - a criança ou o adolescente menor de 16 anos viajar desacompanhado, expressamente autorizado por qualquer de seus genitores ou responsável legal, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade.

IV - a criança ou adolescente menor de 16 anos apresentar passaporte válido e que conste expressa autorização para que viaje desacompanhado ao exterior.

§ 1º Ficam dispensados o reconhecimento de firma em cartório e a consularização/apostilamento da autorização em casos de crianças e adolescentes estrangeiros, desde que munidos de autorização assinada por um dos pais ou responsável legal, nos moldes do modelo anexo, sendo exigida, neste caso, cópia simples do documento de identificação do subscritor da autorização.

§ 2º As autorizações dos pais ou responsáveis deverão estar redigidas em língua portuguesa, ou acompanhadas de tradução, se em outro idioma.

Art. 3º Somente será permitida a hospedagem de crianças e adolescentes em hotéis ou estabelecimentos congêneres no território nacional quando acompanhados por um dos pais, responsável legal ou pessoa maior de 18 (dezoito) anos, devidamente autorizada nos termos do artigo anterior desta Recomendação.

Art. 4º Será, excepcionalmente, aceita autorização lavrada em forma diversa da prevista nos artigos anteriores, com a devida tradução, caso não seja no idioma português, desde que contenha todas as informações do modelo contido no anexo desta Recomendação.

Ante o exposto, conheço da presente consulta e a respondo nos termos da fundamentação antecedente.

É como voto.

Publique-se nos termos do artigo 140 do RICNJ.

Intime-se a requerente.

Em seguida, arquivem-se os autos independentemente de nova conclusão.

Brasília, data registrada no sistema.

MARIA TEREZA UILLE GOMES

Conselheira

CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS: 0003065-32.2020.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Mário Guerreiro

REQUERENTE: Jorge Bheron Rocha e outros

REQUERIDO: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará – TJCE

OBJETO: TJCE - Providências - Irregularidade - Procedimentos - Prisão em flagrante - Processos nºs 0222846-84.2020.8.06.0001, 0222849-39.2020.8.06.0001, 0222856-31.2020.8.06.0001, 0222863-23.2020.8.06.0001 e 0222868-45.2020.8.06.0001 - Descumprimento - Resolução nº 213/CNJ - Recomendação 62/CNJ - Período - Pandemia - Coronavírus - COVID-19.

ASSUNTO: Resolução CNJ 213.

DATA DE JULGAMENTO: 20.05.2020

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. RATIFICAÇÃO DE LIMINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO CEARÁ. NÃO REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA DE CUSTÓDIA. MOTIVAÇÃO IDÔNEA. RESOLUÇÃO CNJ 213/2015 E RECOMENDAÇÃO CNJ 62/2020. ANÁLISE DO AUTO DE PRISÃO EM FLAGRANTE E DO EXAME DE CORPO DE DELITO. COMPLEMENTAÇÃO PELOS REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO ROSTO E CORPO INTEIRO DO CUSTODIADO. INDÍCIOS DE INOBSERVÂNCIA PELA CORTE CEARENSE. LIMINAR DEFERIDA.

1. Os tribunais brasileiros têm autonomia para decidir se realizarão ou não as audiências de custódia, eis que este Conselho apenas recomendou a sua não realização, sem força cogente.
2. Se, contudo, os tribunais efetivamente optarem pela não realização da audiência de custódia - ou seja, por seguir a Recomendação CNJ 62/2020 - não poderão seguir a recomendação apenas pela metade, deixando de adotar as medidas previstas naquele ato normativo para mitigar os prejuízos decorrentes da não realização do referido ato processual. Em síntese: ou se adota o regime jurídico integral da audiência de custódia ou se adota o regime jurídico integral da recomendação emanada deste conselho.
3. Não é possível a combinação de normas para, de um lado, suprimir-se a garantia da realização da audiência de custódia, e, de outro, também se afastarem as regras da recomendação que buscam amenizar o impacto da perda temporária dessa garantia, tudo em detrimento dos direitos fundamentais dos presos.
4. Liminar deferida para determinar que a Corte requerida cumpra as obrigações acessórias decorrentes da não realização da audiência de custódia.

ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, ratificou a liminar, nos termos do voto do Relator. Plenário Virtual, 20 de maio de 2020. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Dias Toffoli, Humberto Martins, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Maria Cristiana Ziouva, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila. Não votou, justificadamente, a Excelentíssima Conselheira Flávia Pessoa.

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de providências, com requerimento de liminar, formulado pela Defensoria Pública do Estado do Ceará em face do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (TJCE), por meio do qual se insurge contra o descumprimento da Resolução CNJ 213/2015 (audiência de custódia) e da Recomendação CNJ 62/2020, que fixa diretrizes para a prevenção da propagação do novo coronavírus no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativa.

Alegou a requerente que, no plantão judiciário criminal da Vara de Audiências de Custódia do TJCE, realizado em 12/4/2020, não teriam sido observadas as regras constantes da Resolução CNJ 213/2015 e da Recomendação CNJ 62/2020, porquanto os autos de prisão em flagrante analisados pelo referido juízo não estariam instruídos com o laudo de exame de corpo de delito, tampouco com os registros fotográficos do rosto e corpo inteiro dos custodiados.

Afirmou, ainda, que não teria havido manifestação prévia da Defensoria Pública e, em alguns casos, do Ministério Público, contrariando o fluxograma adotado pela mencionada vara. Nesse sentido, colacionou casos apreciados no aludido plantão judiciário.

Aduziu que o quadro de pandemia ocasionado pelo novo coronavírus justificou a não realização da audiência de custódia, nos termos da Recomendação CNJ 62/2020. No entanto, argumentou que o referido normativo prevê a adoção de mecanismos para o controle da prisão, com a finalidade de prevenir possíveis irregularidades no ato (art. 8º).

Nessa perspectiva, explicou que, por ora, apenas a realização da audiência de custódia estaria suspensa, de modo que permaneceria hígido o dever estatal de coibição de tortura e maus tratos às pessoas presas. Asseverou, assim, que a Resolução CNJ 213/2015, à luz da Recomendação CNJ 62/2020, deveria ser aplicada no que concerne à: i) necessidade de exame de corpo de delito e registro fotográfico; ii) inclusão do laudo e do registro fotográfico nos autos de prisão em flagrante; iii) entrevista reservada por videoconferência com defensor público ou privado; e iv) prévia manifestação do Ministério Público e, em seguida, da defesa técnica.

Em razão de tais fatos, requereu liminar para que fosse determinado ao TJCE, na Vara de Custódia da Capital e em todas as comarcas do Estado, que observasse as disposições da Resolução CNJ 213/2015 na parte em que não está suspensa, notadamente quanto à realização dos exames de corpo de delito e à disponibilização do respectivo laudo e registros fotográficos no auto de prisão em flagrante, bem como seja oportunizada a prévia manifestação à decisão do art. 310 do Código de Processo Penal dos órgãos essenciais à justiça. No mérito, pleiteou a confirmação da liminar.

Instada a se manifestar, a Corte Cearense suscitou a preliminar de que a matéria possui cunho jurisdicional. Quanto ao mérito, informou que: a) foi elaborado fluxograma pelo juízo da audiência de custódia que demonstra que as decisões judiciais são proferidas após oitiva do Ministério Público e da defesa; b) foram adotadas providências em prol do integral cumprimento do art. 8º da Recomendação CNJ 62/2020, as quais envolvem questões técnicas alheias ao Poder Judiciário; c) o TJCE vem buscando garantir a juntada mais célere do exame de corpo de delito ao auto de prisão em flagrante, com a devida complementação por registro fotográfico do rosto e corpo inteiro do autuado; d) como medida alternativa, foi requerido acesso de todos os magistrados com jurisdição criminal ao Sistema Eletrônico denominado "Galileu", que permite o acompanhamento em tempo real dos exames periciais feitos em pessoas presas em flagrante; e) apesar de todos os esforços empregados pelo TJCE, é possível a ocorrência de situações excepcionais, em que se verificam irregularidades procedimentais, como o atraso na juntada dos exames de corpo de delito aos autos de prisão em flagrante e a ausência da realização do mencionado registro fotográfico (Id.3956219).

Em 4/5/2020, sobreveio aos autos petição da requerente na qual, para além de ter apontado novos casos de descumprimento dos citados normativos do CNJ, refutou as informações prestadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará (Id. 3962585).

O feito foi inicialmente autuado como reclamação para garantia das decisões e distribuído à Presidência deste Conselho. Entretanto, ao entender pela inadequação da via eleita, o Ministro Presidente do CNJ determinou a sua conversão em pedido de providências, com a consequente distribuição ao meu gabinete, porquanto sou relator do pedido de providências 0002696-38.2020.2.00.0000, que versa matéria semelhante (Id. 3944836).

Encaminhados os autos ao Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), este apresentou parecer contendo sugestões de medidas a serem adotadas pela Corte Cearense e pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização local (Id. 3968109).

Em 17/5/2020, deferi liminar para "determinar ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que observe as disposições constantes da Resolução CNJ 213/2015 e da Recomendação CNJ 62/2020, notadamente no que tange à realização de exames de corpo de delito e à disponibilização do respectivo laudo e dos registros fotográficos no auto de prisão em flagrante, assim como seja oportunizada a manifestação prévia do Ministério Público e da defesa técnica, para os fins da decisão prevista no art. 310 do Código de Processo Penal" (Id. 3971550).

É o relatório.

VOTO

Em cumprimento ao disposto no art. 25, XI, do Regimento Interno do CNJ, submeto à apreciação do Plenário a decisão liminar proferida nos presentes autos.

É importante ressaltar, de início, que não se pretende aqui conferir força cogente à Recomendação CNJ 62/2020. Frise-se: os tribunais brasileiros têm autonomia para decidir se realizarão ou não as audiências de custódia, eis que este Conselho apenas recomendou a sua não realização. Se, contudo, os tribunais efetivamente optarem pela não realização da audiência de custódia - ou seja, por seguir a Recomendação CNJ 62/2020 - não poderão seguir a recomendação apenas pela metade, deixando de adotar as medidas previstas naquele ato normativo para mitigar os prejuízos decorrentes da não realização do referido ato processual. Em síntese: ou se adota o regime jurídico integral da audiência de custódia ou se adota o regime jurídico integral da recomendação emanada deste conselho. O que não é possível é a combinação de normas para, de um lado, suprimir-se a garantia da realização da audiência de custódia, e, de outro, também se afastarem as regras da recomendação que buscam amenizar o impacto da perda temporária dessa garantia, tudo em detrimento dos direitos fundamentais dos presos.

Eis os fundamentos da decisão concedida liminarmente:

"De início, há que se registrar que a pretensão ora deduzida diz respeito ao cumprimento, por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, de dispositivos da Resolução CNJ 213/2015 e da Recomendação CNJ62/2020, razão pela qual a preliminar de que a matéria em questão tem natureza jurisdicional deve ser rejeitada.

Na questão de fundo, como se sabe, nos termos do art. 25, XI, do Regimento Interno do CNJ, figura, entre as atribuições do relator, o poder de deferir medidas urgentes e acauteladoras quando constatados o fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado (*periculum in mora*), assim como a plausibilidade jurídica do pedido formulado pela parte (*fumus boni iuris*).

Da análise dos elementos coligidos aos autos, verifica-se a indicação de que a Corte Cearense não tem observado as orientações previstas na Recomendação CNJ 62/2020, que, na hipótese de não realização da audiência de custódia em virtude do novo coronavírus, preconizam que o controle da prisão deve ser efetuado mediante a análise do auto de prisão em flagrante e do exame do corpo de delito, complementado por registro fotográfico do rosto e corpo inteiro do custodiado (grifei):

'Art. 8º Recomendar aos Tribunais e aos magistrados, em caráter excepcional e exclusivamente durante o período de restrição sanitária, como forma de reduzir os riscos epidemiológicos e em observância ao contexto local de disseminação do vírus, considerar a pandemia de Covid-19 como motivação idônea, na forma prevista pelo art. 310, parágrafos 3º e 4º, do Código de Processo Penal, para a não realização de audiências de custódia.

§ 1º Nos casos previstos no *caput*, recomenda-se que:

I – o controle da prisão seja realizado por meio da análise do auto de prisão em flagrante, proferindo-se decisão para:

- a) relaxar a prisão ilegal;
- b) conceder liberdade provisória, com ou sem fiança, considerando como fundamento extrínseco, inclusive, a necessidade de controle dos fatores de propagação da pandemia e proteção à saúde de pessoas que integrem o grupo de risco; ou
- c) excepcionalmente, converter a prisão em flagrante em preventiva, em se tratando de crime cometido com o emprego de violência ou grave ameaça contra a pessoa, desde que presentes, no caso concreto, os requisitos constantes do art. 312 do Código de Processo Penal e que as circunstâncias do fato indiquem a inadequação ou insuficiência das medidas cautelares diversas da prisão, observado o protocolo das autoridades sanitárias.

II – o exame de corpo de delito seja realizado na data da prisão pelos profissionais de saúde no local em que a pessoa presa estiver, complementado por registro fotográfico do rosto e corpo inteiro, a fim de documentar eventuais indícios de tortura ou maus tratos.

§ 2º Nos casos em que o magistrado, após análise do auto de prisão em flagrante e do exame de corpo de delito, vislumbrar indícios de ocorrência de tortura ou maus tratos ou entender necessário entrevistar a pessoa presa, poderá fazê-lo, excepcionalmente, por meios telemáticos. [...]

Com efeito, a requerente colaciona exemplos que permitem concluir que os autos de prisão em flagrante foram apreciados pelo juízo da Vara de Audiências de Custódia, mesmo diante da ausência do exame de corpo de delito e dos registros fotográficos do rosto e corpo inteiro do custodiado, assim como sem a manifestação prévia da defesa técnica:

1. Processo 0222849-39.2020.8.06.0001 (Id. 3943266);
2. Processo 0222868-45.2020.8.06.0001 (Id. 3943013); e
3. Processo 0222846-84.2020.8.06.0001 (Id. 3943014).

Nesse particular, insta ressaltar que o TJCE não apresentou, na sua manifestação inicial, dados que afastassem tais alegações da requerente. Pelo contrário, em que pesem os esforços envidados, a Corte Cearense reconheceu a ocorrência de situações ditas 'excepcionais' de irregularidades procedimentais, sobressaindo justamente os 'problemas de atraso na juntada dos exames de corpo de delito nos autos de prisão em flagrante, além, eventualmente, da ausência de realização do registro fotográfico do rosto e do corpo da pessoa presa'.

Fica claro, portanto, que o TJCE tem se distanciado das diretrizes fixadas por este Conselho (Recomendação CNJ 62/2020), que, conquanto desprovidas de natureza cogente, devem, à luz da prudência e da responsabilidade estatal, ser incorporadas às suas rotinas processuais, com vistas a assegurar os direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade, sobretudo durante este período de pandemia.

Além disso, neste juízo preambular, percebe-se que a atuação da Corte Cearense tem provocado o esvaziamento do conteúdo primordial da audiência de custódia, consubstanciado na prevenção à tortura e aos maus tratos, que pode ser alcançado mediante a análise do exame de corpo de delito e dos registros fotográficos pertinentes.

Na espécie, a Resolução CNJ 213/2015 estabelece que cabe ao magistrado determinar a realização dos referidos atos (grifei):

'Art. 8. Na audiência de custódia, a autoridade judicial entrevistará a pessoa presa em flagrante, devendo:[...]

VII - verificar se houve a realização de exame de corpo de delito, determinando sua realização nos casos em que:

- a) não tiver sido realizado;
- b) os registros se mostrarem insuficientes;
- c) a alegação de tortura e maus tratos referir-se a momento posterior ao exame realizado;
- d) o exame tiver sido realizado na presença de agente policial, observando-se a Recomendação CNJ 49/2014 quanto à formulação de quesitos ao perito;"

PROTOCOLO II

Procedimentos para oitiva, registro e encaminhamento de denúncias de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes

[...]

'6. PROVIDÊNCIAS EM CASO DE APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE TORTURA E OUTROS TRATAMENTOS CRUÉIS, DESUMANOS OU DEGRADANTES

Constada a existência de indícios de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, o Juiz deverá adotar as providências cabíveis para garantia da segurança da pessoa custodiada, tomando as medidas necessárias para que ela não seja exposta aos agentes supostamente responsáveis pelas práticas de tortura.

Abaixo estão listadas possíveis medidas a serem adotadas pela autoridade judicial que se deparar com a situação, conforme as circunstâncias e particularidades de cada caso, sem prejuízo de outras

que o Juiz reputar necessárias para a imediata interrupção das práticas de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, para a garantia da saúde e segurança da pessoa custodiada e para subsidiar futura apuração de responsabilidade dos agentes:

I. [...]

III. Realizar registro fotográfico e/ou audiovisual sempre que a pessoa custodiada apresentar relatos ou sinais de tortura ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, considerando se tratar de prova, muitas vezes, irrepetível;

[...]

V. Determinar a realização de exame corpo de delito:

(i) quando não houver sido realizado;

(ii) quando os registros se mostrarem insuficientes,

(iii) quando a possível prática de tortura e outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes tiver sido realizada em momento posterior à realização do exame realizado;(iv) quando o exame tiver sido realizado na presença de agente de segurança. [...]

Outrossim, revela-se imprescindível que o TJCE possibilite à Defensoria Pública e à advocacia privada, por meio de videoconferência, a realização de entrevista reservada com os seus patrocinados, bem como seja oportunizada a devida manifestação do Ministério Público e da defesa técnica, de modo a permitir a concretude e efetividade das garantias processuais ao custodiado.

Aludido entendimento, que caracteriza a plausibilidade jurídica do pedido, é corroborado pelo Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas:

'[...] Como se sabe, a audiência de custódia consiste no procedimento processual por meio do qual a autoridade judicial avalia a legalidade e a necessidade da manutenção da prisão em flagrante, além de verificar indícios da prática de tortura e maus tratos, para que sejam imediatamente adotadas as providências cabíveis.

Tendo em vista a obrigação inarredável do Estado em assegurar os direitos das pessoas presas, a suspensão excepcionalíssima das audiências de custódia somente se justifica se forem adotadas medidas adequadas e suficientes para resguardar a integridade das pessoas custodiadas, protegendo-as dos riscos epidemiológicos de contágio pelo novo coronavírus, mas também contra quaisquer práticas de maus tratos e tortura.

Foi tal premissa que orientou o art. 8º da Recomendação nº 62/2020, ao aconselhar que o controle da prisão seja realizado por meio da análise imediata do auto de prisão em flagrante e do exame de corpo de delito, realizado na data da prisão pelos profissionais de saúde no local em que a pessoa presa estiver, complementado por registro fotográfico do rosto e corpo inteiro, a fim de documentar eventuais indícios de tortura ou maus tratos.

A recomendação para a realização do exame de corpo de delito no local em que a pessoa se encontrasse presa foi motivada pela necessidade de mitigar o deslocamento de pessoas presas, reduzindo o contato em diferentes instituições do sistema de segurança pública e da justiça criminal.

Já a necessidade de exame de corpo de delito e sua complementação por registro fotográfico, bem como a devida apresentação do laudo pericial e das imagens em tempo hábil para que o magistrado realize o controle do auto de prisão em flagrante, são imprescindíveis para resguardar a pessoa custodiada.

É dizer, sem laudo e sem registro fotográfico, não há como assegurar o respeito ao núcleo essencial da audiência de custódia, que é a prevenção à tortura.

(...)

Além disso, os Tribunais possuem o dever de viabilizar a realização de entrevista reservada por videoconferência com o defensor público ou advogado e a pessoa custodiada. Nesse sentido, compete aos Tribunais a regulamentação dos procedimentos, bem como a viabilização das estruturas necessárias à adaptação na presente crise.

Quanto à regulamentação dos procedimentos, ressalta-se a importância de prever a prévia manifestação do membro do Ministério Público e, em seguida, da defesa técnica, seja esta patrocinada por advogado privado ou pela Defensoria Pública.

No caso dos autos, observa-se que existe fluxograma adequado para os dias úteis, estabelecido pelo juízo da Vara Única Privativa de Audiências de Custódias.

Contudo, nota-se a necessidade de que o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará regulamente o procedimento a ser adotado de forma uniforme nos dias úteis e no Plantão Judiciário Criminal, durante o período de situação emergencial instituída pela Resolução nº 313/2020, inclusive de modo a imprimir segurança jurídica, igualdade de tratamento a todos os custodiados e previsibilidade a todos os envolvidos no fluxo, aperfeiçoando-se a prestação jurisdicional. [...]

Em suma: não está o TJCE obrigado a seguir a Recomendação nº 62 do CNJ, deixando de realizar, assim, as audiências de custódia; se, contudo, aderir às orientações constantes da referida recomendação, não poderá fazê-lo parcialmente, sendo obrigado a adotar as medidas mitigadoras da não realização da audiência de custódia, previstas pela recomendação, sob pena de grave violação de direitos fundamentais assegurados por resolução deste Conselho e, mais recentemente, pelo Código de Processo Penal.

Sob o ângulo do perigo da demora, constata-se que tal requisito se mostra configurado pela recorrência da adoção de procedimentos apartados dos parâmetros ideais para a prevenção da prática de tortura e maus tratos, ensejando grave prejuízo às pessoas privadas de liberdade.

Ante o exposto, DEFIRO liminar para determinar ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará que ob-

serve as disposições constantes da Resolução CNJ 213/2015 e da Recomendação CNJ 62/2020, notadamente no que tange à realização de exames de corpo de delito e à disponibilização do respectivo laudo e dos registros fotográficos no auto de prisão em flagrante, assim como seja oportunizada a manifestação prévia do Ministério Público e da defesa técnica, para os fins da decisão prevista no art. 310 do Código de Processo Penal.”

Ante o exposto, voto pela RATIFICAÇÃO da aludida medida liminar, pelos próprios fundamentos nela constantes.
Brasília/DF, data registrada em sistema.

Conselheiro MÁRIO GUERREIRO,
Relator.

CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS: 0008545-25.2019.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Mário Guerreiro

REQUERENTE: Rodrigo Martins Faria

REQUERIDO: Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG

OBJETO: TJMG - Aferição - Antiguidade - Magistrado - Critério - Desempate - Idade - Tempo - Exercício - Magistratura - Revisão - Precedente - PCA 0003069-45.2015.2.00.0000.

ASSUNTO: Promoção.

EMENTA: RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. CRITÉRIOS DE AFERIÇÃO DA ANTIGUIDADE NA MAGISTRATURA. NECESSIDADE DE SE ASSENTAR ENTENDIMENTO CONSENTÂNEO COM O DA SUPREMA CORTE. O PRIMEIRO CRITÉRIO A SER CONSIDERADO PARA FINS DE PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE É O TEMPO NA CARREIRA OU ENTRÂNCIA (art. 80, § 1º, I, da LOMAN). A IDADE PODE, ENTRETANTO, SER UTILIZADA COMO CRITÉRIO SUBSIDIÁRIO. SUPERAÇÃO DE ENTENDIMENTO ASSENTADO EM JULGADO DO CNJ. DIVERGÊNCIA PARCIAL.

ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, deu parcial provimento ao recurso para: a) superar o entendimento anteriormente firmado no PCA 0003467-26.2014.2.00.0000 (Relator: Min. Lelio Bentes Corrêa, 239ª Sessão Ordinária, julgado em 11/10/2016), no ponto em que não reconhecia a idade como critério subsidiário de desempate; b) afirmar que o primeiro critério a ser considerado para fins de promoção por antiguidade permanece sendo o tempo na carreira ou entrância (art. 80, § 1º, I da LOMAN e c) assentar, com efeitos prospectivos, que apenas havendo empate no critério anterior é possível a utilização da idade para desempate, nos termos da decisão proferida pelo STF na ADI 4.462/TO, nos termos do voto do Conselheiro Mário Guerreiro. Vencidos os Conselheiros André Godinho, Emmanoel Pereira, Marcos Vinicius Jardim Rodrigues e Maria Tereza Uille Gomes, que negavam provimento ao recurso. Lavrará o acórdão o Conselheiro Mário Guerreiro. Ausente, em razão da vacância do cargo, o Corregedor Nacional de Justiça. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Plenário Virtual, 9 de setembro de 2020. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Dias Toffoli, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Maria Cristiana Ziouva, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinicius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila. Não votaram os Excelentíssimos Conselheiro Rubens Canuto e, em razão da vacância do cargo, o Corregedor Nacional de Justiça.

VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE

Trata-se de recurso interposto pelo magistrado Rodrigo Martins Faria contra decisão que julgou improcedente o pedido de que fosse determinado ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) que considerasse, na aferição de sua antiguidade na magistratura mineira, sua idade e o tempo de exercício da carreira nacional da magistratura, porquanto conta com tempo de exercício na magistratura do Estado de São Paulo.

O relator vota no sentido de negar provimento ao pleito recursal, por considerar que a pretensão tem cunho eminentemente individual e por entender que, “ainda que assim não fosse, a questão da aferição da antiguidade da carreira na magistratura mineira já foi objeto de análise pelo Plenário deste Conselho Nacional em mais de uma oportunidade – e o próprio Requerente não nega esse fato ao assentar que pretende a revisão do precedente fixado no Procedimento de Controle Administrativo 3069-45.2015.2.00.0000 em razão do entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI 4462.”

É o breve relato.

De início, devo registrar que não questiono as razões apresentadas pelo relator no que se refere ao interesse individual do magistrado, tampouco em relação à existência de entendimento do CNJ registrado no Procedimento de Controle Administrativo 0003467-26.2014.2.00.0000 (Relator: Min. Lelio Bentes Corrêa, 239ª Sessão Ordinária, julgado em 11/10/2016).

Não posso concordar, todavia, com o fato de este Conselho manter posição dissonante da adotada pelo Supremo Tribunal Federal, notadamente na ementa da decisão.

Com efeito, ao reproduzir, nos fundamentos e na ementa, a tese outrora firmada, o CNJ estaria perpetuando o entendimento de que a idade não pode ser utilizada pelos tribunais como critério de desempate. Confira-se a proposta do relator (grifei):

“RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS. CRITÉRIOS PARA DESEMPATE. DECISÃO MONOCRÁTICA QUE NÃO CONHECEU DO PEDIDO. RECURSO ADMINISTRATIVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO.

1. Não cabe ao CNJ o exame de pretensões de natureza individual, desprovidas de interesse geral, compreendido este sempre que a questão ultrapassar os interesses subjetivos da parte em face da relevância institucional, dos impactos para o sistema de justiça e da repercussão social da matéria

(Enunciado Administrativo CNJ n. 17/2018).

2. Ademais, conforme já decidido pelo Plenário do CNJ, 'a utilização do tempo de serviço público estadual e a idade como fatores de apuração da antiguidade do magistrado previstos na Lei Complementar Estadual 59/2001 não encontram ressonância na legislação de regência. Tais critérios devem ser afastados por não coadunarem com a uniformidade que pauta a carreira da magistratura nacional. Precedentes do STF' (PCA 0003467-26.2014.2.00.0000, Rel. Min. Lélío Bentes Corrêa, j. 11/10/2016).

3. Recurso a que se nega provimento."

Ocorre, entretanto, que este Conselho não pode firmar entendimento contrário à decisão proferida pelo Plenário da Suprema Corte em ação direta de inconstitucionalidade (ADI 4462/TO), que, como se sabe, é dotada de eficácia erga omnes e possui efeito vinculante em relação a todo o Poder Judiciário (art. 28, parágrafo único²[1], Lei 9.868/1999), sobretudo ao CNJ.

Se o STF, legítimo intérprete da Constituição Federal, assentou que é válida a adoção do critério da idade como desempate da lista de antiguidade, não pode este Conselho dizer o contrário (grifei):

"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 78, § 1º, INCS. III, IV E V, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 10/1996. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE NA MAGISTRATURA TOCANTINENSE. INOBSERVÂNCIA DOS CRITÉRIOS ESTABELECIDOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL – LOMAN. IMPOSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO OU DE TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VALIDADE DA ADOÇÃO DO CRITÉRIO DE IDADE PARA DESEMPATE: PRECEDENTE. CONFIRMAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PARCIALMENTE À UNANIMIDADE. AÇÃO DIRETA JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE PARA DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE DO ART. 78, § 1º, INCS. III E IV, DA LEI COMPLEMENTAR TOCANTINENSE N. 10/1996." (ADI 4462, Relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2016)

Portanto, entendo que a tese a ser perfilhada pelo CNJ doravante deve necessariamente ser a de que "tendo sido observado o tempo de serviço na entrância e na magistratura, a utilização da idade como critério de desempate para fins de promoção por antiguidade não contraria solução determinada no art. 77, § 5º, da Constituição da República, tampouco desrespeita normas nacionais sobre a matéria", tal como consignou o Supremo (grifei):

"11. Como assentado na sessão plenária de 29.6.2011, do cotejo das normas da Lei Complementar n. 75/1979 com as normas impugnadas, verifica-se inexistir norma nacional a reconhecer o tempo de exercício de serviço público no Estado e o tempo de serviço público em geral como critério válido para a promoção de magistrado por antiguidade. Como disposto no art. 80, *caput*, § 1º, inc. I, da Lei Complementar n.35/1979, para promoção por antiguidade há de se prestigiar, para efeito de desempate, o juiz mais antigo na carreira. Inobservada essa regra pelo legislador estadual, demonstrada fica a inconstitucionalidade do art. 78, §1º, incs. III e IV, da Lei Complementar tocaninense n. 10/1996.

12. Não se há cogitar, todavia, de inconstitucionalidade do inc. V do §1º do art. 78 da Lei Complementar tocaninense n. 10/1996.

Como destacado, tendo sido observado o tempo de serviço na entrância e na magistratura, a utilização da idade como critério de desempate para fins de promoção por antiguidade não contraria solução determinada no art. 77, § 5º, da Constituição da República, tampouco desrespeita normas nacionais sobre a matéria, como decidido no Mandado de Segurança n. 24.509/DF, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 26.3.2004.

13. Pelo exposto, julgo parcialmente procedente a presente ação direta para declarar a inconstitucionalidade dos incs. III e IV do § 1º do art. 78 da Lei Complementar tocaninense n. 10/1996." (ADI 4462, Relatora: Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 18/08/2016)

Ressalte-se, contudo, que, assim como afirmou o STF, a idade há de ser considerada apenas como um critério adicional de desempate para promoção por antiguidade. Ou seja, para fins de promoção por antiguidade, o primeiro critério a ser considerado permanece sendo o tempo na carreira ou entrância (art. 80, § 1º, I da LOMAN) e, apenas havendo empate nesse critério, é que a idade poderá ser utilizada (grifei):

LOMAN

"Art. 80 - A lei regulará o processo de promoção, prescrevendo a observância dos critérios de antiguidade e de merecimento, alternadamente, e o da indicação dos candidatos à promoção por merecimento, em lista tríplice, sempre que possível.

§ 1º - Na Justiça dos Estados:

I - apurar-se-ão na entrância a antiguidade e o merecimento, este em lista tríplice, sendo obrigatória a promoção do Juiz que figurar pela quinta vez consecutiva em lista de merecimento; havendo empate na antiguidade, terá precedência o Juiz mais antigo na carreira;"

Ante o exposto, DIVIRJO PARCIALMENTE DO RELATOR, PARA DAR PARCIAL PROVIMENTO AO RECURSO E:

² [1] Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

-
- a) superar o entendimento anteriormente firmado no PCA 0003467-26.2014.2.00.0000 (Relator: Min. Lelio Bentes Corrêa, 239ª Sessão Ordinária, julgado em 11/10/2016), no ponto em que não reconhecia a idade como critério subsidiário de desempate;
- b) afirmar que o primeiro critério a ser considerado para fins de promoção por antiguidade permanece sendo o tempo na carreira ou entrância (art. 80, § 1º, I da LOMAN);
- c) assentar, com efeitos prospectivos, que apenas havendo empate no critério anterior é possível a utilização da idade para desempate, nos termos da decisão proferida pelo STF na ADI 4.462/TO.

É como voto.

Conselheiro MÁRIO GUERREIRO.

CONSELHEIRO RUBENS DE MENDONÇA CANUTO NETO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: 0009615-77.2019.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Rubens de Mendonça Canuto Neto

REQUERENTE: Francisco De Assis Guimaraes Almeida

REQUERIDO: Tribunal Regional Eleitoral De Roraima – TRE-RR

OBJETO: TRE-RR - Desconstituição - Decisão - Sindicância nº 0001973-37.2019.6.23.8000 - Instauração - Processo Administrativo Disciplinar - PAD - Afastamento - Magistrado.

ASSUNTO: Substituição/Convocação em Tribunal.

DATA DE JULGAMENTO: 18.02.2020

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA (TRE-RR). INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD) CONTRA JUIZ DO TRE ORIUNDO DA CLASSE DE JURISTA E AFASTAMENTO DAS FUNÇÕES. SUPOSTA OMISSÃO DA EXISTÊNCIA DE AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DISTRIBUÍDA EM SEU DEESFAVOR, POR OCASIÃO DO ENVIO DOS DOCUMENTOS PARA FORMAÇÃO DA LISTA TRÍPLICE PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). FATOS OCORRIDOS ANTES DA POSSE NO CARGO. IMPOSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DE PAD.

1. Uma vez que a conduta imputada ao requerente – omissão da existência de processo de improbidade administrativa distribuída em seu desfavor, por ocasião de sua inscrição em procedimento instaurado pelo TSE de formação de lista tríplice – foi praticada na condição de jurista – de advogado –, antes da assunção do cargo de Juiz de TRE, é inviável a sua apuração por meio de PAD.
2. A rejeição da ação de improbidade administrativa na fase preambular, antes do recebimento da petição inicial, evidencia a ausência de triangulação da relação processual, a indicar a ausência de erro no conteúdo da certidão negativa entregue ao TSE.
3. Pedido julgado procedente.

ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, ratificou a decisão liminar, nos termos do voto do Relator. Vencido, parcialmente, o Conselheiro Mário Guerreiro, que votou pela ratificação da liminar apenas em relação à determinação de retorno imediato do magistrado às funções jurisdicionais. Vencida a Conselheira Maria Cristiana Ziouva, que não ratificava a liminar. Ausentes, circunstancialmente, os Conselheiros Maria Tereza Uille Gomes, André Godinho e, justificadamente, a Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Plenário, 18 de fevereiro de 2020. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Dias Toffoli, Humberto Martins, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Maria Cristiana Ziouva, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila.

RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA), com pedido liminar, proposto por Francisco de Assis Guimaraes Almeida contra decisão do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima (TRE-RR), de 03/12/2019, a qual determinou a instauração de Processo Administrativo Disciplinar (PAD) em seu desfavor, bem como determinou seu afastamento do cargo de Juiz Titular do referido Tribunal, oriundo da classe de jurista.

Informa o requerente que ocupava o cargo de Juiz Substituto do TRE-RR quando se inscreveu em procedimento de Lista Tríplice destinado a preencher a vaga de Juiz Eleitoral Titular do TRE-RR, conforme Edital publicado em 08/08/2019 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Segundo o requerente, preenchidos todos os requisitos e apresentados os documentos exigidos, e após todos os trâmites previstos na Resolução TSE n. 23.517/2017, foi nomeado pelo Presidente da República para o referido cargo, no qual tomou posse em 18/10/2019.

Alega que, após provocação do Ministério Público Federal (MPF), o TRE- RR instaurou procedimento de sindicância contra ele e, em deliberação do dia 03/12/2019, determinou a abertura de PAD em seu desfavor, tendo em vista suposta irregularidade consistente no não encaminhamento ao TSE, nos autos do procedimento para elaboração da lista tríplice, de certidão circunstanciada sobre ação civil de improbidade administrativa distribuída em seu desfavor, a qual não constou na certidão negativa cível emitida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR). Na mesma sessão, determinou-se seu afastamento do cargo.

Defende a ilegalidade da instauração do PAD e de seu afastamento, em síntese, pelos seguintes motivos:

- ausência de justa causa para a instauração do PAD, pois a análise da questão pelo TRE-RR estaria preclusa em virtude da análise do procedimento de elaboração da lista tríplice pelo TSE;
- a incompetência do TRE para apuração do fato, uma vez que compete ao TSE a formação da lista tríplice, procedimento no qual são analisados os documentos apresentados pelos inscritos;
- impossibilidade de imposição ao requerente de exigência não imposta em lei, já que a Resolução TSE n. 23.517/2017 exige a apresentação de certidão circunstanciada somente no caso de emissão de certidão positiva, o que não foi o caso, pois a certidão emitida pelo TJRR foi negativa;
- inexistência de decisão judicial determinando seu afastamento, além de não haver condenação por

órgão colegiado de tribunal;
impossibilidade de apuração disciplinar dos fatos pelo TRE, por serem estranhos ao mandado de Juiz, na medida em que a suposta omissão é anterior à posse no cargo do qual foi afastado;
desrespeito aos princípios da isonomia e da eficiência, bem como o da presunção de veracidade dos documentos públicos.

Esclarece que a Ação Civil Pública n. 020.09.014255-3, em tramitação contra ele foi preliminarmente rejeitada na primeira instância, e, não obstante a sentença de primeiro grau tenha sido reformada pelo TJRR, a matéria ainda está pendente de recurso no Superior Tribunal de Justiça.

Informa que o fato imputado a ele na referida ação de improbidade é a emissão de um parecer jurídico num procedimento de dispensa de licitação para contratação de serviço no valor de R\$ 7.996,64 (sete mil, novecentos e noventa e seis reais e sessenta e quatro centavos), realizado pela Câmara Municipal de Vereadores de Caracaraí-RR, no ano de 2014.

Pediu, liminarmente, o retorno ao cargo de Juiz Titular do TRE-RR e a suspensão do PAD. Ao final, requer a anulação da decisão impugnada, com a determinação de arquivamento do PAD, e o retorno às funções jurisdicionais.

O pedido foi liminar foi deferido por decisão de 19/12/2019 (Id 3840867), a qual foi ratificada pelo Plenário do CNJ em 18/2/2020 (acórdão Id. 3885872).

Instado a manifestar-se, TRE-RR apresentou informações sobre a tramitação da sindicância e da instauração do PAD (Id 3841831). Na oportunidade, encaminhou cópia da sindicância e do PAD instaurado contra o requerente (Ids 38418 48, 3841852, 3841855 e 3841861).

É o relatório.

Brasília, 7 de maio de 2020. Conselheiro RUBENS CANUTO
Relator

VOTO

O pedidomerece acolhimento.

Inicialmente, registro o cabimento de PCA para análise da questão sob exame. Apesar de, em regra, o Procedimento de Controle Administrativo não ser adequado para discutir questões afetas à tramitação de Processo Administrativo Disciplinar, este Conselho tem admitido seu cabimento em hipóteses excepcionais, como as de ilegalidade flagrante, como no presente caso.

A conduta imputada ao requerente não poderia ser analisada pelo TRE-RR em sede de PAD, na medida em que consiste na suposta omissão quanto à informação da existência de processo de improbidade administrativa distribuída em desfavor do requerente, por ocasião de sua inscrição e procedimento em trâmite no TSE de formação de lista tríplice para preenchimento da vaga de Juiz de TRE oriundo da classe de jurista.

O ato praticado pelo requerente se deu na condição de jurista – de advogado –, antes, portanto, da assunção do cargo do qual foi afastado pelo TRE.

Com efeito, é da essência da instauração de PAD a apuração de falta funcional praticada no exercício do cargo ou em razão dele. Para tanto, é imprescindível que a conduta objeto de apuração seja cometida após a investidura do agente no cargo ou função.

No caso, a suposta omissão imputada ao requerente nada tem que ver com o exercício das funções do cargo no qual estava investido à época (juiz eleitoral substituto). Com a devida vênia dos entendimentos contrários, penso que a inscrição em procedimento do TSE de formação de lista tríplice para preenchimento da vaga de Juiz de TRE, oriundo da classe de jurista, é um ato praticado na condição de jurista, de advogado. O fato de ele também ocupar o cargo de juiz substituto, à época, é apenas acidental, coincidente com o momento em que foi pleiteada a vaga para juiz de TRE. Se ele não ocupasse cargo algum, a inscrição ainda assim seria realizada de forma idêntica.

A suposta omissão, então, não ocorreu em razão da função por ele ocupada: a vaga aberta não era para quem ocupada função de juiz substituto de TRE, mas para advogados. Em outras palavras, a conduta analisada no PAD não relação com as funções exercidas por ele na condição de Juiz Substituto. Mutatis mutandis, para fins elucidativos, analisemos a seguinte situação hipotética: servidor do judiciário que se inscreve em concurso para o cargo de Juiz de Direito Substituto; nele é aprovado, e, após sua investitura no cargo de Juiz, descobre-se possível omissão na apresentação de informações ou documentos na fase de inscrição definitiva do concurso, que poderia, em tese, influenciar a análise da etapa de investigação da vida pregressa. E diante do fato, qual seria a medida adequada para apurar o fato? Para responder a essa pergunta, não parece adequado instaurar PAD contra o magistrado, pois o fato ocorreu antes de sua investitura no cargo. Também não soa coerente instaurar PAD para apurar conduta quando ele era ainda servidor, pois o fato de ele ser servidor do tribunal, na ocasião da inscrição no concurso público, é apenas acidental, coincidente à participação no concurso (ou seja, não trata de um ato funcional). A melhor saída, aparentemente, seria instaurar procedimento para revisão, com fundamento no princípio da autotutela.

Nessa linha de raciocínio, a análise se o requerente se omitiu ou não, quanto à apresentação da certidão negativa, bem como os efeitos dessa omissão, deveriam ser analisados tendo como base o código de ética da Ordem dos Advogados do Brasil ou em procedimento de revisão do procedimento de formação de lista tríplice pelo TSE.

Nessa esteira, tenho que o TRE-RR não poderia instaurar PAD em desfavor do requerente por suposta

omissão praticada antes de assumir o cargo de Juiz Titular do referido Tribunal.

Além disso, soa frágil a notícia de possível falsidade ideológica imputada ao requerente, na medida em que a certidão negativa cível não foi emitida por ele, mas pelo TJRR, de forma que, se houve erro, este é imputado única e exclusivamente ao Tribunal.

Também milita em favor do requerente o fato de que a análise dos documentos apresentados pelos componentes da lista tríplex é feita exclusivamente pelo TSE, nos termos da Resolução TSE n. 23.517/2017, a quem compete analisar o requisito constitucional de idoneidade moral dos advogados que comporão os Tribunais Eleitorais. E o ato impugnado, a pretexto de analisar conduta disciplinar do magistrado, faz nova análise desse requisito constitucional.

Embora o TRE-RR afirme não se tratar de análise da idoneidade moral

do requerente, para compor a lista tríplex formada pelo TSE, na prática foi isso que o tribunal analisou, ao considerar, para a abertura do PAD, que o requerente desrespeitou o princípio da lealdade, ao não prestar esclarecimentos adicionais sobre a existência de ação de improbidade em seu desfavor.

Por fim, convém registrar que, conforme se depreende das informações constantes dos autos, a ação foi rejeitada de plano pelo juiz de primeiro grau ainda na fase preambular, ou seja, antes mesmo do recebimento da petição inicial, conforme autoriza expressamente o art. 17, § 8º, da Lei n. 8.429/1992. Embora tal decisão tenha sido reformada pelo TJRR em sede de apelação, o desfecho da questão ainda pende de julgamento no STJ, considerando a admissão do Recurso Especial n. 1436231, interposto pelo requerente em face do acórdão prolatado pela Corte Estadual.

Tais circunstâncias indicam que, na realidade, as informações constantes na certidão negativa apresentada pelo postulante não estavam equivocadas, uma vez que, tecnicamente, sequer houve a triangulação da relação processual na ação de improbidade. De toda sorte, a ausência da informação na certidão não pode ser imputada ao requerente.

Dessa forma, na linha da liminar deferida e ratificada pelo Plenário, o pedido merece acolhimento, para anular a instauração do PAD.

Diante do exposto, julgo procedente o pedido, para anular a decisão que determinou a instauração do PAD em desfavor do requerente.

É como voto.

Conselheiro RUBENS CANUTO

Relator

VOTO DIVERGENTE

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE RORAIMA. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR CONTRA MAGISTRADO. POSSIBILIDADE. CUMPRIMENTO DE PODER-DEVER DA ADMINISTRAÇÃO. PERMANÊNCIA NO EXERCÍCIO DO CARGO DURANTE A TRAMITAÇÃO DO PAD. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO EXERCÍCIO DA JURISDIÇÃO. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE IMPROCEDENTE.

Trata-se de procedimento de controle administrativo proposto por Francisco de Assis Guimarães Almeida, juiz titular do Tribunal Regional Eleitoral do

Estado de Roraima (TRE/RR), em que questiona acórdão daquela Corte que determinou a abertura de processo administrativo disciplinar (PAD) em seu desfavor e o afastou do cargo por 140 dias.

O Conselheiro relator julga procedente o pedido para anular a decisão de instauração do PAD.

É o breve relato.

A abertura do aludido PAD tem como objetivo a apuração da conduta praticada pelo magistrado requerente, consubstanciada na apresentação de certidão negativa de distribuição de processos cíveis para concorrer ao cargo de membro titular do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Roraima (TRE/RR), enquanto este ocupava o cargo de juiz substituto naquela Corte.

Nessa perspectiva, não se verifica usurpação de atribuição do Tribunal Superior Eleitoral para a análise dos pressupostos indispensáveis à composição da lista tríplex destinada ao preenchimento de vaga de juiz titular dos TREs na classe dos advogados ou, ainda, incompetência do TRE/RR para instaurar processo administrativo disciplinar.

No particular, reitero os argumentos por mim lançados quando da ratificação da liminar pelo Plenário deste Conselho, que, na minha ótica, mantêm-se hígidos:

“[...] Da análise dos autos, constata-se que o PAD instaurado no âmbito do TRE/RR não buscou aferir se o magistrado Francisco de Assis Guimarães Almeida cumpriu o requisito constitucional da idoneidade moral necessário a concorrer à mencionada lista tríplex (Ids. 3832289, p. 1, e 3841861, p. 28), tampouco teve por objeto a averiguação de suposto ato de improbidade administrativa praticado pelo requerente no período em que este não possuía qualquer vínculo com o tribunal (o cargo ocupado à época era o de assessor jurídico da Câmara Municipal de Caracarái/RR – Id. 3841848, p. 16).

O que aquela Corte eleitoral pretendeu com a abertura de PAD foi apurar conduta praticada pelo magistrado durante o tempo em que este ocupava o cargo de juiz substituto do TRE/RR, em razão de ter, mesmo ciente de sua condição de réu em ação de improbidade administrativa, apresentado certidão cível negativa para concorrer ao cargo de membro titular do tribunal.

Dessa forma, não se vislumbra usurpação de atribuição do TSE ou, ainda, incompetência do TRE/RR para instaurar o PAD. Tanto é assim que, após receber ofício encaminhado pela Procuradoria Regional Eleitoral em Roraima, que informava que o magistrado havia supostamente cometido crime de falsidade ideológica, o Presidente do TRE/RR decidiu comunicar a questão ao TSE, para que eventualmente fossem adotadas medidas relacionadas

ao processo da lista tríplice, bem como deu início à investigação preliminar, conforme determina o art. 8º da Resolução CNJ 135/2011 (grifei):

‘Resta a esta Presidência apenas aferir as providências que devem ser adotadas acerca dos fatos registrados na “Notícia de Fato” n.º 1.32.000.000716/2019-66.

Deixo de acolher a sugestão do Ministério Público de utilização de lista reserva de advogados para substituir o magistrado da LT no 0600370-57.2019.6.00.0000, em razão da competência ser do correspondente relator do feito no Tribunal Superior Eleitoral.

Contudo, importante dar conhecimento do fato à Presidência daquele Tribunal para adoção das medidas que entender pertinentes.

Por outro lado, ciente de possível irregularidade relacionada a magistrado, deve-se promover, neste Tribunal, a apuração imediata dos fatos em âmbito administrativo.

[...]

Do exposto, verificando presentes nos autos requisitos formais estabelecidos pela norma do Conselho Nacional de Justiça, determino:

o imediato encaminhamento, pela Assessoria da Presidência, da presente “Notícia de Fato” à Presidente do TSE, com cópia desta decisão;

conversão deste procedimento em investigação preliminar, nos termos do art. 8º da Resolução CNJ nº 135/2011, mantendo-se seu sigilo absoluto; (Id. 3832294, p. 77)’

Posteriormente, ao deliberar sobre a abertura do PAD, o tribunal também assentou que a questão sobre a qual se debruçava o Pleno não era a formação da lista tríplice, mas sim a conduta de um ocupante de cargo público, notadamente um magistrado, que tinha ciência de que a certidão apresentada não condizia com a realidade dos fatos (grifei):

‘Também ressalto que não se está em discussão a efetiva existência de idoneidade moral, de modo que a renúncia não causa prejuízo à investigação, já que esse requisito é de análise exclusiva do TSE, tal como previsto na Lei Maior.

O que nós temos de fato, de indiscutível? Houve um erro na extração da certidão. A quem imputar esse erro? Porque se existe uma ação de improbidade em curso e se a certidão foi negativa, houve um erro na extração da certidão. Eu entendo que isso é inquestionável para todos nós componentes deste Tribunal.

Agora a quem atribuir esse erro?

Ao noticiado? Indiscutivelmente, também não.

Certidão é de responsabilidade do Tribunal. É ele quem a emite, sem que o noticiado tenha conhecimento ou interferência, sem que o interessado tenha interferência no teor da certidão.

Por outro lado, ao receber a certidão, extraída do sistema de forma eletrônica, negativa, eu entendo que o noticiado, submetendo-se ao princípio da lealdade, ao princípio da boa-fé, ao princípio da transparência, normas a que o magistrado está vinculado, deveria ter comparecido pessoalmente ao Tribunal para esclarecer o erro da certidão, assim como deveria ter informado ao TSE que responde a uma ação de improbidade, não para se incriminar, já que responder a ação de improbidade não é crime.

O mérito da ação de improbidade não se discute, o que se está discutindo é a lealdade. [...] (Id. 3832288, p. 4)’

Quando a análise se volta à situação do requerente no momento da apresentação da certidão ora questionada, também se mostra improvável o argumento de que a entrega de tal documento teria ocorrido ‘na condição de advogado’, porquanto as provas colacionadas aos autos indicam que a função por ele ocupada àquele tempo era a de membro substituto da Corte eleitoral (grifei):

Formulário preenchido pelo magistrado para concorrer à lista tríplice (Id. 3832294, p. 6)

‘ANEXO I

FORMULÁRIO – DADOS PESSOAIS (RESOLUÇÃO TSE N. 23.517/2017)

1. Nome do advogado: FRANCISCO DE ASSIS GUIMARÃES ALMEIDA

[...]

Exerce qualquer cargo, função ou emprego público? SIM

(x) Não ()

Em caso afirmativo, qual? JUIZ SUBSTITUTO DO TRE/RR

Qual a natureza do cargo, função ou emprego público, forma de provimento ou investidura e condições de exercício?

NOMEAÇÃO PELA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA EM 26/10/2017, PUBLICAÇÃO NO DOU 27/10/2017, E POSSE EM 10/11/2017.

8. Caso já tenha sido suplente ou titular da classe de jurista no TRE, indicar o período.

SUPLENTE EM PLENO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE, DESDE 12/12/2018.

[...]

BOA VISTA/RR, 15 DE MARÇO DE 2019 ‘
Local, data

Parecer TSE – Lista Tríplice (11545) N° 0600370- 57.2019.6.00.0000 (Id. 13007638, p. 3)
‘Registra-se que Dr. Francisco de Assis Guimarães Almeida está dispensado da comprovação do exercício da advocacia, nos termos do art. 5º, § 8º, da Res.-TSE n° 23.517/2017, pois ocupa o cargo de Juiz Substituto do TRE/RR, na classe jurista, desde 10.11.2017 (ID. 12788288, fl. I).’

Petição Inicial (Id. 3832275, p. 1 e 2)

‘1. Em 29/06/2019, foi autuada e distribuída ao Ministro Edson Fachin a Lista Tríplice n° 0600370-57.2019.6.00.0000, destinada a preencher a vaga de Juiz Eleitoral Titular do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima (TRE-RR), composta pelo ora Requerente, então Juiz Substituto, e pelos Advogados Marlene Moreira Elias e Paulo Luís de Moura Holanda.

[...]

‘11. Em 18/10/2019, o Requerente renunciou ao cargo de Juiz Substituto e tomou posse no cargo de Juiz Titular do TRE-RR.’ [...]

Soma-se à fundamentação acima o fato de que, embora inexistia formalmente a triangulação processual – em virtude da rejeição da ação de improbidade pelo juiz de primeira instância –, o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima (TJRR) deu provimento ao recurso de apelação interposto pelo Ministério Público local, para determinar o recebimento da ação e o seu regular processamento (DJe/TJRR de 6/9/2012, p. 15/16).

Sendo assim, conquanto a certidão cível seja negativa, não se pode olvidar a ocorrência da distribuição da aludida ação e, mais, não se pode negar o conhecimento do requerente acerca do processo, sobretudo diante do manejo, por ele, de recurso especial perante o Superior Tribunal de Justiça, para discutir justamente o acórdão proferido pelo TJRR (REsp 1436231).

Frise-se, outrossim, que a certidão a ser apresentada pelo candidato ao cargo era de distribuição de feitos cíveis, de modo que a efetiva triangulação da relação processual se mostra irrelevante, visto que mesmo sem a sua ocorrência já havia a distribuição da ação, conhecida pelo candidato.

Ademais, ainda que não caiba ao CNJ fazer qualquer juízo acerca da atuação do magistrado, não se pode afirmar que o ato seria “sem relação com as funções exercidas por ele na condição de Juiz Substituto”, pois não há como escapar do fato de que todos os magistrados, neles incluídos os eleitorais, têm o dever de manter conduta condizente com os preceitos da Lei Orgânica da Magistratura e do Código de Ética.

Pelas mesmas razões, mostram-se temerárias eventuais alegações que sejam capazes de exonerá-lo da observância dos deveres da magistratura apenas em virtude de erro cometido pelo TJRR na elaboração de certidão.

Por fim, vale registrar que a circunstância de o magistrado ter deixado de ocupar o cargo de substituto não é motivo suficiente para impedir o prosseguimento do processo disciplinar, porque eventual aplicação de penalidade relativa ao cargo anterior pode ter reflexo naquele que atualmente ocupa ou, ainda, em outras pretensões relativas à vida pública (MS 9.497/DF, Rel. Ministro José Arnaldo da Fonseca, Terceira Seção, julgado em 22/09/2004, DJ 18/10/2004, p. 186; Enunciado CGU 2, publicado no DOU de 5/5/11, seção 1, p. 22).

Fica claro, portanto, que não há razões para subtrair o poder disciplinar do TRE/RR, máxime quando exercido em cumprimento a norma deste Conselho (Resolução CNJ 135/2011) e voltado a examinar conduta de natureza grave, em tese correspondente a tipo penal.

No que concerne ao exercício das funções do magistrado no cargo durante a tramitação do PAD, na esteira do quanto decidido pelo Plenário do CNJ na ratificação da liminar, para além de militar em favor do juiz requerente o postulado constitucional da presunção de inocência, não verifico prejuízo concreto à atividade jurisdicional com a manutenção das suas funções e considero que o afastamento por prazo prolongado pode representar verdadeira cassação de mandato.

Ante o exposto, voto no sentido de JULGAR PARCIALMENTE PROCEDENTE O PEDIDO, para manter o magistrado Francisco de Assis Guimarães Almeida nas suas funções jurisdicionais, permanecendo, porém, hígida a deliberação do Tribunal Regional Eleitoral de Roraima de abertura do processo administrativo disciplinar em seu desfavor.

É como voto.

Conselheiro MÁRIO GUERREIRO

CONSELHEIRA TÂNIA REGINA SILVA RECKZIEGEL

CONSULTA: 0000214-20.2020.2.00.00007

RELATOR: Conselheira Tânia Regina Silva Reckziegel

REQUERENTE: TAM Linhas aéreas S/A

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça – CNJ

OBJETO: CNJ - Dúvida - Necessidade - Autorização judicial - Viagem - Menores de 16 anos com filhos - Desacompanhados dos pais - Omissão - Resolução nº 295/CNJ.

ASSUNTO: Ato normativo.

DATA DE JULGAMENTO: 05.06.2020

EMENTA: CONSULTA. TAM LINHAS AÉREAS S.A. RESOLUÇÃO CNJ Nº 295/2019, RESOLUÇÃO CNJ Nº 131/2011 E PROVIMENTO Nº 103/2020. O ADOLESCENTE MENOR DE 16 ANOS ABSOLUTAMENTE INCAPAZ NÃO PODE SE RESPONSABILIZAR LEGALMENTE PELA VIAGEM DE SEU FILHO MENOR, PERANTE A COMPANHIA AÉREA. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA DO ORDENAMENTO JURÍDICO. ART. 3º DO CÓDIGO CIVIL DE 2002. PROPOSTA DE ALTERAÇÃO DOS FORMULÁRIOS CONSTANTES DA RESOLUÇÃO CNJ N. 295/2019 PARA PREVER A AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM POR REPRESENTANTE LEGAL DO ADOLESCENTE MENOR DE DEZESSEIS ANOS, ALÉM DOS OUTROS RESPONSÁVEIS JÁ PREVISTOS NOS FORMULÁRIOS. CONSULTA RESPONDIDA.

RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pela TAM Linhas Aéreas S/A. (LATAM Airlines Brasil), com base no art. 89 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e no art. 103-B da Constituição Federal de 1988, em que apresenta dúvida quanto às medidas a serem observadas no embarque de adolescentes menores de 16 (dezesseis) anos desacompanhados e com o respectivo filho (genitor e filho absolutamente incapazes), uma vez que esse fato faz parte da realidade brasileira.

A consulente alega que o ECA não regulamenta expressamente a questão objeto da dúvida exposta, contudo, estabelece no art. 83, de modo geral, que nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveis sem expressa autorização judicial.

No mesmo sentido, consigna que o art. 4º da Resolução n. 130, de 8 de dezembro de 2009, da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC dispõe sobre as regras para embarque de criança ou adolescente em voos domésticos e/ou internacionais em aeroportos no território nacional, mas não disciplina especificamente o embarque de menores de 16 (dezesseis) anos desacompanhados e com filho.

Pontua que a Resolução n. 295, de 13 de setembro de 2019, do Conselho Nacional de Justiça tem como um de seus objetivos uniformizar a interpretação dos artigos 83 a 85 do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990), tendo regulamentado em seu art. 2º as hipóteses em que não será exigida a autorização judicial para viagens de criança ou adolescente dentro do território nacional, razão pela qual solicita manifestação do CNJ sobre a consulta formulada.

Entende que o adolescente menor de 16 (dezesseis) anos não possui capacidade civil para autorizar o embarque de seu filho, ainda que comprovada a filiação por meio de certidão de nascimento, e manifesta-se no sentido de ser indispensável a autorização dos avós para o embarque dos menores desacompanhados, o que gera segurança jurídica para a companhia aérea.

Assim, destaca (Id 3851057): “o cerne da controvérsia delineada nesta consulta é: a mãe/o pai menor poderá viajar com seu filho, desacompanhada(o) de seus pais, apenas com a autorização destes exigida pela lei? O filho da menor necessita de autorização de seus avós além da devida comprovação da filiação?”

Por fim, requer manifestação do Plenário deste Conselho sobre a questão, para que a resposta tenha caráter normativo geral, tendo em vista que a empresa aérea possui responsabilidade sobre a segurança de seus passageiros, e “alguns deles não possuem ciência de que o transporte aéreo representa riscos e consequências em caso de se proceder de forma contrária ao que determinam as regras de segurança”.

Considerando ser matéria afeta à Infância e Juventude, os autos foram encaminhados (Id 3889055) ao Fórum da Infância e da Juventude (FONINJ), instituído em caráter nacional e permanente por meio da Resolução CNJ n. 231/2016, o qual aprovou por unanimidade (item VIII do Id 391752) o parecer elaborado por membro do Fórum (Id 3917249) no sentido de que a Resolução CNJ n. 295 pressupõe que os pais (ascendentes) que acompanham ou autorizam o menor de 16 (dezesseis) anos a embarcar sejam maiores de idade, porquanto “a única hipótese legal em que um adolescente pode atuar civilmente, é quando emancipado, na forma da lei”.

Assim, o FONINJ entende que “se o pai ou mãe da criança tem menos de 16 (dezesseis) anos, não pode autorizar o filho a viajar e somente os responsáveis pelo pai/mãe podem fazê-lo” (Ids 3917249 e 3917252 – item VIII).

É o relatório.

VOTO

A dúvida suscitada pela empresa TAM LINHAS AÉREAS S/A. (LATAM AIRLINES BRASIL) atende aos preceitos do art. 89 do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, porquanto é de interesse e repercussão gerais quanto à aplicação de dispositivos legais concernentes à Resolução CNJ n. 295,

de 13 de setembro de 2019, e, também, à Resolução CNJ n. 131, de 26 de maio de 2011, tendo em vista que a consulta não se limitou aos casos de embarque para voos nacionais.

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990, regulamenta a autorização para viagem de crianças e adolescentes em âmbito nacional e internacional, em seu Capítulo II – Da Prevenção Especial, Seção III - arts. 83 a 85 – Da autorização para viajar.

Recentemente, com a entrada em vigor da Lei n. 13.812, de 16 de março de 2019, que instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, houve substancial alteração do art. 83 do ECA, acrescentando a necessidade de o adolescente menor de 16 (dezesesseis) anos apresentar autorização para viajar desacompanhado dos pais ou dos responsáveis para fora da comarca onde reside, o que até então era exigido somente para crianças.

Art. 83. Nenhuma criança ou adolescente menor de 16 (dezesesseis) anos poderá viajar para fora da comarca onde reside desacompanhado dos pais ou dos responsáveissem expressa autorização judicial. (Redação dada pela Lei n° 13.812, de 2019)

§ 1º A autorização não será exigida quando:

(...)

b) a criança ou o adolescente menor de 16 (dezesesseis) anos estiver acompanhado: (Redação dada pela Lei n° 13.812, de 2019)

1) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco; 2) de pessoa maior, expressamente autorizada pelo pai, mãe ou responsável.

Tratando-se de viagem ao exterior, o art. 84 do ECA prevê que a autorização judicial é dispensável se a criança ou o adolescente estiver na companhia de ambos os pais ou responsáveis; ou viajar na companhia de um dos pais, autorizado expressamente pelo outro, por meio de documento com firma reconhecida. No mesmo sentido é o que estabelece o art. 1º da Resolução CNJ n. 131, de 26 de maio de 2011:

Art. 1º É dispensável autorização judicial para que crianças ou adolescentes brasileiros residentes no Brasil viajem ao exterior, nas seguintes situações:

I) em companhia de ambos os genitores;

II) em companhia de um dos genitores, desde que haja autorização do outro, com firma reconhecida;

III) desacompanhado ou em companhia de terceiros maiores e capazes, designados pelos genitores, desde que haja autorização de ambos os pais, com firma reconhecida.

Aliás, o art. 251 do ECA prevê a prática de infração administrativa por aquele que transporta criança ou adolescente, por qualquer meio, sem observância do disposto nos arts. 83 a 85 do Estatuto, sendo passível de pagamento de multa.

Pontua-se, nesse panorama, que a Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018, conhecida como Lei de Desburocratização, estabeleceu em seu art. 4o, VI,[1] que fica dispensada a exigência de apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

No âmbito da ANAC, o art. 2º, parágrafo 4º, assim estabelece:

4o Em se tratando de criança ou adolescente:

I – no caso de viagem e território nacional e se tratando de criança, deve ser apresentado um dos documentos previstos no *caput* ou certidão de nascimento do menor – original ou cópia autenticada – e documento que comprove a filiação ou parentesco com o responsável, observadas as demais exigências estabelecidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Vara da Infância e Juventude do local de embarque;

II - no caso de viagem internacional, o documento de identificação é o passaporte ou outro documento de viagem válido, observado o rol constante no art. 1o do Decreto n. 5.978, de 4 de dezembro de 2006, sem prejuízo do atendimento às disposições do Conselho Nacional de Justiça, às determinações da Vara da Infância e da Juventude do local do embarque e às orientações da Polícia Federal – DPF.

Diante desse espectro normativo, considerando as dificuldades enfrentadas pelas autoridades que exercem controle de trânsito de pessoas, especialmente crianças e adolescentes; considerando a necessidade de uniformização da interpretação dos arts. 83 a 85 do ECA; considerando a Resolução CNJ n. 131/2011 - que dispõe sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes, bem como a edição da Lei n. 13.812/2019 e da Lei n. 13.726/2018, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 295, de 13 de setembro de 2019, para regulamentar a autorização de viagem nacional para crianças e adolescentes menores de 16 (dezesesseis) anos, contendo modelos de formulários a serem preenchidos por pai, mãe, tutor, guardião ou responsável que autoriza a viagem do menor perante a companhia aérea.

O aludido ato normativo reitera, em seu art.1o, a regra de que depende de autorização judicial a viagem de criança ou adolescente menor de 16 (dezesesseis) anos desacompanhado de seus pais ou responsáveis, para fora da comarca onde reside, e destaca as hipóteses em que fica dispensada a apresentação da referida autorização, entre elas:

Art. 2º A autorização para viagens de criança ou adolescente menor de 16 anos dentro do território nacional não será exigida quando:

(...)

II – a criança ou o adolescente menor de 16 anos estiver acompanhado:

a) de ascendente ou colateral maior, até o terceiro grau, comprovado documentalmente o parentesco; e

b) de pessoa maior, expressamente autorizada por mãe ou pai ou por responsável, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade.

III – a criança ou o adolescente menor de 16 anos viajar desacompanhado expressamente autorizado por qualquer de seus genitores ou responsável legal, por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade; e

IV – a criança ou adolescente menor de 16 anos apresentar passaporte válido e que conste expressa autorização para que viajem desacompanhados ao exterior.

Na interpretação das hipóteses constantes das Resoluções CNJ n. 295/2019 e n. 131/2011, pressupõe-se que o país (ascendentes) que acompanham ou autorizam a viagem de uma criança sejam absolutamente capazes, tendo em vista que um adolescente menor de 16 (dezesseis) anos não pode ser responsável por sua própria viagem, tampouco pela viagem de outro menor, ainda que comprovada a filiação.

Em que pese não haver menção expressa no ECA ou nas Resoluções do CNJ de que o menor de 16 anos – absolutamente incapaz - não possui capacidade civil para autorizar a viagem de seu filho menor, a interpretação sistemática das aludidas normas com o ordenamento jurídico, em especial com o Código Civil de 2002, revela a interpretação a ser dada aos atos normativos deste Conselho.

Conforme estabelecido pelo art. 3º do Código Civil, por um critério etário objetivo, são absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos de idade.

Art. 3º São absolutamente incapazes de exercer pessoalmente os atos da vida civil os menores de 16 (dezesseis) anos. (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

Enquanto a capacidade de direito é atribuída inerente à condição humana, sendo a aptidão genérica para contrair direitos e obrigações na ordem civil, na qualidade de sujeito (art. 1º do Código Civil de 2002), a capacidade de fato se traduz na possibilidade de se praticarem e exercerem – pessoalmente - os atos da vida civil. Traduz um poder de autodeterminação e de discernimento, reunindo capacidades psíquicas de compreender as consequências de seus atos. Aqueles que não são dotados de capacidade de fato são denominados incapazes, e o legislador ordinário foi claro ao prever taxativa e exclusivamente a incapacidade absoluta aos menores de 16 (anos).

Assim, extrai-se das aludidas Resoluções CNJ n. 295/2019 e n. 131/2011 que, em todos os momentos em que consignado que a companhia ou autorização dos pais é motivo para dispensa de autorização judicial (regra geral do art. 83, *caput*, do ECA), pressupõe-se serem os pais pessoas capazes - maiores de idade ou emancipados[2]. Todavia, na hipótese de se tratar de genitor adolescente menor de 16 anos, deve-se entender que seu consentimento poderá ser suprido por autorização expressa de seu representante legal, de acordo com as disposições expressas no Código Civil de 2002.

Nesse sentido, o art. 1.634, VII, do Código Civil, ao tratar do exercício do poder familiar, esclarece que compete aos pais representar os filhos menores de 16 anos, judicial e extrajudicialmente, nos atos da vida civil em que forem partes, suprindo-lhes o consentimento.

Verifica-se do art. 2º da Resolução n. 295/2019 que, para que a companhia aérea autorize a viagem de adolescente menor de 16 (dezesseis) anos, absolutamente incapaz, desacompanhado de seu representante e na companhia de seu filho (também absolutamente incapaz), para fora de comarca contígua à da residência da criança ou do adolescente, em âmbito nacional, é necessária a verificação de um dos seguintes requisitos, em relação a cada um dos menores – tendo em vista que a autorização para que o adolescente viaje não supre a necessidade de se verificar a responsabilização quanto à viagem de seu filho(a):

- autorização judicial; ou
- autorização de um dos genitores (desde que capaz) por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade;
- autorização de representante legal do genitor menor de 16 anos, ou de responsável legal, em ambos os casos por meio de escritura pública ou de documento particular com firma reconhecida por semelhança ou autenticidade; ou
- passaporte válido do menor de idade no qual conste expressa autorização para que este viaje desacompanhado ao exterior.

Ao estabelecer em seu art. 2º, III, a possibilidade de o menor desacompanhado viajar com autorização dada pelos pais ou por responsável legal, a Resolução CNJ n. 295/2019 já prevê o fato de que existem situações impeditivas de que os próprios pais se responsabilizem pela viagem de seus filhos (uma delas é a incapacidade absoluta do genitor).

Contudo, importante observar que a primeira parte dos formulários anexos à Resolução CNJ n. 295/2019 registra a identificação da pessoa que autoriza a viagem do menor apenas na qualidade de: (...) MÃE, (...) PAI, (...) TUTOR(A) ou (...) GUARDIÃO(O). Sugiro, aqui, a inclusão de (...) REPRESENTANTE LEGAL DO MENOR DE 16 ANOS, mantendo-se os demais termos do formulário, conforme transcrito abaixo. Desse modo, apesar de os dispositivos das Resoluções serem interpretados à luz do Código Civil e contemplarem a possibilidade de autorização por pai, mãe ou responsável legal, o formulário irá prever expressamente a hipótese de autorização de viagem de filho do adolescente menor de 16 (dezesseis) anos pelo representante legal do pai ou mãe impúbere.

Assim, na hipótese questionada pela empresa consulente, os avós da criança poderiam, sim, assinar as duas autorizações de viagem: a do(a) adolescente menor de 16 anos, na qualidade de pai ou mãe; e a da criança (filho(a) do adolescente), na qualidade de representante do genitor que é adolescente absolutamente incapaz. Nesse segundo caso, os avós da criança podem não se encaixar na qualidade de tutor, guardião, pai ou mãe, sendo, mais precisamente, representante legal do adolescente menor de 16 anos, genitor incapaz.

FORMULÁRIO DE AUTORIZAÇÃO DE VIAGEM NACIONAL

PARA CRIANÇAS OU ADOLESCENTES – Res.: /2019- CNJ Válida até ___/___/20___.

Eu, _____,
Cédula de Identidade no _____, expedida pela _____, na data de ____/____/____,
CPF _____ no _____
Endereço de domicílio _____
Cidade _____
U F : _____
Telefone de contato: _____ (____) _____,
na qualidade de (...) MÃE (...) PAI (...) TUTOR(A) (...) GUARDIÃ(O) (...) REPRESENTANTE
LEGAL DO MENOR DE 16 ANOS.

AUTORIZO a circular livremente, dentro do território nacional,
_____ nascida(o) em ____/____/____,
natural de _____,
Cédula de Identidade no _____, expedida pela _____, na data de ____/____/____,
CPF _____ no _____
Endereço de domicílio _____
Cidade _____
UF: _____

DESDE QUE ACOMPANHADA(O) DE
_____ Cédula de Identidade nº _____, expedida pela _____, na data de ____/____/____,
CPF _____ nº _____
Endereço de domicílio _____
Cidade _____
U F : _____
Telefone de contato: _____ (____) _____,
Local/Data: _____ de _____ de _____ 20____.
Assinatura: _____

(assinatura de mãe, ou pai, ou responsável legal)
(Reconhecer firmas por semelhança ou autenticidade)

A Resolução CNJ n. 131/2011 dispôs sobre a concessão de autorização de viagem para o exterior de crianças e adolescentes brasileiros, e foi instituída como uma medida desburocratizante, a qual possibilitou que a autorização de viagem internacional fosse concedida pelos próprios representantes da criança ou do adolescente, por documento particular com firma reconhecida, dispensando, para as hipóteses lá tratadas, autorização judicial, tendo no entanto, o cuidado de observar a necessária segurança para um procedimento desta natureza.

Aliás, importa observar que a inclusão do adolescente no art. 83 do ECA se deu por lei que tem por escopo evitar o desaparecimento de crianças e adolescentes, Lei n. 13.812/2019, a qual instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.

Nessa linha de entendimento, a interpretação aqui exposta se aplica tanto aos dispositivos pertinentes às viagens nacionais quanto às internacionais (Resolução CNJ n. 295/2019 e Resolução CNJ n. 131/2011), os quais devem ser lidos de forma compatível com as disposições acerca de capacidade civil da Lei n. 10.406/2002 - Código Civil, de forma a maximizar a segurança jurídica dos atos reconhecidos pela companhia aérea que autoriza o embarque de dois menores absolutamente incapazes desacompanhados.

Não há como dissociar o teor do art. 3o do Código Civil das hipóteses de dispensa de autorização de viagens nacionais e internacionais de crianças e adolescentes, sob pena de incorrer em indesejável descompasso entre as normas do ordenamento jurídico. Ou seja, é necessário que, em qualquer hipótese, a responsabilidade pela viagem de ambos os menores desacompanhados recaia sobre pessoa(s) capaz(es), tendo em vista as expressas disposições do Código Civil de 2002, que devem conviver harmonicamente com as Resoluções n. 295/2019 e 131/2011 do CNJ.

Nesse contexto, afigura-se aplicável - também às viagens internacionais, o entendimento de que a autorização/acompanhamento dos pais somente terá validade jurídica para fins de responsabilização quanto à viagem de seu filho menor de 16 (dezesesseis) anos, quando forem absolutamente capazes, ou então, forem representados nos termos da lei. Do contrário, ensejar-se-ia uma grave incongruência decorrente da imposição de regras mais rígidas para viagens nacionais do que internacionais.

Por derradeiro, consigna-se que o entendimento aqui firmado também se aplica ao Provimento n. 103, de 4 de junho de 2020, da Corregedoria Nacional de Justiça, que entrará em vigor 60 (sessenta) dias após a data de publicação, o qual dispõe sobre a autorização eletrônica de viagem nacional e internacional de crianças e adolescentes de até 16 (dezesesseis) anos desacompanhados de um ou de ambos os pais.

Ante o exposto, conheço da Consulta e respondo-a no sentido de que:

- os dispositivos da Resolução CNJ n. 295/2019, da Resolução CNJ n. 131/2011 e do Provimento n. 103/2020 devem ser lidos de forma a maximizar a efetividade das normas subjacentes ao dever constitucional de proteção à criança e ao adolescente, em harmonia com o instituto da capacidade civil expresso no art. 3º do Código Civil de 2002.
- quando desacompanhados, ambos os menores - adolescente menor de 16 anos e seu filho - necessitam de autorização judicial ou de pessoa capaz que os represente na forma da lei, tendo em vista

que a autorização para que o adolescente viaje não supre a necessidade de autorização para que seu filho, menor de idade, também viaje.

c) proponho alteração dos formulários de autorização de viagem constantes da Resolução CNJ n. 295/2019, para que prevejam expressamente o representante do menor de 16 (dezesseis) anos como apto a autorizar a viagem do(a) filho(a) de adolescente impúbere, acompanhado(a) somente do genitor absolutamente incapaz, ainda que comprovada a filiação.

Intimem-se todos os órgãos integrantes da estrutura do Poder Judiciário Nacional, com exceção do Supremo Tribunal Federal, para efeitos do disposto no art. 89, §2º, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça.

Após, archive-se.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

TÂNIA REGINA SILVA RECKZIEGEL
Conselheira relatora

[1] Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

[2] Art. 5º. A menoridade cessa aos 18 (dezoito) anos completos, quando a pessoa fica habilitada à prática de todos os atos da vida civil.

Parágrafo único. Cessará, para os menores, a incapacidade:

I – pela concessão dos pais, ou de um deles na falta do outro, mediante instrumento público, independentemente de homologação judicial, ou por sentença do juiz, ouvido o tutor, se o menor tiver 16 (dezesseis) anos completos;

II – pelo casamento;

III – pelo exercício de emprego público efetivo;

IV – pela colação de grau em curso de ensino superior;

V – pelo estabelecimento civil ou comercial, ou pela existência de relação de emprego, desde que, em função deles, o menor com 16 (dezesseis) anos completos tenha economia própria.

