

REVISTA ELETRÔNICA

CNU

V. 5, N. 1, JAN./JUN. 2021

ISSN 2525-4502



# 5

EIXOS DA  
**JUSTIÇA**

Proteção dos direitos humanos e do meio ambiente; garantia da segurança jurídica para otimização do ambiente de negócios no Brasil; combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro; incentivo ao acesso à justiça digital; e fortalecimento da vocação constitucional do STF.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

**Presidente:**

Ministro Luiz Fux

**Corregedora Nacional de Justiça**

Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura

**Conselheiros e Conselheiras**

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

**Secretário-Geral**

Valter Shuenquener de Araujo

**Diretor-Geral**

Johanness Eck

**Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica**

*Secretário Especial*

Marcus Livio Gomes

**Coordenadoria de Gestão da Informação e Memória do Poder Judiciário**

Walter Godoy dos Santos Júnior, Juiz Coordenador  
Pâmela Tieme Barbosa Aoyama, Gerente da Revista  
Renata Lima Guedes Peixoto, Assistente da Revista

**Revisão de texto**

Marlene Bezerra dos Santos Ferraz

**Diagramação**

Ricardo Marques Rosa

**Capa**

Marcelo Gomes

---

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

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

Até o v. 1, 2021, publicada anualmente.

e-ISSN 2525-4502

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

---

## Conselho Editorial

Valter Shuenquener de Araújo, Secretário-Geral do Conselho Nacional de Justiça;  
Marcus Livio Gomes, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça;  
Luiz Paulo Araújo, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal 2ª Região;  
Marcus Abraham, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal 2ª Região;  
Guilherme Couto de Castro, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal 2ª Região;  
Guilherme Calmon, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal 2ª Região;  
Abel Fernandes Gomes, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal 2ª Região;  
Aluísio Gonçalves de Castro Mendes, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região;  
Paulo Gustavo Medeiros de Carvalho, Professor e Procurador-Geral Federal da Advocacia-Geral da União;  
Richard Pae Kim, Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça Eleitoral do Tribunal Superior Eleitoral;  
Ricardo Lodi Ribeiro, Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;  
Heloisa Helena Gomes Barboza, Diretora da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;  
Heleno Taveira Torres, Professor da Universidade de São Paulo;  
Teresa Arruda Alvim, Advogada e Professora da PUC-SP;  
Paulo Cesar Pinheiro Carneiro, Advogado e Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;  
Gustavo Binenbojm, Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;  
Alexandre Santos de Aragão, Professor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;  
Maria Tereza Sadek, Professora da Universidade de São Paulo;  
Pedro Marcos Nunes Borges Barbosa, Advogado e Professor da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-RIO;  
Theophilo Antonio Miguel Filho, Desembargador Federal do Tribunal Regional Federal da 2ª Região;  
Walter Godoy dos Santos Junior, Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ;  
Trícia Navarro Xavier Cabral, Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ;  
João Batista Lazzari, Juiz Auxiliar da Corregedoria do Conselho da Justiça Federal;  
Daniela Pereira Madeira, Juíza Auxiliar da Corregedoria do Conselho da Justiça Federal.  
Erickson Gavazza Marques, Desembargador do TJSP.

## Conselho Técnico-Científico e Jurisprudencial

Maria Thereza de Assis Moura, Corregedora Nacional de Justiça;  
Emmanoel Pereira, Conselheiro do CNJ;  
Luiz Fernando Tomasi Keppen, Conselheiro do CNJ;  
Mário Augusto Figueiredo Lacerda Guerreiro, Conselheiro do CNJ;  
Rubens de Mendonça Canuto Neto, Conselheiro do CNJ;  
Candice Lavocat Galvão, Conselheira do CNJ;  
Tânia Regina Silva Reckziegel, Conselheira do CNJ;  
Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Conselheira do CNJ;  
Ivana Farina Navarrete Pena, Conselheira do CNJ;  
André Luis Guimarães Godinho, Conselheiro do CNJ;  
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, Conselheiro do CNJ;  
Maria Tereza Uille Gomes, Conselheira do CNJ;  
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Conselheiro do CNJ;  
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva, Assessora de Apoio Interinstitucional do CNJ;  
Pedro Felipe de Oliveira Santos, Secretário-Geral do STF;  
Juliana Amorim Zacariotto, Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ;  
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. Alamir Costa Louro  
Dr. Alexandre dos Santos Cunha  
Dr. Alexandre Freire  
Dr. André Luiz Valim Vieira  
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  
Dra. Caroline Bianca Graeff  
Dra. Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias  
Dra. Clara Cardoso Machado Jaborandy  
Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto

Dr. Clóvis Marinho de Barros Falcão  
Dra. Cynara Silde Mesquita Veloso  
Dr. Daniel Marchionatti Barbosa  
Dr. Daniel Marques de Camargo  
Dr. Daniel Oitaven Pearce Pamponet Miguel  
Dra. Elisa Sardão Colares  
Dr. Erickson Gavazza Marques  
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

## Rol de Pareceristas da Revista CNJ

Dr. Guilherme Ribeiro Baldan  
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. João Paulo Kulczynski Forster  
Dr. Johnny Gustavo Clemes  
Dr. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha  
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. Leticia Fontestad Portalés  
Dra. Letícia Virgínia Leidens  
Dra. Lívia Gaigher Bosio Campello  
Dr. Lucas Gonçalves da Silva  
Dra. Luciana Paula Conforti  
Dra. Luciana Silva Garcia  
Dra. Luciane Cardoso Barzotto  
Dr. Luiz Rodrigues Wambier  
Dra. Marcelle Coelho do Rosario  
Dr. Marcelo Guerra Martins  
Dr. Marcelo Schenk Duque  
Dra. Márcia Michele Garcia Duarte  
Dr. Marco Jobim

Dr. Marcos de Lima Porta  
Dra. Maria Fernanda Dias Mergulhão  
Dra. Marilda Silveira  
Dra. Mônica Cecilio Rodrigues  
Dra. Norma Padilha  
Dr. Odilon Romano Neto  
Dr. Orídes Mezzaroba  
Dra. Paula Zambelli Salgado Brasil  
Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva  
Dr. Paulo Ramón Suárez Xavier  
Dra. Rebecca Groterhorst  
Dr. Renato Siqueira de Pretto  
Dr. Ricardo Rachid de Oliveira  
Dr. Rodrigo Fernandes Lima Dalledone  
Dr. Rubens Beçak  
Dra. Selma Rodrigues Petterle  
Dr. Sérgio Ferreira Víctor  
Dr. Sílvio Gabriel Serrano Nunes  
Dr. Tagore Trajano de Almeida Silva  
Dr. Teodomiro Noronha Cardozo  
Dra. Thaís Lemos Duarte  
Dr. Valdiney Veloso Gouveia  
Dr. Valter Moura do Carmo  
Dra. Vanesca Buzelato Prestes  
Dra. Virgínia Luna Smith  
Dr. Wagner Roby Gidaro  
Dr. Walter Godoy dos Santos Júnior  
Dr. Welder Queiroz dos Santos  
Dr. Yuri Schneider

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO

Editor-chefe Dr. Marcus Livio Gomes  
**pág. 7**

## ENTREVISTA

Dr. Marcus Livio Gomes – Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ  
**pág. 9**

## ARTIGOS

**Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro: a ponte para Justiça 4.0**  
*Anderson de Paiva Gabriel, Alexandre Libonati de Abreu, Fábio Ribeiro Porto*  
**pág. 12-30**

**A obrigatoriedade da capacitação de juízes e colaboradores em métodos alternativos de solução de conflitos: uma necessidade para o alcance de uma ordem jurídica justa**  
*André Augusto Salvador Bezerra, Claudio Camargo dos Santos*  
**pág. 31-41**

**Esforços para o alcance de uma burocracia mínima viável: um estudo de caso do processo de desburocratização do Conselho Nacional de Justiça**  
*Daniele Smidt Frischknecht, Karla Margarida Martins Santos*  
**pág. 42-54**

**A cobrança do IRRF nos contratos de prestação de serviços oriundos do exterior sem transferência de tecnologia e as decisões do Superior Tribunal de Justiça**  
*Doris Canen*  
**pág. 55-67**

**Análise do relatório de desempenho de metas do Plano de Logística Sustentável da Seção Judiciária do Maranhão, ano-base 2018**  
*Erica de Sousa Costa, Maria da Conceição Pereira de Sousa*  
**pág. 68-79**

**O direito humano à privacidade e a governança de dados: oportunidades a partir do guia de políticas de governança de dados da NSCS**  
*Felipe Fonseca Salerno, Antônio Carlos Gastaud Maçada*  
**pág. 80-91**

**Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero**  
*Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Willde Pereira Sobral*  
**pág. 92-103**

**Planos de logística sustentável no Poder Judiciário: uma análise do impacto ambiental da implementação do trabalho *home office* nos tribunais brasileiros**  
*Francieli Puntel Raminelli, Carla Veintemilla Arantes*  
**pág. 104-118**

**Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e Relatório Justiça em Números: interface da promoção do acesso à Justiça e progressiva prestação jurisdicional instrumentalizada por elementos estatísticos e territoriais**  
*Ganem Amiden Neto, Igor Tadeu Silva Viana Stemler*  
**pág. 119-128**

**AMON: Controle de acesso do jurisdicionado no TJDFT a partir de técnicas de reconhecimento facial**  
*Jairo Simão Santana Melo, Thiago Arruda Neves, Celso Oliveira Neto*  
**pág. 129-140**

## **Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional**

João Gaspar Rodrigues

**pág. 141-159**

## **Acesso à Justiça na era digital: a mediação on-line por videoconferência como meio adequado e sustentável de solução de conflitos em tempos da covid-19**

Lídia Maria Ribas, Gisele G. O. Albuquerque

**pág. 160-171**

## **O Poder Judiciário e a central de vagas no sistema socioeducativo: análise da Resolução nº 36/2021 do Conselho Nacional de Justiça**

Marcus Vinícius Pereira Júnior, Claudia Catafesta

**pág. 172-186**

## **Diagnóstico das plataformas dos sistemas eletrônicos do Poder Judiciário e executivo brasileiro: prestação de contas e conformidade**

Rachel Lopes Queiroz Chacur

**pág. 187-199**

## **Parentalidade na mesa: a mediação em contexto de disputa de guarda**

Raquel Cavalcante dos Santos, Teresa Cristina Ferreira de Oliveira

**pág. 200-211**

## **Danos ambientais e violações de Direitos Humanos: estudo do caso do Presídio Central de Porto Alegre**

Stella Emery Santana, Alessandra Müller Gazzaneo, Daniel Neves Pereira

**pág. 212-228**

# **JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES**

### **Conselheiro André Godinho**

CONSULTA - 0000063-54.2020.2.00.0000, CNJ – Validade – Funções – Cargo – Investigador de Polícia Civil – Comprovação – Atividade jurídica – Concurso -Magistratura – Aplicação – Resolução nº 75/CNJ.

**pág. 229-234**

### **Ministro Emmanoel Pereira**

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0005126-60.2020.2.00.0000, TJPA - Revisão - Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI – Suspensão - Retorno - Atividades presenciais - Providências - Equipamentos de proteção individual - EPI's - Álcool em gel - Máscaras - Desinfecção - Testagem - Controle de acesso - Impossibilidade - Aferição - Temperatura - Servidor - Desvio de função - Inclusão - Grávidas - Puérperas - Grupo de risco - Concessão - Licença médica - Participação - Membro - Sindicato - Grupo de Trabalho - Resolução nº 313/CNJ - Resolução nº 322/CNJ - Pandemia - Coronavírus.

**pág. 235-255**

### **Conselheira Flávia Pessoa**

ACOMPANHAMENTO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO: 0002997-82.2020.2.00.0000, TJSP - Provimento CG 40/2019 - Hasta pública - Alienação judicial – Abstenção - Credenciamento - Pessoas físicas - Empresas - Oficiais de Justiça - Exclusividade – Leiloeiros judiciais - Adequação - Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo - Resolução nº 236/CNJ.

**pág. 256-285**

### **Ministra Maria Thereza De Assis Moura**

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR 000273-42.2019.2.00.0000

**pág. 286-320**

### **Conselheiro Mário Guerreiro**

CONSULTA: 0005775-25.2020.2.00.0000, Assunto: STJ – Ofício nº 599/GP – Esclarecimentos – Regras – Concessão – Licença – Gestante – Adotante – Paternidade – Início – Alta hospitalar – Mãe – Recém-nascido – Justificativa – Ausência – Servidora – Motivo – Afastamento – Doença em pessoa da família – Prematuro – Resolução nº 321/CNJ.

**pág. 321-332**

### **Conselheiro Mário Guerreiro**

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: 0008239-22.2020.2.00.0000

**pág. 333-346**

### **Conselheiro Mário Guerreiro**

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: 0010247-69.2020.2.00.0000

**pág. 347-359**

# APRESENTAÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça tem o prazer de apresentar o quinto número de sua Revista Eletrônica. Nesses cinco anos, foram publicados diversos artigos representativos e inéditos sobre temas que buscam promover o aperfeiçoamento dos serviços jurisdicionais prestados à população pelo Poder Judiciário.

Em 2021, um ano de desafios para o Brasil e para o mundo, a valorização de pensamento e métodos científicos se mostrou ainda mais importante e crucial para moldarmos um futuro próspero e de esperança para as próximas gerações. “A ciência não é uma escolha. É uma necessidade”, como afirma Marcelo Gleiser<sup>1</sup>.

É nesse contexto que a Revista Eletrônica do CNJ se consolida no cenário nacional como expoente da informação jurídica. Seguindo os critérios do Sistema Qualis-Periódicos da CAPES, a Revista proporciona aos seus leitores informação confiável e atual.

Atenta aos assuntos mais relevantes que permeiam a sociedade e em respeito à história, a Revista Eletrônica do CNJ alberga artigos inovadores, respeitando o ineditismo, que é exigido de seus articulistas. O periódico, ferramenta formadora da história, conta com a colaboração de pareceristas de excelência que contribuem com seus conhecimentos e experiências, de forma a selecionar artigos representativos para o âmbito jurídico.

Nesta edição, a Revista seguirá a temática dos cinco eixos de gestão do Ministro Luiz Fux, a saber: proteção dos direitos humanos e do meio ambiente; garantia da segurança jurídica conducente à otimização do ambiente de negócios no Brasil; combate à corrupção, ao crime organizado e à lavagem de dinheiro, com a consequente recuperação de ativos; incentivo ao acesso à Justiça digital; e fortalecimento da vocação constitucional do Supremo Tribunal Federal.

Fomentar o debate sobre essas temáticas incentiva a criação de soluções inovadoras e de abordagens criativas para os serviços jurisdicionais prestados à população brasileira. Além de cumprir a importante missão de aproximar o Poder Judiciário e a Academia.

Agradecemos, portanto, a todos os articulistas desta edição pela disponibilidade em nos brindar com suas reflexões e conhecimento e a todos os pareceristas que contribuiram, voluntariamente, com esta publicação.

Nesta edição são apresentadas reflexões sobre: Plataforma Digital do Poder Judiciário; capacitação de magistrados e colaboradores em métodos alternativos de solução de conflitos; processo de desburocratização no CNJ; cobrança do IRRF nos contratos de prestação de serviços oriundos do exterior; Plano de Logística Sustentável na Seção Judiciária do Maranhão; direito à privacidade e governança de dados; desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero; análise do impacto do *home office* nos Planos de Logística Sustentável; relatório Justiça em Números e o TJMS; sistema de controle de acesso ao TJDF por meio de técnicas de reconhecimento facial; força normativa, teoria especular e imperativo constitucional; acesso à Justiça na era digital; central de vagas no sistema socioeducativo; mediação na disputa de guarda; e um estudo de caso do Presídio Central de Porto Alegre na perspectiva de danos ambientais.

Agradecemos, em especial, aos Conselheiros deste Egrégio Conselho pela valiosa contribuição à seção de jurisprudência da Revista Eletrônica do CNJ: Conselheiro André Godinho, Ministro Emmanoel Pereira, Conselheira Flávia Pessoa, Ministra Maria Thereza de Assis Moura e Conselheiro Mário Guerreiro.

Finalizo esta apresentação com a reflexão de Hans Kelsen, grande estudioso da Justiça e do Direito como ciência, “o anseio por justiça é o anseio eterno dos homens por felicidade”<sup>2</sup>. Cabe, portanto, a todos os órgãos, magistrados e servidores do Poder Judiciário a missão de aprimorar cada vez mais a Justiça brasileira.

Desejo boa leitura a todos.

**MARCUS LIVIO GOMES**

Editor-chefe da Revista Eletrônica do CNJ

<sup>1</sup> GLEISER, Marcelo. O papel da ciência em meio à pandemia de coronavírus. [Entrevista cedida a] Cristiane Bomfim. Agência Einstein, 19 de agosto de 2020.

<sup>2</sup> KELSEN, Hans. O que é Justiça?. São Paulo: Martins Fontes, 2001.





# ENTREVISTA

*Dr. Marcus Livio Gomes – Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ*

## TEMA: Trajetória acadêmica e profissional.

### **Pergunta 01.** TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL

Seria muito interessante aos leitores da Revista Eletrônica do CNJ que pudesse nos contar um pouco sobre sua formação e trajetória acadêmica e profissional, onde estudou, qual foi seu ponto de partida, quais são suas principais atividades e posição atual no meio universitário brasileiro, experiência profissional? Os concursos públicos que prestou e as contribuições a cada cargo que assumiu?

**MLG:** Do ponto de vista acadêmico eu cursei engenharia mecânica como primeira faculdade e posteriormente ingressei no curso de Direito na UERJ, Mestrado e Doutorado em Direito Tributário Internacional na Universidad Complutense de Madrid, UCM, Espanha e pós-doutorado no Institute of Legal Studies – IALS da Universidade de Londres.

Profissionalmente, fui oficial do Corpo de Fuzileiros Navais da Marinha do Brasil, Auditor-Fiscal de Tributos Estaduais de Minas Gerais, Auditor-Fiscal da Secretaria da Receita Federal e, em 2001, tomei posse como Juiz Federal do TRF2 no Rio de Janeiro. Na qualidade de Juiz, atuei em Varas Cíveis Federais no TRF2 e assessorei o Ministro Luiz Fux como Juiz Auxiliar no STF. Atualmente, Sou Professor da UERJ de Direito Financeiro e Tributário na Graduação, Mestrado e Doutorado da UERJ desde 2013 e Secretário Especial de Pesquisas, Programas e Gestão Estratégica no CNJ.

### **Pergunta 02.** AUTORES FAVORITOS

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

**MLG:** Destaco o Ministro Luiz Fux no âmbito do Processo Civil, eterno professor desde a graduação em Direito, matéria essencial à atuação dos Magistrados, o Professor Ricardo Lobo Torres, bastião intelectual de Direito Tributário e Financeiro da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, o Professor Heleno Taveira Torres, Tributarista da nova geração com conteúdo e bagagem extraordinária, o qual me incentivou a pesquisar a tributação internacional. Existem diversos professores estrangeiros nos quais também me pauto para os estudos acadêmicos como o Raffaele Petrucci, Professor da Universidade de Vienna, Jonathan Schwarz e Philip Baker, Barristers do Reino Unido e professores das Universidades King's College e Oxford, respectivamente, os Professores Pedro Manuel Herrera Molina e Fernando Serrano Antón, da Universidade Complutense de Madrid, tutores no mestrado e doutorado na Espanha, entre tantos outros excepcionais professores que contribuíram para a minha formação acadêmica.

### **Pergunta 03.** FONTES DE INSPIRAÇÃO

Quais são os autores que lhe parecem mais importantes no que diz respeito ao Direito Tributário no Brasil nesses últimos anos? Quais referências teóricas lhe permite reflexões sobre o tema? E por quê?

**MLG:** Além dos professores já citados anteriormente, destaco a doutrina dos Professores Luis Eduardo Schoueri, Sacha Calmon Navarro Coelho, Misabel Derzi, Souto Maior Borges, Paulo de Barros Carvalho e Regina Helena Costa, bem como as obras coletivas produzidas com artigos de alunos da UERJ e da USP no âmbito da Tributação Internacional e Digital.

Os trabalhos acadêmicos realizados não só por tais professores como também pelas Universidades permitem reflexões no cenário tributário que cada vez se altera de uma forma mais rápida e desafiadora sem deixar de lado a técnica e o raciocínio jurídico.

Chamo atenção para o Projeto do Diagnóstico do Contencioso Tributário, pareceria inédita realizada entre o CNJ, RFB e PGFN, e que conta com apoio do BID, sendo o diagnóstico do contencioso judicial a cargo do CNJ, no âmbito da 5ª Edição de Justiça e Pesquisa do DPJ.

Assim, o DPJ vai realizar o diagnóstico do contencioso judicial tributário e depois nós faremos a integração desses relatórios com o do contencioso administrativo para subsidiar o ministro Luiz Fux na proposição de anteprojeto de lei sobre reforma do processo administrativo tributário e do processo judicial tributário.

Dentre outras tarefas, como já noticiado no site do CNJ, o diagnóstico vai analisar o tempo de tramitação das demandas tributárias, o teor das decisões proferidas e o efeito socioeconômico dessas decisões, bem como possíveis soluções legais, organizacionais, processuais para melhorar a eficiência do contencioso tributário no país.

#### **Pergunta 04.** ARTIGOS ACADÊMICOS (ARTIGO DE REFERÊNCIA)

Vossa Excelência possui extensa lista de publicações científicas em Direito Tributário. De que tratam seus artigos, poderia nos resumir? Tem algum trabalho publicado que considere um artigo/livro de referência?

**MLG:** Escrevo muito sobre Tributação da Economia Digital e Tributação Internacional, esse último assunto foi objeto do meu Pós-Doutorado e que se torna cada vez mais relevante considerando o atual contexto negocial global.

Em 2020, fui “Branch Reporter” do Congresso anual da International Fiscal Association - IFA (organização global de Direito Tributário Internacional) junto com a Doris Canen e fizemos um relatório sobre o Tratado Multilateral de Tributação e a política fiscal brasileira (Multilateral Instrument - Brazil Branch reporter. In: IFA 71 Congress, 2020, Cancun - online. IFA Cahiers, 2020.). O referido tratado multilateral foi uma tentativa da OCDE de atualização dos tratados para evitar a dupla tributação internacional considerando o cenário econômico global (digitalização e globalização dos negócios e estruturas empresariais).

Esse ano também publiquei um livro, fruto do meu pós-doutorado sobre o teste de substância realizado nas estruturas empresariais que foca no objetivo de tais estruturas no contexto do Tratado Multilateral de Tributação (The Principle Purpose Test in The Multilateral Instrument - <https://lumenjuris.com.br/direito-financeiro-e-tributario/the-principal-purpose-test-in-the-multilateral-instrument-2021-2886/p>)

Destaco também as palestras e eventos realizados no Brasil e no exterior perante diversas escolas de Magistratura acerca da Influência do Direito Internacional perante o Exercício da Função Jurisdicional na Justiça Federal.

#### **Pergunta 05.** Qual seu maior desafio à frente da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça?

**MLG:** O desafio dos gestores de hoje é justamente a crescente digitalização e globalização das atividades.

No âmbito do Judiciário, o desafio é ainda maior, em vista da necessidade desse Poder prestar um serviço de excelência ao cidadão.

É importante destacar que o Judiciário brasileiro está extremamente avançado no que tange aos processos digitais, eis que a digitalização iniciou muitos anos antes da pandemia. Tal eficiência chama atenção positivamente de membros dos Poderes Judiciários do exterior, o que tenho observado em eventos internacionais que participo.

Considerando as funções do CNJ e sua importância dentro do Poder Judiciário, o Eixo 4 da gestão do Ministro Luiz Fux é justamente a Justiça 100% Digital. Como disse o Ministro Fux durante o discurso de abertura da 318ª Sessão Ordinária, sua primeira como presidente do CNJ, realizada na terça-feira (22/9): “Nossa visão é construir um Judiciário que seja cada vez mais eficiente, inovador e transparente e, para tanto, contaremos com ferramentas de governança e o apoio da tecnologia”.

Assim, a SEP está focada, dentre outros projetos, no Programa Justiça 4.0 que tem como objetivo promover o acesso à Justiça, por meio de ações e projetos desenvolvidos para o uso colaborativo de produtos que empregam novas tecnologias e inteligência artificial (<https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>).

Como exposto no link acima, a Justiça Digital propicia o diálogo entre o real e o digital para o incremento da governança, da transparência e da eficiência do Poder Judiciário, com efetiva aproximação com o cidadão e redução de despesas.

As ações que fazem parte do Justiça 4.0 são:

- Implantação do Juízo 100% Digital.
- Implantação do Balcão Virtual.
- Projeto da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ), com possibilidade de ampliar o grau de automação do processo judicial eletrônico e o uso de Inteligência Artificial (IA).
- Auxílio aos Tribunais no processo de aprimoramento dos registros processuais primários, consolidação, implantação, tutoria, treinamento, higienização e publicização da Base de Dados Processuais do Poder Judiciário (DataJud), visando contribuir com o cumprimento da Resolução CNJ nº 331/2020.
- Colaboração para a implantação do sistema Codex, que tem duas funções principais: alimentar o DataJud de forma automatizada e transformar, em texto puro, decisões e petições, a fim de ser utilizado como insumo de modelo de IA.

Vale destacar, ainda, a Resolução CNJ 332/2020 que traz ao CNJ e ao Brasil princípios modernos para o uso da Inteligência Artificial, na esteira de iniciativas da União Europeia e OCDE.

**Pergunta 06.** Você assumiu a Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do CNJ em um contexto desafiador da pandemia do covid-19. Quais são as prioridades do Conselho Nacional de Justiça neste momento?

**MLG:** Como mencionado na pergunta anterior, a pandemia ressaltou a necessidade de digitalização dos negócios e do Poder Judiciário não só no Brasil como também em âmbito global.

Além da questão da digitalização mencionada acima, chamo atenção para os demais eixos da gestão do Ministro Luiz Fux como a PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DO MEIO AMBIENTE: Foram criados no CNJ o Observatório de Direitos Humanos e o Observatório do Meio Ambiente do Poder Judiciário, com iniciativas nacionais e internacionais; PROMOÇÃO DA ESTABILIDADE E DO AMBIENTE DE NEGÓCIOS PARA O DESENVOLVIMENTO NACIONAL Medidas destinadas à desburocratização do Poder Judiciário e focadas na realização de uma prestação jurisdicional eficiente; COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO, PARA A RECUPERAÇÃO DE ATIVOS Eixo destinado ao fortalecimento do combate à corrupção e à criminalidade organizada. Estímulo ao desenvolvimento de projetos e programas voltados à recuperação de ativos célere e eficiente de ativos e VOCAÇÃO CONSTITUCIONAL DO STF Fortalecimento da liderança institucional do STF como Corte Constitucional, no cenário doméstico e no internacional o que tem sido feito através da participação em eventos e debates internacionais.

## Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro: a ponte para Justiça 4.0

Anderson de Paiva Gabriel

Alexandre Libonati de Abreu

Fábio Ribeiro Porto

Resumo: O presente artigo tem por objetivo analisar o impacto da Resolução n. 335/2020 na transformação digital em curso no Poder Judiciário, proporcionando reflexões acerca da necessidade desta à luz das rápidas alterações nas dinâmicas sociais e econômicas ocorridas nas últimas décadas, inclusive com disrupções tecnológicas. Para tanto, será realizado um breve histórico da reformulação do modelo de gestão no Judiciário, com a delimitação das linhas gerais da nova concepção, a partir da introdução ao processo eletrônico, tratando da ideia de “governo digital”, para, por fim, analisar a Resolução n. 335/2020 e sua repercussão para a construção do Judiciário 4.0, em uma adequação da milenar instituição à sociedade contemporânea e aos novos tempos.

Palavras-Chave: Poder Judiciário. Política pública. Revolução digital.

Abstract: The purpose of this article aims to analyze the impact of Resolution CNJ number 335/2020 into the digital transformation of the Judiciary, providing reflections on the need for this in light of the rapid changes in social and economic dynamics that have taken place in recent decades, including technological disruptions. For that, a brief history of the reformulation of the management models of the Brazilian Judiciary will be carried out, with the delimitation of the general lines of the new conception, from the introduction of the electronic procedure records instead of paper files to the idea of “digital government”. The article finally analyzes CNJ Resolution’s number 335/2020 and its repercussion in the construction of the so-called Judiciary 4.0, in an adaptation of the millenary institution to contemporary society and new times.

Keywords: Judicial power. Public policy. Digital revolution.

### 1 Introdução: um novo modelo de gestão

A Administração, como disciplina autônoma, surgiu no século XX e tem como objeto o estudo das organizações — sistemas sociais formalmente organizados — bem como as pessoas que delas fazem parte. Ao longo do referido século, esse ramo do conhecimento floresceu sobremaneira, tornando-se essencial para a evolução das instituições públicas e privadas.

Nesse sentido, a Teoria da Administração já considerava, desde os seus primórdios, o planejamento como uma de suas funções básicas. Com efeito, um dos quatro princípios da administração científica elencados por Taylor<sup>1</sup>, criador da Escola da Administração Científica, era justamente o *planejamento*, sendo inclusive o primeiro deles.

A despeito de tal fato, a gestão estratégica só ganhou a atenção acadêmica a partir da década de 1950<sup>2</sup>. Conforme preconiza Bryson, a gestão estratégica, para ser efetiva, deve se apoiar em um conjunto organizado de atividades, denominado processo de planejamento estratégico, que pode ser definido como o *esforço disciplinado para*

*produzir decisões e ações fundamentais, que moldam e guiam o que é uma organização, o que ela faz e por que faz*<sup>3</sup>.

Forçoso reconhecer que a maior parte dos estudos eu envolve a gestão estratégica foi inicialmente direcionada para as empresas privadas. Dessa forma, até o início dos anos 1980, o planejamento estratégico no setor público se voltava, primariamente, para as organizações militares e para o apoio à formulação de políticas de governo em larga escala.

Apenas nos últimos 25 (vinte e cinco) anos é que as práticas de planejamento estratégico se espalharam para um amplo espectro de entidades do setor público, no contexto das reformas dos órgãos do Estado e sob o foco do “modelo gerencial puro”<sup>4</sup>.

Nessa linha, a gestão no setor público passou a se caracterizar por uma “despolíticação” da administração, aliada à ênfase no conceito de eficiência governamental. Os novos caminhos do modelo gerencial passaram a ser norteados por conceitos e práticas já há muito aplicados nas empresas privadas: flexibilidade de gestão, foco na qualidade dos serviços e priorização das demandas do consumidor.

As práticas de gestão adotadas na ad-

<sup>1</sup> *Taylorismo* ou *Administração científica* é o modelo de administração desenvolvido pelo engenheiro estadunidense Frederick Winslow Taylor (1856-1915), que é considerado o *pai da administração científica* por propor a utilização de métodos científicos cartesianos na administração de empresas. Seu foco era a eficiência e eficácia operacional na administração industrial (TAYLOR, 1990). Sobre o tema: (CHIAVENATO, 1999).

<sup>2</sup> (CERTO; PETER, 1993). No mesmo sentido: (FLEURY, 2005).

<sup>3</sup> (BRYSON, 1995, p. 5).

<sup>4</sup> (ABRUCIO, 1997).

ministração pública foram sintetizadas na obra de David Osborne e Ted Galber<sup>5</sup>, em que se apontou que os problemas nas entidades governamentais não estavam nas pessoas, mas sim no sistema de gestão, e que somente a reforma das instituições e dos incentivos tornaria a burocracia apta a responder às novas demandas de efetividade, eficácia e eficiência na prestação dos serviços.

Nesse sentido, analisaremos, ao longo do artigo, como um novo modelo de gestão possibilitará a modernização do Poder Judiciário, perpassando o advento do processo eletrônico, a sua automação e o uso de *softwares*, para, em seguida, analisar o surgimento do PJE, a multiplicidade de sistemas eletrônicas no país e suas implicações, culminando na criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br) — que consubstancia a revolução digital no Judiciário e aperfeiçoando a política pública.

## 2 A modernização do Poder Judiciário

Partindo do pressuposto de que a realização dos direitos fundamentais é a razão de ser e a medida de legitimação do Estado, conforme Ingo W. Sarlet<sup>6</sup>, o acesso à Justiça pode ser considerado direito fundamental primordial, pois, como bem ensina Mauro Cappelletti, “O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado com o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos”<sup>7</sup>. A relação entre informatização do processo e acesso à Justiça reflete-se em uma série de benefícios trazidos à dinâmica processual.

A ideia de democratização do acesso à Justiça traduz inequívoca fórmula de política expansionista, e em seu desenvolvimento, percorremos uma longa trajetória desguarnecida dos olhares, reflexões e decisões gerenciais. Habilidades cognitivas foram desprezadas, pois quase sempre partimos de um conceito primário e, de certo modo, limitado — a simples multiplicação de órgãos jurisdicionais (o conceito de “Justiça Presente” em todos os lugares).

Modernizar o Poder Judiciário não significa, exclusivamente, contratar novos ser-

vidores e magistrados no velho e conhecido círculo vicioso em que o aumento do número de processos demanda mais juízes, mais cargos, mais servidores e mais prédios. O exponencial inchaço da máquina administrativa, exigida para fazer frente à atividade que deveria ser meio de pacificação social e nunca um fim em si mesma, não mais encontra guarida na atual conjuntura.

O aspecto mais visível do que se costuma chamar “a crise da Justiça”, sem qualquer resquício de dúvida, é a duração dos processos. Atribui-se, como elemento marcante de nossa ineficiência, a morosidade da prestação jurisdicional. Nesse sentido, os processos no Brasil aguardam desfecho por, em média, 4 anos e 10 meses, tempo que tem se logrado reduzir ano após ano (em 2015, a média era de 5 anos e 6 meses)<sup>8</sup>. E no ponto, cumpre destacar a célebre afirmativa de Rui Barbosa, apontando que “a prestação jurisdicional tardia nada mais é do que uma injustiça travestida de justiça”<sup>9</sup>, o que torna evidente a íntima relação entre efetividade e duração razoável.

O tradicional modelo de gestão administrativa burocrática do serviço público não mais satisfaz às complexas e crescentes demandas da sociedade moderna, não se podendo conceber o alheamento da máquina judiciária ao conceito de gestão contemporânea. Desse modo, é de fundamental importância empregar novas metodologias, cientificamente comprovadas pelo sucesso em empresas públicas e privadas, a fim de dissipar padrões há muito ultrapassados.

O conceito de eficiência, nas várias nuances em que se reveste, não deve ser apenas assimilado, mas sim implementado por meio de mudanças organizacionais e culturais no cotidiano do Poder Judiciário. Exige-se uma gestão contemporânea, livre do ultrapassado sistema institucionalizado, aprisionado em verdadeiro espartilho de aço. Estamos aprendendo mais sobre nós mesmos, nossa realidade, funções e objetivos fundamentais, e assim, construindo um efetivo compromisso com a missão organizacional.

Não há dúvida de que o Judiciário brasileiro vem passando por uma série de radicais mudanças. O modelo gerencial já alcançou o Poder Judiciário, como vimos, a exigir uma administração judiciária qualificada, flexível e ágil, visando corresponder às necessidades pelas quais passa a sociedade

<sup>5</sup> (OSBORNE; GABLER, 1994).

<sup>6</sup> (SARLET, 2006, p. 74).

<sup>7</sup> (CAPPELLETTI, 1988, p. 12). Assim também (ORIONE, 1998, p. 81), para quem “a ação (deve ser vista) como garantia indispensável a sobrevivência no Estado de Direito, já que constitui a última esperança daquele que se sente injustiçado e que não detém nenhum outro meio para fazer valer suas pretensões”.

<sup>8</sup> (CNJ, 2019, p. 4-8).

<sup>9</sup> (BARBOSA, [1972], p. 29).

brasileira e o próprio mundo pós-globalização.

Nesse sentido, o êxito na racionalização dos trabalhos forenses está centrado em dois pontos cruciais: a utilização da *tecnologia* em benefício da prestação jurisdicional e a capacidade de *inovação* das gestões dos Tribunais. E também são duas as condições básicas para o bom desempenho da atividade judicial: *efetividade* e *eficiência*. Efetividade do processo e eficiência administrativa. A efetividade é tarefa do julgador; a eficiência é dever do administrador. Ambas, entretanto, estão imbricadas, porque a eficiência é ingrediente essencial da efetividade. Não há como se alcançar a efetividade do processo sem a eficiência administrativa.

Se na atividade privada *busca-se o lucro, na administração da justiça o lucro é a eficiência; é a prestação jurisdicional em tempo razoável e acessível a todos*<sup>10</sup>. Para tanto, imperiosa a racionalização dos trabalhos, com a reengenharia na estrutura de pessoal e capacitação adequada, inclusive por meio da educação a distância. Além disso, a simplificação de rotinas procedimentais e a indispensável virtualização dos trâmites processuais (processo eletrônico), bem como a automatização de fluxos, que reduz o trabalho humano e, principalmente, o tempo “vazio do processo”, permitem maximizar a eficiência operacional.

Aos céticos, vale a lembrança de Bertold Brecht: “*As revoluções se produzem nos becos sem saída*”<sup>11</sup>. Vivemos a era cibernética<sup>12</sup>. Já restam dissipadas as dúvidas acerca do extremo proveito que o uso da tecnologia determina nos trabalhos forenses. Testemunhamos o nascimento de um novo tempo e a própria transformação da sociedade<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Sérgio Cavalieri Filho no discurso proferido na posse da nova Administração do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (biênio 2007/2008) “*na Administração Privada busca-se o lucro. Na Administração da Justiça o lucro é a eficiência; é a prestação jurisdicional em tempo razoável e acessível a todos*” (RELATÓRIO FINAL BIÊNIO 2005/2006 - TJRJ).

<sup>11</sup> (BRECHT, 1970).

<sup>12</sup> É fato incontroverso a profunda transformação vivenciada pela sociedade contemporânea. Testemunhamos o surgimento de uma nova era, propiciada pelos avanços tecnológicos e científicos, que vêm modificando de modo significativo a vida em nosso planeta. Esse novo momento histórico revela-se por meio do advento da denominada *sociedade da informação*, na qual a tecnologia deixa de ser exclusividade das universidades e dos centros científicos, passando a fazer parte do cotidiano dos indivíduos, em razão do aumento substancial do acesso aos computadores e da disseminação do uso da informática. Hoje se fala com frequência em “internet das coisas”, inteligência artificial, “BigData” etc. Relembrando um antigo sucesso do R.E.M. “*it’s the end of the world as we know it (I feel fine)*”, o mundo moderno tem uma nova roupagem.

<sup>13</sup> (PORTO, 2019). A nossa vida mudou drasticamente nos últimos dez anos por força do advento da tecnologia e fatalmente irá mudar ainda mais nos próximos 20 (vinte) anos. Vejamos apenas alguns singelos exemplos: 1. *Softwares* irão alterar o modelo de trabalho da maioria das indústrias tradicionais nos próximos 5-10 anos; 2. O Uber é apenas um *software* (aplicativo), não possui carros, e desponta como umas das maiores empresas de transporte do mundo; 3. *Airbnb* é agora uma das maiores empresas hoteleira do mundo, embora eles não possuam

Abreviamos as distâncias e ampliamos significativamente todos os campos do conhecimento humano. A *internet* hoje é elemento indispensável de qualquer empresa ou órgão governamental<sup>14</sup>.

Assim, atento aos novos caminhos para a adequada gestão na Administração Pública, o Poder Judiciário deve exercer sua atividade orientando-se pela busca de maior efetividade, eficácia e eficiência na prestação dos serviços, envolvendo a sociedade<sup>15</sup> e seus quadros internos na formulação e implementação de uma visão de futuro, sendo indispensável, para tanto, o auxílio de recursos tecnológicos.

## 2.1 O advento do processo eletrônico

O primeiro salto tecnológico dado pelo Poder Judiciário se deu por meio da adoção do processo eletrônico, em substituição ao vetusto processo físico. O crescimento da demanda judicial não encontrou paridade no repasse de recursos, nem precedente em outras cortes do mundo. Ademais, as limita-

quaisquer propriedades; 4. Inteligência Artificial computadores se tornam exponencialmente melhores em compreender o mundo. Um computador bateu o melhor Go player no mundo, 10 anos mais cedo do que o esperado. Nos EUA com o IBM Watson, é possível obter aconselhamento legal (até agora para as coisas mais ou menos básicas) em poucos segundos, com uma precisão de 90% em comparação com uma precisão de 80% quando feito por seres humanos. O Watson já ajuda médicos no diagnóstico de câncer, com uma precisão superior aos humanos. O Facebook agora tem um *software* de reconhecimento de padrões que podem reconhecer rostos melhores do que seres humanos; 5. Carros autônomos em 2025 os primeiros carros de auto condução estarão disponíveis para o público. No futuro será possível chamar um carro com o seu telefone, ele vai aparecer no seu local e levá-lo ao seu destino. Não será preciso estacioná-lo, só será pago a distância percorrida. 6. Os carros elétricos vão se tornar tendência. As cidades serão menos barulhentas, porque todos os carros novos serão movidos a eletricidade. Eletricidade se tornará incrivelmente barata e limpa: produção Solar tem tido uma curva exponencial de 30 anos, agora você pode ver o impacto crescente; 7. Impressão 3D O preço da impressora 3D mais barata caiu dos US \$ 18.000 para US \$ 400 nos últimos 10 anos. Ao mesmo tempo, tornou-se 100 vezes mais rápida. No futuro todas as grandes empresas de calçados, poderão produzir sapatos com impressão 3D. São apenas alguns exemplos.

<sup>14</sup> O uso da tecnologia tem revolucionado as nossas vidas e causado disrupções na sociedade contemporânea. No setor privado, a permanente necessidade de inovação já deixou muitas marcas. Todos, com pelo menos 30 anos de idade, irão se recordar de empresas como a Blockbuster (locação de filmes), Kodak (máquinas fotográficas) e Blackberry. Essas marcas eram figuras presentes no cotidiano de grande parte da população décadas atrás, mas hoje desapareceram ou se encontram com fatias diminutas do mercado, por não terem seguido as tendências de inovação em seus campos (NEGÓCIOS, 2017). Uber, Airbnb e Netflix, para ficar em alguns poucos exemplos, vem transformando a economia e as dinâmicas sociais, em um claro reflexo de um mundo cada dia mais digital. Reportagem, na coluna Tilt da Uol, enumera uma série de disrupções recentes, destacando a veloz transição da carta para o email, do táxi para o Uber, do CD para o Spotify, da locadora para a Netflix, das agências para o Booking, das enciclopédias para o Google e Wikipedia, dos hotéis para o Airbnb, das mensagens e ligações para o Whatsapp, dos classificados para a internet, da loja de revelação para o celular, dos mapas para o gps e Waze, da televisão para o Youtube e das agências bancárias para o app. De fato, “Há pouco mais de um ano quem imaginava que muitas das capitais brasileiras estariam com patinetes elétricas alugadas circulando para lá e para cá? E há dois anos, que teríamos uma epidemia de entregadores do Rappi ou Uber Eats? Vamos um pouco mais longe: há menos de dez anos, sequer usávamos Netflix ou Uber” (RIBEIRO, 2019).

<sup>15</sup> Parafrazando o Ministro Edson Vidigal “*Havendo transparência, haverá maior possibilidade de compreensão. Havendo compreensão, há respeito; e havendo respeito, todas que tenham contribuído para a realização da justiça, terão o respeito da sociedade e, por conseguinte, terão maior autoridade*”. (VIDIGAL, 2004, p. 14-17).

ções orçamentárias a que está submetido o Judiciário acarretavam dificuldades na ampliação de seu quadro funcional ao patamar adequado para fazer face a esse elevado crescimento<sup>16</sup>.

Nesse sentido, o Estudo de Imagem do Poder Judiciário destaca que, em 48 (quarenta e oito) países, a média é de 21 (vinte e um) magistrados por cem mil habitantes, sendo que o Brasil ocupa o 38º (trigésimo oitavo) lugar no ranking com apenas 8,58 (oito vírgula cinquenta e oito) magistrados a cada cem mil habitantes<sup>17</sup>. Em outro giro, no entanto, é o 4º (quarto) país com maior número de processos por juiz<sup>18</sup>.

Apenas a título exemplificativo, existem 43 (quarenta e três) juízes para cem mil habitantes na Croácia, 27 (vinte e sete) na Áustria, 26 (vinte e seis) na Grécia, 24 (vinte e quatro) na Alemanha, 19 (dezenove) em Portugal, 15 (quinze) na Suíça, 14 (quatorze) na Holanda, 12 (doze) na Espanha, 11 (onze) na Itália e 10 (dez) na França, todos com número superior ao Brasil<sup>19</sup>. Como se não bastasse, alguns desses países contam com o sistema de contencioso administrativo, no qual as decisões são tomadas por autoridades não judiciais, além de vários contarem com juízes não profissionais que realizam parte dos julgamentos, o que evidencia a teratológica discrepância na proporção de processos por juízes.

Saliente-se desde já o alerta feito pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Luis Felipe Salomão e pelos juízes Valter Shuenquener Araujo e Daniel Carnio Costa: “A prevaler a atual cultura litigante, há um te-  
16 De acordo com o CNJ (2013), o Poder Judiciário conta com 17.077 magistrados e 390.338 funcionários, entre servidores efetivos, requisitados, comissionados e terceirizados. São nove magistrados e 205 servidores para cada 100 mil habitantes. Apesar do crescimento de 3,2% no número de magistrados em 2012, a carga de trabalho por juiz também aumentou 1,8% e hoje é, na média de todo o Judiciário, 5,618 processos para cada magistrado. Levando em conta os dados dos últimos quatro anos, o aumento no volume de processos em trâmite (10,6%) foi superior ao do número de magistrados (5,8%), por isso a tendência de crescimento na carga de trabalho. No final de 2015, havia 17.388 magistrados e 278.515 servidores. O número de casos novos por magistrados no ano de 2015 chegou em 1.455 no segundo grau. <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be-3dbb344931a933579915488.pdf>. O jornal o Estadão publicou em 2014 uma reportagem intitulada O País dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e asoberbados onde o repórter José Denilson Branco destaca a alta produtividade dos magistrados brasileiros e aponta a diferença da carga de trabalho dos magistrados brasileiros comparado com outros países “A diferença começa pela quantidade de juízes e de casos novos que cada um deles recebe. Para cada grupo de 100.000 habitantes, o Brasil tem 8 juízes (16.000 juízes para 2.000 grupos de 100.000 habitantes – 200 milhões/hab), enquanto que Portugal tem 19 juízes/100 mil/hab, Itália 10,2 e Espanha 10,7. Cada um dos 19 juízes portugueses recebe apenas 379 casos novos por ano. Os juízes italianos recebem 667 e os espanhóis 673. Juízes brasileiros recebem em média 1.375 casos novos, com picos de média de até 2.900 (em SP, RJ e RS). Ou seja, a Justiça brasileira tem o dobro da carga de trabalho do juiz europeu. E o número de processos em tramitação só aumenta a cada ano. São quase 100 milhões”. (BRANCO, 2014).

17 (LAVAREDA; MONTENEGRO; XAVIER, 2019, p. 26).

18 (FELONIUK, 2019).

19 (EUROPEAN, 2018)

mor quanto ao colapso do sistema judicial brasileiro, que já funciona próximo do limite de sua capacidade operacional”<sup>20</sup>.

Não causa espanto, portanto, o fato de a pesquisa “Quem somos: a magistratura que queremos” ter revelado que 95,5% dos juízes de primeiro grau, 93,9% dos desembargadores, 93,7% dos inativos e 100% dos ministros de tribunais superiores considerarem, entre as dificuldades atuais do Poder Judiciário, que a sobrecarga dos magistrados constitui o obstáculo essencial ou relevante para a maior eficiência da atividade judicial<sup>21</sup>.

Diante dessa realidade, coube aos gestores a busca de uma alternativa que pudessem contribuir para solucionar o impasse, ainda que não em caráter definitivo, mas que proporcionasse resultados satisfatórios e contribuísse para a melhoria na qualidade e na celeridade da prestação jurisdicional.

Nesse contexto, passou-se à implantação do processo judicial eletrônico que, tal como o processo judicial tradicional (físico), em papel, é um instrumento utilizado para chegar a um fim: a decisão judicial definitiva capaz de resolver um conflito. A grande diferença entre um e outro é que o eletrônico tem a potencialidade de reduzir o custo financeiro<sup>22</sup>, ambiental e temporal para se chegar à mesma decisão.

De fato, cumpre registrar que o processo eletrônico permite a execução de tarefas de forma paralela ou simultânea por várias pessoas, trazendo consigo a extinção de uma série de atividades antes existentes e que se tornaram desnecessárias, tais como juntadas de petições, baixa de agravos de instrumento, juntadas de decisões proferidas por Cortes especiais ou pelo Supremo Tribunal Federal, além de abolir a necessidade de formação de autos de agravo de instrumento em razão da disponibilidade de peças inerente ao processo eletrônico. Ademais, elimina a necessidade de contagens e prestação de informações gerenciais para órgãos de controle, tais como as Corregedorias e o Conselho Nacional de Justiça, e otimiza o próprio trabalho nos processos judiciais, ao permitir o desenvolvimento de novas funcionalidades capazes de agilizar a apreciação de pedidos e peças processuais.

20 (COSTA; SALOMÃO; ARAUJO, 2020).

21 (VIANNA; CARVALHO; BURGOS, 2020, p. 101-108).

22 Composto dentre outros fatores pela: (a) Formação e autuação dos autos (capa, papel, etiqueta, “borboleta”, etc.); (b) Logística de autuação e distribuição; (c) Pessoal para formar e manejar o processo; (d) Espaço físico e acomodação para abrigar os processos; (e) Manutenção de arquivo dos autos findos;

Essas medidas têm como resultado a redução do tempo de atividades acessórias ao processo judicial, permitindo que sejam praticados mais atos tendentes à solução final e, portanto, agilizando o fim dos conflitos.

Uma comparação razoável seria imaginar o Judiciário como um veículo que tem que transportar uma carga de um ponto a outro. A carga seria a decisão judicial; o motor, os magistrados e servidores; e o tempo e o combustível, o custo do processo judicial. Em um processo tradicional (físico), o Judiciário seria um trem “Maria Fumaça” pesado, que gasta muito combustível nocivo ao meio ambiente e leva um longo tempo para chegar ao destino, porque seu motor tem que mover, além da carga “útil”, a carga da própria locomotiva. No processo eletrônico, o Judiciário seria um “trem-bala”, com um motor mais leve e muito rápido, que consegue levar a carga ao destino de modo mais célere e com um custo (financeiro, econômico e ambiental) muito menor.

## 2.2 Automação do processo

Em uma segunda etapa do processo de modernização do Poder Judiciário, surge a necessidade de extrair do processo eletrônico mais potencialidades, aproveitando-se ao máximo o que a era *cibernética* tem para oferecer por meio da automação.

Embora seja apenas um meio, o processo eletrônico trouxe algumas mudanças significativas na gestão dos Tribunais. Houve uma verdadeira revolução na forma de trabalhar o processo judicial. A essa revolução correspondeu uma revisão das rotinas e práticas tradicionais, porquanto o que havia antes precisou adaptar-se à nova realidade.

A *primeira grande mudança* ocorreu na distribuição do trabalho nos órgãos judiciais, uma vez que se tornou necessário deslocar a força de trabalho das secretarias e cartórios para os gabinetes dos magistrados.

Em varas de primeiro grau e em órgãos que processam feitos originários, boa parte do tempo do processo era despendido na secretaria, onde realizavam-se os atos processuais determinados pelos magistrados. Suprimidas as atividades mecânicas, a consequência foi uma atrofia de secretarias e cartórios, com a redução do tempo necessário para que um processo voltasse aos gabinetes, que, por consequência, se viram repletos de processos em um curto espaço

de tempo.

Forçoso, portanto, um novo modelo de gestão cartorária, uma vez que a automação do fluxo processual gerou um aumento significativo na velocidade de tramitação dos feitos, a demandar um novo modelo de *distribuição da força de trabalho*.

Essa é uma mudança que demonstra, de forma cristalina, como a automação do processo eletrônico pode levar a uma melhoria na atividade jurisdicional, já que é lá, no gabinete, que são produzidos os atos que justificam a existência do Poder Judiciário.

A *segunda transformação relevante* foi percebida no dimensionamento e na estruturação das serventias judiciais. Fatalmente, num futuro não muito distante, será necessário repensar o conceito de “Comarca” e “Seção Judiciária” e a vinculação direta do Juízo a uma serventia. Esse processo já se iniciou em alguns estados, a exemplo de Mato Grosso do Sul, Pernambuco e Rondônia. O processo eletrônico possibilita a concentração da força de trabalho em um único local, de modo a agilizar o processamento dos feitos e racionalizar a mão de obra, sendo possível imaginar um cartório unificado com uma estrutura adequada que atenda a diversos Juízos. A automação potencializa tais possibilidades. De outro lado, também será possível redimensionar o conceito de “Comarca” e “Seção Judiciária”, de modo que a competência territorial do magistrado não precise estar restrita a um único município ou microrregião. O contemporâneo desafio pandêmico vivenciado pelo Poder Judiciário ao redor do mundo robusteceu ainda mais a ideia de uma Justiça que não está atrelada a uma sede física. Tornou-se possível, portanto, imaginar um cartório 100% digital como forma de agilizar o processamento dos feitos e racionalizar a mão de obra<sup>23</sup>.

Observa-se nesse passo que a paradigmática e disruptiva Resolução CNJ n. 345/2020 tem o condão de promover a mudança de uma cultura, ainda arraigada no sistema de Justiça, que considera o prédio do Fórum como epicentro das atividades jurisdicionais. O “Juízo 100% digital” expressa um novo modelo de trabalho e utiliza todo o potencial que a tecnologia pode fornecer ao Poder Judiciário, com significativa redução de custo e tempo, bem como aumento expressivo de eficiência, culminando no efetivo acesso à justiça<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> (ARAÚJO; GABRIEL, 2020).

<sup>24</sup> Idem.



Nesse sentido, as audiências e sessões no “Juízo 100% Digital” ocorrem exclusivamente por videoconferência, e o atendimento é prestado também de forma remota, durante o horário de expediente forense, por telefone, por *e-mail*, por videochamadas, por aplicativos digitais ou por outros meios de comunicação que venham a ser definidos pelo tribunal.

Aliás, no ponto, registre-se que o CNJ, recentemente, instituiu o “Balcão Digital”, por meio da Resolução CNJ n. 372/2021, permitindo o atendimento imediato de partes e advogados pelos servidores do juízo, durante o horário de atendimento ao público, por meio do uso de ferramenta de videoconferência, em moldes similares ao do atendimento presencial (que ocorria no denominado “balcão” de atendimento físico das serventias).

A *terceira alteração substancial* relaciona-se à própria tramitação do processo judicial. Embora o Novo Código de Processo Civil já tenha trazido algumas mudanças, é certo que o processo eletrônico, em razão de sua ubiquidade, dispensa práticas até hoje justificáveis e presentes na legislação. Mais que isso: não há mais a necessidade de uma tramitação linear do processo, o qual, podendo estar em vários lugares ao mesmo tempo, retira qualquer justificativa para a concessão de prazos alternados em determinadas situações.

O *quarto grande impacto* consiste no ganho de qualidade na gestão do tempo processual. Isso porque, atribuir a contagem de prazos ao computador por meio de *softwares* torna possível que certificações sejam automáticas.

Os prazos são elementos essenciais e inexoráveis do processo, influenciando decisivamente no resultado. No processo tradicional, a contagem dos tempos processuais é realizada de forma manual, sendo uma prática comum a utilização de locais específicos para armazenamento de pilhas de autos, cada um possuindo um prazo definido pelo responsável, para avaliação e certificação individual e por lotes. As operações eminentemente humanas nesse procedimento são bastante visíveis: uma multiplicidade de certidões (início e fim de prazo, tempestividade ou intempestividade, etc.). No processo eletrônico, o sistema pode assumir os cálculos e o lançamento das certificações. O cálculo e a certidão ficam. O homem sai e entra o *software*.

Em outras palavras, decorrido um prazo, o feito não precisa aguardar em uma fila para que, por exemplo, o trânsito em julgado de uma sentença proferida seja manualmente certificado por um servidor. Não há mais necessidade de intervenção humana, sendo possível que, tão logo exaurido eventual prazo, os feitos tenham imediato prosseguimento, com a realização do ato seguinte. Mencione-se, ainda, o fato de que o sistema pode certificar, de forma simultânea, centenas, milhares de processos, o que, obviamente, seria impossível ao servidor diante de suas humanas limitações.

Em síntese, podemos destacar como benefícios decorrentes da automação do processo eletrônico: a) a *celeridade* na realização das *intimações* e do *protocolo* de petições, que serão, via de regra, automáticas; b) o *monitoramento estatístico* e o acompanhamento da produtividade em tempo real; c) a *eliminação do “tempo vazio do processo”*, exteriorizado nas rotinas cartorárias dispensadas em decorrência da automação do processo eletrônico, tais como as certificações; d) a *humanização* e a qualificação dos servidores, que deixarão de realizar tediosas funções burocráticas; e) a *proteção ao meio ambiente*, por meio da redução do consumo de papel e tinta; f) a *redução e o reaproveitamento da mão de obra*, que poderá ser deslocada para a atividade fim; g) o *retorno automático do processo à conclusão*, o que será predefinido, de acordo com o ato anteriormente realizado; h) a *contagem automática dos prazos processuais*, melhorando sobremaneira a gestão do tempo processual.

### 2.3 O software como possibilitador da automação dos fluxos processuais

Os *softwares* desempenham papel de destaque no processo eletrônico, uma vez que permitiram que o trabalho humano fosse substituído em diversas fases do procedimento pelo uso de recursos tecnológicos<sup>25</sup>.

Nesse sentido, cumpre esclarecer que *softwares* são uma sequência de instruções escritas para serem interpretadas por um computador com o objetivo de executar tarefas específicas. Também podem ser definidos como os programas que comandam o funcionamento de um computador<sup>26</sup>.

É preciso que se compreenda o *software* como um novo personagem do mecanismo processual, capaz de praticar atos e

25 (PEREIRA, 2012)

26 idem.

impulsionar o feito, limitando a intervenção do trabalho humano às atividades em que seja indispensável, como a equidade, a contextualização e a criatividade.

Assim, a chamada *softwarização do processo*<sup>27</sup> (como se pode designar o fenômeno) é uma realidade real e concreta. O que se discute é até onde podemos automatizar as rotinas e até que ponto essa automatização pode ocorrer sem violar preceitos constitucionais e processuais, como, por exemplo, o devido processo legal e seus corolários lógicos: contraditório e ampla defesa.

Vivenciamos, nas últimas décadas, a passagem do processo mecânico para um processo que, cada vez mais, se valerá de mecanismos automáticos. Nas palavras de George Terborgh, "*mechanization is one thing; automaticity is something else*"<sup>28</sup>. Em um processo mecânico, o humano tem de agir a cada ciclo operativo. A automatização permite afastar o humano, deixando que a máquina faça as coisas "sozinha".

Com efeito, nessa passagem do mecânico para o automático, o elemento marcante é o programa (*software*), porque conduz uma máquina (computador) durante a execução de passos que, ao final, redundam em um trabalho feito sem a intervenção do operador (servidor)<sup>29</sup>.

Questões como a interoperabilidade<sup>30</sup> (linguagem entre *softwares*) e a definição de fluxos de trabalho (*workflow*) são primordiais. Diversas tarefas já foram transferidas para o sistema desde que os computadores passaram a fazer parte da rotina das serventias. Contudo, esse é um processo em curso, longe de acabar.

Nesse sentido, um programa de computador (*software*), quando desenvolvido para executar tarefas automaticamente e reduzir os limites e as deficiências humanas, é denominado *agente automatizado*<sup>31</sup>. O *agente automatizado* será desenvolvido por um programador com base nas informações que o usuário do sistema, que é quem conhece com precisão o procedimento da tarefa a ser automatizada, fornecer àquele. Por essa razão, é indispensável que seja elaborado um fluxograma de trabalho

detalhado, permitindo o adequado desenvolvimento do sistema e a indicação precisa dos limites da máquina, bem como dos momentos em que a intervenção humana não pode ser dispensada<sup>32</sup>.

Conforme destacam José Sebastião de Oliveira e Arlete Aparecida Chavenco, a nova dinâmica processual não se resume à digitalização dos processos:

Ao estudar o processo eletrônico deve-se ter em mente que a digitalização de documentos não pode ser confundida com a ideia de processo eletrônico, pois este (processo eletrônico) é muito mais abrangente que aquela (digitalização). Implica uma nova forma de proceder, uma verdadeira quebra de paradigmas e de rotinas tão arraigadas no Judiciário brasileiro<sup>33</sup>.

Com a evolução tecnológica, já passamos da escrita de próprio punho no papel para o uso da máquina de escrever; em seguida, essa foi substituída pelo computador; agora, o "sistema" começou a substituir os serventuários nas ações burocráticas e que tomavam tempo útil do processo. Isso possibilitou que o processo adquirisse uma velocidade muito superior. No entanto, o gargalo apenas mudou de lugar: da secretaria (cartório/serventia) para o gabinete do magistrado, e é esse o desafio que a tecnologia agora precisa ajudar a solucionar.

### 3 O PJe, a multiplicidade de sistemas eletrônicos no país e suas implicações

Diante da efervescência tecnológica que marca nossos dias, a migração do processo físico para o meio eletrônico foi reconhecida como um ambicioso, mas necessário, projeto destinado a promover celeridade processual, ampliar o acesso à Justiça e possibilitar economia de recursos<sup>34</sup>.

A Lei n. 11.419/2006 (Lei do Processo Eletrônico), que dispõe sobre a informatização do processo judicial, foi responsável por definir as bases desse novo paradigma de prestação jurisdicional, com a advertência de que "*os sistemas a serem desenvolvidos pelos órgãos do Poder Judiciário deverão usar, preferencialmente, programas com código aberto, acessíveis ininterruptamente por meio da rede mundial de computadores, priorizando-se a sua padronização*" (art. 14).

<sup>27</sup> (PEREIRA, 2012).

<sup>28</sup> (TERBORGH, 1965, p. 15).

<sup>29</sup> (PEREIRA, 2012).

<sup>30</sup> A respeito do tema indispensável a leitura da primorosa obra de CRISTIANE RODRIGUES IWAKURA: *Princípio da Interoperabilidade*. Acesso à Justiça e Processo Eletrônico. Belo Horizonte: Ed. Dialética, 2020.

<sup>31</sup> (PEREIRA, 2012).

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> (OLIVEIRA; CHAVENCO, 2012).

<sup>34</sup> CNJ –PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO – n.º. 0002582- 36.2019.2.00.0000, Rel. Cons. Márcio Schiefler Fontes, j. 25/06/2019.

Sob essas premissas, coube ao CNJ — detentor do “[...] *dever jurídico de diagnosticar problemas, planejar políticas e formular projetos, com vistas ao aprimoramento da organização judiciária e da prestação jurisdicional, em todos os níveis, como exigência da própria feição difusa da estrutura do Poder nas teias do pacto federativo*”<sup>35</sup> — promover medidas que concretizassem os mandamentos constitucionais e a vontade do legislador, rumo à uma justiça genuinamente digital.

Não obstante, infelizmente as iniciativas em sistemas eletrônicos passaram a ser múltiplas e acabaram por gerar *redundância de custos*, proliferação de projetos e de ações, ineficiência na aplicação de recursos humanos e materiais, além de prejuízos à prestação jurisdicional.

Isso porque diversos Tribunais brasileiros deram início ao desenvolvimento simultâneo de sistemas para o tratamento de processos judiciais por meio eletrônico. Tal desenvolvimento foi caracterizado, em sua maioria, por *ações conduzidas de forma local* e individual, de maneira isolada entre os diversos órgãos, *sem critérios de padronização*, sem a prática de governança centralizada e sem a visão da Justiça brasileira como um sistema integrado, interconectado e interdependente. Como consequência, chegou-se ao catastrófico cenário de cerca de 47 (quarenta e sete) sistemas de tramitação eletrônica de processos judiciais em âmbito nacional. Do ponto de vista da tecnologia da informação, o Poder Judiciário se tornou uma imensa *“colcha de retalhos”*, composta por inúmeras ilhas de solução e por *silos individuais de informação estanques* e não padronizados, caracterizados por ações redundantes, sobrepostas e duplicadas<sup>36</sup>.

Não há dúvida, portanto, que a pluralidade de sistemas, em vez de direcionar o Judiciário no sentido pretendido pela Emenda à Constituição n. 45/2004, revelou um cenário contrário à própria garantia constitucional da razoável duração do processo e aos princípios da eficiência, razoabilidade e supremacia do interesse público. Tal realidade não passou ao largo do Tribunal de Contas da União (TCU), que registrou a existência de contratações desfavoráveis às organizações públicas, com prejuízos de grande monta, verificadas em auditoria que avaliou práti-

cas comerciais adotadas por grandes fabricantes de tecnologia da informação (v.g. Microsoft, IBM, ORACLE, SAP, Red Hat e VM Ware) na relação com o Poder Público, para a contratação de licenciamento de *software* e seus serviços agregados (Acórdão n. 2.569/2018)<sup>37</sup>.

Sopesou aquela Corte de Contas:

por vezes, questões pontuais são supridas por meio de contratações que não atendem, no longo prazo, as necessidades da Administração, seja pelas indefinições ou má qualidade do que foi pretendido adquirir, seja pelo dispêndio orçamentário indevido, isto é, que efetivamente não atendeu aos objetivos na gestão das aquisições.

Nesse contexto, o lançamento do PJe<sup>38</sup>, nas palavras do então Presidente do CNJ, Ministro Cezar Peluso, não se tratava:

“de mera informatização do processo, mas da formalização de processo judicial realmente eletrônico”, de um sistema que permitiu “ao Judiciário ter pleno controle sobre algo que se está tornando cada vez mais estratégico para seu funcionamento, ou seja, a autonomia que lhe vem do conhecimento dos seus próprios sistemas, construído com base a experiência com processos eletrônicos de diversos tribunais brasileiros” e com a “colaboração entre os tribunais e na disposição de ouvir e considerar as peculiaridades de cada Justiça”<sup>39</sup>.

Cuidava-se de projeto decorrente:

da união de requisitos definidos pela Justiça Federal com as revisões empreendidas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a fim de assegurar a possibilidade de utilização nos diversos segmentos” e que representa a “adoção de uma solução única, gratuita para os próprios tribunais e atenta para requisitos importantes de segurança e de interoperabilidade, racionalizando gastos com elabora-

37 CNJ –PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO – n.º. 0002582- 36.2019.2.00.0000, Rel. Cons. Márcio Schiefler Fontes, j. 25/06/2019.

38 O CNJ iniciou, em 2009, o programa de desenvolvimento e implantação do sistema PJe no Poder Judiciário brasileiro, visando a completa implementação do processo judicial em meio eletrônico em todos os tribunais, nos seus mais diversos segmentos e competências. (Conselho Nacional de Justiça. Caderno PJe - Processo Judicial Eletrônico, 2016. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/09/551be3d5013f4e50be35888f297e2d7.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2017). Quando do início de sua implantação, o objetivo principal do CNJ em relação ao PJe era manter um sistema de processo judicial eletrônico capaz de permitir a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, assim como o acompanhamento desse processo judicial, independentemente de o processo tramitar na justiça federal, na justiça dos estados, na justiça militar dos estados e na justiça do trabalho. (Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/wiki/index.php/Página\\_principal](http://www.cnj.jus.br/wiki/index.php/Página_principal). Acesso em: 10 jun. 2017).

39 129ª Sessão Ordinária – 21-6-2011 – Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/images/programas/processo-judicial-eletronico/lancamentopje.discursoministropeluso.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

35 ADI 3367, Relator(a): Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2005, DJ 17-03-2006 PP-00004 ement VOL-02225-01 PP-00182 republicação: DJ 22-09-2006 PP-00029.

36 CNJ –PROCEDIMENTO DE COMPETÊNCIA DE COMISSÃO – n.º. 0002582- 36.2019.2.00.0000, Rel. Cons. Márcio Schiefler Fontes, j. 25/06/2019.

ção e aquisição de *softwares* e permitindo o emprego desses valores financeiros e de pessoal em atividades mais dirigidas à finalidade do Judiciário: resolver os conflitos<sup>40</sup>.

Assim, no final de 2013, foi publicada a Resolução CNJ n. 185/2013, que instituiu o sistema PJe. Trata-se de um sistema informatizado, gratuito, desenvolvido pelo próprio CNJ e que nasceu com a pretensão de ser o único sistema de tramitação processual de todo o Poder Judiciário. Com efeito, o sistema foi desenvolvido para uniformizar e automatizar os trâmites processuais, permitindo ganhos significativos em termos de eficiência, efetividade e redução de custos<sup>41</sup>. Nos termos da citada resolução, os órgãos julgadores de 1º e 2º Grau deveriam atingir 100% de implantação nos anos de 2016, 2017 ou 2018, a depender do porte do Tribunal no relatório Justiça em Números (pequeno, médio ou grande porte, respectivamente).

De fato, mais de 83% dos casos novos de 2018 na Justiça brasileira já foram peticionados eletronicamente. No referido ano, o total de processos físicos ficaram reduzidos a apenas 16,2% do total. Não à toa, onze tribunais, inclusive, já alcançaram 100% de processos eletrônicos nos dois graus de jurisdição: TJAC, TJAL, TJAM, TJMS, TJSE, TJTO, STM, TRT11, TRT13, TRT7, TRT9<sup>42</sup>.

No entanto, passados quase 8 (oito) anos da edição da Resolução n. 185/2013, o sistema único ainda não é uma realidade. Constata-se que a política de informatização do processo judicial<sup>43</sup> permanece fragmentada<sup>44</sup>, sobreposta<sup>45</sup> e com duplicidades<sup>46</sup>.

Mesmo com a implantação do PJe<sup>47</sup>,

40 Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao/processo-judicial-eletronico-pje>. Acesso em: 4 mar. 2021.

41 (CNJ, 2017).

42 (CNJ, 2019).

43 TCU – Acórdão n. 1.534/2019, Rel. Min. Raimundo Carreiro, processo n. 008.903/2018-2, j. 03.07.2019.

44 Fragmentação ocorre quando há múltiplas estruturas de governança, múltiplas unidades de desenvolvimento ou múltiplas fábricas de software dedicadas ao mesmo objetivo, que é a informatização do processo judicial.

45 Sobreposição ocorre quando há múltiplos sistemas, com naturezas semelhantes, que concorrem entre si. É o caso das várias versões do PJe existentes.

46 Duplicidade ocorre quando múltiplos sistemas, de origem distintas, desempenham a mesma função. Exemplo: PJe, e-Proc, e-SAJ, PROJUDI.

47 A importância e validade do sistema foi reconhecida pelo TCU “Entretanto, apesar dos diversos focos de resistência ao projeto, é consenso entre os diversos operadores do direito que a solução tecnológica aplicada ao processo judicial é uma realidade da qual não se pode fugir. A automação se faz presente em praticamente todas as áreas da atividade humana hodierna, e o processo judicial não tem como se furtar à aderência a essa realidade, tornando-se necessária a adoção de mecanismos de suplantação dos óbices ora verificados para que, ao fim, se possa atingir o objetivo colimado da ‘duração razoável do processo’. [...] 208. Mas, mesmo não sendo a panaceia para as mazelas da justiça brasileira, é de se reconhecer que o PJe é um instrumento valioso na busca por uma justiça célere, desde que não se descure de alguns aspectos importantes, a exemplo da inclusão digital de todos os operadores do direito, ou do efetivo suporte àqueles que não se dotarem das

não foi possível resolver o problema da multiplicidade de sistemas. Isso porque a instalação do PJe é local e o CNJ, realisticamente, não consegue suprir todas as demandas de correção e evolução desejadas pelos tribunais no tempo em que estes julgam adequados. Essa limitação estrutural do órgão central, cujo orçamento e equipe especializada em tecnologia são inferiores ao da maioria dos Tribunais, fez com que vários modificassem o PJe, ao ponto de o sistema gerar *subsistemas* distintos, assemelhados apenas pela nomenclatura. A incapacidade de o CNJ fornecer suporte e controlar o versionamento empregado pelos Tribunais, aliás, constitui outra limitação, na medida em que o emprego de versões diferentes do PJe dificulta a pretendida uniformização.

Conforme anotou o Tribunal de Contas da União (AC n. 1.534/2019), *a quebra da política de informatização do processo judicial se deu em três níveis*:

74. O primeiro nível é a fragmentação da política dentro do Poder Judiciário como um todo. Reflete a situação de determinado tribunal utilizar um sistema, e outro tribunal utilizar, para a mesma função, um outro sistema. Como exemplo, o STF usa o e-STF, o TRF4 utiliza o e-Proc e o TJDFT utiliza o PJe nacional.

75. O segundo nível de quebra é a sobreposição de versões de um mesmo sistema. É o caso do PJe, que se quebrou de tal forma que atualmente existem quatro diferentes sistemas utilizando a mesma nomenclatura PJe, mas que, na verdade, são sistemas diferentes, seja em relação a arquitetura de *software* e tecnologias utilizadas, seja em relação ao modelo de dados. Assim, apesar de terem o mesmo nome, é prejudicado o compartilhamento de funcionalidades entre esses diferentes PJe. A seguir, tabela com as diferentes variações de sistemas com o nome PJe. (...)

77. O terceiro nível de quebra da política de informatização do processo judicial ocorre quando um mesmo órgão utiliza mais de um sistema. A título de exemplo, o TRF da 1ª Região utiliza os seguintes sistemas de tramitação processual: PJe, Juris, Processual, JEF-Virtual, PFD-EF e e-Jur. Já o TRF da 5ª Região utiliza outros cinco sistemas, dentre os quais duas variações distintas do PJe.

De outro lado é possível observar a *inexistência* de regras de interoperabilidade entre os sistemas em funcionamento no Poder Judiciário, ou, se existentes, não foram adequadamente implementadas<sup>48</sup>. Com condições mínimas de manuseio do sistema, dentre outros.” (TC 024.704/2014-8).

48 Nesse ponto se mostra importante lembrar que os proces-

isso, temos que a movimentação processual entre sistemas do Poder Judiciário, bem como a conexão com sistemas externos, fica prejudicada.

Diga-se ainda, que a multiplicidade de sistemas traz também prejuízos aos advogados privados que atuam em mais de um órgão. O acompanhamento e a atuação nos processos dependem de acesso a diferentes módulos, com interfaces, usabilidade e requerimentos diferentes.

Some-se ao contexto que, após a proliferação inicial de sistemas de processo eletrônico, várias soluções foram descontinuadas e aquelas mais robustas permaneceram, sendo evoluídas e adotadas por Tribunais parceiros, gerando verdadeiros “microssistemas” que competem entre si. Entre os sistemas públicos, pode-se afirmar que coexistem, basicamente, 3 (três): o próprio PJe (se é que se pode chamar de um sistema que gerou vários subsistemas e com versões distintas); o EProc e o PROJUDI (este último, ainda hoje empregado, apesar de ter sido a primeira experiência do CNJ com processo eletrônico, antes do início do projeto do PJe)<sup>49</sup>.

Não se ignora aqui que são sistemas públicos de qualidade, que demandaram grandes investimentos e esforço de implantação. Ademais, os *princípios da economia e da eficiência* desaconselham a migração sistemática em curto prazo para o PJe, que não é dotado da mesma oferta de funcionalidades, e por vezes criticado no quesito usabilidade. Além dos sistemas públicos, subsistem também algumas soluções pagas, rechaçadas por contrariarem a política pública instituída, que privilegia as soluções de *código aberto e não onerosas*. Com efeito, a Resolução CNJ n. 335/2020 aponta que a recalcitrância no uso de ferramentas onerosas, em detrimentos de outras públicas e gratuitas, pode configurar improbidade. E aqui chegamos à Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br.

#### 4 A plataforma digital do Poder Judiciário (PDPJ-Br) – catalisando a revolução digital no judiciário e aperfeiçoando a política pública

O Judiciário brasileiro tem, atualmente, mais de 80 (oitenta) milhões de processos em tramitação<sup>50</sup>. Concomitantemente, há limitações de orçamento e quadro de pessoal. Isso cria um paradoxo, já destacado por outros autores: a mesma sociedade que entra cada vez mais em litígio, cobra de modo mais intensificado eficiência do Judiciário<sup>51</sup>.

Após tantas transformações, é imperiosa nova inovação capaz de enfrentar o gargalo surgido a partir do processo eletrônico: a produção de decisões e sentenças que dependem, inexoravelmente, de ações humanas. E é aqui que entra a Inteligência Artificial<sup>53</sup>. Agora é o momento de ingressarmos em uma *terceira fase* dessa revolução digital, com a ascensão do denominado *Judiciário 4.0*<sup>54</sup>. O momento é mais que propício e a Justiça brasileira precisa dar um novo salto<sup>55</sup>. Mas, para isso, é necessário superar os problemas dos múltiplos sistemas processuais e a ausência de coordenação e governança estabilizada e centralizada.

Todo esse quadro levou à criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br por meio da Resolução CNJ n. 335/2020. Dito de outra forma, a PDPJ-Br constitui a solução para, finalmente, evitar a multiplicidade de versões do PJe, integrar em curto prazo as funcionalidades de outros sistemas públicos, padronizar, em longo prazo, o uso do PJe como solução nacional e, principalmente, coibir o emprego de sistemas onerosos pelos Tribunais que ainda insistem em fazê-lo. O principal objetivo do CNJ é modernizar a plataforma do Processo Judicial Eletrônico e transformá-la em um sistema multisserviço que permita aos Tri-

<sup>50</sup> De acordo com o CNJ, em 2020, o Brasil tinha 77,1 milhões de processos. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2020-nova-edicao-confirma-maior-produtividade-do-judiciario/>. Acesso em: 04 mar 2021.

<sup>51</sup> (FLORÃO, 2017).

<sup>52</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/07/palestara-CCOGE.pdf>. Acesso em: 4 mar 2021.

<sup>53</sup> Em termos gerais e simplista, correndo o risco das simplificações redutoras, é possível definir a inteligência artificial (IA) como o *desenvolvimento de sistemas de computador capazes de executar tarefas que normalmente exigem habilidades humanas* (CRUZ, 2017). JOHN MCCARTHY, quem cunhou o termo em 1956, “numa conferência de especialistas celebrada em Dartmouth Colege” (GUBERN, 2000), a define como “*a ciência e engenharia de produzir máquinas inteligentes*”. É uma área de pesquisa da computação dedicada a buscar métodos ou dispositivos computacionais que possuam ou multipliquem a capacidade racional do ser humano de resolver problemas, pensar ou, de forma ampla, ser inteligente. Também pode ser definida como o ramo da ciência da computação que se ocupa do comportamento inteligente ou ainda, o estudo de como fazer os computadores realizarem coisas que, atualmente, os humanos fazem melhor.

<sup>54</sup> (ROSA, 2018).

<sup>55</sup> (FLORÃO, 2017).

sos judiciais não são estáticos e nem sempre permanecem toda sua vida em um mesmo órgão judicial. Os processos trafegam/transitam entre órgãos judiciais de primeira e segunda instância, são deslocados para outros Tribunais caso haja o declínio de competência e vão aos Tribunais Superiores em sede recursal. Esses processos são acessados por partes externas: advogados públicos e privados, membros do ministério público e defensores públicos, por exemplo.

<sup>49</sup> Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-out-03/cesso-sistemas-processo-eletronico-atrapalham-advogados>. Acesso em: 4 mar 2021.

bunais fazer adequações conforme suas necessidades e que garanta, ao mesmo tempo, a *unificação do trâmite processual* no país.

A proposta parece ousada, notadamente se reconhecermos que há mais de 8 (oito) anos o CNJ tenta impor, infrutiferamente, o PJe como sistema único. Contudo, parece-nos, apesar de arrojada, factível. Explica-se: a Plataforma permitirá o oferecimento de multisserviços, com possibilidade de ser adaptada conforme necessidades e demandas específicas, sem dúvida uma das principais demandas dos Tribunais. Em outras palavras, as intervenções pontuais dos Tribunais no PJe continuarão sendo feitas, mas o que contribuía para distanciar (desenvolvimentos específicos para determinado Tribunal) agora servirá a todos. Uma premissa simples, mas que alterará a forma pela qual o Poder Judiciário adota a tecnologia.

Os recursos e as funcionalidades da PDPJ serão desenvolvidos em micros-serviços, de forma colaborativa pelos diversos Tribunais, criando uma espécie de *marketplace*, ajustado a suprir as necessidades e ao porte de cada Tribunal. A novel Resolução reconheceu que além do PJe há outros sistemas públicos e gratuitos, atualmente em produção em vários Tribunais; bem como que os custos de migração para uma plataforma única não são compensatórios e, assim, optou por autorizar sua disponibilização na PDPJ, com o aval do CNJ.

Ao incentivar e fomentar o desenvolvimento colaborativo, os sistemas públicos hoje existentes, em suas versões originárias, serão tratados todos como *legados* e serão progressivamente *desidratados* ou *modularizados* para a criação de “microserviços” de forma que em médio e longo prazo naturalmente convirjam para uma mesma solução.

O funcionamento desse modelo depende fundamentalmente de dois fatores: agregação dos Tribunais e governança. E aqui encontramos outro norte da normatização proposta. Pretende-se consolidar no Judiciário brasileiro a política pública para a gestão de processo judicial eletrônico, integrando todos os Tribunais do país e finalizando, de uma vez por todas, a disputa entre sistemas. A plataforma consagra, portanto, o conceito comunitário, em que todos os Tribunais contribuem com as melhores soluções tecnológicas para aproveitamento comum. Ela possibilita um avanço na implantação da *inteligência artificial* (IA) e de

sistemas de *automação*, o que ocasionará uma redução da taxa de congestionamento dos processos e significativa melhora da qualidade dos serviços prestados.

A verdadeira transformação digital da jurisdição brasileira somente será possível a partir do estabelecimento de padrões de desenvolvimento e operação de *software*, tais como a plataforma única para os modelos de IA, computação em nuvem, micros-serviços e experiência do usuário.

Além disso, do ponto de vista da qualidade dos dados produzidos, mostra-se essencial essa padronização. Outro elemento importante é a consolidação de padrões para os documentos digitais dos processos e de assinatura digital. Vale dizer, não importa onde está a informação, desde que sempre seja interoperável e uniforme.

Essas definições serão essenciais para manter a integridade do sistema de Justiça e permitir que qualquer solução possa ser aproveitada ou aperfeiçoada pelos membros da comunidade formada pelos tribunais e suas centenas de desenvolvedores. Em vez da rivalidade *entre os melhores sistemas*, teremos a salutar competição para o desenvolvimento dos *melhores microserviços*, que poderão, posteriormente, ser aproveitados por toda a comunidade.

A Resolução CNJ n. 335/2020 buscou o alinhamento de todos os Tribunais do Brasil com a política de sistema de processos eletrônicos públicos e não onerosos, fortalecendo a interoperabilidade entre sistemas diversos e criando o ambiente para que os tribunais migrem voluntariamente para um sistema único, sem maiores transtornos para o sistema de Justiça. Em médio e longo prazo os Tribunais deixarão de usar os seus sistemas e versões próprias para investirem exclusivamente na PDPJ, que, além de gratuita, não terá problemas de instalação e disponibilidade (porque estará “abrigada” em *nuvem*) e conterà sempre os módulos mais modernos e avançados. Será uma transição “*sem dor*”<sup>56</sup>, ao contrário de experiências an-

56 Nesse ponto importante lembrar a conclusão da pesquisa: *Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais*. Realização: Realização: Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa/publicacoes-justica-pesquisa/>. Acesso em: 23 fev. 2021. “A partir da análise dos dados coletados, pudemos perceber que o processo de implantação não tem sido simples, tendo sido qualificado como “traumático” por alguns entrevistados. As entrevistas conduzidas nos tribunais do recorte mostraram que os usuários, inclusive os servidores, muitas vezes opõem resistência à mudança no processo de trabalho imposto pela adoção do PJe. Essa resistência contribui para dificultar a transição da utilização do processo físico para o processo eletrônico para a tramitação processual, o que é algo comum. Da mesma forma, a instalação e implantação do sistema envolve desafios tecnológicos e logísticos não triviais que, em alguns casos (e.g., TJMG, TRT da 1ª Região), implica

teriores, em que a imposição do uso de um sistema gerava insatisfação dos Tribunais, sem que o CNJ tivesse força de trabalho capaz de suprir as demandas postas.

Destacam-se como pontos principais da Resolução CNJ n. 335/2020: a) a definição da PDPJ-Br como Política Pública do Poder Judiciário brasileiro; b) a vedação da contratação de sistemas privados, mantendo-se a tradição da não dependência tecnológica, sedimentada há longo tempo no CNJ; c) o reconhecimento de que os sistemas públicos, ou seja, construídos internamente pelos Tribunais, são todos válidos e não estão em total desconformidade à política pública de consolidação da Plataforma Digital do Poder Judiciário, desde que os novos desenvolvimentos sejam realizados no modelo da nova Plataforma; d) a possibilidade de utilização de nuvem, inclusive provida por pessoa jurídica de direito privado, mesmo na modalidade de integrador (*broker*).

É possível verificar que a plataforma consiste num grande “*barramento*” hospedado em nuvem onde os microsserviços serão depositados de forma modularizada. Em grosseira analogia, a plataforma funciona como uma grande “*tomada*”, onde os módulos são acoplados por meio de outras “*tomadas*”. Em tese, todo sistema público pode ser “*quebrado*” para acoplamento modularizado na plataforma. Uma espécie de “*lego*” de microsserviços que, juntos, passam a constituir um “*novo*” sistema.

Com efeito, uma das grandes vantagens do conceito de plataforma decorre da constatação de que os sistemas públicos possuem funcionalidades *melhores* e *piores*. Ao serem “*decompostos em módulos*”, torna-se possível construir um novo sistema com base nos melhores módulos de cada um deles. Nesse diapasão, os tribunais deixam de desenvolver recursos para um único sistema e passam a desenvolver módulos que podem servir a qualquer sistema acoplado à PDPJ, gerando grande economia de recursos públicos e maior racionalização dos serviços. De outro lado, a resolução permite que o CNJ oriente os tribunais na criação de novos módulos, para evitar a criação de módulos repetitivos e focar em funcionalidades inovadoras.

A sociedade se modificou drasticamente em curto espaço de tempo e as re-

*um período de transição com interrupções do serviço. Essas interrupções (períodos nos quais o sistema está “fora do ar”), por sua vez, reforçam os preconceitos em relação ao PJe por parte dos servidores e já chegaram a motivar protestos de setores da advocacia e jurisdicionados contra a implantação do PJe” (p. 265/266).*

des sociais, e especialmente a tecnologia, influenciaram essa mudança. Essa nova dinâmica social exige uma nova conceituação do que é Justiça e de como deve ser a prestação jurisdicional<sup>57</sup>. A demanda por solução dos conflitos individuais e coletivos acontece em uma proporção e velocidade completamente distintas da época em que os preceitos atuais de Justiça, processo e decisão judicial se consolidaram.

Os Sistemas de Justiça<sup>58</sup> em todo o mundo estão atualizando as suas soluções legadas e os fluxos de trabalho baseados em papel, substituindo-os por ferramentas digitais. O Sistema de Justiça do futuro sinaliza maior eficiência, transparência e menor custo.

O momento agora é de pensar nas novas tecnologias e como elas podem auxiliar o Judiciário na sua missão: prestação jurisdicional eficaz, em tempo razoável e acessível a todos<sup>59</sup>. Temos que avançar para a *terceira fase* dessa transformação digital, com o uso da IA.

E é nesse contexto que a PDPJ se enquadra como um grande *hub*, facilitando, incentivando e fomentando a inovação tecnológica e o uso da Inteligência Artificial nos Tribunais.

Em 28 de janeiro de 2020, por intermédio do acordo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR), ocorreu a pioneira inclusão do módulo *Mandamus* na PDPJ.

O Sistema *Mandamus* consiste em uma solução desenvolvida pelo TJRR, com apoio técnico e científico da Universidade de Brasília (UnB), e que faz uso de IA para automatizar o procedimento de cumprimento dos mandados judiciais. Além de eliminar tarefas mecânicas e repetitivas, o projeto gera sustentabilidade, na medida em que evita o consumo de milhões de folhas de papel e diminui o consumo de combustível na realização de diligências, trazendo a nova fase da governança corporativa, focada no acrônimo ESG (*environmental, social and governance*), também para o Poder Ju-

57 (KOETZ, 2017)

58 Por sistema de justiça compreendem-se tanto as instituições que atuam no âmbito da prestação jurisdicional quanto aquelas cuja missão é essencial à realização da justiça ou cuja atuação envolve a elaboração de políticas e a oferta de serviços que possibilitam aos cidadãos a defesa de seus direitos (IPÊA, 2007, p. 249). Estão abrangidos, portanto, os órgãos do Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia pública e privada e os órgãos do Poder Executivo que atuam na elaboração e implementação de políticas para o setor

59 (PAIVA GABRIEL; PINTO, 2020).

diciário<sup>60</sup>.

O emprego da Inteligência Artificial no Direito se mostra essencial para o futuro da Justiça, porquanto “atividades rotineiras e repetitivas na administração do direito podem ser desenvolvidas em uma fração do tempo com grande nível de acurácia, permitindo a concentração do talento humano em áreas estratégicas”<sup>61</sup>. Assim, podemos verificar que a PDPJ é capaz de utilizar todo o potencial do SINAPSES<sup>62</sup> e com isso construir modelos de IA passíveis de serem utilizados por todos os Tribunais.

O *Mandamus*, por exemplo, teve no seu desenvolvimento a utilização de diversas técnicas e tecnologias, como a Alocação Latente de Dirichlet (*Latent Dirichlet Allocation – LDA*), consistente em um modelo estatístico de processamento de linguagem natural, a *Term Frequency-Inverse Document Frequency (tf-idf ou TFIDF)*, responsável por aferir a importância de informações obtidas decorrente da mineração de dados realizada a partir do uso de medições estatísticas, a *Bag of Words (BoW)*, o modelo *Named Entity Recognition – NER* (Reconhecimento de Entidade Mencionada), entre outros<sup>63</sup>.

Processos relativos a execuções fiscais, por exemplo, representam 39% do total de casos pendentes (4 em cada 10 processos) e 73% das execuções pendentes no Poder Judiciário, levando uma média de 11 anos para um desfecho. A Justiça Federal gasta R\$ 4,3 mil por processo, sem contabilizarmos embargos e recursos aos tribunais, sendo que a mão de obra que faz parte de toda a tramitação processual representa R\$ 1,8 mil. Em prova de conceito de inteligência artificial realizada no TJRJ, o sistema de IA deu

60 PAIVA GABRIEL, Anderson de. PINTO, Esdras Silva. SHUENQUENER, Valter. **A plataforma digital do Judiciário brasileiro e o Mandamus**. *Jota*, Brasília, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juiz-hermes/inteligencia-artificial-poder-judiciario-23022021>. Acesso em: 27 fev. 2021.

61 (PAIVA GABRIEL; PINTO; SHUENQUENER, 2021).

62 O sistema SINAPSES é uma plataforma para desenvolvimento e disponibilização em larga escala de modelos de inteligência artificial, também comumente conhecido como “Fábrica de Modelos de IA”. Esta terminologia se deve ao fato de a plataforma possibilitar que o processo de entrega dos modelos seja acelerado em uma escala não permitida quando estes são desenvolvidos da forma tradicional, onde o cientista de dados e os desenvolvedores trabalham em conjunto para acoplar a inteligência ao sistema nativamente, muitas vezes incorporando ao código (fortemente acoplado) do sistema a inteligência. No SINAPSES, esta atividade acontece de uma forma diferente, o sistema cliente (que irá consumir a inteligência) opera de forma totalmente independente do processo de construção dos modelos de inteligência artificial, consumindo micro serviços, também conhecidos como APIs, possibilitando assim total liberdade para as equipes de DataScience e também de Desenvolvedores, trabalhando em uma abordagem fracamente acoplada. O objetivo da plataforma é prover um mercado de modelos para serem utilizados no PJE, possibilitando que estes modelos possam ser utilizados pelas diversas sessões, e que cada tribunal possa construir seus próprios modelos, compará-los e consumir modelos de outros tribunais. (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/processo-judicial-eletronico-pje/inovapje/estrutura-tecnologica/>. Acesso em: 14 de mar. 2021).

63 (PAIVA GABRIEL; PINTO; SHUENQUENER, 2021).

cabo de 6.619 processos em pouco mais de 3 dias, enquanto um servidor dedicado exclusivamente a essa atividade demoraria 2 anos e 5 meses para fazer o mesmo. A “máquina” foi 1.400% mais veloz que o homem, e a acurácia alcançou o patamar de 99,95%, enquanto o percentual de erro do humano é de 15%, não só economizando tempo e gastos como sendo capaz de ampliar a arrecadação, além de permitir que juízes e juízas, servidores e servidoras da Vara possam dedicar mais tempo aos processos de maior complexidade<sup>64</sup>.

Em outro giro, a PDPJ deve ser examinada não apenas um procedimento de *modernização tecnológica*, mas também sob a ótica de uma política pública.

O conceito de política pública, ainda que possua várias vertentes, frequentemente é reduzido a uma *interação estatal frente a um problema social*. Nesse sentido, destaca-se o conceito de políticas públicas apresentado pela ENAP:

Trata-se de um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório. A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos<sup>65</sup>.

Nesse contexto, de modo mais simplificado, podemos entender as políticas públicas como:

um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução (ou não) de problemas da sociedade (...). Importa definir que estes devem ser entendidos como “diferença entre a situação atual e uma si-

64 (PORTO, 2019).

65 Apud, TCU – Acórdão n.º 1534/2019, Rel. Min. Raimundo Carreiro, processo n.º 008.903/2018-2, j. 03.07.2019.



tução ideal possível. Um problema existe quando o status quo é considerado inadequado e quando existe a expectativa do alcance de uma situação melhor.<sup>66</sup>

Se o conceito de política pública apresenta diferentes vertentes no meio acadêmico, o mesmo não acontece com as cinco características-chaves que servem como elementos de definição. São elas: a) conjunto de medidas concretas; b) decisões ou formas de alocação de recursos; c) inserção em um “quadro geral de ação”; d) indicação de um público-alvo (ou vários públicos); e) definição obrigatória de metas ou objetivos a serem atingidos e definidos em função de normas e de valores<sup>67</sup>.

Uma vez compreendido o que se entende por política pública, e qual seu objeto, faz-se necessário especificar quem pode atuar na produção das políticas. Tipicamente, em um conceito de tripartição pura dos poderes, as políticas públicas são exercidas pelos Poderes Executivo e Legislativo. Porém, no sistema brasileiro, todos os três poderes exercem, ainda que de forma atípica, as funções administrativa e legislativa. Nesse sentido, o Poder Judiciário também atua ativamente frente às políticas públicas, direta ou indiretamente<sup>68</sup>.

A exemplo da modalidade de atuação direta, verificam-se, de modo explícito, as políticas de Priorização do 1º Grau de Jurisdição (Resolução CNJ n. 194/2014) e a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse (Resolução CNJ n. 125/2010).

A PDPJ preenche integralmente os requisitos apresentados, devendo ser considerada também como uma política pública: prevê um conjunto de medidas concretas para conferir celeridade ao processo judicial, ampliando o acesso à jurisdição; prevê alocações específicas de recursos, como é o exemplo da designação específica de elemento de despesa relacionado à informatização do processo judicial; insere-se em um “quadro geral de ação”, conjuntamente a outras medidas adotadas para alcançar os referidos objetivos; tem os usuários internos e externos do sistema judicial como público-alvo; possui, em algum nível, metas definidas em atos normativos.

A atuação constitucional do Conselho Nacional de Justiça é voltada para duas im-

66 TCU – Acórdão n.º. 1534/2019, Rel. Min. Raimundo Carreiro, processo n.º. 008.903/2018-2, j. 03.07.2019.

67 (SARAVIA, 2006).

68 TCU – Acórdão n.º. 1534/2019, Rel. Min. Raimundo Carreiro, processo n.º. 008.903/2018-2, j. 03.07.2019.

portantes missões: o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e o controle do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Em ambos os casos, a EC n. 45/04 buscou estabelecer a possibilidade de efetivo controle administrativo centralizado de legalidade sobre a atuação dos diversos juízes, sem prejuízo dos controles administrativos de cada Tribunal e do controle jurisdicional.

Assim, ao CNJ compete a definição dos critérios e os procedimentos a serem observados pelas Cortes locais visando ao aperfeiçoamento dos órgãos judiciários e das políticas públicas a eles relacionadas, como é o caso da informatização do processo judicial, tema evidentemente afeito ao sistema de Justiça.

Dentro dos escopos de unicidade de trato e de controle da atuação administrativa, certamente está a adequação dos sistemas de informática. Caberia aqui realizar distinção entre questões primárias e secundárias pertinentes à Administração da Justiça, em conformidade com a doutrina clássica do direito administrativo. As questões primárias estão dirigidas diretamente ao cidadão, processo e tutela jurisdicional, sobretudo. As questões secundárias são pertinentes à organização do Poder Judiciário, como a definição de qual ou quais os sistemas de informática a operar, e qual será o modelo de armazenamento de dados adequado<sup>69</sup>. Como dito, por se tratar de atividade secundária da Administração da Justiça, cabe ao CNJ balizar os critérios prioritários para o gerenciamento das atividades jurisdicional e judiciária, incluindo-se aí a escolha da estratégia nacional nos campos da informática e da tecnologia.

Como se sabe, a Justiça não é precificável mediante contraprestação financeira específica. O benefício que proporciona ao jurisdicionado e, de modo geral, a todo o tecido social, está além do que os usuais critérios de mercado podem captar<sup>70</sup>. Contudo, da perspectiva da atividade estatal, sua produção tem um custo. Uma estrutura consideravelmente complexa é necessária para o exercício da jurisdição. Recursos humanos, materiais e tecnológicos são consumidos no sofisticado processo de buscar um nível satisfatório de justiça na resolução de disputas e conflitos. Esse esforço público tem um custo, que é variável e pode ser mensurado<sup>71</sup>.

69 (SLAIBI FILHO, 2008).

70 (HOLMES; SUNSTEIN, 1999). Sobre o tema: (IPEA, 2011).

71 (IPEA, 2011).

A instituição da PDPJ como política pública insere-se, nesse contexto, como medida de cumprimento dos preceitos constitucionais aludidos, mediante orquestração centralizada de recursos humanos e financeiros tendentes a reduzir o desperdício significativo de recursos públicos em iniciativas paralelas e sobrepostas, objetivando racionalizar os custos na produção de artefatos tecnológicos que atendam a todo o sistema de Justiça. Além disso, possibilita o desenvolvimento colaborativo, em rede, de modo comunitário.

## 5 Considerações finais

Sabe-se que o Poder Judiciário, nos últimos anos, vem adotando técnicas de organização e gestão desenvolvidas por instituições especializadas e consagradas no meio empresarial, em que pesem as notórias dificuldades em “transplantar”<sup>72</sup> tais métodos para o setor público, cujas peculiaridades (corporativismo, hierarquização e burocracia), estruturadas ao longo de décadas por uma política que desprestigiou a produtividade, impedem a obtenção de resultados mais efetivos.

É fato que o Judiciário ostenta, hoje, um quadro funcional numeroso, embora ainda insuficiente para fazer frente ao constante aumento de demanda. Assim, indispensável o emprego da tecnologia como forma de minorar o impacto negativo do crescente aumento de litigiosidade.

Chegou o momento de embarcar na *terceira fase* da transformação digital. Não se mostra suficiente apenas a adoção do processo judicial eletrônico, se desacompanhado do emprego de *fluxos automatizados e robotização*, conjugados com a Inteligência Artificial. E isso só será possível com a PDPJ, calcada no binômio: *inovação/efetividade*. A Plataforma Digital se apresenta como a verdadeiro ponte para a sonhada e desejada: Justiça 4.0.

Urge que se supere a “visão tradicional” da magistratura, forçando o Juiz a repensar o seu papel dentro da nova sociedade contemporânea. Quando se reflete sobre a necessidade de um novo Juiz, é porque se tem em conta que o Juiz de hoje não mais pode estar identificado com o papel passivo que desempenhava no passado. Diante de uma moderna sociedade, com inéditas demandas e necessidades, o Juiz contemporâ-

neo<sup>73</sup> é aquele que está em sintonia com a atual conformação social e preparado para responder, com eficiência e criatividade, às expectativas da sociedade, tendo em consideração as promessas do direito emergente e as exigências de uma administração judiciária compromissada com a qualidade total. Tem que ser um verdadeiro gestor<sup>74</sup> e estar “antenado” à “nova modernidade”. E, para isso, mostra-se indispensável o uso da tecnologia e, acima de tudo, a virada de chave da transformação digital, colocando efetivamente o Judiciário na quarta revolução industrial.<sup>75</sup> Acreditamos firmemente que a Plataforma Digital do Poder Judiciário será o diferencial na instituição da política pública e um dos principais legados da gestão do Ministro Luiz Fux na direção do CNJ.

Por fim, cumpre destacar que não se pode afirmar, com absoluta certeza, que o modelo apresentado pela Resolução CNJ n. 335/2020 é perfeito e irretocável. O modelo é arrojado e não é de hoje que os mais ousados são tachados de loucos quando estão tocando o futuro com as mãos. Galileu Galilei<sup>76</sup>, ao cometer a *insanidade* de afirmar

<sup>73</sup> (PAIVA GABRIEL, 2017).

<sup>74</sup> (ATAIDE JUNIOR, 2006, p. 67 e 68).

<sup>75</sup> Expressão cunhada por cunhada por Klaus Schwab, no Fórum Econômico Mundial, nos idos de 2016, para tratar da “*technological revolution that will fundamentally alter the way we live, work, and relate to one another*” (Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>>, consultado em 29 de julho de 2018). No final do século XVII foi a máquina a vapor. Desta vez, serão os robôs integrados em sistemas ciberfísicos os responsáveis por uma transformação radical. E os economistas têm um nome para isso: a quarta revolução industrial, marcada pela convergência de tecnologias digitais, físicas e biológicas. Eles antecipam que a revolução mudará o mundo como o conhecemos. Soa muito radical? É que, se cumpridas as previsões, assim será. E já está acontecendo, dizem, em larga escala e a toda velocidade. “*Estamos a bordo de uma revolução tecnológica que transformará fundamentalmente a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos. Em sua escala, alcance e complexidade, a transformação será diferente de qualquer coisa que o ser humano tenha experimentado antes*”, diz KLAUS SCHWAB, em entrevista disponibilizada em <https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>, consultada no dia 29 de julho de 2018 (PERASSO, 2016). Para ele, “*A quarta revolução industrial não é definida por um conjunto de tecnologias emergentes em si mesmas, mas a transição em direção a novos sistemas que foram construídos sobre a infraestrutura da revolução digital (anterior)*”... “*há três razões pelas quais as transformações atuais não representam uma extensão da terceira revolução industrial, mas a chegada de uma diferente: a velocidade, o alcance e o impacto nos sistemas. A velocidade dos avanços atuais não tem precedentes na história e está interferindo quase todas as indústrias de todos os países*”. Também chamada de 4.0, a revolução acontece após três processos históricos transformadores. A primeira marcou o ritmo da produção manual à mecanizada, entre 1760 e 1830. A segunda, por volta de 1850, trouxe a eletricidade e permitiu a manufatura em massa. E a terceira aconteceu em meados do século 20, com a chegada da eletrônica, da tecnologia da informação e das telecomunicações. A *Quarta Revolução Industrial* é diferente de tudo o que a humanidade já experimentou. Novas tecnologias estão fundindo os mundos físico, digital e biológico de forma a criar grandes promessas e possíveis perigos. A velocidade, a amplitude e a profundidade desta revolução estão nos forçando a repensar como os países se desenvolvem, como as organizações criam valor e o que significa ser humano. A Quarta Revolução Industrial é algo fabricado por nós mesmos e está sob nosso controle, e como as novas formas de colaboração e governança, acompanhadas por uma narrativa positiva e compartilhada, podem dar forma à nova Revolução Industrial para o benefício de todos. Se aceitarmos a responsabilidade coletiva para a criação de um futuro em que a inovação e a tecnologia servem às pessoas, elevaremos a humanidade a novos níveis de consciência moral. (SCHAWB, 2016).

<sup>76</sup> Cf. <https://www.pucsp.br/pos/cesima/schenberg/alunos/mariopedroso/impacto.htm>.

<sup>72</sup> Como bem salientou o insigne Desembargador SÉRGIO CAVALIERI FILHO no discurso proferido na posse da nova Administração (biênio 2007/2008).

que a Terra se movia, teve sérios problemas com o Santo Ofício. Darwin até hoje continua sendo contraditado e rejeitado por muitos<sup>77</sup>.

Não temos a pretensão de comparar o conteúdo da Resolução n. 335/2020 aos estudos de Galileu e Darwin. Deseja-se apenas ressaltar que até mesmo os maiores cientistas e pensadores sofreram críticas ácidas ao serem vanguardistas, mas, ainda assim, fizeram o conhecimento evoluir. Todavia, a despeito de críticas ou questionamentos sérios e embasados, temos a plena convicção de que se trata de válida iniciativa, fruto de esforços para melhorar um sistema engessado e dar certa operacionalidade à “*máquina administrativa*”, com a implantação de um inovador modelo de gestão e uma política pública que se pretende consolidar.

A história também ensina que entre os acertos, encontram-se inúmeros erros. O Universo, por exemplo, ao contrário do que afirmou Wallis Rudjkieff, não é um corpo em putrefação. Mas, sem o erro, e o tempo para errar, o acerto não se faz e o progresso não ocorre. No momento, precisamos avançar, ainda que correndo o risco de nos equivocarmos; do contrário, ficaremos eternamente estacionados no passado.

Assim, ponderando os riscos concretos da implantação da Plataforma Digital do Poder Judiciário na busca de uma gestão pautada pela eficiência, celeridade, transparência e moralidade, sustentamos que se trata de passo necessário e indispensável. Precisamos caminhar e ver aonde a estrada irá nos levar. De acordo com Fernando Pessoa “*navegar é preciso (...)*”<sup>78</sup> e, como disse Eduardo Galeano<sup>79</sup>, se a cada passo as uto-

pias mais parecem se afastar, devemos ter em mente que é para isso que elas servem: *para que nunca deixemos de caminhar!*

## Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. **Cadernos ENAP**, Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, 1997.

ANGWIN, Julia et al. Machine Bias: there is software that is used across the county to predict future criminals: and it is biased against blacks. **Proública**, 23 May 2016. Disponível em: <<https://www.propublica.org/article/machine-bias-riskassessments-in-criminal-sentencing>>. Acesso em: 5 ago. 2018.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; GABRIEL, Anderson de Paiva; PORTO, Fábio Ribeiro. Juízo 100% digital e transformação tecnológica da Justiça no século XXI: novo modelo de trabalho utiliza todo o potencial que a tecnologia pode fornecer ao Poder Judiciário. **JOTA**, 1 nov. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juiz-hermes/juizo-100-digital-e-transformacao-tecnologica-da-justica-no-seculo-xxi-01112020>. Acesso em 22 fev. 2021.

ATAIDE JUNIOR, Vicente de Paula. **O novo Juiz e a administração da justiça**. Curitiba: Juruá, 2006.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. Malheiros Editores, São Paulo, 2005.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: USP, [1972]. Edição comemorativa do centenário de nascimento do ilustre brasileiro, mandada publicar pela Reitoria da USP.

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. **Interesse Público**, Belo Horizonte, v. 3, n. 11, jul. 2001. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/30918>. Acesso em: 15 fev. 2012.

BRANCO, José Denilson. O País dos paradoxos: tem os juízes mais produtivos do mundo, mas um Judiciário dos mais morosos e assoberbados. **Estadão**, São Paulo, 9 set. 2014. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/o-pais-dos-paradoxos-tem-os-juizes-mais-produtivos-do-mundo-mas-um-judiciario-dos-mais-morosos-e-assoberbados/>. Acesso em: 4 mar 2021.

*nando Birri-. Me acerco dos pasos, ella se aleja dos pasos. Camino diez pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. Por mucho que yo camine, nunca la alcanzaré. ¿Para qué sirve la utopia? Para eso sirve: para caminhar!*

<sup>77</sup> Cf. [https://istoe.com.br/129045\\_CHARLES+DARWIN+ESTAVA+ERRADO/](https://istoe.com.br/129045_CHARLES+DARWIN+ESTAVA+ERRADO/)

<sup>78</sup> Navegar é preciso - FERNANDO PESSOA “Navegadores antigos tinham uma frase gloriosa: “*Navegar é preciso; viver não é preciso*”. Quero para mim o espírito [d]esta frase, transformada a forma para a casar como eu sou: *Viver não é necessário; o que é necessário é criar*. Não conto gozar a minha vida; nem em gozá-la penso. Só quero torná-la grande, ainda que para isso tenha de ser o meu corpo e a (minha alma) a lenha desse fogo. Só quero torná-la de toda a humanidade; ainda que para isso tenha de a perder como minha. Cada vez mais assim penso. Cada vez mais ponho da essência anímica do meu sangue o propósito impessoal de engrandecer a pátria e contribuir para a evolução da humanidade. É a forma que em mim tomou o misticismo da nossa Raça.” (PESSOA, Fernando. *Obra poética*. Organização de Maria Aliete Galhoz. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2004, p. 841) Em uma releitura cantada de FERNANDO PESSOA, o grupo musical O RAPPÀ na música *Mar de Gente* deixou consignado que “Esperança verdades de criança Um momento bom Como lembrança Navegar é preciso Se não a rotina te cansa”. Devemos aproveitar o momento, principalmente em decorrência das evoluções ocorridas durante o triste e fatídico período pandêmico para “navegar nos novos mares” da integração, cooperação, trabalho em ecossistema e entrar de vez no marketplace do Poder Judiciário: CNJ store ou a JUD store inaugurada pela PDPJ.

<sup>79</sup> “A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar” (GALEANO, Eduardo. *Palabras Andantes*. Madri: Siglo XXI, 2003). No original “*Ella está en el horizonte -dice Fer-*

- BRECHT, Bertolt. **Escritos sobre el teatro**. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1970. 3 vols.
- BRYSON, John M. **Strategic planning for public and nonprofit organizations**. San Francisco: Jossey-Bass, 1995.
- CALABRESI, Guido e BOBBITT, Philip. **Tragic choices**. New York: W. W. Norton & Company, 1978.
- CAMPOS, A. G. **Sistemas de justiça no Brasil: problemas de equidade e efetividade**. Brasília: Ipea, 2008. (Texto para Discussão, n. 1.328).
- CAPPELLETTI, Mauro. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: S. A. Fabris, 1988.
- CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica**. São Paulo: Makron Books, 1993.
- CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário**. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números de 2013**. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 24 fev. 2014
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019: sumário executivo**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 jul. 2019.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2020-nova-edicao-confirma-maior-productividade-do-judiciario/>. Acesso em: 4 mar. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça Pesquisa: políticas públicas do Poder Judiciário: uma análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais**. Brasília: CNJ, 2017.
- COSTA, Daniel Carnio; SALOMÃO, Luis Felipe; ARAUJO, Valter Shuenquener. Achar a curva de crescimento das ações judiciais. **O Globo**, Rio de Janeiro, 9 jun. 2020.
- CRUZ, Frank Ned Santa. Inteligência artificial no Judiciário. **Migalhas**, 28 abr. 2017. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI257996,51045-Inteligencia+artificial+no+Judiciario>. Acesso em: 28 jul. 2018.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ELIAS, Paulo Sá. Algoritmos, Inteligência Artificial e o Direito. **Conjur**, 20 nov. 2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/algoritmos-inteligencia-artificial.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2018.
- EUROPEAN judicial systems: efficiency and quality of justice. **CEPEJ**, n. 26, 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>. Acesso em: 22 jul. 2020
- FLORÃO, Marcos. A Justiça brasileira e a próxima onda de transformação digital. **Estadão**, São Paulo, 20 ago. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-justica-brasileira-e-a-proxima-onda-de-transformacao-digital/>. Acesso em: 4 mar 2021.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 14, 2007, p. 249.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Relatório de pesquisa IPEA: custo unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal**. 2011. Disponível em: [http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009\\_relatorio\\_custounitario\\_justicafederal.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/121009_relatorio_custounitario_justicafederal.pdf). Acesso em: 30 jul. 2018.
- FELONIUK, Wagner. Números do Poder Judiciário brasileiro: expansão de atuação e comparação com sistemas europeus. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 24, n. 5738, 18 mar. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72709/numeros-do-poder-judiciario-brasileiro-expansao-de-atuacao-e-comparacao-com-sistemas-europeus>. Acesso em: 22 jul. 2020.
- FLEURY, Newton Meyer. A resposta da gestão estratégica às exigências de efetividade, eficácia e eficiência no Poder Judiciário. In: FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **A reforma do Poder Judiciário no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 25-36.
- FLORÃO, Marcos. A justiça brasileira e a próxima onda de transformação digital. **Estadão**, São Paulo, 20 de agosto de 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/a-justica-brasileira-e-a-proxima-onda-de-transformacao-digital/>. Acesso em: 4 ago 2018.

- GALEANO, Eduardo. **Palabras andantes**. Madri: Siglo XXI, 2003.
- GOMES, Marcus Lívio. Perspectivas para a execução fiscal no Brasil: execução fiscal judicial x execução fiscal administrativa: qual o melhor caminho?. **CEJ**, Brasília, n. 45, p. 86-101, abr./jun. 2009. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32652-40042-1-PB.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.
- GUBERN, Romá. **El eros electrónico**. Madri: Taurus, 2000.
- HAMMERGREN, L. **Envisioning reform: conceptual and practical obstacles to improving judicial performance in Latin America**. Pensilvânia: Penn State Press, 2007.
- HOLMES, S.; SUNSTEIN, C. R. **The cost of rights: why liberty depends on taxes**. Nova Iorque: Norton, 1999.
- KOETZ, Eduardo. **Transformação digital e a justiça**. *Transformação Digital*, 22 jun. 2017. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/justica-digital/>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- LAVAREDA, Antonio; MONTENEGRO, Marcela; XAVIER, Roseane. **Estudo da imagem do Poder Judiciário**. Brasília: AMB; FGV; IPESPE, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 jul. 2020.
- LÓPEZ DE MÁNTARAS BADIA, Ramon; MEGUER GONZÁLEZ, Pedro. **Inteligência artificial**. Madrid: CSIC/Catarata, 2017.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Estudo sobre execuções fiscais no Brasil**. Disponível em: [http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes\\_fiscais.pdf](http://www.cebepej.org.br/pdf/execucoes_fiscais.pdf). Acesso em 28 jul. 2018.
- NEGÓCIOS de sucesso que faliram, ou quase, porque não inovaram. **Estadão**, São Paulo, 4 ago. 2017. Disponível em: <https://fotos.estadao.com.br/galerias/fotos-pme,negocios-de-sucesso-que-faliram-ou-quase-porque-nao-inovaram,33360>. Acesso em: 18 out. 2020.
- OLIVEIRA, José Sebastião de; CHAVENCO, Arlete Aparecida. O processo eletrônico e a efetividade dos direitos fundamentais no contexto do acesso à justiça. **Revista Jurídica - UNICURITIBA**, v.2, n.29, p. 308-325, 2012.
- ORIONE, Marcus. **Direito processual constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1998.
- OSBORNE, David; GABLER, Ted. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o governo**. Brasília: M H comunicação, 1994.
- PAIVA GABRIEL, Anderson de. Juiz Hermes e o Estado Democrático de Direito. **Jota**, Brasília, 8 mai. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juiz-hermes/juiz-hermes-e-o-estado-democratico-de-direito-08052017>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- PAIVA GABRIEL, Anderson de. PINTO, Esdras Silva. SHUENQUENER, Valter. A plataforma digital do Judiciário brasileiro e o *Mandamus*. **Jota**, Brasília, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juiz-hermes/inteligencia-artificial-poder-judiciario-23022021>. Acesso em: 27 fev. 2021.
- PAIVA GABRIEL, Anderson; PINTO, Esdras Silva. O futuro da justiça: prestação jurisdicional efetiva e em tempo razoável. In: SALOMÃO, Luís Felipe (Coord.). **Magistratura do futuro**. Rio de Janeiro: JC, 2020. p. 167-197.
- PASTOR, S. Los nuevos sistemas de organización y gestión de la Justicia: mito o realidad? In: CONFERÊNCIA SOBRE JUSTIÇA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA E NO CARIBE, 3. Quito. **Anais**. Quito: Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2003.
- PEREIRA, S. Tavares. **Processo eletrônico, software, norma tecnológica (eNorma) e o direito fundamental à transparência tecnológica: elementos para uma teoria geral do processo eletrônico**. Goiânia, GO: Amatra18, 2012. Disponível em: <http://www.amatra18.org.br/site/publicacao-181>. Acesso em: 15 jun. 2020.
- PERASSO, Valéria. O que é a 4ª revolução industrial e como ela deve afetar nossas vidas. **BBC News Brasil**, 22 out. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-37658309>. Acesso em: 3 ago. 2018.
- PESSOA, Fernando. **Obra poética**. Organização de Maria Aliete Galhoz. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2004.
- PETERSEN, Tomás M. Inteligência artificial no Judiciário: a segunda fase da transformação digital no direito. **SajDigital**, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.sajdigital.com/pesquisa-desenvolvimento/inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 28 jul. 2018.
- PORTO, Fabio Ribeiro. O impacto da utilização da Inteligência artificial no Executivo fiscal: estudo de caso do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. **Direito em Movimento**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 142-199, 1º sem. 2019.
- RIBEIRO, Gabriel Francisco. A fila andou. **Uol**, São Paulo, 15 mai. 2019. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/reportagens-es>

peciais/uber-netflix-spotify-e-mais-a-tecnologia-revolucionou-os-servicos/#page17. Acesso em: 18 out. 2020

ROSA, Alexandre Morais. Limite penal a inteligência artificial chegou chegando: magistratura 4.0. **Conjur**, 13 jul. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jul-13/limite-penal-inteligencia-artificial-chegou-chegando-magistratura-40>. Acesso em: 4 ago. 2018.

SANTOS, Boaventura S. **Os actos e os tempos dos juizes**: contributos para a construção de indicadores da distribuição processual nos Juízos cíveis. Coimbra: Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, 2005.

SARAVIA, Enrique. Introdução à Teoria da **Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SCHAWB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SLAIBI FILHO, Nagib. Administração Judiciária e organização judiciária. **Banco do Conhecimento**, 16 jul. 2008. Disponível em: [http://www.tjrj.jus.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=e72e40ca-31d9-4cea-8ca-6-b155a0e7c6ab&groupId=10136](http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=e72e40ca-31d9-4cea-8ca-6-b155a0e7c6ab&groupId=10136). Acesso em: 27 fev. 2021.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. São Paulo: Atlas, 1990.

TERBORGH, George. **The automation hysteria**. New York: Norton&Company, 1965.

TIMM, L. B. *et al.* **Causas da morosidade na justiça brasileira**. Brasília: CNJ, 2010.

VIANNA, Luiz Werneck Vianna; CARVALHO; Maria Alice Rezende de; BURGOS, Marcelo Baumann. **Quem somos**: a magistratura que queremos. Brasília: AMB, 2018. Disponível em: [https://www.amb.com.br/wpcontent/uploads/2019/02/Pesquisa\\_completa.pdf](https://www.amb.com.br/wpcontent/uploads/2019/02/Pesquisa_completa.pdf). Acesso em: 22 jul. 2020.

VIDIGAL, Edson Carvalho. A Justiça que queremos. **Justiça & Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 48, p. 14-17, jul. 2004.

#### **Anderson de Paiva Gabriel**

Doutorando e Mestre em Direito Processual pela UERJ. Pesquisador visitante na Berkeley Law School. Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ. Juiz de Direito do TJRJ. Atuou como Delegado de Polícia. Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ e especialização em Direito Público e Privado pelo ISMP, em Direito Constitucional pela UNESA e em Gestão em Segurança Pública pela UNISUL. Professor de Direito Processual Penal da EMERJ e da ESAJ. Integrante do Conselho Editorial da Revista da Escola Nacional de Magistratura e da Revista da EMERJ. Integra o Comitê Gestor de Proteção de Dados Pessoais do TJRJ e integrou o Comitê Gestor de Segurança da Informação. Membro do IBDP e do FONAJUC. Membro honorário do Conselho da Humanities and Social Sciences Association da University of California-Berkeley.

#### **Alexandre Libonati de Abreu**

Juiz Federal Titular da 2ª Vara Federal Criminal do Rio de Janeiro, especializada em Lavagem de Dinheiro e Crimes Financeiros. Juiz auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Formado pela UERJ, com mestrado em Direito Comparado pela Cumberland School of Law (EUA). Exerceu os cargos de Procurador do Estado de São Paulo, Procurador da Fazenda Nacional, Procurador da República, além de ter sido Conselheiro do Conselho Nacional de Arquivos – CONARQ.

#### **Fábio Ribeiro Porto**

Mestre em Direito na UERJ. Pós-Graduado em Direito Privado na UFF. Juiz de Direito. Professor Palestrante da EMERJ. Professor da Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro e do Curso de Pós-Graduação em Direito Privado da UFF. Ex-membro da Comissão Judiciária de Articulação dos Juizados Especiais do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação e Comunicação do TJRJ. Membro do Comitê Gestor de Segurança da Informação do TJRJ. Ex-Juiz Auxiliar da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Juiz Auxiliar da Presidência do TRE-RJ. Juiz Auxiliar da Presidência do TJRJ. Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça.

## A obrigatoriedade da capacitação de juízes e colaboradores em métodos alternativos de solução de conflitos: uma necessidade para o alcance de uma ordem jurídica justa

André Augusto Salvador Bezerra

Claudio Camargo dos Santos

**Resumo:** No Brasil, há prevalente desconhecimento sobre métodos alternativos de solução de conflitos por juízes e colaboradores. Sob esse quadro, o artigo objetiva apontar que o acesso à ordem jurídica justa exige capacitação em conciliação, mediação e justiça restaurativa por aqueles que exercem funções em que as Resoluções n. 125/2010 e 225/2015 do CNJ são aplicáveis. Metodologicamente, faz uso de pesquisa bibliográfica e exame de dois casos: o primeiro trata-se de homicídio ocorrido em Maringá após audiência de conciliação infrutífera, e o segundo refere-se ao caso Maria da Penha, que levou ao reconhecimento internacional da inaptidão de agentes brasileiros em lidar com determinados conflitos. O texto conclui ser necessária a obrigatoriedade de capacitação de juízes e colaboradores em todo o país onde cabíveis as mencionadas resoluções.

**Palavras-Chave:** Métodos alternativos. Solução de conflitos. Capacitação. Juízes. Colaboradores. Ordem jurídica justa.

**Abstract:** In Brazil, there is prevalent ignorance about alternative methods to conflict resolution by judges and collaborators. Under this framework, the article aims to point out that access to the just legal order requires training in conciliation, mediation and restorative justice, by those who perform functions where Resolutions No 125/2010 and 225/2015 of the CNJ are applicable. Methodologically, it uses the bibliographic research and the examination of two cases: the first, a homicide in Maringá after a fruitless conciliation hearing and the second, the Maria da Penha case that led to the international recognition of the inability of Brazilian agents to deal with certain conflicts. It concludes by the necessary mandatory training of judges and collaborators throughout the country where the aforementioned resolutions are appropriate.

**Keywords:** Alternative methods. Conflict resolution. Training. Judges. Collaborators. Fair legal order.

### 1 Introdução

Era uma sexta-feira, dia 30 de junho de 2017. Iniciava-se mais uma tarde como tantas outras nos Juizados Especiais da Comarca de Maringá, estado do Paraná, e em outras unidades judiciárias de todo o país. No 3º Juizado Especial Criminal, uma das audiências dizia respeito a um entrevero em que o noticiante reclamava que três pessoas ouviam “música com volume muito alto, com letras depravadas, com muita gritaria e algazarra, causando perturbação ao sossego dos moradores do bairro”, como expressa o termo circunstanciado anexado aos respectivos autos do procedimento (PARANÁ, 2017a). Frustrada a tentativa de composição amigável, o Ministério Público ofereceu proposta de transação penal a dois dos noticiados; para o terceiro, houve oferecimento de ação penal, porque não preenchia os requisitos legais do benefício.

O noticiante tinha a necessidade de que os noticiados lhe entendessem, partindo da compreensão de que a altura do som perturbava sua tranquilidade, assim como a dos demais vizinhos. O terceiro noticiado, denunciado, não via os fatos por esse modo. Embora não se saiba quais eram seus sentimentos e suas necessidades<sup>1</sup>, é possível

supor que essas contemplavam o desejo de não ser incomodado e de apreciar as músicas que gostava em alto som.

Na audiência preliminar, não se alcançou o acordo. “Que venha o processo, não tenho medo!”, teria assim pensado o denunciado durante a audiência? Não há como saber, afinal, no fim daquela mesma tarde, o denunciado efetuou disparos de arma de fogo contra o noticiante, que faleceu após dois dias. O atirador tomou rumo ignorado logo em seguida. O processo tangente ao homicídio, que tramita na 1ª Vara Criminal de Maringá (PARANÁ, 2017b), está suspenso com base no artigo 366 do Código de Processo Penal, pois, citado por edital, o acusado não compareceu em Juízo para se defender.

Quem trabalha no cotidiano forense de todo o Brasil, e Maringá não é exceção, sabe da dedicação de conciliadores para a solução dos litígios de forma amigável. Sabe também do trabalho de magistrados que comungam do mesmo esforço, em meio a elevado número de processos que se encontram compelidos a apreciar todos os dias e que se somam aos mais de 70 milhões de feitos que tramitam em todo o Brasil, con-

restaurativa” (ZEHR, 2008, p. 204-205). Geralmente, ofensores “[...] necessitam de apoio emocional. Muitas vezes precisam aprender a canalizar raiva e frustração de modo mais apropriado” (ZEHR, 2008, p. 204-205).

<sup>1</sup> Zehr (2008) expõe que “[...] a identificação e tratamento das necessidades dos ofensores é um elemento-chave da justiça

forme dados publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, o CNJ (2021), o órgão de controle externo do Poder Judiciário brasileiro.

O fato, porém, é que nem sempre a dedicação e o esforço são suficientes. É necessário conhecimento e preparo adequados. Daí questionar-se: no caso trágico narrado, os conciliadores teriam demonstrado outra postura em audiência e dado encaminhamento diverso, evitando o agravamento do conflito, se conhecessem mais técnicas para o momento de tentativa de acordo? Será que efetivamente conheciam o sentido da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do CNJ, que regula a conciliação e mediação, ou da Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016, do CNJ, que dispõe sobre justiça restaurativa?

O aspecto trágico do caso narrado, por seu turno, possibilita que se transcenda os limites do município paranaense. Pode-se também pensar na situação do Brasil como um todo, país que, de um lado ostenta taxa de homicídio cinco vezes superior à média global (OMS, 2018), testemunhando frequentes notícias de casos semelhantes de banalização da vida<sup>2</sup>, e, de outro lado, assiste ao Estado limitando-se, de modo geral, a oferecer respostas prevalentemente repressivas, fundadas em sentenças condenatórias criminais (ou simplesmente em decretos de prisão processual) que levam a sua população carcerária à posição de terceira maior do mundo, segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN, 2020).

Questiona-se, então: todos os conciliadores que colaboram no Judiciário brasileiro conhecem o sentido das citadas resoluções do CNJ? E outros colaboradores que atuam na linha de frente no atendimento ao público em todo o país, como mediadores, facilitadores da justiça restaurativa e servidores em geral? E juízes, como presidentes de processos que envolvem casos similares ao de Maringá?

O presente artigo objetiva apontar a necessidade de capacitação de juízes e colaboradores (conciliadores, mediadores, facilitadores da justiça restaurativa e servidores em geral) em métodos alternativos na solução de conflitos, tratados nas resoluções do CNJ mencionadas como instrumentos

<sup>2</sup> O caso de Maringá ilustra os problemas introdutoriamente inseridos, mas pode ser somado a muitos outros, inclusive na mesma região sul brasileira. A título de exemplificação, no ano de 2018, em Curitiba, uma briga de vizinhos motivada por som alto acabou em homicídio e o autor do fato será levado a julgamento perante o Tribunal do Júri (PEREIRA, 2019). Em Porto Alegre, em 2020, caso idêntico ocorreu: o som alto resultou em briga e homicídio (RBS TV, 2020).

necessários para que o Poder Judiciário garanta o que Kazuo Watanabe (2019) define como direito à ordem jurídica justa. Mencionam-se, especificamente, juízes e colaboradores que exercem suas funções em unidades que apreciam conflitos cuja natureza permite a aplicação das mesmas resoluções, tais como os Juizados Especiais, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), as Varas Cíveis, as Varas de Violência Doméstica e as Varas de Família.

Parte-se da hipótese de que, sob a predominância de uma verdadeira cultura brasileira do litígio apta a ensejar efeitos de notável gravidade, como o sucedido em Maringá, a capacitação em conciliação, mediação e justiça restaurativa não pode ser apresentada como mera opção a magistrados e colaboradores que atuam em postos de trabalho passíveis de aplicação das Resoluções CNJ n. 125/2010 e 225/2016, mas como um dever funcional.

A grave consequência do caso narrado, por si só, evidencia a relevância da presente análise. É certo que estudos brasileiros acerca de formas alternativas de resolução de conflito não configuram novidade, lembrando-se de que se faz aqui uso da ideia de ordem jurídica justa de Watanabe, uma antiga, mas sempre atual, referência no tema, da mesma forma que estudos, também do Brasil, que abrangem a temática da capacitação de agentes do Poder Judiciário, efetuados, inclusive, por membros da magistratura citados ao longo do texto, como Bacellar e Lagrasta.

Esta análise, contudo, *inova*, primeiramente, ao se basear em *casos concretos* (veja-se o homicídio relatado, que não é o único caso objeto de menção ao longo do texto), aproximando-se, em tal ponto, das pesquisas empíricas em direito<sup>3</sup>. E, em segundo lugar, ao destacar a questão do caráter *obrigatório de uma ampla capacitação*, não apenas de colaboradores, mas também de juízes em diversas espécies de unidades judiciárias do país, o que nem sempre é considerado em estudos que focam o aprimoramento profissional de agentes estatais.

O texto é dividido em oito seções, contando com esta introdutória. Nas duas seções seguintes, relata-se o contraste entre um ambiente cultural, que faz prevalecer a lógica do conflito vivido no cotidiano forense em praticamente todo o Brasil, e o ambiente normativo, fundado no princípio do acesso à

<sup>3</sup> A pesquisa empírica em direito “[...] remete a uma maneira de apreender o direito que passa pela coleta e análise sistemáticas de dados da realidade (SÁ E SILVA, 2016, p. 27).



ordem jurídica justa e na consequente disponibilidade aos cidadãos de diversas possibilidades de solução de litígios. Na quarta seção, sustenta-se a necessidade de uma nova política judiciária que capacite juízes e colaboradores a atuarem de modo a superar a lógica conflitiva prevalente. Na quinta seção, o texto traz à lembrança o caso Maria da Penha, quando, por decisão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), foi declarada a imprescindibilidade de o Poder Judiciário brasileiro capacitar melhor seus agentes para determinadas espécies de litígios. Na sexta e na sétima seções, alcança-se a questão da obrigatoriedade da capacitação em todo o país, independentemente da dimensão e localização da Comarca. Na oitava seção, o estudo apresenta suas conclusões.

## 2 O protagonismo da insuficiente sentença: o problema cultural

O desenvolvimento do texto tem início no caso citado na introdução, referente a um problema de vizinhança que acabou sendo levado ao Poder Judiciário. Não tendo havido acordo, o Ministério Público ofereceu proposta de transação penal dois dos supostos infratores e ação penal contra outro.

O homicídio praticado em momento posterior à audiência não deixa dúvida de que as medidas oferecidas no âmbito da persecução penal como resposta do Estado ao fato não solucionaram o problema de fundo. O ajuizamento de ação penal nada resolveu.

Pode-se, entretanto, ir além daquilo que efetivamente ocorreu para se conceber situações não sucedidas. Trata-se de etapa necessária para o avanço das reflexões propostas.

Imagine-se, por exemplo, que o autor do homicídio compareça ao processo e, observados os ditames do devido processo legal, venha a ser condenado à pena de reclusão em decisão final definitiva. A partir daí, será apenas mais um dentre os milhares de encarcerados inseridos no sistema prisional brasileiro, definido por relatoria das Organização das Nações Unidas (ONU) como um sistema “[...] cruel, desumano e degradante” (JUSTIÇA GLOBAL, 2016, online).

Concomitantemente a tais violações sofridas pelo preso, haverá ainda o dano irreparável da morte de uma pessoa decorrente de entrevero que poderia ter sido solucionado mediante o diálogo franco e aberto en-

tre os envolvidos. A punição do responsável não devolverá a vida à vítima, o bem maior garantido no caput do artigo 5º da Constituição Federal.

Há mais a se conceber. Imagine-se que o entrevero não tivesse gerado um homicídio e fosse levado ao Poder Judiciário no âmbito do processo civil, a partir da discussão de violação à norma reguladora do direito de vizinhança (artigo 1.277 do Código Civil). Uma resposta estatal coercitiva ao litígio (indenização, por exemplo) poderia igualmente não ser suficiente. Pelo contrário, por impor sanção a um dos litigantes, sob a tradicional lógica processual de haver uma parte vencedora e uma outra vencida, possivelmente incitaria novos conflitos entre pessoas que, no plano fático, continuariam vizinhas umas das outras.

Tais situações trazem à recordação uma circunstância mascarada quando se procede a análises acríicas no âmbito da processualística: a sentença judicial encerra necessariamente apenas a lide processual. Todavia, semelhantemente a outras medidas impositivas estatais (como, no caso, a inserção ao processo penal via oferecimento de denúncia), pode não encerrar a lide real, isto é, o conflito verdadeiramente existente a partir de interesses legítimos dos envolvidos, muitas vezes provocado por fatores sociais que nem sequer são levados aos processos.

Daí a afirmação:

A sentença se limita a solucionar parcela do conflito levada a juízo (controvérsia jurídica), que se encontra na inicial e na contestação, e que reflete as posições das partes, transmitidas através de um terceiro, que é o advogado. Mas não soluciona a lide sociológica, a controvérsia social, que reflete os verdadeiros interesses e necessidades das partes, e que se encontra encoberta pela lide jurídica, como a base de um iceberg [...]. (LAGRASTA, 2020b, p. 188).

A despeito dessa insuficiência, tem-se apontado que, desde os primeiros anos de ensinamento nos cursos jurídicos<sup>4</sup> até o aprendizado cotidiano da prática dos processos, o operador do direito brasileiro é formado sob o pensamento de ser a sentença o exclusivo ato apto ao encerramento do conflito. Tal pensamento termina por influir nas condutas processuais dos próprios jurisdicionados, destituídos de conhecimentos jurídicos, mas influenciados por aqueles que processualmente lhes representam ou

<sup>4</sup> Segundo Watanabe (2019), a academia forja alunos voltados à atuação litigiosa, não consensual.

pelos próprios agentes do Poder Judiciário que lhes atendem diretamente.

Parece pouco importar como viveram os envolvidos antes da decisão judicial ou de que forma viverão depois de prolatada. O que importa, aparentemente, é o ato estatal de decidir. Como se por um passe de mágica, o decreto da extinção do processo solucionasse e pacificasse tudo que aparecesse como litigioso.

Essa situação prevalente é sintetizada por Watanabe (2019, p. 113) pela expressão *cultura da sentença ou cultura do litígio*, “[...] a mentalidade predominante entre os profissionais do direito e também entre os próprios destinatários dos serviços de solução consensual de litígios”. Como *cultura*, trata-se de um verdadeiro *hábito arraigado socialmente* entre participantes do dia a dia forense que, ainda que involuntariamente (daí o *hábito social*), normalmente atuam sob a lógica da adversidade, prolongando litígios à espera (muitas vezes longa) do pronunciamento final do Estado-Juiz. A solução dos reais interesses em litígio termina por ser colocada em um patamar inferior à relevância da ordem coercitiva contida na decisão judicial<sup>5</sup>.

O homicídio ocorrido em Maringá, após a não exitosa audiência de conciliação, pode ter configurado um efeito trágico de todo esse quadro verdadeiramente cultural. Vizinhos que se envolveram em um entrevero aparentemente banal, não se conciliando quando chamados ao processo pelo Estado, mas que, na realidade da vida, continuaram vizinhos. Até um deles eliminar a vida do outro.

### 3 O acesso à ordem jurídica justa

É preciso saber, por outro lado, que a adoção da lógica conflitiva não encontra amparo no sistema jurídico brasileiro. A aplicação do princípio do acesso à Justiça, estampado no artigo 5º, inciso XXXV do documento constitucional, de forma conjunta com outros dispositivos a seguir citados, indica caminhos alternativos a serem tomados pelo Poder Judiciário quando da apreciação de toda espécie de lesão ou ameaça de lesão levada a seu conhecimento.

<sup>5</sup> Trata-se de circunstância que se reflete, inclusive, na divulgação de dados oficiais acerca do Poder Judiciário. Nesse sentido, o Relatório Justiça em Números (CNJ, 2020), a despeito de detalhar as mais diversas informações referentes à produtividade da atividade judicial do país, é destituído da compilação de dados anuais de mediação ou de acordo pela via da justiça restaurativa.

Nesse sentido, a própria Constituição Federal estabelece que a República Federativa do Brasil tem por um de seus fundamentos “a dignidade da pessoa humana” (artigo 1º, inciso III). Além disso, estipula que o Estado brasileiro tem por objetivos “construir uma sociedade livre, justa e solidária” e “promover o bem de todos” (artigo 3º, incisos I e IV). Por sua vez, o artigo 4º, inciso VII, preconiza que, em suas relações internacionais, o Brasil deve se pautar pelo princípio da “solução pacífica de conflitos”, autorizando o intérprete a concluir que, no âmbito interno, a busca pela construção da paz é um princípio a dar sustento ao arcabouço jurídico.

Normas infraconstitucionais também fornecem elementos que apontam para a mesma lógica da dignidade dos litigantes, solidariedade e não conflitualidade. Trata-se de normas dotadas de caráter integrador ao texto da Constituição, desenvolvendo-o, complementando-o e, ao final, procedendo a “[...] uma escolha valorativa dentro dos limites impostos pelas possibilidades semânticas do enunciado constitucional” (BARROSO, 2009, p. 132).

Nesse sentido, tem-se a anteriormente mencionada Resolução n. 125/2010 do CNJ, ato administrativo normativo que foi criado com o escopo de promover “[...] ações de incentivo à autocomposição de litígios e à pacificação social por meio da conciliação e da mediação” (artigo 4º, caput)<sup>6</sup>. Para proporcionar concretude a tal fim, o seu artigo 8º, com redação dada pela Emenda n. 2, de 8 de março de 2016, criou os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Centros ou CEJUSCs), as “[...] unidades do Poder Judiciário, preferencialmente responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão”.

Ainda em sede administrativa, há a também mencionada Resolução n. 225/2015 do CNJ. Tal documento instituiu no Brasil a justiça restaurativa, por meio da qual se concede às partes em conflito, mediante o trabalho de terceiros facilitadores, a oportunidade de dialogarem sobre o objeto do lití-

<sup>6</sup> Para os fins deste trabalho, é suficiente mencionar que, na conciliação, o terceiro conciliador pode sugerir às partes caminhos para a solução do problema, ao passo que, na mediação, o terceiro mediador deve se abster de indicar soluções, limitando-se a auxiliar as próprias partes a buscarem uma saída. Todavia, importante acrescentar que “[...] a importância da distinção entre conciliação e mediação é mais doutrinária e acadêmica, do que prática, pois se trata de dois procedimentos destinados ao mesmo fim, a solução do conflito, e pelo mesmo meio, a aproximação da vontade das partes, ambas com a intermediação de um terceiro, o conciliador ou o mediador, podendo ser usadas em conjunto ou separadamente” (LAGRASTA, 2020a, p. 113-114).

gio e construir as soluções adequadas a todos os envolvidos. E assim o é para que as divergências sejam tratadas em suas raízes, transpondo-se os limites daquilo que é oficialmente noticiado nos processos.

Em semelhante esforço, um novo contexto legislativo, o Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015) estipulou que o Estado deve promover, “sempre que possível, a solução consensual dos conflitos” (artigo 3º, § 3º), tratando, para isso, a audiência de mediação ou conciliação como atos, em regra, imprescindíveis ao processo (artigo 334). Por fim, tem-se a promulgação da Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015, que regulou a mediação entre particulares e cuidou, de modo até então pioneiro, da auto-composição de lides no âmbito da Administração Pública.

Como Poder inserido no Estado de Direito, submetendo-se às normas em vigor, deve o Judiciário atentar-se à lógica de apuração de lides delineada por todos os dispositivos constitucionais, administrativos e legais mencionados anteriormente. Devem, portanto, os respectivos agentes, sobretudo os que exercem funções na linha de frente no atendimento ao público, oferecer ao jurisdicionado alternativas consensuais para o término do conflito apresentado, de modo a oportunizar o diálogo franco e aberto entre os litigantes, a exposição sincera dos reais interesses em jogo baseados nos direitos em vigor e a escuta das necessidades que muitas vezes não cabem nos limites da escrita de petições ou de documentos com estas anexados. Devem tais agentes, portanto, não se limitar a oferecer, como única opção, a ordem emanada em sentença.

Tudo isso para que a atividade judicial, ao final, produza “[...] resultados que sejam individualmente e socialmente justos” (CAPPELETTI; GARTH, 1988, p. 8), alcançando o que Watanabe (2019) denomina de *ordem jurídica justa*:

- a) o direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa;
- b) são dados elementares desse direito: 1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente e a cargo de especialistas e orientada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do País; 2) direito de acesso à Justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem ju-

rídica justa; 3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; 4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características” (WATANABE, 2019, p. 10).

Eis o sentido a ser proporcionado ao direito de acesso à Justiça: a possibilidade de busca pelo Poder Judiciário para o alcance de soluções justas, assim se realizando por instrumentos processuais amplos e libertos de obstáculos impostos por fórmulas rígidas. Instrumentos, como o próprio nome diz, não são fins em si mesmos, mas adequados à especificidade de cada caso — como a conciliação, a mediação e a justiça restaurativa, regrados por resoluções do CNJ —, a serem utilizados prontamente por juízes e colaboradores quando procurados pelos envolvidos em conflitos.

O acesso à Justiça, em suma, supera a mera possibilidade de se bater à porta do Poder Judiciário para a obtenção de uma sentença supostamente redentora de direitos violados. Na verdade, conforme previsto no sistema brasileiro, trata-se da possibilidade de contar com o auxílio do Poder Judiciário para a obtenção de diversas alternativas de resolução de conflitos, aptas ao alcance de um resultado que realmente atenda a expectativas fundadas no direito em vigor.

#### 4 A capacitação de colaboradores e de juízes

Pouco adianta a consagração do acesso à Justiça como instrumento à ordem jurídica justa se o problema cultural da resolução dos conflitos exclusivamente por medidas judiciais coercitivas perdurar. Impõem-se novas práticas que rompam com a prevalência da cultura da sentença:

A realidade atual, a partir da Resolução 125, das inovações do CPC e das trazidas pela lei de mediação, obriga a que todos os profissionais operadores do Direito revejam sua posição adversarial, litigiosa e exclusivista. São as leis que recomendam, na atualidade, que todos os profissionais do direito tenham uma atuação com foco na solução efetiva dos conflitos, na coordenação dos interesses privados e na pacificação social, dentro ou fora do Poder Judiciário (BACELLAR, 2013, p. 213).

Lembra-se aqui, mais uma vez, do caso do homicídio de Maringá, relatado na introdução. Conforme refletido alhures, se os conciliadores tivessem recebido orientações mais precisas e aprofundadas sobre

os diversos métodos de solução pacífica de conflitos existentes no ordenamento jurídico, poderia ter havido outro desfecho. Poderia, ao menos, ter ocorrido um resultado não transformado em um dano irreversível.

Isso não é tudo. A gravidade do caso instiga o pesquisador a ir além ao efetivamente sabido. É possível supor, por exemplo, que o Poder Judiciário tenha se tornado passível de aversão pelos membros da comunidade em que a vítima residia. Afinal, o direito à vida desta foi extirpado após não se lograr êxito em composição amigável tentada em audiência conciliatória realizada perante a atividade judicial.

Justa ou não, essa é uma impressão socialmente apurada acerca do Poder Judiciário, não objeto de confiança por cerca de 48% da população brasileira, conforme pesquisa publicada pela Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2019). Diante de tantos casos semelhantes ao homicídio narrado na introdução, a atividade de juízes e colaboradores torna-se, assim, aparentemente inábil em solucionar conflitos a contento, incapaz de prestar serviço de qualidade bem como inapta em se mostrar célere, efetiva e eficaz.

De todo esse quadro, exsurge, na literatura especializada sobre o tema, a preocupação com o problema da capacitação de juízes e colaboradores nas unidades judiciárias onde as Resoluções n. 125/2010 e 225/2016 do CNJ são aplicáveis. Vezzulla (2013, p. 82), por exemplo, acentua que a capacitação é fundamental para que seja suprida a insuficiência no número de mediadores no Brasil. Faleck e Tartuce (2014, p. 15), não diferentemente, salientam que é importante que o mediador exerça suas funções para “[...] possibilitar abordagens produtivas na comunicação entre os envolvidos na disputa”, o que exige conhecimento do método. Lagrasta (2020a, p. 73), por seu turno, foca o treinamento de juízes e serventuários da justiça especificamente do CEJUSC, assinalando que:

A capacitação específica de juízes e serventuários da justiça para atuarem no CEJUSC é indispensável, pois o sucesso do mesmo depende da correta explicação em relação aos métodos de solução de conflitos disponíveis (judicial e extrajudiciais: conciliação e mediação), o que possibilitará a escolha do mais adequado pelas partes<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Inspira o exemplo da Comarca de Jundiá, São Paulo, na qual o índice de acordo no Cejusc se elevou a partir do momento em que conciliadores e mediadores foram “capacitados adequadamente” (LAGRASTA, 2020b, p. 188).

No tocante aos juízes, pode-se eventualmente indagar o porquê da necessidade de fazerem cursos de capacitação, levando-se em consideração que, normalmente, são os colaboradores que conduzem os procedimentos de solução alternativa dos conflitos. Há de se lembrar, entretanto, que magistrados são gestores de suas unidades e precisam ter amplo conhecimento do que ocorre nos processos que são de sua competência. Devem também saber, pelo mesmo fundamento, as formas pelas quais as respectivas equipes tratam da solução dos conflitos. Isso sem esquecer que, durante o trâmite de uma relação processual, podem, a qualquer momento, chamar as partes para uma composição, “[...] sempre tendo em vista a pacificação social” (LAGRASTA, 2020a, p. 72).

Não se mostra razoável supor que um magistrado esteja capacitado apenas lendo manuais jurídicos ou artigos de lei, sem vivenciar o que significa os métodos que sua equipe aplicará ou, ainda, sem se apropriar das metodologias existentes. “Ninguém valoriza o que não conhece” (BACELLAR, 2020, p. 211).

É preciso, justamente, capacitar para conhecer. Capacitar aqueles que realizam atendimento diretamente aos cidadãos no Poder Judiciário: colaboradores e, reiteradamente, também juízes. Isso como pressuposto necessário para se romper com a lógica adversarial, evitando-se que todas as normas anteriormente mencionadas e que proporcionam formato à ordem jurídica justa sejam transformadas em simples promessas destituídas de eficácia.

## 5 A deficiente capacitação constatada pela CIDH

Neste estágio da exposição é preciso pontuar que a dificuldade de agentes do Poder Judiciário para lidar com determinadas espécies de conflitos foi, em passado relativamente recente, expressamente reconhecida em decisão proferida por organismo internacional. Advindo de discussão de violência doméstica contra mulheres, tal ato decisório fornece importante base na argumentação, ora realizada, em torno da necessidade de capacitação para juízes e colaboradores.

Trata-se do *Caso Maria da Penha*, levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em agosto de 1988, pela própria Maria da Penha Maia Fernandes, vítima de tentativa de homicídio e agressões

físicas perpetradas pelo seu ex-marido em maio e junho de 1983. A denúncia formulada foi fundada em uma alegada omissão do Estado brasileiro em proporcionar resposta adequada ao agressor em tempo razoável.

Em abril de 2001, após ouvir o Estado e colher as provas acerca de todo o narrado, a CIDH concluiu que o Brasil revelou incapacidade de organizar sua estrutura na garantia de direitos (CIDH, 2001, item 44, *on-line*). Entendeu ainda que tal inaptidão não se resumiu em apurar e julgar as agressões contra a própria Maria da Penha, havendo, na realidade, “uma pauta sistemática. Trata-se de uma tolerância de todo o sistema, que não faz senão perpetuar as raízes e fatores psicológicos, sociais e históricos que mantêm e alimentam a violência contra a mulher” (CIDH, 2001, item 55, *on-line*). Entendeu, por fim, que “essa falta de efetividade judicial geral e discriminatória cria o ambiente propício à violência doméstica contra a mulher, não havendo evidência socialmente percebida da vontade e efetividade do Estado como representante da sociedade, para punir esses atos” (CIDH, 2001, item 56, *on-line*).

Diante dessas conclusões, a entidade recomendou ao Estado brasileiro, entre outras providências, a tomada de “medidas de capacitação e sensibilização dos funcionários judiciais e policiais especializados para que compreendam a importância de não tolerar a violência doméstica” (CIDH, 2001, item 61, 4, d, *on-line*). Em outras palavras, concluiu-se que, em meio a diversos fatores que fazem perdurar elevados índices de violência doméstica contra mulheres, está uma deficiência na formação dos agentes do Poder Judiciário brasileiro (“funcionários judiciais”).

Repare-se que esse caso diz respeito a uma violência oriunda das relações privadas, tal como no mencionado homicídio de Maringá. Além disso, de forma semelhante ao narrado de início, no caso Maria da Penha não houve uma resposta adequada do Poder Judiciário à vítima. Por fim, a constatação oriunda de uma entidade internacional, foi semelhante ao afirmado quando se fez menção ao caso maringense: é necessário capacitar agentes da atividade judicial para a melhoria no tratamento de certos conflitos que, se não solucionados adequadamente, podem surtir consequências de notável gravidade.

## 6 A obrigatoriedade da capacitação: colaboradores e juízes

É justamente o problema da gravidade dos efeitos da capacitação insuficiente que deve pautar as ações realizáveis pelos gestores de políticas judiciárias, sobretudo em relação a unidades passíveis de aplicação das Resoluções n. 125/2010 e 225/2016 do CNJ. Tem-se aqui a presença de uma daquelas situações em que as advertências de Luiza Figueiredo (2014) se revelam aplicáveis:

É preciso, ademais, superar o imediatismo de ações paliativas, embora impactantes, para se investir em soluções definitivas, que não se obtém em curto prazo. [...] Produzem números, reduzem gargalos e geram produtos quantitativos muito atraentes para os mais simplistas e inconsultos. Mas é preciso resolver as questões de fundo (FIGUEIREDO, 2014, p. 164).

Em tais termos, voltando ao objeto de estudo, resolver a questão de fundo não significa simplesmente disponibilizar cursos de capacitação destinados a agentes que eventualmente tenham interesse em adquirir novos conhecimentos. Tribunais e CNJ devem ir além. Devem *compelir* juízes e colaboradores a se capacitarem, tratando a melhoria na formação como um verdadeiro *dever funcional*.

A seguinte passagem pode auxiliar melhor a compreensão dessa conclusão:

Os jurisdicionados têm, hoje, o direito ao oferecimento pelo Estado de todos os métodos adequados à solução de suas controvérsias, e não apenas ao tradicional método adjudicatório. A esse direito corresponde a obrigação do Estado de organizar e oferecer todos esses serviços, inclusive os chamados métodos alternativos de solução amigável de conflitos (WATANABE, 2019, p. 110-111).

Como se vê, é direito dos jurisdicionados solucionarem seus conflitos por métodos que entenderem mais adequados. Os Tribunais, conseqüentemente, “[...] têm a obrigação de oferecer esses serviços, prestados com qualidade e por pessoas devidamente capacitadas e treinadas” (WATANABE, 2019, p. 110).

Se existe tal obrigação, impõem-se cursos obrigatórios a juízes e colaboradores. A qualificação não pode ficar à espera da espontaneidade de tais agentes, ainda mais quando se leva em consideração o ambiente vivido no Brasil, onde, importante repetir, desde os primeiros anos do ensino jurídico prevalece a transmissão de conheci-

mento baseada na cultura do litígio. O dever estatal, via Estado-Juiz, de oferecer serviço jurisdicional eficaz, isto é, apto a alcançar a ordem jurídica justa, implica no dever dos respectivos agentes em se aperfeiçoar profissionalmente.

Somente havendo o tratamento da capacitação como direito do jurisdicionado e dever do agente do Poder Judiciário é que se garantirá que juízes e colaboradores terão ciência dos diversos métodos auto-compositivos existentes e das melhores formas de aplicá-los no dia a dia profissional. E mais: somente assim é que se poderá esperar que tais agentes aperfeiçoem as práticas atualmente existentes, proporcionando novas nuances e desenvolvendo outros instrumentos além dos que atualmente estão previstos em diplomas normativos.

Nesse sentido, em estudo sobre o histórico da mediação e como essa ganhou corpo nos Estados Unidos da América, percebeu-se que o Brasil está “[...] delineando seus *primeiros passos* para a ‘tropicalização’ dos conceitos, princípios e proposições da teoria estrangeira, rumo à pragmática resolução de suas próprias disputas nacionais” (FALECK; TARTUCE, 2014, p. 10). O acesso à Justiça como instrumento de alcance da ordem jurídica justa impõe que esses primeiros passos progridam para a consolidação de novas práticas judicialmente eficazes.

De certo, é possível ser criativo e adequar institutos estrangeiros exitosos à realidade brasileira. Para isso, é preciso persistir a fim de tornar a capacitação obrigatória aos que estão na linha de frente de atendimento ao público, mesmo perante toda uma cultura adversa que prioriza a sentença sobre a efetiva satisfação dos direitos das partes. Essa é a forma possível para que se avance com sucesso e, conseqüentemente, assegure-se o acesso à ordem jurídica justa aos cidadãos, à luz dos ditames constitucionais, legais e administrativos mencionados alhures.

Lembre-se, por fim, o poder regulamentar, atribuído ao CNJ pelo artigo 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição Federal e legitimado por entendimento solidificado pelo Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 2006)<sup>8</sup>. A obrigatoriedade de capacitação, na forma ora sustentada, pode vir, desse modo, estabelecida pela elaboração de nova norma, provida de caráter integrador ao sentido

<sup>8</sup> Tal entendimento foi manifestado por ocasião da confirmação, pelo plenário da Corte, da constitucionalidade da Resolução n° 7 de 18 de outubro de 2005 do CNJ, que proíbe a contratação de parentes no Poder Judiciário.

constitucional do acesso à Justiça, a vincular todos os Tribunais do país.

Assim determinando, estará o CNJ, no exercício de sua atividade de controle externo sobre o Poder Judiciário, mostrando real preocupação com a qualidade do serviço público de prestação jurisdicional, para além da mera produtividade. Afinal, consoante se tem apontado, em meio aos mais de 70 milhões de processos que tramitam no Brasil, relatados pelo próprio órgão (CNJ, 2020), é “[...] sumamente necessário que se produza uma passagem da preocupação pela quantidade à preocupação pela qualidade da justiça” (VEZZULLA, 2013, p. 80).

## 7 A capacitação (sem exceção) para todo o Brasil

Resta uma observação complementar, necessária antes de se encerrar a presente explanação. Diz respeito à extensão geográfica e a supostas situações excepcionais à disponibilização de formas alternativas de soluções de litígios, a merecerem reflexão a partir de dois dispositivos.

O primeiro, o § 1º do artigo 334 do Código de Processo Civil, assim redigido: “O conciliador ou mediador, onde houver, atuará necessariamente na audiência de conciliação ou de mediação, observando o disposto neste Código, bem como as disposições da lei de organização judiciária”. A expressão “onde houver” pode levar o intérprete à precipitada conclusão de ter o legislador autorizado os Tribunais obstem que inúmeras pessoas, país afora, tenham acesso a todas as formas de resolução de conflito, por inexistir, nas Comarcas em que vivem, pessoas que sejam preparadas para conduzir a conciliação ou a mediação. Aparentemente, envia-se o seguinte recado à população: os moradores de municípios menos habitados ou mais distantes não necessitam de conciliação ou mediação como as pessoas que residem em centros urbanos maiores e centrais.

O segundo dispositivo é o artigo 8º, § 4º, da Resolução n. 125/2010 do CNJ, assim redigido: “Nos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça, é facultativa a implantação de Centros onde exista um juízo, juizado, vara ou subseção, desde que atendidos por *centro regional* ou itinerante, nos termos do § 3º deste artigo”. Os Tribunais teriam, então, a mera faculdade de instalar um CEJUSC onde exista juízo de vara única, “[...] desde que tais locais sejam atendidos

por ‘centro regional ou itinerante’”, sem haver maiores detalhes sobre o funcionamento destes (LAGRASTA, 2020b, p. 193). Mais uma vez, aparentemente, tem-se o seguinte recado destinado a cada brasileiro: quem mora em Comarcas menores ou distantes não necessita da modalidade dos serviços prestados pelo CEJUSC ou, se necessitar, terá de percorrer vários quilômetros de distância para chegar a um centro regional; ou, como outra suposta opção, poderá aguardar a data da visita de um CEJUSC itinerante em sua Comarca, no dia em que eventualmente vier a ser criado.

Para evitar interpretações e conclusões superficiais a partir dos dois dispositivos citados, uma constatação imprescindível: a capacitação obrigatória deve incidir também sobre juízes e colaboradores de Comarcas de Juízo único, por menores que sejam ou mais distantes que estejam situadas. Em não havendo conciliadores ou mediadores, conforme autorizado pelo Código de Processo Civil, a capacitação ainda assim garantirá agentes locais, do Poder Judiciário, aptos a um atendimento adequado ao jurisdicionado. Mesmo não havendo CEJUSC, consoante autorizado pela Resolução n. 125/2010 do CNJ, a capacitação também garantirá que a Vara única seja formada por pessoal habilitado para oferecer ao público as alternativas cabíveis a resoluções de lides.

Não há como se considerar garantido o acesso à ordem jurídica justa ao cidadão que necessita deslocar-se a local longínquo para ter seu litígio solucionado na forma mais apropriada. A formação e o preparo de juízes e colaboradores em Comarcas menores e distantes podem suprir as ausências autorizadas pelas normas em exame. Formação e preparo, diga-se de passagem, a serem tratadas pelo CNJ e Tribunais, não como uma faculdade desses agentes, mas na forma de dever funcional.

Para além do acesso à ordem jurídica justa, é preciso também que o intérprete se atenha à consagração da redução das desigualdades como um dos objetivos do Estado brasileiro, conforme o artigo 3º, III, da Constituição Federal. As autorizações normativas à ausência de conciliador, mediador ou de CEJUSC referidas não podem ser aplicadas de modo a aguçar ainda mais as iniquidades regionais do Brasil, país que se encontra entre os cinco mais desiguais do mundo (ONU, 2017).

Por fim, uma advertência. Há, é certo, a opção pela realização de audiências remo-

tas, o que tornaria prescindível o treinamento de juízes e colaboradores de Comarcas de Juízo único. As experiências de audiências virtuais levadas a efeito nas mais diversas áreas processuais e em todo o país, durante a pandemia causada pelo novo coronavírus (SARS CoV-2), indicariam essa possibilidade. Não se pode ignorar, contudo, que atos virtuais requerem um uso adequado da internet, o que nem sempre é possível para pessoas residentes em regiões remotas, desprovidas de recursos materiais para custear planos mensais de acesso à rede ou simplesmente desconhecedoras de recursos digitais<sup>9</sup>.

## 8 Conclusão

Em artigo publicado na década de 1980, mas atual para a realidade brasileira, Boaventura Santos (1986) aponta que de pouco valem reformas no direito processual ou no direito substantivo se não houver democratização interna nos serviços judiciários e conseqüente adoção de nova gestão de capacidade técnica. Tal circunstância, por sua vez, implica na necessidade de uma magistratura culturalmente esclarecida, equipada “[...] com conhecimentos vastos e diversificados [...]” (SANTOS, 1986, p. 32). Completando o raciocínio do autor, pode-se utilizar essa assertiva para além da magistratura, alcançando também todos os seus colaboradores, por igualmente se encontrarem na linha de frente no atendimento à população.

No decorrer do presente artigo, a partir dos questionamentos formulados em seguida à descrição de um homicídio em Maringá e dos aprendizados oriundos do conhecido caso Maria da Penha levado à CIDH, indicou-se que, no Brasil, a capacitação obrigatória de colaboradores e juízes, em soluções pacíficas de conflitos, configura uma necessidade, à luz das Resoluções n. 125/2010 e 225/2015 do CNJ. Por mais que tal órgão de controle externo venha, ano a ano, auxiliando o Poder Judiciário a se aperfeiçoar e, assim, a prestar o serviço público que lhe cabe de modo mais efetivo e eficaz, é momento de considerar a qualificação dos serviços judiciários como prioridade, inclusive em termos normativos, conforme autoriza o artigo 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição Federal. E isso não só nas Comarcas onde atualmente existe estrutura mínima, mas também naquelas mais distantes ou

<sup>9</sup> Durante referida pandemia, noticiou-se, por exemplo, que quase 40% dos alunos da rede pública no Brasil não tinham computador ou tablet para o acompanhamento de aulas remotas (OLIVEIRA, 2020).

menores em termos populacionais, compostas por Juízo único.

Mediadores, conciliadores, facilitadores da justiça restaurativa e servidores em geral capacitados ostentam maior potencial em auxiliar pessoas a harmonizarem interesses divergentes ou, pelo menos, não agravarem o conflito a ponto de colocar em risco as respectivas integridades físicas e emocionais. Juízes capacitados podem direcionar as partes para soluções das lides que, superando as meras formalidades da sentença de mérito, promovam a efetivação de direitos. Colaboradores e juízes, assim, estarão cumprindo seu dever funcional de prestar serviço público eficaz à população que procura o Poder Judiciário.

A nova política judiciária proposta neste texto foca, portanto, a qualidade da prestação jurisdicional. A disponibilização ao jurisdicionado de diversas formas de resolução de conflitos não é considerada aqui como simples meio de reduzir o elevado número de processos. Trata-se, na verdade, de um caminho para o alcance da ordem jurídica justa e, portanto, para o cumprimento da promessa constitucional de construção de sociedade livre, justa e solidária.

Não bastam juízes e colaboradores que frequentemente dedicam mais de uma dezena de horas diárias para lidar com a enorme gama de processos que têm de apreciar. É necessário juízes e colaboradores devidamente habilitados para ouvir atenciosamente os envolvidos nos conflitos e encontrar soluções que atendam, na medida do possível, às necessidades de uma sociedade desigual, como a é a brasileira, e, por isso, sedenta por seus direitos.

### Referências

BACELLAR, Roberto Portugal. **Juiz servidor, gestor e mediador**. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrado Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira, 2013.

BACELLAR, Roberto Portugal. As lições da ADR para aumentar os índices de acordo e a ressurreição da conciliação. In: LAGRAS-TA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida (Org.). **Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse: 10 anos da Resolução CNJ nº 125/2010**. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados, 2020. p. 205-223.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito**

**constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF. Pleno. **Liminar em ação Direta de Constitucionalidade nº 12 (ADC 12)**. Autor: Associação Brasileira dos Magistrados. Relator: Ministro Ayres Britto. Julgado em: 16 fev. 2006. Publicado no Diário de Justiça em: 21 fev. 2006. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2358461>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Relatório 54**, de 4 de abril de 2001. Caso 12051: Maria da Penha Maia Fernandes versus Brasil. São José (Costa Rica), 2001. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

CNJ. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números: sumário executivo**. Brasília 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB\\_V2\\_SUMARIO\\_EXECUTIVO\\_CNJ\\_JN2020.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_V2_SUMARIO_EXECUTIVO_CNJ_JN2020.pdf). Acesso em: 25 set. 2020.

DEPEN. DEPARTAMENTO PENITENCIÁRIO NACIONAL. **Levantamento nacional de informações penitenciárias 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/596466-brasil-se-mantem-como-3-pais-com-maior-populacao-carceraria-do-mundo>. Acesso em 10 mar. 2021.

FALECK, Diogo; TARTUCE, Fernanda. **Introdução histórica e modelos de mediação**. 2014. Disponível em: <http://www.fernandatartuce.com.br/introducao-historica-e-modelos-de-mediacao-faleck-e-tartuce/>. Acesso em: 6 dez. 2020.

FIGUEIREDO, Luíza Vieira Sá de. **Gestão em Poder Judiciário: administração pública e gestão de pessoas**. Curitiba: CRV, 2014

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Estudo da imagem do Judiciário brasileiro**. Rio de Janeiro: FGV; AMB; IPESP, 2019b. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/estudo-imagem-judiciario-brasileiro.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

JUSTIÇA GLOBAL. ONU descreve como cruel, desumano e degradante o sistema prisional brasileiro. **Justiça Global**, Rio de Janeiro, 14 mar. 2016. Disponível em: <http://www.global.org.br/blog/onu-descreve-como-cruel-desumano-e-degradante-o-sistema-prisional>



-brasileiro/. Acesso em: 10 mar. 2021.

LAGRASTA, Valéria Ferioli. **Curso de formação de instrutores:** negociação, mediação e conciliação. Brasília: ENAPRES - Escola Nacional de Prevenção e Solução de Conflitos, 2020a.

LAGRASTA, Valéria Ferioli. Minissistema de métodos consensuais de solução de conflitos e aplicação efetiva do artigo 334 do CPC/2015. In: LAGRASTA, Valéria Ferioli; ÁVILA, Henrique de Almeida (Org.). **Política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesse:** 10 anos da Resolução CNJ nº 125/2010. São Paulo: Instituto Paulista de Magistrados, 2020b. p. 181-199.

OLIVEIRA, Elida. Quase 40% dos alunos das escolas públicas não têm computador ou tablet em casa, apontada estudo. **Portal de Notícias G1**, Rio de Janeiro, 6 jun. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2020/06/09/quase-40percent-dos-alunos-de-escolas-publicas-nao-tem-computador-ou-tablet-em-casa-aponta-estudo.ghtml>. Acesso em: 8 abr. 2021.

OMS. ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. **Estimates of rates of homicide (per 100000 population)**. Genebra, 17 maio 2018. Disponível em: <https://exame.com/brasil/indice-de-homicidios-no-brasil-e-cinco-vezes-a-media-global-aponta-oms/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

ONU. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **The concentration of income at the top of Brazil**. Brasília: Nações Unidas do Brasil, 2017. Disponível em: [http://www.ipcig.org/pub/eng/WP163\\_The\\_concentration\\_of\\_income\\_at\\_the\\_top\\_in\\_Brazil.pdf](http://www.ipcig.org/pub/eng/WP163_The_concentration_of_income_at_the_top_in_Brazil.pdf). Acesso em: 10 fev. 2021.

PARANÁ. TRIBUNAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. 3º Juizado Especial Criminal. **Termo circunstanciado de infração penal nº 15063-97.2017.8.16.0018**, lavrado em 2 de maio de 2017 (2017a). Noticiante: José Aparecido da Silveira. Noticiados: Amarildo José dos Santos, Cleverton José dos Santos e Willian Pozaroski Pimentel. Disponível em: <https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/>. Acesso em: 26 dez. 2020.

PARANÁ. TRIBUNAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ. 1ª Vara Criminal de Maringá.

#### **André Augusto Salvador Bezerra**

Professor do Curso de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Pesquisador em estágio pós doutoral, doutor e mestre pela Universidade de São Paulo (USP). Juiz de Direito em São Paulo.

#### **Claudio Camargo dos Santos**

Mestrando do Curso de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Juiz de Direito no Paraná. Coordenador Adjunto do Cejusc-Maringá.

gá. **Ação penal nº 17945-35.2017.8.16.0017**, instaurada em 17 de outubro de 2017 (2017b). Autor: Ministério Público. Denunciado: Willian Pozaroski Pimentel. Disponível em: <https://projudi2.tjpr.jus.br/projudi/>. Acesso em: 26 dez. 2020.

PEREIRA, Ricardo. Homem que matou vizinho por causa de som alto vai a júri popular. **Band News FM**, Curitiba, 26 jul. 2019. Disponível em: <https://bandnewsfmcuritiba.com/homem-que-matou-vizinho-por-causa-de-som-alto-vai-a-juri-popular/>. Acesso em: 7 jan. 2021.

RBS TV. **Briga entre vizinhos motivada por som alto termina com uma morte em Porto Alegre, diz polícia**. Porto Alegre, 17 maio 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2020/05/17/briga-entre-vizinhos-motivada-por-som-alto-termina-com-uma-morte-em-porto-alegre-diz-policia.ghtml>. Acesso em: 07 jan. 2021.

SÁ E SILVA, Fábio. Vetores, desafios e apostas possíveis na pesquisa empírica em direito no Brasil. **Revista de estudos empíricos em direito**, São Paulo, vol. 3, n. 1, jan. 2016, p. 24-53. Disponível em: <https://reedrevista.org/reed/article/view/95/93>. Acesso em: 11 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução à Sociologia da administração da justiça. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 21, p. 11-44, nov. 1986.

WATANABE, Kazuo. **Acesso à ordem jurídica justa:** conceito atualizado de acesso à ordem jurídica justa, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

VEZZULLA, Juan Carlos. A mediação para uma análise da abordagem dos conflitos à luz dos direitos humanos, o acesso à justiça e o respeito à dignidade humana. In: SILVA, Luciana Aboim Machado Gonçalves da (Org.). **Mediação de conflitos**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 63-93.

ZEHR, Howard. **Trocando as lentes:** justiça restaurativa para o nosso tempo. Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Pala Athena, 2008.

## Esforços para o alcance de uma burocracia mínima viável: um estudo de caso do processo de desburocratização do Conselho Nacional de Justiça

Daniele Smidt Frischknecht  
Karla Margarida Martins Santos

**Resumo:** O presente artigo apresenta um estudo de caso sobre o processo de desburocratização das rotinas e dos fluxos processuais no âmbito interno do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O objetivo é incitar a reflexão sobre a burocracia sustentável em oposição ao excesso de burocracia bem como relatar a experiência do CNJ na busca da desburocratização e simplificação de processos administrativos, podendo servir de exemplo para outros órgãos, notadamente, do Poder Judiciário. Para atingir o objetivo proposto foi realizada uma revisão bibliográfica sobre o tema, seguida de estudo de caso de parte das atividades desburocratizantes empreendidas pelo Conselho no período que compreende o início de abril e o fim de agosto de 2019. Como resultado observou-se maior celeridade processual e, conseqüentemente, maior eficiência administrativa.

**Palavras-chaves:** Burocracia. Administração Pública. Desburocratização. Eficiência.

**Abstract:** This article presents a case study of the process of reducing bureaucratization of procedural routines and flows within the scope of the National Council of Justice (CNJ). The aim is to encourage reflection on sustainable bureaucracy as opposed to excessive bureaucracy, as well as to report the CNJ's experience in seeking to reduce bureaucracy and simplify administrative processes, which can serve as an example for other public agencies, notably the Judiciary. To achieve the proposed objective, a bibliographic review was carried out on the theme followed by a case study of part of the bureaucratic activities undertaken by the Council in the period between the beginning of April and the end of August 2019. As a result, greater procedural speed was observed and, consequently, greater administrative efficiency.

**Keywords:** Bureaucracy. Public Administration. Debureaucratization. Efficiency.

### 1 Introdução

A simplificação de processos administrativos tem sido um tema desafiante na esfera pública, provocando o constante repensar do modelo de gestão de processos e rotinas na Administração para a otimização de recursos, sejam humanos, sejam financeiros, sejam de qualquer outra natureza.

Isso porque o excesso de burocracia e o crescimento da demanda de serviços públicos pela sociedade<sup>1</sup> somados à forte tendência de redução do número de servidores públicos, conforme amplamente divulgado pelos noticiários nacionais em 2019, são fatores que tendem a reduzir a eficiência da máquina pública, acarretando morosidade e, conseqüentemente, maior gasto público.

Este estudo traz uma reflexão sobre o excesso de burocracia, o qual é uma disfunção orgânica que se encontra enraizada na cultura da Administração Pública brasileira. Robert K. Merton, em seus estudos, chamou o excesso de burocracia de disfunções burocráticas, as quais desvirtuam as regras estabelecidas e aprisionam a organização em suas próprias normas (MOTTA, 2003).

O problema é como reduzir a burocracia nos processos administrativos. Nesse sentido, os órgãos públicos precisam pensar em rotinas e procedimentos enxutos e eficientes sem que, com isso, seja flexibilizada a legalidade dos atos.

Em que pese tal problema seja designado por Kerlinger (2003, p. 33) como um problema de engenharia, pois se refere a como fazer algo de maneira eficiente, o presente artigo não se prestará a dar respostas a questões de engenharia, haja vista sua correção ou incorreção não ser passível de verificação empírica. O objetivo do presente artigo é, após breve revisão bibliográfica acerca do tema, relatar a experiência do Conselho Nacional de Justiça na busca da desburocratização e simplificação de processos administrativos, de modo a servir de modelo para outros órgãos da Administração Pública, notadamente, do Poder Judiciário, tendo como hipótese que isso aumentará a eficiência do Poder Judiciário como um todo.

Para alcançar o objetivo elencado, este artigo será dividido em duas etapas: a primeira, uma pesquisa bibliográfica sobre a evolução da burocracia na Administração Pública brasileira: os modelos de Administração, o excesso de burocracia e a tentativa de desburocratização e simplificação dos

<sup>1</sup> Segundo o IBGE, a população brasileira continuará a crescer até o ano de 2047 (<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047>).

processos com vistas à chamada burocracia mínima viável, com o objetivo de relacionar o tema com os princípios da eficiência e da legalidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Ressalta-se, além disso, o papel do Conselho Nacional de Justiça e sua importância para imprimir um modelo mais eficiente no Poder Judiciário. A segunda etapa consiste em um estudo de caso das atividades realizadas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça com vistas à redução da burocracia dos processos administrativos. Este estudo se prestará a registrar, em síntese, as principais revisões realizadas nos fluxos processuais e normativos a eles aplicáveis, no período que compreende o início de abril e o fim de agosto de 2019, bem como a adoção de Parecer Referencial nos processos de inexigibilidade de procedimento licitatório, o qual foi exarado pela Assessoria Jurídica e aprovado pela Diretoria-Geral em dezembro de 2019, como resultado das discussões promovidas no CNJ em busca de desburocratização.

Quanto ao último ponto, o presente estudo pretende demonstrar que a dispensa da análise individualizada das questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, adotando-se, para tanto, uma manifestação jurídica referencial (ou parecer referencial), otimiza o fluxo processual na medida em que a análise do caso concreto é feita pela própria unidade demandante do serviço cuja licitação será inexigível.

Ressalta-se que o estudo de caso é o método mais indicado para a análise de um tema observado na realidade (pesquisa naturalística), em que o pesquisador busca descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto (MARTINS, 2008).

Pode-se classificar o estudo de caso ora apresentado como instrumental, haja vista seu potencial para orientar novos estudos ou ser instrumento para pesquisas posteriores, conforme descrito por Ventura (2007).

Considerando que o Conselho Nacional de Justiça instituiu Grupo de Trabalho designado especificamente para a revisão e simplificação dos fluxos processuais e das respectivas Instruções Normativas, cujo objetivo é rever e discutir os processos críticos tendo em conta os dispositivos legais, espera-se, ao final desse estudo, constatar o aperfeiçoamento da gestão processual do CNJ e, conseqüentemente, a tramitação mais fluida e eficiente dos processos.

## 2 A evolução da burocracia na administração pública brasileira

O presente artigo se valerá de um recorte epistemológico com o intuito de analisar os principais modelos de estrutura administrativa para indicar que em algum momento houve o esgotamento dos modelos e a necessidade do estabelecimento de um novo paradigma.

Para Kuhn (2005), paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham. Segundo o autor, o esgotamento de um paradigma não decorre necessariamente de um processo cumulativo relacionado ao velho paradigma, podendo ser a reconstrução da área de estudo por força da alteração de generalizações elementares relacionadas ao paradigma vigente bem como de seus métodos e aplicações, promovendo o que denomina de revolução científica.

A partir da ideia de Kuhn, entende-se que a Administração Pública vivencia um período de revolução científica, como veremos a seguir.

### 2.1 Modelos da administração pública brasileira

A evolução dos modelos de Administração Pública advém da evolução dos conceitos de poder e de funções do Estado<sup>2</sup>. Isso porque o Estado requer um aparato administrativo para governar grande número de pessoas em um vasto território, necessitando de pessoal administrativo para executar as ordens e servir como ponto de ligação entre o governo e os governados.

Ainda que não seja o objetivo deste artigo revisar densamente o tema, necessária se faz uma abordagem sobre os principais modelos de administração (patrimonialista, burocrático e gerencial) e sua utilização na Administração Pública Federal brasileira.

No Estado pré-constitucional tão somente ao rei cabia exercer pessoalmente todas as funções do Estado ou delegá-las a quem e em que medida lhe conviesse (MOREIRA NETO, 2011). Nesse contexto patrimonialista, os critérios administrativos eram pessoais e não existia preocupação com a eficiência da máquina estatal (PEREIRA, 2001).

<sup>2</sup> Diogo de Figueiredo Moreira Neto, na obra Poder, Direito e Estado (2011), classifica as funções do Estado em relação ao momento em que este se encontra na evolução de seu ordenamento jurídico, sendo (i) pré-constitucional, (ii) constitucional e (iii) neoconstitucional.

A partir da inauguração do modelo constitucional pelos Estados Unidos da América, avançou-se quanto à limitação do poder do Estado, distribuindo-se suas funções entre órgãos distintos. Segundo Oliveira (2013), com a consagração de certos ideais liberais, tais como a separação dos poderes e o princípio da legalidade, o Direito Administrativo é concebido como ramo especial do Direito, regulador das relações que envolvem o Estado e o exercício das atividades administrativas.

Com o surgimento do Estado Social de Direito, notadamente após a Segunda Guerra Mundial, a intervenção estatal na economia e nas relações sociais ganha força e a ampliação dos serviços públicos exige que a Administração se torne mais ágil e eficiente (OLIVEIRA, 2013).

No Brasil, a administração pública burocrática surgiu por volta da década de 1940, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Max Weber estudou as organizações sob um ponto de vista estruturalista, preocupando-se com a sua racionalidade, ou seja, com a relação entre os meios utilizados e os objetivos a serem alcançados (CHIAVENATO, 2014). A ideia era adotar uma administração eficiente, pautada no amplo controle das atividades-meio, a partir de uma estrutura rígida, organizada, hierarquizada, meritocrática, formal e impessoal (KWASNICKA, 2012).

Podem-se citar como características de uma organização burocrática o caráter legal das normas e regulamentos, o caráter formal das comunicações, o caráter racional e a divisão do trabalho, a impessoalidade nas relações entre as pessoas, a hierarquia da autoridade, as rotinas e os procedimentos padronizados, a competência técnica e a meritocracia, a especialização da Administração que é separada da propriedade, a profissionalização dos participantes e a completa previsibilidade do funcionamento (CHIAVENATO, 2014).

No entanto, com o passar do tempo, percebeu-se que a burocracia exacerbada, uma disfunção<sup>3</sup> da Teoria Burocrática, revelou procedimentos pouco flexíveis, processos excessivamente morosos, cujos fluxos continham etapas repetitivas, chegando a criar um entendimento popular de que a burocracia é sinônimo de lentidão, excesso de papéis e ineficiência.

<sup>3</sup> Segundo Merton, as disfunções são anomalias imprevistas e indesejadas da burocracia, as quais levam à ineficiência e às imperfeições (CHIAVENATO, 2014).

Sobreveio a Constituição de 1988, representando o esforço de inúmeras gerações de brasileiros contra o autoritarismo, a exclusão social e o patrimonialismo (BARROSO, 2008).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, os dogmas do Direito Administrativo sofreram adequações, sendo uma delas a superação da concepção do princípio da legalidade como vinculação positiva do administrador exclusivamente à lei, passando tal princípio a ser interpretado como a vinculação direta à Constituição (OLIVEIRA, 2013).

Relevante este fato, pois em 1998 a Constituição Federal elevou a eficiência ao status de princípio constitucional, por meio da Emenda à Constituição n. 19/1998.

A Reforma Administrativa instituída pela EC n. 19/1998 deu início à implantação do modelo gerencial no Brasil, caracterizado pela formação de parcerias com o setor privado, pelo foco nos resultados, na visão estratégica e na busca da excelência. Redefiniram-se as atividades que cabem ao Estado, privatizando-se aquelas que o Estado não tinha condições de prestar de forma eficiente. Buscou-se satisfazer a sociedade, prestando serviços eficientes, de qualidade e de forma igualitária (OLIVEIRA, 2013; PEREIRA, 2001).

Atualmente, os três modelos da Administração Pública descritos neste trabalho coexistem no Brasil, em maior ou menor grau a depender do órgão ou entidade estatal. Apesar de um modelo ter sucedido o outro, nenhum delmes foi inteiramente abandonado e tornam oportuno o exame de procedimentos utilizados no cotidiano da Administração Pública.

## 2.2 O excesso de burocracia na administração pública brasileira

Hodiernamente, a palavra burocracia tem sido utilizada no sentido pejorativo, como sinônimo de ineficiência, excesso de formalismo na Administração Pública e criação de procedimentos desnecessários, o que gera extrema morosidade no atendimento à demanda do cidadão e, conseqüentemente, muita insatisfação da sociedade (FONSECA, 2019).

Ocorre que a Administração Pública ao criar procedimentos internos para o atendimento à legislação e às diversas recomendações dos órgãos de controle, acaba, por

excesso de zelo, inserindo etapas sobrepostas e repetitivas em seus fluxos processuais.

No entanto, é preciso salientar que a burocracia possui aspectos extremamente necessários e salutares para o desenvolvimento das atividades do Estado, como o caráter legal de normas e regulamentos, o caráter racional e a divisão do trabalho, o caráter formal das comunicações, a impessoalidade nas relações, a rotina e os procedimentos padronizados, a competência técnica e a meritocracia, a especialização da administração, a profissionalização dos participantes e a previsibilidade do funcionamento.

Nesse sentido é que se busca, então, um ponto de equilíbrio, uma burocracia mínima viável, que se utilize dos instrumentos burocráticos sem que estes se tornem um obstáculo para o desenvolvimento das atividades da Administração Pública, visando um serviço eficiente, sem abrir mão, obviamente, do atendimento ao princípio da legalidade.

### **2.3 Desburocratização e simplificação de processos administrativos à luz dos princípios da legalidade e da eficiência**

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2012), o processo administrativo, também chamado de procedimento administrativo, é uma sucessão itinerária e encadeada de atos administrativos tendendo todos a um resultado final e conclusivo. Significa, portanto, que para o cumprimento de uma função estatal, há que se passar por um caminho de atos ordenados, cujas finalidades podem ser de iniciativa, de instrução, de decisão, de controle ou de comunicação.

Segundo Reis (2019), o processo administrativo é uma das espécies do gênero processo que lida diretamente com a função administrativa do Estado, é uma sequência concatenada de atos preparatórios de uma decisão final da Administração Pública.

Ressalta-se, ainda, que a totalidade dos atos administrativos, realizados consoante um procedimento pré-determinado, assegura que a Administração tenha cuidado de perpassar um caminho capaz de garantir que o produto final do processo é resultado de ampla análise da matéria (MELLO, 2012).

Em que pese a importância de tais atos, à medida que a Administração Pública foi incorporando a formalidade e o rigor burocráticos, foram sendo acrescidas etapas e

até mesmo atos administrativos repetitivos e desnecessários aos processos administrativos, o que se pretende reverter, ou ao menos minimizar, com a desburocratização.

Nesse sentido, a desburocratização não pretende suprimir a burocracia existente, vital para a organização da Administração Pública, mas sim reduzi-la a um nível sustentável, o que aqui chama-se de burocracia mínima viável, com base nos princípios da eficiência e da legalidade.

Para tanto, é indispensável lembrar a força normativa dos princípios que regem a Administração Pública. O traço característico do pós-positivismo é o reconhecimento da normatividade primária dos princípios constitucionais, ou seja, os princípios são considerados normas jurídicas, assim como as regras, e podem ser invocados para controlar a juridicidade da atuação do Estado (OLIVEIRA, 2013).

São princípios da Administração Pública, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, conforme disposto no art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Destaca-se que os princípios são normas imediatamente finalísticas e, por isso, estabelecem um estado ideal de coisas a ser buscado (ÁVILA, 2004).

Para Reale (2010), os “princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a elaboração de novas normas”. O doutrinador salienta também que tais princípios são “as bases teóricas ou as razões lógicas do ordenamento jurídico, que deles recebe o seu sentido ético, a sua medida racional e a sua força vital ou histórica”.

Nesse contexto, o princípio da eficiência foi incorporado aos demais princípios enumerados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal por meio da EC n. 19/1998, como um elemento que demonstra a efetiva vontade do Estado de estabelecer um novo paradigma na gestão pública. A referida Emenda à Constituição modificou o regime jurídico e dispôs sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, sendo, em sua essência, uma verdadeira Reforma Administrativa.

Na exposição de motivos da aludida Emenda à Constituição, o então Governo ressalta a crise Estatal e o desprestígio de sua burocracia. Naquele momento, entendeu-se que o aumento da eficiência do Estado seria essencial para a superação da crise. Pretendeu-se, por meio da Reforma Administrativa, permitir a implementação de novos formatos organizacionais e a revisão de procedimentos, de modo a substituir os controles formais pela avaliação permanente de resultados.

Para Mello (2012), o princípio da eficiência, incluído no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, é parte de um princípio mais amplo, qual seja, o “princípio da boa administração”, segundo o qual o Estado está vinculado ao dever de desenvolver suas atividades do modo mais oportuno e adequado aos fins a serem alcançados. O aludido autor enfatiza, ainda, que a busca de eficiência jamais poderá implicar na redução ou não observação do princípio da legalidade, dever administrativo por excelência.

Essa abordagem é confirmada pelo Tribunal de Contas da União, para o qual eficiência “não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto” (LINO, 2014).

Para Toniolo (2019), eficiência significa a aptidão para obter o máximo ou o melhor resultado ou rendimento, com a menor perda ou o menor dispêndio de esforços; associa-se à noção de rendimento, de produtividade; de adequação à função, diferentemente da eficácia, que é a aptidão para produzir efeitos.

Frota (2019) define o princípio da economicidade, explícito no art. 70, CF/88, segundo o qual o ato estatal deve ser disponibilizado em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço. Ainda, segundo ele, o princípio da eficiência disposto no art. 37, CF/88, almeja a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos.

Assim, o princípio da eficiência deve orientar as etapas do processo administrativo.

Por outro lado, segundo o princípio da legalidade, a Administração Pública só poderá agir se houver respaldo legal. É o que se chama de vinculação positiva da Administração à lei (OLIVEIRA, 2013). Isso porque em um Estado Democrático de Direito é

preciso assegurar que serão respeitados os direitos individuais.

Nas palavras de Mello (2012), “a função do ato administrativo só poderá ser a de agregar à lei nível de concreção, nunca lhe assistirá instaurar originariamente qualquer cerceio a direitos de terceiros”. Consequentemente, um ato administrativo que não possua previsão legal será nulo.

Portanto, o administrador não tem competência para agir conforme sua vontade subjetiva, diferentemente do que ocorre na esfera particular, em que há a autonomia de vontade e apenas não se pode fazer aquilo que for proibido pela lei. Dessa forma, verifica-se que a Administração Pública está vinculada ao princípio da legalidade, não podendo se afastar da previsão legal.

Por conseguinte, nota-se que ambos os princípios devem ser obedecidos pelo gestor e, ainda que haja a necessidade de ser eficiente, não poderá a Administração deixar de seguir os ditames legais. Não poderá o princípio da eficiência se sobrepor a nenhum outro, em especial ao da legalidade.

É preciso, então, que cada órgão público analise o estado da arte dos seus principais processos administrativos, para, quando necessário, simplificar, à luz dos princípios da legalidade e da eficiência as rotinas a eles relacionadas, notadamente pelo incremento da demanda que a sociedade apresenta e o necessário enxugamento de despesas relacionado à manutenção da máquina pública, que precisa redimensionar constantemente suas políticas e prioridades, não apenas no que se refere ao gasto público com despesa de pessoal, necessários para que se tenha a aplicabilidade de uma burocracia mínima viável, como a seguir se examina.<sup>4</sup>

#### 2.4 Burocracia mínima viável, um ideal a ser alcançado

Imprescindível é o uso de ferramentas de gestão, tais como os sistemas informatizados e a gestão por processos, visando o atendimento ao princípio da eficiência.

O termo Burocracia Mínima Viável (BMV) está associado à tentativa de encontrar o menor esforço corporativo para alcançar melhores resultados. Quanto mais esforço, maior a burocracia. Quanto menor

<sup>4</sup> GI. 14 estados superam limite da LRF para gastos com pessoal em 2017, diz Tesouro Nacional. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>.

o resultado com o esforço mantido, maior a sensação de que a burocracia atrapalha. Segundo Wesley Vaz (2019), deve haver uma “burocracia mínima viável”, que permita a evolução tecnológica e o ambiente de colaboração sem descumprir nenhum aspecto legal.

Por outro lado, a gestão por processos é a ferramenta apropriada para o desenho do fluxo de trabalho como um todo e não apenas na visão de um único departamento. Na visão contemporânea e gerencial da Administração Pública, alguns processos perpassam várias unidades funcionais. Nesse caso, a gestão por processos permite uma visão sistêmica da atividade desenvolvida (MEDEIROS NETO, 2015).

Vale ressaltar que, com o intuito de tornar mais eficientes os processos administrativos no âmbito da Administração Pública, foram publicados o Decreto n. 9.094/2017 e a Lei n. 13.726/2018.

O Decreto n. 9.094/2017 (BRASIL, 2017) dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário.

A Lei n. 13.726/2018 (BRASIL, 2018) racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Em seu art. 5º, dispõe:

Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios poderão criar grupos setoriais de trabalho com os seguintes objetivos:

I - identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes;

II - sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia.

Com o intuito de atender à legislação citada, o Excelentíssimo Senhor Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, autoridade máxima do Poder Judiciário, Ministro Dias Toffoli, presidiu o Seminário “Desburocratização do Poder Judiciário”, ocorrido nos dias 29 e 30 de novembro de 2018, momento em que defendeu a desburocratização dos serviços

públicos em nome de um Estado eficiente, transparente e responsável. Segundo ele, “o Estado precisa interagir com o cidadão de maneira direta e transparente”. De acordo com o Ministro, embora necessária, a burocracia acaba por prejudicar o país ao afastar investimentos. Uma mudança cultural que simplifique procedimentos da Administração Pública trará de volta a confiança e a segurança jurídica de que os investidores dependem para apostar na economia brasileira. Disse Dias Toffoli (STF, 2019): “O país precisa voltar a crescer, a gerar empregos e recuperar a confiança dos investidores, o que depende, sem dúvida, de uma burocracia, inclusive a judicial, restrita ao necessário e que efetivamente funcione”.

### **3 O papel do Conselho Nacional de Justiça, a sua importância para imprimir um modelo mais eficiente no âmbito do poder judiciário e o processo de desburocratização dos seus atos administrativos: um estudo de caso**

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão de cúpula do Poder Judiciário, cuja missão é desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unificação do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social. Sua visão é ser reconhecido como órgão de excelência em planejamento estratégico, governança e gestão judiciária, a impulsionar a efetividade da justiça brasileira (CNJ, 2020).

Nesse sentido, é razoável dizer que todos os Tribunais do país, em alguma medida, espelham-se no Conselho Nacional de Justiça para o desenvolvimento das suas atividades.

Ao revisar seus fluxos processuais, bem como os normativos que lhes são aplicáveis, de modo a identificar e sanear possíveis procedimentos desnecessários, com vistas a sua simplificação, o CNJ demonstra uma boa prática que poderá ser exemplo para os demais tribunais.

O presente estudo descreverá parte das atividades desenvolvidas pelo Grupo de Trabalho instituído pela Portaria Diretoria-Geral n. 121/2019 do Conselho Nacional de Justiça, cujo objetivo é desburocratizar e simplificar os fluxos processuais no âmbito da Diretoria-Geral do CNJ.

Além disso, destacará a adoção de parecer jurídico referencial na instrução dos processos de contratação de instrutores para cursos de capacitação de pessoal por

inexigibilidade de licitação. Importa enfatizar que a necessidade de desburocratizar os processos administrativos levou o CNJ a utilizar esse tipo de manifestação jurídica pela primeira vez, podendo servir de modelo para que outros Tribunais adotem a prática.

A coleta dos dados foi realizada por meio da participação de uma das autoras nas discussões do Grupo de Trabalho, na qualidade de servidora do Conselho Nacional de Justiça, e a partir da análise dos Processos do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) n. 01219/2019 e 10497/2019, ambos do CNJ.

Procedeu-se, ainda, um recorte temporal, de modo que serão relatadas as principais atividades realizadas com vistas à desburocratização no período de abril a agosto de 2019 no CNJ, com exceção da adoção do Parecer Referencial n. 01/2019-AJU/DG/CNJ (documento SEI n. 0801055) que se concretizou em dezembro de 2019.

Ressalta-se que a divulgação dos dados registrados neste trabalho foi expressamente autorizada pelo Diretor-Geral do CNJ.

Definido o recorte da pesquisa, passou-se ao relatório das atividades realizadas.

### **3.1 Da alteração do fluxo processual para a formalização de termos aditivos aos contratos firmados pelo CNJ**

Diante da necessidade de dar celeridade à tramitação processual no Conselho Nacional de Justiça, além de evitar a movimentação excessiva e desnecessária dos processos, a Diretoria-Geral convocou reunião com representantes das Secretarias de Administração, Orçamento e Finanças e Auditoria, juntamente com a Assessoria Jurídica, para tratar sobre a possibilidade de revisão do fluxo do processo de formalização de aditivos contratuais.

O fluxo processual que até então era observado pela Secretaria de Administração exigia que todos os aditamentos contratuais, independentemente do objeto (prorrogação, acréscimo, supressão, repactuação, reajuste), fossem encaminhados previamente à Diretoria-Geral para, em ato anterior à assinatura do Termo Aditivo, quanto o processo novamente lhe seria encaminhado, autorizasse sua celebração, assim como para autorizar a emissão de empenho para suportar a despesa decorrente do aditamento.

Em uma nova análise do fluxo processual e tendo em vista os demais mecanismos de controle que permeiam toda a instrução processual, entendeu a Assessoria Jurídica que a assinatura do termo aditivo já atenderia ao disposto no § 2º do art. 57 da Lei n. 8.666, de 1993, no que se refere à autorização:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

(...)

§ 2º Toda prorrogação de prazo deverá ser justificada por escrito e previamente autorizada pela autoridade competente para celebrar o contrato.

Isso porque, na estrutura orgânica de competência do CNJ, a mesma autoridade que autoriza as contratações é a que assina os termos aditivos contratuais subsequentes, dentro de processo administrativo devidamente autuado e observados todos os ditames legais da Lei de Licitações e legislação correlata.

Desse modo, considerando a busca de simplificação dos processos e eliminação de etapas sobrepostas e que os contratos e termos aditivos são assinados pelo Diretor-Geral e ainda que a Assessoria Jurídica não vislumbrou impedimentos legais, concluiu-se pela prescindibilidade do Despacho do Diretor-Geral, que autoriza em ato prévio e separado a celebração dos termos aditivos, encaminhando os autos à Secretaria de Orçamento e Finanças para a emissão de nota de empenho.

No tocante à identificação do número da nota de empenho nos termos aditivos, a Secretaria de Auditoria esclareceu que é cláusula obrigatória do contrato, não havendo a mesma exigência para os aditivos, pois, na maioria das vezes, do ponto de vista orçamentário, o que se faz é reforço à nota de empenho inicial (salvo se for outro exercício financeiro).

Assim, a Seção de Gestão de Contratos sugeriu alterá-la para que conste o seguinte, conforme a Lei n. 8.666/93:

Da Despesa

Cláusula XXX – As despesas com este termo aditivo, no corrente exercício, estão alocadas à dotação orçamentária prevista para atendimento dessa finalidade, consignada à CONTRATANTE, na respectiva Lei Orçamentária Anual, Natureza de Despesa...e Programa de Trabalho...



A Secretaria de Orçamento e Finanças informou que esta essa medida tornará mais racional o fluxo e evitará retrabalho da seção com ajustes ou cancelamento de saldo de nota de empenho, haja vista que esta só será emitida após a assinatura do termo, o que gera maior certeza e segurança do valor a ser empenhado.

### **3.2 Da alteração do fluxo processual do momento em que o certame é homologado até a assinatura do contrato**

Definiu-se que o despacho da Diretoria-Geral que homologa o certame e autoriza a contratação encaminhará os autos à área demandante da contratação para indicação do início da vigência do contrato e dos gestores que acompanharão sua execução, bem como para prestar as demais informações pertinentes ao empenho. Ato contínuo os autos deverão ser encaminhados à Secretaria de Orçamento e Finanças para emissão do empenho e, após, à Seção de Gestão de Contratos para formalização do contrato.

Anteriormente, o despacho da Diretoria-Geral que homologa o certame encaminhava os autos à Secretaria de Orçamento e Finanças para a emissão de empenho, o qual posteriormente viria a ser ajustado conforme a data da contratação, gerando retrabalho para a seção responsável.

### **3.3 Da adequação das rotinas de concessão de diárias e passagens**

Noutra senda, foi verificada a conveniência de adequar o sistema de concessão de diárias e aquisição de passagens, haja vista em levantamento realizado pela Seção de Passagens e Diárias, ter sido constatado um aumento de 23% do preço médio das passagens em 2019, em relação ao mesmo período do ano anterior. Essa elevação é muito superior à inflação dos preços de passagens aéreas no período e ocorreu basicamente pela grande quantidade de passagens demandadas sem a observância do prazo mínimo de antecedência – sete dias úteis – estabelecido pela vigente Instrução Normativa CNJ n. 10/2012.

Com vistas à minimização desse problema, foram enviados memorandos às unidades demandantes de passagens aéreas para reforçar a necessidade de cumprimento da IN n. 10/2012, alertando-as, especialmente, quanto ao cumprimento do prazo citado.

Além disso, constatou-se conveniente a implantação de um sistema totalmente automatizado para a gestão das passagens e diárias, pois atualmente o processo se dá por meio de vários documentos elaborados no SEI.

Para tanto, realizaram-se reuniões com o Ministério da Economia (que utiliza o Sistema SCDP) e com o Tribunal de Contas da União (que utiliza o Sistema Viajar) para que o chefe da Seção de Passagens e Diárias pudesse conhecer os sistemas utilizados por aqueles órgãos e analisar qual deles melhor se adaptaria às demandas do CNJ.

O Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), utilizado pelo Poder Executivo, atenderia às necessidades do CNJ, porém, por ser muito complexo, necessitaria da consultoria do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) para adequação ao ambiente do CNJ.

Por outro lado, o sistema do TCU (Viajar) se mostrou mais adequado, por ser completo e de mais simples instalação, de modo que os servidores do Departamento de Tecnologia da Informação e Comunicação do CNJ teriam condições de fazer sua implementação. Ressalta-se que o CNJ já possui os direitos de uso do sistema utilizado.

Diante disso, a Diretoria-Geral informou ao Tribunal de Contas da União o interesse do Conselho na formalização da cessão do sistema Viajar e indicou o chefe da Seção de Passagens e Diárias para as tratativas subsequentes.

Em outra frente, o Grupo de Trabalho sugeriu a alteração da Instrução Normativa n. 10/2012 e a criação de formulário para prestação de contas de viagens pelo SEI (até que o sistema Viajar fosse implementado). Isso porque a prestação de contas era realizada por *e-mail* à Seção de Passagens e Diárias.

Com a alteração da norma, o chefe de seção passou a ter maior autonomia para a tomada de decisões, reduzindo as vezes que os processos têm que passar pelo crivo do diretor-geral. Por fim, o fluxo processual para concessão de diárias e aquisição de passagens foi repensado e alterado, passando a apresentar menos etapas e se tornando mais célere.

### 3.4 Da revisão do fluxo processual para a concessão de licença capacitação

Após a competência para autorizar a licença a ser delegada pelo Diretor-Geral à Secretária de Gestão de Pessoas no CNJ, os processos dessa natureza não possuíam um trâmite padrão, dificultando seu prosseguimento.

Assim, após análise e discussão, o Grupo sugeriu um fluxo processual de instrução sequenciada para a concessão de licença capacitação, o qual foi aprovado pelo Diretor-Geral, bem como revisou a Instrução Normativa n. 07/2011, que trata da licença capacitação no âmbito do CNJ.

### 3.5 Da revisão da norma que disciplina as contratações do Conselho Nacional de Justiça

Em uma ação conjunta da Diretoria-Geral com a Assessoria Jurídica e a Secretaria de Administração do CNJ, foi possível revisar a Instrução Normativa n. 44/2012, que trata das contratações do Conselho.

Com vistas a sua simplificação, entre as alterações realizadas, entendeu-se oportuno suprimir as informações acerca da análise de riscos e da gestão de contratos, haja vista a existência de manuais específicos para esse fim no Conselho Nacional de Justiça.

### 3.6 Do aumento da vigência dos contratos de natureza continuada

Quanto ao ponto, observa-se que a lei não veda a contratação de serviços continuados por prazo superior a 12 meses. O art. 57 da Lei n. 8.666/1993 determina que a duração dos contratos regidos pela norma fica, em regra, “adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários”. As exceções à regra vêm, por sua vez, elencadas nos incisos de I a V do mesmo dispositivo. Entre elas, o inciso II possibilita a vigência contratual superior ao prazo de vigência do crédito orçamentário nas contratações que envolvam prestação de serviços de natureza continuada.

Ademais, em algumas contratações, um horizonte de prazo contratual maior (como, por exemplo, 20 ou 24 meses) pode levar à oferta de preços menores (economia de escala) e, ainda, reduzir a quantidade de aditivos contratuais, que, por sua vez, reduz a carga de trabalho das unidades do Conselho envolvidas na elaboração, análise e aprovação de aditivos.

Assim, após análise quanto à possibilidade de aumento da vigência dos contratos de natureza continuada pela Assessoria Jurídica, foram exaradas as seguintes recomendações:

(...)

16. Ante o exposto, consideramos interessante orientar a Administração para que, nos casos em que a vigência do contrato seja estabelecida com prazo superior a 12 (doze) meses, a unidade técnica demandante da contratação examine e manifeste-se, especialmente, quanto aos seguintes aspectos:

a) Avalie e justifique a conveniência da celebração de contratos de natureza continuada com esse prazo, considerando as circunstâncias do objeto a ser contratado de forma objetiva, fazendo-se registrar no processo o modo como interferem na decisão e quais suas consequências;

b) Reste claro que o prazo de vigência fixado atende à sua finalidade, que é a obtenção do melhor preço e das condições mais vantajosas para a administração;

c) Diante da peculiaridade e/ou complexidade do objeto, reste tecnicamente demonstrado o benefício advindo para a Administração desse prazo superior, considerando os aspectos relacionados a economia, eficiência e eficácia.

17. Ademais, recomenda-se à unidade técnica demandante que, nas contratações superiores a 12 (doze) meses, inclua em sua rotina de análise de riscos a avaliação periódica, ainda durante a vigência do contrato, da necessidade e qualidade dos serviços, bem como se os valores estão compatíveis com os praticados pelo mercado. (Parecer AJU n. 0773251).

### 3.7 Da adoção de parecer referencial na instrução dos processos de contratação de instrutores para cursos de capacitação de pessoal por inexigibilidade de licitação

A atuação da Assessoria Jurídica nas análises de licitação direta (dispensa e inexigibilidade) é facultativa, servindo de orientação ao ordenador de despesa quanto à juridicidade do afastamento do dever geral de licitar, bem como quanto à presença dos requisitos legais (CHAVES, 2014).

Portanto, ao contrário das minutas de editais e de contratos, em que o parecer é vinculativo, nos casos de contratação direta o art. 26 da Lei n. 8.666/1993 é silente sobre a obrigação de haver parecer jurídico nos autos como condição de eficácia do ato:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do

art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço;

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

Não obstante, no Conselho Nacional de Justiça, previamente à declaração de inexigibilidade pela autoridade competente, a Assessoria Jurídica é instada a se manifestar.

Assim, considerando a multiplicidade de contratações semelhantes, com o fim de dar cumprimento aos princípios da celeridade, economia processual e eficiência, a Assessoria Jurídica elaborou o primeiro Parecer Referencial a ser adotado pelo CNJ, cujo objeto é servir de referência para as contratações de serviços técnicos profissionais especializados relativos a treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, que possam ser enquadrados no art. 25, inciso II, c/c art. 13, inciso VI, da Lei n. 8.666/1993.

O Parecer Referencial n. 01/2019-AJU/DG/CNJ (documento SEI n. 0801055) se justifica pelos seguintes termos:

(...)

3. Tendo em vista a multiplicidade de contratações semelhantes realizadas pelo Conselho Nacional de Justiça, bem como a recorrência de manifestações de mesma fundamentação e semelhança de objetos, verifica-se ser possível a elaboração de manifestação jurídica em parecer referencial. O uso de referido parecer pelo órgão/seção/unidade assessorado tem o objetivo de se dispensar o encaminhamento individualizado de cada processo à Assessoria Jurídica, desde que e somente se as condições do caso concreto adequem-se aos requisitos e aos pressupostos analisados no parecer de referência, cabendo, portanto, ao órgão assessorado a verificação e checagem do atendimento individual dos

requisitos indicados no parecer.

4. Tal possibilidade encontra respaldo na Orientação Normativa AGU nº 55/2014, aplicada analogicamente no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, bem como no Acórdão nº 2.674/2014-Plenário do Tribunal de Contas da União (TCU):

ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 55, DE 23 DE MAIO DE 2014

I - Os processos que sejam objeto de manifestação jurídica referencial, isto é, aquela que analisa todas as questões jurídicas que envolvam matérias idênticas e recorrentes, estão dispensados de análise individualizada pelos órgãos consultivos, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

II - Para a elaboração de manifestação jurídica referencial devem ser observados os seguintes requisitos: a) o volume de processos em matérias idênticas e recorrentes impactar, justificadamente, a atuação do órgão consultivo ou a celeridade dos serviços administrativos; e b) a atividade jurídica exercida se restringir à verificação do atendimento das exigências legais a partir da simples conferência de documentos.

ACÓRDÃO Nº 2.674/2014-PLENÁRIO TCU (...)

9.2. informar à Advocacia-Geral da União que o entendimento do TCU quanto à emissão de pareceres jurídicos sobre as minutas de editais licitatórios e de outros documentos, nos termos do art. 38, parágrafo único, da Lei no 8.666, de 1993, referenciado nos Acórdãos 748/2011 e 1.944/2014, ambos prolatados pelo Plenário, não impede a utilização, pelos órgãos e entidades da administração pública federal, de um mesmo parecer jurídico em procedimentos licitatórios diversos, desde que envolva matéria comprovadamente idêntica e que seja completo, amplo e abranja todas as questões jurídicas pertinentes, cumprindo as exigências indicadas na Orientação Normativa AGU no 55, de 2014.

Após aprovação pelo Diretor-Geral, as unidades do CNJ foram cientificadas de que os processos que são objeto do Parecer Referencial n. 01/2019-AJU/DG/CNJ (documento SEI n. 0801055) estarão dispensados de análise individualizada pela Assessoria Jurídica, desde que a área técnica ateste, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos da citada manifestação.

#### 4 Considerações Finais

Vive-se em um período de revolução científica, um momento em que se busca

repensar o paradigma atual para substituí-lo por um mais eficiente, capaz de resolver os problemas com os quais a máquina pública se defronta. Ao longo da história, a Administração Pública brasileira foi patrimonialista, burocrática e gerencial. Atualmente, os três modelos coexistem no Brasil e, apesar de um modelo ter sucedido o outro, nenhum deles foi inteiramente abandonado.

A burocracia permeia em grande medida as ações estatais. Visando a atender às diversas recomendações dos órgãos de controle, a Administração acaba, por excesso de zelo, inserindo etapas sobrepostas e repetitivas nos fluxos dos seus processos administrativos. A insustentabilidade de muitas dessas práticas impõe que se atente para a conscientização de todos os agentes quanto aos desafios e às concepções alternativas, para o incremento da eficiência em procedimentos como os examinados neste artigo. Não apenas pela tendência de aumento da demanda e da diminuição de servidores, suficientes para se propor a simplificação dos processos, mas também para que se dê concretude dos princípios constitucionais administrativos. A palavra desburocratização aqui deve ser entendida como a redução da burocracia a um nível viável e não sua supressão total, pois a essência da burocracia é vital para a organização da Administração.

Portanto, há que se manter o formalismo, a impessoalidade, a padronização dos procedimentos, a especialização da administração e a meritocracia, sempre com base no princípio da legalidade, buscando atender ao princípio da eficiência.

Diante disso, com fundamento no Decreto n. 9.094/2017 e na Lei n. 13.726/2018, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, autoridade máxima do Poder Judiciário, Ministro Dias Toffoli, defendeu a desburocratização dos serviços públicos em nome de um Estado eficiente, transparente e responsável e determinou o início da desburocratização no CNJ. A partir daí foram, então, desenvolvidas diversas atividades desburocratizantes no âmbito do Conselho.

O CNJ, por ser o órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, é amplamente consultado sobre suas ações, servindo de referência para todo o Poder Judiciário, motivo pelo qual se buscou descrever parte das atividades realizadas, com o objetivo de divulgar a experiência do Conselho para que possa servir de modelo de eficiência para os tribunais.

O processo de desburocratização dos atos administrativos no CNJ teve início em fevereiro de 2019 e continua em andamento, pois as atividades relatadas neste trabalho inauguraram uma nova fase do CNJ, com o desenvolvimento de uma série de outras ações desburocratizantes. Percebeu-se maior consciência das unidades com relação à busca de simplificação dos fluxos processuais e dos normativos aplicáveis a eles, o que parece ser o principal resultado de todo o processo: o início da mudança da cultura organizacional.

Portanto, pode-se dizer que as atividades descritas aqui são apenas um pequeno recorte da desburocratização do CNJ, haja vista a tendência de continuidade das reflexões sobre o modelo atual e dos ajustes de rotinas para alcançar a almejada eficiência da Administração Pública, com o desenvolvimento de rotinas e modelos que buscam inspirar novas práticas sobre ações e procedimentos necessários, mas que não se presuppõe rígidos, imutáveis.

Todas essas ações já apresentam resultados positivos na agilidade processual embora ainda não seja possível dimensionar o impacto de tais ações no custo operacional do CNJ. Além disso, observou-se maior celeridade processual e, conseqüentemente, maior eficiência administrativa.

Espera-se, com este artigo, dar visibilidade para o trabalho desenvolvido pelos servidores do Conselho Nacional de Justiça, incentivando os demais órgãos da Administração, especialmente os do Poder Judiciário, a conduzir ações semelhantes, com vistas à simplificação dos processos administrativos em busca de eficiência.

## Referências

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Orientação Normativa n. 55, de 23 de maio de 2014.** Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/1278275>. Acesso em: 3 maio 2020.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2004.

BARROSO, Luís Roberto. Vinte anos da Constituição de 1988: a reconstrução democrática do Brasil. **Revista de Informação Legislativa Brasília**, ano 45, n. 179, julho/setembro, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federa-**

**tiva do Brasil de 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017.** Regulamenta dispositivos da Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, institui o Cadastro de Pessoas Físicas - CPF como instrumento suficiente e substitutivo para a apresentação de dados do cidadão no exercício de obrigações e direitos e na obtenção de benefícios, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário. (Redação dada pelo Decreto n. 9.723, de 2019). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9094.htm). Acesso em: 8 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em: 1º maio 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018.** Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13726.htm). Acesso em: 2 nov. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 490/2012.** Plenário. Relator: Valmir Campelo. Seção de 07/03/2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A490%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A490%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0). Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.674/2014.** Plenário. Relator: André de Carvalho. Seção de 08/10/2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.674/2014.** Plenário. Relator: André de Carvalho. Seção de 08/10/2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0).

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 2.674/2014.** Plenário. Relator: André de Carvalho. Seção de 08/10/2014. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo\\*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo*/NUMACORDAO%253A2674%2520ANOACORDAO%253A2014/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uui-d=0757e9d0-8f02-11ea-b008-6391a7839ac0).

Acesso em: 15 maio 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Emenda à Constituição n. 19, de 1998.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emeccon/1998/emenda-constitucional-19-4-junho-1998-372816-exposicaodemotivos-148914-pl.html>. Acesso em: 5 nov. 2019.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **O exercício da função de assessor jurídico nos processos licitatórios: competências e responsabilidades.** Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view-File/42/37>. Acesso em: 2 maio 2020.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**, v.2: abordagens descritivas e explicativas. [s. l.], 2014. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmb&AN=edsmb.000008137&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 12 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Quem somos.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos-e-visitas/>. Acesso em: 2 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **2015-2020.** Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/2015-2020/>. Acesso em: 20 fev. 2020.

FONSECA, Henrique. **Teoria da burocracia: o grande criador Max Weber.** Disponível em: <https://administradores.com.br/artigos/teoria-da-burocracia-o-grande-criador-max-weber>. Acesso em: 5 jun. 2019.

FROTA, Heidelberg Alves. **O princípio da eficiência e sua aplicabilidade na Administração Pública: reflexões sobre os princípios da economicidade, da eficiência e da eficácia no Direito Administrativo.** Disponível em: [http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-lobal&doc\\_library=SEN01&doc\\_number=000800062](http://biblioteca2.senado.gov.br:8991/F/?func=item-lobal&doc_library=SEN01&doc_number=000800062). Acesso em: 3 mar. 2019.

G1. **14 estados superam limite da LRF para gastos com pessoal em 2017, diz Tesouro Nacional.** Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2018/11/13/14-estados-superam-limite-da-lrf-para-gastos-com-pessoal-em-2017-diz-tesouro-nacional.ghtml>. Acesso em: 3 nov. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Projeção da População 2018:** número de habitantes do país deve parar de crescer em 2047. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao>.

-2018-numero-de-habitantes-do-pais-de-ve-parar-de-crescer-em-2047. Acesso em: 3 nov. 2019.

KERLINGER, Frederick Nichols. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: E.P.U, 2003, p. 33.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 9. Ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

LINO, Estêvão José. **Princípios constitucionais da Administração Pública**: como o princípio da legalidade afeta o agir eficiente do gestor público? 2014. 71 f. Monografia de especialização - Universidade Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2014.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso**: uma estratégia de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000001161&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 5 nov. 2019.

MEDEIROS NETO, Milton Augusto de. **Gestão por processos na Administração Pública**: um estudo junto aos usuários do processo de compras da Univasf. 2015. 63 f. Relatório de Estágio - Universidade Federal do Vale do São Francisco, Petrolina - PE, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Poder, direito e Estado**: o direito administrativo em tempos de globalização. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MOTTA, F. C. P. **Introdução à organização burocrática**. [s. l.], 2003. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000013218&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 5 nov. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do Direito Administrativo**. São Paulo: Método, 2013.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Do estado pa-**

**trimonial ao gerencial**. In: Pinheiro, Wilhelm e Sachs (orgs.), Brasil: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001: 222-259.

REALE, M. **Lições preliminares de direito**. São Paulo: Saraiva,[s.d.].2010. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000001687&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 22 out. 2019.

REIS, Clóvis Mendes Leite Reimão. **O processo administrativo contemporâneo**: Legitimidade, Controle e Eficiência da Atividade Administrativa em Prol da Construção de Um Estado Democrático e Social de Direito. Revista do CEPEJ. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/CEPEJ/article/view/20187>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ministro Dias Toffoli cobra desburocratização com Estado eficiente, transparente e responsável**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=397142>. Acesso em: 6 jun. 2019.

TONIOLO, Giuliano. **A aplicação do princípio da eficiência à Administração Pública**: levantamento bibliográfico e estudo da jurisprudência do TJRS. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/prismas.v4i2.457>. Acesso em: 22 mar. 2019.

VAZ, Wesley. Inovar no governo é (e sempre foi) obrigatório. **Opinião**. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/opiniao/governo/innovar-no-governo-e-sempre-foi-obrigatorio-escreve-wesley-vaz/>. Acesso em: 15 nov. 2019.

VENTURA, M.M. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa**. Revista da Sociedade Brasileira de Cardiologia, v. 20, p. 383-386, 2007. Disponível em: [http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007\\_05/a2007\\_v20\\_n05\\_art10.pdf](http://sociedades.cardiol.br/socerj/revista/2007_05/a2007_v20_n05_art10.pdf). Acesso em: 22 maio 2020.

KWASNICKA, E. L. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em: <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=edsmib&AN=edsmib.000003438&lang=pt-br&site=eds-live>. Acesso em: 5 nov. 2019.

#### Daniele Smidt Frischknecht

Analista Judiciária – Área Administrativa do CNJ, formanda do curso de Direito no UniCEUB, bióloga, pós-graduada em Gestão Pública.

#### Karla Margarida Martins Santos

Doutora em Direito, Bacharel em Administração de Empresas, Professora Titular da Faculdade de Direito do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), Procuradora Federal.

## A cobrança do IRRF nos contratos de prestação de serviços oriundos do exterior sem transferência de tecnologia e as decisões do Superior Tribunal de Justiça

Doris Canen

Resumo: A intenção deste artigo é demonstrar a evolução da legislação e a contribuição das decisões do STJ para a polêmica questão envolvendo a incidência do IRRF nas remessas ao exterior por serviços técnicos prestados sem transferência de tecnologia. Assim, o artigo passa por breves explicações acerca do Princípio da Universalidade e da evolução da legislação brasileira sobre a incidência do IRRF nos casos analisados, a natureza jurídica dos valores remetidos ao exterior pela prestação dos referidos serviços e o posicionamento dos Ministros em cada um desses tópicos para posteriormente resumir os casos julgados pelo STJ (Copesul, Iberdrola, Alcatel e Engecorps).

Palavras-Chave: IRRF. Serviços sem transferência de tecnologia. STJ.

Abstract This article intends to demonstrate the Brazilian legislation's evolution and positive Superior Court of Justice (STJ) decisions regarding the controversial matter of WHT levy on remittances abroad for technical services provided without technology transfer. The article begins with a brief explanation about the Principle of Universality and the evolution of Brazilian legislation regarding the WHT levy in the cases analyzed, the legal nature of the amounts remitted abroad for the provision of said services and the position of the STJ Justices in each of these topics to later summarize the cases judged by the STJ (Copesul, Iberdrola, Alcatel and Engecorps).

Keywords: IRRF. Services without technology transfer. STJ.

### 1. Introdução<sup>1</sup>

A sociedade atual convive, cada vez mais, com a complexidade e sofisticação das atividades realizadas pelas empresas, que influenciam diretamente em sua tributação. A globalização e a presença de empresas transnacionais, que, muitas vezes, escolhem o local onde serão direcionados seus investimentos a partir da carga tributária de determinado país, levam as diferentes jurisdições a realizarem acordos internacionais para evitar uma excessiva carga tributária e estreitar as suas relações com as demais, visando estimular os referidos investimentos.

O Brasil, entretanto, tem a particularidade de sua vasta legislação tributária envolvendo não só a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) e o Código Tributário Nacional (CTN), como também os Regulamentos dos diversos tributos, Leis Ordinárias, Portarias, Decretos, Resoluções dentre outros o que pode gerar conflitos quanto à norma aplicável em cada caso concreto, resultando em um excessivo contencioso administrativo e judicial, bem como uma dupla tributação econômica. Um exemplo é a incidência de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) (contribuinte estrangeiro) e CIDE (contribuinte brasileiro), sobre serviços que não envolvem transferência de tecnologia prestadas por empresas situadas

no exterior além do PIS/COFINS, ISS e IOF-Câmbio também incidentes nas operações de importação de serviços.

A problemática a ser tratada neste artigo, acerca da incidência do IRRF sob tais remessas, encontra-se no dia-a-dia dos militantes do direito tributário no que tange à necessidade de reter o Imposto de Renda na Fonte quando da prestação de serviços técnicos por estrangeiros sem transferência de tecnologia. Isso porque, dispõe o artigo 7º de diversos Tratados para Evitar a Dupla Tributação celebrados pelo Brasil que “os lucros de uma empresa de um Estado Contratante só são tributáveis nesse Estado, a não ser que a empresa exerça sua atividade em outro Estado Contratante por meio de um estabelecimento permanente aí situado”, levando as empresas a não recolherem o imposto de renda na fonte.

Não obstante disso, as autoridades fiscais entendiam pela necessidade do recolhimento do IRRF nesses casos.

Tal questão chegou ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) pela primeira vez no “Caso Copesul” e foi julgada em 17 de maio de 2012 por sua Segunda Turma. O referido Tribunal proferiu mais duas decisões nesse sentido (“Caso Iberdrola” em 2015 e “Caso Alcatel-Lucent” em 2020). Já em dezembro de 2020, no caso Engecorps, foi determinado o retorno dos autos ao órgão de origem para diligências.

<sup>1</sup> Atualização do artigo publicado na obra BRIGAGAO, G; MATA, J. (Org.). Temas de Direito Tributário em Homenagem a Gilberto de Uilhôa Canto. 1ed., 2020, v. 1, p. 473-489.

Desta forma, a intenção deste artigo é demonstrar a evolução da legislação e a contribuição das decisões do STJ para o tema. Assim, o artigo passa por breves explicações acerca do Princípio da Universalidade e da evolução da legislação brasileira sobre a incidência do IRRF, a natureza jurídica dos valores remetidos ao exterior pela prestação dos referidos serviços e o posicionamento dos Ministros em cada um desses tópicos para posteriormente resumir os casos em questão.

## 2. Princípio da universalidade e o objetivo dos tratados para evitar a bitributação

Com a crescente globalização da economia, os Estados passaram a verificar a necessidade de tributar não somente o ocorrido em seu território (princípio da territorialidade), como também a renda auferida por seus nacionais fora de seu território, mas que tenham alguma conexão com o seu território (princípio da universalidade), previsto no art. 153, parágrafo 2º, I CRFB. Leandro Paulsen (2010, p. 55) define a universalidade como sendo o “critério que diz respeito à extensão da base de cálculo, que deve abranger quaisquer rendas e proventos auferidos pelo contribuinte.”

O princípio da universalidade tem como dispositivo infraconstitucional o art. 25 da Lei 9.249/95, que assim dispõe: “Os lucros, rendimentos e ganhos de capital auferidos no exterior serão computados na determinação do lucro real das pessoas jurídicas correspondente ao balanço levantado em 31 de dezembro de cada ano”. Desta forma, o legislador preveniu que as empresas com operações no exterior também sofressem tributação evitando desvantagens no mercado às empresas que tinham operações apenas no Brasil.

André Martins de Andrade (2008) justifica a aplicação do princípio da universalidade pelas razões aqui expostas:

A internacionalização da economia acarreta, dentre outros efeitos, o deslocamento para o exterior de investimentos que seriam, em princípio, aplicados no país. Movido pelas mais diversas razões (...) o investidor opta por desenvolver seu negócio fora de seu lugar de origem, em ambiente que julga mais propício à obtenção da renda almejada. O mais óbvio dos antídotos contra a perda da base tributária em decorrência do deslocamento de investimentos para o exterior é a adoção da tributação em bases universais, que permite alcançar não só as rendas produzidas localmente (local sour-

ce income), mas também as que se originem no exterior (foreign source income). (ANDRADE, 2008, P. 154).

Insta destacar que a crescente globalização e a possibilidade de tributar operações além de seu território levou à possibilidade de ocorrência de dupla tributação de diversas operações. Assim, tornou-se cada vez mais frequente a celebração de convenções internacionais a fim de melhorar as relações comerciais entre os diversos países, evitando a dupla tributação. Alessandra Okuma (2007) demonstra as consequências dessas convenções:

Sem a Convenção, esses Estados seriam ambos soberanos e competentes para tributar os rendimentos, seja pelo critério de conexão material (fonte), seja pelo critério de conexão pessoal (residência ou nacionalidade). Ao celebrar uma Convenção para evitar dupla tributação, os Estados signatários abrem mão de parte de sua soberania tributária e se comprometem a deixar de tributar determinados fatos jurídicos, ou tributá-los em alíquotas limitadas ou ainda se obrigam a conceder crédito de imposto. (OKUMA, 2007, p. 410).

A OCDE justifica a criação de seu modelo de tratado para evitar a dupla tributação internacional nos efeitos nocivos que o excesso tributário pode ter sobre o comércio de bens e serviços internacional:

International juridical double taxation – generally defined as the imposition of comparable taxes in two (or more) States on the same taxpayer in respect of the same subject matter and for identical periods – has harmful effects on the international exchange of goods and services and cross-border movements of capital, technology and persons. In recognition of the need to remove this obstacle to the development of economic relations between countries, as well as of the importance of clarifying and standardising the fiscal situation of taxpayers who are engaged in activities in other countries, the OECD Model Convention on Income and on Capital provides a means to settle on a uniform basis the most common problems that arise in the field of international juridical double taxation. (OCDE, 2012)

Entretanto, no caso do IRRF incidente sobre serviços prestados sem transferência de tecnologia, teria ocorrido uma interpretação errônea dos tratados celebrados pelo Brasil. Isso foi reconhecido no voto do Ministro Castro Meira, Relator do Caso Copesul, transcrito abaixo.



Os Estados soberanos podem tributar não apenas os rendimentos localizados em seu território, mas também têm competência para atingir bens, direitos e rendas localizados no exterior, mas que se conectam, de algum modo, com um elemento associado ao seu território. Embora legitimada pela soberania, a dupla tributação é perniciosa e indesejável, já que dificulta a expansão do comércio internacional, pois a ninguém agrada ser tributado duas vezes pelo mesmo fato gerador.

[...]

Na existência de acordo contra a bitributação, os agentes internacionais transacionam considerando que não haverá a dupla incidência tributária sobre os rendimentos auferidos a partir do negócio jurídico entabulado. Ocorre que, na prática, quando os rendimentos são disponibilizados e devem ser submetidos à tributação, o Fisco quase sempre adota uma interpretação literal e restritiva das normas convencionais, o que culmina com a não aplicação do acordo. É justamente o caso dos autos. (STJ, 2012, p.13-14)

Assim, analisaremos os aspectos envolvendo a cobrança pelas autoridades fiscais brasileiras do IRRF sobre serviços prestados sem transferência de tecnologia.

### 3 Incidência do imposto de renda retido na fonte sobre serviços prestados por empresas sediadas no exterior para empresas brasileiras

#### 3.1 Legislação do IRRF e tratados

O IRRF, à alíquota de 25%, era o único tributo incidente sobre serviços prestados por empresas situadas no exterior a empresas brasileiras até a edição da Lei 10.332 de 19 de dezembro de 2001. A referida lei, em seu art. 6º, alterou o art. 2º da Lei 10.168 de 29 de dezembro de 2000, para instituir a CIDE-Remessas que, a partir de 1º de janeiro de 2002, passou a ser devida por “pessoas jurídicas signatárias de contratos que tenham por objeto serviços técnicos e de assistência administrativa e semelhantes a serem prestados por residentes ou domiciliados no exterior, bem assim pelas pessoas jurídicas que pagarem, creditarem, entregarem, empregarem ou remeterem royalties, a qual-quer título, a beneficiários residentes ou domiciliados no exterior.” conforme o § 2º.<sup>2</sup>

2 Para mais detalhes sobre os tratados tributários brasileiros e sua relação com a CIDE Remessas, ver ROCHA, Sergio André. Estudos de Tributação Internacional, Lumen Juris, Rio de Janeiro p. 19-45 e ALVES, Raquel de Andrade Vieira; OLIVEIRA, Gustavo da Gama Vital de. A CIDE-Royalties e os Tratados Internacionais contra a Bitributação. Revista de Direito Internacional Econômico e Tributário, Brasília, v. 10 (1), 2015, p. 78-124, GOMES, Marcus Livio e LIMA, Lucas, Tratados Internacionais, Irrf, Cide e Incerteza nas Remessas de Valores ao Exterior em Remuneração de Serviços Técnicos e de Assistência Técnica RDIET, Brasília,

Assim, apenas os serviços gerais mantiveram a antiga alíquota de 25% a título de IRRF, enquanto os demais, tiveram a alíquota desmembrada em 15% referente ao IRRF e 10% concernente a CIDE. Vale lembrar que, enquanto no caso do IRRF o contribuinte é a empresa estrangeira, podendo ocorrer um *gross up* no preço do serviço<sup>3</sup>, o contribuinte no caso da CIDE é a empresa brasileira. Assim, as compensações e deduções previstas em tratados internacionais são aplicáveis apenas ao IRRF.

A partir de 2004, passaram a incidir, também os tributos PIS-Importação, CO-FINS-Importação (Lei 10.685/2004) e ISS (LC 116/2003) sobre tais serviços, mas estes tributos, como a CIDE, não são objeto do presente estudo.

O IRRF em casos como o exposto é previsto nos arts. 7º da Lei 9.779/99<sup>4</sup> e 685 do Regulamento do Imposto de Renda - RIR/99, atualmente o art. 744 do RIR/18<sup>5</sup>.

Vê-se que a regra geral dos aludidos dispositivos determinam que a tributação do rendimento caberá ao Estado da “fonte pagadora”, ou seja, incide o IRRF caso não haja norma especial que afaste o dispositivo do RIR.

A prestação de serviços com transferência de tecnologia caracteriza pagamento de royalties, sendo aplicável o art. 12 das convenções internacionais celebradas pelo Brasil, enquanto nos serviços de assistência em que não há transferência de tecnologia (ou de know-how), objeto deste estudo, torna-se aplicável o art. 7º das aludidas convenções, ou seja, a tributação na residência a não ser que o prestador tenha um estabelecimento permanente (unidade fixa de negócios) artigo que gera tensão entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Klaus Vogel<sup>6</sup> deixa expressa a opinião *lia*, V. 15, n° 1, p. 143-173, Jan-Jun, 2020 e ver também a discussão sobre eventual declaração de inconstitucionalidade da CIDE no RE 928.943, afetado pela sistemática da Repercussão Geral.

3 *Gross up* pode ser considerado o aumento do preço do serviço prestado a fim de que a empresa estrangeira possa receber 100% do valor que entende devido pelo aludido serviço acrescido da tributação pelo IRRF.

4 Art. 7º Os rendimentos do trabalho, com ou sem vínculo empregatício, e os da prestação de serviços, pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos a residentes ou domiciliados no exterior, sujeitam-se à incidência do imposto de renda na fonte à alíquota de vinte e cinco por cento

5 Art. 685. Os rendimentos, ganhos de capital e demais proventos pagos, creditados, entregues, empregados ou remetidos, por fonte situada no País, a pessoa física ou jurídica residente no exterior, estão sujeitos à incidência na fonte (Decreto-Lei n° 5.844, de 1943, art. 100, Lei n° 3.470, de 1958, art. 77, Lei n° 9.249, de 1995, art. 23, e Lei n° 9.779, de 1999, arts. 7º e 8º): I - à alíquota de quinze por cento, quando não tiverem tributação específica neste Capítulo, inclusive: (...)

6 Tradução livre. VOGEL, Klaus.

. 3a Ed. Kluwer, p. 406. “Traditionally, this concept is centered

da doutrina estrangeira sobre a aplicação do artigo 7º aos serviços:

Tradicionalmente, este conceito está centrado sobre o comércio, incluindo as atividades bancária e de finanças e de manufatura, comércio e indústria, mais recentemente, setor de serviços foi incluído.

Alberto Xavier (2011) também entende no sentido da aplicação do artigo 7º a contratos de prestação de serviços sem transferência de tecnologia ou *know how*.

A tributação compete, em princípio, ao país de residência do prestador de serviços, a não ser que este disponha, no país da fonte de pagamento, de um “estabelecimento permanente”. E isto porque – fora destes casos – só no país do domicílio, em face da contabilidade global da empresa, é possível determinar a eventual existência de lucro tributável, em face da comparação entre a totalidade das receitas, constituídas pelos preços das vendas dos serviços, e os custos e despesas incorridos para a sua produção.

Na impossibilidade de conhecimento destes elementos, o país da fonte, caso tributasse a totalidade do “preço”, poderia tributar patrimônio e não rendimento.

De harmonia com estas premissas, as Convenções contra a dupla tributação, celebradas sob o modelo da OCDE, afastaram-se da solução unilateral adotada por certas leis internas (entre as quais, em parte brasileira), recusando a tributação na fonte do preço de serviços empresariais importados pelo Estado da fonte de pagamento, precisamente porque tal preço não constitui, em si mesmo, “renda” suscetível de tributação, mas receita correspondente a “pagamento de capital”. (XAVIER, 2011, p. 563-564)

Ocorre que surgiram questionamentos se em decorrência do art. 7º, apenas o país estrangeiro poderia tributar ou se o Brasil poderia impor a cobrança do IRRF.

### 3.2 Ato declaratório COSIT 1/2000

A fim de suprir a controvérsia acima, foi editado pela Receita Federal do Brasil o Ato Declaratório COSIT 01 de 05 de janeiro de 2000, que pretendeu pacificar a questão determinando que (i) as remessas decorrentes de contratos de prestação de assistência técnica e de serviços técnicos sem transferência de tecnologia sujeitam-se ao IRRF conforme o art. 685 do RIR/99 e nos tratados seriam inseridos no escopo do artigo refe-

rente a Rendimentos não Expressamente Mencionados, e, conseqüentemente, sujeitos ao IRRF.

Sérgio André Rocha (2008) fez as seguintes considerações sobre o posicionamento da Receita Federal:

Duas são as possíveis conseqüências da posição brasileira: uma é a possibilidade de a violação do tratado poder ser considerada causa para a própria denúncia da CDTR; outra é a possível negativa, pelo país de residência, quanto à possibilidade de utilização do imposto retido no Brasil como crédito ou da isenção dos rendimentos indevidamente tributados no Brasil.

Em relação à primeira hipótese, especulase que uma das razões que levaram o Governo Alemão a buscar uma renegociação do tratado que existia entre Brasil e Alemanha era exatamente a posição do Fisco brasileiro em relação ao artigo 7º. Diante da dificuldade em renegociar o tratado, o mesmo acabou sendo denunciado pelo Governo Alemão.

Embora não se possa dizer que a divergência interpretativa deu causa à denúncia da CDTR, figurava a mesma como ponto que o Governo Alemão tinha interesse de renegociar.

No que tange à segunda hipótese, há que se destacar, inicialmente, que à mesma não se aplica o *new approach* da OCDE referente a conflitos de qualificação, uma vez que, neste caso, não se está diante de divergências decorrentes de diferenças quanto ao direito interno dos Estados contratantes, mas sim de interpretações distintas de dispositivos da CDTR.

Assim sendo, nem mesmo sob o dito *new approach* estaria o país de residência obrigado a aceitar a tributação brasileira, concedendo crédito ou isentando a renda da tributação. (ROCHA, 2008, p. 197)

Alberto Xavier (2011) que também criticou o referido ato declaratório expôs que:

em nossa opinião, a norma do art. 7º que atribui competência exclusiva ao Estado de domicílio, na hipótese de inexistência de estabelecimento permanente, é o “coração” de um tratado contra a dupla tributação. Sem a proteção que ela assegura à liberdade de circulação internacional de mercadorias e serviços, todas as demais cláusulas perdem grande parte do seu sentido”. O referido autor deixa evidente, ainda, que casos como a venda de bens e serviços, que não têm tratamento especial como dividendos, juros e royalties, devem ser sujeitos à aplicação do art. 7º. (XAVIER, 2011, p. 567)

around commerce, including banking and finance and crafts and trades and industry, more recently, the services sector has joined in.

Prossegue Alberto Xavier (2011) a explicitar que:

Outros rendimentos abrangidos no art. 21 são rendimentos atípicos, inusuais ou de pequena expressão que não justificam um tratamento convencional separado, à semelhança do que é reservado aos lucros, dividendos, juros royalties, rendimentos de trabalho dependente e independente, ganhos de capital e outros. (XAVIER, 2011, p. 569-570)

Verifica-se, pelo exposto, que a doutrina mais abalizada criticava o posicionamento literal da Receita Federal do Brasil que, inclusive, era prejudicial ao desenvolvimento dos negócios no país por representar insegurança jurídica aos investidores que correm o risco de ter suas operações tributadas duplamente.

Assim, após o julgamento favorável aos contribuintes pelo STJ do Caso Copesul (que será visto no tópico 5), a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional emitiu um parecer que alterou as diretrizes do polêmico ato declaratório.

### 3.3 Parecer PGFN/CAT 2.363/2013

Através do Parecer PGFN/CAT nº 2363 de 6 de dezembro de 2013, a PGFN formalmente apresentou sua posição pela não incidência do IRRF sobre as remessas ao exterior para o pagamento de remuneração por serviços prestados sem transferência de tecnologia.

Esse posicionamento respeitou a aplicação dos Tratados para evitar a Dupla Tributação assinados pelo Brasil. Desta forma, foi reformada a posição anteriormente mantida que, como exposto anteriormente, era de que tais remessas deveriam ser consideradas como “Rendimentos não Expressamente Mencionados”, para fins de aplicação dos Tratados e, como tal, seriam tributados pelo IRRF no Brasil.

A pedido do governo Finlandês, tal assunto foi revisitado levando a emissão do parecer e mudança de posicionamento a fim de que o mesmo fosse consonante com a correta aplicação do mencionado artigo 7º dos Tratados.

Assim, de acordo com o novo entendimento, os valores remetidos ao exterior a título de remuneração por um serviço devem ser considerados como componentes do lucro da sociedade sediada no exterior, que o presta, sendo assim tributados somente no seu país sede.

Entretanto, no referido parecer, a PGFN ressaltou que este entendimento somente será aplicável nos casos em que a prestação de serviços não implique transferência de tecnologia para o contratante brasileiro, hipótese na qual as remessas poderiam ser submetidas à tributação pelo IRRF no Brasil, a título de pagamento de royalties, por força da aplicação do artigo 12 dos Tratados. Tal enquadramento dependeria de disposição específica normalmente encontrada nos Protocolos anexos aos Tratados.

O referido parecer foi acolhido pela Receita Federal do Brasil no Ato Declaratório 5/2014.

### 3.4 Ato declaratório interpretativo 5/2014

Em 16/06/2014, a Receita Federal do Brasil editou o Ato Declaratório Interpretativo nº 5/2014, que dispõe sobre o tratamento tributário a ser dispensado aos rendimentos pagos por fonte situada no Brasil à pessoa física ou jurídica residente no exterior, pela prestação de serviços técnicos e de assistência técnica, com ou sem transferência de tecnologia, com base nos Tratados Internacionais para Evitar a Dupla Tributação da Renda assinados pelo Brasil.

De acordo com o novo Ato Declaratório, as remessas ao exterior para pagamento de serviços técnicos e de assistência técnica (com ou sem transferência de tecnologia) serão enquadradas (i) como royalties, quando o respectivo protocolo do tratado contiver previsão de que serviços técnicos e de assistência técnica recebam igual tratamento; (ii) como serviços profissionais ou pessoais independentes, nos casos da prestação de serviços técnicos e de assistência técnica relacionados com a qualificação técnica de uma pessoa ou grupo de pessoas; ou (iii) como lucros das empresas, quando não puderem ser caracterizadas nas hipóteses anteriores. Nesta última hipótese estão os tratados celebrados com a Áustria, França, Finlândia, Japão e Suécia (sendo que este último foi recentemente alterado e aguarda entrada em vigor da alteração).

Nas primeiras duas hipóteses, os Tratados celebrados pelo Brasil autorizam a tributação desses rendimentos na fonte (incidência do IRRF) e também no exterior. Já na hipótese de caracterização dos rendimentos como lucro das empresas, os Tratados preveem que a tributação será exclusivamente no País de destino dos rendimentos, não havendo, portanto, tributação na fonte pelo Brasil.

Vale ressaltar, entretanto, que apesar da alteração de posicionamento sobre enquadramento dos rendimentos de serviços técnicos e assistência técnica sem transferência de tecnologia, nos casos em que os protocolos constantes dos Tratados de Dupla Tributação preveem a inclusão desses serviços como royalties, a discussão abordada neste artigo permanece.

Isso porque os contribuintes podem questionar se tais rendimentos enquadram-se como lucro das empresas (artigo 7º), com tributação exclusiva no país de destino dos rendimentos, uma vez que a melhor interpretação da previsão constante dos protocolos é a de que apenas os serviços complementares ou acessórios aos serviços com transferência de tecnologia estão abrangidos pelo artigo 12, o que permitiria a tributação também no país de origem.

No próximo tópico adentraremos o debate acerca da natureza jurídica dos valores pagos pelos contribuintes brasileiros na ocasião de remunerar o prestador de serviço estrangeiro.

#### 4 Natureza jurídica dos rendimentos pagos à empresa sediada no exterior a título de prestação de serviços sem transferência de tecnologia

Como exposto, o debate envolvendo a aplicação do artigo 7º das Convenções Internacionais ou o artigo referente a “outros rendimentos” (21 ou 22), envolve a definição de lucro. Assim, imprescindível a demonstração de como a matéria é tratada na legislação interna a fim de melhor compreender a decisão judicial objeto deste trabalho.

O RIR/99, aplicável aos casos estudados, em seus artigos 247 e 248 (atuais artigos 258 e 259 do RIR/18), assim define lucro real e lucro líquido:

Art. 247. Lucro real é o lucro líquido do período de apuração ajustado pelas adições, exclusões ou compensações prescritas ou autorizadas por este Decreto (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 6º).

§ 1º A determinação do lucro real será precedida da apuração do lucro líquido de cada período de apuração com observância das disposições das leis comerciais (Lei nº 8.981, de 1995, art. 37, § 1º).

(...)

Art. 248. O lucro líquido do período de apuração é a soma algébrica do lucro operacional (Capítulo V), dos resultados não operacionais (Capítulo VII), e das participações, e deverá ser determinado com

observância dos preceitos da lei comercial (Decreto-Lei nº 1.598, de 1977, art. 6º, § 1º, Lei nº 7.450, de 1985, art. 18, e Lei nº 9.249, de 1995, art. 4º).

De acordo com o art. 187, parágrafo 1º da Lei 6.404/76<sup>7</sup>, lucro líquido é o resultado do exercício computados: as receitas e os rendimentos ganhos no período, independentemente de sua realização em moeda e os custos, despesas, encargos e perdas, pagos ou incorridos correspondentes a essas receitas e rendimentos. Entende-se, assim, que a receita operacional não pode ser separada do lucro, compondo a receita bruta e, conseqüentemente, o lucro da empresa estrangeira.

Alberto Xavier (2011) explicita a diferença do conceito de renda e pagamento:

Na verdade uma coisa é “renda” – que corresponde a uma remuneração de um fator de produção -, outra coisa é “pagamento de capital”, que corresponde a uma transação que envolve troca de bens que integram previamente o patrimônio das partes em presença. O produto da venda de bens não é a renda, mas a Receita Bruta operacional. A renda – a haver – resultará da diferença entre as receitas das vendas e os custos ou perdas necessários à produção dos bens vendidos, consistindo no lucro líquido tributável. Pode, pois concluir-se que os preços de venda de mercadorias e serviços constituem rendimentos de empresa ou rendimentos comerciais, que só devem ser tributados de forma sintética no país de origem do vendedor (salvo se este agir no outro país através de um estabelecimento permanente) e não de uma forma analítica ou isolada, por retenção na fonte, no país em que se localiza a fonte pagadora. (XAVIER, 2011, p. 568)

O entendimento da Receita Federal para fundamentar as autuações fiscais é de que o valor pago à empresa estrangeira pela prestação de serviços não configura lucro da empresa estrangeira. A justificativa para tais argumentos é que o lucro só se perfectibiliza no fim do exercício financeiro, posteriormente às deduções e adições realizadas. Ou seja, a tributação ocorre no Brasil, resultando na retenção do imposto na fonte. Desta forma, a Receita Federal equipara indevidamente o lucro da empresa estrangeira ao lucro real da empresa estrangeira.

O Ministro Castro Meira no Caso Copesul reconheceu que a interpretação da

<sup>7</sup> Art. 187. A demonstração do resultado do exercício discriminará: (...) § 1º Na determinação do resultado do exercício serão computados: a) as receitas e os rendimentos ganhos no período, independentemente da sua realização em moeda; e b) os custos, despesas, encargos e perdas, pagos ou incorridos, correspondentes a essas receitas e rendimentos

Receita Federal não faz sentido:

É regra de hermenêutica que devem ser rechaçadas as interpretações que levem ao absurdo, como é o caso da interpretação aqui defendida pela Fazenda Nacional. Com efeito, ao equiparar “lucro das empresas estrangeiras” com “lucro real das empresas estrangeiras”, tornou absolutamente inaplicável a norma.

A tributação do rendimento somente no Estado de destino torna possível que lá sejam realizados os ajustes necessários à apuração do lucro efetivamente tributável. Caso se admita a retenção antecipada – e portanto, definitiva – do tributo na fonte pagadora, como defende a Fazenda Nacional, serão inviáveis os referidos ajustes, afastando-se a possibilidade de compensação se apurado lucro real negativo no final do exercício financeiro.

Portanto, “lucro da empresa estrangeira” deve ser interpretado em acepção mais ampla do que “lucro real”, sob pena de tornar sem valia o dispositivo e acolher a bitributação internacional como regra na Convenção, que objetiva, justamente, coibi-la.

Para tornar o dispositivo minimamente aplicável é preciso equiparar “lucro da empresa” a “lucro operacional”. Esse entendimento não desborda da legislação brasileira que consagra, expressamente, diversas modalidades de “lucro”. (STJ, 2012, p. 15)

Destaca-se também o Voto-Vista da Ministra Regina Helena Costa, no caso *Iberdrola* onde a mesma afirma que:

Renda é o aumento de riqueza obtido em dado período de tempo, deduzidos os gastos necessários à sua aquisição e manutenção. Rendimento, diversamente, corresponde a qualquer ganho, isoladamente considerado, constituindo remuneração de fatores patrimoniais (capital e trabalho) independentemente da noção de período. Importante remarcar que renda é gênero que inclui a espécie lucro, remuneração de um fator de produção. (STJ, 2015)

Assim, verifica-se que a legislação brasileira com suas diversas modalidades de lucro gerou uma diferente interpretação do tema pela Receita Federal e pelos Contribuintes, tendo a primeira se apega ao conceito de lucro real para justificar a tributação.

O STJ reconheceu que a expressão “lucro da empresa estrangeira” não deve ser restrita ao lucro real sob pena de inviabilizar a celebração de acordos internacionais, resultando em diversas situações de bitributação.

## 5 Artigo 98 do código tributário nacional – soberania dos tratados sobre a legislação interna

Argumentam os contribuintes, nas ações que versam sobre a matéria, que o art. 7º dos tratados internacionais deve prevalecer sobre o art. 7º da Lei 9779/99 em virtude do disposto no art. 98 do CTN, abaixo transcrito:

Art. 98. Os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha.

Para a Receita Federal, entretanto, os rendimentos decorrentes de contratos de prestação de assistência técnica e de serviços técnicos sem transferência de tecnologia classificam-se como “rendimentos não expressamente mencionados” nas convenções internacionais. Assim, os valores em questão estariam submetidos à tributação na forma do art. 7º da Lei 9.779/99 e 685, II, “a”, do Decreto n.º 3.000/99, ou seja, utilizando-se não do critério do domicílio da pessoa que aufera a renda, mas no critério da fonte, sendo do Estado em cujo território tenham sido produzidos os rendimentos ou em cujo território tenha ocorrido sua disponibilidade econômica ou jurídica o poder de tributar.

O art. 98 do CTN é extremamente polêmico na doutrina brasileira. Sergio André Rocha (2008, p. 38), por exemplo, em posição minoritária, defende sua inconstitucionalidade.

Luciano Amaro (2010), por sua vez, entende o referido dispositivo legal como sendo inútil:

O art. 98 do Código Tributário Nacional seria inútil, porque, de um lado, lhe falaria aptidão para impor o primado dos tratados e, de outro, também lhe seria negada valia para explicitar a necessidade de harmonizar-se a lei interna (como norma geral) com a disciplina do tratado (enquanto norma especial), pois (...) essa harmonização não depende do preceito escrito naquele dispositivo legal. (AMARO, 2010, p. 208)

Já Alberto Xavier (2011) entende o dispositivo legal perfeitamente cabível no sistema jurídico pátrio:

Nem se diga que o art. 98 estaria exorbitando, inconstitucionalmente, das suas funções de lei complementar, limitando sem título legítimo o Poder Legislativo, quando a verdade é que ele se insere de pleno na função atribuída pelo art. 146 da Constituição de regular as limitações constitucionais ao poder de tributar, uma das quais é precisamente a que resulta da su-

premacia hierárquica dos tratados, consagrada por todo o sistema constitucional. (XAVIER, 2011, p. 92)

Luis Eduardo Schoueri (2013), citado nos acórdãos dos casos aqui estudados, afirma que:

Os Tratados Internacionais e a lei interna pertencem a ordens jurídicas distintas (a internacional e a nacional, respectivamente). Por meio de Tratados Internacionais, o País firma, na comunidade internacional, compromisso quanto até onde vai sua jurisdição. Portanto, os tratados em matéria tributária visam a delimitar os contornos nos quais se admitirá que o legislador tributário doméstico atue. (SHOUERI, 2010, p. 208)

Vê-se que o questionamento gira em torno da norma contida no art. 7º da Lei 9.779/99 e do artigo 7º dos tratados celebrados pelo Brasil. Defende a Fazenda Nacional a prevalência da norma editada por último.

Entretanto, vale verificar como devem ser tratadas as convenções no ordenamento jurídico brasileiro. Desta forma, transcreve-se trecho do acórdão proferido no caso Copesul pelo STJ:

A controvérsia está em definir o escalão ocupado pelos tratados internacionais em nosso ordenamento jurídico, se superiores ou equivalentes às leis ordinárias federais.

A CF/88, no artigo 146, III, expressamente delega à lei complementar a competência para dispor sobre normas gerais em matéria tributária. Em face deste mandamento constitucional, o CTN dispôs sobre a hierarquia entre normas internas e internacionais no artigo 98, segundo o qual “os tratados e as convenções internacionais revogam ou modificam a legislação tributária interna, e serão observados pela que lhes sobrevenha”.

[...]

Assim, o art. 98 do CTN deve ser interpretado à luz do princípio da especialidade, não havendo, propriamente, revogação ou derrogação da norma interna pelo regramento internacional, mas apenas suspensão de eficácia que atinge, tão só, as situações envolvendo os sujeitos e os elementos de estraneidade descritos na norma da convenção.

O que ocorre é mera limitação da eficácia normativa: a norma interna perde a sua aplicabilidade naquele caso específico, mas não perde a sua existência ou validade em relação ao sistema normativo interno.

[...]

Portanto, a prevalência dos tratados internacionais tributários decorre não do fato

de serem normas internacionais, e muito menos de qualquer relação hierárquica, mas de serem especiais em relação às normas internas.

No caso, o art. VII das Convenções Brasil-Alemanha e Brasil-Canadá deve prevalecer sobre a regra inserta no art. 7º da Lei 9.779/99, já que a norma internacional é especial e se aplica exclusivamente, para evitar a bitributação entre o Brasil e os dois países signatários.

Às demais relações jurídicas não abarcadas pelas Convenções, aplica-se, integralmente e sem ressalvas, a norma interna, que determina a tributação pela fonte pagadora a ser realizada no Brasil.

Sem razão, portanto, a Fazenda quando defende a prevalência, no caso, do art. 7º da Lei 9.779/99 sobre o art. 7º das Convenções Brasil-Alemanha e Brasil-Canadá. (STJ, 2015)

Ressalta-se que o aplicador da lei brasileira deve em casos como o aqui exposto, primordialmente, respeitar os tratados internacionais tendo em vista a regra da especialidade. Isso porque os Tratados Internacionais são acordos firmados entre as diferentes jurisdições visando, justamente, facilitar as relações comerciais entre ambos e, conseqüentemente, excluindo determinados casos da regra geral prevista na legislação interna de cada jurisdição.

Vale esclarecer, ainda, que os casos em tela não tratam de modificação da legislação tributária interna pelos tratados celebrados, mas sim da interpretação da situação fática (prestação de serviços sem transferência de tecnologia) e seu enquadramento no artigo 7º ou 21 dos aludidos tratados.

Assim, apesar do aludido dispositivo legal ter sido levado em consideração nas decisões, entendemos, na esteira das lições de Sergio André Rocha (2008) que tal artigo 98 é desnecessário a este debate.

## 6. Decisões do Superior Tribunal de Justiça

Antes de adentrar ao resumo dos fatos que levaram às acertadas decisões proferidas pelo STJ, vale destacar, a lição de Marcus Livio Gomes e Lucas Lima (2020) acerca da importância do Poder Judiciário na redução dos graus de incerteza e insegurança por meio da jurisprudência.

### 6.1 Caso COPESUL – recurso especial 1.161.467-RS<sup>8</sup>

<sup>8</sup> STJ. Segunda Turma. Recurso Especial 1.161.467, Relator Min. Castro Meira. Julgamento em 17/05/2012. DJe 01/06/2012.

Neste caso, a Companhia Petroquímica do Sul – COPESUL teve como objetivo uma declaração judicial de inexistência de relação jurídico-tributária que a obrigue a recolher o IRRF sobre remessas efetuadas em razão de pagamentos por serviços prestados por empresas estrangeiras que não tem estabelecimento permanente no Brasil ainda na vigência do ADI 01/2000. Assim, o cerne da disputa judicial girava em torno da aplicação do artigo 7º dos Tratados celebrados com a Alemanha (sem eficácia desde 2006 em vista de denúncia ocorrida em 2005) e com o Canadá aos pagamentos, créditos, empregos ou remessas referentes a serviços sem transferência de tecnologia aos países em questão.

Os argumentos da Fazenda Nacional para manutenção da cobrança do tributo em questão giram em torno da interpretação do tratado e da vasta legislação interna. O principal argumento se refere ao conceito de lucro, por entender a Receita Federal que a remessa de valores a empresa estrangeira a título de trata-se de lucro real:

a renda enviada ao exterior como contra-prestação por serviços prestados não se enquadra no conceito de “lucro da empresa estrangeira”, previsto no art. VII das duas Convenções, pois o lucro perfectibiliza-se, apenas, ao fim do exercício financeiro, após as adições e deduções determinadas pela legislação de regência. Assim, concluiu que a renda deveria ser tributada no Brasil o que impunha à tomadora dos serviços a sua retenção na fonte, já que se trataria de rendimento não expressamente mencionado nas duas Convenções, nos termos do art. XXI, verbis:

*Os rendimentos de um residente de um Estado Contratante provenientes do outro Estado Contratante e não tratados nos artigos precedentes da presente Convenção são tributáveis nesse outro Estado. (STJ, 2012, p. 1)*

Assim, conforme exposto no acórdão, são dois os argumentos apresentados no recurso especial da União Federal que pretende reformar decisão favorável proferida ao contribuinte brasileiro pelas instâncias inferiores:

(a) controverte-se a qualificação jurídica dos rendimentos pagos pela empresa, sediada no Brasil, à empresa estrangeira prestadora de serviços. Se os rendimentos forem catalogados como “lucro” (artigo VII das Convenções), não haverá tributação no Brasil. Caso contrário, tratando-se de “rendimentos não expressamente mencionados” (artigo XXI), serão tributados no país.

(b) na segunda, discute-se a possível prevalência do art. 7º da Lei 9.779/99 sobre o artigo VII das Convenções, sob o argumento de que não há hierarquia entre as normas, com prevalência da que for editada por último, segundo o critério da *lex posterior derogat priori*.

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça, na decisão estudada, também rechaçou as pretensões da Fazenda Nacional como se verifica do trecho do voto do Ministro Relator Castro Meira demonstrando a correta interpretação do conceito de lucro e aplicação dos tratados:

Em nenhum momento discordamos de que o conceito de lucro a ser aplicado é o que se obtém da legislação interna. Como acima demonstramos, os rendimentos obtidos pela empresa estrangeira com a prestação de serviços à contratante brasileira, examinados à luz da lei brasileira, integram o lucro daquela, respeitada, para tal conclusão, a sistemática específica de apuração do lucro tributável, com sua previsão de adições e exclusões, que não desnatuza como rendimento (porque receita operacional) componente do lucro aquele valor recebido em pagamento.

Tais considerações feitas pela própria União, a nosso ver, são descon sideradas pelo Ato Declaratório COSIT n.º 01, de 05.01.2000, quando este busca enquadrar como “rendimentos não expressamente mencionados” os valores referentes a pagamento de serviços técnicos sem transferência de tecnologia.

Os rendimentos em questão são, sim, mencionados, pois constituem lucro, portanto subsumindo-se ao art. 7º do pacto internacional.

Não se pode acolher a afirmação simplista de que “os modelos adotados pelos organismos internacionais para evitar, eliminar ou atenuar a dupla tributação internacional não passam de uma representação sem qualquer conteúdo vinculativo”, pois o que tal argumento pretende afastar, ainda que expressamente não o afirme, é a própria utilidade das Convenções Brasil-Canadá e Brasil-Alemanha, aqui discutidas. Trata-se de pactos firmados pelo Brasil e que integram a ordem interna, não podendo ser considerados desprovidos de conteúdo vinculativo. É a estes que estamos aplicando, e não quaisquer outros princípios propostos por organismos internacionais, que não hajam constado em pactos firmados pelo Brasil e integrados à ordem interna na forma prevista na ordem jurídica pátria.

Portanto, o que temos é norma interna vigente e válida, que dispõe sobre a tributação em casos como o nestes autos dis-

cutido.

Nesse contexto, equivocada a tentativa do já referido Ato Declaratório COSIT de enquadrar como “rendimentos não expressamente mencionados” os pagamentos ora discutidos, quando estes claramente constituem rendimento integrante do lucro da empresa que os auferiu, situada no exterior. (STJ, 2012, p. 10-11)

Assim, é evidente que a louvável decisão acima está, na lição de Sergio André Rocha (2013, p. 288), “em linha com a correta interpretação do artigo 7º das convenções celebradas pelo Brasil e concretiza o princípio da interpretação comum, evitando a ocorrência da bitributação sobre as transações em tela”.

### **6.2 Caso IBERDROLA - recurso especial 1.272.897-PE<sup>9</sup>**

No caso Iberdrola, a empresa localizada na Espanha celebrou contrato de prestação de serviços de consultoria para assessoria comercial, administrativa e gestão da planta geradora de energia com empresa brasileira.

A empresa já tinha obtido resposta negativa das autoridades fiscais em solução de consulta acerca da aplicabilidade do artigo 7º nas remessas ao exterior para pagamento pelos referidos serviços. Isso porque, no entendimento das aludidas autoridades, como no caso Copesul mencionado anteriormente, a remuneração paga por empresa brasileira à sociedade situada no exterior não caracteriza lucro consequentemente não sendo aplicável o dispositivo do tratado que afastaria o Imposto de Renda.

Assim, com base no Tratado para evitar a dupla tributação entre o Brasil e a Espanha, a empresa impetrou Mandado de Segurança para garantir o direito a não recolher o IRRF sobre tais remessas, sendo que, diferentemente do caso Copesul onde o contribuinte obteve decisões favoráveis, a ordem foi denegada pelas instâncias inferiores.

Conforme apontado no voto do Relator Ministro Napoleão Nunes Filho, “o cerne da questão é interpretar a expressão lucros prevista no art. 7º. do Decreto 76.975/76 (Tratado Brasil-Espanha), se esta engloba ou não o termo rendimento.” (STJ, 2015, p. 9)

O Relator seguiu as razões de decidir do caso Copesul e, por unanimidade, foi

dados provimento ao recurso do contribuinte pela Primeira Turma do STJ.

### **6.3 caso Alcatel – Lucent recurso especial 1.618.897/RJ<sup>10</sup>**

Cinco anos após o caso Iberdrola, o caso Alcatel – Lucent também foi relatado pelo Ministro Napoleão Nunes Filho.

No caso, conforme relatório do voto:

[...] a recorrente é pessoa jurídica de direito privado, constituída em conformidade com as leis da França, sem sede no Brasil, tendo como atividade principal a prestação de serviços técnicos de construção e manutenção de cabos submarinos, cuja contrapartida de pagamento será feita pela empresa brasileira. Com o fim de evitar a bitributação do imposto de renda nos dois Países (Brasil e França) a empresa recorrente postula seja reconhecido o seu direito à aplicação do art. 7º. do Decreto 70.506/1972, que promulgou a Convenção com a França para Evitar a Dupla Tributação e Prevenir a Evasão Fiscal em Matéria de Impostos sobre o Rendimento”. (STJ, 2020<sup>a</sup>, p. 7).

Aqui, o contribuinte, como no caso Iberdrola, também não teve êxito nas instâncias inferiores que entenderam pela incidência do IRRF nas remessas à França por serviços sem transferência de tecnologia. Os fundamentos do acórdão seguiram a esteira de raciocínio dos casos Copesul e Iberdrola já expostos acima.

### **6.4 Caso Engecorps – recurso especial 1759081/SP**

Nesse caso, a Engecorps situada no Brasil fazia remessas à Técnica Y Proyectos S.A. (sediada na Espanha), em razão da prestação de serviços de engenharia e assistência administrativa.

O Tribunal Regional Federal considerou que tais remessas deveriam ser qualificadas no artigo 7º (lucro das empresas), o que levou à interposição de Recurso Especial pela Fazenda Nacional.

De acordo com o STJ:

O cerne da questão cinge-se em saber qual o correto enquadramento, dentro das possibilidades previstas na convenção internacional celebrada entre o Brasil e Espanha (aprovada pelo Decreto Legislativo n. 62/75 e promulgada pelo Decreto n. 76.975/76), das verbas remetidas ao exterior(...) para

<sup>9</sup> STJ. Primeira Turma. Recurso Especial 1.272.897, Relator Min. Napoleão Nunes Filho. Julgamento em 19/11/2015. DJe 09/12/2015

<sup>10</sup> STJ. Primeira Turma. Recurso Especial 1.618.897, Relator Min. Napoleão Nunes Filho. Julgamento em 19/05/2020. DJe 26/05/2020



fins de verificar se sujeitam-se à exclusiva tributação no exterior (residência) ou se sobre elas incide o imposto sobre a renda retido na fonte no Brasil (fonte).” (STJ, 2020b)

Diferentemente dos casos mencionados anteriormente, o STJ determinou a baixa do processo em diligência ao TRF, conforme abaixo:

Sendo assim, considerando que a aplicação do art. 7º “lucro das empresas”, do modelo de tratado da OCDE não pode ser automática, pois depende do exame do enquadramento nos arts. 12 e 14, da convenção, que tratam de “royalties” e “serviços profissionais independentes” e que esse exame não prescinde da fixação de pressupostos fáticos, os autos devem retornar à Corte de Origem para analisar: (17.1.) a natureza do contrato que enseja a remessa (se há ou não pagamento de “royalties” embutidos, se há enquadramento no protocolo do tratado estendendo o conceito de “royalties”, se a prestação de serviços se dá por profissionais independentes se há enquadramento no protocolo do tratado estendendo o conceito de “profissões independentes”); e (17.2.) a ausência de hibridismo em relação à classificação dos rendimentos que possa levar à dupla não tributação internacional (se o enquadramento do rendimento é idêntico no país da fonte e no da residência). (STJ, 2020b)

O Contribuinte opôs Embargos de Declaração e a decisão que rejeitou tais embargos aponta importante aspecto muito discutido no âmbito internacional (e com pouca repercussão no Brasil) que é o hibridismo dos contratos bem como questões caras ao debate tributário internacional como a impossibilidade de uso artificioso dos tratados, boa-fé e verificação da interpretação dada pela nação parceira a fim de evitar a dupla não tributação:

3. A menção ao Projeto BEPS foi feita apenas para identificar mais um parâmetro a ser utilizado pela Corte de Origem para interpretar as cláusulas do Tratado Internacional sob exame, fixando o tratamento dado ao rendimento (não o alterando) e para fundamentar a necessidade de se ter acesso a todas as informações relevantes sobre a causa (inclusive o tratamento dado pelo Estado estrangeiro) a fim de decidí-la corretamente, tendo por princípio evitar o uso abusivo do Tratado.

4. O Poder Judiciário não pode se furtar a coibir o abuso de direito em hipótese alguma. Toda a interpretação legal ou contratual deve ser pautada pelos conhecidos princípios da boa-fé, confiança legítima e função social. Nesse sentido, o esforço retórico empreendido foi apenas para dei-

xar marcado que o hibridismo é um ponto sensível a esses princípios, podendo ser utilizado de forma abusiva (uso artificioso do tratado) e a classificação a ser dada aos rendimentos pelo Poder Judiciário ao interpretar o tratado (e não alterando o tratado) não pode se descurar disso.

5. Em casos que tais, a decisão a ser produzida pelo Poder Judiciário brasileiro não pode ser dada às cegas, em flagrante assimetria de informações, calcando-se exclusivamente em uma interpretação semântica, isolada e pobre do Tratado. Como o Tratado é um instrumento bilateral e obedece a um modelo multilateral, é relevante a compreensão de como se dá o seu entendimento pela nação estrangeira amiga signatária. (STJ, 2021)

## 7 Considerações Finais

Como amplamente exposto, e inclusive destacado pela OCDE, o excesso de tributação ao redor do mundo pode ser extremamente nocivo ao comércio de bens e serviços no âmbito internacional, o que justifica a criação de um modelo de tratado para evitar a dupla tributação internacional.

No caso brasileiro, a dupla tributação internacional na ocasião da cobrança do IRRF na prestação de serviços sem transferência de tecnologia é extremamente prejudicial aos contribuintes, gerando extenso contencioso administrativo e judicial, e a questão continua em debate apesar da evolução legislativa sobre a matéria.

Assim, as decisões do STJ, que enquadraram tais remessas no artigo 7º dos Tratados celebrados pelo Brasil a nosso ver, foram louváveis, pelo reconhecimento da importância das convenções internacionais, e do respeito aos princípios da segurança jurídica e da especialidade.

Vale destacar, ainda, conforme recente decisão, que o STJ está cada vez mais prestigiando os princípios do direito tributário internacional, bem como buscando a análise das efetivas transações a fim de melhor aplicar o tratado.

## Referências

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ANDRADE, André Martins. **A Tributação Universal da Renda Empresarial: Uma Proposta de Sistematização e Uma Alternativa Inovadora**. 1ª Ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2008.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.000**, de 26 de março de 1999. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3000.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 116**, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp116.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp116.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.404**, de 15 de dezembro de 1976. Dispõe sobre as Sociedades por Ações. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6404compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6404compilada.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.249**, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9249.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.779**, de 19 de janeiro de 1999. Altera a legislação do Imposto sobre a Renda, relativamente à tributação dos Fundos de Investimento Imobiliário e dos rendimentos auferidos em aplicação ou operação financeira de renda fixa ou variável, ao Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte - SIMPLES, à incidência sobre rendimentos de beneficiários no exterior, bem assim a legislação do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, relativamente ao aproveitamento de créditos e à equiparação de atacadista a estabelecimento industrial, do Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros ou Relativas a Títulos e Valores Mobiliários - IOF, relativamente às operações de mútuo, e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, relativamente às despesas financeiras, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9779.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9779.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.168**, de 29 de dezembro de 2000. Institui contribuição de intervenção de domínio econômico destinada a financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para o Apoio à Inovação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l10168.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10168.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.332**, de 19 de dezembro de 2001. Institui mecanismo de financiamento para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Agronegócio, para o Programa de Fomento à Pesquisa em Saúde, para o Programa Biotecnologia e Recursos Genéticos - Genoma, para o Programa de Ciência e Tecnologia para o Setor Aeronáutico e para o Programa de Inovação para Competitividade, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10332.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10332.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.685**, de 30 de abril de 2004. Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.685.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.685.htm). Acesso em: 18 jun. 2021.

GOMES, Marcus Livio; LIMA, Lucas. Tratados Internacionais, Irrf, Cide e Incerteza nas Remessas de Valores ao Exterior em Remuneração de Serviços Técnicos e de Assistência Técnica. **RDIET**, Brasília, v. 15, n. 1, jan./jun. 2020, p. 143-173.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. Coordenação-Geral de Assuntos Tributários. **Parecer/PGFN/CAT/ nº 2363/2013**. Registros PGFN nº 7891/2013 e nº 8305/2013. Brasília, 2013.

OCDE. **Model Tax Convention on Income and on Capital: an overview of available products**, 2012. Disponível em: <https://www.oecd.org/tax/treaties/oecd-model-tax-convention-available-products.htm>. Acesso em: 20 ago. 2012.

OKUMA, Alessandra. As Convenções para evitar a dupla tributação e elisão fiscal e os meios de solução de controvérsia. In: TORRES, Heleno Taveira (org). **Direito Tributário Internacional Aplicado**: volume IV. São Paulo: Quartier Latin, 2007.

PAULSEN, Leandro e MELO, José Luis Soares. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. 5ª Ed.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Ato Declaratório Interpretativo RFB nº 5**, de 16 de junho de 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=53416>. Acesso em: 18 jun. 2021

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Ato Declaratório Normativo COSIT nº 1**, de 5 de janeiro de 2000. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=5754>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ROCHA, Sérgio André. **Interpretação dos Tratados Contra a Bitributação de Renda**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SCHOUERI, Luis Eduardo. **Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 98.

STJ. Segunda Turma. **Recurso Especial 1.161.467**. Relator Min. Castro Meira. Julgamento em 17 de maio de 2012. DJe, 1 jun. 2012.

STJ. Primeira Turma. **Recurso Especial 1.272.897**. Relator Min. Napoleão Nunes Filho. Julgamento em 19 de janeiro de 2015. DJe, 9 dez. 2015.

STJ. Primeira Turma. **Recurso Especial 1.618.897**. Relator Min. Napoleão Nunes Filho. Julgamento em 19 de maio de 2020. DJe, 26 maio 2020a.

STJ. Primeira Turma. **Recurso Especial 1.759.081**. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento em 15 de dezembro de 2020. DJe, 18 dez. 2020b.

STJ. Primeira Turma. **Recurso Especial 1.759.081**. Relator Min. Mauro Campbell Marques. Julgamento em 29 de março de 2021. DJe 7 abr. 2021.

XAVIER, Alberto. **Direito Tributário Internacional do Brasil**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

#### Doris Canen

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. Membro do Grupo de Pesquisa de Tributação e Novas Tecnologias da FGV/SP e Tributação Internacional da UERJ.

## Análise do relatório de desempenho de metas do Plano de Logística Sustentável da Seção Judiciária do Maranhão, ano-base 2018

Erica de Sousa Costa

Maria da Conceição Pereira de Sousa

**Resumo:** A presente pesquisa tem como objeto de análise o relatório de desempenho de metas do Plano de Logística Sustentável (PLS) da Seção Judiciária do Maranhão (SJMA), visando investigar o impacto da gestão ambiental quanto à promoção da sustentabilidade. Nesse sentido, averigua-se a interferência das ações de gestão ambiental da SJMA, ano-base 2018, contidas no relatório de desempenho de metas do PLS do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), que impulsionam a promoção da sustentabilidade. Desenvolveu-se uma pesquisa exploratória, sob a abordagem qualitativa, de cunho bibliográfico e documental. Os resultados apontam que as ações da gestão ambiental concernentes à redução de gastos com impressão, energia e veículos, apontados no relatório investigado, refletem uma concepção de ecoeficiência, demonstrando uma perspectiva de comprometimento para a promoção da sustentabilidade.

**Palavras-chave:** Gestão ambiental. Justiça Federal do Maranhão. Plano de Logística Sustentável. Sustentabilidade. Ecoeficiência.

**Abstract:** The object of analysis of this research is the goals performance report of the Sustainable Logistics Plan (PLS) of the Judiciary Section in Maranhão (SJMA), aiming to investigate the impact of environmental management regarding the promotion of sustainability. In this sense, it is investigated the interference of the environmental management actions of SJMA, base year 2018, contained in the report of the goals performance of the PLS of the Federal Regional Court of the 1st Region (TRF1), which ones drive the promotion of sustainability. An exploratory research was developed, under the qualitative approach, of bibliographic and documentary nature. The results indicate that the actions of environmental management concerning the reduction of expenses with printing, energy and vehicles, pointed out in the investigated report, reflect a concept of eco-efficiency, demonstrating a perspective of commitment to the promotion of sustainability.

**Keywords:** Environmental management. Federal Justice in Maranhão. Sustainable Logistics Plan. Sustainability Eco-efficiency.

### 1 Introdução

A busca das organizações para a trilha ideal da sustentabilidade é cada vez maior diante do cenário competitivo de mercado, haja vista ter-se compreendido os benefícios do alcance de sua aplicação nas dimensões econômica, social e ambiental, difundida largamente como *Triple Bottom Line*.

Embora nem toda preocupação com os princípios básicos de sustentabilidade no âmbito organizacional se reflitam em ações práticas e aplicáveis, há que se ressaltar o despertar para preservação dos interesses das futuras gerações, contido no conceito do desenvolvimento sustentável.

No Brasil, a discussão e a observação das questões de sustentabilidade têm sido uma realidade em muitas organizações da Administração Pública direta e indireta. É possível se verificar que a adoção de uma visão estratégica sustentável tem crescido exponencialmente em órgãos e entidades de diversas áreas, como, por exemplo, no âmbito jurídico. Nessa esfera, verifica-se o estímulo às práticas sustentáveis, a partir do incentivo com premiações específicas ou categorizadas, tais como: o Prêmio TJMA Sustentável, do Tribunal de Justiça do Esta-

do do Maranhão (TJMA); o Prêmio Eladio Lacey de Sustentabilidade, da Escola Superior da Magistratura do Estado do Rio Grande do Sul, vinculada à Associação dos Juízes do Estado do Rio Grande do Sul (ESM/AJURIS); o Prêmio CNJ de Qualidade, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), entre outros.

Diante desse cenário, a presente pesquisa é balizada no contexto da Justiça Federal brasileira, dentro do panorama do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), mais especificamente, no cenário da Seção Judiciária do Maranhão (SJMA). Desse modo, realiza-se este estudo para descortinar a gestão ambiental da SJMA, ano-base 2018, a fim de verificar se há influência na promoção da sustentabilidade. Tal interesse se deu em virtude da existência de indícios/ vestígios rastreados sob a percepção acadêmica, que estão impregnados no relatório de desempenho de metas do Plano de Logística Sustentável (PLS) do TRF1, documento publicado na base de dados de acesso público desse Tribunal, no segmento atinente à Gestão Socioambiental.

Sob a perspectiva constitucional, vale informar que o meio ambiente é um direito humano fundamental de terceira geração. Nessa senda, vislumbrando-se o norte aca-

dêmico dos estudos, vem a lume a pergunta de partida que impulsionou esta investigação: *Como as ações de gestão ambiental da SJMA, ano-base 2018, incutidas no relatório de desempenho de metas do PLS do TRF1 têm estimulado a promoção da sustentabilidade?*

Assim, a pesquisa em tela objetiva analisar a interferência das ações de gestão ambiental da SJMA, ano-base 2018, contidas no relatório de desempenho de metas do PLS do TRF1 em face da promoção da sustentabilidade. Para tanto, foram traçados três objetivos específicos no intento de efetivar o aludido objetivo geral: explorar as ações de gestão ambiental da SJMA, em 2018, evidenciadas no relatório de desempenho de metas do PLS do TRF1; identificar as metas cumpridas de forma integral; e evidenciar as ações que ajudaram a impactar o alcance das metas com vistas à promoção da sustentabilidade.

A escolha pelo ano-base 2018 deu-se em virtude desta Seção ter obtido o percentual de 100% (cem por cento) de eficiência, aferido pelo CNJ no Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), o que revela um fator significativo para investigação no deslindamento da ecoeficiência.

Dessa forma, a análise apresenta um recorte temporal que converge para a atual concepção do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, cunhado pelo CNJ, para o período 2021-2026, em harmonia com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), tendo em mira que a promoção da sustentabilidade é um dos macrodesafios definidos nesse planejamento. Inclusive, o Planejamento Estratégico da Justiça Federal, alinhando-se à matriz nacional, agrega também a promoção da sustentabilidade como um dos seus macrodesafios para o sexênio indicado.

Em acréscimo, o presente estudo se faz relevante sob o olhar acadêmico por descortinar possibilidades de promoção da sustentabilidade, intensificada pela gestão ambiental da instituição cenário dessa pesquisa. Cabe realçar que a investigação é importante ainda nos aspectos social, ambiental e econômico, vez que pontua os princípios da sustentabilidade no contexto da Seção estudada, os quais reverberam nos efeitos positivos preconizados pelo *Triple Bottom Line*, como a ecoeficiência.

O referido artigo aglutina pesquisa do tipo exploratória, empreendida por meio da

abordagem qualitativa, com uso de procedimentos bibliográfico e documental. Diante do exposto, o trabalho é sistematizado na seguinte estrutura: além desta introdução, expõe-se a revisão de literatura, a qual aborda a questão da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável nas organizações, bem como as preleções constitucionais no Brasil sobre o meio ambiente e o ponto de interseção ecoeficiência do *Triple Bottom Line*. Em seguida, explicita-se o percurso metodológico, com os aspectos da investigação e caracterização da trilha metodológica empregada. Posteriormente, são apresentadas as análises da investigação, para, por fim, expor as considerações finais e as referências que sustentam a pesquisa.

## 2 Revisão de literatura

### 2.1 A questão da sustentabilidade e o desenvolvimento sustentável nas organizações

A Conferência de Estocolmo, na década de 1970, foi um dos grandes marcos para a discussão mundial acerca dos destinos do planeta relativo ao meio ambiente. Em 1992 ocorreu, no Rio de Janeiro – Brasil, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), popularmente denominada de Rio 92, foi considerada a maior reunião sobre a temática até aquele momento (DIAS *et al.*, 2014, p. 99).

Assim, Glonti *et al.* (2020, p. 170) lecionam que as práticas de desenvolvimento da sociedade mundial fortaleceram as condições de incerteza do meio ambiente, gerando como consequência a consolidação do paradigma do desenvolvimento sustentável, o qual está direcionado à satisfação das necessidades da atual geração, sem causar danos às oportunidades das gerações do futuro.

Desse cenário em diante, o contexto da sustentabilidade foi interpretado como “[...] um diferencial competitivo para as organizações, proporcionando uma maior eficiência e ganho de desempenho através da inovação.” (PAZ; KIPPER, 2016, p. 87). Mas o que significa sustentabilidade nas organizações?

Para além da proteção do meio ambiente, o termo sustentabilidade considera também os impactos sociais, que, sobretudo, influenciem nas gerações futuras (DIAS *et al.*, 2014, p. 98). Ou seja, as organizações

entendem sustentabilidade como o modo de contribuição ao desenvolvimento, a partir da preservação das necessidades das gerações futuras relativas aos padrões sociais e ao meio ambiente (VILDASEN; KEITSCH; FET, 2017, p. 41).

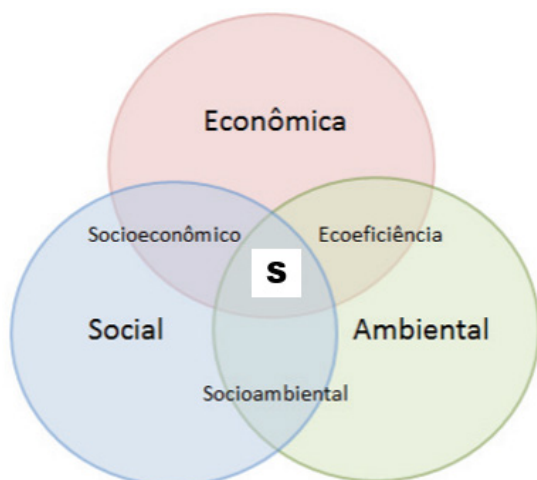
Nessa perspectiva, uma organização com propósitos permanentes de sustentabilidade leva em consideração todas as dimensões nas quais está inserida - econômica, social e ambiental (AMINI; BIENSTOCK, 2014, p. 13). Portanto, a sustentabilidade organizacional significa um conjunto de ações a serem adotadas pelas organizações que reflitam no contexto social e reduzam impactos ambientais, além de serem viáveis economicamente (ARAÚJO *et al.*, 2006 *apud* PAZ; KIPPER, 2016, p. 87).

Perera *et al.* (2012, p. 4) revelam não haver sustentabilidade sem resolução de problemas essenciais, como desigualdade entre classes, consumo desmedido dos recursos naturais e sobreposição dos interesses econômicos aos que refletem as questões socioambientais.

Desse modo, é pertinente observar a visão de Falsarella e Jannuzzi (2020, p. 182), a qual considera que o alcance da sustentabilidade ambiental e a social tende a colaborar e apoiar na obtenção e ampliação da sustentabilidade econômica.

Elkington (1997, p. 70; 2012, p. 107) postula que as dimensões econômica, ambiental e social constituem os pilares da sustentabilidade, na filosofia denominada Triple Bottom Line, representada na Figura 1.

Figura 1 – Pilares da sustentabilidade



Fonte: Adaptado de Elkington (1997, p. 73-74).

Pereira, Silva e Carbonari (2011, p. 88) evidenciam que na dimensão social, a passagem do ser humano no planeta deve con-

siderar seu bem-estar com qualidade de vida, alcançando-se o crescimento equilibrado e a distribuição de renda congruente (interseção socioeconômica); na dimensão econômica, a gestão e a destinação pontual e eficiente de recursos, com repasse habitual de investimento pelos entes público e privado, são importantes para mitigação de impactos ao ambiente (interseção ecoeficiência); e, por fim, na dimensão ambiental, é relevante observar os impactos das ações do homem que influenciem no meio ambiente (interseção socioambiental).

Oportuno enfatizar que, entre os diversos aspectos que giram em torno do contexto de execução dessas ações nas organizações, encontra-se o desenvolvimento sustentável, o qual potencializa o envolvimento para além das questões sociais voltadas ao âmbito local e as amplia para as dimensões ambiental e econômica, de modo regional e global.

Essa linha de raciocínio corrobora com o pensamento de Viterbo Junior (1998, p. 15), o qual considera que “[...] o sistema de gestão da organização é a base para o estabelecimento de um método de gerenciamento que vise a melhoria contínua dos resultados e promova o desenvolvimento sustentável.”

Baumgartner (2014, p. 260) enfatiza que nas organizações o sentido de desenvolvimento sustentável é compreendido como de responsabilidade social. Nessa esteira, Souza (2010, p. 35) alerta que “[...] a sustentabilidade refere-se à capacidade de manter algo em um estado contínuo, [e] o desenvolvimento sustentável envolve processos integrativos que buscam manter o balanceamento dinâmico de um sistema complexo a longo prazo.” Depreende-se, então, que o desenvolvimento sustentável e a sustentabilidade focalizam as mesmas diretrizes, sendo que o primeiro é a trilha para a conquista do segundo (MUNCK; SOUZA, 2009, p. 263).

Nesses termos, Elkington (1997, p. 72-73; 2012, p. 108) e Dias *et al.* (2014, p. 98) coadunam a ideia de que o essencial no contexto das dimensões para o alcance do desenvolvimento sustentável organizacional é a manutenção do equilíbrio ativo delas, perpetuando a concepção do *Triple Bottom Line*.

## 2.2 Preleções constitucionais no Brasil sobre o meio ambiente e o ponto de interseção ecoeficiência do TRIPLE BOTTOM LINE

A defesa do meio ambiente no Brasil, sob a ótica constitucional, consubstancia um dos princípios da Ordem Econômica. Em tal vertente, aponta-se que a Constituição Federal de 1988 disciplina no seu Título VII, capítulo I, a respeito dos princípios gerais da atividade econômica, revelando, no artigo 170, o objetivo dessa Ordem, que está ligado à garantia de existência digna (BRASIL, 1988, p. 109).

Prosseguindo no estudo do Texto Constitucional, adiante, concebe-se a leitura do artigo 225, o qual traduz a Constituição Federal brasileira de 1988 como uma das mais respeitadas do mundo, em virtude do capítulo que disciplina sobre o meio ambiente. Deixa claro que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito pertencente a todos e um bem de uso comum do povo. Discorre, ademais, que é primordial para a saudável qualidade de vida. Além disso, determina que cabe ao Poder Público e à coletividade a incumbência da defesa, bem como a preservação do meio ambiente em face das atuais e vindouras gerações (BRASIL, 1988, p. 131).

No esquematizar dessas ideias, Bulos (2015, p. 1.614), Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 1.425) sustentam que o capítulo da Constituição Federal brasileira de 1988 que discorre sobre o meio ambiente se desponta como um dos mais avançados e modernos do âmbito constitucional do mundo.

Em acréscimo, Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 1425) defendem o posicionamento de que parte expressiva dos juristas têm aludido entendimento e postulam que a Carta Magna de 1988, ao reportar sobre o meio ambiente, apresenta preceitos de visível abrangência e ditames de legítima validade.

Nessa seara, Lenza (2019, p. 2250) evidencia que o meio ambiente foi explanado de forma delineada, abarcando, também, premissas de natureza geral. Assim sendo, Moraes (2017, p. 618) corrobora a visão de Lenza (2019, p. 2250) ao argumentar que a defesa do meio ambiente é discutida com amplitude na Lei Maior.

Moraes (2017, p. 618) indica dois vetores importantes para essa linha de investigação: o primeiro está vinculado à postura a ser adotada pelo Estado para prover leis que

prevejam a proteção do meio ambiente, e o segundo diz respeito à firmação/celebração de relações internacionais com fins de preservar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Nesse sentido, o autor ressalta que o meio ambiente é categorizado como um “[...] direito humano fundamental de 3ª geração [...]” (MORAES, 2017, p. 618), corroborando com o pensamento de Almeida (2010a, [p. 2]) e Vildasen, Keitsch e Fet (2017, p. 41), acerca da necessidade da preservação ambiental nesta e em futuras gerações.

Aliás, destaca-se que a dimensão ambiental é apontada como um dos pilares da sustentabilidade (ELKINGTON, 1997, p. 70; 2012, p. 107; CEZAR; PHILIPPI, 2018, p. 369), que, juntamente com a dimensão econômica, revela o ponto de interseção denominado ecoeficiência, consistindo na representação e viabilização “[...] do alcance balanceado dos pilares econômico e ambiental, pela qual se intenta a prosperidade econômica por meio do uso eficiente dos recursos naturais e da redução de emissões danosas ao ambiente [...]” (MUNCK *et al.*, 2013, p. 468).

Em complemento, Vilela Junior e Demajorovic (2006 *apud* CEZAR; PHILIPPI, 2018, p. 371) pontuam que toda gestão ambiental precisa estar alinhada à dimensão econômica quando se concentra no fornecimento de bens e serviços com valores competitivos, capazes de satisfazer as necessidades do homem com qualidade de vida, à medida que reduz paulatinamente o impacto do meio ambiente, o que constituirá uma organização ecoeficiente na concepção *Triple Bottom Line*.

Assim, para que ocorra a ecoeficiência, a organização tem a responsabilidade de manter em consonância as dimensões econômica e ambiental. Entretanto, é válido destacar que a sustentabilidade postulada na filosofia do *Triple Bottom Line* é alcançada de forma verdadeira quando há um equilíbrio de cada dimensão: social, ambiental e econômica (ELKINGTON, 1997, p. 72-73; 2012, p. 108; AMINI; BIENSTOCK, 2014, p. 13).

Nessa linha de argumentação, pondera-se condizente aduzir a *expertise* de Melhen e Zanini, compartilhada em artigo da Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), pois iluminam o caminho, ao esclarecerem que:

O meio ambiente, não faz muito tempo, era um tema de menor importância na literatura jurídica. Essa indiferença foi de-

saparecendo paulatinamente na medida em que se percebeu todos os aspectos negativos decorrentes da degradação ambiental. Sabe-se, hoje, que o futuro do ser humano exige que se tenha uma postura respeitosa, precavida e prudente em relação ao meio ambiente, considerando este um valor em si mesmo. (MELHEN; ZANINI, 2021, p. 33).

Com base na visão dos referidos autores, denota-se que a matéria que envolve o meio ambiente, na atual conjuntura, é de interesse global. Na dicção de Grubba e Aquino, *in verbis*:

Sem a Natureza, não é possível viver. Sem que haja a interferência contínua da Terra para manter os parâmetros aceitáveis de disseminação e reprodução da vida, a *grandiosidade da espécie humana* não significa nada. O mundo natural é nosso parceiro para constituir diferentes fontes, a fim da vida se tornar abundante. (GRUBBA; AQUINO, 2019, p. 205, grifo do autor).

Nessa conexão de ideias, observa-se que a discussão que dissemina ações que se destinem à preservação do meio ambiente são atuais, úteis e necessárias. A propósito, é salutar trazer ao diálogo a seguinte lição esposada na Revista Eletrônica CNJ:

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. (SOUZA NETTO; GUILHERME; GARCEL, 2020, p. 153).

Então, verifica-se que o debate acerca das questões de procedência constitucional sobre o meio ambiente reverbera pertinência temporal e amplitude global, o que reforça, de forma positiva, a coerência do teor deste trabalho.

### 3 Percurso Metodológico

A pesquisa em deslinde realiza um estudo exploratório sobre a gestão ambiental na perspectiva de instrumento catalisador para promoção da sustentabilidade, no contexto da SJMA, em 2018, balizada no relatório de desempenho de metas do PLS do TRF1.

A opção pelo ano-base citado decorreu do fato da Seção Judiciária ter alcançado 100% (cem por cento) de eficiência mensurado no IPC-Jus pelo CNJ (CNJ, 2019, p. 198),

o que despertou o interesse de investigação quanto ao princípio da sustentabilidade, relativa à dimensão econômica da filosofia do *Triple Bottom Line*, com efeito da interseção ecoeficiência, a ressaltar que o meio ambiente se caracteriza como direito humano fundamental de terceira geração (ALMEIDA, 2010a, [p. 2]; MORAES, 2017, p. 618).

Quanto aos seus objetivos, o presente estudo é tido como pesquisa exploratória. No que tange à abordagem, é considerada uma pesquisa qualitativa. Por sua vez, no tocante aos procedimentos, trata-se de pesquisa bibliográfica e documental.

A pesquisa é exploratória por propiciar a aproximação com os pontos-gerne da análise. Quanto a esse aspecto, Lakatos e Marconi (2010, p. 171) e Birochi (2015, p. 49) compartilham de entendimento comum, pois ponderam que as pesquisas exploratórias são aquelas que ampliam a dimensão cognitiva do pesquisador com elementos focais dos estudos.

A análise exploratória é, ainda, no que tangencia à abordagem da pesquisa, classificada como qualitativa. Isso se dá porque o questionamento que acarreta essa investigação se volta para desenredar os vetores que otimizaram a gestão ambiental da Seção pesquisada, em 2018.

A abordagem empregada centra-se na reflexão acerca dos conceitos, do significado, do sentido, do alcance das ações de gestão pública, na delimitação de gestão ambiental, expostos no item concernente à análise e discussão dos resultados da pesquisa.

Nesse viés, Chizzotti (2009, p. 104) defende que a pesquisa qualitativa visa, em regra, proporcionar a resolução de certa circunstância/conjuntura. Aliás, Reis (2018, p. 20) sublinha que as pesquisas qualitativas envolvem o desembaraçar da problemática investigada.

Esta análise exploratória, de cunho qualitativo, também é, no que concerne aos procedimentos da pesquisa, categorizada como sendo bibliográfica e documental. Ela é bibliográfica, tendo em vista que se apoia em pressupostos teóricos que erigem a linha de ideias explicitada na investigação. A análise é documental, uma vez que esquadrinha, em especial, o relatório de desempenho de metas do PLS/TRF1, da Seção estudada, localizado no portal do TRF1.



Gil (2009, p. 45) reconhece as preleções intelectuais de estudiosos relativas a um tema, como concepção de pesquisa bibliográfica. No que diz respeito à pesquisa documental, Gil (2009, p. 45) e Reis (2018, p. 22) coadunam o mesmo pensamento, posto que argumentam que tais pesquisas se relacionam com os objetos/materiais/recursos que não foram averiguados no campo científico, tal como os relatórios.

No intuito de executar os objetivos dispostos na pesquisa em foco, o presente artigo está organizado no formato contido nesse parágrafo. Inicialmente, apresenta-se texto introdutório. Logo após, são ventiladas as percepções teóricas acerca de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e meio ambiente. Em ato contínuo, desvelam-se os procedimentos metodológicos empreendidos para efetuar os objetivos dessa investigação.

De forma sequencial, são feitas as exposições dos resultados da pesquisa, em uma interface com a discussão. Evidencia-se, de modo conclusivo, os apontamentos centrais desvendados na apreciação. Ao final do texto, são apresentadas as referências dos autores que subsidiaram o desenvolvimento do presente estudo.

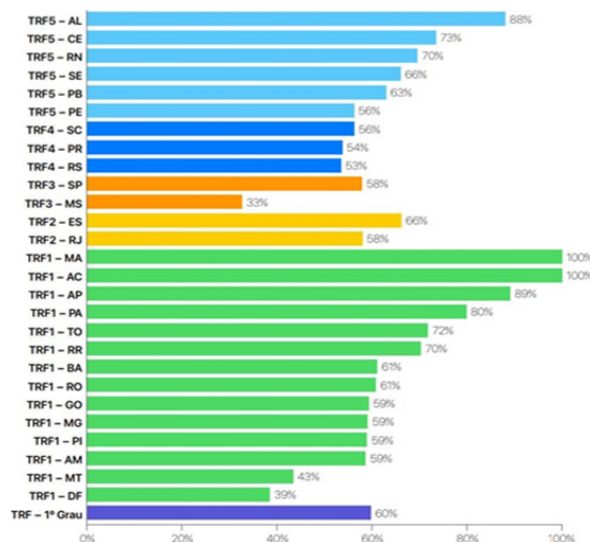
#### 4 Análise e Discussão

Esta pesquisa atine à esfera da SJMA, ano-base 2018, tendo em vista que se trata de uma das Seções Judiciárias que alcançou, no aludido ano, 100% (cem por cento) de eficiência, apurado pelo CNJ no IPC-Jus (CNJ, 2019, p. 198).

Referida evidência demarca, no horizonte da investigação científica, a concentração de conceitos expressivos de eficiência na Seção mencionada, no ano apontado. Partindo-se de tal ponto de ancoragem, este trabalho perquire a SJMA com o intuito de aferir a ecoeficiência.

Oportuno demonstrar o percentual de alcance de eficiência entre as Seções Judiciárias de cada Tribunal Regional Federal no ano-base 2018, na Figura 2. Em sequência, na Figura 3, centrada no universo da Justiça brasileira, enfatiza-se que a promoção da sustentabilidade constitui um dos macrodesafios (processos internos) do Planejamento Estratégico do Poder Judiciário concernente ao período 2021-2026, em sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda 2030 da ONU.

Figura 2 – Atingimento da eficiência – Seção Judiciária/2018



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2019, p. 198).

Figura 3 – Mapa Estratégico intercambiado com os ODS da Agenda 2030/ONU



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (2020, p. 19).

Consoante a Figura 2, observa-se que a SJMA, em 2018, logrou pleno êxito no alcance da eficiência. Sob esse norte, por conceber conceitos significativos de eficiência, esta consiste em uma instituição adequada para efetuação de análise relativa à ecoeficiência. Nessa linha, este estudo realiza um exame sobre a gestão ambiental como um dispositivo para ativar a promoção da sustentabilidade, no âmbito da SJMA em 2018. Por conseguinte, informa que o meio ambiente constitui um direito humano fundamental de terceira geração (ALMEIDA, 2010a, [p. 2]; MORAES, 2017, p. 618).

Ao averiguar a Figura 3, depreende-se que a promoção da sustentabilidade é uma das matérias de prioridade na gestão estratégica do Judiciário brasileiro no período assinalado. Nesse caminho, Souza

Netto, Guilherme e Garcel (2020, p. 153) esclarecem que a Agenda 2030 relativa ao Desenvolvimento Sustentável foi estabelecida em 2015 pela ONU e trata de plano de ação, que compreende: pessoas, planeta e prosperidade. Os autores ainda elucidam que a Agenda inclui 17 ODS, com 169 metas, e que se volta para a consolidação da paz e para o combate à pobreza, visando propiciar vida digna (SOUZA NETTO; GUILHERME; GARCEL, 2020, p. 153).

Alinhando-se ao planejamento nacional, o Planejamento Estratégico da Justiça Federal ligado ao mesmo sexênio, de igual modo, aglutina a promoção da sustentabilidade como um dos macrodesafios. Acerca dessa matéria, resta apropriado expor a Figura 4.

Figura 4 – Mapa do Planejamento Estratégico da Justiça Federal – 2021/2026



Fonte: Conselho da Justiça Federal (2020, p. 9).

Confrontando-se as Figura 3 e 4, denota-se que o Planejamento Estratégico da Justiça Federal está em consonância com a respectiva matriz nacional, delineada pelo CNJ.

Insta asseverar que o TRF1 implementa o uso da logomarca de gestão sustentável no Tribunal (Figura 5).

Figura 5 – Logomarca Gestão Sustentável – TRF1



Fonte: Brasil (2019, p. [1]).

Ao instituir a logomarca de Gestão Sustentável, é notória a atenção do TRF1 com a imagem corporativa positiva, fruto de planejamento estratégico institucional, que evidencia para a sociedade a preocupação com o impacto de suas ações no meio ambiente, pois, como preconiza Almeida (2010b, [p. 1]), “[...] o desenvolvimento de ações socioambientais, além de contribuir

com a sociedade, agrega valor à [...] imagem [da organização], desde que tais ações estejam escudadas em conceitos duradouros e éticos.”.

Cabe retomar o posicionamento de Almeida (2010a, [p. 2]) e Moraes (2017, p. 618), os quais indicam o meio ambiente como um direito humano fundamental de terceira geração, para o qual é importante pensar em medidas que promovam sua proteção, como também destacado por Vildasen, Keitsch e Fet (2017, p. 41), no que diz respeito à preservação do meio ambiente para as gerações futuras.

Reforça-se ainda que, no correspondente ao meio ambiente, Moraes (2017, p. 618) e Lenza (2019, p. 2250) defendem que a Constituição Federal de 1988, ao tratar acerca da temática, dissertou-o com vastidão e amplitude.

Dessa feita, é conveniente explicitar o Quadro 1, posto que retrata os pontos focais do relatório de desempenho do PLS/TRF1, da SJMA, ano-base 2018.

Quadro 1 – Síntese do relatório de desempenho de metas – PLS/TRF1/SJMA – 2018

Área	Meta Estipulada	Desempenho	Situação
<b>Papel</b>	Redução de 5% do consumo comparado com o ano anterior	Excluindo Subseções: Redução na ordem de: 15% (2017 e 2018)	Meta cumprida em parte
<b>Copos descartáveis</b>	Redução de 5% do consumo comparado com o ano anterior	<b>Copos para água:</b> Excluindo Subseções: Redução na ordem de: 15% (2017 e 2018) <b>Copos para café:</b> Excluindo Subseções: Redução na ordem de: 28% (2017 e 2018)	Meta cumprida em parte
<b>Impressão</b>	Redução de 5% do consumo comparado com o ano anterior	Redução na ordem de: 32% (2017 e 2018)	<b>Meta cumprida</b>
<b>Energia</b>	Redução no consumo de energia em 2%	Redução na ordem de 5%	<b>Meta cumprida</b>
<b>Água</b>	Em razão de não termos medidor nos prédios que sediam a SJMA, com exceção da Subseção Judiciária de Caxias/MA, não foi estabelecido meta	Subseção Judiciária de Caxias/MA: Redução na ordem de: 24% (2017 e 2018)	<b>Sem meta estabelecida</b>
<b>Telefonia</b>	Redução em 1% do consumo em telefonia na Seccional e Subseções vinculadas	Telefonia Fixa: Aumento na ordem de 1% (2017 e 2018) Telefonia Móvel: Redução de consumo na ordem de 53% (2016 e 2017)	Meta cumprida em parte
<b>Limpeza</b>	Sem meta estabelecida	-	<b>Sem meta estabelecida</b>
<b>Vigilância</b>	Sem meta estabelecida	-	<b>Sem meta estabelecida</b>
<b>Veículos</b>	Reduzir em 1% o consumo de combustíveis dos carros oficiais	<b>Gasolina:</b> Redução do gasto na ordem de 13% (2017 e 2018) <b>Diesel:</b> Redução do consumo na ordem de 12% (2017 e 2018)	<b>Meta cumprida</b>
<b>Qualidade de Vida</b>	Aumentar em 10% ao ano a taxa de adesão aos EPS; Atingir de 5% magistrados e servidores nas ações propostas; Vacinar pelo menos 30% do público de magistrados e servidores	47 servidores fizeram os exames periódicos. Muito abaixo da meta estabelecida. Foram vacinados 4 magistrados, 108 servidores, 64 terceirizados, 30 estagiários. Meta alcançada	Meta cumprida em parte
<b>Capacitação Socioambiental</b>	Atingir 30% dos servidores, estagiários e terceirizados com a capacitação oferecida	Meta alcançada nas ações já executadas	Meta cumprida em parte

Fonte: Brasil (2019, p. [17-18], grifo do autor).

Ao analisar o Quadro 1, averigua-se o levantamento das metas logradas, constatando-se que a redução de despesas com impressão, energia e veículos constituem pontos de evidência por demonstrar a efetivação, de forma integral, das metas previstas no PLS do TRF1 para o ano-base 2018. Por essa razão, deslindam-se as ações empreendidas pela SJMA, em 2018, para alcançar as metas relacionadas à subtração dos gastos indicados.

No que tange às estratégias adotadas para observar a diminuição de despesas com impressões, podem ser apresentadas as sete iniciativas a seguir:

[...] **Realizar campanha para uso racional de impressoras e para evitar impressão e revisar documentos.**

[...] **Elaborar sistema de controle de consumo de material das Subseções, nos moldes do Sicam, e, em sendo difícil, a criação desse sistema, ao menos a confecção de planilha eletrônica (Excel) que possa suprir a falta de controle nas Subseções.**

[...] **Padronizar o quantitativo de números de impressoras nas unidades administrativas e Subseções vinculadas.**

[...] **Utilizar a área de trabalho dos computadores para divulgação de campanhas contínuas de redução de consumo e temas afins.**

[...] **Estabelecer a necessidade do 'de acordo' do Nutec para liberação de toneres às unidades demandantes.**

[...] **Incluir as impressoras da Capital e Subseções na rede, de forma que, a partir de referida inclusão, poder ser quantificada as impressões por setor.**

[...] **Informar dados de consumo ao corpo funcional [...]. (BRASIL, 2019, p. [7], grifo do autor).**

Depreende-se que, com a projeção de cumprir a meta atinente às impressões, as ações articuladas pela gestão ambiental da SJMA focalizaram nos verbos-gerne destacados. No que diz respeito às ações implementadas com vistas à amenização do consumo de energia, podem ser expostas as doze práticas adiante escritas:

[...] **Implantar iluminação LED com sensor de presença em locais específicos, como banheiros.**

[...] **Reduzir iluminação nas áreas de circulação.**

[...] **Destinar lâmpadas fluorescentes.**

[...] **Reduzir o funcionamento do sistema de climatização.**

[...] **Identificar os interruptores externos**

**com cores para que a vigilância possa identificar as lâmpadas que precisam permanecer acesas e/ou apagadas após as 18h.**

[...] **Substituir a película 'insulfilm' do prédio sede.**

[...] **Dividir os circuitos de iluminação dos ambientes de maiores dimensões.**

[...] **Abrir certame para contratação de empresa que possa viabilizar a participação da SJMA em Projeto de eficiência energética da Cemar.**

[...] **Realizar campanhas sistemáticas visando a redução do consumo.**

[...] **Reavaliar a iluminação externa, onde não houve a troca de lâmpadas por LED, para proposição da reposição por lâmpadas dos refletores mais econômicas.**

[...] **Propor ao Nutec a utilização de sistema idêntico ao do TRE/MA que identifica os equipamentos eletrônicos (computadores e no-breaks) que permanecem ligados após o expediente.**

[...] **Informar dados de consumo ao corpo funcional [...]. (BRASIL, 2019, p. [8-9], grifo do autor).**

Deduz-se que, a fim de executar a meta relacionada à energia, os atos concebidos pela gestão ambiental da Seção estudada se concentraram nos verbos-foco salientados na citação.

Já no que pertine à subtração de gastos com veículos, podem ser desveladas as três ações logo inscritas:

[...] **Estudo acerca do desfazimento de veículos antigos, com mais de 10 anos, sem a respectiva substituição, em cumprimento à Resolução 72/2009 do CNJ.**

[...] **Implementar a IN 14/08, no que tange a cota de combustível por veículo, visando a redução do consumo.**

[...] **Estudo acerca da diminuição para dois dias para deslocamento de carros para entrega de processos e documentos [...]. (BRASIL, 2019, p. [13], grifo do autor).**

Denota-se que, com o propósito de adimplir a meta que concerne aos veículos, as políticas criadas pela gestão ambiental da SJMA focalizaram nos verbos-chave ressaltados. À vista do exposto, por consequência, entre os verbos delineados, destacam-se, pela aplicação em mais de uma prática: realizar, informar e reduzir. Assim, tem-se que o verbo realizar remete à ênfase às atividades de execução trabalhadas pela SJMA em 2018. No tocante ao verbo informar, revelam-se as competências referentes à comunicação como componente significativo a contribuir com o resultado perquirido. Por

sua vez, observa-se que o verbo reduzir está associado à ideia de diminuição que repercute em eficiência por atenuação de despesas, fator importante para a dinâmica que assinala esse sistema da Justiça Federal ligado à gestão ambiental.

Note-se que se buscou no relatório de desempenho de metas da SJMA, PLS/TRF1, ano-base 2018, identificar os pontos-chave da gestão ambiental, os quais aqui se desvendam no contexto da responsabilidade não só econômica, mas também ambiental, que repercute na interseção ecoeficiência da dimensão econômica do *Triple Bottom Line*, postulado por Elkington (1997, p. 78; 2012, p. 112).

Aliás, Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 1425) e Bulos (2015, p. 1614) corroboram que o capítulo da Constituição Federal de 1988 que aborda o meio ambiente constitui um dos mais avançados e modernos, no que tange ao constitucionalismo mundial.

Consoante a isso, é cabível aduzir a inferência de Souza Netto, Guilherme e Garcel, quando esses sintetizam suas considerações nestes argumentos:

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*. (SOUZA NETTO; GUILHERME; GARCEL, 2020, p. 165, grifo nosso).

Por sua vez, Melhen e Zanini (2021, p. 33) defendem que a continuidade da existência humana requer uma conduta que prestigie o meio ambiente, somando-se com atos de precaução e sensatez. Nesse espraiar de ideias, Grubba e Aquino (2019, p. 205) alegam que a natureza é primordial para a perpetuação da vida.

Ao finalizar a análise, denota-se que a presente investigação diagnóstica que as principais propostas de gestão ambiental da SJMA, de 2018, aqui levantadas, repercutem na promoção da sustentabilidade, a englobar, com realce/ênfase, a parte econômica e ambiental, concebendo-se a ecoeficiência.

Portanto, reduz-se que, nessa linha, a gestão ambiental da SJMA, em 2018, é evidenciada, sobretudo, pelas ações que impactaram no alcance das metas do PLS/TRF1, as quais foram adimplidas de forma integral, a revelar a gestão ambiental como

dispositivo da promoção da sustentabilidade.

## 5 Considerações Finais

A partir dos estudos realizados, a análise mostra a gestão ambiental da SJMA, ano-base 2018, com o aspecto de dispositivo ensejador da promoção da sustentabilidade. Evidencia-se, de forma categórica, no decorrer dessa apreciação que o meio ambiente é concebido como direito humano fundamental de terceira geração.

Verifica-se que o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário e da Justiça Federal, período 2021 a 2026, inserem a promoção da sustentabilidade como um dos seus macrodesafios, observando-se os preceitos da Agenda 2030 da ONU.

Deslindam-se que as metas alcançadas de forma total, pela SJMA em 2018, quanto ao PLS/TRF1, são as relativas à atenuação de despesas com impressão, energia e veículos. Desvendam-se ainda que os atos de gestão ambiental, evidenciados no decorrer da pesquisa, concentraram ações relacionadas aos seguintes verbos-chave: *realizar*, *informar* e *reduzir*, os quais se assinalam, nesse viés, como vetores da promoção da sustentabilidade. Nesse sentido, tais verbos remetem a atribuições referentes à execução (*realizar*), à comunicação (*informar*) e à diminuição (*reduzir*), revelando-se como pontos fortes característicos da gestão ambiental da SJMA, no ano-base de 2018.

Chama a atenção também para os elementos da interseção ecoeficiência, consoante à dimensão econômica da filosofia do *Triple Bottom Line*, ao descortinar as tendências da instituição pesquisada para as questões ambientais e econômicas. Assim, vislumbra-se a pertinência do conhecimento sobre gestão para aprimorar o caminho para a sustentabilidade.

Apura-se, ademais, que a demonstração das ações da gestão ambiental, praticadas pela SJMA em 2018, espelha obediência ao ordenamento constitucional, já que a Carta Magna de 1988 confere também ao Poder Público, entre outros deveres, o de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Logo, é possível ratificar que as ações de gestão ambiental na SJMA, balizadas na presente pesquisa, consubstanciam pontos de influência relevante para fomento da

promoção da sustentabilidade. A propósito, é consentânea a efetivação de novas apreciações que discutam acerca do assunto objeto desta análise.

### Referências

- ALMEIDA, J. **A responsabilidade socioambiental como elemento formador da imagem valorativa institucional**. 2010b. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/a-responsabilidade-socioambiental-como-elemento-formador-da-imagem-valorativa-institucional/45745>. Acesso em: 14 mar. 2021.
- ALMEIDA, J. **Direito humano ao meio ambiente**. 2010a. Disponível em: <https://www.webartigos.com/artigos/direito-humano-ao-meio-ambiente/48914>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- AMINI, M.; BIENSTOCK, C. C. Corporate sustainability: an integrative definition and framework to evaluate corporate practice and guide academic research. **Journal of Cleaner Production**, v. 76, p. 12-19, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.02.016>.
- BAUMGARTNER, R. J. Managing corporate sustainability and CSR: a conceptual framework combining values, strategies and instruments contributing to sustainable development. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 21, n. 5, p. 258-271, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1002/csr.1336>.
- BIROCHI, R. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2015.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil [de] 1988**. Brasília, DF: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). **Relatório de Desempenho de Metas Plano de Logística Sustentável Justiça Federal do Maranhão**: PLS 2018. [Brasília, DF], 2019. Disponível em: <https://portal.trf1.jus.br/portaltrf1/institucional/gestao-socioambiental/relatorio-de-desempenho-do-pls/2018.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.
- BULOS, U. L. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CEZAR, N. A.; PHILIPPI, D. A. Gestão sustentável em uma organização militar no estado do Mato Grosso do Sul. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 365-383, abr./jun. 2018. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/123/93>. Acesso em: 12 abr. 2021.
- CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. São Paulo: Cortez, 2009.
- CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Conselho apresenta Plano Estratégico da Justiça Federal para o período de 2021 a 2026**. [Brasília, DF]. 2020. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2020/12-dezembro/conselho-apresenta-plano-estrategico-da-justica-federal-para-o-periodo-de-2021-a-2026/view>. Acesso em: 19 jan. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2019**. [Brasília, DF]. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2021.
- DIAS, V. et al. Gestão sustentável: desafios ou oportunidades em organizações internacionalizadas? **Revista Brasileira de Administração Científica**, Aquidabã, v. 5, n. 1, jan./jun. 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.6008/SPC2179-684X.2014.001.0006>.
- ELKINGTON, J. **Cannibals with forks: the Triple Bottom Line of 21st century business**. Oxford: Capstone, 1997.
- ELKINGTON, J. **Sustentabilidade, canibais com garfo e faca**. São Paulo: M.Books, 2012.
- FALSARELLA, O. F.; JANNUZZI, C. S. C. Inteligência organizacional e competitiva e big data: uma visão sistêmica para a gestão sustentável das organizações. **Perspectivas em Ciência da Informação**, v. 25, n. 1, p. 179-204, mar. 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-5344/3497>.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.
- GLONTI, V. et al. Socialization of organization sustainable development based on the principles of corporate social responsibility. **Montenegrin Journal of Economics**, v. 16, n. 1, p. 169-182, 2020. DOI: 10.14254/1800-5845/2020.16-1.11.
- GRUBBA, L. S.; AQUINO, S. R. F. Fundamentos da semiologia da sustentabilidade para se evitar a violência contra a natureza no estado constitucional socioambiental. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em**

Direito UFC, v. 39, n. 1, p. 189-207, 2019.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

LENZA, P. **Direito constitucional esquematizado**. 23. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MELHEN, J. E.; ZANINI, L. E. A. Princiologia ambiental contemporânea: da dignidade humana à sociedade de risco. **Revista do Tribunal Regional Federal 3ª Região**, ano 32, n. 148, p. 15-38, 2021.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MORAES, A. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MUNCK, L. *et al.* Em busca da sustentabilidade organizacional: a proposição de um framework. **Revista Alcance** [online], v. 20, n. 4, p. 460-477, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=477748346004>. Acesso em: 16 fev. 2021.

MUNCK, L.; SOUZA, R. Gestão por competências e sustentabilidade empresarial: em busca de um quadro de análise. **Revista GES: Gestão e Sociedade**, v. 3, n. 6, p. 254-287, 2009.

PAZ, F. J.; KIPPER, L. M. Sustentabilidade nas organizações: vantagens e desafios. **GEPROS: Gestão da Produção, Operações e Sistemas**, Bauru, v. 11, n. 2, p. 85-102, abr./jun. 2016. DOI: 10.15675/gepros.v11i2.1403.

PEREIRA, A. C.; SILVA, G. Z.; CARBONARI, M. E. E. **Sustentabilidade, responsabilidade social e meio ambiente**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PERERA, Luiz Carlos Jacob *et al.* Incorporando sustentabilidade na análise de crédito. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012. Disponível em: [http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012\\_FIN2896.pdf](http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_FIN2896.pdf). Acesso em: 15 fev. 2021.

REIS, C. R. N. **Metodologia da pesquisa em educação** [livro eletrônico]. São Luís: UEMA-net, 2018.

SOUZA NETTO, J. L.; GUILHERME, G. C.; GARCEL, A. Planejamento estratégico sustentável do Poder Judiciário paranaense. **Revista Eletrônica CNJ**, v. 4, n. 2, p. 153-166, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/152/63>. Acesso em: 19 fev. 2021.

SOUZA, R. B. **O alinhamento entre sustentabilidade e competências em contexto organizacional**. 2010. 187 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade Estadual de Londrina (UEL), Londrina, 2010. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp148402.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2021.

VILDASEN, S. S.; KEITSCH, M.; FET, A. M. Clarifying the epistemology of corporate sustainability. **Ecological Economics**, v. 138, p. 40-46, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.03.029>.

VITERBO JUNIOR, E. **Sistema integrado de gestão ambiental**: como implementar um sistema de gestão que atenda à norma ISO 14001, a partir de um sistema baseado na norma ISO 9000. São Paulo: Aquariana, 1998.

#### Erica de Sousa Costa

Advogada. Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Licencianda em Letras com habilitação em Língua Portuguesa pela Universidade Católica de Brasília (UCB).

#### Maria da Conceição Pereira de Sousa

Servidora Pública da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

## O direito humano à privacidade e a governança de dados: oportunidades a partir do guia de políticas de governança de dados da NSCS

Felipe Fonseca Salerno

Antônio Carlos Gastaud Maçada

Resumo: Com o avanço das tecnologias digitais no Poder Judiciário Brasileiro, os tribunais armazenam um volume crescente de dados, ensejando esforços para a preservação do direito à privacidade no uso e divulgação dos dados. Esta pesquisa exploratória analisa oportunidades que a governança de dados apresenta em relação à privacidade. Para tanto, analisa-se o Guia de Políticas de Governança de Dados da NSCS, utilizado pelos tribunais norte americanos, e sua aderência às pesquisas sobre o tema. Ao final, são apresentadas nove oportunidades, que são recomendações aos tribunais para implementar e aprimorar a governança de dados, com intuito de assegurar o tratamento apropriado dos dados sensíveis e a preservação do direito à privacidade.

Palavras-chave: Governança de dados. Privacidade. Dados sensíveis. Poder Judiciário.

Abstract: With the advancement of digital technologies in the Brazilian Judiciary, the courts are storing an ever-increasing volume of data, giving rise to efforts to preserve the right to privacy in the use and disclosure of data. This exploratory research examines the opportunities *Data Governance* offers in relation to privacy. To this end, the NSCS *Data Governance* Policy Guide, used by the North American courts, is analyzed regarding its adherence to research in this matter. Consequently, nine recommendations are made to help courts implement and improve *Data Governance*, ensuring the appropriate treatment of sensitive data and preserving the right to privacy.

Keywords: *Data Governance*. Privacy. Sensitive data. Judiciary.

### 1 Introdução

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento atualmente assinado por 193 países, traz em seu Artigo 12 o direito à privacidade, definido como

Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques. (ONU, 2021).

Com o notório avanço das tecnologias digitais, o direito humano à privacidade está sob constante discussão nas Organizações Internacionais. Em relatório recente, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos destacou a crescente preocupação com as vulnerabilidades em privacidade ocasionadas pelo avanço das tecnologias digitais. A publicação destaca que, apesar dos inegáveis avanços sociais proporcionados pelas novas tecnologias, há também uma crescente preocupação com o uso intensivo de dados pessoais e violação da privacidade (HRC, 2018).

Entre diversos programas para a promoção e preservação dos Direitos Humanos, existe a Agenda 2030, iniciativa da Organização das Nações Unidas (ONU), que consiste em um plano de ação com 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 149 metas, buscando garantir à população o

acesso a direitos básicos, tais como a disponibilidade de água potável e o trabalho digno (AGENDA 2030, 2021).

Aderindo a essa iniciativa, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) foi a instituição responsável por formalizar a adesão do Poder Judiciário Brasileiro à Agenda 2030, sendo esse um movimento pioneiro no mundo. A partir do acordo firmado com a ONU, o CNJ passou a adotar rotineiramente ações visando o cumprimento dos ODS, nas quais destacase a criação do Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS (LIODS) para monitoramento e promoção de ações voltadas ao alcance desses objetivos (CNJ, 2021a, 2021b).

Sob a perspectiva da gestão judiciária, destaca-se o ODS 16 — Paz, Justiça e Instituições Eficazes, cujo objetivo é “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis” (AGENDA 2030, 2021). Foram estabelecidas doze metas para o alcance desse objetivo, das quais destacam-se:

16.6 Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis

16.7 Garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis



16.8 Ampliar e fortalecer a participação dos países em desenvolvimento nas instituições de governança global [...]

16.10 Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais (AGENDA 2030, 2021).

Observa-se nas metas definidas pela ONU o conceito de governança, o qual é sintetizado por Gonçalves (2005) como a adoção de procedimentos e práticas para o alcance de objetivos, incluindo também a avaliação institucional do processo decisório. Todavia, o autor argumenta que a palavra governança por si só possui diversos significados, sugerindo analisá-la a partir de um foco específico.

Nesse sentido, o CNJ, em parceria com o Tribunal de Contas de União (TCU), disponibiliza o “Referencial Básico de Governança aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública”, publicação que tem como objetivo orientar sobre as melhores práticas em governança. Destaca-se dessa publicação o objetivo de “prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis)” (TCU, 2014, p. 14). Assim, analisa-se neste artigo a governança de dados, ou seja, focando o conceito de governança aos procedimentos, práticas e decisões que envolvem os dados da organização, com foco nas intersecções com o direito à privacidade.

A governança de dados (*Data Governance*, em inglês) é definida como uma estrutura multifuncional que auxilia a organização a gerenciar os dados como ativos estratégicos para o alcance de seus objetivos (ABRAHAM; SCHNEIDER; VOM BROCKE, 2019). Ladley (2019) aponta as vantagens de adotar políticas voltadas aos dados, como o aumento da qualidade da informação, a utilização de dados para a tomada de decisão e a consequente melhora na *performance* da organização.

Nesse contexto, a discussão sobre governança de dados é relevante considerando que o Poder Judiciário Brasileiro, sob a liderança do CNJ, estabelece esforços para incentivar o uso de tecnologias digitais, tais como o processo eletrônico (CNJ, 2021c). Para ilustrar esse avanço, o relatório “Justiça em Números 2020” demonstra que, em 2009, o percentual de processos eletrônicos era de 11,2%. Com incentivos a sua implantação, em 2019 esse percentual aumentou para 90%, indicando que o uso de tecnolo-

gias digitais é atualmente uma realidade para a maioria dos tribunais (CNJ, 2020).

Existem, todavia, pontos de atenção que acompanham a adoção de tecnologias digitais. A quantidade exponencial de dados que passam a ser armazenados pelos tribunais oferece a oportunidade de aprimorar o processo de tomada de decisão. No entanto, por outro lado, também gera riscos em relação ao uso inapropriado dos dados, ameaçando a segurança da informação e a preservação do direito à privacidade daqueles que procuram o Poder Judiciário.

Dessa forma, vislumbra-se que assegurar a governança de dados no Poder Judiciário é um desafio para a maturidade administrativa dos tribunais, uma vez que os dados tornar-se-ão fundamentais para incrementar a qualidade da gestão administrativa e judicial. Conforme Thompson, Ravindran e Nicosia (2015), em instituições públicas, existem desafios característicos em relação aos dados, tais como a frequente operacionalização de um grande volume de dados pessoais, o que exige cautela na utilização, tratamento, armazenagem e compartilhamento dos dados. Segundo os autores, a operacionalização desse grande volume de dados apresenta diversos riscos à privacidade das informações.

Internacionalmente, o debate sobre o direito à privacidade e a governança de dados também é uma realidade. O *National Center for State Courts* (Centro Nacional para Cortes Estaduais – NCSC), associação que promove políticas e debates sobre dados nos tribunais dos Estados Unidos, publicou recentemente o “Guia para Políticas de Governança de Dados”, documento inovador que disserta sobre governança de dados no Poder Judiciário. Na publicação, é reforçada a utilização dos dados como ativos estratégicos para os tribunais, tanto para assegurar a qualidade administrativa quanto a jurisdicional. Também há seção dedicada ao tratamento de dados sensíveis, a qual debate o papel da governança e da proteção à privacidade (NCSC, 2019). Assim, o NCSC propõe um novo paradigma na utilização dos dados pelos tribunais, e conjectura-se que, por meio da análise desse guia, podem ser extraídas oportunidades de aprimorar a governança de dados nas cortes brasileiras.

Frente a relevância da discussão sobre o direito humano à privacidade e suas interações com a governança de dados, este artigo objetiva analisar oportunidades extraídas do “Guia de Governança de Dados da

NCSC” e sua aderência às pesquisas sobre o tema, buscando fornecer subsídios para a elaboração e aprimoramento da governança de dados no Poder Judiciário brasileiro.

Justifica-se este artigo por sua relevância estratégica para o Poder Judiciário brasileiro. Com mais de 70 milhões de processos pendentes (CNJ, 2020), os tribunais armazenam grande volume de dados sobre cidadãos e empresas, de maneira que assegurar o direito à privacidade é fundamental para garantir a segurança jurídica e o tratamento adequado das informações sob responsabilidade dos tribunais. Assim, vislumbra-se que contextualizar oportunidades da governança de dados propostas pelo NCSC (2019) sob a perspectiva da privacidade e dos tribunais brasileiros oferece a essas instituições a possibilidade de ganhos de eficiência operacional e consequente retorno à população na qualidade dos serviços.

Para tanto, a metodologia adotada foi a revisão da literatura sobre governança de dados, em um estudo exploratório, fazendo um paralelo entre o guia do NCSC (2019) e os principais autores sobre o tema (ABRAHAM; SCHNEIDER; VOM BROCKE, 2019; LADLEY, 2019; PLOTKIN, 2013). O desenvolvimento dar-se-á a partir da análise de tópicos fundamentais no contexto dos dados, que seriam: governança de dados e seus princípios, transparência, custos, responsabilização e tomada de decisão, qualidade do dado e ciclo de vida, e dados sensíveis. Para cada tópico são apresentadas as oportunidades em governança de dados e privacidade que podem ser exploradas pelo Poder Judiciário brasileiro a partir das medidas adotadas pelos tribunais norteamericanos. Ao final, é apresentada uma síntese dessas oportunidades, colaborando para a agenda de debates sobre o tema.

## 2 Desenvolvimento

Neste capítulo são expostas as discussões e análises relacionadas ao tema proposto. Para tanto, o conteúdo foi dividido em seções que abordam os principais tópicos desta pesquisa: governança de dados, princípios do NCSC da governança de dados, transparência, tipos de dados, custos, responsabilização e tomada de decisão, qualidade do dado e ciclo de vida, dados sensíveis. Ao final, são apresentadas as oportunidades identificadas, sintetizando o raciocínio desenvolvido em cada seção.

### 2.1 Governança de dados

A governança pode ser entendida como um meio que assegura as condições para o alcance de objetivos predeterminados (VENTURA; COELI, 2018). Ladley (2019) complementa esse conceito apontando que ele é relacionado ao exercício da autoridade para fins de configuração, administração, monitoramento e controle perante uma organização ou processo. Nesse sentido, considerando os procedimentos relacionados aos dados armazenados e utilizados pelas empresas, existe a governança de dados.

Lajara (2013) analisou a definição de governança de dados entre diferentes autores e publicações, destacando que o termo apareceu inicialmente em um artigo científico de 2004, e que desde então passou a ser recorrente nas publicações acadêmicas. Com o aumento das pesquisas e do volume de dados armazenados pelas empresas, estudos atuais exploram como a governança de dados colabora com a preservação do direito à privacidade dos usuários (CRAIG; LUDLOFF, 2011; SALIDO; VON, 2010).

Detalhando a definição, verifica-se que a governança de dados permite que as partes interessadas compreendam, priorizem e gerenciem os riscos relacionados com transmissão, acesso, uso, armazenamento e descarte dos dados (BOYD; RANDALL; FERRANTE, 2015). Plotkin (2013, p. 02, tradução nossa) sintetiza essa elucidação ressaltando que a governança de dados “tem mais a ver com o estabelecimento de funções e responsabilidades sobre como as pessoas gerenciam e tomam decisões sobre os dados do que sobre os dados em si”. Em visão análoga, Ladley (2019) destaca que, independentemente da definição adotada, a governança de dados envolve o uso da autoridade em combinação com políticas visando assegurar que os ativos de informação tenham uma gestão adequada. Complementarmente, argumenta-se que para a implementação da governança de dados é necessário considerar, entre outros tópicos, o aspecto legal, o interesse público e a privacidade (BOYD; RANDALL; FERRANTE, 2015).

Logo, verifica-se, a partir das definições, que a governança de dados é um instrumento que permite às organizações gerarem valor a partir dos dados. No contexto do Poder Judiciário, em especial decorrente da adoção de tecnologias digitais, observa-se que ela desponta como uma oportunidade a ser explorada. Internacionalmente, verificase que há um crescente movimento

nesse sentido, destacando-se o “Guia de Políticas de Governança de Dados” publicado pelo NCSC. A publicação explora como os tribunais de justiça podem implementar políticas de governança de dados e as vantagens de adotá-las, incluindo questões de privacidade, cujo exame detalhado permite extrapolar oportunidades para o Poder Judiciário brasileiro.

Inicialmente, o NCSC destaca a contextualização da governança de dados no Poder Judiciário, argumentando que ela é essencial para sustentar o crescente volume de dados coletados e analisados pelas cortes (NCSC, 2019). De maneira similar ao sugerido pelos autores (LADLEY, 2019; PLOTKIN, 2013), a governança de dados é apresentada como um desdobramento da governança institucional, denominada governança dos tribunais pelo NCSC. Há convergência também na classificação de dados como ativos estratégicos, demonstrando que nos tribunais essa também é uma realidade.

Os dados são ativos estratégicos para os tribunais, cada vez mais necessários não só para o funcionamento do tribunal e a gestão dos processos, mas também para o planejamento estratégico, o desenvolvimento de políticas e orçamentos e a melhoria do desempenho dos tribunais. Esta é uma mudança significativa da visão dos dados existentes principalmente como subprodutos do processamento de casos ou gestão do tribunal (NCSC, 2019, p. 2, tradução nossa).

O NCSC (2019) também destaca a eficiência promovida pela governança de dados, argumentando que ela “aumenta a eficiência e melhora a comunicação alinhando as práticas de dados em diferentes tribunais dentro do mesmo estado ou território” (NCSC, 2019, p. 2, tradução nossa). Ladley (2019) também argumenta nesse sentido, apontando que a governança de dados auxilia na eficiência da organização por meio da integração entre diferentes unidades por meio do compartilhamento de dados.

No contexto do Poder Judiciário brasileiro, o alinhamento de termos e conceitos nos diferentes tribunais foi aperfeiçoado por meio da Resolução CNJ n. 76, de 12 de maio de 2009, a qual instituiu o Justiça em Números (BRASIL, 2009). Essa resolução apresentou um glossário com a definição e forma de cálculo de diversas variáveis de interesse do Poder Judiciário, assegurando que todos os tribunais divulgassem informações utilizando os mesmos parâmetros. Cita-se ainda o DataJud, plataforma de armazenamento

centralizado de dados e metadados, em implementação pelo CNJ, que também viabiliza o alinhamento das práticas de coleta de dados entre os diferentes tribunais, colaborando para uma comunicação mais alinhada entre as instituições do Poder Judiciário (CNJ, 2021d).

Portanto, evidencia-se que a governança de dados fornece uma visão dos dados como ativos estratégicos para os tribunais, destacando-se seu potencial para a melhoria do desempenho e da gestão. Percebe-se, por conseguinte, uma oportunidade:

I) Instituir políticas e procedimento de governança de dados que tratem os dados como ativos estratégicos dos tribunais.

Identificada uma oportunidade a partir do conceito geral de governança de dados, explora-se como o NCSC (2019) aborda outros conceitos propostos pela literatura, os quais serão apresentados nas seções seguintes.

## 2.2 Princípios NCSC da governança de dados

O NCSC (2019) destaca princípios básicos da governança de dados, adaptando sua interpretação à realidade dos tribunais. A exposição dos princípios norteia as políticas de governança, sendo um referencial a ser observado pelos gestores em todas as etapas da implementação. Conforme a publicação, os princípios são:

- a) Considerar os dados do tribunal como um ativo estratégico, não simplesmente como um subproduto do gerenciamento de processos
- b) Estabelecer e manter a qualidade dos dados como parte do plano estratégico e da prática diária dos tribunais.
- c) Identificar o servidores-chave e responsáveis para governança e qualidade de dados.
- d) Ter padrões de dados práticos em vigor. Padrões de dados são as regras pelas quais os dados são descritos. Devem ser consistentes com as políticas e práticas do tribunal e fazer sentido para os usuários do tribunal.
- e) Ter um plano e uma estratégia consistente para identificar e resolver problemas de dados.
- f) Inovar e aprender as partes principais da cultura do tribunal.

g) Saber que surgirão disputas sobre os dados e estabelecer um mecanismo para resolver conflitos entre as partes interessadas. (NCSC, 2019, p. 4, tradução nossa).

Observa-se que os princípios enumerados pelo NCSC (2019) são convergentes com a literatura em governança de dados (LADLEY, 2019; LAJARA, 2013; PLOTKIN, 2013), destacando-se a visão de dados como ativos estratégicos, a definição de políticas e padrões e a definição de responsáveis pelos dados, aspectos fundamentais na implementação da governança de dados. Soma-se ainda a necessidade de investir os recursos necessários, tanto de pessoal quanto de maquinário, para que a governança de dados seja efetiva no dia a dia dos tribunais.

Dada a importância dos princípios como norteadores aos gestores, conjectura-se uma oportunidade aos tribunais brasileiros:

II) Estabelecer princípios para orientar gestores na implementação e execução das políticas de governança de dados.

A seção seguinte explora a transparência e suas intersecções com o tema.

### 2.3 Transparência

A publicação disserta também sobre como a transparência em instituições públicas aumentou a demanda por dados, expondo que a divulgação de informações precisas e confiáveis são esperadas pela população (NCSC, 2019). Conforme o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), a transparência é um dos quatro princípios da governança corporativa, juntamente com equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (IBGC, 2015). Logo, a governança de dados colabora para o alcance do princípio da transparência, uma vez que organiza e define critérios para a publicação dos dados disponibilizados à população.

No contexto da transparência e do direito à privacidade, observa-se que a governança de dados possui potencial de reduzir o risco de divulgação de que dados sensíveis ao público a partir da definição de políticas e critérios para a publicação de informações. Menciona-se a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, conhecida como Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, contemplando, inclusive, a divulgação em meios digi-

tais como o Portal Transparência (BRASIL, 2018a).

Ladley (2019) comenta que a governança de dados deve estar alinhada com a regulação legal, prezando pela conformidade e assim colaborando para a redução de riscos regulatórios. Dessa forma, há de se observar critérios legais para assegurar que informações pessoais sensíveis não são divulgadas ao público, sendo a governança de dados uma ferramenta para mitigar esse risco.

Focando esse debate no Poder Judiciário, o CNJ realiza anualmente o Ranking Transparência, instituído pela Resolução CNJ n. 260, de 11 de setembro de 2018, iniciativa que premia tribunais a partir da verificação da conformidade nas publicações do portal transparência. Enfatiza-se nessa premiação a pontuação ao tribunal por divulgação de dados abertos, estruturados e legíveis por máquinas (BRASIL, 2018b). Sugere-se que, para atender a esse requisito, os tribunais devem possuir mecanismos mínimos de governança de dados que possibilitem a geração, armazenamento e divulgação dos dados para atender ao requisito estabelecido pelo CNJ. Ainda, infere-se a necessidade de políticas para assegurar o direito à privacidade, garantindo que dados sensíveis não serão disponibilizados.

Logo, no contexto da transparência e do direito à privacidade, observa-se que a governança de dados, a partir da definição de políticas e critérios para a publicação de informações, reduz o risco de divulgação de dados sensíveis ao público. Assim, entende-se uma oportunidade ao Poder Judiciário brasileiro:

III) Definir políticas e critérios para os dados destinados à publicação no Portal Transparência e à divulgação em geral.

Identificada a oportunidade a partir da relação entre transparência e privacidade, a próxima seção disserta sobre os tipos de dados contextualizados ao Poder Judiciário, conforme proposto por NCSC (2019).

### 2.4 Tipos de dados

Sobre os tipos de dados que são utilizados pelas cortes, o NCSC (2019) sugere sete classificações, que são expostas no Quadro 1. Conforme a publicação, em virtude dos tribunais armazenarem e fornecerem diversos dados, é interessante que a política de

governança de dados aborde a maior variedade possível de classificações, sob o risco de redundância e retrabalho na coleta, armazenagem e uso dos dados. Verifica-se a partir da sugestão que há três principais fontes de dados: sistemas judiciais, sistemas administrativos e sistemas suplementares. Observa-se também que há modificação na classificação conforme o tratamento do dados: sem tratamento, compilado, agregado.

Quadro 1 – Classificação quanto ao tipo de dado

Classificação do dado	Descrição
Dados de gerenciamento de processos judiciais	São dados utilizados nos processos judiciais, normalmente armazenados nos sistemas judiciais. São elementos típicos a data de ingresso, de baixa, grau, partes, decisões, etc.
Dados em Massa	São dados extraídos dos sistemas judiciais sem modificação ou compilação.
Dados Compilados	São dados extraídos e compilados de um ou mais processos judiciais ou administrativos, trabalhados para um objetivo específico.
Dados Administrativos	São os dados utilizados na gestão administrativa dos tribunais, tais como informações sobre magistrados e servidores, exames, educação, etc.
Dados Agregados	São relatórios, pareceres, normalmente apresentados de forma anual. São utilizados para medir a performance dos tribunais. Podem utilizar dos demais tipos de dados para sua construção
Dados Suplementares	São dados que não estão incluídos nos sistemas judiciais ou administrativos mas que auxiliam para atividades diversas, como cadastro de intérpretes, agendamentos, contabilidade, etc.
Produto de Trabalho	São e-mails, dados, apresentações, relatórios e outros elementos usados internamente que auxiliam na tomada de decisão.

Fonte: NCSC (2019, tradução nossa).

Em paralelo com a literatura, analisa-se que a classificação adotada pelo NCSC (2019) é bem específica ao contexto dos tribunais. Ladley (2019) e Plotkin (2013) argumentam que conhecer os dados da organização é fundamental para estabelecer políticas de governança de dados. Complementa-se argumentando que a identificação dos tipos de dados é fundamental para a posterior responsabilização e definição dos direitos de decisão, os quais são fundamentais para a implementação da governança de dados.

Sob o prisma da privacidade, a classificação dos dados permite identificar a presença de dados sensíveis, colaborando para a definição de políticas para sua preservação. Argumenta-se que sem a referida classificação não é possível saber quais dados devem ser preservados, sendo essa identificação um passo inicial no processo de garantia da privacidade (TORRA; NAVAR-

RO-ARRIBAS, 2014).

Logo, observa-se que a classificação proposta pelo NCSC (2019) pode auxiliar tribunais brasileiros a identificarem os tipos de dados em seu domínio, colaborando para a implementação de políticas de governança de dados. Dessa forma, observa-se uma oportunidade:

IV) Identificar e catalogar os tipos de dados armazenados e utilizados pelos tribunais de maneira a subsidiar as políticas de governança de dados.

A seção seguinte explora os custos apontados pelo NCSC (2019) como associados com a ausência de políticas de governança de dados.

## 2.5 Custos

Esta seção apresenta a visão do NCSC (2019) em relação aos custos que os tribunais se submetem ao não adotarem políticas de governança de dados. Alega-se que, para cada custo, há um ganho ser explorado pelas cortes. São apresentados os seguintes prejuízos:

- Tempo gasto procurando informações perdidas;
  - Entrada redundante de dados;
  - Diminuição da produtividade;
  - Limpeza de dados;
  - Dificuldade em tomar decisões devido a dados incompletos ou imprecisos;
  - Incapacidade de conduzir avaliações significativas;
  - Moral do pessoal;
  - Tempo gasto tomando decisões repetitivas porque a política não é clara.
- (NCSC, 2019, p. 4-5, tradução nossa).

Novamente, verifica-se que a abordagem utilizada pelo NCSC (2019) é convergente com a literatura sobre governança de dados. Lajara (2013) apresenta uma revisão sobre o conceito de governança de dados, demonstrado a partir de diferentes autores sua relação com custos, que pode se apresentar de maneira direta — como o custo de produzir e armazenar dados — e indireta — referente ao impacto da baixa qualidade dos dados no desempenho organizacional. Abraham, Schneider e Vom Brocke (2019) também apontam que a governança de dados colabora para minimizar custos e riscos relacionados a dados, sugerindo que sua ausência faz com que as organizações gastem tempo em atividades que não agregam valor aos dados.

Sob o contexto da privacidade, os autores (ACQUISTI; FRIEDMAN; TELANG, 2006; SORIA-COMAS; DOMINGO-FERRER, 2016) comentam sobre o impacto da preservação da privacidade nos custos organizacionais, debatendo sobre o trade-off entre o investimento em políticas de segurança e um eventual vazamento de informações. Para o Poder Judiciário, verifica-se que a proteção da privacidade é parte intrínseca de suas atividades, sendo sua preservação fundamental para a garantia da tutela jurisdicional (ÁVILA; WOLOSZYN, 2017).

Dessa forma, identifica-se uma oportunidade a ser explorada pelos tribunais brasileiros no que se refere à identificação de custos, sendo este o primeiro passo para subsidiar o desenvolvimento de políticas de governança de dados:

V) Identificar os custos relacionados aos dados.

A próxima seção explora um conceito-chave em governança: a definição de papéis e responsabilidades na estrutura organizacional.

## 2.6 Responsabilização e tomada de decisão

Acerca da responsabilização e tomada de decisão, a publicação aponta que é fundamental decidir os responsáveis pelos dados, que “qualquer política de governança de dados precisa abordar quem é o proprietário dos dados e quem pode liberá-los” (NCSC, 2019, p. 11, tradução nossa). Essa visão é semelhante com a de Plotkin (2013), que utiliza o conceito de *data ownership* (propriedade dos dados, em tradução literal) e de *data stewards* (mordomo dos dados, em tradução literal), posições dentro da organização que representam autoridades perante os dados, sendo responsáveis pela tomada de decisão e manutenção da qualidade das informações entre os diferentes níveis organizacionais.

Destaca-se, além desses conceitos, a recomendação pelo NCSC (2019) da criação de um Conselho ou Comitê de Governança de Dados, o qual seria responsável por decisões relacionadas à estratégia. Sobre sua estrutura, sugere que seja composta por um grupo multidisciplinar, que compreenda tanto do negócio como da tecnologia envolvida nos sistemas. Argumenta-se que, em virtude da governança de dados ser dinâmica, o Comitê deve avaliar e refinar as políticas, tanto de maneira periódica como extraordinária para resolução de problemas.

Além do Comitê, é sugerida a definição de um diretor de informação (*chief information office – CIO*) e um diretor dos dados (*chief data officer – CDO*). Apesar de ambos os cargos estarem relacionados com a governança de dados, existem diferenças nas suas atribuições e responsabilidades, que são apresentadas na Quadro 2. Em contraponto a essa estrutura, Ladley (2019) recomenda que a governança de dados não esteja sob responsabilidade do CIO, uma vez que ela deve estar alinhada com os processos de negócio, sugerindo que a abordagem tecnológica do CIO pode ser um obstáculo para a implementação do programa de governança. Assim, propõe-se que o tema fique sob responsabilidade do CDO, que possui conhecimento do negócio para viabilizar o alinhamento entre os dados e a geração de valor para a organização.

Outras posições apresentadas pelo NCSC (2019) são os gestores de dados públicos, responsável por avaliar dados remetidos para divulgação externa; os analistas de qualidade de dados, pessoas qualificadas para identificar e avaliar conformidades e desconformidades em qualidade; e os *data stewards*, especialistas que auxiliam nas ações referentes aos dados de sua *expertise*. Cita-se que, para o exercício dessas funções, não é necessário dedicação exclusiva, podendo as responsabilidades serem exercidas concomitantemente com outra função. O Quadro 3 apresenta as responsabilidades de cada função para governança de dados.

Quadro 2 – Principais funções e responsabilidades para a governança de dados

Comitê de Governança de Dados	Diretor de Informação (Chief Information Office – CIO)	Diretor dos Dados (Chief Data Officer – CDO)
<p>Composição:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pesquisadores e estatísticos;</li> <li>• Profissionais de tecnologia da informação (TI);</li> <li>• Servidores responsáveis pela entrada direta de dados;</li> <li>• Magistrados e servidores que usam / revisam / consomem dados;</li> <li>• Representantes regionais;</li> <li>• Gabinete de relações públicas ou informação pública;</li> <li>• Consultor jurídico geral;</li> <li>• Articulação legislativa.</li> </ul> <p>Responsabilidades: Avaliar e refinar, ordinariamente e extraordinariamente, as políticas de governança de dados.</p>	<p>Responsabilidades:</p> <p>Fornecer a capacidade de capturar, medir e rastrear dados;</p> <p>Selecionar e implementar tecnologia para cumprir requisitos do negócio;</p> <p>Focar na governança tecnológica;</p> <p>Supervisionar servidores responsáveis por hardware e software.</p>	<p>Responsabilidades:</p> <p>Fornecer a capacidade de encontrar sentido nos dados;</p> <p>Definir requisitos de dados para cumprir requisitos do negócio;</p> <p>Focar na governança de dados;</p> <p>Supervisionar ou trabalhar em conjunto com os <i>data stewards</i> e analistas de dados.</p>

Fonte: NCSC (2019, tradução nossa).

Quadro 3 – Funções auxiliares e responsabilidades para a governança de dados

Gestor de Dados Públicos	Analista de Qualidade dos Dados	Data Stewards
Responsabilidades: Receber e avaliar solicitações de dados destinados ao público; Garantir que os dados em um site público sejam atualizados, completos e apropriados.	Responsabilidades: Atuar como analista de processos de negócios, verificando se os processos estabelecidos são seguidos com fidelidade; Executar e monitorar relatórios de qualidade de dados; Responder a relatórios de problemas de qualidade de dados; Educar outras equipes sobre a importância da qualidade de dados; Reconhecer a excelência em qualidade de dados; Realizar treinamento sobre processos de negócios e qualidade de dados.	Responsabilidades: Fazer recomendações ao Comitê de Governança de Dados sobre questões relativas aos dados de sua expertise; Aprovar a divulgação de dados agregados relacionados a sua expertise; Participar nas decisões sobre a troca de dados relacionados a sua expertise; Monitorar a qualidade dos dados relacionados a sua expertise; Validar a precisão dos dados relacionados a sua expertise; Verificar se os dados de sua expertise são adequados para divulgação.

Fonte: NCSC (2019, tradução nossa).

Acerca da privacidade, verifica-se que a definição de papéis e responsabilidades permite um maior controle acerca dos dados sensíveis, viabilizando a identificação de possíveis lacunas no controle e tratamento dos dados. Bennett e Raab (2020) argumentam que a governança possui uma relação direta com a privacidade, em que políticas internas da organização devem refletir os requisitos legais de proteção aos dados. Nesse sentido, definir responsáveis pela preservação dos dados é requisito básico para que a organização atue em conformidade com o ambiente legal, viabilizando a operacionalização dessas políticas no desenvolvimento das atividades do negócio.

Dessa forma, verifica-se dentro do conceito de governança de dados a necessidade de definir posições dentro da organização que sejam responsáveis pelos dados, assegurando que os requisitos de privacidade sejam atendidos. A criação e o exercício de funções específicas, com atribuições mapeadas, mostram-se fundamentais para que a governança de dados atinja seus objetivos, agregando valor à organização. Assim, evidencia-se uma oportunidade ao Poder Judiciário brasileiro:

VI) Definir autoridades e responsáveis pelos dados dentro da estrutura organizacional.

A seção seguinte explora o conceito

de qualidade do dado, expondo as considerações apresentadas pela literatura.

## 2.7 Qualidade do dado e ciclo de vida

O NCSC (2019) disserta também sobre o ciclo de vida dos dados, reforçando que a política de governança de dados deve considerar desde a coleta até o descarte. Visão semelhante é apresentada por Plotkin, que utiliza o conceito de cadeia da informação (*information chain*), argumentando que “processos de ciclo de vida de informações cuidadosamente planejados, documentados e executados protegem a qualidade dos dados” (2013, p. 43, tradução nossa). A Figura 1 demonstra o modelo proposto pelo NCSC, em que se verifica cinco principais etapas dentro desse ciclo. Comenta-se que a governança de dados desempenha um papel fundamental, instruindo e responsabilizando usuários sobre os procedimentos adequados em cada etapa do ciclo de vida.

Figura 1 – Ciclo de Vida dos dados



Fonte: NCSC (2019, p. 10, tradução nossa).

Sobre dificuldades em garantir a qualidade dos dados, são apresentados desafios comuns para as organizações: inconsistência de termos, informações inseridas incorretamente no sistema, migração de dados entre diferentes sistemas, expectativas do usuário desalinhadas, importação de dados externos, entre outros (RICKARDS; RITSERT, 2012). Os autores também apontam que um dado de melhor qualidade colabora para a redução de custos, além de criar valor para empresa por meio de relatórios confiáveis e precisos. Modi, Rao e Patel (2010) reforçam a importância de utilizar técnicas que permitam trabalhar com dados de qualidade e concomitantemente preservar a privacidade dos usuários. Talha, Kalam e Elmarzouqi

(2019) discutem que é preciso avaliar o *trade off* entre qualidade e segurança dos dados, sendo desejável um balanceamento entre essas características para viabilizá-los simultaneamente.

Considerando que um dos benefícios da governança de dados é melhorar a qualidade dos dados (LADLEY, 2019), verifica-se que a implementação de políticas pode colaborar para o alcance do padrão desejado. Nesse sentido, compreender cada etapa do ciclo de vida da informação é fundamental para a definição de ações adequadas a cada estágio. Dessa forma, assegura-se também que as iniciativas adotadas orientem em relação aos dados que oferecem riscos à privacidade, independentemente da etapa do ciclo que se encontre. Verifica-se, portanto, uma oportunidade:

VII) Criar indicadores de *performance* para avaliar a qualidade dos dados a partir de seu ciclo de vida, em especial para a privacidade.

A próxima seção explora como o NCSC aborda os dados sensíveis.

## 2.8 Dados sensíveis

Em relação explícita com o direito à privacidade, o NCSC dedica-se a ressaltar a importância do tratamento adequado dos dados sensíveis em posse dos tribunais. São citados diversos pontos de atenção para o tratamento e armazenagem de dados, tais como informações sobre a saúde, tanto física quanto mental; informações financeiras; dados de nacionalidade, raça e endereço. Para os processos criminais, o NCSC sugere reforçar políticas de controle para informações sensíveis, como, por exemplo, a proteção dos dados de testemunhas e de jurados (NCSC, 2019).

Ainda sobre a proteção à privacidade em tribunais, são definidas questões para identificar oportunidades de melhoria no que tange à governança de dados sensíveis. Conforme o NCSC, é importante definir:

Qual a necessidade do dado?

Quem precisa ter acesso ao dado?

Como limitar o acesso a dados sensíveis apenas para quem tem legitimidade para acessá-los?

Se o tribunal coleta dados potencialmente sensíveis, há leis ou normas que regulam pedidos de informação? Sob quais circunstâncias?

Quem será atingido caso ocorra um vazamento de dados?

Quais as medidas existentes para proteger os dados sensíveis em caso de vazamento?

O que é armazenado nos campos de dados e o que está disponível apenas em um documento?

Se os documentos tiverem que ser preenchidos, esta é uma responsabilidade da parte que registra o processo ou do escrivão?

Se um campo ou documento for configurado para ser lacrado ou confidencial, qual é o processo para substituir o padrão? (NCSC, 2019, p. 11, tradução nossa).

Complementando o exposto na Seção 2.6, é apontada a importância da definição de uma estrutura de tomada de decisão em relação aos dados, em abordagem similar a Ladley (2019) e Plotkin (2013). Especificamente sobre dados sensíveis, o NCSC recomenda que o Comitê de Governança de Dados delibere sobre quais dados são considerados confidenciais, enquanto o departamento de tecnologia da informação decida qual a melhor maneira de proteger dados confidenciais (NCSC, 2019),

Logo, observa-se oportunidades que podem ser replicadas pelo Poder Judiciário Brasileiro no que se refere à governança de dados e à proteção à privacidade a partir do guia norte-americano. São elas:

VIII) Elaborar de uma política centralizada para a governança de dados nos tribunais, detalhando como serão operacionalizadas ações que envolvam dados sensíveis e proteção da privacidade;

IX) Definir os papéis de tomada de decisão, acompanhamento, controle e monitoramento da política de governança de dados dentro do tribunal.

A próxima seção apresenta a síntese das oportunidades que foram identificadas ao longo do desenvolvimento.

## 2.9 Oportunidades

Após a revisão do Guia de Políticas de Governança de Dados do NCSC, que apresenta as diretrizes para a governança de dados nos tribunais norte-americanos, e seu paralelo com autores referência no tema, foram identificadas nove oportunidades aos tribunais brasileiros. Essas oportunidades representam recomendações às cortes brasileiras para implementar e aprimorar a governança de dados, com intuito de assegurar o tratamento apropriado aos dados



sensíveis e a preservação do direito à privacidade. O Quadro 4 apresenta a síntese desses achados.

Quadro 4 – Síntese das oportunidades de implementação e aprimoramento da governança de dados

Oportunidades identificadas no Guia de Políticas de Governança de Dados das cortes norte-americanas (NCSC, 2019)	Vantagens em relação à privacidade
Instituir políticas e procedimento de governança de dados que tratem os dados como ativos estratégicos dos tribunais;	Tratamento da privacidade em relação aos dados como ativo estratégico dos tribunais, empregando esforços para sua proteção em todos os níveis organizacionais.
Estabelecer princípios para orientar gestores na implementação e execução das políticas de governança de dados;	Assegurar que as pessoas na organização tenham conhecimentos dos princípios e políticas que versem sobre a preservação da privacidade no armazenamento, uso e divulgação dos dados;
Definir políticas e critérios para os dados destinados à publicação no Portal Transparência e a divulgação em geral;	Garantir que os dados disponibilizados ao público respeitem o direito à privacidade, observando o alinhamento entre políticas internas e leis nacionais de proteção de dados;
Identificar e catalogar os tipos de dados armazenados e utilizados pelos tribunais de maneira a subsidiar as políticas de governança de dados.	Identificar dados sensíveis cuja manejo inapropriado pode ocasionar violações de privacidade;
Identificar os custos relacionados aos dados;	Analisar o custo de proteger dados sensíveis e garantir a privacidade, com intuito de subsidiar a formulação de políticas de governança;
Definir autoridades e responsáveis pelos dados dentro da estrutura organizacional;	Garantir a responsabilização no uso de dados sensíveis, possibilitando que as decisões sobre dados que afetem à privacidade possuam alçada definida;
Criar indicadores de performance para avaliar a qualidade dos dados a partir de seu ciclo de vida, em especial para a privacidade;	Possibilitar o acompanhamento sistemático da qualidade dos dados, viabilizando a identificação de desconformidades em relação a dados sensíveis;
Elaborar uma política centralizada para a governança de dados nos tribunais, detalhando como serão operacionalizadas ações que envolvam dados sensíveis e proteção da privacidade;	Organizar a estrutura de tomada de decisão para dados relacionados à privacidade;
Definir os papéis de tomada de decisão, acompanhamento, controle e monitoramento da política de governança de dados dentro do tribunal.	Assegurar que as pessoas tenham conhecimento de suas responsabilidades em relação ao acompanhamento, controle e monitoramento de dados sensíveis.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de NCSC (2019).

Verifica-se a partir desta revisão que existem oportunidades a serem exploradas nos diferentes níveis organizacionais. Estrategicamente, a constituição de um Comitê de Governança de Dados permite que se-

jam definidas políticas de proteção à privacidade no armazenamento, uso e compartilhamento dos dados. O nível tático atua no sentido de assegurar que essas políticas possuam efetividade nos níveis inferiores, fazendo o elo entre a operacionalização e a conformidade com as atividades de governança. Por fim, operacionalmente deve-se difundir que a preservação da privacidade é um ativo para os tribunais, orientado procedimentos de inserção de dados nos sistemas e limitando o compartilhamento de informações sensíveis.

Apresentadas as oportunidades identificadas a partir do Guia de Políticas de Governança do *National Center for State Courts* norte-americano (NCSC, 2019), partese para a conclusão desta pesquisa, retomando os principais achados que poderão auxiliar os tribunais brasileiros na preservação da privacidade a partir da governança de dados.

### 3 Conclusão

Logo, o presente artigo analisou as oportunidades que a governança de dados oferece no que tange à garantia do direito à privacidade a partir do Guia de Políticas de Governança de Dados do *National Center for State Courts* (Centro Nacional para Cortes Estaduais – NCSC). Para tanto, foi realizada revisão da literatura sobre governança de dados, fazendo um paralelo com o apresentado pelo NCSC e com autores renomados nessa área de conhecimento. Foram identificadas nove oportunidades de aprimorar a governança de dados e de estimular a proteção de dados sensíveis pelos tribunais brasileiros, iniciativas cuja implementação reflete na preservação do direito à privacidade.

A contribuição deste artigo consiste na apresentação inédita de oportunidades em governança de dados a partir do NCSC, confirmando-se que as definições e iniciativas propostas pela organização são alinhadas com as pesquisas em governança de dados. As oportunidades identificadas no Quadro 4 auxiliam na definição de estratégias pelos tribunais, colaborando para a preservação da privacidade no uso e compartilhamento de dados e na responsabilização dos gestores. Contribui-se também ao elucidar as vantagens da implementação da governança de dados, a qual colabora com o aumento da eficiência e, conseqüentemente, com a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos pelo Poder Judiciário brasileiro.

Acerca das limitações desta pesquisa, trata-se de um estudo exploratório, carecen-

do maior aprofundamento em relação ao tema. Para estudos futuros, sugere-se avaliar as similaridades e dissimilaridades do modelo proposto pelo NCSC com as políticas promovidas pelo CNJ, entre as quais o Datajud e o Justiça 4.0. Recomenda-se também avaliar em maior profundidade a privacidade sob a visão da LGPD e seus reflexos na administração dos dados em tribunais brasileiros.

### Referências

- ABRAHAM, R.; SCHNEIDER, J.; VOM BROCKE, J. *Data Governance: A conceptual framework, structured review, and research agenda*. **International Journal of Information Management**, v. 49, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/334653735\\_Data\\_Governance\\_A\\_conceptual\\_framework\\_structured\\_review\\_and\\_research\\_agenda#:~:text=Data%20governance%20refers%20to%20the,data%2Drelated%20cost%20and%20risk](https://www.researchgate.net/publication/334653735_Data_Governance_A_conceptual_framework_structured_review_and_research_agenda#:~:text=Data%20governance%20refers%20to%20the,data%2Drelated%20cost%20and%20risk). Acesso em: 20 fev. 2021.
- ACQUISTI, A.; FRIEDMAN, A.; TELANG, R. Is There a Cost to Privacy Breaches? An Event Study. **ICIS 2006 Proceedings**, v. 94, 2006. Disponível em: <http://aisel.aisnet.org/icis2006/94>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- AGENDA 2030. **A Integração dos ODS**. 2021. Disponível em: [http://www.agenda2030.com.br/os\\_ods/](http://www.agenda2030.com.br/os_ods/). Acesso em: 19 mar. 2021.
- ÁVILA, A. P.; WOLOSZYN, A. L. A tutela jurídica da privacidade e do sigilo na era digital: doutrina, legislação e jurisprudência. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, n. 3. p. 167-200, set./dez. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/51295>. Acesso em: 02 abr. 2021.
- BENNETT, C.; RAAB, C. Revisiting the governance of privacy: Contemporary policy instruments in global perspective. **Regulation & Governance**, v. 14, p. 447-464, 2020. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rego.12222>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- BOYD, J.; RANDALL, S.; FERRANTE, A. Application of privacy-preserving techniques in operational record linkage centres. **Medical Data Privacy Handbook**, Springer, p. 267-287. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-23633-9\\_11](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-23633-9_11). Acesso em: 05 mar. 2021.
- BRASIL. **Lei nº 13.709 de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, 2018a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/113709.htm). Acesso em: 27 mar. 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Agenda 2030 no Poder Judiciário**. Brasília: CNJ, 2021b. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/>. Acesso em: 20 março 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **DATAJUD**. Brasília: CNJ, 2021d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>. Acesso em: 16 mar. 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **LIODS CNJ**: Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS. Brasília: CNJ, 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacao-inteligenica-e-ods/>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça 4.0**. Brasília: CNJ, 2021c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 76 de 12 de maio de 2009**. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 20 mar. 2021.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 260 de 11 de setembro de 2018**. Altera a Resolução CNJ n. 215, de 16 de dezembro de 2015, e institui o ranking da transparência do Poder Judiciário. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2694>. Acesso em: 28 mar. 2021.
- CRAIG, F.; LUDLOFF, M. **Privacy and Big Data**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2011.
- GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: Congresso Nacional do CONPEDI/UEA, XV. **Anais de Congresso**. Manaus, 2006. Disponível em: <https://egov.ufsc.br/portal/conteudo/o-conceito-de-governan%C3%A7a>. Acesso em: 2 mar. 2021.
- HRC - HUMAN RIGHTS COUNCIL. **The right to privacy in the digital age**: report of the united nations high commissioner for human rights. HRC, 2018. Disponível em: ht-

tps://undocs.org/A/HRC/39/29. Acesso em: 2 abr. 2021.

IBGC - INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Código das melhores práticas de governança corporativa:** CMPGC. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: [www.ibgc.org.br](http://www.ibgc.org.br). Acesso em: 5 fev. 2021.

LADLEY, J. **Data Governance:** how to design, deploy, and sustain an effective *Data Governance* program. 2. Th. Londres: Academic Press, 2019.

LAJARA, T. **Governança da informação na perspectiva do valor, qualidade e compliance:** estudo de casos múltiplos. 2013, 156 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.

MODI, C. N.; RAO, U. P.; PATEL, D. R. Maintaining privacy and data quality in privacy preserving association rule mining. **Second International Conference on Computing, Communication and Networking Technologies**, Karur, India, p. 1-6, 2010. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/5592589>. Acesso em: 15 mar. 2021.

NCSC - NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS. **Data Governance Policy Guide.** Williamsburg: Court Statistics Project, 2019. Disponível em: [https://www.courtstatistics.org/\\_data/assets/pdf\\_file/0014/23900/data-governance-final.pdf](https://www.courtstatistics.org/_data/assets/pdf_file/0014/23900/data-governance-final.pdf). Acesso em: 02 mar. 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Universal Declaration of Human Rights:** Portuguese. ONU, 2021. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Acesso em: 02 abr. 2021.

PLOTKIN, D. **Data stewardship:** an actionable guide to effective data management and *Data Governance*. Waltham: Morgan Kaufmann, 2013.

RICKARDS, R.; RITSERT, R. *Data Governance: Challenges Facing Controllers.* **International Journal of Business, Accounting, and Finance**, v. 6, p. 25-42, 2012. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/339713098\\_Data\\_Governance\\_Challenges\\_Facing\\_Controllers](https://www.researchgate.net/publication/339713098_Data_Governance_Challenges_Facing_Controllers).

ges\_Facing\_Controllers. Acesso em: 21 mar. 2021.

SALIDO, J; VON, P. **A Guide to Data Governance for Privacy, Confidentiality, and Compliance.** Redmond: Microsoft, 2010. Disponível em: [https://iapp.org/media/pdf/knowledge\\_center/Guide\\_to\\_Data\\_Governance\\_Part1\\_The\\_Case\\_for\\_Data\\_Governance\\_whitepaper.pdf](https://iapp.org/media/pdf/knowledge_center/Guide_to_Data_Governance_Part1_The_Case_for_Data_Governance_whitepaper.pdf). Acesso em: 15 fev. 2021.

SORIA-COMAS, J.; DOMINGO-FERRER, J. Big Data Privacy: Challenges to Privacy Principles and Models. **Data Science and Engineering**, v. 1, p. 21-28, 2016. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s41019-015-0001-x.pdf>. Acesso em 1 mar. 2021.

TALHA, M.; KALAM, A.; ELMARZOUQI, N. Big Data: Trade-off between Data Quality and Data Security. **Procedia Computer Science**, v 151, p. 916-922, 2019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1877050919305915>. Acesso em: 20 mar. 2021.

TCU - TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública.** Versão 2, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/E8/14/13/3D/43B-0F410E827A0F42A2818A8/2663788.PDF>. Acesso em: 15 mar. 2021.

THOMPSON, N.; RAVINDRAN, R.; NICOSIA, S. Government data does not mean *Data Governance*: Lessons learned from a public sector application audit. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 316-322, 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X15000593>. Acesso em: 05 mar. 2021.

TORRA, V.; NAVARRO-ARRIBAS, G. Data privacy. **WIRES Data Mining Knowledge Discovery**, v. 4, p. 269-280, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/widm.1129>. Acesso em: 22 fev. 2021.

VENTURA, M.; COELI, C. Para além da privacidade: direito à informação na saúde, proteção de dados pessoais e governança. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 7, mai. 2018. Disponível em: <http://cadernos.ensp.fiocruz.br/csp/artigo/486/para-alem-da-privacidade-direito-a-informacao-na-saude-protecao-de-dados-pessoais-e-governanca>. Acesso em: 15 mar. 2021.

#### Felipe Fonseca Salerno

Mestre em Social Statistics pela University of Glasgow (Escócia), Estatístico no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul.

#### Antônio Carlos Gastaud Maçada

Mestre e Doutor em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil, Professor Titular da Escola de Administração da UFRGS e Bolsista de Produtividade 1C CNPq.

## Desenvolvimento sustentável, agenda 2030 e atuação do CNJ para redução da desigualdade de gênero

Flávia Moreira Guimarães Pessoa

Willde Pereira Sobral

Resumo: O artigo aborda as diretrizes para cumprimento do ODS 5 da Agenda 2030 da ONU, que trata do empoderamento de mulheres e meninas. Objetiva demonstrar o processo de reconhecimento do desenvolvimento como um direito humano até sua conformação atual de sustentabilidade. Discorre sobre a importância da agenda humanitária para promoção do desenvolvimento humano no planeta, notadamente os objetivos para o desenvolvimento estabelecidos pela Agenda. Aponta a relação do desenvolvimento sustentável com o enfrentamento da desigualdade de gênero, com ênfase nas tratativas conduzidas pelo Conselho Nacional de Justiça. Aplica metodologia histórica e comparativa, utilizando-se de dados e análise legislativa.

Palavras-Chave: Desenvolvimento sustentável. Direitos humanos. Agenda 2030 da ONU. Poder Judiciário.

Abstract: The article deals with the guidelines drawn up by the National Council of Justice for compliance with SDG 5 of the UN Agenda 2030, which deals with the empowerment of women and girls. It aims to demonstrate the process of recognizing development as a human right until its current sustainability. It discusses the importance of the humanitarian agenda for the promotion of human development on the planet, notably the objectives for development established by it. It points out the relationship between sustainable development and tackling gender inequality, with an emphasis on the negotiations conducted by the National Council of Justice. It applies historical and comparative methodology, using data and legislative analysis.

Keywords: Sustainable development. Human rights. 2030 agenda for sustainable development. Judicial action.

### 1 Introdução

O desenvolvimento, como um direito humano fundamental<sup>1</sup>, deve assegurar o bem-estar da presente e das futuras gerações, por meio de condições de vida equilibradas para todas as pessoas. Diante da gama de desafios apresentados em âmbito mundial, sobretudo da ausência de serviços públicos básicos e da situação de intensa pobreza, sua efetivação se apresenta como uma tarefa de extrema importância no século XXI.

O processo de reconhecimento e positividade dos direitos do homem, até sua abordagem atual, passou por evoluções significativas durante a história. O século XVIII foi o marco do constitucionalismo moderno, trazendo para os ordenamentos constitucionais prerrogativas que poderiam opostas pelos indivíduos perante o Estado.

A Declaração de 1948 (ONU, 1948) representou um marco no processo de reconstrução dos direitos humanos, sobretudo porque advogou em favor de direitos universais e indispensáveis para a promoção da paz no mundo.

Especificamente sobre o direito humano ao desenvolvimento, registre-se que a Declaração de 1986 (ONU, 1986) tornou in-

conteste a necessidade de serem realizadas políticas públicas para sua universalização em favor do maior número de pessoas, por se tratar de uma prerrogativa indispensável para promoção da dignidade do indivíduo.

No plano interno, o desenvolvimento encontra guarida na Constituição Federal de 1988, por força do disposto § 2º do artigo 5º, impondo ao Poder Público ações concretas para sua efetivação em âmbito nacional. (BRASIL, 1988).

O reconhecimento do desenvolvimento como um direito humano impactou significativamente na compreensão dos mecanismos para sua efetivação, os quais precisam ser compatíveis com as necessidades dos indivíduos para realização de uma vida minimamente digna.

Os padrões de desenvolvimento humano foram ampliados pela perspectiva da sustentabilidade, de modo que também serão necessárias tratativas para garantia dos direitos das gerações vindouras. Há, desse modo, um imperativo para realização das necessidades atuais dos indivíduos, sem, no entanto, reduzir as perspectivas das futuras gerações.

Atenta a esse fenômeno, no ano de 2015, a Organização das Nações Unidas apresentou um plano de ações para conjugar a sustentabilidade nas dimensões econômica, ambiental e humana do desenvol-

<sup>1</sup> A presente pesquisa adotará a nomenclatura direitos humanos fundamentais, já que os direitos fundamentais são também direitos humanos, conforme posição de Machado (2017) e Sarlet (2018).

vimento, por meio de 17 objetivos a serem realizados até o ano de 2030. O documento foi assinado em setembro de 2015, com o título “Transformando Nosso Mundo”, entrando em vigor no dia 1º de janeiro de 2016. (ONU, 2015).

Reconheceu a Cúpula das Nações Unidas que o desenvolvimento exigia a promoção de sociedades pacíficas, justas e inclusivas livres do medo e da violência, onde todos os seres humanos pudessem realizar o seu potencial em dignidade e igualdade.

A agenda humanitária apresentou a redução da desigualdade de gênero como um dos seus eixos de atuação. O ODS 5, com nove metas, propõe, entre outros, acabar com a discriminação contra as mulheres e meninas, tanto na esfera pública quanto na privada, e eliminar práticas nocivas, como casamentos prematuros e mutilações genitais femininas.

A desigualdade de gênero é um entrave à realização dos direitos humanos, entre eles o desenvolvimento. Aponta o PNUD (ONU, 2020) que a desigualdade de gênero é observada em todos os países, sejam ricos, sejam pobres, de modo que a superação do contexto discriminatório exige mudanças significativas na sociedade e nas culturas.

A redução das desigualdades exigirá a redução dos obstáculos para efetiva inclusão social das mulheres, especialmente daqueles que impedem a realização de bem-estar delas. A atuação do Poder Judiciário, nesse contexto, objetiva a efetividade dos direitos fundamentais e construção de uma sociedade livre de discriminação.

Diante da contextualização apresentada, a questão-problema que guiará o presente artigo é: *De que forma a atuação do Conselho Nacional de Justiça contribuirá para a redução da desigualdade de gênero no Brasil, nos termos da ODS 5 da Agenda 2030 da ONU?*

Aponta-se, como hipótese, que o Poder Judiciário atuará para concretizar os direitos fundamentais das mulheres e produzir decisões mais adequadas de proteção. Acredita-se, nesse contexto, que sua atuação de destina à eliminação de alguns obstáculos que atingem a dignidade feminina, atuando para a promoção da igualdade substancial (material) na sociedade.

O Poder Judiciário, portanto, atua para concretizar direitos e ressignificar o siste-

ma patriarcal ainda vigente no Brasil. Nesse ponto, o presente artigo objetivará, a partir das perspectivas doutrinárias e normativas sobre o tema, discutir a relevância do papel do Conselho Nacional de Justiça para a implementação do ODS 5 da Agenda 2030, concretizando direitos humanos fundamentais das mulheres e promovendo o desenvolvimento sustentável no Brasil.

Aplica a pesquisa qualitativa, coletando dados bibliográficos e documentais bem como extraíndo apontamentos da doutrina sobre o tema abordado. O método adotado será o hipotético-dedutivo.

A primeira parte tratará do processo de formação histórica do direito ao desenvolvimento, culminando no seu reconhecimento como um direito humano fundamental. A segunda parte abordará a formação da Agenda 2030 da ONU, apresentando os objetivos para o desenvolvimento sustentável como indispensáveis para promoção da dignidade humana. A parte final, terceira, apontará a contribuição do Conselho Nacional de Justiça no cumprimento do ODS 5, apontando a relevância das ações adotadas para redução do contexto discriminatório ainda vigente no Brasil.

## 2 Desenvolvimento como um direito humano

O desenvolvimento, na condição de direito humano fundamental, foi uma exigência de frente ao quadro de negação de direitos e grandes contrastes sociais. Atua para que todas as pessoas tenham uma vida minimamente digna, razão pela qual não basta aos Estados eliminar os obstáculos estruturais que impedem sua concretização, exigindo também estratégias a fim de que o bem-estar seja alcançado pelo maior número de pessoas.

No âmbito do direito internacional, foi reconhecido por diversos tratados e convenções oriundos da Organização das Nações Unidas, tendo como foco a promoção da pessoa humana e seus potenciais. Teve sua origem na Declaração sobre o Progresso Social e Desenvolvimento (1969) e na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981), em que pese tenha sido expressamente previsto como direito humano na Declaração do Direito ao Desenvolvimento (SANTOS, 2013).

A comunidade internacional iniciou as tratativas sobre a real abrangência do desenvolvimento no período pós-guerra, obje-

tivando, sobretudo, a recuperação financeira dos países atingidos. As iniciativas dessa época resultaram na criação do Banco Mundial, no ano de 1944, na cidade de Washington.

O reconhecimento do desenvolvimento como um direito humano fundamental resultou de um ciclo de debates e de um processo de discussões por alguns anos. Resgatar o papel da pessoa humana na centralidade do processo de desenvolvimento estava em consonância com as obrigações internacionais já em vigor, sobretudo os documentos no âmbito da ONU.

Os direitos humanos foram construídos a partir da luta pela preservação da dignidade, por meio de um processo histórico não linear, sobretudo após as barbáries das grandes guerras mundiais. Resultam, neste contexto, em um referencial teórico para a condução da comunidade internacional, sendo a criação da Organização das Nações Unidas um marco nos debates sobre o equilíbrio e a estabilidade global (PIOVESAN, 2010).

A construção de um sistema normativo que conduzisse uma nova ordem para o desenvolvimento foi proposta da Organização das Nações Unidas para a paz mundial no século XX, sobretudo no campo dos direitos humanos no pós-guerra.

Desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 (ONU, 1948) a comunidade internacional passou a contar expressamente com um rol de direitos humanos universais, com registro de que a cooperação internacional é essencial para a realização desses direitos.<sup>2</sup>

O processo de codificação do direito ao desenvolvimento teve expressividade na década de 60, reconhecida como a Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento, mas a discussão era restrita à colaboração da comunidade internacional para uma ordem econômica mais justa.

A década de 70 foi trazida como a Segunda Década para instaurar um sistema econômico capaz de superar as desigualdades entre as nações, sobretudo as desigualdades refletidas no âmbito social, oportunidade em que a comunidade internacional

<sup>2</sup> Para Piovesan (2017, p. 214), "Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob crença de que a condição da pessoa é requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta com valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa."

começou a tratar da dimensão humana desse processo.

As tratativas realizadas nas Conferências Mundiais e os documentos subscritos revelaram que o direito internacional do desenvolvimento reconheceu a necessidade de um arcabouço jurídico que possibilitasse, além do crescimento econômico, a efetiva melhoria da vida das pessoas e das coletividades.

Nesse contexto, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em dezembro de 1986, por meio da Resolução n. 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, representou um relevante marco conceitual, reafirmando ser um direito humano inalienável e reforçando a centralidade do indivíduo nos processos políticos e decisórios para que o desenvolvimento seja abrangente (ONU, 1986).

O documento inspirou novos debates sobre a temática do desenvolvimento, tanto em âmbito interno quanto internacional, sobretudo porque reforçou expressamente a necessária equidade na distribuição dos recursos e redução das desigualdades socioeconômicas. A cooperação da comunidade internacional foi apontada como recurso para implemento do desenvolvimento no planeta, com enfoque nas necessidades específicas dos indivíduos e da justiça social (ONU, 1986).

O documento representou um marco no reconhecimento da importância desse direito como um direito humano, tratando também das suas dimensões individual e coletiva. No entanto, conforme aponta Sousa (2007), a ausência de mecanismos coercitivos para implemento das obrigações impostas aos Estados é um fator relevante que comprometeu sua exigibilidade perante os Estados.

Desde então, o desenvolvimento se tornou objetivo permanente no âmbito da Organização das Nações Unidas, que atua para reduzir a pobreza, os conflitos e as desigualdades, com foco nas conduções de saúde, educação e renda das pessoas. Sachs (2008, p. 25) indica que "ao longo dos últimos setenta anos, o desenvolvimento tem sido uma poderosa *idée-force* para o sistema das Nações Unidas, tanto como conceito analítico quanto como ideologia".

Em 1990, motivada pela percepção de que a ausência de justiça social representa um entrave ao desenvolvimento mundial,

os debates foram ampliados no âmbito da Organização das Nações Unidas, o que resultou no lançamento do primeiro relatório do desenvolvimento humano.

O primeiro relatório do PNUD apresentou à comunidade internacional a noção de que “o desenvolvimento humano é um processo de ampliação das escolhas das pessoas. Os critérios mais críticos são levados a uma vida longa e saudável, são alimentados e desfrutados de um padrão decente de vida”<sup>3</sup> (1990, p. 10, tradução nossa).

O direito humano ao desenvolvimento se realizará a partir da equalização das demandas econômicas advindas da globalização e das questões sociais relacionadas. Em que pese resulte do equilíbrio de fatores econômicos, sociais e ambientais, vai além do crescimento das nações, demandando a redução de desigualdades que ainda permeiam a vida das pessoas (SACHS, 2008).

Embora resulte de um processo vinculado à promoção da dignidade humana, conforme conceitos extraídos dos sistemas normativos e costumes internacionais, muitas nações não compartilham dos benefícios do desenvolvimento, especialmente da melhora na qualidade de vida das pessoas.

Conforme notícia trazida pelo PNUD (ONU, 2020), estimou-se que 77 milhões de pessoas retornaram à situação de pobreza extrema no ano de 2020. Para oportunizar uma vida melhor para as pessoas, o desenvolvimento deve ser proporcional à mudança estrutural das sociedades. Estima-se que 83,4 milhões de pessoas, somente na América Latina e no Caribe, estejam em situação de insegurança alimentar e pobreza no ano de 2020, trazendo sérios comprometimentos para o bem-estar dos indivíduos (ONU, 2020).

A justiça social é uma dimensão central do direito ao desenvolvimento, habilitando todos os indivíduos ao exercício desse direito inalienável. São necessárias ações concretas para redução das desigualdades estruturais e excludentes, sobretudo quando a humanidade vive momento impactante na pandemia gerada pela covid-19, que impactou quase todas as necessidades humanas.

A distribuição equitativa de oportunidades deve ser assegurada por meio de uma política pública efetiva para preservação dos

direitos humanos em sua integralidade. A realização do direito ao desenvolvimento, nos termos do que propõe a Declaração de 1986 (ONU, 1986), está intimamente vinculada a uma necessária colaboração entre as coletividades para a repartição equitativa de recursos básicos.

Consoante a lição de Soares (2010), o direito ao desenvolvimento está albergado na Constituição Federal de 1988 por força de sua vinculação com os valores democráticos por ela protegidos. Desde seu preâmbulo, apresentou seu compromisso com o respeito aos direitos individuais e sociais, ao bem-estar e ao desenvolvimento.<sup>4</sup>

A posição da dignidade da pessoa humana como princípio da República Federativa do Brasil revela ser este o valor central da ordem constitucional vigente no país. A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), desde seu preâmbulo, revela seu compromisso com a realização dos valores eleitos pela sociedade como supremos, entre eles o desenvolvimento.<sup>5</sup>

Reconhecer, portanto, o desenvolvimento como um direito humano revela sua relação indissociável com a promoção da dignidade, repartindo benefícios não só econômicos. O desenvolvimento estabelece um compromisso com a equidade, exigindo atuação articulada para efetiva concretização em um espaço mais justo para todas as pessoas e coletividades.

### 3 Desenvolvimento sustentável e a agenda 2030 da ONU

A sustentabilidade propõe um bem-estar duradouro, universalizado por políticas públicas que reconheçam as dimensões social, ambiental e econômica do desenvolvimento em favor do maior número de pessoas, inclusive das próximas gerações.

A compreensão de todas as dimensões de desenvolvimento convergem para a preservação da dignidade de todos os indivíduos. Nesse ponto, Jeffrey D. Sachs (2017) destaca que as relações humanas resultam de processos não lineares e complexos, de modo que o processo de desenvolvimento que deles resulta também será.

A sustentabilidade deverá orientar o futuro do planeta. Muito embora tenha sido

<sup>4</sup> Para Soares (2010), destacam-se a cidadania, os direitos sociais, a ordem social e do trabalho, a ordem econômica, os direitos culturais, os direitos ao meio ambiente equilibrado, o desenvolvimento tecnológico, entre outros.

<sup>5</sup> Sobre os valores supremos apresentados pelo preâmbulo, destaca-se o voto da Ministra Carmen Lúcia na ADI n. 2.649, conforme também apresentado por Machado (2013).

<sup>3</sup> Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical ones are to lead a long and healthy life to be educated and to enjoy a decent standard of living.

inicialmente apresentada pelas temáticas ambientais, no que se refere à necessária compatibilização principalmente com as demandas econômicas, o conceito de sustentabilidade também evoluiu para uma abordagem também relacionada à redução das desigualdades sociais.

Por oportuno, Freitas (2016) apresenta o direito ao futuro como uma das diretrizes condicionantes da sustentabilidade, cujo foco é a administração das necessidades atuais, muitas vezes imediatista, perante a garantia de viabilidade para existência das gerações futuras.

A sustentabilidade não é uma perspectiva que se realize apenas no âmbito jurídico, prescrevendo também deveres para o Estado e para toda a sociedade nas searas econômica, social e ambiental. Sua função primordial é garantir o bem-estar intergeracional por meio de diretrizes eficazes e compatíveis com o crescimento mundial.

A ideia de sustentabilidade foi inicialmente apresentada pela Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente Humano, em 1972. A gestão dos recursos naturais motivou diversos debates na comunidade internacional sobre mecanismos para a consolidação de um meio ambiente sustentável como forma de propiciar uma condição de vida digna para as pessoas.

Em 1987, o plano de ações global, fruto do trabalho da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, compreendeu as necessidades da atual geração em relação ao bem-estar da geração subsequente. Outro marco também foi estabelecido pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92 (ONU, 1992), indicando o início de uma nova associação mundial em prol do desenvolvimento sustentável.

Em junho de 1993, os compromissos humanitários foram renovados pela Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, resultando na Declaração e Programa de Ação de Viena (ONU, 1993). Em setembro de 1994, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento apontou a mudança de perspectiva sobre a compreensão do desenvolvimento e da sustentabilidade (ONU, 1994).

Em março de 1995, foi realizado o encontro que resultou na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre o desenvolvimento social (ONU, 1995), refor-

çando o respeito aos direitos humanos e à justiça social.

No ano de 2000, na cidade de Nova Iorque, líderes mundiais e organismos internacionais se reuniram para realização da Cúpula do Milênio, sendo, até então, a maior reunião de líderes mundiais já realizada. Foram fixados oito objetivos para desenvolvimento do milênio (ODM), a serem realizados até o ano de 2015, em consonância com os outros documentos já subscritos pela ONU, trazendo a pessoa humana para o eixo do processo de desenvolvimento e transformação do novo século que se iniciava.

A promoção da igualdade e justiça para as pessoas foi refletida no documento por meio de metas desafiadoras para os países, especialmente aquelas destinadas à redução da extrema pobreza e desigualdade. Trouxe expressamente que homens e mulheres têm direito à vida digna, devendo participar e se beneficiar do desenvolvimento.

As Nações obrigaram-se a respeitar a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, esforçando-se por conseguir a proteção e a promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de todas as pessoas. Impôs o respeito à diferença e ao diálogo, estando os governantes cientes de que as pessoas necessitavam ser libertadas de suas carências (ONU, 2000).

O documento, já em sua introdução, indicou que “é quase um truísmo que os problemas enfrentados pela humanidade estão intimamente entrelaçados, e que cada uma tende para complicar a solução de um ou mais outros”<sup>6</sup> (ONU, 2001, p. 7, tradução nossa).

O resultado positivo de algumas metas foi motivado, segundo Jeffrey D. Sachs (2017), pelo mapeamento das ações e pela adoção de novos modelos de gestão integrada. Os objetivos revelaram, nessa perspectiva, a necessidade de planos de ação articulados e avaliados continuamente pelas instituições responsáveis pela implementação, já que os avanços não foram suficientes para tirar milhões da situação de vulnerabilidade.

Desde a adoção dos oito objetivos para o desenvolvimento do milênio (ODM), as Nações já foram convidadas a avaliar a

<sup>6</sup> It is almost a truism that the problems facing humanity are closely intertwined, and that each tends to complicate the solution of one or more others. To take an obvious example, conflict and endemic disease tend to thrive in regions where the people are poor and uneducated, but in their turn they act as powerful inhibitors of education and economic growth. This observation does not justify defeatism. Rather, it shows the vital importance of a comprehensive approach and a coordinated strategy, tackling many problems simultaneously across a broad front.



contribuição das metas e dos indicadores para formulação das políticas públicas, especialmente daquelas convergentes às necessidades locais.

Sobre a importância das metas e dos demais indicadores, Piovesan (2010, p. 7) destaca que “a criação de indicadores para mensurar a implementação do direito ao desenvolvimento permitirá reforçar a responsabilidade dos Estados em respeitar, proteger e implementar o direito ao desenvolvimento.”.

Os objetivos para o desenvolvimento do milênio partiram de necessidades prementes na época, demandando, portanto, adaptações à nova realidade mundial após 2015. Adequando os aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento, uma nova agenda de compromissos foi estabelecida, denominada “Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável” (ONU, 2015).

Jeffrey D. Sachs (2017) pontua que, além do equilíbrio entre as dimensões econômica, social, ambiental e boa-governança, há uma feição normativa da sustentabilidade, cuja materialização se deu por meio da pactuação dos 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável e suas 169 metas. Para o autor, incorporar padrões de sustentabilidade oferecerá aos indivíduos uma boa sociedade, fundada na ética e na inclusão.

Os indicadores apresentados pela Agenda 2030 representaram um progresso em relação à visão restritiva que se vincula unicamente à renda, tendo em vista que priorizaram as pessoas e suas necessidades vitais, inclusive as futuras gerações. Reconheceu em favor do planeta uma gestão sustentável que alia o desenvolvimento aos critérios de sustentabilidade.

As pessoas e a solidariedade global foram apontadas como áreas de importância crucial para a humanidade, com destaque especial para redução da pobreza, da fome, da violência e melhoras das condições de saúde, de modo que a preservação da dignidade seja sempre a centralidade ética.

Os Chefes de Estado reconheceram ser a solidariedade o caminho para realização do desenvolvimento sustentável em âmbito global, de modo que somente uma atuação multissetorial e coordenada poderá cumprir seus objetivos. Desse modo, a tomada de decisões é feita a partir de perspectiva sistêmica, cujo eixo será a efetivação

das dimensões econômica, social, ambiental e jurídica do desenvolvimento.

A sustentabilidade, nesse contexto, estabelece critérios para uma participação equitativa de todas as pessoas nos benefícios do desenvolvimento, o que foi reconhecido pela Agenda 2030 como indispensável para o desenvolvimento sustentável em suas três dimensões. (SANTOS FILHO; PES-SOA; PAMPLONA FILHO, 2019).

A Agenda 2030 da ONU atribuiu aos países a responsabilidade primária pelo implemento de políticas públicas para o desenvolvimento tanto dos indivíduos quanto das coletividades, apontando como objetivos:

O ODS 1, com sete metas, relaciona-se com o percentual da população global abaixo da linha da pobreza extrema, vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia. A pobreza, nesse sentido, é retratada pela impossibilidade de acesso a condições mínimas de alimentação, educação, saúde, entre outros direitos básicos.

A pobreza extrema confronta a dignidade humana, razão pela qual os Estados necessitam repensar as estratégias até então adotadas, a fim de que as capacidades de governo possam ser fortalecidas e efetivas nesse aspecto.

O ODS 2, com oito metas, atenta à insegurança alimentar e má nutrição da população mundial, especialmente pobres e vulneráveis, propôs acabar com a fome. A insegurança alimentar é detectada quando não há oferta de alimentos suficientes para os indivíduos que residem no mesmo domicílio ou alimentação inadequada.

O ODS 3, com 13 metas, relaciona-se intimamente com as questões da saúde da população mundial, prevendo a redução da mortalidade materna global, dos recém-nascidos e crianças menores de cinco anos.

O ODS 4, com 10 metas, apresenta a garantia do ensino de qualidade para todos, desde a primeira infância até o ensino secundário, que deve resultar na aprendizagem eficiente de meninos e meninas de todas as idades. Os indicadores visam ao estímulo dos jovens e adultos para o mercado de trabalho e formação profissional para os mais vulneráveis.

O ODS 5, com nove metas, propõe acabar com a discriminação contra as mulheres e meninas, tanto na esfera pública quanto

na privada, eliminar práticas nocivas como casamentos prematuros e mutilações genitais femininas, entre outras. A desigualdade de gênero é um entrave à realização dos direitos humanos, entre eles o desenvolvimento.

O ODS 6, com oito metas, trata do acesso universal à água potável, ao saneamento e higiene adequados, com a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso, além da recuperação de regiões já exploradas e degradadas pelo homem.

O ODS 7, com cinco metas, assegura à população global o acesso universal aos serviços de energia, com menores impactos ao meio ambiente e maior eficiência.

O ODS 8, com 12 metas, destina-se a sustentar o crescimento econômico *per capita*, além de um nível mais elevado de produtividade de economias.

O ODS 9, com oito metas, objetiva desenvolver infraestrutura de qualidade, confiável, sustentável e resiliente para apoiar o desenvolvimento econômico e o bem-estar humano.

O ODS 10, com 11 metas, propõe o crescimento da renda da população mais pobre, trabalhando pela inclusão social, econômica e política de todos, inclusive por meio da eliminação práticas discriminatórias.

O ODS 11, com 10 metas, relaciona-se com a garantia de acesso à habitação, aos serviços básicos, ao transporte seguro, por preços acessíveis, aumentando a urbanização inclusiva e sustentável em todos os países.

O ODS 12, com 11 metas, propõe metas de uso eficiente dos recursos naturais e gestão sustentável até o ano de 2030.

O ODS 13, com cinco metas, trata da conscientização sobre mudanças climáticas, reforçando a capacidade de adaptação a riscos relacionados às catástrofes naturais.

O ODS 14, com 10 metas, busca a prevenção da poluição marinha e o manejo sustentável dos ecossistemas para assegurar oceanos saudáveis.

O ODS 15, com sete metas, assegura a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres por meio da gestão de todos os tipos de florestas e visa a deter o desmatamento.

O ODS 16, com 12 metas, trata da redução de todas as formas de violência e taxas de mortalidade, apontando como indicadores o número de vítimas de homicídio doloso, mortes relacionadas com conflitos e percentual da população submetida à violência física, psicológica ou sexual.

O ODS 17, com 19 metas, trata da parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Compreendendo o direito ao desenvolvimento como uma forma de alargamento dos direitos humanos já reconhecidos, a Agenda 2030 propõe a participação dos indivíduos e das coletividades em uma ordem política, social e econômica apropriada. (ANJOS FILHO, 2013).

Conforme aponta Sen (2010), os desfavorecidos são os mais prejudicados pela falta de oportunidades, de modo que a exclusão e intensa desigualdade devem motivar reflexões sobre a necessária ética no processo de desenvolvimento, a fim de que as pessoas possam efetivamente assumir o lugar central desse processo.

O desenvolvimento impõe aos Estados providências para garantir o progressivo reforço das diretrizes apresentadas pela Agenda 2030, incluindo a formulação e aplicação de ações efetivas para proporcionar uma vida minimamente digna para as pessoas.

#### 4 Conselho Nacional de Justiça e as questões de gênero

O plano de ações apresentado pela Agenda 2030 da ONU compromete-se a não deixar ninguém para trás<sup>7</sup>, incentivando a formulação de ações específicas para a construção de desenvolvimento inclusivo para as mulheres e meninas de todo o planeta, superando, assim, os obstáculos que impedem a plena participação feminina na sociedade.

Muito embora diferenças sejam esperadas dentro de sociedades plurais, processos de exclusão que impedem as mulheres de prover suas necessidades básicas não devem ser tolerados. O empoderamento feminino dependerá não somente de um sistema de proteção normativo, mas também de políticas públicas efetivas que possibilitem às mulheres a condução de suas vidas sem injustiças ou discriminação.

<sup>7</sup> Expressão retirada do preâmbulo do documento da Agenda 2030 (ONU, 2015): "Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás."

Nesse ponto, Barsted (2003) ressalta que embora a violação de direitos seja um constante na vida de ambos os gêneros, o gravame é ainda maior na vida das mulheres porque elas vivenciam processos de exclusão históricos e difíceis de serem superados.

Apesar do avanço já alcançado pela legislação protetiva da mulher, especialmente no reconhecimento de direitos para redução do contexto discriminatório, a promoção de sua dignidade é um problema complexo na atualidade.

Conforme aponta relatório publicado pelo PNUD (ONU, 2020), a desigualdade entre os gêneros independe da capacidade econômica do país. Fruto da subjugação que o sistema patriarcal ainda exerce sobre a mulher, a discriminação entre os gêneros compromete a consolidação do desenvolvimento sustentável.

Nos termos do que propõe a Agenda 2030 da ONU, a igualdade entre os gêneros é um direito humano fundamental, atribuindo aos Estados a responsabilidade primária pelo implemento de políticas públicas para promoção do desenvolvimento e empoderamento feminino.

O Brasil adotou formalmente a Agenda 2030 da ONU, com entrada em vigor em 1º de janeiro de 2016, assumindo o compromisso para realização de 17 objetivos para o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030. Em 27 de outubro de 2016, por meio do Decreto n. 8.892/2016, instituiu a Comissão Nacional com a finalidade de implementar a agenda humanitária.

A agenda feminista sempre incluiu a busca pela igualdade de condições nos espaços de fala, reclamando urgência na articulação de estratégias para modificação dos processos de subjugação das mulheres.

O ODS 5 apresenta, de forma mais aprimorada, as medidas e os indicadores a serem buscados para construção de novas possibilidades para mulheres e meninas vítimas de discriminação apenas em razão do seu sexo biológico.

As desigualdades entre os gêneros ampliam o contexto discriminatório em desfavor das mulheres durante muitos séculos, resultando em um processo de inferiorização que necessita ser superado. Embora os debates sobre os direitos humanos tenham se intensificado no período pós-guerra, os

interesses específicos das mulheres só foram incorporados às pautas internacionais após os anos 70, após relevante contribuição do movimento feminista.

A opressão decorre de um processo de dominação em uma sociedade patriarcal, em que a mulher está em posição de inferioridade em relação ao homem. Seu enfrentamento demanda atuação articulada de todos os poderes públicos para efetivo reconhecimento da luta feminista, sendo expressivas as possibilidades de atuação do Poder Judiciário para o cumprimento das diretrizes trazidas pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas.

Em recente pesquisa divulgada pela ONU, foi observado que, em 50 países em que as mulheres são mais instruídas que os homens, elas têm renda 39% menor, bem como houve aumento de 30% nos casos de violência doméstica em alguns países, nos encargos domésticos permanecem e nos casamentos prematuros. Além disso, há notícia de que aproximadamente 200 milhões de mulheres já foram submetidas a mutilações (ONU, 2020).

Com o objetivo de proteger o bem-estar integral das mulheres, que engloba sua integridade física e psíquica, a Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a Mulher (ONU, 1994) e a Conferência Mundial sobre a Mulher (ONU, 1995) reconheceram ser o empoderamento feminino um compromisso da comunidade internacional.

Não é possível contestar que todas as pessoas deveriam ser minimamente beneficiadas com desenvolvimento, sobretudo no atendimento a necessidades básicas de vida. Para efetiva garantia de direitos para as mulheres, as políticas públicas para redução e combate à vulnerabilidade desse grupo devem reconhecer também que, além das questões de gênero, elas vivenciam exclusões decorrentes da raça, da classe social e orientação sexual.

No Brasil, em específico, tem-se que a desigualdade entre homens e mulheres é vedada pela Constituição de 1988, cujo objetivo é promover o bem-estar de todos, sem preconceito de raça ou sexo (BRASIL, 1988). O direito ao desenvolvimento, que também é um direito fundamental das mulheres, impõe ao Estado brasileiro ações efetivas para o enfrentamento da violação de direitos ainda presente no país.

A Agenda 2030 reflete uma verdadeira força tarefa a ser realizada pela comunidade internacional e pelos Estados, individualmente, a fim de que o contexto discriminatório seja vencido. No que se refere ao ODS 5, que objetiva empoderar mulheres e meninas, a agenda humanitária reconheceu a importância do enfrentamento da desigualdade de gênero para realização de todos os outros objetivos.

Empoderamento, segundo ensino de Saffioti (2015), é a construção de caminhos para que determinada categoria possa se conduzir livremente. Os desafios enfrentados para cumprimento do ODS 5 são incontáveis, especialmente porque aproximadamente 90% da população global tem algum tipo de preconceito com as mulheres (ONU, 2020).

No Brasil, a desigualdade impõe barreiras de diversas ordens à vida das mulheres. Embora tenham se beneficiado mais no acesso ao ensino superior, isso não representou plena igualdade no mercado de trabalho, renda ou qualidade de vida. Conforme relatório do IBGE, homens receberam, em média, rendimento médio mensal no valor de R\$ 2.555, enquanto as mulheres ganharam R\$ 1.985 no mesmo período (BRASIL, 2020).

Muito embora as ações direcionadas para cumprimentos dos ODS tenham sido adotadas após 2015, políticas públicas para redução da desigualdade de gênero sempre foram tratadas no âmbito Poder Judiciário brasileiro. Registre-se, por oportuno, que desde o ano de 2007 são realizadas as Jornadas Maria da Penha para debate sobre as questões relativas à violência contra a mulher.

É inconteste o fato de que não haverá desenvolvimento sustentável enquanto as mulheres não tiverem espaços de fala e sua cidadania respeitadas. A preservação da dignidade humana é um dever do Estado, cuja garantia deverá ser promovida por ações concretas que mobilizem os indivíduos e as sociedades para relações que reconstruam o respeito e os ambientes propícios para fruição de todos os direitos humanos fundamentais.

A perspectiva dos direitos humanos deve nortear a ação dos entes públicos. No Brasil, a atuação do Conselho Nacional de Justiça tem sido relevante no sentido de promover o desenvolvimento sustentável, notadamente o ODS 5 da Agenda 2030 da

ONU, cujos indicadores foram incorporados nas metas de atuação do Poder Judiciário.

A concretização da Agenda 2030 ganhou novos contornos após a criação do Comitê Interestadual, pela Portaria n. 133/2018, o qual objetiva conferir efetividade à agenda humanitária a partir das metas do Poder Judiciário.

Os ODS revelaram um modelo de desenvolvimento integrado, com inclusão de diversos grupos e temáticas, sempre com foco no desenvolvimento integral da pessoa humana. A amplitude das metas reconhece a necessidade de tratamento diferenciado para que pessoas tenham acesso a direitos básicos, fundamentais à vida digna.

Especificamente sobre as questões de gênero trazidas pelo ODS 5, os debates foram intensificados diante da percepção de que as mulheres são beneficiárias e agentes promotoras da mudança social.

Grande relevo da atuação do CNJ foi a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, instituída pela Resolução n. 254/2018, que tratou do aprimoramento da prestação jurisdicional na defesa dos direitos humanos das mulheres.

O combate à violência de gênero é desafiador na contemporaneidade, demandando discussões sobre novos instrumentos de proteção e construção de uma realidade verdadeiramente inclusiva, já que 18% das mulheres e meninas, entre 15 e 49 anos de idade, já foram vítimas de algum ato de violência no ambiente familiar (ONU, 2020).

Já o implemento do “Programa Nacional pela paz em casa” representou a instituição três semanas por ano de esforços concentrados pelos Tribunais Brasileiros para julgamento dos processos originados a partir de casos de violência doméstica e familiar contra a mulher.

Ao comparar resultados da Décima Terceira Semana em relação à Décima do Programa, observou-se o crescimento da realização de sessões do júri (34,5%) e na concessão de medidas protetivas (20,8%) em favor das vítimas (BRASIL, 2019).

A compreensão das peculiaridades da violência contra a mulher requer a construção de um espaço diferenciado de fala e escuta para as vítimas, as quais ainda encontram muita resistência da sociedade e até dos Poderes Públicos.

A segurança pessoal é um direito humano fundamental, conforme disposição da Declaração de 1948 (ONU, 1948). O relatório sobre o monitoramento da Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres noticiou que, em 2019, foram registradas 563.698 novos casos de violência domésticas e concedidas 403.646 medidas protetivas de urgência no Brasil. Os números representaram um aumento de 9,9 % nos novos casos em relação ao ano de 2018, assim como um acréscimo de 19,9% nas medidas protetivas deferidas (BRASIL, 2019).

O combate à opressão da mulher, como movimento organizado, já evidenciou que a discriminação ocorre tanto nos espaços públicos quanto nos privados. A ideologia patriarcal, como produto da cultura, define padrões de comportamento para os gêneros e estrutura as relações de poder.

Outra ação valorosa foi a aprovação da Resolução n. 255/2018, cujas diretrizes instituíam a Política Nacional de Incentivo à Participação Feminina, que objetiva a redução da desigualdade de gênero no Poder Judiciário brasileiro.

Historicamente, sabe-se que o trabalho da mulher, em virtude do regime colonial e escravocrata, não tinha muita expressividade econômica, o que reforçava, na época, o argumento de que sua atividade relevante era no âmbito doméstico. (SAF-FIOTI, 2015).

Registre-se, por exemplo, que em 2019, segundo apresenta o IBGE, embora a população em idade de trabalhar fosse maioria feminina, muitas não puderam ingressar no mercado de trabalho por falta de creches e outros locais para deixar os filhos, evidenciando a naturalização do papel da domesticidade atribuído às mães (BRASIL, 2020).

Em 2019, o Conselho Nacional de Justiça instituiu, por intermédio da Resolução n. 248, formulário nacional para avaliação de risco e enfrentamento dos crimes praticados em âmbito doméstico contra a mulher.

Em 2020, por meio da Resolução Conjunta n. 5/2020 do CNJ e CNMP, foi regulamentado o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, instituído como política pública de prevenção à violência doméstica e familiar contra a mulher, possibilitando a identificação do potencial risco de agressão pelo parceiro íntimo e a medida de proteção mais adequada para proteção da vítima.

Ainda em 2020, a Criação do Observatório Nacional de Direitos Humanos do CNJ permite ampla discussão da temática levada a efeito na gestão do Ministro Luiz Fux, bem como a criação da campanha sinal vermelho contra a violência doméstica e a instituição de grupo de trabalho sobre julgamento com perspectiva de gênero.

No ano de 2021, saliente-se a publicação de diversos atos normativos, como a Recomendação n. 85 para composição paritária em bancas de concurso, a Resolução n. 376, que trata do emprego obrigatório da flexão de gênero para nomear profissão ou demais designações na comunicação social e institucional do Poder Judiciário Nacional, além da criação do prêmio de boas práticas Viviane Araújo no enfrentamento à violência doméstica.

A plenitude da cidadania feminina está intimamente vinculada à realização de políticas públicas para concretização dos direitos das mulheres, incluindo-as em relações sociais mais justas e igualitárias.

## 5 Considerações Finais

Políticas públicas para empoderamento das mulheres são debatidas pela comunidade internacional como prioritárias para o século XXI, com destaque para o plano de ações trazidos pela Agenda 2030 da ONU.

Os objetivos para o desenvolvimento sustentável indicam diretrizes a serem traçadas pelas Nações signatárias para garantir o processo de desenvolvimento econômico e ambiental em consonância com o bem-estar, saúde e segurança das pessoas.

A realização do desenvolvimento sustentável, nos termos do que propõe a Agenda 2030 da ONU, está intrinsecamente ligada à promoção de políticas públicas efetivas para fortalecimento dos direitos humanos.

A atuação do Poder Judiciário será extremamente relevante para atender ao compromisso da República Federativa do Brasil em assegurar a efetividade dos direitos fundamentais e transformação da sociedade. A partir da perspectiva da sustentabilidade, o enfrentamento da desigualdade de gênero foi abordado pela Agenda 2030 da ONU como elementar para o progresso dos indivíduos e coletividades.

O respeito à diferença é indispensável para a vida comunitária, exigindo ações concretas para que a discriminação de gênero

seja superada nas relações de trabalho, nos lares e na vida pública. É incontestável que se trata de uma demanda urgente da vida cotidiana das mulheres e meninas em âmbito global, as quais reclamam por melhores condições de vida e exercício pleno de sua cidadania.

A contribuição do Conselho Nacional de Justiça, dentro dessa perspectiva, atuará para preservação do Estado Democrático de Direito e dos direitos humanos das mulheres, as quais terão maiores possibilidades para usufruir de seus direitos em igualdade de condições com o homem.

### Referências

- ANJOS FILHO, Robério Nunes. **Direito do Desenvolvimento**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BARSTED, Leila Linhares. A cidadania feminina em construção. In: ALMEIDA, Suely Souza de Almeida; SOARES, Bárbara Musumeci; GASPARY, Marisa. **Violência Doméstica: Bases para Formulação de Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Revinter, 2003, p. 07-12.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **13ª Semana pela Paz em casa**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/4e6ba449b24aa0f1ee5d592ed9dad97a\\_c2a5b62665d91526cbea057bfa014.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/4e6ba449b24aa0f1ee5d592ed9dad97a_c2a5b62665d91526cbea057bfa014.pdf). Acesso em: 11 jun. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 18 out. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Portaria n. 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. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/03/48676a-321d03656e5e3a4f0aa3519e62.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução Conjunta n. 5, de 3 de março de 2010**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/03/Resolucao-Conjunta-CNJCNMP-Frida-04032020.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2020.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Cadernos ODS**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114\\_cadernos\\_ODS\\_objetivo\\_16.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/191114_cadernos_ODS_objetivo_16.pdf). Acesso em: 11 jun. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 11 jun. 2020.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Monitoramento da política judiciária nacional de enfrentamento à violência contra as mulheres**. Brasília, 2019. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDR Resumo](https://paineis.cnj.jus.br/QuAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDR Resumo). Acesso em 11 jun. 2020.
- FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- MACHADO, Carlos Augusto Alcântara. **A fraternidade como categoria jurídica: fundamentos e alcance (expressão do constitucionalismo fraternal)**. Curitiba: Appris, 2017.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. Word Economic Forum. **Global Gender Gap Report 2020**. [s.l.]. [s.d.] Disponível em: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GGGR\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2020.pdf). Acesso em: 15 nov. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Relatório mostra que 90% das pessoas têm alguma forma de preconceito contra mulheres**. PNUD, 2020. Disponível em: <http://portalods.com.br/noticias/relatorio-mostra-que-90-das-pessoas-tem-alguma-forma-de-preconceito-contra-mulheres/>. Acesso em: 1º nov. 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **A Agenda 2030**. [s.l.]. [s.d.] Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030>. Acesso em: 23 maio 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento de 1986**. [s.l.]. [s.d.] Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em: 20 maio 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **Declaração universal dos direitos humanos de 1948**. [s.l.]. [s.d.] Disponível em: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Acesso em: 25 maio 2020.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS-ONU. **17 Objetivos para transformar o mundo**. [s.l.], 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015>. Acesso em: 25 maio 2020.
- PIOVESAN, Flávia. **Direito ao Desenvolvimento: Desafios Contemporâneos**. In: PIO-

VESAN, Flávia; SOARES, Inês Virgínia Prado. Direito ao desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 95-116.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SACHS, Jeffrey David. **A era do desenvolvimento sustentável**. Tradução de Jaime Araújo. Lisboa: Actual Editora, 2017.

SAFFIOTI, Heleieth. Iara Bongiovani. **Gênero, patriarcado e violência**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SANTOS, Boaventura de Souza; CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Editora Cortes, 2013.

SANTOS FILHO, Nivaldo Souza; PESSOA, Flávia Moreira Guimarães; PAMPLONA FILHO, Rodolfo Mário Veiga. Fraternidade e acesso à justiça: A pacificação social no reconhecimento do outro para efetivação de um desenvolvimento humano sustentável. In: MACHADO, Carlos Augusto Alcântara; MACHADO, Clara Cardoso; POZZOLI, Lafayette (Org.). **Direitos humanos, Agenda 2030 e o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Bonecker, 2019. p. 111-129.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**: Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. Direito e Desenvolvimento: uma abordagem a partir das perspectivas de liberdade e capacitação. 2007. 293f. **Tese de Doutorado** (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

#### **Flávia Moreira Guimarães Pessoa**

Doutora em Direito Público pela Universidade Federal da Bahia (2008) e Pós-Doutora em Direito do Trabalho pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (2004). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (1997). Atualmente é Professora de Mestrado em Direito da Universidade Tiradentes e de Mestrado em Direito da Universidade Federal de Sergipe. Juíza do Trabalho Titular da 4ª Vara do Trabalho de Aracaju. Conselheira do Conselho Nacional de Justiça.

#### **Willde Pereira Sobral**

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (2021). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Sergipe (2006). Atualmente é Analista de Direito do MPSE.

## Planos de logística sustentável no Poder Judiciário: uma análise do impacto ambiental da implementação do trabalho *home office* nos tribunais brasileiros

Francieli Puntel Raminelli

Carla Veintemilla Arantes

Resumo: O meio ambiente equilibrado é um Direito Humano Fundamental. Por esse motivo, o Poder Judiciário Brasileiro implementou um Plano de Logística Sustentável aplicável a todos os Tribunais. Assim, consoante dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça, questiona-se: seria o *home office*, sistema adotado – ainda que parcialmente – no ano de 2020, ambientalmente mais sustentável? Com o objetivo de responder a esta questão, utilizou-se do método de abordagem dedutivo, de procedimento histórico e comparativo e das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que, embora tenha havido redução no consumo de alguns recursos e gastos, não houve mudanças tão impactantes, já que, para isso, seria necessário um planejamento estratégico mais bem elaborado para redução de impactos ambientais.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Direito Humano Fundamental ao meio ambiente equilibrado. Poder Judiciário Brasileiro. Plano de logística sustentável do Poder Judiciário. Home office.

Abstract: The balanced environment is a fundamental human right. For this reason, the Brazilian Judiciary has implemented a Sustainable Logistics Plan, applicable to all Courts. Thus, according to data provided by the National Council of Justice, the question arises: would the *home office*, a system adopted - albeit partially - in 2020, be more environmentally sustainable? In order to answer this question, we used the deductive approach method, historical and comparative procedure and bibliographic and documentary research techniques. It is concluded that, although there was a reduction in the consumption of some resources and expenses, there were no such impactful changes, since, for this, a better elaborated strategic planning would be necessary to reduce environmental impacts.

Keywords: Human rights. Fundamental Human Right to a balanced environment. Brazilian Judiciary. Sustainable logistics plan for the Judiciary. Home office.

### 1 Introdução

A proteção e o cuidado com o meio-ambiente é um zelo não só com o planeta Terra, mas com o próprio ser humano. Hoje, o direito ao meio ambiente equilibrado é visto como um Direito Humano Fundamental, mas este tema nem sempre foi percebido dessa forma. No Direito, o reconhecimento deste direito se deu de forma lenta, sendo que apenas nas últimas décadas, efetivamente, se pode falar em estudos jurídicos que ligam o meio ambiente aos direitos humanos.

Com esta nova percepção, todos são chamados a colaborar e garantir o meio ambiente equilibrado; ele se torna uma responsabilidade do indivíduo e também do Poder Público, que precisa tomar medidas em todos os âmbitos, especialmente o interno, para garantir o melhor aproveitamento possível dos recursos naturais.

O Poder Judiciário Brasileiro assumiu sua responsabilidade e, desde o ano de 2015, determinou que atitudes concretas devem ser tomadas por seus Tribunais no intuito de garantir-se um controle sobre o consumo de insumos e gastos realizados. Por esse motivo, todos os dados referentes a isso são disponibilizados no Portal do Conselho Na-

cional de Justiça, o que, ademais, garante a transparência do Poder Judiciário perante o cidadão brasileiro.

Neste contexto de busca por medidas sustentáveis, o ano de 2020 foi atípico. Tendo em vista a explosão da pandemia do COVID-19, grande parte do trabalho realizado nos Tribunais Brasileiros foi realizada de forma remota, com servidores e magistrados atuando de suas casas no chamado sistema *home office*. Esta drástica mudança acabou por, praticamente, esvaziar os espaços físicos onde normalmente a Justiça atua e gerou o questionamento acerca de uma possível alteração no consumo e gastos com a manutenção do sistema judiciário.

No presente trabalho busca-se responder justamente a essa questão: de acordo com dados do Poder Judiciário Brasileiro no pertinente ao seu Plano de Logística Sustentável e sendo 2020 um ano atípico, em que a maior parte do tempo o trabalho foi realizado à distância, pode-se considerar, com base nestes dados, que o *home office* é uma alternativa ambientalmente mais sustentável?

Responder a esta questão é o objetivo deste trabalho. Desta forma, por meio do método de abordagem dedutivo e do pro-



cedimento histórico e comparativo, foram analisados os dados fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça acerca de suas ações socioambientais no ano de 2019 e 2020. Como técnica de pesquisa foram utilizadas a bibliográfica e documental.

Para atingir esse objetivo, o trabalho está dividido em duas partes: a primeira, em que será abordado o Direito Humano Fundamental ao meio ambiente equilibrado e de que forma esse direito é abordado em documentos internacionais e na Constituição de 1988; e a segunda, em que, após uma análise das resoluções de demais normas do Conselho Nacional de Justiça no pertinente a sua responsabilidade socioambiental, serão analisados e comparados os dados de consumo e gastos do Poder Judiciário Brasileiro nos anos de 2019 e 2020, com o intuito de apontar uma possível alternativa sustentável pelo uso do trabalho remoto ou *home office*.

Sendo assim, no próximo item tratar-se-á do Direito Humano Fundamental ao meio ambiente equilibrado.

## 2 Direito humano fundamental ao meio ambiente

As teorias que buscam explicar os Direitos Humanos, em especial a sua evolução (no sentido de reconhecimento de novos direitos com o passar do tempo), são diversas e relatam uma construção histórica da compreensão sobre os direitos do homem. É importante ressaltar que “os direitos humanos não se ‘sucodem’ ou ‘substituem’ uns aos outros, mas antes se expandem, se acumulam e fortalecem, interagindo os direitos individuais e sociais” (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 24-25). No entanto, existe uma visualização temporal do reconhecimento destes direitos, perspectiva que se destaca na Teoria Geracional dos Direitos.

A observação da construção dos Direitos Humanos em gerações é uma das mais aceitas quando se intenta desvelar a construção deste conceito. Criada em 1979 por Karel Vasak, a teoria geracional dos direitos explica que estes surgiram em “ciclos”, gerações de direitos que atenderam reivindicações de cada um dos modelos estatais modernos (PÉREZ LUÑO, 2018, p. 64, livre tradução).

Desta forma, a depender do momento histórico vivido pela sociedade ocidental, diferentes direitos humanos foram sendo reconhecidos, de acordo com as necessida-

des e a própria evolução social. Disto, tem-se que alguns direitos foram reconhecidos mais cedo (direitos de primeira geração), enquanto outros o foram mais tarde (direitos das gerações “mais recentes”).

De fato, diante do dinamismo social, pode-se dizer que novos direitos sempre serão reconhecidos, uma vez que novas questões se apresentam e novos marcos são necessários (a título de exemplo, citam-se os direitos relacionados às tecnologias da informação e da comunicação). Ressaltava Bobbio que, no futuro, existirão novas categorias de direito que são, hoje, inimagináveis. Com isto, “o que parece fundamental numa época histórica e numa determinada civilização não é fundamental em outras épocas e em outras culturas” (BOBBIO, 2004, p. 13).

A Teoria das Gerações de Direito, inicialmente, defendeu a existência de três diferentes gerações, que se ligavam às necessidades de garantias aos indivíduos a depender do momento histórico. Em breve síntese, a primeira geração de direitos humanos tem relação com os direitos que garantem as “liberdades do indivíduo, que exigem a autodelimitação e a não ingerência dos poderes públicos na esfera privada e se tutelam por sua mera atitude passiva e de vigilância em termos de polícia administrativa” (PÉREZ LUÑO, 2018, p. 16, livre tradução). Encontram-se, nesta geração, direitos como os que garantem a liberdade, a liberdade de expressão, a vida, a propriedade, entre outros.

A segunda geração refere-se aos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais “se traduzem em direitos de participação, que requerem uma política ativa dos poderes públicos encaminhada a garantir seu exercício e se realizam através das técnicas jurídicas as prestações e dos serviços públicos” (PÉREZ LUÑO, 2018, p. 16, livre tradução). São exemplos dessa geração o direito à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho.

Por fim, a terceira geração aparece como uma proteção “ao fenômeno da denominada ‘contaminação das liberdades’ (*liberties pollution*), termo com que alguns setores da teoria social anglo-saxônica aludem à erosão e à degradação com que aflige aos direitos fundamentais ante determinados usos das novas tecnologias” (PÉREZ LUÑO, 2018, p. 17, livre tradução). No mundo globalizado, muitos são os direitos que não competem a um único Estado proteger ou regulamentar, uma vez que as ameaças atingem

a todos os seres humanos. Esses direitos são chamados, por isso, de transfronteiriços, e podem-se citar como exemplos os direitos relativos à internet, à qualidade de vida, direito à paz e todos aqueles que envolvem pesquisas bioéticas.

Grande parte da doutrina entende que a sociedade, hoje, se encontra na terceira geração dos direitos fundamentais, nos quais também se inserem direitos relativos ao meio ambiente (entre outros). No entanto, existem divergências doutrinárias, pois muitos doutrinadores defendem um desdobramento das três primeiras com o passar do tempo. É o caso de Alcebiades de Oliveira Júnior, para quem já se podem visualizar, ao menos, cinco gerações de direitos (OLIVEIRA JUNIOR, 2016, p. 78). Para os defensores de novas gerações, os direitos que na teoria clássica estão na terceira geração se dividem e evoluem para outras gerações, com mais especificidade (por exemplo, o direito à qualidade de vida não está na terceira, mas na quarta geração).

Embora amplamente aceita, no entanto, a teoria das gerações de direito recebe críticas de parte dos estudiosos do tema. É o caso de Cançado Trindade, que aponta ser uma noção demasiadamente simples da compreensão do desenvolvimento dos direitos humanos. Explica que essa teoria “histórica e juridicamente infundada, tem prestado um desserviço ao pensamento mais lúcido a inspirar a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos” (CANÇADO TRINDADE, 1997, p. 24-25). Embora seja muito conhecida, ressalta-se, a teoria geracional é apenas uma das possíveis respostas para a compreensão dos Direitos Humanos e sua construção social.

Independentemente de se aderir ou não à teoria das gerações de direito (que, na busca por termos mais adequados, também é denominada de teoria das dimensões dos direitos humanos), percebe-se que existem valores que indiscutivelmente estão presentes nas reivindicações. Entre eles, citam-se os referentes à dignidade, à liberdade e à igualdade, ainda que se apresentem em conteúdos diversos em diferentes momentos históricos.

Quando se fala do direito à qualidade de vida e a um meio ambiente equilibrado, ademais, fala-se de direitos reconhecidos em textos mais recentes do constitucionalismo, pertencentes, portanto, às gerações mais “novas” de direitos – para Pérez Luño (2010, p. 55), estes dois direitos estão na ter-

ceira geração. Isso quer dizer que o reconhecimento do meio ambiente equilibrado como direito humano e a preocupação com a sua manutenção são entendimentos que apareceram nas últimas décadas – muito depois das reivindicações de direitos de primeira e segunda geração, por exemplo.

Ocorre que os direitos vinculados ao meio ambiente começaram a ser reivindicados por movimentos coletivos a partir da década de sessenta do século XX, precisamente no ano de 1968, com diversos movimentos estudantis que tinham como mote “viver melhor” no lugar de “ter mais” (PÉREZ LUÑO, 2010, p. 59).

Neste contexto, em 1970, declarou-se o “Ano europeu da conservação da natureza” e, em 1972, ocorreu a primeira iniciativa relevante em nível internacional, a Conferência da Organização das Nações Unidas em Estocolmo (PÉREZ LUÑO, 2010, p. 59). Desta conferência origina-se a Declaração de Estocolmo, que preleciona: “o homem tem a solene responsabilidade de proteger e melhorar o meio ambiente para a atual e as futuras gerações” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1972).

Depois destes marcos, seguiram-se estudos e novos encontros voltados à discussão ambiental e ao papel do ser humano frente a estes desafios, destacando-se o Relatório Brundtland em 1987 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987), a Declaração do Rio em 1992 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992) e o Protocolo de Kyoto de 1998 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1998).

É importante citar que o meio ambiente equilibrado aparece, internacionalmente, em outros documentos e declarações como um Direito Humano. Podem-se citar, a título de exemplo, o Protocolo de San Salvador, que prevê que todos têm direito a viver em um meio ambiente sadio, sendo responsabilidade do Estado atuar neste sentido (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1988) e, em sentido similar, a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS, 1981), conhecida como Carta de Banjul, e a Carta Asiática de Direitos Humanos (COMISSÃO ASIÁTICA DE DIREITOS HUMANOS, 1998).

Sendo reconhecido por diversos documentos internacionais de diferentes regiões mundiais, o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio é um Direito Humano formal-

mente reconhecido. Ressalta-se que, além do quesito formal, por ser expressamente previsto em documentos, existe o aspecto material, uma vez que o ser humano depende do ambiente para sobreviver, além de ser impossível se garantir o mínimo de dignidade à vida humana se não houver um ambiente sadio e equilibrado. Trata-se de um direito com muitas variáveis: sociais, culturais, econômicas, entre outras (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 304).

Ele também é considerado um direito fundamental, uma vez que “a doutrina, de uma forma geral, reconhece a existência de um direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, mormente nos países que modificaram suas Constituições após a Conferência de Estocolmo de 1972” (BENJAMIN, 2008, p. 58). Neste ponto, no entanto, é necessário realizar-se uma breve diferenciação.

Embora Direitos Fundamentais e Direitos Humanos sejam essencialmente direitos de todos, mínimos para uma vida digna, possuem âmbitos de atuação diversos. Os direitos fundamentais são aqueles “direitos subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais – possuindo, portanto, caráter normativo supremo em âmbito estatal – cujo objetivo é limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual” (DIMOULIS, 2007, p. 29). Citam-se, como exemplo, as leis fundamentais de cada país que determinam estes direitos, como é o caso da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, em seu artigo 5º (BRASIL, 1988).

Já no pertinente aos Direitos Humanos, serão aqueles que atuarão no plano internacional, sendo reconhecidos pelos Estados e estando acima deles ou ultrapassando suas fronteiras (PÉREZ LUÑO, 2018, p. 33). Citam-se, como exemplo, os tratados internacionais que versam sobre Direitos Humanos.

Muitas vezes, na doutrina, ter-se-á a adoção de um ou outro termo como sinônimo. Isto porque a construção dos direitos humanos e dos direitos fundamentais ocorreu de forma conjunta, ora sendo estes direitos fortalecidos no âmbito do Estado, ora no âmbito internacional. Por este motivo, muito comum é a expressão “direitos humanos fundamentais”, bem com o uso de um termo no lugar do que, “tecnicamente”, estaria correto. A título de exemplo, tem-se Peces-Barba (1973, p. 53), para quem “direitos humanos”, “direitos fundamentais do homem”, “direitos naturais”, entre outros, são a mesma coisa.

Isso acontece com o Direito Humano Fundamental ao meio ambiente equilibrado, uma vez que, reconhecido como direito humano em âmbito internacional, também foi reconhecido como direito fundamental pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988). Esse foi o primeiro texto constitucional brasileiro a tratar sobre o meio ambiente e com base em “um capítulo especificamente dedicado ao tema, o constituinte definiu o que viria a se tornar o núcleo normativo do direito ambiental brasileiro” (LEITE, 2014, p. 32).

É interessante ressaltar que, apesar de trazer muitos avanços, a Constituição de 1988 não foi inovadora em termos ambientais, uma vez que sofreu forte influência dos movimentos e declarações internacionais, acima citados. Como bem aponta Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, a Constituição Brasileira de 1988 “beneficiou-se da tendência internacional à constitucionalização do meio ambiente e utilizou mapa regulatório desenvolvido pelas Constituições estrangeiras que a antecederam, com uma pitada, aqui e ali, de saudável e criativa inovação própria” (BENJAMIN, 2008, p. 44).

Ponto já superado, mas que levantou dúvidas acerca da natureza fundamental do Direito ao meio ambiente equilibrado, foi o fato de este não estar inserido no rol de direitos fundamentais previstos pelo art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Ele se encontra no art. 225, *caput* e parágrafos, *in verbis*: “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” (BRASIL, 1988).

No entanto, como explica Leite (LEITE, 2014, p. 20), a doutrina majoritária, hoje, defende a compreensão de que o art. 5º não é taxativo, como preleciona seu §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” (BRASIL, 1988).

Ademais, já em 1995 o Supremo Tribunal Federal reconheceu que o direito ao meio ambiente é fundamental de terceira geração. No Mandado de Segurança nº 22164-0/SP, o relator Ministro Celso de Mello apontou que os direitos de terceira geração remetem à coletividade social, consagrando o princípio da solidariedade e constituin-

do “um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade” (BRASIL, 1995).

A Constituição Federal Brasileira de 1988, por prever expressamente em seu art. 225 o meio ambiente equilibrado como um direito de todos, confere a ele um status formal; já por prever esse direito como fundamental a preservação da vida humana, acaba por reconhecer também o seu status material. Sendo assim, o direito ao meio ambiente equilibrado possui “aplicabilidade imediata, com fundamento no art. 5º, §1º, da Constituição de 1988, por possuir supremacia normativa conferida pela ordem jurídica constitucional” (LEITE, 2014, p. 20).

É interessante ressaltar que o *caput* do art. 225 prevê “uma obrigação explícita, genérica, substantiva e positiva de defesa e preservação do meio ambiente” (BENJAMIN, 2008, p. 44), uma vez que compete ao Poder Público, mas também à coletividade, defendê-lo. Desta forma, fala-se não de um dever estatal, mas de um dever social, que implica na responsabilidade de cada um por suas escolhas pessoais e condiciona o exercício das liberdades econômicas (MAZZUOLI; AYALA, 2012, p. 304).

O Direito fundamental ao meio ambiente constitui-se, em síntese, pela sadia qualidade de vida, o que garante um dos aspectos mínimos para a dignidade da pessoa humana. Leite resalta que existem teorias que defendem uma “dimensão ecológica na dignidade humana, o que implica numa matriz fundante dos demais direitos fundamentais” (LEITE, 2014, p. 18). Neste sentido, o direito ao meio ambiente possui um papel importantíssimo, pois, a partir dele, se garante uma gama de outros direitos.

Por fim, é necessário apresentar algumas características específicas do direito ao meio ambiente, de acordo com Benjamin (BENJAMIN, 2008, p. 60): 1) Irrenunciabilidade; 2) Inalienabilidade e; 3) Imprescritibilidade.

A primeira diz respeito ao fato de que o infrator não pode alegar que, por omissão ou aceitação da vítima, tenha direito de degradar. O direito ao meio ambiente é irrenunciável, portanto, ninguém pode “permitir” que ele seja violado. A segunda, inalienabilidade, significa que este direito não pode ser transferido ou negociado, uma vez

que não pertence a ninguém especificamente, já que a titularidade é pulverizada (direito de todos). Já a terceira característica, imprescritibilidade, refere-se ao fato de que este direito não se prende a qualquer tempo, uma vez que, por exemplo, ele pertence até mesmo às gerações futuras, que sequer existem (BENJAMIN, 2008, p. 60).

Sendo assim, com base em todas as premissas apresentadas, tem-se que o Direito ao meio ambiente equilibrado configura-se como direito humano fundamental, uma vez que encontra respaldo em âmbito internacional e também nacional, no ordenamento jurídico brasileiro.

O Estado Brasileiro, assim, possui responsabilidade direta (embora não exclusiva) de buscar sua preservação. Nos próximos itens, verificar-se-ão, especificamente, as ações tomadas pelo Poder Judiciário para que, no dia a dia, esse direito seja promovido institucionalmente.

### **3 Plano de logística sustentável no Poder judiciário: resoluções do Conselho nacional de Justiça em matéria ambiental**

Tendo em vista o Direito ao meio ambiente equilibrado como Humano e Fundamental e considerando especificamente a previsão do art. 225 da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), em que o Estado Brasileiro é considerado responsável pela manutenção e promoção deste direito, várias são as iniciativas que buscam adequar-se a esta previsão.

Entre os três poderes, o Poder Judiciário é um dos que se destaca por haver uma centralização de ações a serem tomadas pelos diferentes Tribunais, sejam da justiça comum ou especial, por meio de normativas do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é um órgão do Poder Judiciário que “visa aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual” (BRASIL, 2021e); por este motivo, todas as iniciativas e projetos que visam implementar melhorias nos processos administrativos que se relacionam como meio ambiente, de forma geral, são criados por ele.

Uma vez que o Conselho Nacional de Justiça foi criado pela emenda Constitucional nº 45 de 30 de dezembro de 2004, que incluiu o artigo 103-B na Constituição Federal e que confere, dentre outras atribuições,

a de desenvolver indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país (BRASIL, 1988), ao longo dos anos, diferentes resoluções e recomendações que tinham por objetivo estimular o consumo consciente, promovendo a preservação do meio ambiente e de seus recursos, foram publicadas.

A primeira norma relevante no tema foi promulgada em 2007, ainda bastante incipiente. Trata-se da Recomendação nº 11 de 22 de maio de 2007 (BRASIL, 2007), que segue vigente e surgiu com a intenção de promover a consciência ambiental e o bom uso dos recursos da natureza para a preservação e recuperação do meio ambiente. Essa Recomendação leva em consideração, dentre outros, o aquecimento global, suas causas e consequências para o planeta e o disposto no art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Dentre suas recomendações, o documento orienta que, além de instituir comissões ambientais para o planejamento, elaboração e acompanhamento de medidas e de fixar metas anuais, os Tribunais adotem políticas públicas visando à formação e recuperação de um ambiente equilibrado, promovendo essa conscientização nos próprios servidores (BRASIL, 2007).

Ademais, institui que haja a utilização de papel reciclado nos impressos do Poder Judiciário, a instituição da coleta seletiva de resíduos e a aquisição de impressoras que imprimam frente e verso. Orienta, também, que a aquisição de bens e materiais de consumo leve em consideração o tripé básico da sustentabilidade: ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável, bem como que haja utilização sustentável da energia e dos combustíveis e que os edifícios sejam utilizados com observância da proteção ao meio ambiente (BRASIL, 2007).

Tendo em vista o direito humano fundamental a um meio ambiente equilibrado, importante se faz a interposição de medidas que busquem preservá-lo, adotando práticas capazes de evitar, o máximo possível, os danos que possam prejudicá-lo, minimizando os impactos negativos a esse bem tão precioso. O consumo consciente dos recursos disponíveis na natureza – que não são ilimitados – se faz essencial. Sendo assim, a partir deste entendimento, foi criada, no Poder Judiciário, a Resolução 201 de 03 de março de 2015 (BRASIL, 2015).

A Resolução 201/15 “Dispõe sobre a criação e competências das unidades ou

núcleos socioambientais nos órgãos e conselhos do Poder Judiciário e implantação do respectivo Plano de Logística Sustentável (PLS-PJ)” (BRASIL, 2015). Com o objetivo de dispersar a consciência ambiental e, com isso, estimular práticas sustentáveis nos órgãos do Poder Judiciário, esta Resolução estipula inúmeras ações e objetivos a serem alcançados para que seu objetivo principal seja concretizado: diminuir os impactos negativos das ações humanas no meio ambiente (BRASIL, 2015).

Tendo como um de seus alicerces o disposto nos artigos 170 e 255 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Resolução 201/15, em seu capítulo 1, art. 1º, dispõe que os órgãos do Poder Judiciário, elencados no art. 92 da CF/88, em seus incisos I-A a VII e seus devidos conselhos devem criar unidades ou núcleos socioambientais, estabelecer suas competências e implantar o respectivo Plano de Logística Sustentável - PLS-PJ (BRASIL, 2015).

O art. 2º da Resolução dispõe que os órgãos e conselhos do Poder Judiciário deverão adotar modelos de gestão organizacional e de processos estruturados na promoção da sustentabilidade ambiental, econômica e social. Considera, em seu art. 3º, uma visão sistêmica, logística sustentável, critérios e práticas de sustentabilidade, práticas de racionalização, entre outros (BRASIL, 2015).

A Resolução 201/15 estipula que as unidades ou núcleo socioambientais deverão fomentar ações que estimulem, além de outras ações, o aperfeiçoamento contínuo da qualidade do gasto público, o uso sustentável de recursos naturais e bens públicos, a redução do impacto negativo das atividades do órgão no meio ambiente com a adequada gestão dos resíduos gerados e a promoção das contratações sustentáveis. Além disso, dispõe, em seu § 2º, que o uso sustentável de recursos naturais e bens públicos deverá ter como objetivos o combate ao desperdício e o consumo consciente de materiais (BRASIL, 2015).

O art. 8º afirma que o Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário (PLS-PJ) deverá ser implementado em seus órgãos e conselhos e, de acordo com o art. 9º, o Conselho Nacional de Justiça deverá, anualmente, publicar o Balanço Socioambiental do Poder Judiciário por intermédio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), utilizando-se das informações colhidas nos relatórios de acompanhamento do PLS-PJ

de todos os órgãos e conselhos do Poder Judiciário (BRASIL, 2015).

Em seu Capítulo II, a Resolução trata sobre o Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário, este que, de acordo com o art. 10, deverá conter objetivos e responsabilidades definidas, ações, metas, prazos de execução, mecanismos de monitoramento e avaliação de resultados, de forma que seja possível estabelecer e acompanhar práticas de sustentabilidade. Assim, o PLS constitui um instrumento vinculado ao planejamento estratégico do Poder Judiciário (BRASIL, 2015).

Em suas disposições finais, a Resolução 201/15, em seu art. 23, dispõe que cada órgão e conselho do Poder Judiciário deverá elaborar, ao final de cada ano, o relatório de desempenho do PLS-PJ. Os relatórios devem conter, dentre outras informações, a consolidação dos resultados alcançados e a evolução do desempenho dos indicadores estratégicos do Poder Judiciário com foco socioambiental e econômico (BRASIL, 2015).

Em seu anexo II, sugere ainda que haja a preferência pelo uso de mensagens eletrônicas para comunicação, com o objetivo de diminuir a utilização de papel, assim como evitar impressões, imprimir em fonte econômica sempre que possível e realizar a revisão antes da impressão. Também sugere que os copos descartáveis sejam substituídos por dispositivos retornáveis duráveis ou biodegradáveis, bem como estimular o consumo consciente (BRASIL, 2015).

Quanto à energia elétrica, a Resolução sugere que luzes e equipamentos sejam desligados quando houver ausência, que se aproveitem as condições naturais do ambiente de trabalho, como ventilação e iluminação natural, e estimular o uso das escadas. Quanto à utilização da água, sugere-se que medidas sejam adotadas para evitar o desperdício de água, como não utilizar água nobre para fins não nobres e dar preferência a sistemas de reuso de água, além de promover o consumo consciente (BRASIL, 2015).

De fato, é essencial que o Poder Judiciário se comprometa a adotar práticas sustentáveis e a desenvolver uma consciência ambiental coletiva para que seja possível a preservação do meio ambiente. Em 2020, contudo, surge uma situação inusitada não só no Brasil, mas em todo o mundo: a pandemia causada pela COVID-19 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2020). O ocorrido gerou um período de conturbação na

sociedade e, por isso, foi necessária a adoção de uma série de medidas a fim de conter, o máximo possível, a disseminação do novo coronavírus.

Uma das medidas adotadas para evitar a disseminação do vírus foi o isolamento social, sendo necessário uma adaptação, em todo o mundo, para cumprir essa medida, o que levou a maioria dos órgãos e empresas a adotarem, mesmo que parcialmente, o *home office*. No Poder Judiciário do Brasil não foi diferente e, portanto, o *home office* foi adotado, com grande parte do trabalho sendo feita à distância, o que foi regulamentado, em termos gerais, pelo CNJ em sua Resolução nº 313/20 (BRASIL, 2020c).

A Avaliação dos Impactos da Pandemia causada pela COVID-19 nos Processos de Trabalho dos Tribunais (BRASIL, 2020a, p. 11), publicada pelo CNJ, contando com a contribuição de 62 (sessenta e dois) tribunais para a pesquisa, informou que, após o início da pandemia, 79% (setenta e nove por cento) dos servidores teve seu regime de trabalho alterado para a forma remota, contabilizando um total de 84% (oitenta e quatro por cento), já que 5% (cinco por cento) dos servidores já trabalhavam remotamente antes da pandemia (BRASIL, 2020, p. 16).

Além disso, grande parte do atendimento tornou-se remota, como o atendimento prestado pelos serviços de saúde dos tribunais, com 56% (cinquenta e seis por cento) do atendimento ocorrendo remotamente e 37% (trinta e sete por cento) ocorrendo de forma presencial, porém, com restrições (BRASIL, 2020, p. 16).

O Tribunal de Justiça do Alagoas, por exemplo, se adaptou à situação, realizando cerca de 309 (trezentas e nove) sessões virtuais das Câmaras Cíveis, Criminal, Pleno, Seção Especializada e Conselho da Magistratura no período de um ano, desde março de 2020 (BRASIL, 2021a).

O Tribunal Regional do Trabalho da 24ª Região em Mato Grosso do Sul contava, em março de 2021, com 323 (trezentos e vinte e três) servidores em trabalho remoto, representando 54% (cinquenta e quatro por cento) do efetivo tribunal (BRASIL, 2021c). Além disso, “[...] apesar de trabalhar de forma predominantemente remota, a Justiça do Trabalho conseguiu atender a sociedade com a continuidade dos julgamentos e sem interromper os serviços oferecidos” (BRASIL, 2021b).

Já que grande parte do trabalho do Poder Judiciário está ocorrendo de forma remota, uma hipótese levantada é a de que os gastos do Poder Judiciário com itens como papel, impressão, copos descartáveis, energia elétrica, água, combustível, dentre outros, seriam reduzidos. Com grande parte dos servidores trabalhando em casa, presume-se que os gastos com a maioria dos materiais/insumos e serviços tenham diminuído, embora outros, por um maior uso, possivelmente tenham aumentado (como é o caso dos serviços de telefonia, por exemplo, uma vez que a comunicação ocorre à distância).

Com o objetivo de analisar essa possível redução nos gastos e consumo dos recursos disponíveis, o próximo item traz a análise comparativa do consumo realizado no Poder Judiciário entre os anos de 2019 e 2020, o qual, por conta da pandemia causada pelo novo coronavírus, contou com grande parte do trabalho ocorrendo *home office*. Comprovadas as reduções, ter-se-á, a princípio, uma resposta acerca da sustentabilidade, em termos ecológicos, da modalidade de trabalho à distância. Sendo assim, a seguir, tratar-se-á da análise comparativa com base nos dados disponibilizados pelo Conselho Nacional de Justiça.

### 3.1 Poder Judiciário 2019 versus 2020: impactos do *home office* na busca por sustentabilidade

Com o objetivo de diminuir os impactos negativos no meio ambiente através do consumo irrestrito dos recursos encontrados na natureza, o Conselho Nacional de Justiça editou Resoluções e Recomendações, com o intuito de desenvolver o consumo consciente nos servidores do Poder Judiciário. O Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário (PLS-PJ) estipula inúmeras ações e orientações que devem ser seguidas por todos os seus órgãos e conselhos (BRASIL, 2015).

O relatório do PLS-PJ deverá ser disponibilizado por cada órgão e conselho do Poder Judiciário, contendo as devidas informações que constam na Resolução 201/15 (BRASIL, 2015). Os relatórios deverão ser enviados ao Conselho Nacional de Justiça periodicamente (ao final de cada ano), para que possa ser realizado e publicado, por intermédio do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), o Balanço Socioambiental do Poder Judiciário, de forma anual.

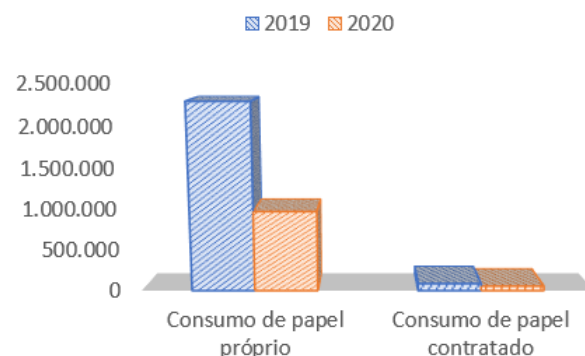
No Portal do Conselho Nacional de Justiça estão disponíveis dados de cada um dos Tribunais, da justiça comum e especializada, de todos os estados e regiões, desde o ano de 2015. Atualmente, já existem, também, dados parciais do ano de 2021 (BRASIL, 2021d).

Com base nestes dados do Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário (PLS-PJ) dos anos de 2019 e de 2020, far-se-á a comparação entre os gastos e consumos dos recursos, constatando-se quais diferenças ocorreram no ano de 2020 (período em que maior parte do trabalho ocorreu *home office*), quando em comparação ao ano de 2019 (maior parte do trabalho presencial). Os recursos analisados, dentre outros, são: consumo de água, papel, copos descartáveis, energia e telefonia.

É importante ressaltar que alguns dos números ainda estão sendo alterados na plataforma, provavelmente por informações que ainda estão sendo inseridas. Por esse motivo, os dados aqui apresentados referem-se aos que estavam disponíveis no Portal no último dia de acesso das autoras à referida página. Ademais, tendo em vista a grande quantidade de dados, serão apresentados gráficos com o objetivo de melhor ilustrar a diferença do consumo e dos gastos nos períodos analisados.

O primeiro item analisado é o uso de papel. Constatou-se que, no ano de 2019, o consumo próprio do Poder Judiciário Brasileiro foi de 2.284.076 (dois milhões, duzentos e oitenta e quatro mil e setenta e seis) resmas e o de papel contratado foi de 87.760 (oitenta e sete mil, setecentos e sessenta) resmas (BRASIL, 2019). Os mesmos itens, no ano de 2020, foram 986.047 (novecentos e oitenta e seis mil e quarenta e sete) resmas para consumo próprio e 56.858 (cinquenta e seis mil, oitocentos e cinquenta e oito) resmas de papel contratado (BRASIL, 2020b).

Gráfico 1 - Consumo de Papel.

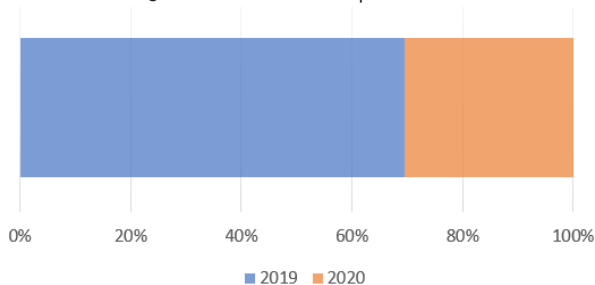


Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

A redução dos números é visível, uma vez que em 2020 consumiu-se menos da metade das resmas de papel utilizadas no ano de 2019. No quesito papel, portanto, observa-se que o *home office* colaborou para a diminuição do seu consumo, o que pode ser uma consequência da intensificação dos processos eletrônicos.

Quanto às impressões, no ano de 2019, a quantidade realizada foi de 1.153.470.789 (um bilhão, cento e cinquenta e três mil milhões, quatrocentos e setenta mil, setecentos e oitenta e nove) unidades (BRASIL, 2019). Já em 2020, foi de 529.837.402 (quinhentos e vinte e nove milhões, oitocentos e trinta e sete mil, quatrocentos e dois) unidades (BRASIL, 2020b). É possível notar que houve uma redução significativa na quantidade de impressões - mais de 50% (cinquenta por cento).

Gráfico 2 - Quantidade de Impressões.



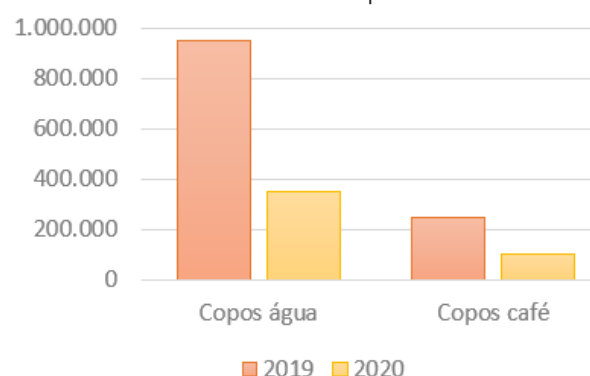
Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

No pertinente à quantidade de equipamentos de impressão, em 2019 o número era de 108.431 (cento e oito mil, quatrocentos e trinta e um) unidades (BRASIL, 2019) e, em 2020, 118.832 (cento e dezoito mil, oitocentos e trinta e dois) unidades (BRASIL, 2020b). Apesar do aumento, curiosamente, o gasto com a aquisição de impressoras diminuiu. Em 2019, o gasto foi de R\$ 13.951.596 (treze milhões, novecentos e cinquenta e um mil, quinhentos e noventa e seis reais) (BRASIL, 2019); já em 2020, o gasto foi de R\$ 1.737.397 (um milhão, setecentos e trinta e sete mil, trezentos e noventa e sete reais) (BRASIL, 2020b).

Quanto ao consumo de copos descartáveis para água, em 2019 o número foi de 944.840 (novecentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e quarenta) centos e, para café, 242.101 (duzentos e quarenta e dois mil, cento e um) centos (BRASIL, 2019). Em 2020, o consumo de copos descartáveis para água foi de 369.276 (trezentos e sessenta e nove mil, duzentos e setenta e seis) centos e, para café, 112.074 (cento e doze mil, setenta e quatro) centos (BRASIL, 2020b). Em ambos, o número do consumo reduziu, também, de

forma significativa. Trata-se de uma redução aproximada de 60% (sessenta por cento), o que, indubitavelmente, em termos de preservação do meio ambiente, são relevantes.

Gráfico 3 – Consumo de copos descartáveis.



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

Além da diminuição do consumo de copos descartáveis, os gastos com eles também diminuíram consideravelmente, sendo que o gasto total com copos descartáveis, em 2019, foi de R\$ 2.712.248 (dois milhões, setecentos e doze mil, duzentos e quarenta e oito reais) (BRASIL, 2019) e, em 2020, foi de R\$ 1.205.535 (um milhão, duzentos e cinco mil, quinhentos e trinta e cinco reais) (BRASIL, 2020b), uma redução de, aproximadamente, 56% (cinquenta e seis por cento).

No pertinente a quantidade de veículos de serviço para o Poder Judiciário, em 2019, este número era de 8.082 (oito mil e oitenta e dois) unidades (BRASIL, 2019) e, em 2020, de 7.920 (sete mil, novecentos e vinte) unidades (BRASIL, 2020b). É possível perceber que não houve uma redução tão considerável, uma vez que, apesar da maioria dos serviços serem prestados em *home Office*, grande parte dos veículos pertence aos Tribunais, sendo que a redução no número possivelmente tem relação com aqueles que, não sendo de propriedade do Poder Judiciário, são locados quando necessário, como prevê a Resolução nº 83 do CNJ (BRASIL, 2009).

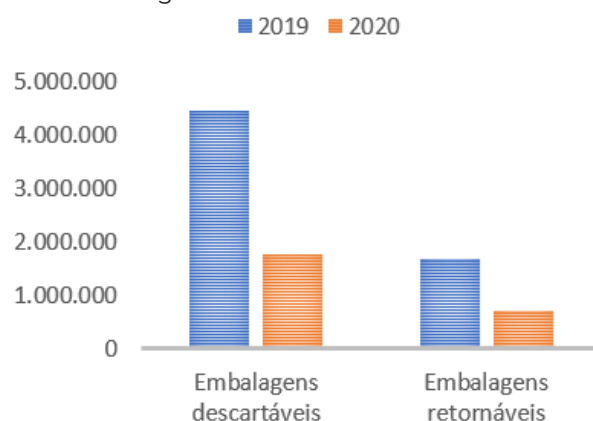
Por outro lado, o consumo de gasolina, em 2019, foi de 10.061.172 (dez milhões, sessenta e um mil, cento e setenta e dois) litros (BRASIL, 2019), enquanto que em 2020, foi de 4.811.939 (quatro milhões, oitocentos e onze mil, novecentos e trinta e nove) litros (BRASIL, 2020b), com uma redução significativa de mais de 50% (cinquenta por cento).

Quanto à água envasada em embalagem plástica, o consumo de embalagens descartáveis para água mineral, em 2019, foi de 4.450.000 (quatro milhões, quatrocentos



e cinquenta mil) unidades (BRASIL, 2019) e, em 2020, foi de 1.762.524 (um milhão, setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e vinte e quatro) unidades (BRASIL, 2020b). Já o consumo de embalagens retornáveis para água mineral, em 2019, foi de 1.670.866 (um milhão, seiscentos e setenta mil, oitocentos e sessenta e seis) unidades (BRASIL, 2019) e, em 2020, de 722.291 (setecentos e vinte e dois mil, duzentos e noventa e um) unidades (BRASIL, 2020b), havendo grande redução em ambos – aproximadamente, no total, uma redução de 60% (sessenta por cento).

Gráfico 4 - Água envasada.



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

O gasto com telefonia fixa, em 2019, foi de R\$ 42.200.599 (quarenta e dois milhões, duzentos mil, quinhentos e noventa e nove reais) (BRASIL, 2019) e, em 2020, foi de R\$ 34.584.082 (trinta e quatro milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, oitenta e dois reais) (BRASIL, 2020b). Já com a telefonia móvel, o gasto em 2019 foi de R\$ 12.605.645 (doze milhões, seiscentos e cinco mil, seiscentos e quarenta e cinco reais) (BRASIL, 2019), em 2020, foi de R\$ 12.330.002 (doze milhões, trezentos e trinta mil e dois reais) (BRASIL, 2020b).

Em contrapartida, as linhas telefônicas fixas eram, em 2019, 128.353 (cento e vinte e oito mil, trezentos e cinquenta e três) unidades (BRASIL, 2019), aumentando, em 2020, para 134.830 (cento e trinta e quatro mil, oitocentos e trinta) unidades (BRASIL, 2020b). Ocorreu o mesmo com as linhas telefônicas móveis, que, em 2019, eram 15.225 (quinze mil, duzentos e vinte e cinco) unidades (BRASIL, 2019) e, em 2020, aumentaram para 18.066 (dezoito mil e sessenta e seis) unidades (BRASIL, 2020b).

Todos esses números acerca dos gastos e uso de telefonia, provavelmente, têm relação com a intensificação da comunicação “remota”, ou seja, em razão dos servi-

dores e magistrados estarem em trabalho remoto, o que antes era comunicado de forma presencial, passou a ser comunicado por telefone. Presume-se que os serviços de telefonia bem como os gastos com eles não sofreram grande aumento em razão da existência de outras formas de comunicação como e-mail, aplicativos de mensagens e as próprias intranets de alguns Tribunais.

Em relação à energia elétrica, em 2019, o gasto foi de R\$ 563.131.186 (quinhentos e sessenta e três milhões, cento e trinta e um mil, cento e oitenta e seis reais) (BRASIL, 2019) e, em 2020, de R\$ 423.124.977 (quatrocentos e vinte e três milhões, cento e vinte e quatro mil, novecentos e setenta e sete reais) (BRASIL, 2020b), ou seja, uma redução de mais de 100 (cem) milhões.

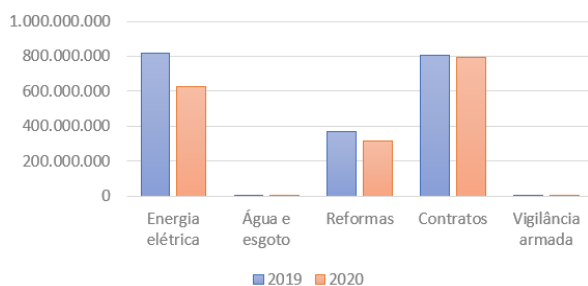
Quanto à água e esgoto, o consumo de água, em 2019, foi de 5.195.664 (cinco milhões, cento e noventa e cinco mil, seiscentos e sessenta e quatro) litros (BRASIL, 2019) e, em 2020, de 3.595.154 (três milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, cento e cinquenta e quatro) litros (BRASIL, 2020b).

Os gastos com reforma, em 2019, foram de R\$ 369.067.427 (trezentos e sessenta e nove milhões, sessenta e sete mil, quatrocentos e vinte e sete reais) (BRASIL, 2019) e, em 2020, foram de R\$ 335.217.439 (trezentos e trinta e cinco milhões, duzentos e dezessete mil, quatrocentos e trinta e nove reais) (BRASIL, 2020b).

Em relação aos gastos com contratações, os gastos com contratos de limpeza, em 2019, foram de R\$ 871.125.414 (oitocentos e setenta e um milhões, cento e vinte e cinco mil, quatrocentos e quatorze reais) (BRASIL, 2019) e, em 2020, foram de R\$ 803.528.633 (oitocentos e três milhões, quinhentos e vinte e oito mil, seiscentos e trinta e três reais) (BRASIL, 2020b).

Os gastos com contratos de vigilância armada, em 2019, foram de R\$ 805.549.866 (oitocentos e cinco milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, oitocentos e sessenta e seis reais) (BRASIL, 2019) e, em 2020, de R\$ 779.615.681 (setecentos e setenta e nove milhões, seiscentos e quinze mil, seiscentos e oitenta e um reais) (BRASIL, 2020b).

Gráfico 5 – Gastos com manutenção predial.

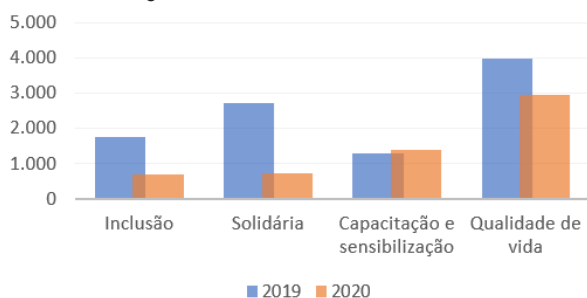


Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

Pela análise visual do gráfico, fica fácil perceber que, apesar de haver redução nos gastos com manutenção predial, se comparados os realizados no ano de 2019 com os do ano de 2020, ela foi muito pequena. Há uma diminuição pouco significativa, principalmente porque, apesar de grande parte do trabalho ter sido remoto, os espaços físicos dos Tribunais seguiram necessitando de cuidados, como é o caso das reformas e vigilância armada. Ademais, mesmo com a alteração da forma como o trabalho foi realizado (de presencial tornou-se remota), a maioria dos contratos existentes não foram rescindidos. De fato, a maior redução ocorrida foi no gasto com energia elétrica, o que se justifica em razão de grande parte do trabalho não ser realizado presencialmente nos ambientes físicos dos Tribunais.

No tocante à qualidade de vida no trabalho, em 2019 houve 1.728 (mil, setecentos e vinte e oito) ações de inclusão, 2.740 (duas mil, setecentos e quarenta) ações solidárias, 3.579 (três mil, quinhentos e setenta e nove) ações de qualidade de vida e 1.294 (mil, duzentos e noventa e quatro) ações de capacitação e sensibilização (BRASIL, 2019), enquanto que, em 2020, houve apenas 738 (setecentos e trinta e oito) ações de inclusão, 735 (setecentos e trinta e cinco) ações solidárias, 2.935 (duas mil, novecentos e trinta e cinco) ações de qualidade de vida e 1.193 (mil, cento e noventa e três) ações de capacitação e sensibilização (BRASIL, 2020b).

Gráfico 6 - Qualidade de vida.



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

Percebe-se uma redução muito grande, o que, infelizmente, não é positivo. Todas as ações realizadas pelos Tribunais estimulam um melhor serviço por parte de seus integrantes, o que se mostrou ainda mais importante em tempos de trabalho remoto em razão de uma pandemia, já que a saúde mental e emocional das pessoas ficou vulnerável. Se o trabalho remoto se estender ou for mantido permanentemente, este tipo de ação necessita sofrer alterações para também acontecer amplamente de forma virtual e trazer benefícios a todos.

Acerca da gestão de resíduos, a destinação de papel, em 2019, foi de 2.842.369 (dois milhões, oitocentos e quarenta e dois mil, trezentos e sessenta e nove) quilos (BRASIL, 2019) e, em 2020, foi de 1.060.705 (um milhão, sessenta mil, setecentos e cinco) quilos (BRASIL, 2020b). A destinação de metais, em 2019, foi de 73.982 (setenta e três mil, novecentos e oitenta e dois) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 60.718 (sessenta mil, setecentos e dezoito) quilos (BRASIL, 2020b). A destinação de vidros, em 2019, foi de 11.650 (onze mil, seiscentos e cinquenta) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 18.649 (dezoito mil, seiscentos e quarenta e nove) quilos (BRASIL, 2020b).

A destinação de pilhas e baterias, em 2019, foi de 193.765 (cento e noventa e três mil, setecentos e sessenta e cinco) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 29.404 (vinte e nove mil, quatrocentos e quatro) quilos (BRASIL, 2020b). A destinação de lâmpadas, em 2019, foi de 311.899 (trezentos e onze mil, oitocentos e noventa e nove) unidades (BRASIL, 2019), em 2020, 123.220 (cento e vinte e três mil, duzentos e vinte) unidades (BRASIL, 2020b). A destinação de suprimentos de impressão, em 2019, foi de 101.147 (cento e um mil, cento e quarenta e sete) unidades (BRASIL, 2019), em 2020, 61.204 (sessenta e um mil, duzentos e quatro) unidades (BRASIL, 2020b).

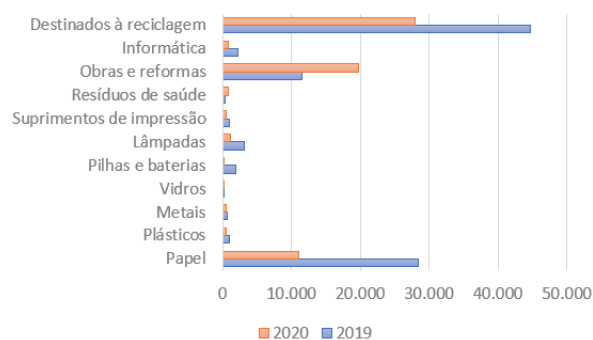
A destinação de resíduos de saúde, em 2019, foi de 53.046 (cinquenta e três mil e quarenta e seis) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 39.633 (trinta e nove mil, seiscentos e trinta e três) quilos (BRASIL, 2020b). Destinação de resíduos de informática, em 2019, foi de 218.509 (duzentos e dezoito mil, quinhentos e nove) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 79.868 (setenta e nove mil, oitocentos e sessenta e oito) quilos (BRASIL, 2020b). A destinação de resíduos de obras e reformas, em 2019, foi de 1.148.172 (um milhão, cento e quarenta e oito mil, cento e setenta e dois)

quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 1.978.028 (um milhão, novecentos e setenta e oito mil e vinte e oito) quilos (BRASIL, 2020b).

A coleta geral, em 2019, foi de 1.434.475 (um milhão, quatrocentos e trinta e quatro mil, quatrocentos e setenta e cinco) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 1.564.457 (um milhão, quinhentos e sessenta e quatro, quatrocentos e cinquenta e sete) quilos (BRASIL, 2020b). O total de materiais destinados à reciclagem, em 2019, foi de 4.462.217 (quatro milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, duzentos e dezessete) quilos (BRASIL, 2019), em 2020, 2.760.169 (dois milhões, setecentos e sessenta mil, cento e sessenta e nove) quilos (BRASIL, 2020b).

Os dados acima expostos estão visualmente apresentados no gráfico a seguir:

Gráfico 7 - Gestão de resíduos.



Fonte: elaborado pelas autoras com base nos dados do CNJ (BRASIL, 2020).

Com a exposição desses dados, foi possível constatar uma significativa redução no consumo e nos gastos com os recursos, de forma geral, quando comparados os anos de 2019 e de 2020. Alguns com drásticas reduções, outros com um pouco menos e, ainda, alguns que aumentaram. O consumo de papel, de copos descartáveis e de embalagens plásticas, por exemplo, reduziu consideravelmente, o que é excelente para diminuir os impactos negativos na natureza.

Além da grande redução do consumo, os gastos também foram reduzidos de forma significativa. Os gastos com energia elétrica e com copos descartáveis, por exemplo, retratam essa diminuição. Por outro lado, constatou-se que as ações de conscientização diminuíram bastante, ocorrendo bem menos ações solidárias, ações de inclusão, de qualidade de vida e de capacitação e sensibilização, o que, infelizmente, é um ponto negativo, já que é de extrema importância o estímulo ao consumo consciente.

## 4 Conclusão

O meio ambiente equilibrado é um direito humano fundamental, estabelecido por diferentes documentos internacionais e expressamente reconhecido pela Constituição Federal Brasileira de 1988. O dever de agir em prol de sua conservação cabe tanto aos cidadãos quanto ao Poder Público, o que acarreta, obrigatoriamente, em uma responsabilidade socioambiental por parte dos órgãos integrantes do Estado.

Por este motivo, nos últimos anos o Conselho Nacional de Justiça iniciou um processo de implementação de medidas de controle de consumo e gastos relativos à recursos utilizados por seus Tribunais, além de incentivar ações em prol da conscientização de seus integrantes quanto a sua responsabilidade individual nesta questão. Assim, todos os anos, os Tribunais brasileiros de todos os estados e das justiças comum e especial, devem enviar relatórios que apresentem dados relativos ao consumo de recursos, tais como papel, impressão, copos descartáveis, telefonia, entre outros, reciclagem de resíduos e gastos realizados em serviços como energia elétrica, água e esgoto, manutenção predial, além de informações precisas sobre as ações de conscientização realizadas ao longo do ano.

O objetivo destas ações é manter um controle sobre o impacto que o Poder Judiciário possui em relação a questões socioambientais, bem como tornar o trabalho realizado dentro dos Tribunais o mais sustentável possível.

Em 2020, no entanto, com a eclosão da pandemia do novo coronavírus, uma drástica mudança aconteceu, já que, em razão do alto grau de contágio e recomendações para a diminuição do contato físico entre pessoas, grande parte do trabalho que antes era realizado presencialmente nos tribunais, tornou-se remoto. Trata-se do formato *home office*, em que servidores e magistrados passaram a realizar suas atividades diárias dentro de suas casas com o auxílio das novas tecnologias. Audiências, reuniões e demais atividades do dia a dia foram realizadas por meio da internet e, por este motivo, buscou-se analisar, por meio dos dados apresentados pelo CNJ, se na questão ambiental de consumo e gastos, houve alguma modificação. Seria o sistema *home office* ambientalmente sustentável (e menos agressivo ao meio ambiente)?

Para chegar a esta resposta, foram analisados e comparados dados do Poder Judiciário do ano de 2019 e do ano de 2020. O primeiro ocorreu de forma presencial, como de costume, e o segundo de forma majoritariamente remota. Por este motivo, no caso de uma redução alta de consumo e gastos, poder-se-ia dizer que o sistema remoto é mais sustentável em termos ambientais.

Da análise dos dados, conclui-se que muitas foram as mudanças no consumo. No quesito papel, impressões, copos descartáveis e água envasada, as reduções de gastos e consumo foram muito grandes, muitas delas com mais de 50% (cinquenta por cento). Em outros itens, como é o caso do uso de veículos oficiais gastos com manutenção predial (a exceção da energia elétrica) e telefonia, apesar de pequenas diferenças, em geral não houve grande modificação, mesmo com o trabalho remoto. Como os prédios, apesar “esvaziados”, ainda necessitavam de manutenção e o fato de a telefonia ser apenas uma das formas de comunicação no sistema *home office*, esses números não surpreendem.

Outros números são relevantes: tanto o número de quilos de resíduos reciclados quanto o de ações de conscientização realizadas nos Tribunais diminuíram. O primeiro se justifica, uma vez que houve menos consumo de diversos recursos, o que também diminui a quantidade de resíduos a serem reciclados; já o segundo, infelizmente relaciona-se com o próprio formato do trabalho *home office*, uma vez que essas ações costumam ser realizadas em eventos e em outros encontros físicos, o que ficou prejudicado no momento – mesmo que ações em prol da qualidade de vida sejam ainda mais necessárias em épocas de pandemia.

Sendo assim, no pertinente a consumo de recursos, certamente o trabalho remoto contribuiu para um ambiente equilibrado, uma vez que a utilização de copos, envases, papel, entre outros, diminuiu, gerando menos resíduos e impacto ambiental. Por outro lado, muitos dos gastos existentes antes da pandemia foram mantidos, uma vez que não poderiam ser eliminados (é o caso dos gastos com manutenção predial, por exemplo). Ademais, preocupante é a redução drástica de ações de conscientização e qualidade de vida, que, apesar de não apresentarem resultados concretos, contribuem com a construção de uma mentalidade consciente em relação às responsabilidades individuais com o meio ambiente.

O formato *home office* se apresenta como uma alternativa que reduz o consumo de muitos recursos, no entanto, sem um planejamento que vise a diminuição de custos com demais despesas “físicas”, acaba por não atingir o potencial de sustentabilidade que poderia. Se em conjunto com o trabalho remoto fossem repensados os gastos com ambientes físicos, bem como ampliadas as ações em prol da qualidade de vida dos servidores e magistrados, possivelmente os resultados do uso desta modalidade seriam muito mais expressivos para o meio ambiente.

Portanto, o sistema de trabalho em *home office*, pelos Tribunais, tem grande potencial de ser uma forma mais sustentável de realização das atividades judiciárias. No entanto, da forma como foi realizada em 2020, sem um planejamento estratégico de redução de gastos ou de impactos ambientais, não se pode dizer que ele foi um “divisor de águas” no pertinente à responsabilidade socioambiental do Poder Judiciário.

## Referências

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. O Meio Ambiente na Constituição Federal de 1988. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v. 19, n. 1, jan./jun. 2008.

BOBBIO, Noberto. **A Era dos Direitos**. Trad. Carlos N. Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Avaliação dos Impactos da Pandemia Causada pela Covid-19 nos Processos de Trabalho dos Tribunais**. Brasília, 2020. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Impactos-Covid\\_V3\\_19082020.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/Impactos-Covid_V3_19082020.pdf). Acesso em: 10 mar. 2021-a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Judiciário de Alagoas realiza 309 sessões virtuais em um ano de teletrabalho**. 28 mar 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-de-alagoas-realiza-309-sesoes-virtuais-em-um-ano-de-teletrabalho/>. Acesso em: 30 mar. 2021 - a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça do Trabalho destinou mais de R\$ 225 milhões para combate à Covid-19**. 20 mar 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-do-trabalho-destinou-mais-de-r-225-milhoes-para-combate-a-covid-19/>. Acesso em: 25 mar. 2021-b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **MS:**

Justiça do Trabalho se reinventou para manter serviços na pandemia. 13 mar 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ms-justica-do-trabalho-se-reinventou-para-manter-prestacao-jurisdiccional-na-pandemia/>. Acesso em: 15 mar. 2021-c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário (PLS-PJ)**. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 15 abr. 2021 – d.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário (PLS-PJ)**. PJ, 2019. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Plano de Logística Sustentável do Poder Judiciário (PLS-PJ)**. PJ, 2020. Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw\\_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shResumoDespFT). Acesso em: 15 abr. 2021 – b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Quem somos**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos>. Acesso em: 20 mar. 2021-e.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 11**, de 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/867>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 83**, de 10 de junho de 2009. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=102>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 201**, de 3 de março de 2015. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2126>. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 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://atos.cnj.jus.br/files/>

original221425202003195e73eec10a3a2.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021- c.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 01 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 22164-0/SP**. Rel. min. Celso de Mello, j. 30-10-1995, P, DJ de 17-11-1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em 01 abr. 2021.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Vol. 1. Sergio Antonio Fabris: Porto Alegre, 1997.

COMISSÃO AFRICANA DOS DIREITOS HUMANOS E DOS POVOS. **Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos**: Carta de Banjul. 27 jun. 1981. Disponível em: [https://www.achpr.org/pr\\_legalinstruments/detail?id=49](https://www.achpr.org/pr_legalinstruments/detail?id=49). Acesso em: 05 abr. 2021.

COMISSÃO ASIÁTICA DE DIREITOS HUMANOS. **Asian Human Rights Charter**. 17 maio 1998. Disponível em: <https://www.refworld.org/pdfid/452678304.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

DIMOULIS, Dimitri. Estado Nacional, democracia e direitos fundamentais. Conflitos e aporias. In: CLÉVE, Clèmerson Merlin; SARLET, Ingo Wolfgang; PAGLIARINI, Alexandre Coutinho (coord). **Direitos Humanos e Democracia**. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

LEITE. José Rubens Morato; BELCHIOR, Germana Parente Neiva. Direito constitucional ambiental brasileiro. In: **Perspectivas e desafios para a proteção da biodiversidade no Brasil e na Costa Rica**. LEITE, José Rubens Morato; PERALTA, Carlos E. (org). 2014.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; AYALA, Patryck de Araújo. Cooperação Internacional para a Preservação do Meio Ambiente: o Direito Brasileiro e a Convenção de Aarhus. **Revista Direito GV**, São Paulo 8(1) | P. 297-328 | Jan-Jun 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S1808-24322012000100012>. Disponível em:

<https://www.scielo.br/pdf/rdgv/v8n1/v8n1a12.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades e SOUZA, Leonardo da Rocha. **Sociologia do Direito: Desafios Contemporâneos**. POA: Liv.do Adv. Editora, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração de Estocolmo sobre o**

**Meio Ambiente Humano.** In: Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano. Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html#:~:text=Os%20dois%20aspectos%20do%20meio,o%20direito%20%C3%A0%20vida%20mesma>. Acesso em: 03 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Kyoto Protocol.** 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em 04 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia.** 11 mar. 2020. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881>. Acesso em 10 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Report of the World Commission on Environment and development: Our Common Future.** 04 ago. 1987. Disponível em: <https://ambiente.files.wordpress.com/2011/03/brundtland-report-our-common-future.pdf>. Acesso em 04 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Rio Declaration.** 12 ago. 1992. Disponível em: [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A\\_CONF.151\\_26\\_Vol.I\\_Declaration.pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf). Acesso em 04 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:** “Protocolo de San Salvador”. 17 nov. 1988. Disponível em: [http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo\\_de\\_san\\_salvador.htm](http://www.cidh.org/basicos/portugues/e.protocolo_de_san_salvador.htm). Acesso em: 05 abr. 2021.

PECES-BARBA, Gregório. **Derechos Fundamentales I:** teoria general. Madrid: Guadiana, 1973.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución.** 12 ed. Madrid: Tecnos, 2018.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **Nuevos retos del Estado Constitucional:** valores, derechos, garantías. Universidad de Alcalá: Madrid, 2010.

**Francieli Puntel Raminelli**

Doutora em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul e pela Universidade de Sevilla (Espanha). Mestra e bacharela em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria.

**Carla Veintemilla Arantes**

Graduada em Direito pela Faculdade da Amazônia – UNAMA.

## Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul e Relatório Justiça em Números: interface da promoção do acesso à Justiça e progressiva prestação jurisdicional instrumentalizada por elementos estatísticos e territoriais

Ganem Amiden Neto  
Igor Tadeu Silva Viana Stemler

Resumo: A constituição de uma nova Unidade da Federação está abarcada por uma série de instrumentos de natureza histórica, cultural, social, demográfica, política, judiciária e territorial. À luz dos elementos supracitados, a manifestação, e consequente materialização do Estado de Mato Grosso do Sul no ano de 1977, em interface com o advento do judiciário sul-mato-grossense dois anos depois, sugere que tais dispositivos sejam descortinados para a melhor compreensão dos progressivos cenários no que tange à legítima promoção do acesso à Justiça e execução harmonizada da Gestão Judiciária em âmbito jurisdicional. Dessa forma, deve-se considerar a aplicabilidade dos recursos financeiros e humanos em observância da eficiência do gasto, em simetria à missão, à visão e aos atributos de valor para a sociedade no âmbito do Poder Judiciário Nacional.

Palavras-chaves: Administração judiciária. Acesso a Justiça. Prestação jurisdicional. Pesquisas judiciárias.

Abstract: The creation of a new Federation Unity is encompassed by a series of instruments of historical, cultural, social, demographic, political, judicial and territorial. In the light of the above elements, the manifestation and consequent materialization of the state of Mato Grosso do Sul in 1977, in interface with the advent of the Mato Grosso do Sul judiciary two years later, suggest that such devices be unveiled for a better understanding, the progressive scenarios regarding the effective promotion of access to justice. And the harmonized execution of Judicial Management at the judicial level. In this same masbet, one should consider the applicability of financial and human resources in *compliance* with the efficiency of spending, in simmetry of the mission, vision, and attributes of value to society withn the National Judiciary.

Keywords: Judicial administration. Access to justice. Judicial provision. Judicial research.

### 1 Introdução

Promover a interface de instrumentos de ordem histórica, demográfica e socioeconômica, associada ao surgimento da justiça estadual sul-mato-grossense, pode, de modo preambular, ser algo de difícil contextualização. Todavia, há alguns anos essa dialética da territorialização aplicada à formulação de políticas judiciárias tem sido empregada no Poder Judiciário, em especial na elaboração de pesquisas, pareceres de análise de mérito de anteprojeto de leis e na principal publicação acerca das estatísticas do Poder Judiciário, leia-se Justiça em Números, sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Justiça.

Sob esse prisma, o olhar da ocupação territorial, e consequente novo ordenamento da justiça estadual do ente federativo em questão, tem, em seu âmago, vestígios iniciais revelados principalmente no período pós-guerra (II Guerra Mundial). Esse cenário sobrevém, conforme SANTOS (2013), por intermédio da elaboração e prática da integração nacional, em que, até então, a atual região Centro-Oeste era uma imensa área ainda não agregada em termos práticos ao território nacional.

O processo histórico da presença da justiça estadual na outrora Província do Mato Grosso (Figura 1), então formada pelos atuais estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Rondônia, inicia-se em 1873 com a criação do Tribunal de Relação do Mato Grosso. Na ocasião, o território das supracitadas Unidades da Federação correspondia, a aproximadamente, 17,5% da área nacional, ou atuais 15,6%<sup>1</sup>.

Figura 1 – Províncias do Brasil, final do século XIX



Fonte: Wikipedia.

<sup>1</sup> Em 1873, a área do atual estado do Acre pertencia ao Estado Plurinacional da Bolívia.

Toda essa extensão territorial era habitada por apenas 60.417 indivíduos (IBGE 1872), ou 0,60% do contingente populacional do Brasil<sup>2</sup>. Em termo de estrutura disponível, a província dispunha de cinco comarcas, a saber: Cuiabá, Corumbá, Cáceres, Diamantino e Santana de Paranaíba. Por décadas, a referida divisão jurisdicional não sofreu alterações.

O retrato sociodemográfico dessa porção territorial seguiu a estagnação jurisdicional detectada no decorrer dos decênios seguintes, perpassando através dos séculos XIX e XX. No íterim compreendido entre 1890 a 1960 a densidade demográfica do atual estado de Mato Grosso saiu de 0,1 para 0,3 habitantes por quilômetro quadrado, configurando um crescimento praticamente nulo, o que sugere o quanto o território era de fato um imenso rincão sem qualquer sinal de progresso e conseqüente povoamento. Rondônia segue a mesma tendência de ocupação do espaço, com os mesmos 0,3 hab./km<sup>2</sup> em 1960. Por seu turno, Mato Grosso do Sul embora com módicos 0,6 hab./km<sup>2</sup> em 1940 e 1,6 em 1960, manifestava uma tendência progressista entre os atores do cenário investigado.

Todavia, um dos impeditivos para que seja possível uma imersão com ares pormenorizados é a inexistência de variáveis sociais, econômicas, demográficas específicas sobre o Mato Grosso do Sul no transcorrer dos decênios dos séculos XIX até meados da centúria XX. Para corroborar essa constatação, o primeiro levantamento censitário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE específico na região que representa o território de Mato Grosso do Sul foi realizado em 1940, na fase que precede esse ano existe um hiato considerável no que diz respeito às informações consolidadas nessa unidade da Federação.

Deve-se ressaltar a importância do dinamismo socioeconômico identificado no futuro estado de Mato Grosso do Sul, que, conseqüentemente, corroborou com a instauração do Tribunal de Justiça. Um ciclo relevante é perceptível no decorrer do século XX, em que a “densidade maior de ocupação é acompanhada de maior densidade capitalista e técnica” (SANTOS, 2013, p. 276).

A urbanização acelerada do estado também se apresenta de forma respeitável, em que, por exemplo, Mato Grosso do Sul dispõe de continuidade espacial de ocupa-

ção territorial superior ao estado do Mato Grosso<sup>3</sup>. Tal constatação está explícita quando o Brasil é subdividido no aspecto geoeconômico (IBGE), conforme a Figura 2 quando o território nacional está representado por aspectos econômicos, sociais e presença da estrutura estatal.

Figura 2 – Divisão Geoeconômica do Brasil



Fonte: Infoenem.

Para elucidar ainda mais as diferenças socioeconômicas e a necessidade da separação do estado, a taxa de urbanização das Unidades Mato Grosso *versus* Mato Grosso do Sul expõe o aumento do hiato da urbanização antes e depois da separação do estado<sup>4</sup>.

Destarte, à luz desse ambiente, pode-se configurar um panorama consentâneo, ao ponto de se fundamentar a importância do dinamismo territorial na formulação de políticas públicas e judiciárias, que objetivavam, entre outros pontos fulcrais, promover o acesso à Justiça, sustentado por alguns princípios constitucionais, exempli gratia, a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, sobretudo, no palco em questão, Mato Grosso do Sul.

Desse modo, essa breve explanação da realidade ocorrida na reconfiguração territorial e jurisdicional nos auxilia a compreender parte importante de como o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do

<sup>3</sup> Vale ressaltar que o estado do Mato Grosso sempre esteve inserido na região compreendida da Amazônia Legal, que possui características próprias e consideravelmente divergentes de Mato Grosso do Sul. Com isso, questões socioeconômicas aliadas à territorialidade acabam por fortalecer a divisão do estado. A publicação da Lei Complementar n. 31, de 11 de outubro de 1977, pela qual o estado do Mato Grosso do Sul é criado, materializa um novo mosaico no Centro-Oeste brasileiro.

<sup>4</sup> Em 1960, a diferença no grau de urbanização era de 4,9%. Por sua vez, em 1980, aumentou para 9,6%. Nesse mesmo ano (1980) o estado de Mato Grosso do Sul passa a ser o sétimo estado mais urbanizado do Brasil. (IBGE, Sinopse do Censo)

<sup>2</sup> Desse total, 35.987 residiam em Cuiabá, o que corresponde a 59,5% da população total da Província de Mato Grosso.



Sul – TJMS prosperou em diversos aspectos e, após a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como o funcionamento deste egrégio tribunal passou a ser mensurado em dois marcos significativos do Justiça em Números, principal produto do supracitado Conselho.

O CNJ divulga os resultados dos Tribunais de Justiça conforme o porte de cada tribunal. A metodologia de cálculo está disponível no relatório Justiça em Números 2019, sendo o TJMS o único tribunal de pequeno porte a figurar na região Centro-Sul do país, conforme a Figura 3.

Figura 3 – Porte dos tribunais de Justiça por Tribunal de Justiça



Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números 2019.

Os dados apresentados compreendem os períodos-base 2004 a 2008 (Resolução CNJ n. 15/2006) e 2009 a 2018 (Resolução CNJ n. 76/2009). Além disso, também são apresentados dados de 2003, cujo relatório foi realizado com base no Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário, coletado pelo Supremo Tribunal Federal. Tais informações possibilitam estudos comparados bem como projeção de melhorias administrativas, judiciárias e de recursos humanos e financeiros.

## 2 Cenário I: ano-base 2003 a 2008

A primeira publicação do produto Justiça em Números, de autoria do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e fundamentada na Resolução CNJ n. 15/2006, surge no ano de 2006, ano-base 2005. O retrato inicial ofertado dos órgãos formadores do Poder Judiciário Nacional expõe a importância de insumos socioeconômicos como elementos

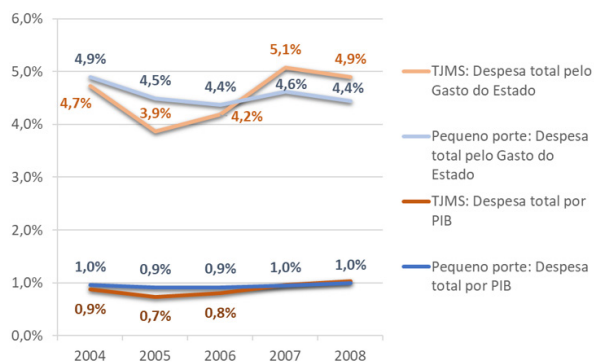
de análise, tendo como objetivo compreender as despesas e o consequente funcionamento institucional.

Com a existência de uma gama de indicadores, proporcionando uma série de variáveis acerca da máquina administrativa e financeira institucional, serão considerados inicialmente os anos-base de 2004 a 2008, com o propósito de aferir os indicadores do Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul (TJMS) em relação aos indicadores dos tribunais de pequeno porte, sendo analisados:

- Despesa da Justiça Estadual *versus* PIB Estadual;
- Despesa da Justiça Estadual *versus* a Despesa Pública;
- Despesa com Recursos Humanos *versus* a Despesa Total;
- Casos Novos por 100.000 habitantes no 1º Grau;
- Casos Novos por 100.000 habitantes no 2º Grau;
- Taxa de Congestionamento no 1º Grau; e
- Taxa de Congestionamento no 2º Grau.

A Despesa total do TJMS representou, no ano de 2014, 3,9% em relação ao total gasto pelo estado e 0,9% em relação ao PIB estadual, enquanto os tribunais de pequeno porte apresentaram, em média, indicador superior. Observa-se da Figura 4 que a despesa do TJMS em relação ao gasto público aumentou entre 2004 e 2008, atingindo 4,9% no último ano, enquanto o indicador dos tribunais de pequeno porte diminuiu, até atingir o patamar de 4,4%. Já a despesa do TJMS em relação ao PIB foi equivalente ao indicador dos tribunais de pequeno porte, 1%.

Figura 4 – Série histórica 2004 a 2008 da despesa total dos tribunais de pequeno porte e do TJMS por PIB e gasto público



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2009.

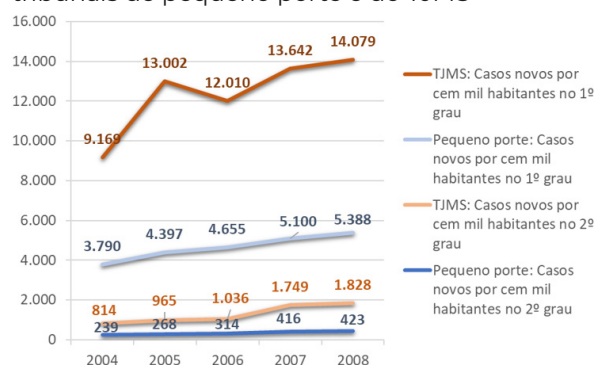
Ao transferirmos os holofotes para o quantitativo de casos novos por 100.000 habitantes no 1º Grau, (situação que corrobora o contingente populacional e outros fatores que contribuíram para a ocupação do território), a realidade era de 9.169 casos em 2004. Por seu turno, os casos novos por 100.000 habitantes no 2º Grau, o TJMS externava o quantitativo de 814 casos na mencionada situação, conforme Figura 5. Verifica-se que os tribunais de pequeno porte apresentaram, em média, indicadores inferiores aos do TJMS durante toda a série histórica. Na seara correlacionada a taxa de congestionamento no 1º e 2º grau do TJMS os indicadores eram, respectivamente, 72% e 15% (Figura 6).

No ano-base seguinte (2005), observava-se no campo Despesa da Justiça Estadual *versus* PIB Estadual, o escore de 0,7%. A redução nesse caso específico orbita no aumento do PIB Estadual, superior praticamente três vezes em relação ao aporte utilizado para as despesas no TJMS<sup>5</sup>. Dando continuidade, a Despesa da Justiça Estadual *versus* a Despesa Pública também apresentou retração (3,9%), em relação ao período anterior. Entretanto, o aumento da despesa pública estadual de 21,3% foi determinante para a redução dos gastos com a Justiça Estadual.

No instante em que as atenções são norteadas para a Despesa da Justiça Estadual *versus* Despesa com Pessoas, o percentual chega a 90,9% do total das despesas. Nesse sentido, percebe-se a progressão significativa de 15,2% na aplicabilidade de recursos financeiros na folha de pessoal entre 2003 e 2005.

Na esfera de casos novos por 100.000 habitantes no 1º Grau (13.002 casos) e 2º Grau (965 casos) em 2015, houve um incremento expressivo em relação ao ano-base anteriormente analisado, nas duas situações. O aumento mais significativo, de 42%, ocorreu no 1º Grau.

Figura 5 – Série histórica 2004 a 2008 dos casos novos por cem mil habitantes no 1º e 2º grau dos tribunais de pequeno porte e do TJMS



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2009.

Sobre a taxa de congestionamento no 1º Grau e 2º Grau, os percentuais se configuraram de forma semelhante. No âmbito do 1º Grau foi de 72% em 2014 para 75% em 2015 e no 2º Grau de 15% para 31%. Já a taxa de congestionamento dos tribunais de pequeno porte reduziu de 51% no 2º Grau para 42%.

Enfim, no ano-base de 2008, a mensuração referente à Despesa da Justiça Estadual *versus* PIB Estadual alcança 1% tanto no TJMS quanto nos demais tribunais de pequeno porte. No mesmo ângulo acerca de custos, a Despesa da Justiça Estadual *versus* a Despesa Pública em 2008 foi da ordem de 4,9%, superior aos anos-base de 2003 a 2006. O percentual relacionado à Despesa da Justiça Estadual *versus* a Despesa com pessoal ficou em 85,3%, índice perto da mediana entre o período de 2003 a 2008.

No contexto da litigiosidade, em 2008, o quantitativo de casos novos por 100.000 habitantes no 1º Grau e 2º Grau aferido foi, nessa ordem, de 14.079 e 1.828. Observa-se um crescimento entre 2004 e 2008 no total de casos novos no 1º Grau e no 2º Grau.

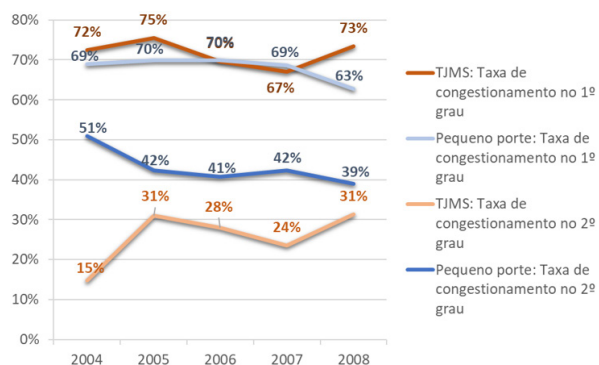
Em relação à taxa de congestionamento no 1º e 2º grau, os indicadores revelam os percentuais de, respectivamente, 73% e 31%. Desse modo, é perceptível a proximidade dos supracitados índices em relação ao ano-base 2005, em que, no 1º Grau, tínhamos a taxa de 75%, e no 2º Grau de 31%.

Destarte, diante da série histórica analisada, o período de 2005 a 2008 apresenta maior harmonia em relação ao período de 2004 a 2005. O crescimento no quantitativo de casos novos, em ambos os cenários passíveis de análise (1º e 2º grau), foi constante. Entende-se que o crescimento significativo do PIB estadual no decorrer de cinco anos (2004 a 2008) oxigenou as despesas do es-

<sup>5</sup> No período compreendido entre 2003 e 2005 (ano-base) o PIB Estadual cresceu 14,8%, ao passo que as despesas foram incrementadas na ordem de 5,4%.

tado supostamente direcionadas à manutenção da Justiça estadual. As despesas do TJMS *versus* PIB Estadual e despesa pública alternaram altos e baixos não tão alarmantes. Por sua vez, a despesa institucional no tocante a pessoas, percentualmente, em 2008, foi superior a 2003 e inferior a 2005.

Figura 6 – Série histórica 2004 a 2008 da taxa de congestionamento no 1º e 2º grau dos tribunais de pequeno porte e do TJMS



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2009.

### 3 Cenário II: ano-base 2009 a 2018

A inserção de uma nova metodologia para o produto considerado carro-chefe do Departamento de Pesquisas Judiciárias, unidade do Conselho Nacional de Justiça, na qual se torna possível a promoção de estudos comparados de tribunais alocados em três grandes blocos (pequeno, médio e grande porte), oferta pesquisas comparadas em todas as variáveis passíveis de análise. Em tempo, a Tabela 1 foi extraída do relatório Justiça em Números 2019. Verifica-se que o TJMS apresenta o maior indicador entre os tribunais de pequeno porte, inclusive com número de casos novos superior aos tribunais do Espírito Santo, Maranhão e Pará, todos de médio porte.

Tabela 1 – Dados utilizados no cálculo do porte por Tribunal de Justiça

Grupo	Tribunal	Escore*	Despesa Total da Justiça	Casos Novos	Casos Pendentes	Número de Magistrados	Força de Trabalho (servidores e auxiliares)
1º Grupo: Grande Porte	1 TJ - São Paulo	4,343	12.296.088.201	5.448.859	20.258.140	2.709	68.852
	2 TJ - Rio de Janeiro	1,249	4.345.519.367	2.044.793	10.946.231	897	25.803
	3 TJ - Minas Gerais	1,000	5.098.319.857	1.717.862	3.942.814	1.030	27.847
	4 TJ - Paraná	0,496	2.795.081.513	1.078.505	3.790.807	910	18.673
	5 TJ - Rio Grande do Sul	0,475	3.009.619.024	1.460.369	2.981.528	804	16.573
2º Grupo: Médio Porte	1 TJ - Bahia	0,365	3.698.069.245	1.333.109	2.769.964	582	13.399
	2 TJ - Santa Catarina	0,112	2.103.775.697	789.166	3.234.602	509	12.698
	3 TJ - Pernambuco	-0,014	1.565.695.622	791.951	2.333.480	536	9.398
	4 TJ - Goiás	-0,057	1.940.334.484	541.049	1.568.864	465	11.824
	5 TJ - Distrito Federal e Territórios	-0,098	2.741.990.960	416.972	654.928	386	11.136
	6 TJ - Mato Grosso	-0,258	1.515.295.623	452.679	1.034.803	276	8.468
	7 TJ - Ceará	-0,273	1.226.752.462	403.224	1.223.033	402	5.904
	8 TJ - Espírito Santo	-0,303	1.369.999.253	303.719	932.333	337	6.906
	9 TJ - Maranhão	-0,322	1.200.343.245	327.959	1.083.266	342	5.711
	10 TJ - Pará	-0,323	1.223.694.930	247.314	1.006.926	347	6.634
3º Grupo: Pequeno Porte	1 TJ - Mato Grosso do Sul	-0,396	1.015.444.715	354.931	896.972	210	5.472
	2 TJ - Rio Grande do Norte	-0,425	1.018.394.743	245.590	550.065	247	5.028
	3 TJ - Paraíba	-0,427	770.286.844	220.528	671.689	285	5.208
	4 TJ - Amazonas	-0,478	863.260.794	220.213	741.489	204	3.192
	5 TJ - Piauí	-0,517	614.561.719	177.286	540.150	200	3.205
	6 TJ - Sergipe	-0,519	596.883.632	241.092	350.195	158	4.084
	7 TJ - Rondônia	-0,526	643.435.410	248.894	346.271	144	3.626
	8 TJ - Alagoas	-0,555	511.877.278	146.885	528.953	159	2.769
	9 TJ - Tocantins	-0,561	569.981.174	175.117	319.591	131	3.073
	10 TJ - Amapá	-0,653	310.338.120	76.201	99.146	77	1.696
	11 TJ - Acre	-0,658	269.872.569	64.192	119.548	69	1.867
	12 TJ - Roraima	-0,680	229.056.409	50.855	62.254	56	1.338

Fonte: CNJ – Relatório Justiça em Números 2019.

A utilização da territorialidade é outro fator que merece menção. Inclusive, o Relatório Justiça em Números 2019, (ano-base 2018) está permeado de instrumentos do campo da ciência geográfica, sendo utilizados como matéria primaz para a compreensão da capitalização de todos os segmentos de Justiça, identificações de vazios institucionais e consequente demanda reprimida.

Essa iniciativa do acolhimento de outras áreas de conhecimento arraigadas de questões populacionais, econômicas, demográficas e espaciais teve início no Relatório Justiça em Números 2014 (ano-base 2013). A inserção de séries históricas é outra inovação e grande facilitador na leitura das informações disponibilizadas.

A adoção do Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-JUS), devidamente provido de série histórica é mais um dado de grande importância para os pesquisadores dos órgãos formadores de Poder Judiciário Nacional.

Outro marco importante, contemporâneo ao aperfeiçoamento constante do Relatório Justiça em Números, faz-se presente na publicação da Resolução CNJ n. 70, de 18 de março de 2009, que versa sobre a inclusão do Planejamento Estratégico no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências.

Esse normativo, de certo modo, colaborou para a construção da personalidade cada vez mais aprimorada dos dados estatísticos do Poder Judiciário. Com as informações relatadas nos parágrafos anteriores, serão analisados, de modo mais detalhado, os Relatórios Justiça em Números ano-base 2013 e 2018.

Entretanto, o início desse segundo ciclo, datado em 2009, mostra que o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul se apresentava, no primeiro momento, classificado como tribunal de médio porte. Posto que não voltou a recuperar no decorrer dos anos.

Em breves instantes ocupou a linha limítrofe para retornar a uma classe superior. Porém existe uma tendência de que este órgão possa vir a compor a curto/médio prazo, esse universo no qual esteve momentaneamente inserido.

O Relatório Justiça em Números 2014 (ano-base 2013) carrega consigo, logo na capa de apresentação do produto, uma diferente percepção do território nacional

acerca da análise do acesso à Justiça. O recorte territorial é aplicado por um método desenvolvido pelo geógrafo Milton Santos, denominado meio técnico-científico-informacional, em que, o território é visto em constante transformação devido à evolução de técnicas e tecnologias capazes de formular um sistema de modernização por meio do desenvolvimento das ciências.

Nessa perspectiva, o território brasileiro (Figura 7), estampado na encadernação desse exemplar, mostra o Brasil subdividido em quatro grandes blocos: Região Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Concentrada (agregando as regiões político-administrativas Sul e Sudeste). A adoção da divisão geoeconômica, na qual serviu de insumo para a sustentação da criação do estado de Mato Grosso do Sul, está contemplada pela primeira vez nesse relatório.

Figura 7 – Meio Técnico-Científico-Informacional



Fonte: Anglo.

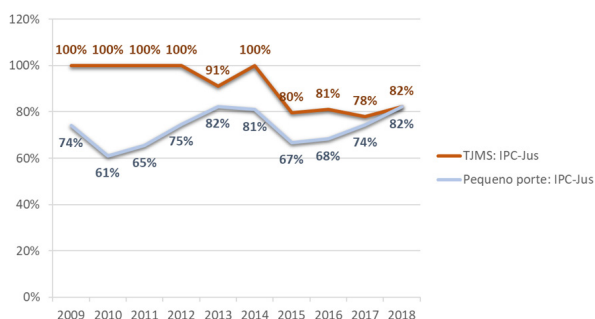
Essa nova fase do produto fortalece a importância do conhecimento regional e a sensibilidade do tempo institucional de cada tribunal, a considerar sua carga histórica de ocupação do território, bem como o caminhar econômico fundamental para a formação de uma sociedade com personalidade própria. Nesse mesmo ano-base, foi lançado o Selo Justiça em Números, incentivando os tribunais a fomentarem, entre outras frentes, a melhoria da qualidade da informação.

O Índice de Produtividade Comparada (IPC-Jus), elaborada por meio do método Análise Envoltória de Dados (DEA), gráficos de quadrante e de fronteira, oferta, por exemplo, informações sobre a produtividade e eficiência institucional. Historicamente nessa nova abordagem do Relatório Justiça

em Números, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul se destacava por ser um dos tribunais com maior produtividade e menores taxas de congestionamento, logo, mais eficiente.

Conforme a Figura 8, na série histórica 2009 a 2018 do IPC-Jus do TJMS, o montante de processos baixados ficou distante do considerado ideal apenas em 2013 (91%) e após 2015. Outro dado relevante demonstra ainda que no ano de 2013 o TJMS obteve o menor quantitativo de processos baixados (302.324) desde 2009. Verifica-se que os tribunais de pequeno porte apresentaram, em média, IPC-Jus no ano de 2018 de 82%, mesmo índice obtido pelo TJMS.

Figura 8 – Série histórica 2009 a 2018 do IPC-Jus dos tribunais de pequeno porte e do TJMS



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2019.

O IPC-Jus utiliza no cálculo da eficiência relativa dos tribunais os insumos que cada tribunal possui, despesa total, número de magistrados, número de servidores e processos em tramitação, em relação ao produto final, no caso o total de processos baixados no período. A queda no índice do TJMS entre os anos de 2014 e 2015 ocorreu principalmente devido ao fato do quantitativo de processos em tramitação no período, e pelo número de processos baixados ter aumentado em 73%, tendo o universo de processos baixados passado de 311 mil em 2014 para 321 mil em 2015, e os processos em tramitação de 435 mil para 775 mil. Já a relação da despesa total do tribunal referente aos processos baixados aumentou em 7% nesse período, enquanto a relação de magistrados e servidores diminuíram.

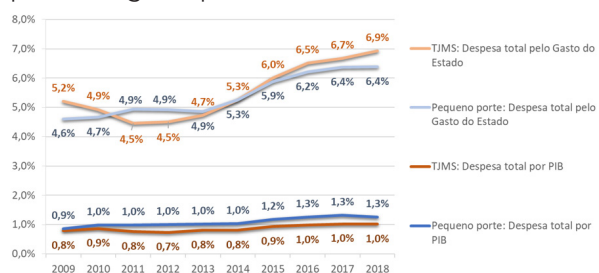
Há de se destacar que existe uma correlação negativa moderada entre a série histórica do total de processos baixados em relação à despesa total do tribunal, processos em tramitação e número servidores, com coeficientes de correlação de Pearson de, respectivamente, -66%, -48% e -50%, ou seja, houve redução no quantitativo de processos baixados apesar do aumento da despesa to-

tal do tribunal, do número de servidores e do total de processos em tramitação. Já a correlação entre o total de processos baixados e o número de magistrados foi praticamente desprezível, com coeficiente de correlação de Pearson de 27%.

A apresentação dos indicadores por tribunal, de modo bienal, a depender de coincidir com a data do início e término de uma gestão, pode, em casos específicos, dimensionar como foi o comportamento administrativo no primeiro e segundo ano. No caso do TJMS, ocorreram duas gestões no biênio 2012-2013, de modo que não nos permite aferir com segurança a melhora ou não dos indicadores mensurados, e publicados no Relatório Justiça em Números 2014 (ano-base 2013).

Entre os dados proemiais aqui desenvolvidos no primeiro cenário do Relatório Justiça em Números (2003 a 2008) observa-se que a despesa do TJMS em 2013 correspondia a 1% do PIB Estadual. Ao retratar a evolução de 2009 a 2018 (Figura 9), embora a despesa da Justiça estadual tenha ocorrência de leves alterações, o indicador em relação ao PIB segue em ritmo praticamente constante, mantendo o índice 1% nos três últimos anos. Por seu turno, o aporte aplicado na despesa com pessoal correspondeu a 80,5%, sendo inferior aos três anos analisados (2004, 2005 e 2008). A despesa da Justiça estadual *versus* despesa pública passou de 4,5% em 2010 para 6,9% em 2018, tendência semelhante à apresentada pelos demais tribunais de pequeno porte.

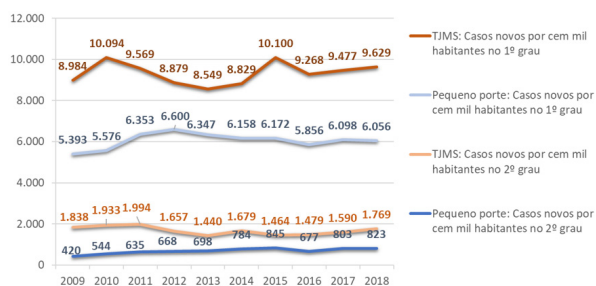
Figura 9 – Série histórica 2009 a 2018 da despesa total dos tribunais de pequeno porte e do TJMS por PIB e gasto público



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2019.

Em relação aos casos novos por cem mil habitantes (Figura 10), observa-se uma oscilação na série histórica de 2009 a 2018 entre 8 e 10 mil casos no 1º Grau e entre 1.400 e 2.000 no 2º Grau. Os valores apresentados pelo TJMS foram superiores aos dos demais tribunais de pequeno porte durante todo o período analisado.

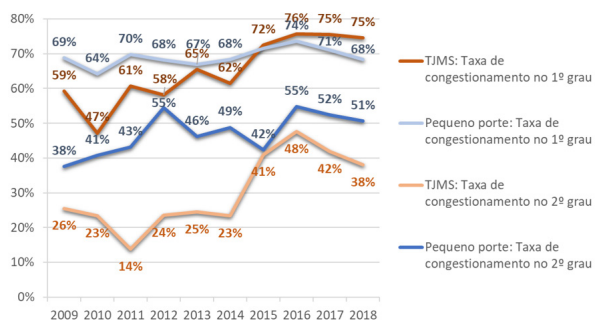
Figura 10 – Série histórica 2009 a 2018 dos casos novos por cem mil habitantes no 1º e 2º grau dos tribunais de pequeno porte e do TJMS



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2019.

Em relação à taxa de congestionamento, o 1º Grau do TJMS passou de uma taxa de 47% no ano de 2010 para 75% em 2018, enquanto do 2º Grau passou de 14% em 2011 para 48% em 2016 e reduziu para 38% em 2018. Não obstante, ao cotejar com os demais tribunais de pequeno porte, o TJMS apresenta maior congestionamento na 1ª instância e menor na 2ª.

Figura 11 – Série histórica 2009 a 2018 da taxa de congestionamento no 1º e 2º grau dos tribunais de pequeno porte e do TJMS



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Justiça em Números 2019.

No tocante aos dados de conhecimento comum compreendidos no biênio 2012-2013, destaca-se o incremento de 25,4% do valor aplicado na área de informática, aumento de 8,9% dos servidores na área judiciária e redução de 19,6% de servidores nos Juizados Especiais.

Cinco anos depois, a última publicação do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018), o ambiente surge repaginado, com a constante tendência a aprimorar suas análises com maior entendimento das áreas de conhecimento utilizadas. O quantitativo de municípios-sede em relação às unidades judiciárias mostra a configuração da territorialidade e o que existe de estrutura disponibilizada para o cidadão.

O contingente populacional e a sua relação com a sua residência em municípios sede de comarca é outro indicativo de que a ocupação do território e sua distribuição

espacial na área jurisdicional do tribunal é um elemento a ser considerado em análises mais minuciosas. De acordo com o do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018) no estado do Mato Grosso do Sul, esse universo é de 92,7%, superior à média nacional (90,3%).

A dialética entre o meio técnico-científico-informacional e os indicadores apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça, é, mais uma vez, exemplificada com o índice de casos novos eletrônicos. Nessa conjuntura, o Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul atinge percentual máximo no 1º e 2º grau. Por sua vez, a taxa de congestionamento no 1º grau (75%) é a segunda mais alta entre os tribunais de pequeno porte. Entretanto no 2º grau é a terceira menor.

Dando prosseguimento aos dados publicados, o TJMS ocupa o primeiro lugar (50,4%), entre os tribunais de mesmo porte, no que tange ao percentual de casos pendentes de execução em relação ao estoque total de processos. A considerar toda a Justiça Estadual, esse colendo tribunal está em 5º lugar.

Sob o prisma do total de execuções fiscais pendentes, também está classificado (2º lugar – pequeno porte) entre os mais inconclusos. Na parte conciliatória, o TJMS (22,5%) apresenta o maior índice de toda a justiça estadual, com sentenças homologatórias de acordo *versus* o total de sentenças e decisões terminativas proferidas.

Chama atenção o distanciamento do Índice de Produtividade Comparada publicado em 2019 (82%) em relação ao período de 2009 a 2014. Na mesma tendência o TJMS se encontra em lugar secundário, ocupando a 5ª posição entre os doze tribunais formadores do grupo de pequeno porte.

Por fim, em escala decenal, a considerar os dados disponibilizados no Painel Justiça em Números, inserindo todo o período do cenário em análise (2009-2018), a despesa total pela segunda vez apresenta, embora quase despercebida, curva descendente. Em relação à força de trabalho disponível, desde 2014 o contingente é superior a 5.000 indivíduos.

#### 4 Considerações Finais

O aprimoramento da gestão administrativa e financeira de uma instituição necessita de uma seara consistente de indicadores formulados por uma metodologia

de trabalho capaz de assegurar a validade da informação, para assim, ser possível propor sugestões para os problemas identificados. A perenidade do Relatório Justiça em Números e todo o seu caminhar para a sua atual profusão de indicadores permite a melhoria da prestação jurisdicional e aproximação do aparato judiciário com o cidadão.

Em territórios em incessante dinamismo, caso do Estado do Mato Grosso do Sul essa investigação publicada pelo Conselho Nacional de Justiça torna-se um instrumento altamente considerável no que diz respeito à redução dos gargalos existentes e identificação dos pontos a serem aperfeiçoados.

A carga histórica institucional e territorial conversam constantemente, promovendo um enlace cada vez mais íntimo. Por ser um estado novo, provido de uma justiça estadual criada há poucas décadas, ocupando um território, que até após o surgimento de Brasília era praticamente intocado, inexistia qualquer tipo de investimento relevante oriundo do passado que pudesse, de certo modo, causar resistência à inserção do chamado novo.

Essa peculiaridade é vista como um ponto positivo, pois assim as mudanças ocorrem de modo mais célere, sem imposições do meio natural, e as inovações passam a se tornar um agente colaborador essencial no dinamismo do território. Apesar disso, verifica-se que, nesse cenário específico, o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul não apresenta vantagens em termos de desempenho e eficiência em relação aos tribunais de pequeno porte.

### Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 14 de outubro de 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004**. Brasília, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc45.htm). Acesso em: 11 ago. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2004 (ano-base 2003)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Rela-**

**tório Justiça em Números 2005 (ano-base 2004)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2006 (ano-base 2005)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2007 (ano-base 2006)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 16 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2008 (ano-base 2007)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 16 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2009 (ano-base 2008)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 16 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2010 (ano-base 2009)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 16 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2013 (ano-base 2012)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 16 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2014 (ano-base 2013)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2015 (ano-base 2014)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2018)**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 17 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 15, de 20 de abril de 2006**. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/210>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 70, de 18 de março de 2009.** Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=118>. Acesso em: 15 out. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 76, de 12 de maio de 2009.** Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/110>. Acesso em: 15 out. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Sinopse do censo demográfico de 2010.** Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse>. Acesso em: 12 out. 2019.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2005.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem.** 5. ed., 3 reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI.** 17ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Histórico.** Disponível em: <https://www.tjmt.jus.br/Institucional/C/12059/#.Xbn5NOhKiUk>. Acesso em: 21 out. 2019.

#### **Ganem Amiden Neto**

Doutorando em Gestão Territorial - Universidade de Brasília - UnB, Mestre em Gestão Territorial - UnB. Especialista em Sociologia - Universidade Gama Filho. Em 2017 foi um dos Vice-Presidentes Regionais da América Latina da International Association for Court Administration – IACA/EUA.

#### **Igor Tadeu Silva Viana Stemler**

Mestre em Computação Aplicada na área de Ciência dos Dados e graduado em estatística pela UnB.



## AMON: Controle de acesso do jurisdicionado no TJDFDT a partir de técnicas de reconhecimento facial

Jairo Simão Santana Melo

Thiago Arruda Neves

Celso oliveira Neto

Resumo: O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), por meio de suas áreas técnicas, está buscando a constante modernização dos seus sistemas, processos e atividades. Um dos meios para alcançar esse objetivo tem sido o estudo e desenvolvimento de sistemas de automação e inteligência artificial. Um exemplo dessas iniciativas é o projeto Ámon. O Ámon surgiu de uma parceria do Serviço de Ciência de Dados (SERCID) com a Assessoria de Segurança Institucional (ASI) do TJDFT. A demanda da ASI possuía como objetivo a implementação de um sistema de reconhecimento facial, a partir de fotografias, para trazer mais segurança ao jurisdicionado no TJDFT. O sistema a ser desenvolvido deveria integrar-se integrado ao SidenWeb, software do Tribunal que gerencia o controle integrado de acesso às suas dependências. O sistema Ámon encontra-se operacional desde junho de 2020, nas portarias do TJDFT (Fórum Desembargador Milton Sebastião Barbosa). A checagem de segurança dos visitantes do Tribunal foi enriquecida com esse sistema. Agora, além da verificação a partir de metadados, como CPF, é possível realizar uma conferência de cada pessoa a partir do reconhecimento facial, trazendo maior controle sobre quem entra na Casa. Com isso, buscamos trazer mais segurança aos jurisdicionados no TJDFT, mantendo um controle maior sobre quem transita em suas dependências.

Palavras-chave: Reconhecimento facial. Inteligência Artificial. Aprendizagem de máquina. Segurança.

Abstract: The Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), through its technical areas, is seeking constant modernization of its systems, processes and activities. One of the means to achieve this goal has been the study and development of automation and artificial intelligence systems. An example of these initiatives is the Amon project. Amon arose from a partnership between the Serviço de Ciência de Dados (SERCID) and the Assessoria de Segurança Institucional (ASI) of TJDFT. ASIS's demand aimed to implement a facial recognition system, based on photographs, to bring more security to the TJDFT jurisdiction. The system to be developed should be integrated with SidenWeb, Court's software that manages the integrated access control to its facilities. The Amon system has been operational since June 2020, at TJDFT's ordinances (Desembargador Milton Sebastião Barbosa Forum). The security check of the Court's visitors was enriched with Amon. Now, in addition to verification using metadata, such as CPF, it is possible to check each person based on facial recognition, bringing greater control over who enters the Court. With that, we seek to bring more security to the jurisdictions in the TJDFT, maintaining greater control over who transits on its premises.

Keywords: Facial recognition. Artificial Intelligence. Machine learning. Security.

### 1 Introdução

Vivemos em uma era em que os avanços tecnológicos têm ocorrido mais rápido do que nunca. Com um ritmo constante de atualizações, diversas tecnologias se popularizaram e foram integradas à rotina das pessoas, como a inteligência artificial e os sistemas em nuvem. Apesar de serem bastante utilizadas, ainda é comum ter dúvidas sobre conceitos relacionados ao *Big Data* e às aplicações de *machine learning* e até mesmo sobre como funciona o reconhecimento facial (IMPACTA, 2020).

O reconhecimento facial não é mais uma tecnologia vista apenas em filmes de ficção científica. Atualmente, dispositivos e sistemas de segurança contam com esse recurso, que promete facilitar rotinas em diversos cenários. Essa tecnologia é uma maneira de identificar rostos humanos em imagens por meio de técnicas digitais. É um recurso baseado em sistemas de Inteligência Artificial que são responsáveis pelo cruzamento de dados e detecção de padrões para garantir que o rosto detectado é de determinada pessoa.

O processamento de imagens da face existe há alguns anos, mas somente agora começou a ganhar espaço e a ser implementada em bancos e outros serviços que demandem reforço na segurança ou, simplesmente, busquem facilitar o acesso do usuário. Hoje, já usamos a biometria para a identificação das pessoas pelas suas digitais, seja para desbloquear o celular, fazer operações bancárias, entrar no país, seja para votar nas eleições. O reconhecimento facial também é baseado em uma técnica biométrica em que os *softwares* "codificam" nosso rosto.

Para fazer esse mapeamento, os sistemas utilizam as características do rosto de uma pessoa, como o tamanho do queixo e a distância entre os olhos. Elas são chamadas de pontos nodais (a face humana possui cerca de 80 pontos). A extração de cada ponto vai formando a assinatura facial e é armazenada em um banco de dados. Ao fim do processo, é necessário comparar as características extraídas com as do banco para encontrar o dono do rosto. Alguns *smartphones* já utilizam a tecnologia para

que o aparelho seja desbloqueado somente pelo proprietário. Segundo pesquisa do *Counterpoint Research*, até 2020, 64% de todos os celulares vão contar com a inovação (RUNRUN, 2020).

Como se trata de uma tecnologia nova, as leis ainda não foram adaptadas para ela. No Brasil, já foi aprovada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que entrou em vigor em agosto de 2020; o artigo 4º, no entanto, exclui o tratamento de dados para fins de segurança pública (OLHAR DIGITAL, 2019).

A preocupação dos especialistas é que os dados não sejam usados apenas para essa finalidade — como o que acontece hoje na China para a definição do crédito social. E a polêmica aumentou com a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) por medida provisória. Isso porque, além de tornar o poder fiscalizatório sobre o tratamento de dados pelo Estado mais flexível, ela permite o compartilhamento de informações públicas com empresas desde que haja supervisão de uma autoridade (OLHAR DIGITAL, 2019).

O Brasil tem 37 iniciativas em cidades adotando, de alguma maneira, tecnologias de reconhecimento facial. Mais da metade, 19, foram lançadas no período de 2018 a 2019. Essas soluções, em geral, são empregadas nas áreas de segurança pública, transporte e controle de fronteiras (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

Juntamente com a disseminação desse recurso, vem também a preocupação das autoridades. O levantamento identificou dois projetos de lei no Congresso Nacional e 21 em assembleias legislativas sobre o tema, sendo oito no Rio de Janeiro e dois em São Paulo. “O reconhecimento facial é colocado como uma espécie de bala de prata para segurança pública”, observou a pesquisadora Marie Hurel (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

O Projeto de Lei n. 9.736, de 2018, do Deputado Júlio Lopes (PP/RS), por exemplo, obriga o reconhecimento facial em presídios. O PL n. 11.140, de 2018, do líder do PSL, Delegado Waldir (GO), vai além e determina registros não somente aos detidos, mas também a funcionários e até mesmo advogados que ingressam na unidades de interseção (AGÊNCIA BRASIL, 2019).

O TJDF tem atuação em 19 circunscrições em todo o Distrito Federal com movimentação diária de milhares de pessoas

em seus cartórios, fóruns e secretarias. Em cada portaria das unidades do tribunal existe uma estrutura de controle de acesso físico composto de *scanners*, portas giratórias, segurança e atendentes contratadas e servidores responsáveis pelo acesso. Todo acesso é registrado por um sistema de cadastro denominado Siden, em que são registrados os dados do jurisdicionado que adentra as dependências do órgão. Durante esse cadastro no sistema são solicitadas algumas documentações de identificação, tais como RG, CPF ou habilitação, assim como o destino desejado dentro do fórum.

Em 2019, passou-se a exigir uma foto tirada pelos equipamentos do TJDF e armazenadas em ambiente seguro dentro do Siden, possibilitando que futuramente algum mecanismo de processamento de imagens pudesse auxiliar e contribuir com a segurança interna do tribunal.

## 2 Estado da arte

a biometria é uma técnica utilizada na identificação de indivíduos a partir do uso de características mensuráveis, como medidas fisiológicas ou comportamentais, que permitem diferenciar de forma confiável um indivíduo dos demais (GUIMARÃES, 2015).

Segundo Santos (2007), a biometria é um conceito associado ao uso eficiente de técnicas de identificação, sendo utilizada há muito tempo pelos povos egípcios no tratamento de extração de características de um indivíduo, com base no uso de métodos e técnicas primordiais relacionadas à existência de marcas de cicatrizes e até mesmo de aparências pessoais para auxiliar no processo de identificação.

Nos sistemas atuais, inicialmente é aplicado à captura de um sinal digital ou analógico das características de uma pessoa. Posteriormente, a atividade responsável pelo processamento e classificação dos padrões é aplicada. Por último, é o processo de decisão que retorna o resultado com muita precisão, e, na maioria dos casos, acontece em tempo real (INTERNATIONAL BIOMETRIC GROUP, 2014 *apud* BOECHAT, 2008). A precisão biométrica é entendida como o maior objetivo e o maior desafio da biometria, sendo necessária a aplicação de vários testes sem amostras heterogêneas de análise e validação do sistema biométrico. A precisão biométrica é medida por situações nas quais sua aplicação alcance resultados satisfatórios, proporcionando casos sem fal-

sos negativos, quando a aplicação não reconhece o indivíduo mesmo este estando devidamente cadastrado na base de dados do sistema, e sem falsos positivos, quando o sistema reconhece um indivíduo como sendo outro (GUIMARÃES, 2015).

A maioria dos sistemas biométricos também possui vários fatores externos ao sistema que podem atrapalhar a sua utilização, como a iluminação, no caso de utilização de imagens, ou da qualidade da digital, que é a característica mais estudada e difundida e, em alguns casos, até considerada sinônimo de biometria (TEIXEIRA, 2011).

Os sistemas biométricos se dividem em dois grandes grupos: 1) os invasivos, que necessitam da colaboração do sujeito para a sua identificação; e 2) os não invasivos, que podem ser utilizados até mesmo sem o conhecimento do identificado. Entre os métodos invasivos, encontram-se os mais conhecidos de biometria, como a biometria pela digital, pela face, pela íris, pela assinatura, entre outros. No que se refere aos métodos invasivos, há métodos biométricos que possuem grande distinguibilidade, ou seja, métodos que conseguem diferenciar dois indivíduos, identificando-os corretamente. Tais métodos desempenham com eficiência o objetivo comum da biometria, que é a identificação de um indivíduo (TEIXEIRA, 2011). Devido a essa característica, eles costumam ser muito utilizados para a identificação, como, por exemplo, na criação de documentos ou cadastro de funcionários. Porém, esses métodos necessitam da colaboração do sujeito que está a ser identificado, o que nem sempre é o caso.

O reconhecimento facial é uma área da visão computacional que se apresenta em constante evolução, tornando-se um importante referencial para o desenvolvimento de aplicações na área de segurança e gestão administrativa. Na área de segurança, mais precisamente na área de segurança pública, o reconhecimento facial é utilizado como ferramenta de apoio na identificação de suspeitos que já praticaram algum tipo de ato ilícito, ou que possuem ficha policial, cujas características da face se encontram armazenadas em uma base de imagens da polícia. O reconhecimento facial é também utilizado por empresas no controle de acesso a lugares restritos (PRODOSSIMO; CHIDAMBARAM; LOPES, 2011).

Em 2012, o TJDFDT implantou um projeto estratégico que utilizava os modernos recursos da biometria para fazer o reconhe-

cimento, de forma precisa, da imagem de pessoas. Instalado inicialmente na Vara de Execução das Penas e Medidas Alternativas – Vepema, o Projeto de Controle Biométrico para Benefícios de Penas (Probio) é pioneiro no Judiciário e tinha como objetivo conferir maior segurança e agilidade à identificação de apenados que precisam comparecer bimestralmente em Juízo. Em 2019, o TJDFDT instituiu o projeto Ámon, a fim de iniciar os estudos de técnicas de reconhecimento facial, contribuindo com a segurança e modernização do tribunal.

### 3 Sistema Ámon

Nesta seção, descrevemos em mais detalhes o sistema Ámon. Na primeira parte, há uma breve explanação sobre a motivação em construí-lo. Em seguida, detalhamos o funcionamento e as particularidades, dando destaque também à integração com o sistema SidenWeb, sistema de controle de acesso do TJDFDT.

#### 3.1 Motivação

Partindo de uma visão ampla, o TJDFDT, por meio de suas áreas técnicas, tem buscado o estudo e desenvolvimento de projetos de automação e inteligência artificial para cada vez mais modernizar os processos da Casa.

Um exemplo dessas iniciativas é o sistema Hórus (MELO; NEVES; CAVALCANTE, 2019), desenvolvido pelo Serviço de Ciência de Dados (SERCID). O Hórus auxilia nas atividades de identificação, classificação, correção, assinatura, carga e registro de novos processos da Vara de Execução Fiscal do DF, que passam a tramitar de modo digital. Tudo isso de forma automatizada

O Ámon surgiu de uma parceria do SERCID com a Assessoria de Segurança Institucional (ASI) do TJDFDT. A demanda da ASI possuía como objetivo a implementação de um sistema de reconhecimento facial, a partir de fotografias, para trazer mais segurança ao TJDFDT. O sistema a ser desenvolvido deveria integrar-se ao SidenWeb (<https://sidenweb.tjdft.jus.br/>), software do Tribunal que gerencia o controle integrado de acesso às suas dependências.

Nas próximas seções, serão detalhadas as características do Ámon, assim como seu modo de funcionamento. Também será descrito de que forma ocorre a integração com o SidenWeb.

### 3.2 Características e funcionamento

Uma das principais características do sistema Ámon é ter sido desenvolvido sem nenhum custo para o Tribunal de Justiça do DF. Foi utilizada para sua construção a linguagem de programação *Python* (PYTHON, 2020), assim como várias de suas bibliotecas (módulos) de apoio, sendo a principal a biblioteca *face recognition* (FACE RECOGNITION LIBRARY, 2020).

O *Python* é uma linguagem de programação de alto nível, multiparadigma, que possui um modelo de desenvolvimento aberto, comunitário, gerenciado pela *Python Software Foundation* (*Python Software Foundation*, 2020), uma organização sem fins lucrativos, cuja missão é “promover, proteger e evoluir a linguagem de programação *Python*, suportar e facilitar o crescimento de uma comunidade de programadores *Python* diversificada e internacional.”<sup>1</sup>.

Outra característica importante do Ámon é ser um sistema *RESTful*, ou seja, que segue os princípios da arquitetura REST (*Representational State Transfer*) (COSTA; PIRES; DELICATO; MERSON, 2014) (FENG; SHEN; FAN, 2009) (FIELDING, 2000). O REST é um estilo de arquitetura da web que define regras e restrições para sua utilização como serviço independente.

O Ámon fornece interfaces bem definidas para que outras aplicações possam se comunicar com ele, utilizando seus serviços, ou seja, fornece interoperabilidade entre sistemas na internet, a partir de métodos do protocolo HTTP (*Hypertext Transfer Protocol*) (BERNERS-LEE *et al*, 1996). No caso do Ámon, seus serviços são acessados pelos métodos *Get* (reconhecimento) e *Post* (vetorização). Esses serviços serão detalhados mais adiante.

O que vale adiantar neste momento são as restrições do serviço de reconhecimento facial. O Ámon aceita que seja enviada apenas uma foto por vez para que seja reconhecida, e esse arquivo da foto deve ter um tamanho de no máximo 2 megabytes.

#### 3.2.1 Representação das fotos

De forma bem resumida e objetiva, a principal funcionalidade do Ámon é tentar reconhecer facialmente uma pessoa a partir de uma foto. Vamos detalhar de que forma isso acontece.

Primeiramente, para que possa haver uma tentativa de reconhecimento facial a partir de uma foto de entrada, é necessário que existam outras fotos para serem buscadas e comparadas. A comparação entre fotografias não ocorre com as imagens em si, mas sim com representações numéricas destas. Portanto, uma premissa básica do reconhecimento facial no Ámon é que as fotos sejam traduzidas para uma representação numérica.

Essa representação numérica é uma codificação das características da face de uma pessoa, como, por exemplo a distância entre as orelhas, entre os olhos, a distância do queixo até a ponta do nariz, etc.

Não são as fotos completas que são traduzidas, mas sim as faces localizadas nessas fotos. A ordem para que as fotos estejam prontas para serem utilizadas pelo Ámon está ilustrada na Figura 1. O Ámon trabalha internamente com as representações numéricas.

Figura 1 – Fluxo ilustrativo de transformação de imagem do Ámon



Fonte: elaborada pelos autores.

Nesse ponto, trabalhamos com o módulo *face recognition* do *Python*. Num primeiro momento utilizamos um de seus métodos, o qual nos retorna a localização da face humana em uma imagem. Na sequência, interagimos com outro método da biblioteca, que recebe uma imagem e a localização da face e nos retorna um vetor numérico representativo da face de 128 dimensões. Esse vetor é chamado de *encoding* da face, e o processo completo nós chamamos de vetorização da imagem.

Como informamos anteriormente, devem existir outras fotos para comparação e reconhecimento de uma imagem de entrada. O processo de vetorização da imagem finaliza com o armazenamento do *encoding* em um arquivo central. Esse arquivo central é a base de fotos do Ámon, composta por representações numéricas (vetores) de faces.

#### 3.2.2 Parâmetros de configuração

Antes de descrevermos a lógica dos serviços do Ámon, vamos abordar nesta seção quais parâmetros são necessários para configuração do sistema. Tais parâmetros

<sup>1</sup> Traduzido livremente de: <https://www.python.org/psf/>. Acesso em: 7 ago. 2020.

possuem influência na maneira como o reconhecimento facial é executado.

O primeiro parâmetro é a forma como as faces devem ser localizadas numa foto, e é necessário ser informado no método correspondente da biblioteca *face recognition*. Esse método recebe como entrada uma imagem e o modo de detecção de faces. São dois os possíveis modos: HOG (*Histogram of Oriented Gradients*/Histograma de Gradientes Orientados) (DALAL; TRIGGS, 2005) (EBRAHIMZADEH; JAMPOUR, 2014) (NEWELL; GRIFFIN, 2011) (RYBSKI; HUBER; MORRIS; HOFFMAN, 2010) ou CNN (*Convolutional Neural Network*/Rede Neural Convolutacional) (FARFADE; SABERIAN.; LI, 2015) (GUO; WANG; YAN; ZHENG; LI, 2020) (LI *et al.*, 2015) (MATSUGU; MORI; MITARI; KANE-DA, 2003) (RANJAN; SANKARANARAYANAN, 2017). O valor desse parâmetro é configurado na aplicação.

O modelo HOG é um descritor de características, ou seja, simplifica uma imagem extraindo dela informações úteis para uma aplicação. É utilizado em processamento de imagens para detecção de objetos. Na nossa realidade, o HOG, portanto, é utilizado para detectar faces em uma foto.

O modelo CNN é uma classe de rede neural que vem sendo aplicada de forma bem sucedida na análise e processamento de imagens. Enquanto o HOG possui uma boa *performance* para detecção de faces frontais em fotos, o CNN é capaz de localizar faces em ângulos variados.

A grande diferença entre os dois modelos, para o sistema Ámon, é a seguinte:

- HOG: Menos preciso, mais limitado, mais rápido;
- CNN: Mais preciso, mais robusto, mais lento.

O segundo e último parâmetro necessário para o funcionamento do Ámon é a tolerância do reconhecimento facial ou acurácia desejada. A utilização desse parâmetro será melhor compreendida na próxima seção.

Esse parâmetro é um número entre 0 e 1 (inclusive), o qual é configurado na aplicação e utilizado por padrão nos processos de reconhecimento. Porém, há também a possibilidade de o usuário informar esse valor pontualmente para uma busca facial específica. Caso o usuário opte por informar esse valor, este terá preferência na execu-

ção, ou seja, será utilizado no procedimento de reconhecimento facial em vez do valor configurado na aplicação.

### 3.2.3 Lógica do reconhecimento facial

Nesta seção explicaremos como funciona o reconhecimento facial no Ámon. Revisando o que comentamos anteriormente, os serviços do Ámon são fornecidos por meio de métodos HTTP. O reconhecimento facial é acessado a partir do método *Get*. Esse serviço recebe um parâmetro obrigatório (uma foto) e um parâmetro opcional (valor da acurácia). A foto deve possuir no máximo 2MB, e deve ser enviada uma foto por requisição.

O serviço de reconhecimento facial do Ámon inicia com essas checagens (quantidade de fotos e tamanho do arquivo). Após isso, é validada a qualidade da foto enviada. O Ámon retorna um erro para o usuário se:

- O arquivo da foto estiver corrompido;
- Não for possível detectar uma face na foto:
  - qualidade baixa da imagem;
  - foto sem pessoa;
  - face em um ângulo/posição de difícil detecção, etc.

Caso nesse ponto nenhum erro seja retornado, a foto é considerada válida, sendo portanto possível detectar uma face. Com a face detectada, é gerada a sua representação numérica. É com essa representação que a busca na base de fotos é realizada.

Utilizando novamente a biblioteca *face recognition* do *Python*, conseguimos calcular a distância entre as faces, ou seja, a distância entre os vetores de *encoding*. Esse método de distância recebe dois parâmetros: a representação numérica de uma face (nossa imagem de entrada) e um conjunto de vetores numéricos para busca e comparação (nossa base de fotos).

O retorno desse método é um conjunto de números, que são as distâncias da nossa imagem de entrada para cada imagem da base de dados. O valor da distância é um número entre 0 e 1, inclusive. Quanto menor esse valor mais similar uma face é de outra. Portanto, de todas as distâncias retornadas, interessa-nos recuperar a menor distância.

Recuperar a menor distância significa recuperar a face da base de dados mais similar à nossa face de entrada. Isso não significa (ainda) que o reconhecimento facial retornou uma pessoa. Nesse momento o

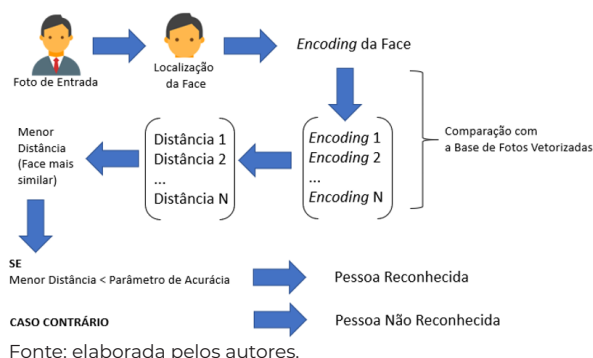
Ámon realiza uma comparação, a da menor distância recuperada com o parâmetro de acurácia (seja o da aplicação, seja o informado pelo usuário).

Caso o valor recuperado da menor distância seja menor ou igual ao parâmetro de acurácia, consideramos que o reconhecimento facial encontrou uma pessoa para a imagem fornecida como entrada. Caso contrário, informamos que o reconhecimento facial não encontrou ninguém para a foto fornecida.

Assim, podemos notar a importância do parâmetro de tolerância. Baseado em experimentos, podemos definir um valor padrão de calibragem e confiabilidade do Ámon (mais detalhes na seção de resultados). Um valor de distância sempre é retornado na comparação da foto com a base, porém nosso parâmetro de tolerância certifica-se de que a foto localizada é ou não uma ocorrência verdadeira de reconhecimento facial.

Por exemplo, se ao enviarmos uma foto para reconhecimento, a face que mais se aproxima da nossa tem uma distância de 0.45, essa distância ainda é razoavelmente longe de 0, portanto há uma grande chance de que nossa foto não foi reconhecida na base. Ao compararmos essa distância com nosso parâmetro, digamos, de 0.35, o Ámon informa ao usuário que a sua imagem não foi reconhecida. O processo de reconhecimento facial está ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Fluxo do Reconhecimento Facial do Ámon



### 3.2.4 Serviço de vetorização

além do reconhecimento facial, o Ámon disponibiliza outro serviço, acessado a partir do método *Post*. É o serviço de vetorização de imagens. Deve ser enviada uma imagem por requisição.

Assim como o serviço de reconhecimento facial, a vetorização também afere a qualidade da foto, ou seja, se o arquivo estiver corrompido ou não for possível detectar uma face na foto, é retornada uma mensagem de erro ao usuário.

O procedimento segue o mesmo raciocínio da preparação da foto para o reconhecimento facial. Utilizando a biblioteca *face recognition*, a face é localizada na foto, e então é gerada uma representação numérica.

A grande diferença é o objetivo final.

Após a geração do *encoding* da imagem, este é armazenado no nosso arquivo central de fotos, ou seja, é realizado um incremento da base. Isso é muito importante para aumentar a qualidade e precisão do Ámon, pois com o passar do tempo a base de fotos está sendo enriquecida com mais imagens.

Temos então os seguintes cenários a partir do serviço de vetorização:

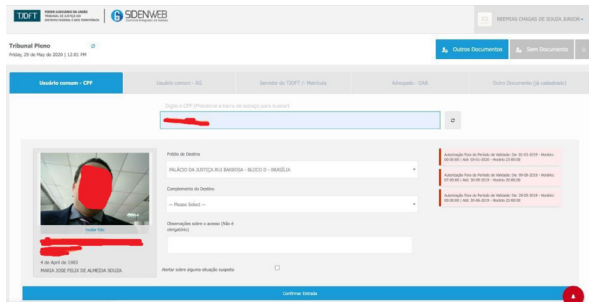
- 1) Mais fotos de pessoas diferentes, o que aumenta o universo de pessoas que podem ser reconhecidas pelo Ámon;
- 2) Mais fotos diferentes da mesma pessoa, o que aumenta a chance de essa pessoa ser reconhecida pelo Ámon, pois a similaridade de uma foto dela qualquer será calculada com diversas candidatas, possivelmente em diferentes ângulos.

### 3.2.5 Integração com o sidenweb

O Ámon foi desenvolvido pelo Serviço de Ciência de Dados do TJDF, numa parceria com a Assessoria de Segurança Institucional. Essa demanda tinha como objetivo principal trazer mais segurança à integridade física dos membros do TJDF.

Desde junho de 2020 o Ámon está em operação no Tribunal de Justiça do DF (<https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/junho/tjdft-aprimora-seguranca-com-implantacao-de-sistema-de-reconhecimento-facial-para-controle-de-acesso-de-visitantes>). O sistema está funcionando de forma integrada com o SidenWeb, software da segurança do Tribunal que gerencia o controle integrado de acesso às suas dependências. A tela de informações de visitante do SidenWeb está ilustrada na Figura 3.

Figura 3 – Tela de informações de visitante do SidenWeb



Fonte: elaborada pelos autores.

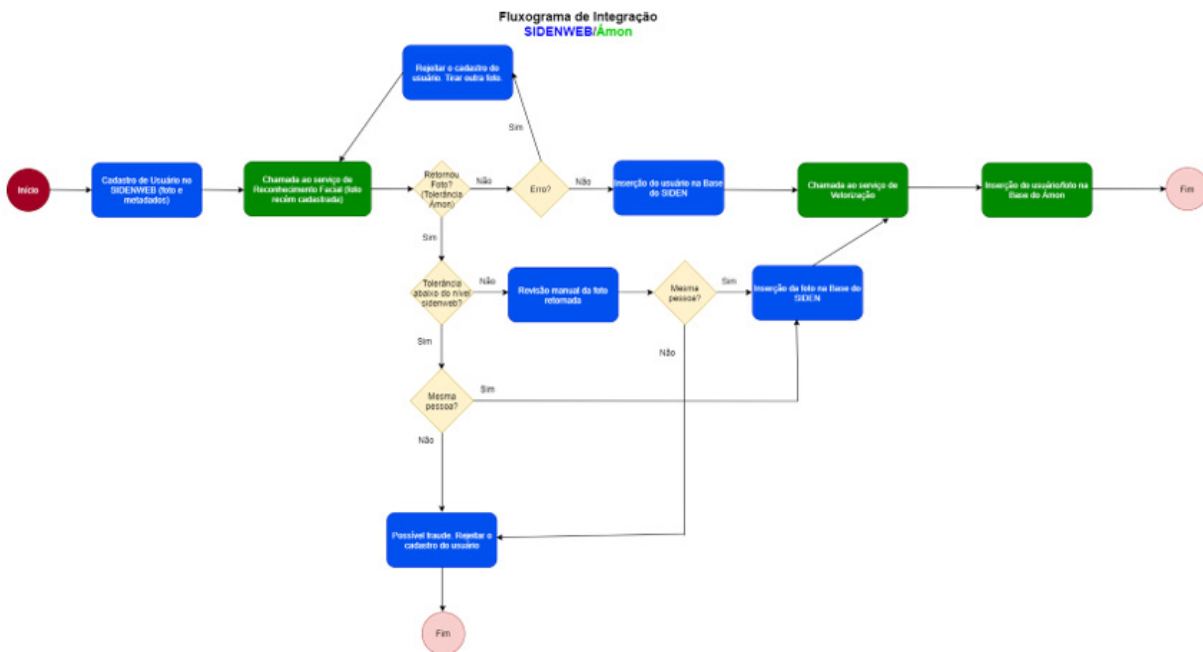
O SidenWeb funciona nas portarias do Tribunal. Quando uma pessoa chega às dependências do TJDF, ela se identifica na portaria com sua documentação e informa seus dados, como nome e CPF, para a criação

de um novo cadastro, caso ainda não a possua. A pessoa também é solicitada a tirar uma foto.

A cada nova visita da pessoa ao Tribunal, a sua foto deve ser atualizada. O histórico das fotos é mantido numa base de dados própria do SidenWeb. A sua documentação sempre é conferida com o cadastro existente. Portanto, para conferência e detecção de possíveis fraudes, o SidenWeb baseia-se nos metadados da pessoa, como o CPF ou número da identidade. Por exemplo, uma fraude é apontada caso alguém apresente um documento pertencente a outra pessoa.

A integração do Ámon com o SidenWeb funciona conforme ilustrado na Figura 4.

Figura 4 – Fluxograma de integração SidenWeb/Ámon



Fonte: elaborada pelos autores.

A integração funciona da seguinte forma: quando a foto de uma pessoa é tirada na portaria, será realizado o seu reconhecimento facial, e sua foto será vetorizada e adicionada na base de fotos do Ámon.

Para o reconhecimento positivo ou não, são utilizadas duas medidas de acurácia. A primeira é o parâmetro que já discutimos, definido no próprio sistema Ámon. A medida de similaridade/distância entre as fotos deve estar abaixo desse parâmetro para ser considerado um possível reconhecimento positivo.

Como estratégia da integração, há outra medida de tolerância definida no SidenWeb, com valor abaixo da que está de-

finida no Ámon. Podemos entender que a primeira medida, do Ámon, funciona como uma triagem, e a segunda medida, do SidenWeb, confirma a veracidade do reconhecimento facial, para dar mais segurança ao resultado.

Caso a menor medida de similaridade entre a foto de uma pessoa e a base de fotos esteja abaixo das duas métricas, é considerado automaticamente que há um reconhecimento positivo. Caso essa menor medida esteja acima da acurácia do SidenWeb, esse reconhecimento é separado para uma confirmação manual.

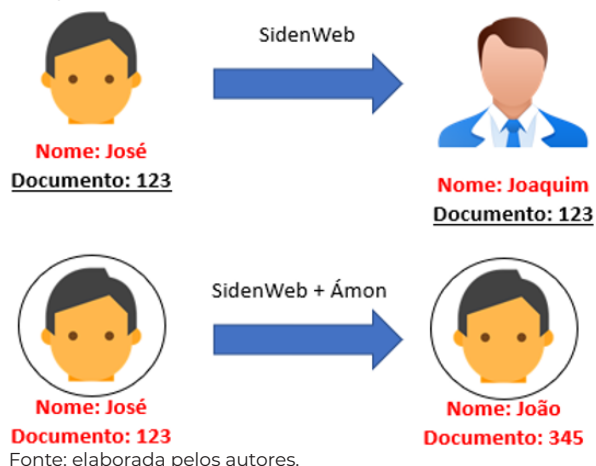
Em ambos os casos, caso se trate da mesma pessoa, a foto é adicionada tanto na

base do SidenWeb como vetorizada na base do Ámon. Caso não se trate da mesma pessoa, há um possível indício de fraude detectado. Com isso, temos como detectar fraudes além da conferência dos dados de uma pessoa.

Com o SidenWeb, a partir de dados documentais, tentava-se conferir se aqueles dados realmente eram daquela pessoa a partir de uma conferência na base de dados do sistema. Com o Ámon integrado, é possível detectar problemas a partir da foto da pessoa. Se a foto reconhecida do sistema juntamente com os registros recuperados exibirem dados de documentos diferentes dos apresentados, temos um indício de fraude, ou seja, aquela mesma pessoa já visitou o Tribunal antes portando documentos diferentes.

O resumo das detecções de fraudes discutidas aqui encontra-se ilustrado na Figura 5.

Figura 5 – Detecção de Fraudes no SidenWeb e Ámon



Fonte: elaborada pelos autores.

4 resultados

Nesta seção, ilustraremos os resultados alcançados com a operacionalização do Ámon no TJDF. É importante destacar que todo o processo de desenvolvimento e testes da ferramenta foi conduzido pelos autores. Os dados e estatísticas apresentados nesta seção são oriundos desses experimentos.

O sistema Ámon encontra-se operacional desde junho de 2020, nas portarias do TJDF (Fórum Desembargador Milton Sebastião Barbosa). A homologação e os testes foram realizados pela Assessoria de Segurança Institucional, tanto do Ámon isoladamente quanto da sua integração com o SidenWeb. A Figura 6 ilustra a interface de testes do Ámon.

Figura 6 – Interface de Testes do Ámon

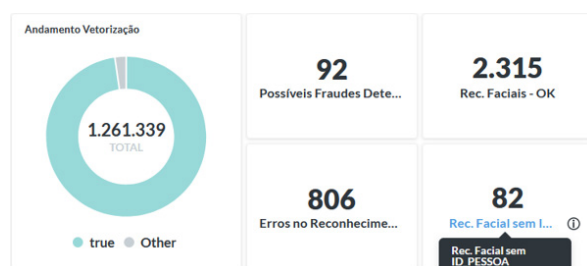


Fonte: elaborada pelos autores.

Quando uma foto é encontrada/reconhecida na base, além de a foto correspondente ser retornada, o Ámon também recupera alguns metadados da pessoa encontrada: Identificador da base do SidenWeb, Nome e CPF, conforme ilustrado na Figura 6.

Além dos testes e homologação, para que pudéssemos operacionalizar o Ámon, era necessário montar a sua base de fotos, com imagens de faces vetorizadas. Para isso, utilizamos a própria base de dados do SidenWeb, que possui fotos de visitantes e servidores do TJDF. No momento da entrega do Ámon, a sua base continha cerca de 1 milhão e 261 mil registros vetorizados de fotos, conforme detalhamento do painel de indicadores<sup>2</sup> descrito na Figura 7.

Figura 7 – Indicadores de processamento do SÍDEN



Fonte: elaborada pelos autores.

O tempo médio de processamento dos serviços do Ámon é:

- Reconhecimento Facial: cerca de 10 segundos, sendo que 7 segundos são contabilizados na localização da face na imagem de entrada com o algoritmo CNN. O restante do tempo é utilizado para a busca da face vetorizada pela face mais próxima na base de fotos;
- Vetorização: cerca de 12 segundos, sendo que 7 segundos são contabilizados

<sup>2</sup> Dashboard de indicadores de reconhecimento facial do SÍDEN. Disponível em: <https://metabase-asi.apps.tjdf.jus.br/public/dashboard/5e87cac9-6894-44c2-8af1-1a330911dc3>.



zados na localização da face na imagem de entrada com o algoritmo CNN. O restante do tempo é utilizado para o incremento e persistência da base atualizada de fotos do Ámon.

Optamos pela utilização do algoritmo CNN, pois apesar de ter o seu processamento mais lento, é mais preciso e robusto do que o algoritmo HOG. Por exemplo, com a utilização do algoritmo CNN para a localização de faces nas fotos para posterior reconhecimento facial, obtivemos sucesso em casos diversos como:

- rosto não totalmente frontal;
- pessoa utilizando máscara;
- pessoa com máscara no queixo;
- pessoa com óculos.

Em geral, nos testes realizados, foram poucas as ocorrências de erros no processamento da foto, ou seja, na impossibilidade de definição da face. Nos experimentos conduzidos pelo SERCID, em maio de 2020, foram detectados alguns erros, entre eles: a) foto sem face e b) foto de baixa qualidade. Nessa condição, é solicitada à pessoa que tire outra foto. Após a implantação do sistema, a taxa de erro<sup>3</sup> está em torno de 25,16% que pode ser computada pela quantidade de erros no reconhecimento dividido pela soma de: a) reconhecimento facial (ok); b) erros no reconhecimento e c) reconhecimento facial sem cadastro. Essas variáveis estão descritas em termos quantitativos na Figura 7.

O valor de tolerância/acurácia também foi definido a partir dos testes realizados. Vale lembrar que esse valor pode ser configurado a qualquer tempo no sistema Ámon bem como podemos informar um valor diferente a cada requisição do serviço de reconhecimento facial. A conclusão que obtivemos sobre esse parâmetro foi o de serem utilizados valores baixos, próximos de 0 (zero), para uma maior confiabilidade na ocorrência de um reconhecimento. Como mencionamos na seção 3.2.5, caso o valor de similaridade/distância retornado seja abaixo do valor definido no Ámon, a ocorrência é considerada um potencial reconhecimento verdadeiro, pois ainda trabalhamos com um segundo valor de tolerância definido no SidenWeb, com valor abaixo do definido no Ámon.

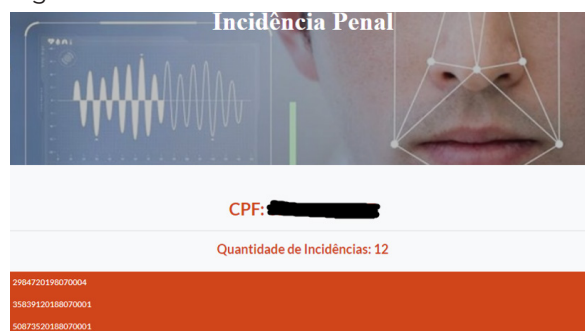
<sup>3</sup> Dashboard de indicadores de reconhecimento facial do SLDEN. Disponível em: <https://metabase-asi.apps.tjdft.jus.br/public/dashboard/5e87cac9-6894-44c2-8af1-1a3309111dc3>.

## 5 Perspectivas futuras

Com a operacionalização do sistema Ámon para reconhecimento facial a partir de fotos, podemos pensar em outros sistemas e aplicações. Como pode-se observar tendo por base a interface do Ámon (Figura 5), podemos imaginar outras integrações com o sistema, a partir dos metadados retornados do reconhecimento facial.

Por exemplo, a partir do CPF da pessoa localizada, é possível conferirmos se esta pessoa possui alguma incidência penal ou conferir a existência de algum registro no Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU)<sup>4</sup>. Os primeiros testes já foram realizados. A Figura 8 mostra o retorno de incidências penais a partir de uma consulta pelo CPF de uma pessoa.

Figura 8 – Consulta de Incidências Penais



Fonte: elaborada pelos autores.

Outra ideia que vem sendo trabalhada é aplicar o reconhecimento facial em vídeos ao vivo de câmeras do Tribunal. Experimentos também já vêm sendo realizados, utilizando-se praticamente as mesmas bibliotecas de *Python* aplicadas no Ámon com fotos. Isso fortalece ainda mais a questão da segurança para todos os frequentadores do TJDFT. Podemos, por exemplo, verificar se alguma pessoa possui ou não permissão para frequentar determinados locais da Casa.

Com o reconhecimento facial a partir de câmeras, a perspectiva é expandir o Ámon para outras localidades, como, por exemplo, as Varas Penais. Na carceragem, poderíamos imaginar o Ámon realizando reconhecimento facial por vídeo nas visitas de advogados, atestando a veracidade da documentação com a pessoa que os apresenta, além da permissão que aquele profissional tenha de realizar as visitas.

A Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto – VEPERA jurisdiciona pessoas que cumprem penas privativas de liberdade em prisão domiciliar ou que foram

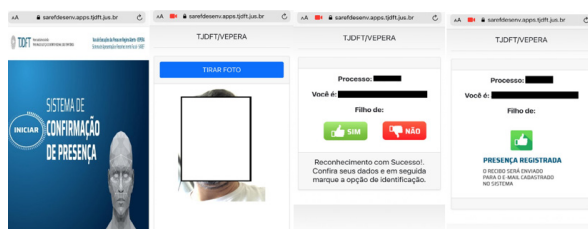
<sup>4</sup> Disponível em: <https://seeu.pje.jus.br/seeu/>.

beneficiadas pela suspensão da pena (*sur-sis* penal) ou pelo livramento condicional. O contingente jurisdicionado alcança mais de 20 mil pessoas, as quais comparecem regularmente ao Fórum Mirabete para cumprimento das condições impostas no momento da concessão do benefício. Essa situação, que muito ocupa e preocupa a VEPERA, adquiriu maior relevância e urgência com o advento da pandemia da covid-19.

O distanciamento social recomendado em face da Pandemia persistirá por tempo substancial e, provavelmente, exigirá a modificação de muitas das atividades realizadas pela VEPERA. As atividades presenciais na Vara encontram-se suspensas no momento, e isso significa que as condições impostas aos jurisdicionados padecem do acompanhamento e das respostas exigidas ao efetivo cumprimento da reprimenda penal. As atividades impactantes que reclamam atenção imediata, são três: (i) Apresentações Bimestrais; (ii) Fiscalização de Recolhimento Domiciliar; e (iii) Atendimento no Balcão da Vara.

Nesse sentido, a construção de um sistema que possibilite a apresentação de apenados de forma remota já está em curso, como pode ser observado na Figura 9.

Figura 9 – Projeto para apresentação remota de apenados



Fonte: elaborada pelos autores.

(a) tela de inicialização do sistema, (b) console base do fluxo de apresentação com ativação da câmera e localização do dispositivo do apenado, (c) reconhecimento facial baseado no projeto Ámon e (d) encaminhamento da presença do apenado.

## 6 Conclusão

Apesar de implantação recente, o Ámon tem apresentado resultados satisfatórios quanto à aplicação de reconhecimento facial nas dependências do TJDF, onde a taxa de efetividade<sup>5</sup> está em torno de 72,27%, que pode ser computada pela quantidade de reconhecimento facial (ok) dividido pela soma de: a) reconhecimento facial (ok); b) erros no reconhecimento e c) reconhecimento facial sem cadastro. Essas variáveis estão descritas em termos quantitativos na Figura 7.

<sup>5</sup> Dashboard de indicadores de reconhecimento facial do SIDEN. Disponível em: <https://metabase-asi.apps.tjdf.jus.br/public/dashboard/5e87cac9-6894-44c2-8af1-1a3309111dc3>.

A robustez na execução do reconhecimento em vários cenários (máscara, óculos, etc.) nos faz vislumbrar um futuro promissor com relação à melhoria da segurança no Tribunal.

A checagem de segurança dos visitantes do Tribunal foi enriquecida com o Ámon. Além da verificação a partir de metadados, como CPF, agora é possível realizar uma conferência de cada pessoa a partir do reconhecimento facial, trazendo maior controle sobre quem entra na Casa.

Devemos também ressaltar outras vantagens como o fato de a ferramenta ter sido desenvolvida sem custos para o TJDF, utilizando a linguagem *Python*, cada vez mais empregada pelos profissionais de Ciência de Dados e Inteligência Artificial. Por se tratar de um sistema *RESTful*, o Ámon pode ser integrado a outras ferramentas, além do SidenWeb.

As perspectivas futuras também são animadoras. Foram iniciados estudos e meios de se trabalhar com outras integrações a partir do reconhecimento facial, como a checagem de incidências penais, a aplicação do Ámon em vídeos de câmeras ao vivo.

As parcerias da área de Tecnologia da Informação com outros setores do TJDF reforçam o objetivo da Casa de melhoria e modernização dos seus sistemas, processos e atividades.

## Referências

AGÊNCIA BRASIL. **Tecnologias de Reconhecimento Facial são usadas sem 37 cidades no país.** Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/tecnologias-de-reconhecimento-facial-sao-usadas-em-37-cidades-no-pais/>. Acesso em: 9 ago. 2020.

BERNERS-LEE, Tim *et al.* **Hypertext Transfer Protocol – HTTP/1.0.** Internet Engineering Task Force. 1996. Disponível em: <https://www.ietf.org/rfc/rfc1945>. Acesso em: 7 ago. 2020.

BOECHAT, G. C. **Investigação de um modelo de arquitetura biométrica multimodal para identificação pessoal.** Recife, 2008, Dissertação (Mestrado em Ciência da Computação). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2008.

COSTA, B.; PIRES, P.; DELICATO, F.; MERSON, P. **Evaluating a representational state**

**transfer (rest) architecture.** What is the impact of rest in my architecture? In Software Architecture (WICSA), 2014 IEEE/IFIP Conference on, pages 105-114, Sydney, NSW.

DALAL, Navneet; TRIGGS, Bill. **Histograms of Oriented Gradients for Human Detection.** In Computer Vision and Pattern Recognition, 2005. CVPR 2005. IEEE Computer Society Conference on, volume 1, p. 886-893. IEEE, 2005.

EBRAHIMZADEH, R.; JAMPOUR, M. **Efficient handwritten digit recognition based on histogram of oriented gradients and svm.** International Journal of Computer Applications, vol. 104, pp. 10-13, October 2014.

FACE RECOGNITION LIBRARY. **Recognize and manipulate faces from Python or from the command line with the world's simplest face recognition library.** Disponível em: [https://github.com/ageitgey/face\\_recognition](https://github.com/ageitgey/face_recognition). Acesso em: 7 ago. 2020.

GUIMARÃES, R. M. **Desenvolvimento de um protótipo de software de reconhecimento facial de tempo real para registro eletrônico de ponto em ambientes indoor com utilização do dispositivo kinect,** Belo Horizonte, 2015. Dissertação (Mestrado profissional em sistemas de informação e gestão do conhecimento).

FARFADE, S. S.; SABERIAN, M. J.; LI, L. J. **Multi-view face detection using deep convolutional neural networks.** ACM Int. Conf. Multimedia Retrieval, pp. 643-650, 2015.

FENG, X.; SHEN J.; FAN Y. **REST: An alternative to RPC for Web services architecture.** Proc. 1st Int. Conf. Future Inf. Netw. (ICFIN), pp. 7-10, Oct. 2009.

FIELDING, Roy Thomas. **Architectural Styles and the Design of Network-based Software Architectures.** PhD Dissertation. Dept. of Information and Computer Science, University of California, Irvine. Chapter 5, p. 76-106, 2000.

GUO, G.; WANG, H.; YAN, Y.; ZHENG, J.; LI, B. **A fast face detection method via convolutional neural network.** In: Neurocomputing, vol. 395, June 2020, pp. 128-137.

IMPACTA. **Você sabe como funciona o Reconhecimento Facial?** Disponível em: <https://www.impacta.com.br/blog/voce-sabe-como-funciona-o-reconhecimento-facial/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

LI, Haoxiang *et al.* **A convolutional neural network cascade for face detection.** Proceedings of the IEEE Conference on Computer Vision and Pattern Recognition (CVPR), 2015,

pp. 5325-5334.

MATSUGU, M.; MORI, K.; MITARI, Y.; KANEDA, Y. **Subject independent facial expression recognition with robust face detection using a convolutional neural network.** Neural Netw., vol. 16, no. 56, pp. 555-559, Jun-Jul 2003.

MELO, Jairo; NEVES, Thiago; CAVALCANTE, Weiss. **Hórus – processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal.** Revista Eletrônica do CNJ, v. 3, n. 1, p. 51-64, 2019.

NEWELL, A. J.; GRIFFIN, L. D. **Multiscale histogram of oriented gradient descriptors for robust character recognition.** In: ICDAR, pages 1085-1089. IEEE, 2011.

PRODOSSIMO, F. C.; CHIDAMBARAM, C.; LOPES, H. S. **Otimização da detecção de olhos em imagens faciais utilizando os algoritmos colônia de abelhas artificiais e harmony search.** Anais do X Congresso Brasileiro de Inteligência Computacional, Fortaleza, 2011.

OLHAR DIGITAL. **Reconhecimento Facial: o que se pode esperar dele?** Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2019/03/23/noticias/reconhecimento-facial-o-que-se-pode-esperar-dele/>. Acesso em: 9 ago. 2020.

PYTHON. **The official home of the python programming language.** Disponível em: <https://www.python.org/>. Acesso em: 7 ago. 2020.

Python Software Foundation. **The organization behind Python.** Disponível em: <https://www.python.org/psf/>. Acesso em: 7 ago. 2020.

RANJAN, R.; SANKARANARAYANAN, S. **An all-in-one convolutional neural network for face analysis.** In 12th IEEE International Conference on Automatic Face & Gesture Recognition (AFGR), 2017.

RUNRUN. **O Reconhecimento Facial vai afetar a publicidade e a sua vida.** Disponível em: <https://blog.runrun.it/reconhecimento-facial/>. Acesso em: 8 ago. 2020.

RYBSKI, P.; HUBER, D.; MORRIS, D.; HOFFMAN, R. **Visual classification of coarse vehicle orientation using histogram of oriented gradient features.** Proc. IEEE IV Symp., pp. 921-928, 2010-Jun.

SANTOS, D. V. **Predição de links em redes de coautoria: um estudo utilizando a teoria da evolução espectral em redes complexas.** Dissertação (Mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento). Fa-

---

culdade de Ciências Empresariais (FUMEC).  
Belo Horizonte, 2014.

TEIXEIRA, R. F. da S. **Transformação multi-  
-escala para segmentação de impressões  
digitais**. Dissertação (Mestrado em Ciência  
da Computação). Instituto de Computação,  
UNICAMP, Campinas, 2011.

**Jairo Simão Santana Melo**

Doutor em Engenharia Elétrica - Subárea de Automação (PGEA) pela Universidade de Brasília - UNB em (2012),  
Assessor de Ciência de Dados do TJDFT.

**Thiago Arruda Neves**

Mestrado em Ciência da Computação pela UFPE. Analista Judiciário no Serviço de Ciência de Dados do TJDFT.

**Celso oliveira Neto**

Secretário Geral do TJDFT

## Força normativa, teoria especular e imperativo constitucional

João Gaspar Rodrigues

Resumo: O ensaio tece considerações sobre a relação conceitual e estrutural entre três propriedades fundamentais do constitucionalismo moderno: força normativa, postulado de atualização (vertido numa *teoria especular*) e crença coletiva no imperativo constitucional. Ao longo das páginas, na medida do possível, tenta-se explicar o caráter relacional das representações conceituais apresentadas, de modo que o conhecimento em análise seja capaz de interferir na realidade ou, no mínimo, compreendê-la melhor.

Palavras-Chave: Constituição. Força normativa. Supremacia constitucional. Teoria especular. Imperativo Constitucional.

Abstract: The essay makes considerations about the conceptual and structural relationship between three fundamental properties of modern constitutionalism: normative force, postulate of updating (translated into a *specular theory*) and collective belief in the constitutional imperative. Throughout the pages, as far as possible, we try to explain the relational character of the conceptual representations presented, so that the knowledge under analysis is capable of interfering in reality or, at least, understanding it better.

Keywords: Constitution. Constitutional supremacy. Normative force. Specular theory. Constitutional imperative.

### 1 Introdução

A interpretação de qualquer norma jurídica extrai sua força, em última análise, da Constituição e de seus princípios. Por entre seus artigos, a vida vai seguindo o seu caminho, descobrindo suas soluções, racionalizando o poder decorrente das relações sociais. A Constituição é, num sentido figurado, o centro de um imenso globo em relação ao qual todos os cidadãos estão equidistantes, e essa equidistância significa que o texto fundamental garante, ao mesmo tempo, a razão, a justiça, a liberdade e a igualdade de todos. Garante não apenas ordem no caos, mas um equilíbrio vantajoso entre estabilidade e variabilidade (talvez as mais vitais táticas constitucionais<sup>1</sup>), conduzindo por meio de suas normas e princípios o futuro da sociedade; e é um estatuto singular de mínima certeza e exatificação na pluralidade de possibilidades da vida pós-moderna<sup>2</sup>.

A Constituição, sob o enfoque do atual constitucionalismo, é o órgão mais seguro de estabilidade social e política no mundo e símbolo da supremacia da lei sobre os órgãos do governo e das garantias do indivíduo (como unidade moral e política) com relação à máquina administrativa (POUND, 1958, p. 22). Por meio dela é possível transformar o incerto em certo, o confuso em claro, o inseguro em seguro, o instável em estável, o imprevisível em previsível, a competição em cooperação, o ideal em real e o teórico em prático. E talvez, aqui e acolá, por um *faux pas* institucional do próprio sistema,

abraça a magnificência de valores opostos e mantenha um equilíbrio dinâmico entre o necessário e o possível (daí os princípios acolhidos como o da razoabilidade, proporcionalidade, reserva do possível etc.). Mas, de qualquer modo, não é um “instrumento de governo”, senão um instrumento da soberania popular. Seu conteúdo não se esgota no político, estendendo-se ao social, cultural, econômico etc. (VIAMONTE, 1959, p. 14). Seu âmbito excede, em muito, o puramente governamental e suas normas são aplicáveis à ordem privada dos indivíduos, do mesmo modo que às relações destes com o Estado.

A característica distintiva da atividade prática do dia a dia, como dizia o filósofo John Dewey (1952, p. 6), é, precisamente, sua incerteza. O juízo relativo às ações a realizar nunca poderá obter mais que uma probabilidade precária. A atividade prática se ocupa de situações individualizadas e únicas, que nunca se repetem de forma idêntica e acerca das quais, por conseguinte, não pode abrigar-se uma segurança completa. Para contrabalancear essa incerteza intrínseca à vida social e conferir um mínimo existencial de segurança, ergue-se, em especial, um ente forjado pela razão democrática ponderada: a Constituição escrita moderna.

É o homem em sociedade quem dá origem à perturbação da regularidade; é nele que se rompe a harmonia legal, fruto da certeza e da ordem. E para resgatar (ou preservar) essa harmonia cria um documento fundamental chamado Constituição que, nos tempos modernos, se tornou uma força viva da democracia. Nota-se aqui um paradoxo digno de ser ressaltado (paradoxo que a lógica pura não é capaz de tolerar).

<sup>1</sup> *Tática* aqui tomada no sentido grego, como a *arte de pôr em ordem* (Bentham, 1991, p. 61).

<sup>2</sup> Vida pós-moderna esta dotada de uma realidade algo fluida, sem estrutura nem contorno, sem princípio nem direção definidos.

O homem/sociedade, movido por um princípio de racionalidade lança o instrumento constitucional para assegurar estabilidade e variabilidade dentro de um esquema pré-definido, mas é o primeiro a infringir essas normas racionais. A prova de sua racionalidade (“razão democrática ponderada”), é também o espelho de sua limitação e radical imperfeição, dado que é confrontada com sua conduta imprevisível guiada pelo erro, pela ignorância e outras insuficiências próprias da condição humana.

Garantir estabilidade e variabilidade<sup>3</sup> é o certificado de qualidade de uma Constituição e parte da dinâmica fundamental do universo constitucional. Todavia, o verdadeiro teste de funcionalidade às necessidades de uma comunidade é o tempo, é a longevidade do documento, revelando-se uma estrutura útil para enfrentar as incertezas, que regem não apenas o mundo natural (em que a causalidade newtoniana cedeu o passo à probabilidade quântica), mas principalmente as coisas humanas. Em relação a essas propriedades há uma possibilidade que, para ser efetiva, carece da adesão de seus aplicadores. A potência de estabilidade/variabilidade só se converte em realidade se houver a convicção firme no imperativo constitucional. A Constituição *propõe* esses fins (estabilidade/variabilidade), mas o meio social, político e institucional *dispõe*.

A força normativa da *suprema lex* representa o elemento de estabilidade, enquanto o postulado de atualização agasalha o vetor de variabilidade. Esse vetor sempre estará presente em qualquer sociedade livre, como destaca Thomas Sowell (2011, p. 164):

“É duvidosa a existência de indivíduos, se de fato existe algum, numa sociedade livre qualquer, que se encontrem completamente satisfeitos com todas as políticas e as instituições sob as quais vivem. Praticamente todas as pessoas são, em graus e tipos variados, favoráveis às mudanças”.

O documento fundamental é uma espécie de DNA (código genético do Estado) — ou na expressão evocativa de Viamonte, um *fiat lux* institucional — que contém todas as instruções básicas (ou mensagens normativas) para a construção orgânica das instituições públicas, a estrutura completa de governo (com os limites da autoridade legítima dos diversos órgãos), a delimitação dos direitos fundamentais e das liberdades

<sup>3</sup> A carga semântica da Constituição é, em grande parte, responsável por sua variabilidade. Se não é uma condição suficiente para tanto, certamente é necessária (justamente porque carregada de valores).

públicas (com mecanismos de proteção), o modo de fazer leis e quem é competente para fazê-las, bem como a respectiva proceduralização funcional (VIAMONTE, 1959, p. 14; CAVALCANTI, 1977, p. 13; POUND, 1958, pp. 103-104). O requisito mais importante é a existência de um processo que garanta a replicação exata das ditas instruções: intérpretes e aplicadores compromissados com o processo democrático e o governo das leis.

Não é a grandiloquência de um líder político, o carisma de um governante específico ou os desejos — muitas vezes não benevolentes — da multidão ruidosa que garantem estabilidade no cenário do macrocosmo político. A principal e determinante garantia é a Constituição e sua fiel aplicação. Mas para que essa aplicação seja “fiel” impõe-se uma cultura quase religiosa de homenagem e de submissão consciente ao documento supremo (e aos valores consagrados por ele).

Não sem profunda razão, os antigos atenienses atribuíam sua grandeza política à sua Constituição. Celebravam-na em todos os tons e consagravam a ela uma devoção poucas vezes vista na história política de um povo. Em sua “Oração Fúnebre”, Péricles diz com bastante ênfase “Temos uma Constituição que não se modelou em nenhuma outra, mas que é, antes, um modelo para as outras”. (CROISET, 1918, p. 110).

E depois dessa orgulhosa declaração sobre o caráter único, original, verdadeiramente autóctone da Constituição ateniense, o orador assinala os seus traços essenciais: igualdade entre os cidadãos, império da lei<sup>4</sup>, respeito aos direitos, amor e entusiasmo pela justiça, dedicação às questões de ordem pública, moralidade política, preocupação com a paz social etc. Essa primazia de Atenas, digna da atenção pela posteridade, é inseparável de sua Constituição política e um farol, cujo facho luminoso atravessou os séculos rumo à atualidade.

Assim, seguindo por essa senda e sob uma linha multívoca de argumentação, iremos abordar neste estudo a relação conceitual e estrutural entre algumas propriedades fundamentais da Constituição: força normativa, postulado de atualização (vertido numa *teoria especular*, que iremos explicar em pormenores) e crença coletiva no imperativo constitucional. Tentaremos destacar ao longo das páginas, na medida do possível, o caráter relacional das represen-

<sup>4</sup> “O que se chamou de paixão dos gregos pela lei era a paixão pela conduta sistemática do governo de conformidade com esse ideal” (POUND, 1958, p. 6).

tações conceituais apresentadas, de modo que o conhecimento em análise seja capaz de interferir na realidade, modelando-a, ou na pior das hipóteses, compreendendo-a melhor.

## 2 O valor pragmático da constituição e a teoria especular

Uma Constituição parece ser apenas, por si mesma, um quadro abstrato e insubstancial (ou folhas de papel com símbolos linguísticos gravados). Não apresenta um valor intrínseco absoluto, vale o que valerem seus aplicadores<sup>5</sup>. A prática da Constituição depende ainda da constituição (moral, política, social, cultural etc.) de cada um (BARTHOU, 1946, p. 144; SCHMITT, 2009, p. 46). Ela se firma pela abundância de seus partidários fiéis, e como toda fórmula política pouco significa fora do uso que dela se faz. Movida por sua própria força, sem a crença dos aplicadores e sem o empenho (engajamento) deles, ela não prevalece e pode, até mesmo, ser sabotada. O modo pelo qual ela é interpretada, absorvida (internalizada na comunidade política) e aplicada, constitui o ponto importante e a verdadeira realidade, reveladora de uma tendência francamente democrática (ou não). Ultrapassadas essas etapas e ajustadas as prioridades, e por uma singular combinação de qualidades, torna-se assim: 1 – o mais puro e belo produto da razão democrática ponderada (que conduz as vontades e preside as instituições); 2 – um laboratório que ajuda a preparar o público para a democracia e mostra-lhe o caminho a percorrer; 3 – um filtro das forças vivas que despontam, sem cessar, na sociedade. De uma a outra extremidade, não há como fugir dessas evidências que fazem da Constituição não um amontoado de promessas, mas de realidades.

Extraída de seu puro confinamento formal, a Constituição não é apenas um documento vazado em termos exortatórios<sup>6</sup>, promitentes ou *ad usum Delphini*, nem um castelo de areia completamente anódino.

5 Diz Woodrow Wilson (1963, p. 15) com transbordante pragmatismo: “...os governos serão sempre governos de homens, e parte alguma de qualquer governo é melhor do que os homens aos quais essa parte está entregue. A bitola da excelência não é a lei sob a qual agem os funcionários, mas a consciência e inteligência com que a aplicam (...). A luta em prol do governo constitucional importa na luta em prol das boas leis, sem dúvida, mas também a favor de tribunais inteligentes, independentes”.

6 “As garantias da liberdade nas constituições americanas não são nem se pode pensar que sejam exortações quanto à maneira pela qual se deva conduzir o governo ou fazer-lhe funcionar os diversos órgãos. São preceitos da lei da terra, apoiados pelo poder dos tribunais de recusar que entrem em vigor atos do legislativo ou do executivo que lhes sejam contrários” (POUND, 1958, “preface”, V). Na pág. 105 do mesmo trabalho Roscoe Pound ensina que a prescrição de limites e as garantias constitucionais seriam insignificantes se se considerassem tão-só como piedosas exortações ou apelos à paciência e bom julgamento do legislativo ou do executivo, como se demonstra pelo destino das “Constituições latino-americanas”.

Ela cria mecanismos baseados num sistema de controles e de equilíbrios que garantem sua observância e sua supremacia (*força normativa*<sup>7</sup>). Não há falar em força livre, autotocentrada e suprema, no sentido de irrestrita ou absoluta, em um mundo de múltiplas forças, em que cada força somente atua da melhor maneira possível quando ajustada da melhor forma às forças que a cercam.

Entre esses “mecanismos de controle e de equilíbrio” estão estruturas jurídicas (tribunais e outros órgãos afins — e não apenas o direito inerente de resistência ou de insurreição do povo) e políticas (Poderes Executivo e Legislativo) para captar os *inputs* sociais ou institucionais e convertê-los em decisões que assegurem a inviolabilidade e a essencialidade das normas constitucionais<sup>8</sup>. Vê-se, portanto, que a própria Constituição cria uma ponte entre seu texto e a sociedade para garantir-lhe uma energia normativa essencial e, paralelamente, sua evolução.

Esses órgãos e essas autoridades públicas (com legitimidade para fazer respeitar as normas constitucionais) não são elementos isolados, forças independentes vagando em torno de seus próprios interesses, mas mecanismos de uma força cuja fonte — a Constituição — confere-lhes autoridade. São servomecanismos<sup>9</sup> ou pontes entre a Constituição e a sociedade constituinte, cujo ofício concretiza uma função especial pela qual serve o interesse coletivo de salvaguardar o imperativo constitucional.

Na Magna Carta de 1215, documento constitucional imposto pelos barões ingleses ao rei João Sem Terra, já constava, em gérmen, a necessidade de um mecanismo para fazer observar o acordo. Eis o que propunham os nobres:

Dê-nos a promessa solene, como monarca, de que este documento lhe servirá de guia e regra em todas as relações conosco, confirme essa promessa pela solene oposição de seu sinete, *admita alguns dentre nós como comissão que acompanhe a observância deste acordo...* (WILSON, 1963, pp. 4/7).

Sete anos após a Magna Carta, em 1222, os nobres na Hungria obtiveram do seu rei um documento de orientação semelhante, a “Bula Dourada”, para a qual se voltavam todos os que lutavam por privilégios na Hun-

7 A emergência da força normativa é uma das glórias que co-roam o constitucionalismo moderno. Cf. Wilson, 1963, p. 06.

8 Uma Constituição não provocada ou demandada, ou seja, em desuso, torna-se um fóssil jurídico-político.

9 “As instituições governantes não são agentes independentes, mas refletem a distribuição de poder existente na sociedade em geral” (CHOMSKY, 2002, p. 22).

gria, como fizeram os ingleses com a Magna Carta. Mas os húngaros não conseguiram um governo constitucional e o motivo determinante foi o de não terem montado um mecanismo para a manutenção e a observância do acordo, como fizeram os ingleses.

Os ingleses da época de João Sem Terra possuíam o instinto prático de ver que promessas no papel são apenas promessas no papel, salvo se a parte que pedir privilégio se mantiver tão vigilante e pronta à ação como a parte que exercer o poder. Não basta formular os mais valiosos direitos, reuni-los e dispor deles num documento jurídico (Constituição ou lei). Só assumem imperatividade e supremacia jurídica se puderem ser executados ou garantidos por meios próprios. É lei, em sentido amplo, tão-só aquilo que pode ser executado (ou garantido) por meio de mecanismos particularmente criados para esse desiderato.

Algumas Constituições escritas, ao não preverem esses mecanismos de observância, traziam em si sua própria ruína (e pouca força normativa). A Constituição norte-americana foi salva dessa sorte por conta de engenhosa construção jurisprudencial, no famoso caso *Marbury v. Madison*, julgado em 1803, em que foram fixadas as bases da *judicial review*.

De fato, é a eventual possibilidade de sanção e a possível intervenção judicial e da força pública que permite distinguir as regras jurídicas (incluindo-se as constitucionais) de preceitos morais ou usos sociais. Sem dúvida, as normas constitucionais têm, por si mesmas, uma eficácia “racional ou intelectual”, posto que se trata de fazer reinar a ordem e a justiça, e esses ideais superiores exercem um certo apelo sobre o espírito dos homens. Ademais, se não houvesse, na maioria dos casos, uma obediência espontânea, e se fosse necessário um policial atrás de cada indivíduo e, quem sabe, um segundo policial atrás do primeiro, a vida social seria impossível (HAURIOU, 1971, pp. 29-30)<sup>10</sup>. Portanto, as normas jurídicas, em especial, as constitucionais, para serem cumpridas carecem despertar em cada um a crença de que devem ser observadas por representar os elevados ideais de racionalidade, de ordem e de justiça. Quanto maior e mais disseminada essa crença menos será necessário o recurso à intervenção judicial e à coerção externa ao sistema.

<sup>10</sup> Não são os tribunais e as forças policiais que constroem os cidadãos a pagar suas dívidas, a fazer o serviço militar e não emprestar dinheiro a juros exagerados. Estes constrangimentos são leis criadas sob o pálio da Constituição (PÉCAUT, s/d, p. 205).

É preciso ressaltar, todavia, que a força normativa da Constituição não pode ser medida, simplesmente, pelo grau de aceitação ou obediência espontânea da norma constitucional na comunidade, mas pelo nível de efetividade na realidade jurídica e política da referida comunidade. Logo, à escoteira, a obediência natural não fornece um teste preciso da força normativa dos dispositivos constitucionais. Há um inafastável ingrediente institucional.

Suponhamos dois sistemas constitucionais. Um provido com os mecanismos institucionais de proteção do imperativo constitucional e outro carente de tais controles. O exemplo é dado por Roscoe Pound (1958, pp. 8-9). No primeiro sistema, os dispositivos constitucionais obrigam igualmente cidadão e funcionário, sendo vigiados pelos tribunais por processos ordinários (ou especiais – controle de constitucionalidade) a pedido das pessoas agravadas (ou dos atores institucionais legítimos). Determinado governo tomou conta de um negócio particular por meio do Exército. Os proprietários entraram imediatamente em juízo com ação ordinária contra os que agiram imediatamente, questionando a legalidade da apropriação, e obtiveram sentença favorável do tribunal. Compare-se esse caso com o incidente da prisão de deputados (membros da câmara do corpo legislativo) por Napoleão III, então presidente da França. Um dos deputados adiantou-se à frente dos soldados e leu-lhes a Constituição. Mas o executivo foi o juiz de seus próprios poderes. Nada mais era possível fazer senão protestar. O executivo prevaleceu. No primeiro sistema, o remédio contra a ação em excesso dos poderes legais é a ação judicial, o processo de interdito ou o mandado exhibitório. No segundo, é a insurreição, rebelião ou revolução.

A carga normativa e principiológica da Constituição permite às Cortes Constitucionais atuarem, virtualmente, como uma convenção constituinte permanente, adaptando o texto constitucional às necessidades das épocas posteriores (SCHWARTZ, 1979, p. 193; BAUM, 1987, p. 206-207), expandindo e contraindo padrões constitucionais. Afinal, cada geração possui a sua própria escala de valores e uma Constituição, como obra humana, não pode ser compreendida ou aplicada isolada do contexto histórico, independentemente do tempo. Um exemplo enfático é a Suprema Corte dos Estados Unidos e suas decisões históricas que ajudaram o país a enfrentar os seus diversos desafios, como: integração racial nas escolas, refor-



mulação do número de legisladores, aborto, reza nas escolas etc.

Eliminados os mecanismos de observância do imperativo constitucional e garantidores da atualização da *suprema lex*, tem-se que a força normativa não remanesce. Ignorada essa base de apoio, nenhuma energia normativa pode ser razoavelmente mantida. Portanto, qualquer Constituição desacompanhada dessas propriedades apaga parte das conquistas do constitucionalismo moderno e polui a convicção na supremacia da norma constitucional.

Esses mecanismos que asseguram a força normativa da Constituição devem ter um sistema de valores que motiva suas atividades, sendo o principal deles a fé no próprio imperativo constitucional. Essa “fé” consiste basicamente em viver *na* e *pela* Constituição, como instrumento de estabilidade e de progresso social. Nutrir essa convicção no imperativo constitucional é útil, na medida em que estimula os outros a também observarem igual comportamento. É possível, como reflexo da experiência com a natureza humana, educar e modelar as mentalidades pelo exemplo (o “exemplo arrasta”), estimulando os múltiplos atores a agir de um modo socialmente desejável. O imperativo constitucional, de um lado, substitui e mantém, e de outro lado precede e desperta o sentimento e a ideia de que há deveres que precisam ser observados.

Tudo o que diz respeito ao ser humano, encontra na confiança um dos valores mais altos da vida, capaz de criar um ciclo perpétuo de retroalimentação. A coexistência pacífica dos homens baseia-se em primeiro lugar na confiança mútua<sup>11</sup>, e só depois sobre instituições como a justiça ou a polícia (EINSTEIN, 1981, p. 101). Por exemplo, a disposição das pessoas em pagar impostos depende em sua fé ou confiança na administração tributária (que os tributos recolhidos reverterão em bens e serviços). Na lógica, também, o apelo ao argumento de autoridade é perfeitamente legítimo quando a autoridade é digna de confiança para lastrear a conclusão (com um julgamento apoiado em evidências objetivas). Com a Constituição, como magna instituição humana, não é diferente, a confiança do público — adquirida a partir de algo sólido — empresta vigor à essencialidade de suas normas.

A Constituição, como conquista moderna da razão democrática ponderada,

<sup>11</sup> “A sociedade não poderia existir sem a confiança na retidão e na habilidade dos outros, e, por isto, esta confiança está profundamente gravada no nosso coração” (FICHTE, 2014, p. 73).

substitui, de certa forma, a ideia predominante no passado, em que o indivíduo na busca por segurança, sacralizava qualquer coisa carregada de algum poder extraordinário, dotada de alguma qualidade protetora. E como objeto sagrado moderno, a *suprema lex* leva inscrita a seguinte recomendação: “Trate com cuidado” ou *noli me tangere*. Não é por outro motivo que se encontra rodeada de uma série de prescrições, limitações e formalidades para admitir qualquer alteração em seu conteúdo.

Outro aspecto que assemelha a Constituição com objetos sagrados do passado primitivo é o fato de por conta de sua sobrecarga de força, para aproximar-se dela não ser suficiente precauções rituais, mas uma atitude de submissão e de respeito, ou seja, a convicção “quase religiosa” em sua supremacia.

Sem uma garantia institucional e judicial de observância do imperativo constitucional, só resta ao documento supremo reter em si mesmo as condições de sua própria firmeza. E aqui, sem contar ao menos com a fé não transcendente e secular do coletivo em sua supremacia, resta muito pouco ou quase nada de sua força normativa. Fato é que sem os mecanismos institucionais de observância, o concomitante elemento subjetivo e coletivo de crença social fundamental em sua superioridade e o postulado de atualização, *a posteriori*, não há falar em força normativa constitucional imanente<sup>12</sup>.

O que vem a ser esse postulado de atualização constitucional? É o espelhamento dos padrões dinâmicos de mudança do mundo social, por meio dos mecanismos institucionais previstos na própria Constituição. Daí porque também pode ser chamado de *teoria constitucional especular*. A experiência cotidiana, a reflexão e o contraste com os fatos são o combustível dessa atuação institucional. O movimento de mudança (ou de *atualização especular do instrumento constitucional*) é gerado, espontânea e naturalmente, pelo fluxo de *inputs* sociais<sup>13</sup>. Esse postulado pode ser imperfeito, carregado de interesses e contradições, mas sempre será útil e necessário ao enriquecimento do espírito constitucional. Se por um lado promove a purificação dos elementos democratizantes, por outro estimula a iden-

<sup>12</sup> A força normativa decorre da Constituição, é consequência de seus comandos normativos, mas de um modo relacional extrínseco. Sem esse “relacionismo extrínseco”, a imanência dessa força normativa é mera idealização de um sistema jurídico estabelecido sob o princípio da autossuficiência.

<sup>13</sup> Nenhuma instituição democrática pode se furta ao controle público, sob pena de restringir a democracia. O postulado de atualização e os *inputs* sociais constituem a cunha do escrutínio público que se insinua no constitucionalismo.

tificação do conteúdo normativo constitucional com a estrutura social envolvente.

A fé secular e não transcendental aludida (destituída, obviamente, do caráter messiânico) pressupõe uma convicção compartilhada de ideias, interpretações e valores que tornem viável o imperativo constitucional. A sociedade precisa de paradigmas firmemente estabelecidos (GELLNER, 1996, p. 34), principalmente sob os auspícios da razão e do capital cognitivo sedimentado nas camadas mais profundas. Não há ordem social íntegra sem alguns padrões racionais aceitos universalmente e esgrimidos como uma segunda natureza, que se impõem sem o látigo do medo, da coerção ou da superstição.

A ideia do Direito simbolizada em sua cúspide constitucional, se por um lado, fortalece os oprimidos, por outro, desarma os possíveis opressores. A força proveniente dessa crença no inabalável império do Direito é toda ela espiritual e íntima, possuindo a autoridade da ideia reconhecida como válida, verdadeira e justa. A sociedade relacionalmente organizada não pode passar sem o auxílio de crenças e convicções na funcionalidade e na legitimidade de suas instituições fundamentais.

A sociedade precisa de regras sociais que estabeleçam deveres. Os deveres existem quando existem as regras sociais que estabelecem tais deveres (DWORKIN, 2002, pp. 79-80). Essas regras sociais existem se as condições para a prática de tais regras estão satisfeitas. Tais condições para a prática estão satisfeitas quando os membros de uma comunidade comportam-se de determinada maneira; esse comportamento constitui uma regra social e impõe um dever. Suponhamos que um grupo de igrejeiros siga a seguinte prática: a) todo homem tira o chapéu antes de entrar na igreja; b) quando lhe perguntam por que tira o chapéu, ele se refere à “regra” que exige que ele proceda assim; e c) quando alguém esquece de tirar o chapéu ao entrar na igreja, é criticado e até mesmo punido pelos demais. Assim, temos um dever e uma aceitação tácita desse dever por parte da comunidade. *Mutatis mutandis*, a comunidade “tem” uma regra social que estabelece o documento fundamental como um imperativo a ser respeitado, acolhido e observado em todos os momentos<sup>14</sup>. Essa regra, ao criar um dever, retira a questão relativa a respeitar ou não

a Constituição, em qualquer circunstância, da esfera mais geral das questões que podemos debater em termos do que é recomendável que façamos. A existência de uma regra social nesse sentido é, portanto, a existência do dever, é simplesmente uma circunstância factual.

As duas forças (de estabilidade e de progresso) que animam as normas constitucionais dirigem-se e somam-se para ressaltar o imperativo constitucional na consciência de todos. Funcionam como um teste de tornassol para destacar a energia construtiva do constitucionalismo, apoiada e sustentada pela força coletiva. A regra social de obediência à Constituição é uma das tantas instituições<sup>15</sup> não estabelecidas em leis ou na *suprema lex* que surge e se desenvolve naturalmente por impulso próprio, no seio de uma determinada comunidade.

A definição do poder normativo da Constituição dissociada dos mecanismos de defesa, da hipótese especular e da convicção no imperativo constitucional (como elemento subjetivo muito característico e imponderável) pode ser logicamente correta, mas racionalmente defeituosa. Fixar essa característica força normativa imanente sem o apelo a instituições e mecanismos externos seria como “levantar-se puxando pelas alças das próprias botas” — como diz a expressão inglesa *lift oneself by one's own bootstraps* — ou agir como nos contos do Barão de Mückhausen, que conseguia desenterrar-se da lama puxando-se a si próprio pelos cabelos.

Obviamente, não podemos confundir a ordem lógica com a ordem racional (COURNOT, 1946, p. 60). Essa se refere à essência das coisas (consideradas em si mesmas) e deve ser a expressão fiel das relações que elas têm entre si, em virtude de sua natureza e de sua essência própria. A ordem lógica refere-se à construção das proposições (forma e linguagem) e é um instrumento do pensamento que traduz um enfoque artificial dependente de certas criações de nosso espírito. Em termos lógicos e geométricos, é plenamente correto asseverar que a energia normativa da Constituição é proveniente de si mesma; mas pelo ângulo sistêmico, multirrelacional e prático das coisas, em termos racionais, o esquema para ser efetivo e factual exige outras propriedades que se ligam

<sup>14</sup> A aceitação desses padrões ocorre como expressão da ordem, da racionalidade, da justiça e da segurança pressupostas na *suprema lex*.

<sup>15</sup> Em termos de história política, uma instituição é simplesmente uma prática estabelecida, método habitual de haver-se com as circunstâncias da vida ou dos encargos do governo. Podem existir instituições firmemente estabelecidas de que a lei nada saiba (WILSON, 1963, p. 12).

à substancialidade da experiência da vida<sup>16</sup>. Temos, portanto, uma classificação artificial, verbal e puramente lógica (força normativa imanente) e racional (teoria especular – ou postulado de atualização – e convicção no imperativo constitucional).

A aplicação das normas legais não é, nem pode ser, totalmente lógica, exigindo certo julgamento moral. No caso das normas constitucionais, há ainda um inafastável julgamento político. De modo que o papel desempenhado pela Constituição não é fácil, de forma a ser compreendido imediatamente pelo seu aplicador.

Embora a Constituição, por meio dos mecanismos criados por si, logre autopreservar-se (por meio de sua força normativa relacionalmente extrínseca), não consegue, por um processo que poderíamos chamar de “autofecundação” (ou autossuficiência normativa), evoluir e entregar sempre novas soluções adaptadas ao momento, pois careceria de agentes externos que fornecessem os estímulos (*inputs*) necessários; careceria de “pautas que conectam”. Não por acaso, qualquer pessoa afetada pela infração de um direito ou garantia assegurada pela Constituição tem à sua disposição um remédio judicial, pelo qual o direito pode ser restaurado (SCHWARTZ, 1979, p. 197). Sem tal remédio não teríamos meios de assegurar a força normativa da Constituição nem seu postulado de atualização. A ação social (ou institucional) é constitutiva da existência constitucional e tem aplicação universal.

A evolução constitucional é, como Jano, bidirecional, determinada tanto por sua força normativa quanto pela teoria especular ou de atualização (ou ainda “mecanismo de constante adaptação”). Destaque-se, todavia, que a força normativa é impossível de se manter sem a teoria especular, daí porque essas duas propriedades constitucionais podem ser utilizadas de maneira quase intercambiável, embora designem etapas distintas do evoluir simétrico da Constituição. Não esqueçamos de que todo passo evolutivo implica num acréscimo de informação a um sistema já existente.

Constituição nenhuma evolui quando lançada (ou retida) num vácuo social: ela extrai energia dos estímulos externos (nem

sempre favoráveis à sua estrutura, como se dão com as “forças desdemocratizantes”) e se fortalece no entrecampo reivindicativo de forças convergentes, superpostas ou antagonicas, com um mínimo de atrito e desperdício. Mas sempre busca sua razão de ser no lago comum denominado “meio social”. O embasamento social da Constituição é tal que, sem ele, seus comandos cairiam no vazio: virariam, efetivamente, símbolos inúteis gravados numa folha de papel. Se o documento fundamental estrutura a sociedade, é, por sua vez, modelado por ela, por meio de padrões que surgem conforme as circunstâncias de tempo e de espaço sempre mutáveis. A sociedade subministra, em última análise, os padrões a que tem de se amoldar, em definitivo, o contexto constitucional, resultando num produto social.

E por que a Constituição muda (ou evolui) a partir de um postulado de atualização que lhe é externo? Por conta da experiência de cada dia, da reflexão e do contraste com os fatos. Sem espelhar os padrões dinâmicos de mudança do mundo social, nenhuma instituição é capaz de ter vida longa. Tudo, atualmente, é variável, vertiginosamente variável, pertencendo ao passado as estruturas sociais ou políticas estáticas. E nada é absoluto nas coisas políticas ou sociais, exceto a moralidade interior dessas mesmas coisas (BARTHOU, 1946, p. 133)<sup>17</sup>. O movimento de mudança não é gerado pela força normativa da Lex, mas decorre, espontânea e naturalmente, dos *inputs* sociais. E assim, ganha vida e um impulso rumo ao futuro, à variabilidade, solucionando os problemas que vão surgindo.

As noções a respeito do nosso meio natural, social ou individual não são definitivas: estão todas em movimento, todas são provisórias e prontas a serem substituídas ou aperfeiçoadas a qualquer momento. Sempre é concebível que possa surgir uma nova situação em que nossas ideias, por mais firmemente estabelecidas que pareçam, resultem inadequadas (BUNGE, 1981, p. 33). Portanto, propriedades como fluidez, plasticidade, adaptabilidade e atualidade ajudam a conferir longevidade a um documento constitucional.

Não se presta a ser, a Constituição, um documento de uma geração morta a reger os destinos de uma geração viva. Deixa a cada geração de homens a determinação do que hão de fazer de suas vidas, como a

<sup>16</sup> A vida da lei não pode ser a lógica, mas sim a experiência (SOWELL, 2011, p. 156; SCHWARTZ, 1979, p. 202). Não obstante, a lógica deve permanecer como um dos pontos básicos de qualquer sistema de interpretação jurídica. Interpretar uma parte de um documento – quer seja uma constituição, uma lei ordinária, um contrato, quer seja um testamento – de maneira que não seja logicamente compatível com outras partes do mesmo documento é, para dizer o mínimo, violar os cânones de uma interpretação sólida e objetiva.

<sup>17</sup> O avanço da experiência social grava traços decisivos na sociedade e ecoa na forma como a Constituição é interpretada e aplicada.

conduzirão ao futuro e como estabelecerão a busca pela felicidade pessoal e coletiva. Toda geração desenvolve uma teoria própria da Constituição. Não se podem fixar os ideais da liberdade de geração em geração, diz Woodrow Wilson (1963, p. 6); somente a sua concepção pode ser a imagem ampla do que é. Liberdade fixada em lei inalterável não é absolutamente liberdade. O governo forma parte da vida e, com a vida, tem de mudar, não só os objetivos como as práticas; somente esse princípio deve ficar inalterado – esse princípio de liberdade, segundo o qual deve existir o mais livre direito e oportunidade de ajustamento. A liberdade política consiste no ajustamento que melhor se possa praticar entre o poder do governo e o direito do indivíduo; e a liberdade de alterar o ajustamento é tão importante quanto ele próprio para a facilidade e progresso dos negócios e contentamento do cidadão.

A cada estímulo ou provocação, a Constituição oferece uma resposta. E cada resposta (ou decisão) bem-sucedida (no sentido de estabilizar as relações sociais) produz um novo desequilíbrio a exigir novos ajustes criativos. E assim, o sistema constitucional ascende e evolui, atraindo a confiança da sociedade servida e, engenhosamente, ampliando seus limites normativos<sup>18</sup>. Esse postulado de atualização é um ativo valioso para a manutenção da contemporaneidade (e, portanto, da funcionalidade) do sistema constitucional, dividindo a cena com uma ética do dever que leva à adesão convicta no imperativo constitucional.

A elaboração e a evolução da Constituição estão condicionadas pela estrutura histórica e social. O instrumento fundamental não se divorcia de seu tempo, caminha lado a lado, na plenitude de suas determinações variáveis, fluidas e concretas. Por meio de seus mecanismos de controle e de equilíbrio está sempre pronto para servir às exigências históricas, já que o reino da realidade, que é a vida, é essencialmente temporal e móvel.

Do ponto de vista jurídico, não há nada de supérfluo nas linhas de uma Constituição, nenhum desperdício ou inutilidade (na esteira do axioma aceito universalmente de que “não há palavras inúteis na lei”), tudo apresenta um sentido e um fim. Esse cenário indica, deterministicamente, sua força normativa. Todavia, se o sistema constitucional extrair sua força normativa apenas do

<sup>18</sup> Um sistema constitucional esclarecido é, acima de tudo, sensível a estímulos sociais, e a eles responde, entregando normatividades estabilizadoras e que, em certos momentos, proporcionam um salto no futuro.

texto fundamental corre o risco de fechar-se em si, esterilizar-se, degradar-se com o tempo (por falta de estimulação dos *inputs*<sup>19</sup>) e perder o rigor de sua complexidade interna.

Restringir a energia normativa da Constituição aos seus elementos normativos formais, além de ser uma “falácia vital” (pois pressupõe uma crença por conveniência sem fundamento racional ou empírico), implica num inevitável empobrecimento e em ignorar a realidade (decididamente polimorfa). Entretanto, se essa almejada “autossuficiência” normativa for complementada por um sistema mais complexo que gere interconexões (*inputs/outputs*) com a sociedade, ganha elasticidade, fluidez, adaptabilidade e atualidade. O contrário é evidente, como já dito: sem o postulado de atualização, a Constituição tem sua força normativa diminuída ou até derruída, acabando por se tornar, realmente, uma “folha de papel” ou um “ruído sem substância”<sup>20</sup>. O valor ou o significado fático, como diz Mario Bunge (1981, p. 11), assinalado aos objetos formais (no caso, a Constituição) não é uma propriedade intrínseca deles. A obediência à simples lógica jurídica interna da Constituição sem referência ao contexto social pode esvaziá-la de sentido e de alcance.

No mundo jurídico, nada existe por si nem tem em si sua própria causa. Tudo é relacional: uma coisa só pode definir-se (e existir efetivamente) em relação com outras ou por uma cadeia de conexões. Nada tem significado se não for visto ou situado em algum contexto (BATESON, 1997, p. 25; COURNOT, 1946, p. 106; BUNGE, 2017, p. 353; WAGENSBERG, 1989, p. 46)<sup>21</sup>. Não é diferente com a Constituição, instrumento jurídico fundamental do Estado, que não pode manifestar-se com plenitude se não estiver vinculada ou conectada com outros meios. Assim, a autossuficiência normativa da Constituição ameaça anulá-la, em vez de exaltá-la, se não for seguida de mecanismos institucionais que a façam ser observada e cumprida (ressaltando sua supremacia).

<sup>19</sup> Toda fiscalização, participação política ou demanda jurídica é um estimulante para qualquer Constituição e fonte perene de atualização.

<sup>20</sup> Sem o lastro social, há uma espécie de “entropia constitucional”, em que a *suprema lex* esteriliza-se e perde funcionalidade.

<sup>21</sup> A realidade, como diz o astrofísico vietnamita Trinh Xuan Thuan (2018, p. 317), é o resultado da participação de um número ilimitado de condições e de causas que mudam sem cessar. Os fenômenos não são nada em si mesmos, obtêm sua natureza da dependência mútua. De sorte que a realidade não pode ser considerada como fragmentada e localizada: está interconectada e deve ser apreendida em seu conjunto. O mundo, enfim, apresenta-se como um conjunto de coisas interconectadas. Na mesma linha F. Capra, 1982, p. 75: “O mundo apresenta-se, pois, como um complicado tecido de eventos, no qual conexões de diferentes espécies se alternam, se sobrepõem ou se combinam, e desse modo determinam a textura do todo”. Há muitos séculos F. Bacon (NICOL, 1989, p. 72) já advertia que a razão humana empresta uma fixidez substancial às coisas que são fluidas.

Sem esses meios, a *lex* é vassala e refém de si mesma, não senhora.

Força normativa e atualização institucional/social, embora elementos separados, conectam-se e são modelados um pelo outro num recorte multirrelacional. Assim, como a natureza, uma Constituição só pode construir (evoluir, progredir) sobre o já existente, sobre uma estabilidade intrínseca. Ela não existe ou progride por si, autocentrada em seu texto normativo ou introspectivamente, mas na relação estabelecida com a sociedade constituinte (e seus múltiplos players), em que deita raízes suficientemente profundas para resistir às tempestades políticas (que não poderia conseguir por nenhum outro meio). Funda-se uma Constituição, portanto, sobre realidades e conduz a realidades, destacando seu aspecto objetivo.

Em um contexto social, acolhedor ou refratário, uma Constituição goza de amplo significado ou de nenhum valor. Logo, não é o texto em si, a palavra isolada ou a norma lançada no papel que tem valor ou força, mas o contexto em que estão inseridos e para o qual devem atuar. A palavra *contexto* é uma palavra apropriada, necessária, para esclarecer ou fixar o valor, o significado e o peso de uma Constituição, como fenômeno jurídico e político de uma determinada sociedade.

Quando reduzimos a Constituição a uma fundamental e intrínseca força normativa, perdemos a capacidade de entender as atividades coordenadoras do sistema constitucional como um todo. Deixamos escapar a existência de outros ingredientes que, em conjunto e relacionalmente, respondem por essa energia normativa imperativa.

A energia normativa da Constituição goza no atual contexto constitucional de um grau máximo de “assertividade garantida”, é algo incontestável e necessário para dotar o feixe de normas de supremacia e essencialidade (e não um conjunto de premissas morais lançadas a ouvidos moucos), mas essa força não é gerada pelo simples movimento em torno do seu eixo normativo; não é autoirradiada ou autocentrada. Sua essência e sua perdurabilidade não são atributos simplesmente endógenos. O fator de validade desse feixe de normas e produtor de sua energia jurídica não é uma hipotética e metafísica norma fundamental<sup>22</sup> não histórica ou extra-histórica (decorrente de um le-

<sup>22</sup> Esta NHF é o “nada metafísico”. E do nada, nada provém (ex *nihil* nihil fit).

gislador ideal ou de qualquer outra *fictitious entity* política, econômica ou filosófica), e sim o povo (titular do *originative power*, o legislador racional real) e suas múltiplas — e sempre renovadas — exigências individuais, comunitárias e sociais.

Sem o vetor povo, comunidade ou sociedade, como titular do poder original, escapa-nos a justificação racional e moral para a existência da ordem jurídica e para a aspiração da justiça social. Sem essa realidade como pano de fundo das instituições públicas, a ideia de justiça não passaria de uma abstração para deleite dos teóricos e não de um *factum* a permear a ordem real. Não há negar, portanto, a relação que se estabelece entre a teleologia humana e a etiologia jurídica. De um lado temos o sentimento permanente de justiça e por outro, um conceito variável do justo; há uma vontade social e uma ação individualista e arbitrária do Estado. Tudo parece desembocar em fins (meio social) e meios (Estado e instituições).

A força normativa não surge *ex nihilo*, mas em virtude de uma construção histórica que alia *mecanismos de defesa, postulado de atualização e fé coletiva (e institucional) no imperativo constitucional*. Como essa especial força é uma noção que só pode se definir em relação a essas três variáveis, ela não possui realidade por si mesma (é uma fecunda ficção, como tantas outras criadas pelos seguidores entusiásticos do positivismo jurídico). E mais: a força normativa passa a existir quando as variáveis referidas tornam-se efetivas. Assim, faltando todas, inexistente força; faltando uma ou outra, reduz-se seu alcance.

A “verde árvore da vida” é muito superior à “cinzenta teoria” *Res non verba* (“ações e não palavras”). Assim, a força normativa constitucional jaz na ação (interpretação, aplicação, mutação etc.) e não no formalismo e no virtuosismo da palavra aprisionada. É possível afirmar que a Constituição atualiza sua força normativa por meio das forças sociais (e políticas) e mediante sua múltipla relação com outros mecanismos. Logo, a verdadeira noção de substância constitucional é extraída da ação, situada fora de seu puro contexto normativo.

Sem esse amparo social, a Constituição não pode se erguer muito além de suas raízes. Mas uma coisa não exclui a outra (na verdade, complementam-se, correlacionam-se, interconectam-se): a força normativa da lei fundamental e seu postulado de atualização. Há uma coevolução do sistema

constitucional e da sociedade: é uma relação autorreforçadora. Os *inputs* da sociedade enriquecem o espírito constitucional e os *outputs* constitucionais consolidam as mudanças sociais. Mas o sistema é muito mais o que entra e o que sai<sup>23</sup>, sendo o que permanece, a estrutura normativa dotada de uma potencial eficácia.

Somente o povo — essa espécie de “arma definitiva” —, seja na estabilidade ou em momentos de crise profunda, por meio de seu poder constituinte, eletivo, fiscalizador ou de resistência, tem o direito, incontestável, inalienável, irrevogável e irreversível de alterar, modificar ou reformar a estrutura política básica ou fundamental, quando sua proteção, segurança, prosperidade e felicidade o exigirem<sup>24</sup>. O povo sempre será o melhor guardião das próprias liberdades (além de juiz de sua própria causa e responsável por seu destino) e, em regra, o mais confiável, pois como reconhece o senso comum “o povo sabe onde lhe aperta o sapato, quais os agravos que lhe pesam mais”.

Quanto mais exposto está o exercício do poder político a um sem número de tentações, tanto mais poderosos motivos convêm dar aos que têm a função de combatê-las. Nesse sentido, a vigilância do público é o mais constante e universal de todos que detêm essa função. O público forma um tribunal cujo valor excede a todos os outros juntos (BENTHAM, 1991, p. 72). É possível que seus decretos sejam desprezados ou que suas opiniões sejam tidas como flutuantes e divergentes, destruindo-se umas às outras, mas esse tribunal, ainda que capaz de erro, é incorruptível, aspirando incessantemente a instruir-se, detendo toda sabedoria e justiça de uma nação.

O sentimento popular, seja de aprovação, seja de censura, é fator básico para, decididamente, influenciar instituições e decisões. Entre instituições democráticas há uma especial sensibilidade a esse sentimento (ou medo à “grande fera”), tendência a respeitar o humor social e constante sujeição ao teste de legitimidade. Quando se manifesta (por meio de passeatas, manifestações de rua etc.) a ação coletiva reflete um poder incapaz de ser contido.

Embora uma Constituição, como todo artefato humano, seja obrigatoriamente imperfeita (não há meios cem por cento efe-

tivos para se evitar os inconvenientes nos negócios humanos), ela é dotada de perfectibilidade<sup>25</sup> por meio dos debates, das lutas, das dificuldades e da constante vigilância (o processo criador do Direito, em si, implica luta e confrontação que se inserem num contexto mais amplo de cooperação). O entorno social e sua dinâmica exercem uma persistente pressão seletiva sobre a atualidade das normas constitucionais, indicando a sua direção evolutiva e a sua versátil mutabilidade.

O controle do público e a exigência de responsabilidade perante o verdadeiro soberano (povo) imprimem novas nuances ao edifício constitucional. Os conflitos e as contradições típicos de uma sociedade móvel, diversificada e anônima encontram melhor resolução nos mecanismos de um sistema alavancado num equilíbrio dinâmico (irradiação normativa + vitalidade social) que em decisões rígidas guiadas pelo formalismo jurídico.

A realidade constitucional, por conta desse lastro social que lhe confere vida e dinamismo, apresenta-se em camadas mais do que em superfícies planas e definitivas, reunindo num sistema (o sistema constitucional) propriedades que suas partes ou componentes carecem. O sistema constitucional, por exemplo, apresenta-se aberto e fluido a uma interpretação evolutiva, enquanto o texto constitucional (preso em si) apresenta um formalismo geométrico. O texto constitucional não abarca tudo, há muita coisa fora dele, mas dada a sua plasticidade pode ser ampliado em seu alcance. Exemplo disso são os direitos fundamentais e a cláusula de emenda prevista no 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”.

Um sistema constitucional é um sistema vivo e aberto. Expectativas, necessidades e interesses fluem para dentro dele (*inputs*), enquanto decisões e comandos fluem para fora (*outputs*). Na Constituição existem vagezas que carecem ser colmatadas; contradições que desafiam precisão; exageros que requerem moderação; e tudo isso passa a girar num fluxo de atualização interminável (curso inacabável)<sup>26</sup>. Esse fluxo constante re-

<sup>23</sup> A estrutura do que entra (demanda, input) deve, de algum modo, refletir na estrutura do que sai (decisão, output).

<sup>24</sup> O povo pode mudar a Constituição, mas enquanto ela existir e cumprir suas funções de estabilidade e variabilidade, o povo deve cumprir suas determinações.

<sup>25</sup> Uma das grandes virtudes da Constituição não está em uma suposta perfeição, mas na perfectibilidade. E por isso abriga um ingrediente de mudança que não pode ser eliminado.

<sup>26</sup> Em termos técnicos, isso recebe o nome de sistema aberto (chamando a atenção também para a “textura aberta” das disposições constitucionais): (HART, 2009, p.175).

vela a espantosa capacidade que o sistema constitucional tem para melhorar a si próprio, para evoluir e atravessar o tempo (para perdurar, enfim). Evolução que se dá à luz da reflexão e da experiência hauridas a partir de um locus social via conduto institucional.

Em torno de uma Constituição escrita, anota Woodrow Wilson (1963, pp. 18-19), desenvolve-se um corpo de práticas que chegam a modificar as estipulações escritas do sistema por muitas maneiras sutis, tornando-se instrumento da opinião para efetivar lenta transformação. Se assim não fosse, o documento escrito se tornaria roupagem por demais rígida para organismo vivo. Por esse modo especial, as instituições são criaturas das opiniões e das práticas habituais do povo. O pensamento de cada homem é parte da substância vital das instituições. Com a mudança do pensamento dele, podem mudar as próprias instituições, o que torna a cidadania tão responsável e solene.

Ao integrar um sistema aberto, a Constituição está evidentemente em estado de fluidez. Normas, conceitos e princípios são moldados para reger situações díspares que vão surgindo ao longo do tempo compatíveis com o paradigma irregular da sociedade pós-moderna. Paralelamente a isso, tudo o que se pode dizer com segurança é que estamos atravessando um tremendo desenvolvimento evolucionário, destinado ainda a produzir mudanças na defesa dos direitos constitucionais tão profundas como as que ocorrerão na sociedade em geral (SCHWARTZ, 1979, p. 218). Como sistema aberto, o direito constitucional consegue sobreviver e atravessar todas essas instabilidades produzidas.

A Constituição é mais construtiva do que reflexo passivo da sociedade; ela envolve a criação de alternativas racionalizadoras, que vão além do estabelecido e das demandas momentâneas do ambiente social. Assim, são propriedades fecundas de uma Constituição: fluidez (capacidade de enfrentar novos problemas), plasticidade ou elasticidade (capacidade de evoluir), adaptabilidade (expandindo e contraindo padrões constitucionais para atender às exigências móveis da sociedade), coerência (isenta de contradições insuperáveis<sup>27</sup>), completa (isenta de lacunas) e atualidade ou contemporaneidade (dada a contínua interpretação e reinterpretção de novos fatos por meio de mecanismos criados por si).

<sup>27</sup> O direito constitucional tem que submeter-se, todo ele, à exigência de que todas as suas partes sejam mutuamente coerentes – e coerentes consigo mesmas.

### 3 Forças desdemocratizantes e o imperativo constitucional

Aplicadores sem compromisso com essa cultura de respeito e de submissão não se detêm perante violações constitucionais favorecedoras de seus próprios interesses (*sinister interests*) e de suas manipulações de curto alcance. Interesses derivados tão bem defendidos que se tornam obras-primas de esperteza. Esses intérpretes/aplicadores parecem providos com o poder de dispensa a todas as regras e obrigações da moral, na medida em que interpretam os dispositivos constitucionais como lhes apraz e os aplicam de acordo com a própria métrica. Mas isso não pode ser motivo para desanimar do imperativo constitucional. Sabe-se que todo regime de liberdade faculta aos maus instintos da natureza humana maior número de meios para se manifestar<sup>28</sup> (CROISET, 1918, p. 226) e que em todas as coisas humanas se veem luzes e sombras. Forças desdemocratizantes e vulnerantes à Constituição sempre existirão e sempre estarão à espreita, mas o fator decisivo não está nessa funesta atuação ou expectativa de ação, e sim na capacidade das instituições fundadas pelo texto maior de resistir e impor limites a elas. Afinal, as regras só são quebradas quando podemos fazê-lo impunemente.

Se tudo o que serve para tornar a democracia possível é realmente democrático, por um raciocínio reverso, tudo o que funciona para tornar a democracia impossível caracteriza-se como *força desdemocratizante*. Um cenário no qual a maioria não tem nenhuma ou pouca convicção no imperativo constitucional, os piores (constituídos numa minoria) serão os únicos capazes de sentir (e de protagonizar) intensamente essas forças desdemocratizantes de que falamos.

Esses maus instintos (“forças desdemocratizantes”) existem antes, durante e depois de qualquer regime constitucional e democrático, mas a liberdade democrática gera um contraste que os faz se destacar à luz do dia. A publicidade destrava a atuação de forças democráticas conservadoras, neutralizadoras ou canalizadoras, obrigando os “oficiantes do mistério” a submeter-se às formas previstas em lei.

Não se prendem leões com teias de aranha ou fios de seda. Para fazer frente a essas energias desdemocratizantes, é ne-

<sup>28</sup> Uma sociedade democrática está mais predisposta do que outras sociedades ao reconhecimento de uma pluralidade de valores. É também mais vulnerável do que outras sociedades, em virtude dos conflitos potenciais e latentes em tal pluralidade (HOOK, 1964, p. 128).

cessário o apelo à força normativa da Constituição devidamente amparada por uma aplicação fiel. De nada vale uma norma forte, se não for efetivamente aplicada. Controle e equilíbrio são palavras essenciais para um governo sadio e duradouro. Esse binômio tem numa Constituição republicana o seu locus de garantia e de proteção, e por meio dele preservam-se o processo e a autoridade democráticos.

É exigido do intérprete e do aplicador da norma fundamental, sob o influxo desse imperativo constitucional, um elevado grau de devoção, não podendo desincumbir-se de sua missão se não crê nela apaixonada e assertivamente. Essa “devoção” é necessária como pré-condição essencial para várias atividades sociais como estudos filosóficos, investigações científicas e para a conduta normal de uma vida.

#### 4 Constituição e as restrições ao poder da maioria

Uma função básica da Constituição é tirar certas decisões do processo (político) democrático ou condensar em suas entranhas os fatores objetivos de poder. É justamente por isso, que a lei fundamental não obedece a uma tradição rotineira (*wisdom of our ancestors*), mas evolui como um organismo vivo *pari passu* com o perpétuo movimento social (um sistema constitucional pode ser belo, inteiramente geométrico, mas sempre será um sistema morto e entrópico, se não for alimentado pelas exigências da vida). Nesse sentido, há certos assuntos que, pela altíssima relevância, são extraídos das vicissitudes da política destrutiva e colocados fora do alcance das maiorias mutáveis e do corpo burocrático (com a sempre presente subcultura de corrupção), e estabelecidos como princípios a serem respeitados pelos tribunais (as chamadas “cláusulas pétreas”<sup>29</sup>). O direito de cada um à vida, à liberdade e à propriedade, à liberdade de expressão, a uma imprensa livre e outros direitos fundamentais não podem ser submetidos ao voto: não dependem do resultado de nenhuma eleição.

A democracia não é o domínio absoluto da maioria do momento<sup>30</sup>, nem uma arena adequada para a concessão de poderes ilimitados. Toda espécie de experiências demonstra que grandes números de indiví-

29 As cláusulas pétreas constituem um mecanismo jurídico para balancear o poder absoluto contido nas maiorias eventuais (Cf. PRZEWORSKI, 2010, p. 245). As maiorias inclinam-se a hesitar de dia para dia e a oscilar à feição de um pêndulo, de um lado para outro (ADAMS, 1964, pp. 180).

30 O regime absoluto de certa maioria acaba sendo o domínio absoluto do chefe da maioria.

duos oprimem grandes números de outros indivíduos; os partidos, muitas vezes, se não quase sempre, oprimem outros partidos, e as maiorias, quase universalmente, as minorias. Tudo o que esta observação pode significar, em consistência com qualquer aparência dos fatos, é que o povo jamais concorda unanimemente em oprimir a si mesmo. Mas se um partido concorda em oprimir outro, ou a maioria concorda em oprimir a minoria, então o povo estará oprimindo a si próprio, porquanto uma parte dele está oprimindo a outra.

Há, realmente, alguns indivíduos cuja vida e cujas narrativas demonstram que, em todo pensamento, palavra e ato, conscientemente respeitam os direitos de outrem. Há um grupo, maior ainda, que no conteúdo geral de seus pensamentos e atos revela princípios e sentimentos semelhantes e que, entretanto, erra frequentemente. Se, a partir dessas evidências, admitirmos que a maioria dos homens se acha sob o domínio da benevolência e de boas intenções, deveremos, ainda assim, confessar que vasta maioria frequentemente pratica transgressões; e o que fere mais diretamente o ponto, não só a maioria, mas quase todos confinam sua benevolência a suas famílias, seus parentes, seus amigos pessoais, sua aldeia, sua cidade, e poucos são os que realmente a estendem imparcialmente a toda a comunidade humana. Depois de aceita essa verdade, fica a questão decidida (ADAMS, 1964, p. 133-134). Se uma maioria é capaz de preferir seus próprios interesses particulares ou os de suas famílias, nada mais sensato que na Constituição existam certos direitos imunes aos humores da maioria de turno e que se estendam ao bem público e a todos indistintamente, sem apelo a considerações particulares e parciais.

#### 5 O sentimento da predominância e da supremacia das normas constitucionais: o imperativo constitucional

O constitucionalismo apodera-se do reino antes reservado exclusivamente à religião, às crenças e aos tabus primitivos. A narrativa sofre profunda mudança, antes traduzida num estilo fantástico e sobrenatural, passa a um discurso racional, obedecendo aos cânones da lógica interpretativa e, mais recentemente, à razão democrática ponderada. Essa é a “religião da legalidade”, dos cânones constitucionais, em que o povo exprime seus impulsos por meio de instituições criadas pelo sistema constitucional.



É bem de religião que é preciso falar, com efeito, se quisermos exprimir que o respeito das leis deve dominar os homens e uni-los num mesmo sentimento (PÉCAUT, s/d, p. 209). Qualquer que seja a ilegalidade, é sempre a aceitação do reinado da injustiça, da arbitrariedade. Se ela se generaliza por imitação, não há causa mais ativa de decadência moral e material para um povo.

Um sistema constitucional que não desperte ou estimule uma crença fundamental no valor da sua observância e respeito — uma espécie de *catecismo constitucional* — acaba não estabelecendo as condições necessárias para o valioso equilíbrio entre variabilidade (por progresso gradativo) e estabilidade na sociedade. Muito de sua força normativa esvai-se com a falta dessa fundamentalíssima crença.

Um povo que acredita na virtude da força vinculativa suprema das normas constitucionais está pronto a reconhecer o valor e depositar sua obediência à justa aplicação delas, legitimando, por arrastamento, todo o ordenamento jurídico. A compreensão da dignidade do ser humano repousa, em termos jurídicos e em última instância, nos artigos, incisos, alíneas e parágrafos da Constituição. Mesmo no fracasso ou na derrota, é fácil o consolo quando se sabe que o dever proveniente da lei maior foi cumprido até o fim, permanecendo-se fiel às tradições e aos valores constitucionais.

Esse sentido vívido da liberdade haurido das certezas conferidas pela cultura de respeito constitucional e pelo acúmulo de interessantes (e nobres) verdades, eleva os cidadãos acima de si mesmos, inspirando-lhes um ardor de obediência inteiramente novo, que não é nem fruto do arbítrio nem da pura força, mas de uma vontade livre, lúcida e razoável. Quando confrontados por circunstâncias de conflito, mostram-se à altura e cada qual, feliz por lutar pela própria liberdade e pelos direitos purificados à luz constitucional, revelam-se prontos a todos os sacrifícios. Na luta política não se pode recolher benefícios sem afrontar riscos (BARTHOU, 1946, p. 27). Esse espírito resiliente só é conquistado quando as pessoas percebem, em seu íntimo, uma generalizada submissão à fé constitucional pelas instituições públicas, principalmente aquelas predispostas a serem os primeiros bastiões de garantia (os guardiões constitucionais).

Essa “fé constitucional” não pode ser visualizada apenas pela visão central, exige uma visão periférica ou tangencial, visto que

a Constituição extrai sua força de elementos de atualização jacentes na sociedade (e não em seu próprio corpo formal, dado o caráter evolutivo, mutável e movediço desses *elementos de atualização*). Formalmente, o texto constitucional pode até ser geometricamente belo, teoricamente robusto, mas será um construto bastante fraco se não for fortalecido pela substância da vida social, pelos seus *inputs*. O fluxo eterno das coisas menospreza produtos sem conexão essencial com a vida multifária, derivados apenas de concepções arbitrárias e incompletas da realidade. Logo, ela (fé constitucional) é o coroamento de um edifício diverso, tentacular e evolucionário, que em sua extensão, largueza e anchura deve ser capturado e submetido a análise constante.

É necessário compreender, por essa perspectiva, que a Constituição é um fenômeno histórico e cultural, e como tal evolui e avança no tempo, mesmo que sua letra permaneça intocada. E avança por meio de múltiplos e aparentes impulsos conflitantes, mas que acabam sendo cooperantes no grande projeto do constitucionalismo. Sem a *vis attractiva* constitucional, desejos, impulsos e propósitos se movimentariam em todas as direções e não chegariam a lugar algum. Constituiriam um puro dispêndio de energia, sem ordem nem concerto<sup>31</sup>.

Se o sentimento da predominância e da supremacia irresistível das normas e dos princípios constitucionais não encontra solo fértil para estender suas raízes e nutrir a cultura jurídica de um país, em constante expansão, abre-se um largo caminho para a dissolução de toda a ordem política e social<sup>32</sup>, para uma guerra de todos contra todos, para um estado de coisas no qual apenas o egoísmo puro e o interesse pessoal têm a última palavra. Na pior das hipóteses, essa cultura ajuda a medir a capacidade de resistência do ordenamento jurídico em relação aos movimentos (e contramovimentos) que tendem a perturbá-lo ou desestabilizá-lo.

O sentimento mais ou menos forte dessa cultura constitucional pode gerar um círculo virtuoso ou vicioso; assim, quanto maior o respeito e a reverência pelas normas fundamentais, mais perfeita será a ordem social e quanto menor o sentimento da

31 Constituí um dos paradoxos da vida numa sociedade livre, que ações de natureza aparentemente tão destrutivas, pelo teor de conflituosidade inerente, possam ter como resultado um ato de criação, de contributo para a grande obra constitucional.

32 “Um Estado cujas leis sejam mal obedecidas e em que reine uma desobediência civil endêmica é um Estado doente e em vias de decomposição” (POLIN, 1976, p. 63).

prevalência constitucional, mais frágil a ordem daí advinda. Ademais, num meio social ou institucional composto de indivíduos ou agentes com forte personalidade autoritária (cujas posições jurídicas são de imposição arbitrária e segundo categorias rígidas), um sistema popular de governo tem muitas dificuldades para sobreviver e prosperar.

A observância institucional constante e linear aos padrões constitucionais estabelecidos cria, aos poucos, uma cultura de respeito à Constituição, que penetra por infiltração nas profundas camadas do povo. E isso faz com que esse povo experimente uma forma mais poderosa de liberdade, aquela que advém da certeza dos limites e das restrições impostas a todos. Aberta essa senda, é fácil penetrar o pensamento popular, banhando-o numa educação moral e política. Seria imprudente generalizar essa observação, de modo a torná-la uma lei rigorosa de aplicação universal, esperando extrair os efeitos desejados.

Difícilmente, ideias como lei, justiça e dignidade humana sobrevivem à supressão das liberdades políticas. Tampouco é possível forjar uma estrutura de governo produtora de felicidade humana. Enfatizar essas asserções parece tão desnecessário quanto provar uma proposição evidente por si mesma.

A pouca afeição ou o gritante desapego às fórmulas constitucionais se revela sob dois prismas: 1) oposição ao conteúdo real dos dispositivos constitucionais (o que gera o paradoxo da superioridade da lei sobre a Constituição); 2) utilização de certos direitos previstos na Constituição de modo oposto ao verdadeiro sentido que eles apresentam. É preciso ressaltar que, em termos de realidade jurídica brasileira, a desafeição constitucional se insere num espectro maior de crise de alguns conceitos essenciais da dogmática jurídica como: rigidez constitucional, segurança jurídica, irretroatividade das leis, princípio da legalidade etc.

Uma das funções da ordem jurídica é traçar limites claros de atuação de suas instituições. A clareza é imanente ao poder delimitador do Direito e liga-se ao seu conceito de compartimentalização da liberdade. Se há uma tábua de direitos fundamentais inscrita na Constituição, há o correspondente dever de suas instituições de cumpri-la e fazer cumpri-la em qualquer situação. Apenas nesse sentido, teremos uma cultura de supremacia constitucional efetiva. A Constituição só é ficção quando encarada, por um

motivo ou outro, como um “castelo de areia” ou uma representação abstrata de um ideal distante.

É importante observar, realisticamente, que a Constituição embora tenha uma extensa tábua de direitos fundamentais, ela não tem uma fórmula capaz de eleger um, diante de valores conflitantes; estima, no mesmo espaço normativo, tanto a liberdade de expressão quanto o direito à vida privada. Não nos diz, todavia, qual dos dois direitos tem prioridade, quando entram em colisão. Exprime os valores que vão servir de guias na aplicação de regras e proibições gerais. Mas de maneira alguma formula diretrizes específicas de prioridade, quando esses valores, regras ou proibições entram em conflito. A Constituição, como toda obra humana, é falível e tem suas limitações, e não importa quão frequentemente emendada, não é um documento de receitas sobre a maneira de como misturar ou equilibrar os direitos ingredientes (HOOK, 1964, p. 54).

De qualquer modo, os limites traçados pela ordem jurídica, tendo em sua cúspide a lei fundamental, conferem unidade e definição à comunidade nacional contida no raio de abrangência do Estado. Mas é preciso reparar que um país, uma nação, um povo, não é costurado apenas por uma Constituição, um sistema legal e instituições políticas adequadas. Não se pode confundir cultura com instituições; a cultura de um povo é mais que a soma de suas instituições políticas, jurídicas ou econômicas.

A Constituição enquanto não reforçada por outros aspectos da sociedade, restringe-se realmente a uma folha de papel. Talvez não seja possível enumerar em estudo tão breve os pré-requisitos de um Estado de Direito<sup>33</sup> ou de uma democracia estável, mas certamente a reverência ao predomínio constitucional se insere entre os mais importantes. Se determinado povo não tem uma cultura constitucional ou a tem numa versão frágil, não atribuindo a importância devida à Constituição e sendo incapaz de compreendê-la como uma norma suprema e estável (e dotada de força estabilizadora), inviabiliza grandemente o princípio democrático ou cria uma perigosa fissura no Estado de Direito.

A implementação e o estímulo a tal cultura ou sentimento, que não é difícil de ser alcançado como se imagina, contribuirá

<sup>33</sup> Decorrem logicamente do Estado de Direito: estrutura hierárquica do ordenamento jurídico, afirmação dos direitos humanos fundamentais, existência de uma legislação para a personalidade jurídica, responsabilidade da Administração Pública e controle jurisdicional da legislação (DÍAZ, 1972, pp. 29 ss).

para fazer cessar todo conflito suscitado por motivos egoístas entre o interesse dos indivíduos, da sociedade ou do Estado, fazendo refluir a causa principal dos crimes, dos vícios, das arbitrariedades<sup>34</sup> e dos privilégios. O aperfeiçoamento dessa cultura proporciona a uma poliarquia (governo da maioria) um *locus* especial para o ajuste pacífico de conflitos entre diferentes grupos de interesse.

## 6 Constituição e alfabetização política do povo

É por meio de instituições fundadas pela Constituição que se abre o ensejo de aprender a política e de se alfabetizar politicamente o povo. O bom senso coletivo nutre-se, em boa medida, dos assuntos públicos assentados e regulados na *suprema lex*. A concórdia e o espírito aberto ao diálogo se não encontram origem na fundação constitucional, certamente robustecem-se na letra e no espírito de uma Constituição democrática, em que tudo se acha organizado em vista da paz e da solução pacífica dos conflitos.

A alfabetização política de um povo não é um fato consumado, um produto acabado, nem uma planta importada procedente de qualquer ponto, mas uma obra em curso (*work in progress*), um processo, um *continuum*, sendo produzida no solo constitucional e se expandindo na atmosfera da liberdade democrática. É uma batalha que se ganha a longo prazo. Nesse processo, o povo vai habituando-se a deliberar (criticando, induzindo, julgando<sup>35</sup>, fiscalizando, participando ou votando) sobre grandes questões públicas, saindo do imobilismo típico de uma mediocridade existencial que vê apenas as vantagens imediatas e ingressando, pelo hábito da efetiva participação política, no campo das ideias livres, ousadas e responsáveis.

O hábito da liberdade democrática desenvolve a inteligência natural do povo, como prova a história em relação aos antigos atenienses. E confere, sem sombra de dúvida, uma arma eficaz para o empoderamento do povo, principalmente diante de elites habituadas ao comando. Inexistindo esse *continuum* de educação, ao fim não se tem um povo, mas uma população estúpida, dócil e submissa à ribaldaria dos demago-

gos de plantão<sup>36</sup>. Um governo democrático, como dizia Madison (CHOMSKY, 2002, p. 60), sem informação popular ou sem meios de adquiri-la, não é senão o Prólogo de uma farsa ou de uma tragédia; talvez de ambas.

Assim como a mente, ao ser mantida em uso, apresenta poderes inesgotáveis, do mesmo modo, um povo participando continuamente dos assuntos públicos sob a proteção de sua Constituição expande sua cultura política e transforma-se no grande fiador da liberdade. Nesse aspecto específico, a Constituição é, indiscutivelmente, um guia emancipador e mobilizante; um guia de civilização, enfim.

Em um povo imerso nesse processo de aprendizagem por muito tempo, o espírito público será elevado a uma altura maior, pois quanto mais os homens se instruírem sobre os interesses públicos mais terão uma noção exata de quão importantes são. As boas ideias serão mais comuns e as ideias nocivas serão impugnadas publicamente; haverá um domínio ou uma vigilância maior sobre os enganos dos demagogos e as ilusões dos impostores (BENTHAM, 1991, p. 74-75). Em todas as classes penetrará um hábito de razão e de moderada discussão, com respeito recíproco e tolerância à diferença.

Uma opinião pública forte e rigorosa, como existe em alguns lugares de costumes austeros, sustenta o indivíduo, ampara as boas ações públicas e reprova as más condutas (PÉCAUT, s/d, p. 57). Se a opinião relaxa, tornando-se excessivamente indulgente, o indivíduo acaba entregando-se a si mesmo e aos primeiros impulsos.

Com o sufrágio universal e a educação pública, as pessoas comuns, normalmente apáticas e passivas, organizam-se e empoderam-se, tentando entrar na arena política em busca de seus interesses e demandas, ameaçando o status quo, o establishment. Isso desperta um fenômeno curioso entre as elites dirigentes que, em regra, designam de “crise da democracia”. O antídoto para esse medo pânico foi a criação de meios de propaganda e de captura da opinião pública, colocando o público no seu devido lugar como espectador e consumidor da ação (não de participante e coprodutor).

<sup>34</sup> Não é demais lembrar que o direito é o conjunto das condições universalmente exigidas para que o livre-arbítrio de cada um se concilie com o dos outros, contendo-os em limites previamente definidos.

<sup>35</sup> Como diz Aristóteles (1995, p. 29), quando o povo é senhor dos julgamentos, é senhor da cidade.

<sup>36</sup> A descrição sobre as massas de Emerson é emblemática: “Deixe de lado esta conversa hipócrita a respeito das massas. As massas são rudes, deficientes, informes, perniciosas em suas demandas e influência... Não quero conceder nada a elas, mas domá-las, subjugá-las, dividi-las e desintegrá-las, e retirar delas indivíduos... Não desejo nenhuma massa, mas apenas homens honestos... e nada de milhões de *lazzaroni* bebedores de gin e de inteligência curta. Não quero o louvor das massas, mas o voto de homens isolados que nele depositam sua honra e sua consciência” (citado por WARREN, 1975, p. 21).

Por meio de recursos propagandísticos, a minoria arranca da maioria um “consentimento sem consentimento”. Cria-se um sistema de controle remoto das cabeças e dos corações, em que se busca “cativar primeiro as mentes dos homens para depois escravizar-lhes os corpos” (HANKIN, 1963). Uma era tecnocrônica de homens condicionados, de robôs programados e felizes. Derrotar esse sistema de desinformação pressupõe reforçar as trincheiras da informação, da publicidade ativa e da opinião democrática (fruto do debate e da contradição).

Todavia, o povo não é uma “grande fera que precisa ser domada”, como dizia Alexander Hamilton (CHOMSKY, 2002, p. 52); precisa antes ser respeitado e acolhido, convertendo-se de espectador passivo em participante na arena política.

A sociedade, quanto ao grau de participação política, divide-se em três classes (BENTHAM, 1991, p. 81): 1) a primeira, mais numerosa, ocupa-se pouquíssimo dos negócios públicos, não tendo tempo nem disposição para ler e discutir; 2) a segunda é composta por aqueles que criam um juízo, mas um juízo emprestado, sobre opinião alheia, sem ter a capacidade de formar um juízo por si mesmos; 3) a terceira, menos numerosa, é constituída por indivíduos melhor instruídos que julgam por si mesmos, de acordo com informações colhidas em fonte própria (são elites formadoras de opinião e que abastecem a segunda classe).

Só há três formas de uma população, inconsistente por essência, tornar-se consciente, esclarecida e funcional ao seu papel político, convertendo-se na nobreza que se convencionou chamar de “povo” ou de uma sociedade constituída de indivíduos responsáveis: 1) pela educação política; 2) quando sabiamente dirigida ou guiada. 3) quando há imprensa livre, ou seja, por trás de todo grande povo há um bom estadista, uma imprensa livre ou um sistema constitucional que proporciona um locus para o contínuo, e estável, aprendizado político. *Locus* onde o povo adquire o conhecimento dos seus direitos e dos seus erros, assim como o poder de esgrimir os primeiros e de corrigir os segundos, sempre dentro das linhas geométricas traçadas pela Constituição.

Não há na política ou na sociedade partes separadas ou incomunicáveis, embora sejam distinguíveis. Compete a essas três categorias políticas (sistema constitucional, estadismo e imprensa livre) empregar todas as medidas e adotar todas as precauções

possíveis para propagar e perpetuar essa saudável alfabetização política. E isso pressupõe um trabalho contínuo, paciente e interatuante, geração após geração. Educar um povo não exige pressa e não é o tipo de coisa que possa ser acelerado.

A satisfação do devotamento ao imperativo constitucional é a regra de ouro que distingue um bom estadista. Não se exige de um bom estadista que seja um “filósofo benevolente” ou um “sábio ilustrado”, mas que saiba distinguir, com nitidez e em todas as circunstâncias, o interesse privado do dever público, e por este se guie. Além disso, bons estadistas e gestores detêm amplas informações sobre a natureza dos homens, as necessidades da sociedade e a ciência da boa governança. Sem eles e a influência benéfica que exercem, o povo pode agir injusta, leviana, brutal, bárbara e cruelmente como qualquer outro tirano, como provam os anais da história.

A imprensa, cuja liberdade é zelosamente garantida na Constituição, é um meio valioso de educação política do povo, estando estreitamente vinculada à democracia. Por meio da instrução e das escolas, da imprensa e dos demais meios de comunicação, o homem comum torna-se consciente de seus direitos e consciente do seu poder para organizar-se na defesa de seus interesses (BECKER, 1947, p. 86; SIMON, 1951, p. 137; DUVERGER, 1975, p. 238; HANKIN, 1963, p. 14). Além desses préstimos, a imprensa livre desempenha relevante papel na proteção da sociedade contra os abusos do poder (VIÑAS, 1983, p. 202). Em consequência, é prudente não criar obstáculos à distribuição do material produzido pela imprensa, mas, ao contrário, estimular a circulação de livros, revistas, jornais e periódicos.

O grande risco da imprensa é ser cooptada por grupos políticos ou econômicos (perdendo sua independência) e se render aos reclamos econômicos, fazendo dos fatos artigos para o mercado. Mas como a educação das massas não é monopólio da imprensa, os outros atores podem contrabalancear eventual desequilíbrio decorrente do sistema capitalista.

A ignorância, seja a nível individual ou social, científico ou político, é uma grande causa de ruína dos indivíduos e da sociedade. Sempre que conhecimento e sensibilidade gerais prevalecem entre o povo, decrescem e desaparecem, proporcionalmente, o governo arbitrário e toda espécie de opressão. A participação política, alavancada pelo

conhecimento (e alimentando-a, numa relação circular), tem sido, sempre que existiu liberdade, a causa da própria liberdade. O consentimento esclarecido dos governados é a pedra de toque de uma sociedade livre e democrática.

O ponto de coesão desse consentimento esclarecido é avalizado pela confiança coletiva na prevalência da Lei Fundamental e em sua capacidade de estabilização e de progresso ordenado. Destaca John Adams (ADAMS, 1964, p. 4/12), em clássico estudo político, que não se pode preservar a liberdade sem a existência de conhecimentos gerais entre o povo. Além disso, o povo tem direito indiscutível, inalienável e irrevogável a esta outra temida e invejada espécie de conhecimento: o do caráter e da conduta de seus governantes. Estes nada mais são que representantes, agentes e administradores do povo; e se a causa, o interesse e a confiança forem insidiosamente traídos ou temerariamente desperdiçados, o povo tem o direito de revogar essa autoridade que ele mesmo cedeu e de constituir outros agentes representantes e administradores. E a preservação dos meios de conhecimento entre as classes inferiores é, para o público, de maior importância que as propriedades de todos os homens ricos do país.

Toda a educação e todo esclarecimento cívicos precisam, antes de tudo, ter fins práticos na gestão dos assuntos públicos: reforma de abusos, correção de erros e eliminação de preconceitos. Nada corrige melhor e mais rápido o rumo político que a severidade de juízo de uma nação bem alfabetizada e exercitada na discussão dos negócios públicos.

Se o povo encontrar-se, universal e profundamente esclarecido, dificilmente deixar-se-á enganar por artifícios políticos. E isso contribui para criar um círculo virtuoso: povo esclarecido elege governantes capazes e dignos; e bons estadistas, com suas resoluções sábias e acomodadas às circunstâncias, contribuem para a plenitude cidadã, amparando a liberdade de imprensa como impulso necessário às liberdades públicas.

## 7 Conclusão

O Direito detém um poder moral, além do que é sempre uma técnica a serviço da ética — pelo menos de parte considerável dela — e da liberdade. No caso da Constituição, essa potência moral jaz não tanto em sua suposta força normativa intrínseca, mas

na crença, distribuída entre todos que lhes estão sujeitos, no predomínio irrevogável de seus dispositivos e de seus comandos. Assim como qualquer instituição social, a *suprema lex* está condenada se não é acolhida pela consciência coletiva ou quando não se impõe às vontades como devendo ser realizada, respeitada e protegida.

A Constituição é um documento versátil, pois funciona como um pêndulo que oscila entre estabilidade e variabilidade, ordem e liberdade, tradição e inovação. É um documento que afeta não apenas o presente, mas também as expectativas do futuro, inserindo-se como parte de um sistema montado para romper o tempo. De suas normas saem os comandos e as instruções para a criação e a validação de todo o ordenamento jurídico. É como um projeto básico de toda a estrutura jurídica do Estado; o passo seguinte é executar com precisão as instruções contidas no texto constitucional. Nesse ponto, avulta em importância a fé jurídica, política e social na essencialidade constitucional como meio de garantir as virtudes necessárias para o progresso de uma determinada sociedade.

A catalogação de direitos na Constituição e sua força normativa leva o país apenas por parte do caminho (estabilidade<sup>37</sup>). O resto da jornada exige uma participação efetiva de diversos atores com suas inquietações, demandas, estímulos e *inputs* (variabilidade). De qualquer modo, estabilizar o presente é já um primeiro passo — de uma longa e árdua caminhada — rumo ao futuro.

O cenário constitucional, em seu conjunto, forma um campo de observação política extremamente rico. Dele não ressaí apenas ferramentas de controle social, mas elementos de progresso social (estabilidade *versus* variabilidade). É um guia jurídico-político para a fundação ou refundação do Estado, vitalizado por uma energia normativa engenhosamente produzida e uma atualização social. Que seria de uma Constituição sem fortes reservas sociais e sem uma firme convicção em sua supremacia, em que renovaria a sua força normativa? De um ponto de vista estritamente lógico-racional, a força normativa constitucional não é uma qualidade intrínseca, mas multirrelacionada a mecanismos externos de atuação obrigatória.

A força normativa de uma Constituição é uma ideia persistentemente indefinida

<sup>37</sup> A estabilidade alcançada pela Constituição não é do tipo estático, mas de equilíbrio dinâmico (dada a necessidade vital, para a sociedade, de variabilidade).

vel — e abstrata — se não se recorre a três postulados: 1) mecanismos de observância da supremacia constitucional (arranjos institucionais); 2) postulado de atualização (ou teoria especular); e 3) convicção coletiva no imperativo constitucional. Isso porque são essas variáveis que estruturam a força normativa constitucional e possibilitam à Constituição alcançar seus vitais objetivos de estabilidade e de variabilidade. Sem a concorrência delas, num mundo onde reina o azar e a imprevisibilidade, a lei fundamental não seria o rochedo em que se edificam a segurança, a certeza e a regularidade.

A principal ponte — e obviamente não a única — entre a força normativa da Constituição e seu postulado de atualização são os tribunais (fazendo, paralelamente, da ordem constitucional, uma ordem judicialmente mantida<sup>38</sup>). A contínua interpretação, reinterpretação e revisão judiciais capitaliza o potencial de atualização da *suprema lex*, desempenhando um papel ativo na evolução do sistema constitucional e político.

#### Referências

- ADAMS, John. **Escritos políticos de John Adams**. Tradução: Leonidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Ibrasa, 1964.
- ARISTÓTELES. **A Constituição de Atenas**. Tradução: Francisco Murari Pires. São Paulo: Hucitec, 1995.
- BARTHOU, Louis. **El político**. Tradução: Martin Rivas. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1946.
- BATESON, Gregory. **Espírito y naturaleza**. Tradução: Leandro Wolfson. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1997.
- BAUM, Lawrence. **A Suprema Corte Americana**. Tradução: Élcio Cerqueira. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- BECKER, Carl L. **Modern democracy**. New Haven: Yale University Press, 4. ed., 1947.
- BENTHAM, Jeremy. **Tácticas parlamentarias**. Madrid: Congreso de los Diputados (Textos parlamentarios clásicos; v. 1), 1991.
- BUNGE, Mario. **La ciencia: su método y su filosofía**. Buenos Aires: Siglo Veinte, 1981.
- BUNGE, Mario. **Matéria e mente**. Tradução de Gita K. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2017.
- CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação: a ciência, a sociedade e a cultura emergente**. Tradução: Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 1982.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. **Manual da Constituição**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as pessoas?: neoliberalismo e origem global**. Tradução: Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- COURNOT, A. **Encadenamiento de las ideas fundamentales en la ciencias y en la historia**. Tradução: Reggy Levi Villier. Buenos Aires: Espasa-Calpe, 1946.
- CROISSET, A. **Les démocraties antiques**. Paris: Ernest Flammarion Éditeur, 1918.
- DAHL, Robert Alan. **A moderna análise política**. Edição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Livradora, 1970.
- DEWEY, John. **La busca de la certeza: un estudio de la relación entre el conocimiento y la acción**. Tradução: Eugenio Imaz. México: Fondo de cultura económica, 1952.
- DÍAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Madrid: Edicusa, 1972.
- DUVERGER, Maurice. **As modernas tecnodemocracias**. Tradução: Max da Costa Santos. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução: Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- EINSTEIN, Albert. **Como vejo o mundo**. Tradução: H. P. de Andrade. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.
- FICHTE, Johann Gottlieb. **O destino do erudito**. Tradução: Ricardo Barbosa. São Paulo: Hedra, 2014.
- GELLNER, Ernest. **Condições da liberdade: a sociedade civil e seus rivais**. Tradução: Lucy Magalhães. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.
- HANKIN, Francis. **A democracia em ação**. Tradução: Jordano Bruno Piubel. São Paulo: Ibrasa, 1963.
- HART, H. L. A. **O conceito de direito**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- HAURIOU, André. **Derecho constitucional e instituciones políticas**. Tradução: José Antonio González Casanova. Barcelona: Ariel, 1971.
- HOOK, Sidney. **The paradoxes of freedom**. Berkeley: University of California Press, 1964.
- NICOL, Eduardo. **Historicismo y existencialismo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1989.

<sup>38</sup> "Uma Constituição se faz estável quando há uma potestade estabelecida para protegê-la", diz Jeremy Bentham (1991, p. 104).

---

PÉCAUT, Pierre-Félix. **Elementos de filosofia moral**. Tradução: Benedicto Costa. Rio de Janeiro: Garnier, [1923?].

POLIN, Raymond. **Iniciação política**: o homem e o estado. Tradução: João dos Santos. Mira-Sintra [Portugal]: Publicações Europa-América, 1976.

POUND, Roscoe. **The development of constitutional guarantees of liberty**. 2. th. New Haven: Yale University Press, 1958.

PRZEWORSKI, Adam. **Qué esperar de la democracia**: limites y posibilidades del autogobierno. Tradução: Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución**. Tradução: Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

SCHWARTZ, Bernard. **Os grandes direitos da humanidade**. Tradução: A. B. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1979.

SIMON, Yves. **Philosophy of democratic government**. Chicago: The University of Chicago Press, 1951.

SOWELL, Thomas. **Os intelectuais e a sociedade**. Tradução: Maurício G. Righi. São Paulo: É Realizações, 2011.

THUAN, Trinh Xuan. **La plenitud del vacío**. Tradução: Antonio Francisco Rodríguez. Barcelona: Kairós, 2018.

VIAMONTE, Carlos Sanchez. **Manual de derecho político**: los problemas de la democracia. Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, 1959.

VIÑAS, Antoni Rovira. **El abuso de los derechos fundamentales**. Barcelona: Península, 1983.

WAGENSBERG, Jorge. **Ideas sobre la complejidad del mundo**. 2. ed. Barcelona: Tusquets, 1989.

WARREN, Robert Penn. **Democracia & literatura**. Tradução: Ronaldo Sérgio de Biasi. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1975.

WILSON, Woodrow. **Governo constitucional nos Estados Unidos**. Tradução: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, Coleção "Clássicos da democracia", n. 4, 1963.

João Gaspar Rodrigues  
Promotor de Justiça/MPAM

## Acesso à Justiça na era digital: a mediação *on-line* por videoconferência como meio adequado e sustentável de solução de conflitos em tempos da covid-19

Lídia Maria Ribas

Gisele G. O. Albuquerque

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo realizar um breve estudo sobre o instituto da mediação por videoconferência na era digital, sob o referencial teórico do direito ao acesso à Justiça, no contexto da globalização e de uma sociedade líquida. Problema de pesquisa: verificar se a proposta de mediação *on-line* por videoconferência como parte do sistema multiportas do Judiciário se apresenta como instrumento adequado para enfrentar os conflitos sociais do século XXI na prestação efetiva e justa do acesso à Justiça. Buscar-se-á, em um primeiro momento, definir o conceito de conflito inserido no processo autocompositivo. Em seguida, analisar-se-á o modelo de jurisdição tradicional e sua transição para o conceito angular de justiça considerando aspectos e princípios basilares da mediação *on-line* por videoconferência. Em conclusão, verifica-se que a Jurisdição não é monopólio do Estado e o uso das tecnologias nas práticas consensuais têm sido efetivadas em situações emergenciais causada pela covid-19. Utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo e a pesquisa bibliográfica.

Palavras-Chave: Acesso à Justiça. Direitos fundamentais. Mediação *on-line* por vídeo conferência. Meios adequados e sustentáveis de solução de conflitos.

Abstract: This paper aims to carry out a brief study on the institute of mediation by videoconference in the digital age, under the theoretical framework of the right to access to justice, in the context of globalization and a liquid society. Research problem: to verify if the proposal of online mediation by videoconference as part of the multi-port system of the judiciary, presents itself as an adequate instrument to face the social conflicts of the 21st century, in the effective and fair provision of access to justice. At first, it will be sought to define the concept of conflict inserted in the self-composing process. Then, the traditional jurisdiction model and its transition to the angular concept of justice will be analyzed. In conclusion, an attempt will be made to identify the basic aspects and principles of online mediation by videoconference in legislation and doctrine. The deductive-inductive method and bibliographic research will be used.

Keywords: Access to Justice. Fundamental Rights. Online Mediation by video Conference. Adequate and Sustainable Means of Conflict Resolution.

### 1 Introdução

No desenvolvimento da temática “Acesso à Justiça na era digital: a mediação *on-line* por videoconferência como meio adequado e sustentável de solução de conflitos”, assume-se, em um primeiro momento, a necessidade de compreender o conceito epistemológico de conflito, partindo de um viés positivo e construtivista em uma abordagem jus-sociológica.

Essas considerações são necessárias para se entender conceitos de justiça, jurisdição e litígio dentro de uma perspectiva de acesso à Justiça efetivo e emancipatório, inseridos na sociedade do século XXI, e que se encontra no ápice da transição da era analógica para a era digital.

Nesse sentido, a mediação *on-line* por videoconferência se apresenta como uma proposta adequada de solução de conflito que vem de encontro a velhos paradigmas construídos ao longo dos anos dentro da cultura jurídica, no qual o direito ao acesso à Justiça se resume apenas à possibilidade de se submeter o conflito, por meio do proces-

so, ao crivo do Poder Judiciário.

Em um primeiro momento, este artigo tem o intuito de fazer uma breve reflexão acerca da origem do conflito em uma abordagem jus-sociológica e da mudança da cultura tradicional do litígio que adere o modelo tradicional de jurisdição, exercida pelos juízes e esgotada na sentença, para a cultura da pacificação social com a “construção” de um novo paradigma de jurisdição.

Em seguida, faz-se uma análise do modelo tradicional de jurisdição para o novo sistema multiportas de solução de conflitos, considerando a importância nesse contexto de aspectos relacionados ao papel do Judiciário nas resoluções de demandas que são levadas a sua apreciação, no sentido de oferecer às pessoas participação mais direta e democrática no processo de decisão dos operadores do direito e da própria sociedade em resolver seus conflitos por meio do poder de escolha com responsabilidade e autonomia.

Por último, por meio da estrutura e dos princípios basilares da mediação, inse-



rida no novo sistema legal multiportas de resolução consensual de conflito, e de uma análise doutrinária acerca dessa legislação, passa-se a analisar, em especial, a mediação *on-line* por videoconferência como uma proposta de meio adequado e eficaz para lidar com conflitos sociais do século XXI, garantindo a prestação efetiva e justa do acesso à Justiça à sociedade em geral e aos grupos de oprimidos, marginalizados e excluídos, dando a oportunidade de dialogar e de encontrar caminhos diferentes para a solução de seus próprios conflitos.

Nesse sentido, em uma perspectiva dos direitos humanos, o grande desafio será a mudança de mentalidade para superar o modelo de jurisdição positivista com característica instrumental, formal, morosa e limitada para a construção de um conceito angular de justiça que sustente um acesso mais participativo e justo, afastando, assim, o litígio e permitindo que outras formas de tratamento de conflitos, como a autojurisdição, sejam implementadas e efetivadas nas práticas sociais.

## 2 O conflito em uma abordagem jus-sociológica

De acordo com Spengler (2010), o conflito é sempre um assunto imprevisível e enigmático. Portanto, conceituá-lo revela-se uma tarefa árdua em razão de que pode ser social, político, psicanalítico, familiar, interno, externo ou originário de motivações éticas, religiosas ou de valores culturais.

Segundo os filósofos gregos, o homem é um ser que tem vocação natural para a sociabilidade e possui singularidade na formação e no comportamento. Para Aristóteles (CHAUI, 2013), revestido em sua natureza social e inata inclinação para a vida em sociedade, o homem é um ser social, e observando sua interação contínua e dinâmica transforma e igualmente é transformado, resolvendo, assim, seus próprios conflitos.

O conflito se apresenta desde o início da humanidade, em todas as nações e comunidades fazendo parte dessas relações, seja no âmbito pessoal, familiar, social, seja no trabalho. A palavra conflito tem origem no latim, *conflictu*, *confligere*, *significandi*, lutar, chocar, contrapor ideias, razão pela qual está sempre associada a embate com algo ou com alguém.

Nesse sentido o conflito pode ser abordado como um fenômeno negativo nas relações sociais e responsável por perdas, ao

menos, para uma das partes envolvidas.<sup>1</sup>

Oportuno ressaltar que experiências aflitivas e de dor vivenciadas pelas pessoas em situações de disputas, na maioria das vezes, criam um temor com relação a uma suposta ruptura entre relacionamentos, estabelecendo uma crença comum acerca da negatividade do conflito, tido como algo a ser evitado e até mesmo eliminado. Outrossim, algumas abordagens sociológicas têm essa mesma convicção, encarando os conflitos como sinais de disfunção, perturbação, desequilíbrio ou perda da harmonia.<sup>2</sup>

Entretanto, não se pode sustentar que o conflito sempre consiste em um fenômeno negativo nas relações humanas. A possibilidade de se percebê-lo de forma positiva consiste em uma das principais alterações da chamada moderna teoria do conflito, isso porque argumenta-se que nem sempre nas reações e práticas de resoluções de disputa o conflito se sustentará em um fenômeno negativo; ao contrário, esse fenômeno poderá desencadear mudanças e resultados mais construtivos, com funções positivas nas relações envolvidas.

Consoante aponta Deutsch (2004, p. 29),

O conflito previne estagnações, estimula interesse e curiosidade, é o meio pelo qual os problemas podem ser manifestados e no qual chegam as soluções, é a raiz da mudança pessoal e social. O conflito é frequentemente parte do processo de testar e de avaliar alguém e, enquanto tal, pode ser altamente agradável, na medida em que se experimenta o prazer do uso completo e pleno da sua capacidade.

Ao conceituar o conflito, a doutrina moderna o faz a partir de uma reconstrução factual desse movimento, partindo da análise de se perceber o conflito de forma produtiva, ou seja, um fenômeno natural e inevitável nas relações de qualquer ser humano, mas com grande potencial para contribuir positivamente com elas.

Nessa perspectiva positivista do conflito, Peres (2018, p. 22) faz a seguinte reflexão:

<sup>1</sup> O conceito etimológico de conflito encontrado nos dicionários indica que conflito significa: 1) falta de entendimento grave ou oposição violenta entre duas ou mais partes; 2) encontro violento entre dois ou mais corpos; choque, colisão; 3) discussão veemente ou acalorada; alteração; 4) encontro de coisas que se opõem ou divergem; 5) luta armada entre potências ou nações; guerra. (MICHAELIS, 2016, p.148)

<sup>2</sup> O conflito é uma forma de interação entre grupos, organizações e coletividades que implica choques para o acesso e distribuição de recursos escassos. Em comum, essas definições apresentam a ideia de que há, pelo menos, dois lados que se colocam em oposição em razão de uma desavença sobre o tema. (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 2008, p.34)

a experiência do conflito não precisa ser vivenciada num campo de confronto (como se um ringue fosse), pois seu resultado, diferentemente de uma luta, não precisa revelar um vencedor e um perdedor. Ao resolvê-lo conjuntamente, ambas as partes se beneficiam segundo os parâmetros por ela definidos.

Nesse sentido, o conflito se difere de disputa e de litígio. O conflito se inicia mediante um desentendimento ou uma incompatibilidade seja na divergência de interesses, de opiniões, seja de ideias. De outro lado, o litígio somente se materializa quando uma das partes propõe uma ação judicial buscando uma solução para o conflito, dada por meio do Estado-Juiz, que poderá conceder total ou parcialmente sua pretensão, ou, ainda, negá-la.

O conflito como fenômeno, em uma perspectiva jus-sociológica, poderá ser definido como um processo ou estado em que duas ou mais pessoas divergem em razão de metas, interesses ou objetivos individuais percebidos como mutualmente incompatíveis.

De acordo com Azevedo (2009, p. 28):

Se conduzido construtivamente, o conflito pode proporcionar crescimento pessoal, profissional e organizacional. A abordagem do conflito – no sentido de que este pode ser conduzido com técnica adequada, ser um importante meio de conhecimento, amadurecimento e aproximação de seres humanos.

Todavia, na tentativa de contextualizar a sociedade contemporânea, em um primeiro momento, vai-se ao encontro dos incontáveis impactos causados pelos efeitos da globalização, seja na economia, seja no aumento das relações de consumo, elevando-se as chances de surgirem controvérsias cada vez mais complexas.

Consoante ensinamentos trazidos pelos processualistas Cintra, Grinover e Dinamarco (2014, p. 30) acerca do conflito social, destaca-se:

toda atividade jurisdicional exercida em uma sociedade legitima-se e é indispensável porque existem conflitos entre pessoas ou grupos e para que tais conflitos tenham solução, com a pacificação das pessoas e consequentemente benefício à própria vida em sociedade – sabendo-se que todo conflito é causa de infelicidade pessoal dos sujeitos envolvidos e, em uma perspectiva metaindividual, a proliferação de conflitos constitui fator de instabilidade e desorga-

nização da própria sociedade. O porquê representa a causa da necessidade da jurisdição e o para que indica o principal dos escopos pelos quais ela é exercida, com vista aos resultados desejados.

Nesse sentido, busca-se o seu referencial na era da modernidade líquida de Bauman (2006, p. 85) quando define que:

Os líquidos, diferentemente dos sólidos, não mantêm sua forma com facilidade. Os fluidos, por assim dizer, não fixam o espaço nem prendem o tempo. Enquanto os sólidos têm dimensões espaciais claras, mas neutralizam o impacto e, portanto, diminuem a significação do tempo (resistem efetivamente a seu fluxo ou o tornam irrelevante), os fluidos não se atêm muito a qualquer forma e estão constantemente prontos (e propensos) a mudá-la; assim para eles, o que conta é o tempo, mais do que o espaço que lhes toca ocupar; espaço que, afinal, preenchem apenas “por um momento”.

De fato, a conflitualidade, em certa medida e em qualquer plano, segundo os ensinamentos do jurista Salomão (2019, p. 44): “é inerente ao fenômeno jurídico, asserção esta que decorre da constatação elementar de que existem muito mais interesses a serem satisfeitos do que bens da vida para os satisfazer.”

Diante disso, o direito é, então, constantemente chamado a solucionar tais conflitos, exercendo sua função ordenadora dos interesses, promovendo a distribuição dos bens da vida por meio, sobretudo, da atribuição de direitos e deveres aos sujeitos de relação jurídica, que poderão, ademais, recorrer ao Poder Judiciário ou a outras formas de solução adequada de conflitos — em caso de sua não satisfação voluntária.

Logo, questiona-se: como lidar com uma “modernidade líquida” na qual a sociedade está cada vez mais instável e instantânea no âmbito das relações humanas, quando os conflitos se tornam cada vez mais complexos, ascendendo-se a pauta das diferenças de opiniões, pontos de vistas e modo de pensar e agir?

A par dessas considerações, tem-se como premissa a consciência de que o caminho para a pacificação social não é eliminar o conflito, mas transformá-lo em um instrumento importante no processo de construção da paz. E, é com essa abordagem que ele é trabalhado nos mecanismos adequados de solução de conflitos.

### 3 Construção de um novo modelo de jurisdição no cenário do judiciário brasileiro

A Constituição brasileira de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXV, consolidou o direito de acesso à Justiça de forma igualitária e inclusiva para todos os indivíduos, mesmo assim, isso não tem sido sinônimo de prestação jurisdicional efetiva. Significa afirmar, em outras palavras, que o Poder Judiciário, embora sustente um papel ativo na resolução das demandas sociais que são levadas a sua apreciação, para que a solução seja encontrada, precisa garantir uma participação mais direta da sociedade, como forma de democratização do acesso à Justiça.

A expressão “cultura da sentença” está calcada na ideia de uma jurisdição una, estigmatizada pelo poder de decisão de um terceiro Estado-Juiz, que devolve à sociedade a prestação jurisdicional de forma morosa ou lenta e, muitas vezes, com soluções impostas às partes de uma relação conflituosa.

Diante dessas premissas, Cappelletti e Garth (1988, p. 68) nos trazem o ensinamento sobre o real sentido de acesso à Justiça:

O conceito de acesso à justiça tem sofrido uma transformação importante, correspondente a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Nesse viés, o acesso à Justiça não se resume apenas à possibilidade de se submeter o conflito, por meio do processo, ao crivo do Poder Judiciário; é muito mais, é trazer ao cidadão que busca a Justiça, que ela seja efetiva, satisfatória e humanizada. Nesse momento, a Justiça troca as lentes da litigiosidade para a construção de uma “cultura do consenso” aberta para a autojurisdição.<sup>3</sup>

O modelo tradicional de jurisdição, advinda do monopólio estatal, exercida pelos juízes e esgotada pela sentença, muitas vezes tem apenas função declaratória, impositiva, ineficaz e lenta. Em alguns casos, confere um direito formal ao cidadão, que é o direito de ação, apresentando-se insuficiente e insatisfatória, chegando ao final sem

<sup>3</sup> A autocomposição é instrumento precipuamente voltado à pacificação social, mais do que a própria sentença, pois lida com todo o conflito existente entre as partes em sua vida real e não apenas com a parcela de conflito levada a juízo. (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 2014, p. 49)

efetividade, seja porque uma das partes faleceu ou porque pereceu o objeto da lide.

A prática forense demonstra que, embora as ações judiciais se findem, remanesce uma litigiosidade, fruto da não aceitação da sentença por um dos sujeitos da contenda. Segundo o relatório anual de Jurimetria realizado pelo Conselho Nacional de Justiça, o processo rende, com frequência, muito menos do que deveria, resultando numa excessiva demora e elevado custo, colaborando para que as partes muitas vezes o abandonem antes de uma decisão de mérito.<sup>4</sup>

Entretanto, o conflito trazido em um processo judicial, geralmente, propõe-se a renunciar à análise dos fenômenos sociais que deram origem ao litígio para se ater somente aos fundamentos inerentes às técnicas do processo e à subsunção da norma ao caso concreto.

Dessa forma, o Relatório Analítico Propositivo: Justiça e Pesquisa sobre mediação e conciliação no Judiciário brasileiro, apresentado pelo CNJ (2019, p. 24) traz a seguinte reflexão:

Ao intermediar o conflito, o juiz não conhece inicialmente a situação que originou os fatos. Toma consciência do conflito, de acordo com o apresentado pelos advogados de ambas as partes, os quais também não conhecem a situação geradora da controvérsia. Dessa forma, o juiz toma conhecimento de uma situação derivada, que já passou por várias etapas anteriores de interpretação.

De fato, essa “superficialidade instrumental”, assim denominada pelos processualistas, muitas vezes, deve-se ao fato de que o processo judicial, ao tratar exclusivamente dos interesses juridicamente tutelados — do que se quer —, exclui aspectos do conflito que são possivelmente tão importantes quanto, ou até mais relevantes do que aqueles juridicamente tutelados — porque se quer.

Segundo o professor Watanabe (2019, p. 28),

hoje, não podemos mais considerar o Direito Processual Civil como ramo do direito que estuda exclusivamente a “técnica de solução imperativa de conflitos”. Há vários outros métodos de resolução de conflitos igualmente eficientes e até mais adequa-

<sup>4</sup> Para receber uma sentença no Poder Judiciário, um processo em fase de conhecimento (a fase inicial) leva em média 1 ano e 4 meses. Terminada essa fase, o processo segue para a fase de execução e a demora aumenta ainda mais: 4 anos e 6 meses em média. Isso significa uma espera de quase 6 anos para ver um processo resolvido em primeira instância. Caso haja recurso, a espera é ainda maior. (CNJ, 2017, p. 133)

dos, em especial os consensuais. Aliás, para certos tipos de conflitos, em especial aqueles que as partes estão em contato permanente, os métodos consensuais são até mais recomendados e eficazes do que a solução sentencial.

Por conseguinte, outro problema relevante em lides processuais é a questão sociológica — fenômenos sociais — que compõe o conflito que, na maioria das vezes, tem sua análise renunciada em detrimento dos fundamentos técnicos e jurídicos do processo e da subsunção da norma ao caso concreto.<sup>5</sup>

Nesse viés interpretativo, chega-se ao seguinte problema: como superar o modelo tradicional de jurisdição instrumental, formal, moroso e limitado, inserido em um mundo positivista, para a construção de um conceito angular de Justiça que sustente um acesso mais democrático e justo, afastando a litigiosidade e avaliando outras formas de tratamento dos conflitos?

Pode-se afirmar, nessa linha, que o grande desafio do Poder Judiciário para o século atual consiste em saber como combater a posição singularista de que, para cada conflito de interesse, só pode haver uma solução correta — a do magistrado, que sendo mantida ou reformada em grau recursal, torna-se a “verdadeira solução” para o caso, para a ideia de um Estado que, *a priori*, conscientize seus jurisdicionados a resolverem, de forma consensual e amigável, seus próprios conflitos e, apenas excepcionalmente, como última hipótese, decidirá em substituição às partes.

#### 4 O novo sistema multiportas extrajudiciais de resolução de conflitos

Faz-se necessário, após uma breve reflexão acerca do modelo tradicional de jurisdição, analisar as políticas públicas de solução de conflitos implementadas e efetivadas pelo Judiciário brasileiro.

A complexidade da sociedade pós-moderna, o uso monopolizado do modelo tradicional de jurisdição e o aumento dos conflitos judiciais ocasionaram o aumento no número de demandas, congestionando

<sup>5</sup> Exemplificativamente, quando um juiz de direito sentença determinando com quem ficará a guarda de um filho ou os valores a serem pagos a título de alimentos, põe fim, para fins do direito positivado, a um determinado litígio; todavia, além de não resolver a relação conflituosa, muitas vezes acirra o próprio conflito, criando dificuldades para os pais e para os filhos. Torna-se claro que o conflito, em muitos casos, não pode ser resolvido por abstrata aplicação da técnica de subsunção. Ao examinar quais fatos encontram-se presentes para em seguida indicar o direito aplicável à espécie (subsunção), o operador do direito não pode mais deixar de fora o componente fundamental ao conflito e sua resolução: o ser humano. (AZEVEDO, 2013, apud MARTINS, 2018, p. 265-288).

o sistema judiciário e elevando seus custos. Nesse sentido, o conflito passou a se configurar de maneira diferente, e o processo judicial passou a ser reconhecido como um instrumento insuficiente para resolver o litígio.

Assim, na procura de alternativas para efetivar o acesso à Justiça de forma igualitária e justa, o Brasil aprovou um conjunto de leis e regulamentações que apoiam e incentivam a busca de soluções por meio de práticas consensuais, instituindo um novo sistema multiportas extrajudicial de resolução de conflitos com a implementação de mecanismos adequados. Marca-se, assim, o surgimento de um novo paradigma de pacificação social, de uma jurisdição contemporânea que se preocupa em efetivar o direito de acesso à Justiça mais democrático e igualitário.

Diante dessa realidade foi instituído um novo sistema multiportas extrajudicial de resolução de conflitos com a implementação de mecanismos autocompositivos traçando o surgimento de um novo paradigma de jurisdição emancipatório e com alteridade.

O reconhecimento desse novo paradigma provocou mudanças no modelo tradicional de jurisdição, até então, normatizado pelo Código de Processo Civil de 1973, com a entrada em vigor do atual Código de Processo Civil — Lei n. 13.105/2015 — que efetivou a utilização de métodos autocompositivos, como a conciliação e a mediação no sistema processual brasileiro.<sup>6</sup>

Merece menção, a Resolução n. 125/2010 editada pelo Conselho Nacional de Justiça, que criou o Núcleo Permanente de Solução de Conflitos (NUPEMEC) e implementou os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) em todo o Judiciário Nacional com políticas públicas próprias.

A partir daí, passou-se a redimensionar o Judiciário como efetivo centro de harmonização social, mesmo antes da entrada em vigor do Código de Processo Civil de 2015, estabelecendo a política pública nacional

<sup>6</sup> De acordo com as exposições de motivo do Código de Processo Civil, pretendeu-se converter o processo em instrumento incluído no contexto social em que produzirá efeito o seu resultado. Deu-se ênfase à possibilidade de as partes, porém fim ao conflito pela via da mediação ou da conciliação. Entendeu-se que a satisfação efetiva das partes pode dar-se de modo mais intenso se a solução é por elas criada e não imposta pelo juiz. Como regra, deve realizar-se audiência em que, ainda antes de ser apresentada contestação, se tentará fazer com que autor e réu cheguem a acordo. Dessa audiência poderão participar conciliador e mediador, e o réu deve comparecer, sob pena de se qualificar sua ausência injustificada como ato atentatório à dignidade da justiça. Não se chegando a acordo, terá início o prazo para a contestação. (CPC, 2015, p.33)

de tratamento adequado de conflitos em todo o Judiciário, com um novo paradigma ao acesso à Justiça, mudanças nas perspectivas metodológicas empregadas, habilitando o profissional do direito a ser mais pacificador e incluindo a figura do mediador no processo de autocomposição.

Segundo Costa e Ribas (2017, p. 197),

A resolução n. 125/2010 do CNJ, foi um marco para o Poder Judiciário; trouxe a primeira normatização do novo paradigma ao acesso à justiça, mudando as perspectivas metodológicas da administração da justiça, habilitando o profissional do direito a ser mais pacificador. A partir dessa política, passa-se a redimensionar o judiciário como efetivo centro de harmonização social.

Na sequência, a Lei n. 13.140/2015 foi editada para instituir os princípios e regulamentar o procedimento da mediação, cuja preocupação do legislador foi oferecer instrumentos adequados para auxiliar os interessados na busca de soluções autocompositivas, e assim resolver seus conflitos de forma simples e com reduzida formalidade.

O sistema multiportas extrajudicial de solução de conflitos é um fato na vida moderna que vem ao encontro de uma realidade mundial que necessita tornar o Judiciário mais célere, mais justo e menos complexo, utilizando-se de mecanismos consensuais para solucionar os conflitos e efetivar a prestação jurisdicional com mais diálogo, escuta ativa e respeito aos interesses e necessidades das pessoas envolvidas.

De acordo com o Conselho Nacional de Justiça:

os meios alternativos de solução de conflitos primam pela ênfase na democracia participativa, responsabilizando os próprios envolvidos pela solução. Esses meios democráticos de solução de conflitos permeiam a atividade jurisdicional, com o propósito de que se transformem em prática constante e não em mera formalidade. Ainda, a utilização de meios alternativos de solução de conflitos, como a conciliação e a mediação, valoriza a responsabilização dos envolvidos pela decisão, o que prestigia a democracia, igualdade de tratamento, solidariedade, prevenção de novos litígios, harmonização e, também, transformação social, pois quando as partes resolvem amigavelmente uma contenda acabam extraindo muitas lições que representam um avanço nos seus ideais, construindo, portanto, uma nova realidade. (CNJ, 2019, p. 17)

Nessa nova realidade, o monopólio de jurisdição estatal vem como a última *ratio* no processo de pacificação social, as pessoas têm autonomia e responsabilidade para escolher o método mais adequado para resolver seu próprio conflito, garantindo o acesso à Justiça com participação, igualdade de tratamento, solidariedade e cooperação.

### **5 A medição *on-line* por videoconferência como proposta democrática e participativa nas práticas consensuais**

Passada essa síntese geral acerca da mudança no modelo tradicional de jurisdição e o surgimento do sistema multiportas de solução de conflitos, a questão que sobrevém para análise desse novo paradigma de jurisdição, dentro do quadro da modernidade líquida, fase de transição da era analógica para a era digital (BAUMAN, 2014), é a necessidade de se observar o viés social, ou seja, analisar a mediação *on-line* por videoconferência como uma proposta democrática e participativa nas resoluções de conflito.

No contexto da legislação processual de um microsistema brasileiro de métodos consensuais de solução judicial de conflitos, em um primeiro momento, a mediação se apresenta como o caminho para se chegar à superação do conflito, na medida em que técnicas e ferramentas são utilizadas por um mediador com o propósito de promover mudanças no trato social das partes interessadas, partindo de uma concepção de ganhos mútuos, muito diálogo ativo e responsabilidade na resolução dos problemas.

Para Serpa (1998, p. 360), a mediação é definida como um processo informal, voluntário, em que um terceiro interventor, neutro, assiste os disputantes na resolução de suas questões, pautado na autodeterminação das partes. Nesse processo consensualista, o papel do mediador é auxiliar no diálogo ou no restabelecimento da comunicação, por meio da neutralização de emoções, formulação de opções e negociação de acordos.

Se há lógica de que o processo judicial predomina como instrumento que desagra e polariza as partes, pode-se afirmar que a mediação tem por desígnio sustentar a igualdade, o respeito pelas diferenças de interesses, as opiniões, as ideias e o exercício da responsabilidade.

A mediação é uma técnica não adversarial em que os envolvidos têm a possibilidade de encontrar a melhor solução para

suas diferenças, contando com a atuação do mediador que facilitará a comunicação entre eles. O poder de decisão é das pessoas que estão vivenciando o conflito; o mediador, somente, facilitará a comunicação sem qualquer poder decisório ou impositivo.

Nesse sentido, a mediação valoriza o diálogo e estimula os envolvidos à transformação de uma “cultura de conflito” para uma “cultura da comunicação pacífica”, conferindo-lhes a condição de responsáveis — atores principais na solução de seus próprios conflitos.

Ao tentar o ajuste que atenda às expectativas de todos os envolvidos, utiliza-se como parâmetro para a negociação a cultura do “ganha-ganha”, na qual as pessoas são estimuladas a praticar a escuta e o entendimento e, em seguida, são motivadas a desenvolver uma visão positiva do conflito como forma de possibilitar mudanças e transformações benéficas para suas vidas.

Segundo Moore (1998, p. 18):

A mediação é geralmente definida como a interferência em uma negociação ou em um conflito de uma terceira parte aceitável, tendo um poder de decisão limitado ou não-autoritário, e que ajuda as partes envolvidas a chegarem voluntariamente a um acordo, mutuamente aceitável com relação às questões em disputa. Além de lidar com questões fundamentais, a mediação pode também estabelecer ou fortalecer relacionamentos de confiança e respeito entre as partes ou encerrar relacionamentos de uma maneira que minimize os custos ou danos psicológicos.

O discurso de efetivar o direito de acesso à Justiça por intermédio das práticas consensuais aponta positivamente para os efeitos da mediação, em especial, nos conflitos em que estão envolvidas relações continuadas entre familiares, quando o procedimento autocompositivo tem efeito restaurador entre a comunicação dos interlocutores envolvidos no conflito e, principalmente, a preservação; e a manutenção do vínculo afetivo, fortalecendo a função precípua do Judiciário que é a pacificação social.

De fato, o foco é a reconstrução da relação abalada entre os litigantes, por isso a mediação tem sido apontada como meio adequado de solução de conflitos entre aqueles cuja convivência é necessária ou irá perdurar ao longo do tempo, como ocorre com uma certa frequência em questões que envolvem familiares, vizinhos, colegas de trabalho e de escola, entre outros.

O Código de Processo Civil de 2015, em seus artigos 334, § 7º, c/c art. 236, § 3º, instituiu a realização de audiência de conciliação ou de mediação por meio de videoconferência ou outro recurso tecnológico de transmissão de sons e imagens em tempo real. Assim, a mediação *on-line* por videoconferência se apresenta como uma proposta inovadora no panorama jurídico nacional com o objetivo de proporcionar maior facilidade, agilidade e eficiência no processo de solução de conflitos. De igual forma a Lei n. 13.140/2015, conhecida como a Lei da Mediação, em seu artigo 46, autoriza a realização da mediação por meio da internet ou por outro meio de comunicação que permita a transação a distância, desde que as partes estejam de acordo.

Dentro do contexto de uma sociedade pós-moderna, na fase de transição analógica para a era digital, a mediação por videoconferência difere-se da mediação presencial, em face de ser operacionalizada por uma plataforma *on-line*, mas se apresenta como um meio adequado para auxiliar nas soluções de controvérsias, com viés na praticidade, celeridade, facilitação da comunicação, privacidade e sigilo, redução de desgaste emocional e segurança para as pessoas envolvidas em relações conflituosas ou até violentas. Os princípios aplicados na mediação presencial são os mesmos na mediação *on-line* por videoconferência, como, por exemplo: oralidade, confidencialidade, informalidade, decisão informada, imparcialidade, autonomia da vontade, independência, cooperação, busca do consenso e da boa-fé.

Outrossim, a mediação por videoconferência se diferencia da presencial quanto à redução dos custos financeiros, visto que os procedimentos automatizados, geralmente, possuem custos fixos e mais acessíveis, permitindo ao usuário uma previsibilidade de gastos para a solução de suas controvérsias.

Mais um aspecto que convém destacar é que a plataforma *on-line* permite maior agilidade na condução dos métodos e na resolução de conflitos, além da economia temporal, porquanto a parte não precisará se deslocar de seu local de trabalho para ir a uma audiência, por exemplo.

Nesse sentido, tem-se que a utilização do meio eletrônico para a resolução de conflitos também se torna muito eficaz para as situações em que há distância física entre as partes, as quais poderão valer-se das diversas vantagens já mencionadas, especial-

mente a ausência de gastos com deslocamento e segurança nos casos que envolva violência doméstica.

Dentro dessa dinâmica surge a figura do mediador — terceiro capacitado que dialoga, escuta e participa de forma neutra do processo de retomada do diálogo que foi rompido no decorrer da relação conflituosa, por meio da utilização da plataforma *on-line*. Conhecedor das técnicas do procedimento e do uso da tecnologia, o mediador, colabora com as partes na comunicação de suas necessidades, auxiliando no esclarecimento de interesses e possibilidades que, porventura, possam surgir durante a mediação por videoconferência.

### 5.1. Da análise crítica sobre a efetividade da mediação *on-line* por videoconferência no judiciário brasileiro

Após uma síntese acerca da mediação *on-line* por videoconferência, ressaltando suas características e sua normatividade no mundo jurídico, faz-se necessário analisar tal instituto dentro do contexto das práticas forenses, identificando sua efetividade e contribuição no acesso à Justiça de forma acessível, justa e participativa.

No contexto das atividades jurisdicionais, a mediação *on-line* por videoconferência apesar de possuir regulamentação própria, tem sido utilizada, ainda, de forma incipiente, ou seja, sua implementação é realidade em poucos Tribunais de Justiça do território nacional.

De acordo com o projeto piloto desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça a utilização dos recursos de videoconferência não se mostra exequível em curto espaço de tempo, seja em razão da sua complexidade, seja do ponto de vista econômico.<sup>7</sup>

Nesse ponto, vale ressaltar que tem sido prática corrente nos tribunais brasileiros, já há algum tempo, a utilização da videoconferência nos atos processuais, especialmente, após o advento do processo judicial em meio eletrônico instituído pela [Lei n. 11.419/2006](#).

<sup>7</sup>Atualmente, os tribunais utilizam o recurso de videoconferência por intermédio da chamada Infovia do Judiciário. Essa tecnologia utiliza-se de linhas de comunicação dedicadas e atualmente conectam as sedes dos tribunais entre si, bem como o CNJ e os Conselhos da Justiça Federal e Superior da Justiça do Trabalho. A expansão do uso de referida rede para todos os foros não se mostra exequível em curto espaço de tempo, seja em razão da sua complexidade, seja do ponto de vista econômico. O presente projeto pretende testar sistema piloto que utiliza comunicação de áudio e imagem via rede mundial de computadores, na mesma direção de conhecidos sistemas oferecidos por grupos privados. O diferencial reside no controle que o Judiciário possui da tecnologia e da segurança no tráfego da informação, pois a utilização de soluções privadas, para os fins previstos nas disposições normativas mencionadas, pode não se mostrar uma opção viável. (CNJ, 2020).

Em 2016, o Conselho Nacional de Justiça lançou o sistema de Mediação Digital, por meio da Emenda n. 2/2016 e da Resolução n. 125/2010, com o intuito de regulamentar acordos, celebrados de forma virtual, de partes do processo que estejam distantes fisicamente, como, por exemplo, entre consumidores e empresas.

Não basta, contudo, no contexto da mediação, que haja previsão consolidada no ordenamento jurídico do uso do recurso tecnológico da videoconferência para que esse instrumento venha contribuir com a efetividade do acesso à Justiça. Nessa linha, a mediação por videoconferência deve ser implementada por meio de políticas públicas bem definidas com objetivos e princípios estabelecidos na construção de um sistema jurídico moderno e igualitário que garanta o direito ao acesso à Justiça a todos de forma justa e participativa.

O discurso do modelo de jurisdição contemporânea, dentro de um quadro inovador e democrático, implica admitir mudanças e adaptações no modelo tradicional de jurisdição, que exige uma postura não só do Estado e dos operadores do direito, como também de cada cidadão em relação a todos os demais, o que vai muito além dos limites impostos ao acesso à Justiça atualmente.

Por outro lado, os princípios e as técnicas aplicadas no processo de mediação de conflitos e o papel desempenhado pelo mediador e suas habilidades em lidar com situações problemas, agrega a ideia de que se deve também direcionar de forma positiva, por meio da análise factual, para as questões complexas que surgem na sociedade pós-moderna, inclusive sob o ângulo do acesso à Justiça. A função da mediação é trazer contribuição valorosa para o desenvolvimento social por meio da autojurisdição.

Vale ressaltar, ainda, que no decorrer da confecção deste artigo surgiram outros desafios a serem enfrentados com relação a esta temática: como fazer uso da mediação *on-line* por videoconferência nos casos que envolvem violência doméstica ou de alta animosidade restabelecendo um diálogo entre os envolvidos quando a base do conflito tem a pauta na igualdade de gêneros? Esse assunto será objeto de análise em um outro momento.

## 5.2. A mediação *on-line* por videoconferência como realidade em tempos de pandemia causada pela covid-19

Conforme aludido no tópico anterior, as dificuldades normais de implementação de um procedimento novo nas práticas forenses e suas limitações foram alvos, nos últimos meses, de ajustes emergenciais em atenção ao enfrentamento de uma pandemia causada pela covid-19.

De fato, a sociedade do século XXI se viu envolvida em uma situação delicada de saúde pública cujo isolamento social, no momento, foi a única proteção segura contra a expansão do referido vírus. Diante desta realidade, o Judiciário brasileiro desenvolveu um plano emergencial para dar efetividade aos atos processuais que implicassem no deslocamento e na interação direta entre as pessoas, como, por exemplo, audiências e sessões de julgamento nos colegiados dos tribunais.

Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça editou a Portaria n. 61/2020 colocando à disposição dos Tribunais de Justiça de todo o país a plataforma emergencial de videoconferência para atos processuais por meio de um acordo de cooperação técnica celebrado com o sistema Cisco Brasil Ltda., sem quaisquer custos para o sistema judiciário. Além disso, sua duração será concomitante ao período de isolamento social provocado pela pandemia da covid-19, possibilitando que o ato seja realizado de forma mista, com a presença de algumas pessoas no local e participação virtual de outras que tenham condições para tanto, observando-se o disposto no artigo 18 da Resolução CNJ n. 185/2013.

Em razão do prolongamento desta pandemia, no ano de 2020, o Conselho Nacional de Justiça editou algumas resoluções no sentido de regulamentar procedimentos virtuais, instituindo a plataforma digital no Poder Judiciário brasileiro, conforme os termos da Resolução CNJ n. 335/2020, sobretudo, a criação do sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e da mediação (SIREC) e da edição da Resolução CNJ n. 358/2020, visando ao cumprimento dos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável) da Agenda 2030, das Nações Unidas, dentro de um quadro complexo e pandêmico de saúde pública.

A esse respeito, o que se observa, é a virtualização dos atos processuais em pou-

co espaço de tempo, para impedir o colapso do Poder Judiciário em tempos de pandemia. Atendendo a essa vocação, foi criado o "Juízo 100% Digital", por meio da Resolução n. 345/2020 do Conselho Nacional de Justiça. Os atos, após curto período de suspensão, voltaram a ser praticados e os prazos foram retomados. As sessões de mediação e conciliação já estão sendo realizadas no ambiente virtual em todos os tribunais do território nacional, por meio de plataformas digitais adotadas pelas instituições judiciais. A exemplo, no Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul (TJMS) as salas de audiências virtuais foram criadas pelas Varas de cada Comarca, adotando a plataforma virtual *Microsoft Teams* para realização de suas reuniões.

De outro lado, a questão que surge, em um primeiro momento, é identificar a possibilidade de continuar sua utilização pelos Tribunais de Justiça após a pandemia. Pouco se sabe sobre o resultado e sobre a efetividade dessa prática jurídica, mas já se tem certeza que as inovações tecnológicas estão ganhando espaço nos atos processuais e estão fazendo a diferença na prestação jurisdicional; inaugurando um novo conceito de justiça e de jurisdição associada às circunstâncias que envolvem seus agentes e usuários.

## 6 Considerações Finais

O momento atual de crise da sociedade pós-moderna exige uma nova dimensão das funções estatais, de modo a tornar mais acessível o uso dos meios de solução consensual de conflitos, a exemplo da mediação *on-line* por videoconferência nas controvérsias sociais, que ainda enxergam a jurisdição como monopólio do Estado.

As demandas são significativamente maiores a cada ano. Pesquisas do Conselho Nacional de Justiça apontam para quase 80 milhões de processos em tramitação em todo o país e que aguardam uma manifestação do Judiciário. Nesse sentido, as mudanças de paradigmas, a revolução tecnológica e o reconhecimento da interdisciplinaridade que envolvem os problemas sociais atuais necessitam de um novo olhar na construção de políticas públicas jurisdicionais; mais do que responder a metas, planos e estratégias na administração judiciária, busca-se oferecer uma jurisdição mais humanizada, responsável, preocupada com a diversidade e com a efetividade de um acesso justo à Justiça.



Sabemos que mudanças de paradigma em um mundo jurídico positivista não são fáceis de ocorrer, pois, *a priori*, necessário se faz redimensionar o conflito em um viés positivo e construtivo para modificar o conceito angular de justiça, jurisdição e litígio afastando a construção tradicional do acesso à Justiça, e assim, avaliar outras formas de tratamento dos conflitos, aceitando um novo conhecimento emancipatório com o advento da autojurisdição.

Esse novo paradigma influenciou o atual Código de Processo Civil e a legislação infraconstitucional, promovendo a construção de um novo microsistema multiportas extrajudiciais para a solução de conflitos, o qual é o responsável pela introdução de um novo conceito de jurisdição e pela transição da cultura da sentença para a cultura da pacificação social.

Com a valorização da solução amigável, encontrada pelos próprios conflitantes, com ou sem a ajuda de terceiros facilitadores, que são os conciliadores e mediadores, ocorrerá a disseminação da “cultura da paz”.

Todavia, contextualizando a utilização da mediação *on-line* por videoconferência na realidade atual da sociedade pós-moderna, notamos que não basta as atuais práticas consensuais presenciais quando nos deparamos com o surgimento de uma pandemia, a exemplo da covid-19, no qual o isolamento social é a única medida de segurança na vida das pessoas ou da coletividade.

Portanto, não há transformação social sem autotransformação. De acordo com os ensinamentos de Bobbio (2004), a tarefa mais importante dos nossos tempos em relação ao direito não é dar-lhe base, mas protegê-lo e, por isso, não é um problema de origem filosófica, mas política. De fato, conceitos como liberdade, igualdade, fraternidade, solidariedade, alteridade, encontram-se consagrados nas Constituições, nas Leis e nos Pactos Internacionais, sendo imprescindível a efetivação de seus valores num contexto democrático e humanizado do direito.

Porquanto, mais do que impor ao Judiciário o seu papel de pacificador social, com lastro no direito básico fundamental de acesso à Justiça, é preciso implementar as políticas públicas de tratamento adequado dos conflitos nas práticas forenses sob a perspectiva dos direitos humanos, com vistas a oferecer à sociedade em geral e aos

grupos minoritários, marginalizados e excluídos a oportunidade de dialogar e de encontrar caminhos diversos para a solução de seus conflitos de maneira menos opressiva e mais acolhedora; olhando para as diferenças com respeito, empatia e alteridade.

## Referências

AZEVEDO, André Gomma de. Fatores de efetividade de processos de resolução de disputas: uma análise sob a perspectiva construtivista. In: CASELLA, P; SOUZA, L. (coord.). **Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 11. ed. Tradução Carmem C. Varriale et al, Brasília: UNB, 2008. v.1.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília: DF, Presidência da República 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a informatização do processo judicial, Brasília: DF, Presidência da República. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11419.htm). Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília: DF, Presidência da República. 2015. Disponível em: <http://https://www2.senado.leg.br>. Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BRASIL. **Lei 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, Brasília: DF, Presidência da República. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113140.htm) Acesso em: 20 de novembro de 2020.

BRASIL. **Agenda 2030**. Plataforma Agenda 2030. Nações Unidas. Brasília: DF, 2015. Disponível em: <http://www.agenda2030.com.br>. Acesso em: 11 de abril de 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie North-

fleet. Ed. Sergio Antonio Fabris. Porto Alegre, 1988.

CHAUI, Marilena. **O ser humano é um ser social**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2013.

CINTRA, Antonio C. de A.; GRINOVER, Ada P.; DINAMARCO Cândido R. **Teoria geral do processo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

COSTA, Thaise N. G.; RIBAS, Lúdia M. Inovação na jurisdição estatal: de contenciosa para uma jurisdição singular, compartilhada, efetiva, democrática e emancipatória. **CONPE-DI Law Review**, v. 3, p. 190-215, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Mediação e conciliação avaliadas empiricamente**: jurimetria para proposição de ações eficientes: sumário executivo. São Paulo: USP, 2019. Disponível em: [file:///C:/Users/twa/Downloads/Sum%C3%A1rioExecutivo\\_USP.pdf](file:///C:/Users/twa/Downloads/Sum%C3%A1rioExecutivo_USP.pdf). Acesso em: 24 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em números 2017**: ano-base 2016. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/> Acesso em: 6 out. de 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria nº. 61, de 31 de março de 2020**. Institui a plataforma emergencial de videoconferência para realização de audiências e sessões de julgamento nos órgãos do Poder Judiciário, no período de isolamento social, decorrente da pandemia Covid-19. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original221645202004015e8512cda293a.pdf>. Acesso em: 10 de abr. de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **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: CNJ, 2010. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao\\_125\\_29112010\\_23042014190818.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/04/resolucao_125_29112010_23042014190818.pdf). Acesso em: 20 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico.

Brasília: DF, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original193745202009305f74de891a3ae.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 345, de 09 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original175500202010145f873b7482503.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 358, de 02 de dezembro de 2020**. Regulamenta a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder judiciário por meio da conciliação e mediação. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original173332202012035fc9216c20041.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 185, de 18 de dezembro de 2013**. Institui o Sistema Processual Judicial Eletrônico e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2013. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/1933>. Acesso em: 20 nov. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Sistema Nacional de Videoconferência**, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistemas/sistema-nacional-de-videoconferencia/> Acesso em: 29 maio 2021.

DEUTSCH, Morton. The resolution of conflict: constructive and destructive processes. New Haven and London: Yale University Press, 1973. In: AZEVEDO, André Gomma (org.) **Estudos em arbitragem, mediação e negociação**. Tradução Arthur Coimbra. Brasília: UNB, Grupos de Pesquisa, 2004. p. 1-32. v. 3.

MARTINS, Camila Carolina Mafra. Paz e equilíbrio nas relações familiares: das oficinas sistêmicas e de parentalidade às audiências de conciliação e sessões de mediação – primeiras impressões. **Revista da ESMESC**, v. 25, n. 31, p. 265-288, 2018.

MICHAELIS. Moderno dicionário da língua portuguesa. São Paulo: Melhoramentos, 1998. **Dicionários Michaelis**, p. 148.

MOORE, Christopher W. **O processo de mediação**: estratégias práticas para a resolução de conflitos. (trad.) Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 1998.

PERES, Quitéria Tamanini Vieira. **Vamos conciliar?**: elementos para o aprimoramento da desafiadora tarefa de intermediar a pacificação do conflito. Florianópolis: Habitus, 2018.

SALOMÃO, Luis Felipe. Guerra e paz: as co-

---

nexões entre jurisdição estatal e os métodos adequados de resolução de conflitos. In: CURY, Augusto. (Org). **Soluções pacíficas de conflitos para um Brasil moderno**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 43-102.

SERPA, Maria de N. **Teoria e prática e mediação de conflitos**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 1997.

SPLENGLER, Fabiana Marion. **Da jurisdição à mediação**: por uma nova cultura no tratamento de conflitos. Ijuí: Unijuí, 2010.

WATANABE, Kasuo. Estratégias para a solução pacífica dos conflitos de interesses. In: CURY, Augusto. (Org). **Soluções Pacíficas de conflitos para um Brasil moderno**. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 27-37.

**Lídia Maria Ribas**

Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL.

**Gisele G. O. Albuquerque**

Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul - UFMS. Mediadora e conciliadora do TJMS.

## O Poder Judiciário e a central de vagas no sistema socioeducativo: análise da Resolução nº 36/2021 do Conselho Nacional de Justiça

Marcus Vinícius Pereira Júnior

Claudia Catafesta

Resumo: O artigo analisa a Resolução n. 367/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre a criação e implementação da Central de Vagas no Sistema Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. Após uma análise reflexiva sobre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça e da referida resolução, foram identificados os Tribunais de Justiça que já contam com as centrais de vagas instaladas e as ações já adotadas por aqueles que ainda não contam com essa política pública. Utilizando a metodologia de revisão bibliográfica e pesquisa empírica, constatou-se que 37,03% dos estados da Federação já possuem a Central de Vagas. Concluiu-se que os dados coletados se constituem como importantes indicadores de que a instalação das Centrais de Vagas é um caminho seguro para a resolução do problema da superlotação das unidades socioeducativas no país.

Palavras-chave: Sistema socioeducativo. Superlotação. Central de Vagas. Resolução n. 367/2021. Conselho Nacional de Justiça.

Abstract: The article analyzes the Resolution no 367 of the National Council of Justice, which provides for the creation and implementation of the Central Vacancy Center in the Socio-Educational System, in the scope of the Judiciary. After a reflective analysis of the attributions of the National Council of Justice and the referred resolution, it was identified the Courts of Justice that already have the vacancy centers installed and the actions already adopted by those that do not have this public policy. Through the bibliography review methodology and empirical research, it was found that 37.03% of the states of the Federation already have a Central Vacancy Center. It was concluded that the data collected are important indicators that the installation of the Central Vacancy Centers is a safe way to solve the problem of overcrowding in socio-educational centers in the country.

Keywords: Socio-educative system. Overcrowding. Central Vacancy. Resolution nº 367/2021 National Council of Justice.

### 1 Introdução

Adolescentes, segundo a definição jurídica presente no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/1990), em seu artigo 2º, são as pessoas com idade entre doze e dezoito anos incompletos, e a eles são assegurados, com absoluta prioridade, direito à vida, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, entre outros, previstos no artigo 227 da Constituição Federal. Apesar do disposto na letra das referidas leis, dados apresentados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelaram que, em 2018, mais de 22 mil adolescentes foram privados de liberdade, cumprindo medidas socioeducativas de internação, sendo 841 do sexo feminino e 21.362 do sexo masculino.

Mesmo diante do número elevadíssimo de adolescentes privados de liberdade no Brasil, a falta de vagas no sistema socioeducativo tem chamado atenção da população. Uma matéria veiculada no Jornal Gazeta Digital informou que, no dia 7 de julho de 2017, dois adolescentes acusados de terem matado um jovem de 25 anos a pedradas para subtrair um celular e R\$4,00, no município de Juara/MT, tiveram contra si decretada a internação provisória, mas foram liberados por ausência de vagas para cumprimento da ordem judicial.

Tal situação não é incomum. Em 2020,

segundo dados divulgados em matéria jornalística fazendo referência à decisão do Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* (HC) n. 143.988, de Relatoria do Ministro Edson Fachin, nove estados operavam acima da capacidade. De acordo com a fonte jornalística, Sergipe operava, em 2020, com 183% de ocupação, seguido do Rio de Janeiro, com 175%, Acre, com 153%, Bahia, com 146%, Espírito Santo, com 127%, Pernambuco, com 121%, Minas Gerais, com 115% e Ceará, com 112%.

Nesse contexto, o CNJ publicou a Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021, estabelecendo diretrizes e procedimentos a serem observados pelo Poder Judiciário e seus serviços auxiliares, para a implementação e o funcionamento da Central de Vagas no âmbito do sistema socioeducativo, partindo do pressuposto de que a Constituição da República estabelece a prioridade absoluta na garantia dos direitos da criança e do adolescente e o princípio da convivência familiar e comunitária (art. 227), a dignidade da pessoa (art. 1º, III) e a não submissão à tortura ou tratamento desumano e degradante (art. 5º, III).

Ressalta-se, ainda, que o CNJ fundamentou a resolução nos ditames da Constituição Federal e, também, da Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 20 de novembro de 1989; da Convenção Internacional

de Todas as Formas de Discriminação Racial; das Regras da Organização das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), de 29 de novembro de 1985; dos princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Princípios de Riad), de 1990; das Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana), de 14 de dezembro de 1990; bem como do estabelecido na Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e Adolescente); e da Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo); tendo como premissa a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no HC n. 143.988, já mencionada.

Partindo dessa realidade apresentada, o objetivo do texto é examinar em que medida os Tribunais de Justiça dos Estados e Distrito Federal vêm cumprindo as diretrizes estabelecidas pelo CNJ para a criação e implementação das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo Estadual, bem como analisar como está ocorrendo o planejamento por parte dos tribunais para enfrentar o problema, colaborando para a resolução do drama vivido pelos adolescentes privados de liberdade por desacordo com a lei.

Para tanto, inicialmente serão estabelecidos os principais conceitos acerca do tema, alicerçados em pesquisa bibliográfica. Além disso, por meio da técnica de pesquisa documental, serão realizadas consultas à Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) e à Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021, do CNJ, sobre a descentralização das políticas públicas infantojuvenis e atribuições do CNJ, especialmente no que se refere ao controle da atuação administrativa do Poder Judiciário (artigo 103-B, § 4º, CF). Tais análises possibilitarão o exame da atuação do órgão na elaboração da Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021. Em seguida, serão apresentados os dados coletados em pesquisa empírica realizada em todos os Tribunais de Justiça, pelos próprios autores, procedendo-se às análises e discussões relativas aos dados colhidos. Ao final, serão apresentadas as conclusões a respeito do tema, levando-se em consideração as diretrizes e normas gerais apresentadas pelo CNJ para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário.

## 2 Constituição da república e direitos fundamentais

Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, os estudos sobre os direitos fundamentais ganharam mais espaço nas discussões doutrinárias e acadêmicas, o que tem levado à aproximação, mesmo que ainda incipiente, de tais direitos à vida da sociedade em geral. A separação do estudo dos direitos em comuns e fundamentais, por exemplo, visa a identificar, dentro de determinado ordenamento jurídico, qual a prioridade de materialização desses direitos, diante da impossibilidade de efetivação simultânea de todos em razão da escassez de recursos, evidenciando que os direitos fundamentais, de acordo com Canotilho (2000), cumprem a função de defesa ou liberdade, de prestação social, de proteção perante terceiros e de não discriminação.

Contudo, dificuldades surgem quando se busca diferenciar os chamados direitos comuns dos fundamentais, sendo certo que essa distinção é necessária, pois uma sociedade jamais priorizará o direito ao ensino superior, por exemplo, enquanto existirem milhares de famílias que nem sequer têm acesso ao mínimo existencial, como educação básica, moradia e alimentação. É necessário que seja estabelecida uma escala de prioridades de materialização desses direitos, com o objetivo de efetivar as conquistas e evitar o retrocesso em sua garantia, como regra presente no artigo 227 da Constituição Federal, observando-se a necessidade de tratar dos direitos infantojuvenis de maneira diferenciada.

Nessa perspectiva, o grande desafio do estudioso do direito, de uma maneira ampla, não é simplesmente extrair do texto legal a aplicação necessária para resolução do caso concreto, mas buscar na rua, com o povo, a norma, isso como forma de tratar todos em termos iguais, fazendo com que o ato legislativo esteja em consonância com a vontade efetiva da população. Müller (2007 p. 182), com base nas contribuições teóricas de Rousseau, afirma que “[...] a igualdade deve ser exigida ou produzida”, ou seja, não é concebida “[...] como artigo engomado da constituição, mas como resultado prático no quadro de um conjunto de condições necessárias”.

Com a inauguração da garantia da prioridade absoluta, pela Constituição da República, o ordenamento jurídico brasileiro extinguiu a figura do Juiz de Menores,

centralizador no que se refere à postura de proteção e garantia dos direitos infantojuvenis, nascendo, assim, o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), formado pela família, sociedade e Estado. A denominação partiu de uma inferência, de acordo com Nogueira Neto (2004), especialmente a partir dos artigos 86 a 90 do ECA e de uma transposição dos modelos internacional e regional (interamericano), com destaque para o fato do surgimento do sistema ser, em maior medida, decorrido do espírito da Convenção de Direitos da Criança, promulgada pelo Decreto n. 99.710/1990, do que propriamente do texto do ECA. Tavares (2006, p. 88) definiu as políticas públicas infantojuvenis como

[...] o conjunto de instituições, princípios, regras, objetivos e metas que dirigem a elaboração de planos destinados à tutela dos direitos da população infantojuvenil, permitindo, desta forma, a materialização do que é determinado, idealmente, pela ordem jurídica. (TAVARES, 2006, P.88)

Conceituadas as políticas de atendimento das crianças e adolescentes, na busca por um perfil ideal dos atores do SGD, importa observar que o processo de defesa e garantia dos direitos da criança e adolescente é bastante dinâmico, o que indica a necessidade de constante estudo com o fim de adequar as mais diferentes situações ao ordenamento jurídico brasileiro. O Poder Judiciário tem assumido um protagonismo na articulação e organização do SGD, atuando estrategicamente para a prevenção e para a solução dos problemas sociais que demandam sua intervenção.

Dessa maneira, com o objetivo de identificar o papel do Poder Judiciário na criação e implementação das Centrais de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, necessária é a análise das definições das funções típicas dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como dos Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes, visando à concretização dos direitos dos adolescentes privados de liberdade.

### **3 Descentralização das políticas públicas e materialização de direitos infantojuvenis**

Na nova era constitucional pós-positivista, cresce para o povo brasileiro a esperança em mudanças significativas no modo de concretizar os direitos fundamentais garantidos na Constituição da República, pois, de acordo com Bonavides (2010, p. 53-54), “[...] o Estado constitucional da Democracia parti-

cipativa é Estado onde se busca levar a cabo, em proveito da cidadania/povo e da cidadania/Nação, concretamente dimensionadas, os direitos da justiça”. Essa tarefa somente será possível com o cumprimento, por parte dos entes federados, dos deveres esculpidos na Constituição Federal e conquistados formalmente a partir de muita luta no período que antecedeu a Assembleia Nacional Constituinte, entre os anos de 1987 e 1988.

O atendimento das políticas públicas infantojuvenis, anteriormente à Constituição de 1988, era praticamente todo planejado na esfera federal, ou seja, as políticas públicas eram formuladas sem levar em consideração as peculiaridades de cada município ou unidade da federação, o que inviabilizava a resolução de problemas específicos de determinadas comunidades. A verticalização adotada pelos órgãos do governo federal impossibilitava o conhecimento e a resolução dos problemas que surgiam cotidianamente, em cada município, estado ou Distrito Federal, tornando evidente a necessidade da municipalização do atendimento infantojuvenil, como a execução de medidas socioeducativas em meio aberto ou mesmo da discussão, em âmbito estadual ou distrital, nos casos de execução de medidas socioeducativas restritivas ou privativas de liberdade.

No que diz respeito às competências estaduais e distrital, importa destacar que, nos termos do artigo 4º, incisos III, IV e V, da Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), compete aos entes federados criar, desenvolver e manter programas para a execução das medidas socioeducativas de semiliberdade e internação, além de estabelecer com os municípios formas de colaboração para o atendimento socioeducativo em meio aberto.

Nesse contexto, as decisões relativas às políticas públicas infantojuvenis devem ter ampla participação social, considerando que as respostas e as soluções para os problemas existentes em uma comunidade somente serão alcançadas com a participação de pessoas que vivenciam a realidade cotidianamente. Quanto aos estados e ao Distrito Federal, são diretrizes da política de atendimento a criação de Conselhos Estaduais e Distritais dos Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo as leis

que tratam desses órgãos, de acordo com o artigo 88, inciso II, do Estatuto da Criança e Adolescente.

Dessa forma, partindo da descentralização político-administrativa dada aos estados e ao Distrito Federal pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, verifica-se que as decisões políticas relativas às ações garantidoras dos direitos das crianças e dos adolescentes são tomadas dentro do próprio estado ou Distrito Federal e, também, executadas, como nos casos da gestão de vagas no sistema socioeducativo em relação às medidas em meio fechado. Fica clara, desse modo, a função típica dos estados e do Distrito Federal, de acordo com as deliberações dos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, em definir as políticas públicas concretizadoras dos direitos infantojuvenis.

A respeito dessa atribuição deliberativa dos Conselhos de Direitos, necessário se faz compreender que esses, para Sêda (2010, p. 371-372), constituem “[...] a instância em que a população, por meio de organizações representativas, participará, oficialmente, da formulação da política de atendimento dos direitos da criança e adolescente e do controle das ações em todos os níveis”. Ainda de acordo com Sêda, a participação dos Conselhos de Direitos, fundamentada nos artigos 204 da Constituição Federal de 1988, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, institui três princípios — deliberação, controle da ação e paridade — para que a forma participativa da formulação política seja efetivada:

[...] 1) princípio da deliberação – ou seja, as esferas governamental e não governamental adotarão, conjuntamente, deliberações acerca de como se aplicará o art. 227 da CF, no seu âmbito de atuação (municipal, estadual ou federal) [...]; 2) princípio do controle da ação – por este princípio, governo e sociedade também se unem para comparar as ações levadas a efeito em torno da criança e do adolescente com as normas gerais presentes no Estatuto e verificar se há desvio. Havendo, deliberam formas, meios e modos para sua correção. Trata-se, portanto, de um moderno mecanismo social de retroalimentação, que busca a eficácia da norma; 3) princípio da paridade – a junção de dois atores sociais coletivos, governante e governado, para deliberar sobre políticas e controlar ações delas decorrentes não teria o caráter de freio ao arbítrio, nem de contrapeso ao desvio da norma, se não se lograsse equilibrar a balança. A norma geral federal encontrou na paridade o mecanismo de equilíbrio. Cada lado entra-

rá com o mesmo número de membros no Conselho [...]. (SÊDA, 2010, p. 371-372)

A existência dos Conselhos de Direitos da Criança e Adolescente, portanto, garante a redução de arbítrio e desvios, na medida em que o órgão integrante do Sistema de Garantia de Direitos da Criança e Adolescente é formado com participação igualitária entre a sociedade civil organizada, por meio de organizações representativas, e o Poder Público, o que possibilita a efetividade da democracia e consagra o princípio constitucional da participação. Os Conselhos de Direitos têm como principal incumbência institucional a deliberação e o controle de todas as ações relativas à concretização dos direitos das crianças e adolescentes, especialmente no que se refere às políticas públicas, ressaltando que suas decisões têm caráter vinculativo, criando um novo limite à discricionariedade administrativa, conforme se percebe a partir da análise das lições de Cyrino e Liberati (2003, p. 88):

Na medida em que a Constituição exigiu a estruturação de órgãos descentralizados, com participação popular, para a formulação e controle de políticas públicas, uma vez criados por lei esses órgãos, suas decisões serão verdadeiras manifestações estatais “de mérito”, “opções políticas criativas” adotadas por um órgão público, visando interesse público. (CYRINO E LIBERATI, 2003, P. 88)

Dessa forma, ocorre uma transferência do local em que se dará a escolha ou opção política — a discricionariedade administrativa — que deixa de ser atividade exclusiva do Chefe do Executivo, passando para uma instância colegiada, fazendo com que o ato administrativo se torne um ato complexo, sujeito a múltiplas vontades, as quais serão, posteriormente, sintetizadas em um único ato (resolução) exteriorizado como vontade da Administração ou vontade estatal. Assim, se o povo, por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente, outorgou o poder de deliberar acerca das políticas públicas que melhor atendam aos direitos infantojuvenis aos Conselhos de Direitos, devem estes buscar os meios necessários para o efetivo exercício da missão legal. Caso esse poder não seja exercido de maneira firme e efetiva, certamente serão legitimadas as ilegalidades cometidas pelos gestores públicos, o que representa uma afronta às garantias constitucionais existentes e alerta para que os responsáveis pelas omissões modifiquem o mais rápido possível os seus modos de atuação.

Os Conselhos de Direitos Estaduais e Distrital devem, portanto, participar diretamente da formulação de políticas públicas juvenis, no que se refere ao gerenciamento de vagas para o cumprimento de medidas socioeducativas restritivas ou privativas de liberdade. É importante destacar que, nos termos do artigo 3º da Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021, do CNJ, compete ao Poder Judiciário atuar de forma cooperativa com o Poder Executivo para garantir a criação, a implementação e a execução da Central de Vagas nos Sistemas Estaduais de Atendimento Socioeducativo, havendo previsão expressa da necessidade da participação dos Conselhos Estaduais na formulação dessa política.

Tendo em vista que o objeto de estudo deste artigo é o ato normativo do Conselho Nacional de Justiça, que nos termos do artigo 103-B, § 4º, incisos I, II e III, da Constituição Federal, estabelece competir ao CNJ a fiscalização e a normatização do Poder Judiciário e dos atos praticados por seus órgãos, é necessária a análise das suas atribuições.

#### 4 O Conselho Nacional de Justiça e a resolução n. 367/2021

##### 4.1 Conselho Nacional de Justiça

O Conselho Nacional de Justiça foi criado a partir da edição da Emenda à Constituição n. 45/2004, materializando o que se denominou a Reforma do Judiciário. Ele é a representação da existência de um mecanismo de controle sobre a atuação institucional do Poder Judiciário, levando em consideração que atingiu um inédito protagonismo na resolução de questões importantes para a vida dos cidadãos brasileiros.

O CNJ, nos termos do artigo 103-B, § 4º, da Constituição da República, detém as atribuições de controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Além disso, possui outras atribuições que lhe foram conferidas pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional, bem como as previstas nos incisos de I a VII do mesmo § 4º. Portanto, compete ao Conselho Nacional de Justiça zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou determinar providências, como o caso da Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021.

Também constam entre os objetivos do CNJ zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos

atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que sejam adotadas as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União. No aspecto sensorial, compete ao CNJ receber e conhecer as reclamações contra membros ou órgãos do Poder Judiciário, inclusive contra seus serviços auxiliares, serventias e órgãos prestadores de serviços notariais e de registro que atuem por delegação do poder público ou oficializados, além da competência disciplinar e correccional dos tribunais. No tocante ao planejamento da atuação do Poder Judiciário em âmbito nacional, ao CNJ é incumbida a elaboração semestral de relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário, bem como elaborar relatório anual, propondo as providências que julgar necessárias.

Especificamente em relação ao sistema socioeducativo, o CNJ tem se dedicado a traçar diretrizes e normativas gerais para a unificação de procedimentos em todo o país. Exemplo disso é a Resolução n. 77, de 26 de maio de 2009, alterada pela Resolução n. 326, de 26 de junho de 2020, que “dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente e sobre a implantação do cadastro nacional de adolescentes em conflito com a lei”. Como produtos dessas resoluções, foram implementados dois importantes cadastros para monitoramento e fiscalização do sistema socioeducativo, de observância obrigatória pelo Poder Judiciário, a fim de permitir a gestão dos dados e a adoção de soluções efetivas por parte do Conselho Nacional de Justiça. O primeiro deles é o Cadastro Nacional de Adolescentes em Conflito com a Lei (CNAACL), sistema desenvolvido para que o Poder Judiciário possa fazer um acompanhamento efetivo dos adolescentes que cometeram atos infracionais. O outro é o Cadastro Nacional de Inspeções em Unidades e Programas Socioeducativos (CNIUPS), destinado a registrar as inspeções que devem ser realizadas pelos magistrados, com atuação no sistema socioeducativo, nas unidades e programas que desenvolvem e executam as medidas socioeducativas aplicadas pelo Poder Judiciário.

Oportuno registrar, também, o teor da Resolução n. 165, de 16 de novembro de 2012, com as recentes modificações introduzidas pela Resolução n. 326, de 26 de junho



de 2020, que “dispõe sobre as normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito da internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas”. Entre as justificativas para a publicação da referida resolução, duas merecem destaque: a) a necessidade de observância do princípio da proteção integral de crianças e adolescentes insculpida na Constituição Federal de 1988, de observância cogente por todo o Sistema de Garantia dos Direitos de Crianças e Adolescentes, incluindo-se o Poder Judiciário; b) a competência do Conselho Nacional de Justiça por zelar pela unicidade do Poder Judiciário, por meio do implemento de diretrizes nacionais para nortear a atuação de magistrados com jurisdição na área da infância e juventude. Nos termos da notícia veiculada no sítio do CNJ por ocasião da divulgação da Resolução n. 326, de 26 de junho de 2020, o objetivo do ato normativo foi fortalecer a atuação do Poder Judiciário.

Na mesma linha, a Resolução n. 214, de 15 de dezembro de 2015, modificada recentemente pela Resolução n. 368, de 20 de janeiro de 2021, a qual “dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais”. Ressaltam-se, entre as justificativas para a criação do GMF, a necessidade de aprimorar as atividades de orientação e de capacitação institucionais da magistratura para o exercício da jurisdição socioeducativa e a importância da produção de dados sobre o sistema de justiça juvenil, a fim de permitir o monitoramento e a fiscalização deles, visando coibir tratamento desumano e degradante, bem como qualquer forma de submissão à tortura, situações que ainda ocorrem em muitos locais do país.

Verifica-se, pela análise dos atos normativos indicados, que há uma constante preocupação do CNJ em fortalecer a atuação do Poder Judiciário nas políticas que envolvem o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, pretendendo, como se observou, garantir tratamento prioritário e atento à proteção integral de adolescentes bem como uniformidade de procedimentos em todo o país. Nesse mesmo espírito, é que foi publicada a Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021, conforme análise que adiante se fará.

#### 4.2 Criação da central de vagas no sistema estadual de atendimento socioeducativo (resolução n. 367/2021)

A Resolução n. 367 foi publicada em 19 de janeiro de 2021, durante a gestão do Ministro Luiz Fux, e dispõe sobre as diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. Em matéria veiculada no sítio eletrônico do CNJ, registrou-se que a norma fortalece o papel do Poder Judiciário na construção e no fomento de uma política pública pautada no diálogo interinstitucional com o Executivo. Nas palavras do Ministro Luiz Fux, “[...] a Central de Vagas é uma iniciativa gerida pelo Poder Executivo. No entanto, para garantir sua efetividade deve ser implementada cooperativamente com o sistema de Justiça, tendo o Poder Judiciário papel central nesse processo”.

A resolução teve por base, entre outros diplomas legais, a Constituição Federal (artigos 1º, III, 5º, III e 227); a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 20 de novembro de 1989; a Convenção Internacional de Todas as Formas de Discriminação Racial (Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969); as Regras da Organização das Nações Unidas para Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing), de 29 de novembro de 1985; os princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Princípios de Riad), de 1990; as Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana), de 14 de dezembro de 1990; e o disposto nos artigos 19 e 112, § 2º, do Estatuto da Criança e do Adolescente.

Também embasaram a Resolução n. 367/2021 o disposto no artigo 49, inciso II, do SINASE (Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012), a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no *Habeas Corpus* n. 143.988, os procedimentos para melhoria do atendimento socioeducativo elencados no artigo 4º da Resolução n. 165/2012 do CNJ, o previsto no artigo 6º, inciso X, da Resolução n. 214/2015 do CNJ, a Resolução CONANDA n. 119, de 11 de dezembro de 2006, bem como a decisão Plenária tomada no julgamento do Ato Normativo n. 0010268-45.2020.2.00.0000, na 79ª Sessão Virtual, realizada em 18 de dezembro de 2020.

A normativa pretende fortalecer o papel do Poder Judiciário no tratamento adequado do sistema socioeducativo, visando

um melhor controle da ocupação de vagas por meio de sua gestão e coordenação nas unidades de restrição ou privação de liberdade, levando-se em consideração os princípios que regem a execução das medidas socioeducativas, entre eles os da legalidade, excepcionalidade da intervenção judicial e da imposição de medidas e a mínima intervenção, todos previstos no artigo 35 do SINASE.

A Central de Vagas, segundo previsão do artigo 2º da Resolução n. 367/2021 do CNJ, é o “[...] serviço responsável pela gestão e coordenação das vagas em unidades de internação, semiliberdade e internação provisória do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo”. Embora a Central de Vagas seja uma política pública de competência do Poder Executivo estadual, o ato normativo do CNJ apresenta a obrigatoriedade do Poder Judiciário atuar de forma cooperativa com o Poder Executivo, de modo a garantir “[...] a criação, a implementação e a execução da Central de Vagas”, visando a adequação do atendimento dispensado aos adolescentes privados de liberdade.

Além do estabelecido, a resolução reforça o contido no artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, ao ressaltar que cabe às instituições do Sistema de Garantia de Direitos, como o Ministério Público e Defensoria Pública, por exemplo, acompanhar e monitorar a execução das Centrais de Vagas, não sendo a tarefa restrita aos Poderes Executivo ou Judiciário.

No artigo 5º da resolução, foram definidos os princípios da Central de Vagas do Sistema Estadual Socioeducativo, quais sejam, dignidade do ser humano, brevidade e excepcionalidade da medida socioeducativa, prioridade absoluta ao adolescente, convivência familiar e comunitária e, por fim, temporalidade da medida socioeducativa. No artigo seguinte, estão descritos os objetivos da Central de Vagas. Estão entre eles: a) assegurar que a ocupação não ultrapasse a capacidade projetada para cada unidade; b) prezar para que haja separação entre vagas destinadas à medida de internação provisória, internação definitiva e semiliberdade, com separação, observados os critérios de gênero, idade, compleição física e gravidade da infração; c) garantir que nenhum adolescente ingresse ou permaneça em qualquer unidade de atendimento socioeducativo sem ordem escrita da autoridade judiciária competente; d) registrar os pedidos de solicitação de vagas em uma Central de Vagas,

permitindo produção e análise de dados estatísticos para realizar a gestão das vagas; e) impedir a superlotação das unidades; e, por fim, f) promover o fortalecimento da socioeducação.

O procedimento a ser adotado para a operacionalização da Central de Vagas está definido e desenhado nos artigos 7º e 8º, cabendo ao magistrado solicitar a disponibilização de vaga ao Poder Executivo, que a indicará em conformidade com os critérios e pontuações que deverão ser estabelecidos, de forma cooperativa, entre Poder Judiciário, Poder Executivo, Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente, priorizando a destinação de vagas aos atos infracionais praticados mediante grave ameaça ou violência à pessoa.

Não havendo vaga disponível, cabe ao Poder Executivo incluir o adolescente em lista de espera, incentivando-se que seja ele incluído em programas de meio aberto enquanto não disponibilizada a vaga (artigo 9º, § 1º, da Resolução n. 367/2021). Oportuno registrar que, com a instalação e o funcionamento das Centrais de Vagas e com base no comando contido no artigo 9º, § 3º, o magistrado

[...] deverá respeitar rigorosamente a ordem de classificação da lista de espera elaborada pela Central de Vagas, vedada a determinação de admissão de adolescente em unidade socioeducativa sem prévia e regular solicitação e consequente designação da vaga pelo órgão gestor. (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021)

Em julgamento do *Habeas Corpus* n. 81.519 relatado pelo Ministro Celso de Mello, o Supremo Tribunal Federal decidiu, em 19 de novembro de 2002, manter o adolescente em cadeia pública destinada para maiores de idade, diante da ausência de vagas no sistema.

Atualmente, o Supremo Tribunal Federal considera que deve ser adotado o princípio *numerus clausus* como estratégia de gestão, com a liberação de nova vaga na hipótese de ingresso; reavaliação dos adolescentes internados exclusivamente em razão da reiteração em infrações cometidas sem violência ou grave ameaça à pessoa, com a designação de audiência e oitiva da equipe técnica para o objetivo; transferência dos adolescentes sobressalentes para outras unidades que não estejam com capacidade de ocupação superior ao limite projetado do estabelecimento, contanto que em localida-

de próxima à residência dos seus familiares e, por fim, deve ser o adolescente incluído em programa em meio aberto, ressaltando que, na hipótese de impossibilidade de adoção das medidas já mencionadas, deve ser convertida a medida de internação em internação domiciliar, que poderá ser acompanhada com a imposição de medidas protetivas e/ou acompanhada da advertência ao adolescente infrator de que o descumprimento injustificado do plano individual de atendimento ou a reiteração em atos infracionais poderá acarretar a volta ao estabelecimento de origem. (HC n. 143.988, Relator: EDSON FACHIN, julgado em: 24/8/2020).

Sublinhados os entendimentos da matéria por parte do Supremo Tribunal Federal, em 2002 e atualmente, é relevante observar, ainda, as orientações endereçadas por parte do Conselho Nacional de Justiça aos magistrados com competência para a execução de medidas socioeducativas, a fim de assegurar que a taxa de ocupação das unidades socioeducativas não ultrapasse o percentual total da capacidade projetada para a unidade. O artigo 12 orienta magistrados e magistradas que: a) priorizem a apreciação de pedidos de extinção, substituição ou suspensão das medidas; b) reavaliem, por meio de audiências concentradas socioeducativas, as medidas aplicadas aos adolescentes, uma vez que elas não têm período determinado de duração e podem ser reavaliadas a qualquer momento, segundo previsão do artigo 42 do SINASE; c) procedam à transferência de adolescentes entre unidades que não estejam com a capacidade total de lotação; e d) adotem medidas aptas para reduzir a lotação.

Consta no artigo 17 que o CNJ realizará campanhas e curso de atualização para magistrados acerca da importância da Central de Vagas e, no artigo 18, que o Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF) ficará responsável por elaborar e publicar, no prazo de até 90 dias da publicação da referida resolução, Manual de Implementação da Central de Vagas, que “[...] versará sobre os procedimentos administrativos e judiciais para ingresso e transferência de adolescentes em conflito com a lei nas unidades socioeducativas”.

O que justifica a regulamentação da matéria, no âmbito do CNJ, encontra eco na tradição dos atos normativos expedidos pelo órgão na área socioeducativa, isto é,

primazia de tratamento adequado e prioritário aos adolescentes em conflito com a lei, com garantia da proteção integral insculpada na Constituição Federal de 1988 e nos princípios estabelecidos no artigo 35 da Lei do SINASE, bem como unicidade de procedimentos em todo o território nacional.

Tendo em vista que o objetivo do presente estudo é analisar a materialização da Resolução n. 367 do CNJ no âmbito dos Tribunais de Justiça do país, o tópico seguinte trará o resultado da pesquisa empírica realizada pelos autores entre os dias 15 e 31 de março de 2021, conforme metodologia e justificativas que serão detalhadamente apresentadas a seguir.

### **5 Realidade das centrais de vagas no sistema estadual de atendimento socioeducativo e atuação dos Tribunais de Justiça**

A Resolução n. 367/2021 do CNJ disciplina, no artigo 14, que o Poder Judiciário envidará esforços para que, no prazo de um ano contado a partir de sua publicação, todas as unidades federativas disponham de Central de Vagas regulamentada, criada e implantada. Assim, considerando que o ato normativo foi publicado no dia 19 de janeiro de 2021 e, com o objetivo de verificar a atual situação de todos os estados e do Distrito Federal, a pesquisa verificou quais estados já contam com a Central de Vagas em funcionamento e, em caso positivo, há quanto tempo a Central de Vagas foi regulamentada e implementada. Nas unidades da Federação onde a Central não está em funcionamento, o objetivo foi saber que esforços estão sendo adotados pelos Tribunais de Justiça para que as elas sejam criadas e implementadas, indicando, inclusive, se existe planejamento para tal fim.

Nesse sentido, com o objetivo de analisar a realidade atualmente presente no Brasil, por ocasião da publicação da resolução em análise, a pesquisa foi realizada por meio da aplicação de questionários diretamente aos Tribunais de Justiça, conforme será adiante relatado.

A análise dos dados obtidos se deu a partir dos procedimentos metodológicos da pesquisa quantitativa, método utilizado quando existe a necessidade de quantificar as respostas no processo de análise de um determinado problema. De acordo com Richardson (1999, p. 70):

[...] se caracteriza por utilizar a quantificação nos processos de coleta e tratamento das informações, intencionando a precisão dos resultados e evitando distorções de análise e interpretação. Assim, esse método se caracteriza pelo emprego da quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão, etc. (RICHARDSON, 199, p. 70)

O questionário elaborado pelos autores foi enviado aos endereços eletrônicos das presidências dos Tribunais de Justiça de todas as unidades da Federação, com as seguintes perguntas: a) O seu Estado/Distrito Federal possui regulamentada e implementada a Central de Vagas do Sistema Socioeducativo objeto da Resolução CNJ n. 367, de 19 de janeiro de 2021? b) Caso a resposta ao item anterior seja positiva, desde quando a Central de Vagas do Sistema Socioeducativo foi regulamentada e implementada? c) Caso a resposta ao item antecedente seja negativa, com base no disposto no artigo 3º, § 2º, da Resolução, que dispõe que “[...] nas unidades federativas que ainda não dispõem de Central de Vagas regulamentada e implementada, caberá ao Tribunal de Justiça provocar o Poder Executivo local para a elaboração conjunta de ato normativo para a criação, implementação e execução desse serviço, com participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e de representante do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente”, indaga-se: o Tribunal de Justiça do seu estado/Distrito Federal deu início à articulação com os demais atores do sistema socioeducativo para criação, implementação e execução da Central de Vagas do Sistema Socioeducativo? d) Em caso positivo ao questionamento anterior, especifique o(s) ato(s) praticado(s). e) Por fim, informe se existe algum planejamento por parte do Poder Judiciário do seu estado no sentido de se articular com o Poder Executivo para que este crie, implemente e execute a Central de Vagas no Sistema Socioeducativo do seu estado.

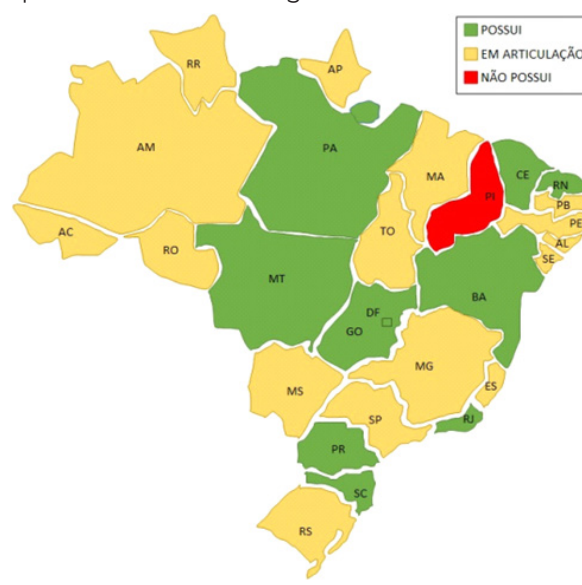
Um fator importante para a pesquisa foi que todos os Tribunais de Justiça do país responderam aos questionamentos, o que demonstra a credibilidade da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento da Magistratura (ENFAM), instituição da qual fazem parte os pesquisadores, bem como a preocupação dos Tribunais de Justiça com o tema, tratado detalhadamente por parte do

Conselho Nacional de Justiça, que de forma profissional vem cumprindo com seus objetivos constitucionais.

Acerca do questionamento estabelecido no item “a”, qual seja, “O seu estado/Distrito Federal possui regulamentada e implementada a Central de Vagas do Sistema Socioeducativo objeto da Resolução CNJ n. 367, de 19 de janeiro de 2021?”, dez Tribunais de Justiça responderam positivamente. Nos Estados da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e Distrito Federal atualmente existe Central de Vagas do Sistema Socioeducativo implementada. Isso deixa claro que em 37,03% das unidades da Federação, a Central de Vagas já é uma realidade.

Por outro lado, os Tribunais de Justiça dos estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Maranhão, Tocantins, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio Grande do Sul responderam que estão em articulação para a implantação das Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo, o que corresponde a 62,96% dos Tribunais pesquisados. Destaca-se, por oportuno, que apenas o estado do Piauí respondeu não possuir a Central de Vagas e não ter iniciado as articulações nesse sentido, correspondendo a 3,7% do universo pesquisado. Na Figura 1, seguem identificadas didaticamente as situações de todas unidades da Federação.

Figura 1 – Situação das unidades da Federação quanto à Central de Vagas



Fonte: dados da pesquisa (2021).

Observou-se que, na Região Sul, apenas o Rio Grande do Sul não possui a Cen-

tral de Vagas implementada. Na Região Sudeste, por seu turno, dos quatro estados que compõem a região, o Rio de Janeiro é o único que já conta com a Central de Vagas em funcionamento. Na Região Centro-Oeste, falta o Mato Grosso do Sul implementar a política pública para dar atendimento aos comandos da Resolução n. 367/2021 do CNJ. Passando para a Região Norte, verificou-se que o Pará é o único Estado que possui a Central instalada. Por fim, analisando-se a Região Nordeste, das nove unidades da Federação que a compõem, apenas três contam com a Central: Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte.

Ao analisar as respostas fornecidas ao questionamento “b”, que se refere ao aspecto temporal de implementação da política pública, foi possível observar que a Bahia foi o estado que implementou a Central de Vagas há mais tempo. A resposta fornecida pelo TJBA indicou que a Central está em funcionamento desde 11 de dezembro de 2012. Já o estado do Ceará aparece como o mais recente nesse quesito, uma vez que, ao responder à indagação, referiu que a Central de Vagas foi criada pela Portaria n. 146, publicada no dia 26 de agosto de 2019.

Ainda na Região Nordeste, o TJRN respondeu que a Central existe desde novembro de 2015. Na Região Sul, as informações prestadas pelo TJSC indicam que lá a Central funciona desde 2017, por meio da Resolução Conjunta n. 001, de 23 de novembro de 2017, e pelo TJPR, desde dezembro de 2018, a partir da Resolução n. 169/2018 da SEJUF/DEASE. No Rio de Janeiro, a Central funciona desde 2017, por Decreto Judicial da Vara de Execuções de Medidas Socioeducativas.

O TJSP informou que, embora não seja regulamentada formalmente, a Central de Vagas é gerida pela Fundação Casa há anos, sendo a mesma realidade constatada no estado de Sergipe. O TJSE informou que, mesmo não existindo formalmente a Central de Vagas, inexistente fila de espera ou superlotação em seu sistema. Ainda no quesito temporal, o TJDFT indicou o funcionamento da Central de Vagas desde 2013, mesmo ano informado pelo TJGO, conforme regulamentação pelo Provimento n. 05/2013, da Corregedoria-Geral da Justiça. O TJMT indicou instalação da Central de Vagas em 5 de abril de 2018.

A respeito da indagação constante no item “c”, especificamente acerca das unidades federativas que ainda não dispõem de Central de Vagas regulamentada

e implementada, os tribunais dos 16 estados — Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Maranhão, Tocantins, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio Grande do Sul —, responderam das formas a seguir explicitadas que, de maneira didática, será apresentada por regiões do Brasil.

Na Região Sul, o TJRS, fazendo referência ao único estado sem regulamentação e implementação da Central de Vagas no Sistema Socioeducativo, informou que foi implementado Grupo de Trabalho Interinstitucional para criação de fluxo para atendimento da Resolução, com diversas reuniões já realizadas.

Em relação à Região Sudeste, o TJES indicou que realizou reunião interdisciplinar, com o fim de materializar o estabelecido na Resolução n. 367/2021 do CNJ. O TJMG esclareceu que a minuta do ato conjunto entre o Tribunal de Justiça, a Procuradoria de Justiça, a Defensoria Pública e a Secretaria de Justiça e Segurança Pública se encontra em fase final e sinalizou que a assinatura ocorreria nos 30 dias posteriores à aplicação do questionário. Na mesma linha, o TJSP informou que está realizando reuniões com o Poder Executivo, Coordenadoria da Infância e Juventude e demais agentes da rede protetiva.

Passando para a Região Centro-Oeste, o TJMT informou que a minuta de resolução local está em fase de elaboração. Na Região Norte, o TJAC realizou reunião de articulação, indicando magistrado para compor a comissão e implementação. O TJAP indicou a existência do Processo Administrativo n. 10613/2021, no qual estão relatadas as articulações realizadas. O TJAM, por sua vez, relatou que o Departamento de Atendimento Socioeducativo (DASE) iniciou a fase de articulação com os demais órgãos da rede de atendimento referente à implantação do serviço, por solicitação do Tribunal de Justiça e da Coordenadoria da Infância e Juventude (COIJ), indicando que a equipe está realizando reuniões com os Programas de Atendimento de outros estados da Federação onde já existem Centrais de Vagas em funcionamento, para verificar a melhor forma de implementar a política pública.

Ainda na Região Norte, o TJRO respondeu ao questionamento informando que realizou várias reuniões com as instituições responsáveis e que está sendo formulado um Provimento Conjunto para ser apresen-

tado aos demais atores, visando a efetiva instalação da Central de Vagas. O TJRR destacou que foi minutado, pela Coordenadoria da Infância e Juventude, um decreto que cria e regulamenta a Central de Vagas, no âmbito do Poder Executivo, havendo tramitação do ato normativo por meio do SEI nº. 0002895-42.2021.8.23.8000. Segundo a informação prestada pelo Tribunal de Justiça, há despacho da Presidência para o setor de Projetos do TJRR deliberar sobre a temática, com envio de cópias para a Procuradoria-Geral do Estado e Secretaria de Estado pertinente, visando à análise e às assinaturas de convênio.

Por fim, o TJTO informou que o Provimento n. 18/2018 dispõe que a gestão de vagas nos presídios tocantinenses é de responsabilidade do Poder Executivo, por meio da Superintendência do Sistema Penitenciário e Prisional. No despacho n. 11.425/2021, a Presidência do Tribunal de Justiça determinou o cumprimento integral da Resolução n. 367/2021 do CNJ.

Na Região Nordeste, o TJAL esclareceu que existe uma articulação interinstitucional em curso, destacando que, das reuniões com a Secretaria de Estado responsável pela gestão socioeducativa, surgiu uma minuta de texto que se propõe a regulamentar a matéria no estado e, atualmente, essa minuta está sob a análise do magistrado responsável pela unidade judicial em que tramitam os processos dessa área na capital, a fim de que ele possa fazer apontamentos e indicar eventuais alterações no texto. O TJMA indicou que, antes mesmo da Resolução n. 367/2021, discutiu-se a proposta de Central de Vagas, encontrando-se na fase de elaboração de decreto do Poder Executivo. Agora, com a articulação do CNJ/Fazendo Justiça, ocorreu reunião entre os integrantes do Eixo 2 (Sistema Socioeducativo) do Programa Fazendo Justiça/CNJ, o GMF/TJMA, FUNAC e a 2ª Vara da Infância e Juventude da Capital, com a indicação de Grupo de Trabalho para esse fim que envolva o Executivo, a Defensoria Pública, o Ministério Público e o Poder Judiciário.

Seguindo na Região Nordeste, o TJPB informou que a Central de Vagas está em vias de ser implementada, tendo em vista que já foram realizadas diversas reuniões, durante os anos de 2019 e 2020, com a participação de todos os agentes relacionados à política pública da socioeducação. O TJPE, por meio da Coordenadoria da Infância e Juventude, expediu a Portaria n. 03/2020, que

dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho interinstitucional, com a finalidade de elaborar uma portaria conjunta para estabelecer normas complementares sobre o cumprimento do Decreto Estadual n. 48.119, de 22 de outubro de 2019, que regulamentou o funcionamento da Coordenadoria da Central de Vagas da Fundação de Atendimento Socioeducativo (CCV/FUNASE). Além da regulamentação apresentada, no TJPE há grupo de trabalho criado para definição dos critérios de distribuição das vagas. O último Tribunal de Justiça da Região Nordeste, o TJSE, indicou que há reunião pautada com essa temática.

A partir dos dados coletados, identificaram-se iniciativas de articulação interinstitucional, por parte dos Tribunais de Justiça, que estão realizando ações para cumprir a Resolução n. 367/2021 do CNJ, ressaltando que a situação do Tribunal de Justiça do Tocantins merece destaque. O TJTO, ao ser questionado sobre a criação da Central de Vagas relativas ao Sistema Socioeducativo, respondeu que a gestão de vagas nos presídios é de responsabilidade do Poder Executivo e que houve determinação da Presidência do Tribunal para cumprimento da Resolução n. 367/2021. A afirmação daquele Tribunal indica que não houve a compreensão da normativa do CNJ, já que o trabalho deve ser realizado por meio de diálogo interinstitucional e cooperação entre os diversos agentes que compõem o sistema socioeducativo no plano estadual.

Ao final da pesquisa, buscou-se saber, no item “e” do formulário, se “existe algum planejamento por parte do Poder Judiciário do seu estado no sentido de se articular com o Poder Executivo para que este crie, implemente e execute a Central de Vagas no Sistema Socioeducativo do seu Estado”. Dos 27 Tribunais de Justiça, apenas o do Espírito Santo respondeu negativamente. Os demais indicaram que iniciaram as articulações com os agentes do Sistema de Garantias de Direitos de Crianças e Adolescentes para implementar a Central de Vagas ou adequá-la, nos estados em que ela já existe, às determinações da Resolução n. 367/2021 do CNJ.

## 6 Considerações Finais

A análise da evolução legislativa municipal e nacional, bem como da jurisprudencial nacional, demonstraram que, com a promulgação da Constituição da República de 1988 e a entrada em vigor do Estatuto da

Criança e do Adolescente no ordenamento jurídico brasileiro, ocorreu a extinção da figura do Juiz de Menores, centralizador no que se refere à postura de proteção e garantia dos direitos infantojuvenis, surgindo, no seu lugar, o Sistema de Garantia de Direitos, formado pela família, sociedade e Estado. A análise histórica do surgimento do SGD pressupõe a compreensão de que o atendimento das políticas públicas referidas, anteriormente à Constituição de 1988, era praticamente todo planejado na esfera federal.

A necessidade da descentralização das discussões relativas à materialização dos direitos das crianças e dos adolescentes, diante das peculiaridades de cada unidade da Federação, no que se refere à política do Poder Judiciário, deixa clara a importância do Conselho Nacional de Justiça no controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, além da formulação de políticas públicas judiciais por meio da expedição de atos normativos. Especificamente em relação ao sistema socioeducativo, o CNJ tem se dedicado a traçar diretrizes e normativas gerais para a unificação de procedimentos em todo o país.

Ao fazê-lo, o CNJ, desde o seu surgimento, deixa claro o seu objetivo em fortalecer a atuação do Poder Judiciário nas políticas que envolvem o atendimento ao adolescente em conflito com a lei, pretendendo, como se verificou, garantir tratamento prioritário e atento à proteção integral de adolescentes, como previsto em lei, destacando que dentro dessa linha de materialização do princípio fundamental da prioridade absoluta, foi publicada a Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021, que dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário.

Dessa forma, partindo da ideia de que a Central de Vagas, segundo previsão do artigo 2º da resolução, é o “[...] serviço responsável pela gestão e coordenação das vagas em unidades de internação, semiliberdade e internação provisória do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo”, o presente estudo analisou a realidade atualmente existente no Brasil, utilizando o método quantitativo.

Foram enviados questionários aos 27 Tribunais de Justiça do Brasil. Em notas conclusivas, importa destacar que todos os Tribunais de Justiça do país responderam aos questionários enviados, o que demonstra a credibilidade da Escola Nacional de For-

mação e Aperfeiçoamento da Magistratura (ENFAM), instituição da qual fazem parte os pesquisadores, bem como a preocupação dos Tribunais de Justiça com o tema.

A pesquisa constatou, portanto, que até 31 de março de 2021, data limite para o envio de respostas por parte dos Tribunais de Justiça, os estados da Bahia, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Santa Catarina e o Distrito Federal possuíam regulamentadas e implementadas as Centrais de Vagas do Sistema Socioeducativo, de acordo com a Resolução CNJ n. 367, de 19 de janeiro de 2021. Assim, diante da constatação da regulamentação e implementação da Central de Vagas em dez unidades da Federação, fica claro que, em 37,03%, a Central de Vagas já é uma realidade.

Por outro lado, os Tribunais de Justiça dos Estados do Acre, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá, Maranhão, Tocantins, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Rio Grande do Sul responderam que estão em articulação para cumprir com os comandos da Resolução n. 367, o que corresponde a 62,96% dos Tribunais de Justiça consultados.

Quanto à regulamentação e implementação, ou mesmo articulação para a criação das Centrais de Vagas, destaca-se que apenas o estado do Piauí respondeu que não possui a Central e que também não iniciou as articulações nesse sentido, o que corresponde a 3,7% das unidades da Federação. Quantitativamente, esse é um percentual ínfimo, representativo de um avanço nos trabalhos por parte dos Tribunais de Justiça do Brasil no que se refere à materialização dos direitos dos adolescentes privados de liberdade.

As constatações de que em 37,03% do Brasil as Centrais de Vagas já são realidade e que, dos nove estados com superlotação em 2020 (Acre que operava em 2020 com 153% de ocupação, seguido da Bahia com 146%, Ceará com 112%, Espírito Santo com 127%, Minas Gerais com 115%, Pernambuco com 121%, Rio de Janeiro com 175%, Rio Grande do Sul com 150% e Sergipe com 183%), apenas três possuem as Centrais de Vagas: Rio de Janeiro, Bahia e Sergipe, o que permite concluir que tais dados se apresentam como valiosos indicadores de que a instalação e regulamentação das Centrais é um caminho seguro para a resolução do problema da superlotação em todo o Brasil.

A partir da pesquisa, no que refere ao aspecto temporal de implementação da política pública objeto de análise, foi possível observar que o estado da Bahia foi o que implementou a Central de Vagas há mais tempo, em 11 de dezembro de 2012, sendo o Estado do Ceará o que regulamentou e implementou mais recentemente, em 26 de agosto de 2019, por intermédio da Portaria n. 146/2019 do próprio Tribunal de Justiça. Destaca-se, porém, que a existência de superlotação no estado da Bahia, operando com 146% de sua capacidade, é um fator a ser considerado, indicativo, inclusive, da necessidade de realização de pesquisa qualitativa, com o escopo de apurar e compreender os motivos da superlotação, mesmo com a regulamentação e implementação da Central de Vagas no Sistema Socioeducativo desde 11 de dezembro de 2012.

A resposta do Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO), no sentido de que a gestão de vagas nos presídios é de responsabilidade do setor vinculado ao Poder Executivo que trata do sistema carcerário e que houve determinação da presidência do Tribunal para cumprimento da Resolução n. 367/2021 do CNJ representa que não houve compreensão da normativa do CNJ por parte desse Tribunal, visto que o trabalho deve ser realizado por meio de diálogo interinstitucional e cooperação entre os diversos atores que compõem o sistema socioeducativo no plano estadual.

Também como forma de garantir a materialização da prioridade absoluta, bem como a proteção integral, convém investigar se a localização da política socioeducativa no departamento responsável pela formulação de políticas públicas para o sistema carcerário (Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas – DMF) não é lesiva à garantia dos direitos dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas, levando-se em consideração as peculiaridades inerentes à matéria e, também, totalmente diferentes das políticas públicas específicas para o público adulto.

Certamente a Resolução n. 367/2021 do CNJ terá potencializada a sua ação com a materialização do estabelecido no artigo 17, que determina a realização de campanhas e curso de atualização para magistrados acerca da importância da Central de Vagas. A colaboração interinstitucional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de

Magistrados (ENFAM), financiadora da presente pesquisa, será essencial para o aperfeiçoamento e materialização da política fomentada pela resolução objeto de estudo.

## Referências

ADOLESCENTES infratores são liberados por falta de vagas no socioeducativo. **Gazeta Digital**, Cuiabá, 11 jul. 2017. Disponível em: <https://www.gazetadigital.com.br/editorias/judiciario/adolescentes-infratores-sao-liberados-por-falta-de-vagas-no-socioeducativo/515046>. Acesso em: 14 dez. 2020

ANGELO, Tiago. **Não pode haver superlotação em unidades socioeducativas, define STF**. *Conjur*, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-24/stf-determina-fim-superlotacao-unidades-socioeducativas>. Acesso em: 15 mar. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Decreto n. 65.810, de 8 de dezembro de 1969**. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. *Diário Oficial da União - Seção 1* – 10 dez. 1969. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-65810-8-dezembro-1969-407323-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012**. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. *Diário Oficial da União República Federativa do Brasil, Brasília, DF*, 19 jan. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm). Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União República Federativa do Brasil, Brasília, DF*, 16 jul. 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm). Acesso em: 27 mar. 2021.

BRASIL. Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. **Nota do Conanda de repúdio à tortura e aos maus tratos sofridos por adolescentes do sistema socioeducativo**. Brasília: MMFD, 2018. Dispo-



nível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/sdh/noticias/2013/agosto/nota-do-conanda-de-repudio-a-tortura-e-aos-maus-tratos-sofridos-por-adolescentes-do-sistema-socioeducativo>. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 81.519**. Paciente: Bruno Vinícius Ribeiro. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 19 de novembro de 2002. Disponível em: <http://stf.jus.br/portal/diarioJustica/verDecisao.asp?numDj=82&dataPublicacao=02/05/2003&incidente=1983970&capitulo=5&codigoMateria=3&numeroMateria=12&texto=1272574>. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n. 143.988**. Paciente: todos os adolescentes internados na Unidade de Internação Regional Norte. Relator: Ministro Edson Fachin. Espírito Santo, 24 de agosto de 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/nao-haver-superlotacao-unidades.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ aprova normativas que fortalecem atuação do Judiciário no sistema socioeducativo**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj-aprova-normativas-que-fortalecem-atuacao-do-judiciario-no-sistema-socioeducativo>. Acesso em: 14 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Há mais de 22 mil menores infratores internados no Brasil**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ha-mais-de-22-mil-menores-infratores-internados-no-brasil/>. Acesso em: 18 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 165, de 16 de novembro de 2012**. Dispõe sobre normas gerais para o atendimento, pelo Poder Judiciário, ao adolescente em conflito com a lei no âmbito na internação provisória e do cumprimento das medidas socioeducativas. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_165\\_16112012\\_25032019154350.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_165_16112012_25032019154350.pdf). Acesso em: 27 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 214, de 15 de dezembro de 2015**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_214\\_15122015\\_19012016180821.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_214_15122015_19012016180821.pdf). Acesso em: 27 mar. 2021.

cao\_214\_15122015\_19012016180821.pdf. Acesso em: 27 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 326, de 26 de junho de 2020**. Dispõe sobre alterações formais nos textos das Resoluções do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original163945202008065f2c325146e63.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 367, de 19 de janeiro de 2021**. Dispõe sobre diretrizes e normas gerais para a criação da Central de Vagas no Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, no âmbito do Poder Judiciário. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado-064638202008045f29044e6d4a8.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2020

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 368, de 20 de janeiro de 2021**. Altera a Resolução CNJ no 214/2015, que dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original20510320210125600f2f378b9bd.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 77, de 26 de maio de 2009**. Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos e entidades de atendimento ao adolescente e sobre a implantação do cadastro nacional de adolescentes em conflito com a lei. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_77\\_26052009\\_01042019145834.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_77_26052009_01042019145834.pdf). Acesso em: 27 mar. 2021.

CONANDA. **Resolução n. 119, de 11 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e dá outras providências. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=104396>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CYRINO, Públcio Caio Bessa; LIBERATI, Wilson Donizete. **Conselhos e Fundos no Estatuto da Criança e Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo?** A questão fundamental da democracia. São Paulo: Max Limonad, 1998.

NOGUEIRA NETO, Wanderlino. **Direitos Humanos da Infância e da Adolescência no SIPIA**. Fortaleza: CEDAC, 2004.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras da Organização das Nações Unidas**

para **Administração da Justiça Juvenil (Regras de Beijing)**, de 29 de novembro de 1985. Disponível em: <https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1074>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios Orientadores da Organização das Nações Unidas para Prevenção da Delinquência Juvenil (Princípios de Riad)**, 14 de dezembro de 1990. Disponível em: <https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2018/04/principios-orientadores-de-riad.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas da Organização das Nações Unidas para Proteção de Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana)**, de 14 de dezembro de 1990. Disponível em: <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasprotecaojovens.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021.

RICHARDSON, Roberto Jerry. **Pesquisa social: métodos e pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SÊDA, Edson. **A proteção integral: um relato sobre o cumprimento do novo direito da criança e do adolescente**. Campinas: Âdes, 2010.

TAVARES, Patrícia. A Política de Atendimento. In: MACIEL, Kátia Regina Ferreira Lobo Andrade (coord.). **Curso de Direito da Criança e do Adolescente: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumens Iuris, 2006.

UNICEF. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Brasília: UNICEF, 1989. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 18 abr. 2021.

#### **Marcus Vinício Pereira Júnior**

Juiz de Direito (TJRN); Doutor em Ciências Sociais (UFRN); Mestre em Direito (UFRN); Professor do Mestrado Profissional Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e Professor Adjunto da UFRN.

#### **Claudia Catafesta**

Juíza de Direito (TJPR); Mestranda no Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e integrante do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) do CNJ.

## Diagnóstico das plataformas dos sistemas eletrônicos do Poder Judiciário e Executivo brasileiro: prestação de contas e conformidade

Rachel Lopes Queiroz Chacur

Resumo: O presente artigo científico aborda o diagnóstico das plataformas dos sistemas eletrônicos de informação e comunicação do Poder Judiciário do estado de São Paulo, o Ministério Público do estado de São Paulo e da mesma circunscrição da Justiça Federal. O objetivo foi verificar a eficiência e a transparência da informação e comunicação de dados e processamento de autos no sistema eletrônico, tomando como parâmetro novas categorias definidas de ações, no sistema informatizado do Poder Judiciário. A revisão de literatura aborda a possibilidade de adoção do modelo de gestão judiciária compartilhada entre órgão judicial e administrativo, com o suporte dos sistemas digitais, conferindo resultados aos processos. Apresenta a nova metodologia científica quanti e qualitativa, com abordagem descritiva e exploratória, de natureza empírica, aplicando os instrumentos de levantamento de dados estatísticos em cartório distribuidor e em plataformas de sistema eletrônico do Poder Judiciário. O resultado das variáveis entabuladas mostra a adoção de sistema de digitalização de documento em vez de um sistema digital de processamento de autos do processo, exigido em um sistema eletrônico judicial. O estudo demonstra a relevância de aplicação da Ciência inter e multidisciplinar no ramo jurídico, como um meio de racionalização do sistema judicial e judiciário, sob o tripé do cumprimento da eficiência, transparência e responsabilidade das atividades jurisdicionais e administrativas dos órgãos judiciais. A relevância do protótipo da tese de doutorado auxiliará a boa gestão e governança compartilhada de caráter interno e externo do Poder Judiciário.

*Palavras-Chave:* Constitucionalismo; Democracia; Integridade; Eficiência; Processo penal.

Abstract: This scientific article addresses the diagnosis of the platforms of electronic information and communication systems of the Judiciary of the State of São Paulo, the Public Ministry of the State of São Paulo and the same constituency of the Federal Justice. The objective was to verify the efficiency and transparency of information and data communication and case processing in the electronic system, taking as a parameter new defined categories of actions, in the computerized system of the Judiciary. The literature review addresses the possibility of adopting the judicial management model shared between judicial and administrative bodies, with the support of digital systems, giving results to the processes. It presents the new quantitative and qualitative scientific methodology, with a descriptive and exploratory approach, of an empirical nature, applying the instruments for collecting statistical data in the Distributor's Office and on the Judiciary's electronic system platforms. The result of the entabulated variables shows the adoption of a document digitization system instead of a digital system for processing the records of the process, required in a judicial electronic system. The study demonstrates the relevance of applying inter and multidisciplinary science in the legal field, as a means of rationalizing the judicial and judiciary system, under the three pillars of *compliance* with the efficiency, transparency and accountability of the judicial and administrative activities of the judicial bodies. The relevance of the prototype of the doctoral thesis will help the good management and shared governance of an internal and external nature of the Judiciary.

*Keywords:* Process. Scanning. Platforms. Electronic system. Empirical research.

### 1 Introdução

O sistema informatizado de processamento de autos digitais depende do desenvolvimento de projetos e trabalhos científicos de diagnóstico das inúmeras plataformas geridas pelo Poder Judiciário brasileiro.

Os governos estaduais e federais aderiram a atividades de emprego de novas tecnologias de informação e comunicação de plataformas integradas e eletrônicas para o processamento e gestão de autos de processos digitais nos tribunais, por meio de convênios. No entanto, o suporte de usabilidade de gestão de documentos continua meramente digitalizado, não incorrendo em implantação, propriamente dita, de um sistema digital nos órgãos judiciais nacionais.

Este artigo científico tem o objetivo de mostrar as incongruências do sistema judicial da comarca local ao comparar o espelhamento de folhas de páginas de autos de

processo de documentos digitalizados com o processamento de etapas e procedimentos de informações contidas e exigidas em um modelo informatizado de sistema digital de autos processuais, em uma plataforma digital.

Em consulta ao sistema informatizado de gestão de dados, informação e comunicação dos tribunais e órgãos judiciais constata-se a permanência do uso de ferramenta de digitalização de documentos, com a inclusão de alguns ofícios e mandados, e cópias de despachos padrão de processamento de cada auto, fase de andamento do rito processual.

É relevante a criação da metodologia científica utilizada de diagnóstico judicial do sistema digitalizado *versus* o sistema digital porque revela a necessidade de ajustes prévios ou reformulação de plataformas e sistemas em rede, antes do avanço de discussões e aporte de simples aplicação de

*algoritmos* da inteligência artificial, no sistema judicial brasileiro.

É importante que haja maior cientificidade e emprego de técnicas e instrumentos aptos a reformular os sistemas e plataformas digitais e integradas para avançarem as propostas de implementação do sistema digital, com um diagnóstico prévio para o emprego dessas novas tecnologias de informação e de comunicação dos Tribunais de Justiça de cada Federação e real implantação da inteligência artificial no Poder Judiciário.

O Poder Judiciário carece de apresentações de tratamento de resultado de estatística de dados locais para informar a situação do banco de dados e gestão processual.

Diante do exposto, o presente artigo científico apresenta um protótipo de modelo de método de gestão processual de conformidade e regulação para, enfim, buscar a efetividade do processo e da tutela jurisdicional, entregue ao último e principal interessado, o cidadão.

## 2 Diagnóstico da plataforma do sistema informatizado do e-SAJ

A Lei n. 9.173 de 18 de Julho de 1995<sup>1</sup> determina as prioridades da administração de gestão de dados e informação, inicialmente, em relação à política de informação:

Artigo 1º - Fica instituído, no Estado de São Paulo, o Sistema Estratégico de Informações, com os seguintes objetivos:

I - viabilizar o uso da informação como **instrumento de gestão**, de maneira a, em especial: Institui o Sistema Estratégico de Informações e dá providências correlatas atender às necessidades do processo de tomada de decisões; facilitar a interação entre os membros do grupo executivo do Governo, assegurando-lhes a troca contínua e sistemática de informações; contribuir para a integração das ações governamentais; propiciar o controle, a avaliação e o ajustamento constante das ações governamentais; permitir a otimização do uso dos recursos existentes no Estado; II - tornar disponíveis e/ou disseminar informações que atendam a demandas dos cidadãos e de entidades da sociedade civil.

Parágrafo único - O Sistema instituído por este artigo abrangerá os órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, Direta e Indireta, inclusive as autarquias de regime especial. (...)

A partir desse marco regulatório de informatização dos meios de informação e comunicação dos sistemas judiciais, iniciou-se um trabalho contínuo de aperfeiçoamento de ordem interna e externa dos setores dos tribunais e formada a rede de cooperação de órgãos públicos entre os poderes estatais e paraestatais do país.

Considerando-se a Lei n. 12. 682, de 9 de junho de 2012, que dispõe sobre a elaboração e arquivamento de documentos por meio eletromagnéticos e a Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2016, que trata da informatização do sistema eletrônico no Poder Judiciário, normatizado por resoluções e portarias do Conselho Nacional de Justiça e Tribunais (LEI, 2012).

Nesse período do ano de 2012 começaram os serviços judiciais de transposição dos autos de processos físicos para o sistema digitalizado e digital nos órgãos judiciais.

Ocorre que, por se tratar de elaboração e arquivamento de documentos eletrônicos, manteve-se o formato de documentos digitalizados, com o máximo de identificação de chaves públicas e privadas de autenticação de documentos.

Quanto ao processamento dos ritos judiciais também apresentam os modelos descritos de espelhamentos de páginas de processos de autos digitalizados mostrado nas fotografias de páginas de peças processuais e as etapas principais do procedimento adotado respectivamente na Justiça Estadual, Justiça Federal e Ministério Público estadual, de cada circunscrição do Tribunal de Justiça e do respectivo estado da Federação.

O diagnóstico do sistema informatizado afirma a hipótese da continuidade de um mero repositório de documentos eletrônicos autenticados, sendo que este não cumpre com o objetivo de avanço da implantação de um sistema eletrônico digital.

Esse modelo de gestão e processamento de ações judiciais mantém o obstáculo do acesso ao Poder Judiciário, o aumento de conflitualidade e a demora do razoável prazo de processamento dos autos devido à permanência do padrão de ritos comum e especial, sob o padrão clássico de uma prática forense de cumprimento de atos, etapas e fases de autos processuais físicos, perante os cartórios e as respectivas varas (CAPELLETTI, 1988).

<sup>1</sup> [www.intragov.sp.gov.br](http://www.intragov.sp.gov.br) e [www.tj.sp.gov.br](http://www.tj.sp.gov.br) : Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Há um descompasso dos modelos de autos físicos do sistema digitalizado com o sistema digital desvinculado das exigências legais e jurídicas do procedimento a ser adotado pelos órgãos públicos judiciários.

O registro dos autos físicos do processo das varas cíveis e criminais da Justiça Estadual das comarcas dos respectivos órgãos judiciais locais mantém o cadastro do Rito Comum e do Rito Especial e as usuais classificações de natureza jurídica de ações. Esse modo de registro não vislumbra a inserção de novas categorias de natureza jurídica de ações coletivas ou a indicação de novo conhecimento sobre novos direitos e leis na rede de sistema de informação e comunicação do cartório distribuidor dos Tribunais de Justiça.

Esse resultado decorre de pesquisas empíricas da aplicação de uma nova metodologia de coleta e análise de dados originários, criados e desenvolvidos em uma tese de doutoramento, com um recorte temporal de 10 anos, o que mostra a previsibilidade de alterações de ritos, porém sem as necessárias adaptações de procedimentos, conforme as novas legislações específicas, no ordenamento jurídico brasileiro e as novas demandas.

A ciência explicada pela criação de um produto inédito de métodos e instrumentos de levantamento e análise de dados compõe esta metodologia.

A metodologia científica quali-quantitativa cria fases, etapas, categorias, variáveis e matrizes para verificar as amostras de dados coletados e concluir a análise de eficiência e transparência dos dados estatísticos do Poder Judiciário brasileiro (CHACUR, 2020; 2021).

Por meio de instrumentos e análise comparativa que possibilitam o resultado da tese, fica demonstrada a continuidade do uso de autos físicos, mesmo na fase de transposição, para os autos no sistema digital, ficando meros registros consignados de informações, por exemplo, para alguns casos de suspensão ou menção à fase recursal ou executiva, porém sem as assertivas de providências cartorárias, pertinentes de transposição dos autos físicos para os autos digitalizados, para curso regular do andamento de autos, sequer a implantação do sistema digital, na prática forense.

A Figura 1 comprova a continuidade de autos físicos datados em anos anterior,

sob aguardo de provocação das partes, em condição de suspensão informado no sistema informatizado dito digital.

Figura 1 – Autos físicos de comarca do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP



Fonte: Arquivo próprio.

Para as hipóteses de autos físicos exclusivamente sob pendência de julgamento e extinção do processo naquela Comarca e Vara estudada não se vislumbrou a digitalização dos autos do processo incluídas no sistema integrado de Informação e Comunicação do e-SAJ, somente ocorreu a indicação de frases curtas da pendência de autos físicos “no aguardo de processamento” e sua fase de cumprimento no trâmite processual no precário sistema digitalizado (BRASIL, 2016).

Do mesmo modo, os autos físicos de varas e circunscrição da Justiça Federal eleitas para o estudo também mantiveram pendentes os autos físicos, com o lançamento de mera informação descritiva no espelho do extrato de processamento no sistema eletrônico.

Nessas circunscrições federais, a gestão de informações e comunicação de dados e o serventário judicial indica a inserção de novas classificações da natureza jurídica listada, de forma genérica, em novos assuntos específicos, sob os mesmos moldes de processamento do rito especial, porém o reforço de que a lista se mantém sob os fundamentos de assuntos genéricos civilistas, incorrendo na aplicabilidade estrita do dispositivo literal indicado na lei ordinária.

A prática forense e cartorária reitera o dogma clássico da litigiosidade contida do conflito, na maioria dos casos informa a categoria prévia expressa no sistema, não atualiza o dispositivo legal e o rito processual, ficando adstrito à lista de classificação oferecida previamente pela central de registros do cartório distribuidor para o uso no sistema eletrônico. Tal expediente forense projeta a execução de atos de curso do andamento processual, em pré-definidos atos e fases judiciais, ignorando, assim, a fase de mediação de resolução de conflitos nos autos dos processos.

Figura 2 – Autos físicos de circunscrição da Justiça Federal do Estado de São Paulo – SP



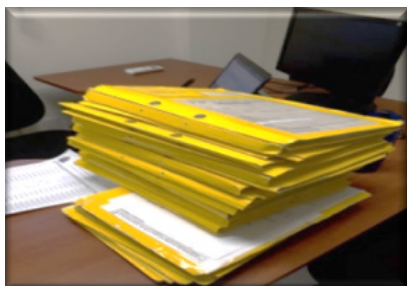
Fonte: Arquivo próprio.

Os autos de processos no Ministério Público Estadual da circunscrição de cada Tribunal do Estado também mantêm um procedimento padrão do rito formal civilista nos casos de direitos coletivos e difusos, com alguns importantes destaques de assistência técnica e cooperação, com os órgãos ambientais e secretarias do Meio Ambiente e Urbanismo da cidade.<sup>2</sup>

O diferencial deste órgão é a prática forense de formular Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e a previsão de declínio de tratamento diferenciado de conflitos coletivos pela mediação.

Entretanto, os dados originários demonstram a ausência de informação acerca de agendamento de mediação e da existência de um sistema de mediação no Ministério Público de cada estado, embora conste a política institucional adotada nos sítios eletrônicos do respectivo órgão.

Figura 3 – Autos físicos de circunscrição do Ministério Público do Estado de São Paulo – SP



Fonte: Arquivo próprio.

### 3 O espelho do sistema digitalizado do Poder Judiciário do Estado de São Paulo - SP

No sistema informatizado do Poder Judiciário do Estado de São Paulo – SP, consta a coleta de dados em autos físicos até meados do ano de 2016 com uma fase de transição das implementações e testes de sistemas digitais somente no ano seguinte, 2017 (BRASIL, 2012; BRASIL, 2016).

<sup>2</sup>[https://cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RESOLU%C3%87%C3%83O\\_N%C2%BA\\_119\\_DE\\_24\\_DE\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2015.pdf](https://cnmp.mp.br/portal/images/Normas/Resolucoes/RESOLU%C3%87%C3%83O_N%C2%BA_119_DE_24_DE_FEVEREIRO_DE_2015.pdf).

No entanto, os autos físicos não foram convertidos em informações digitalizadas no sistema do Tribunal de Justiça do estado de São Paulo – SP a partir do ano de 2017. Nessa época, iniciou-se o preenchimento de informações dos autos do processo na forma de documentos digitalizados, em sua maioria, no sistema digital, apenas com informações escritas pelo serventuário na própria plataforma do Sistema e-SAJ.

Os convênios de cooperação de serviços eletrônicos entre os governos foram pactuados com fins de ampliar a cooperação e implantar redes de informações dos órgãos públicos, em cumprimento aos princípios da transparência e acesso aos dados públicos por toda a sociedade brasileira (CHACUR, 2012).

É primordial o resgate do conteúdo desses pactos ajustados para cumprir os pilares do amplo acesso ao Poder Judiciário, acompanhar a execução das obrigações das partes envolvidas interessadas nas ações judiciais, aperfeiçoar e agilizar os procedimentos e otimizar os custos dos convênios públicos, verificar a eficiência dos serviços judiciais, estabelecendo, assim, maior interação e transparência dos atos dos agentes estatais dos órgãos públicos para com a sociedade.

O resultado e as fotografias demonstram a continuidade de uma prática forense de digitalização, com a conversão de documentos físicos em digitalizados, apresentando um extrato de preenchimento de dados primários de acompanhamento processual, replicando a formalidade de serviços cartorários no sistema dito digital, sem qualquer vínculo de efeitos desses atos judiciais ou administrativos no próprio resultado do processo ou a oportunidade de abertura de tratamento diferenciado de resolução de conflitos nas comarcas.

Não houve emergência de auto-organização institucional em prol de informações abertas e canais de comunicação que ampliasse o esclarecimento e o acesso à informação de dados ou a própria participação da sociedade com a implantação desses moldes de gestão de sistemas de informação do governo eletrônico dos poderes, sob a ótica de serviços jurisdicionais que atendem a organização social do país (MOREIRA, 2020).

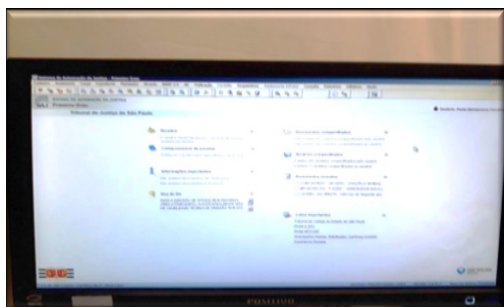
Não existe a implementação de um sistema digital integrado entre órgãos de controladoria interna com os demais órgãos, em contínuo aperfeiçoamento de

abertura de redes de informação e comunicação, com a finalidade de consecução da proposta do tripé eficiência, transparência e responsabilidade dos órgãos públicos estatais judiciais (CHACUR, 2020).

Portanto, o resultado de pesquisa empírica revela o distanciamento das plataformas digitais da almejada inteligência artificial, em favor da efetividade dos processos e sistemas em redes judiciais e extrajudiciais no Brasil.

A coletânea de dados e seu resultado e as Figuras de 4 a 8 repetem os modelos de espelhos com as informações coletadas de autos físicos digitalizados e algumas vezes ditos como autos digitais com o extrato de informações de rito formal em vez de um efetivo dado digital.

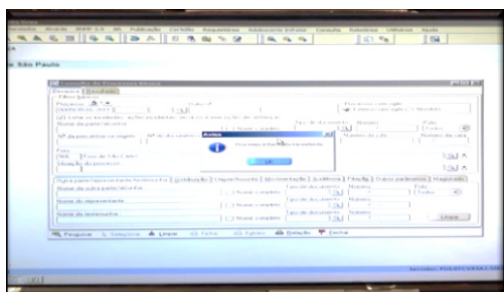
Figura 4 – Modelo do Sistema digital da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP



Fonte: Arquivo próprio.

A Figura 4 mostra o espelho da primeira folha de cadastro de identificação dos dados das partes e do processo judicial no sistema e-SAJ da Justiça estadual, com o vínculo à matrícula do servidor público para acompanhamento, cumprimento e monitoramento das atividades realizadas no sistema.

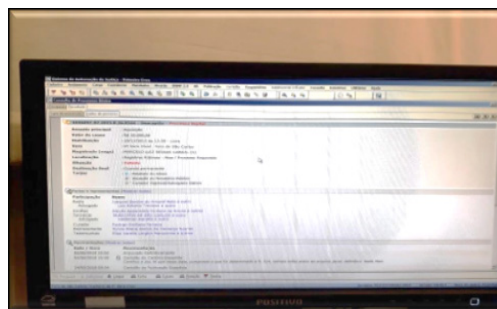
Figura 5 – Modelo do Sistema digital da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP: identificação e busca de atos e resultados de atos judiciais do processo



Fonte: Arquivo próprio.

Nessa situação ocorrem manualmente as vinculações realizadas pelos serventuários do cartório, com a projeção simples de resultados, sem o expediente de inteligência artificial (Figura 5).

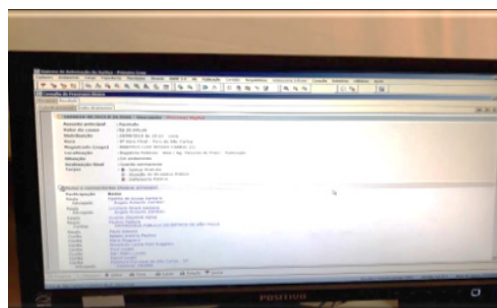
Figura 6 – Modelo do Sistema digital da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP: espelho do extrato de movimentação judiciária de ação judicial



Fonte: Arquivo próprio.

As informações são escritas pelo serventuário público, de forma sintética, devendo abrir o arquivo em aba de pdf de documento digitalizado e sem o vínculo com o sistema integralizado de documento digital, somente com o aporte de repositório de documentos, com efeitos imediatos internos e externos, a instituições do Poder Judiciário (Figura 6).

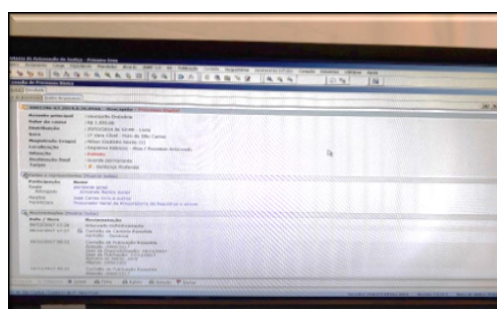
Figura 7 – Modelo do Sistema digital da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP: espelho do extrato de movimentação judiciária de ação judicial



Fonte: Arquivo próprio.

Na Figura 7 fica evidenciada a indicação somente dos nomes das fases processuais e ato realizado naquela etapa processual com link de abertura do pdf de documento digitalizado e não digital do sistema informatizado do Poder Judiciário.

Figura 8 – Modelo do Sistema digital da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP: espelho do extrato de movimentação judiciária de ação judicial



Fonte: Arquivo próprio.

A Figura 8 apresenta outra forma de descrição de cumprimento de atos e fases processuais também sem o acesso direto e imediato da pasta de pdf de documento digitalizado, com a ausência de digitalização integral de todas as peças processuais no sistema informatizado.

Os resultados exemplificativos indicados nas figuras anteriores demonstram os espelhamentos do extrato de processamento de autos no sistema digital.

Este resultado apresenta uma prática forense, desajustada de adaptações às contínuas alterações legislativas, acrescentada à ausência de adaptações de ritos para, ao conteúdo, atingir a articulação de bases e plataformas digitais e efeitos práticos e vinculativos de desjudicialização de resolução de conflitos das ações judiciais e atingir a eficiência dos serviços forenses.

A evidência do formalismo processual mantido no “sistema digital” da Plataforma “E-Gov SP” contratados pela empresa privada Softplan, depois de negociado o contrato com a Microsoft<sup>3</sup>, foram suspensas com abertura de tratativas de novos contratos.

A permanência de um procedimento com documentos digitalizados em descompasso com as atualizações legislativas aponta os graves problemas de ausência de políticas públicas institucionais implementadas de sistemas digitais voltados à resolução de conflitos fundiários judiciais nas comarcas das cidades brasileiras.

Como exemplo de orçamento do local estudado, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP tem autonomia administrativa de gestão financeira de cerca de 300 milhões de reais disponíveis destinado a melhorias das estruturas e funcionamento do Poder Judiciário, o valor de 145 milhões de reais aplicados na estrutura física dos prédios dos tribunais e o valor de 12 milhões de reais anuais de caixa de recolhimentos de taxas e serviços do sistema de Serviços do Poder Judiciário (Estatísticas do CNJ, 2018).

Dessa forma, é suficiente o valor em caixa de crédito financeiro para a implementação de políticas públicas de aperfeiçoamento do sistema digital das plataformas geridas pelas contratadas ou qualquer outra empresa gestora de dados e protocolos das peças e processamentos judiciais do sistema digital.

O prognóstico sugere a abertura de participação de outras propostas de trabalhos, de terceirizados, de otimização dos recursos telemáticos, de meios de informação e comunicação entre as instituições, em decorrência da complexidade do sistema integrado de gestão de governança interfederativa dos órgãos públicos.

#### 4 Espelho do sistema digitalizado do Ministério Público Estadual – SP

No desenvolvimento da pesquisa empírica, o Ministério Público do Estado de São Paulo não disponibilizou a leitura do espelho do sistema digitalizado, e principalmente, o acesso ao SIS – MP-SP, em que constam possíveis protocolos, agendamentos e audiências de mediação para a tentativa de ajustarem as tratativas do Termo de Acordo de Ajustes de Conduta (BRASIL, 2012; BRASIL, 2016).

Para o caso específico de levantamento de dados, o servidor público permitiu o acesso aos autos físicos do processo, mediante consulta e lista prévia enviada ao chefe de serviço dos respectivos cartórios, conforme descrito na metodologia do teste do protótipo da metodologia da tese.

Em consulta à página do sistema aberto do Ministério Público do Estado de São Paulo – SP é visível o enfoque dado ao Gaema e às respectivas comarcas, porém constam somente alguns assuntos cíveis e de consulta de crimes, inexistindo dados abertos sobre os assuntos agendamento e processamento de mediação.

<sup>3</sup> O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP firmou contrato com a Microsoft com o apoio do Colendo Órgão Especial, em duas deliberações unânimes constantes de atas registradas em 8/4/2019 e 26/6/2019.



Figura 9 – Modelo do Sistema digital do Ministério Público do Estado de São Paulo – SP

**CONSULTA POR TIPO DE PROCEDIMENTO COM TAC HOMOLOGADO**  
Informe os filtros desejados para localização de Inquéritos Cíveis e Procedimentos Preparatórios de Inquéritos Cíveis com Termos de Ajustamento de Conduta homologado. Parte superior do formulário.

Número MP\*:  Código do tipo no número de procedimento

Código da Unidade Administrativa  Número Sequencial  / Ano

Nome da Parte\*:  Documento da Parte\*:  Somente números ou letras sem formatação

Assunto:

Procedimento:

**Unidade:** "GECAP Grupo especial de combate aos crimes ambientais e parcelamento irregular do solo urbano" - "Promotoria de Justiça do Meio Ambiente"- Pesquisa - Procedimentos do tipo.

Número MP	Tipo	Unidade	Assunto	Anexos
<a href="#">14.0367.0000010/2009-1</a>	Inquérito Civil - IC	PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE PATROCÍNIO PAULISTA	DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Meio Ambiente - Saneamento	

Consulta realizada em 03/04/2020 23:50:47. Data das informações: 02/04/2020. Parte superior do formulário. Exportar Resultados desta Página. Parte inferior do formulário.

As informações disponibilizadas podem não abranger a totalidade dos procedimentos cadastrados em nome da parte em razão de sigilo e não tem valor como certidão, sugerindo-se que, em caso de necessidade, o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) seja acionado.

Nada consta no sistema digital do Ministério Público do Estado de São Paulo – SP a prioridade do uso do mecanismo da mediação conferindo a prática de ações da política pública de mitigação de conflitos e inexistente o campo de busca e preenchimento de vínculo do agendamento de audiências de conciliação e mediação com outros órgãos administrativos ou judiciais, conferindo a atribuição do serventário incluir a ordem expressa determinada pelo Promotor Público, no sistema de espelhamento de informações digitalizadas.

### 5 Espelho do sistema digitalizado da Justiça Federal da circunscrição do Estado de São Paulo – SP

A Justiça Federal das circunscrições estudada ofereceu previamente listas de distribuição de processo, mas não abriu o sistema digital da Justiça Federal do Estado de São Paulo – SP. Para comparar os dados coletados com a imagem do espelho de dados do sistema interno do cartório, foram conferidos os dados disponíveis no espelho publicado ao usuário-cidadão do sistema judicial.

Da mesma forma, houve a transposição gradativa de autos físicos para autos

digitais, mantendo-se a maioria das informações digitalizadas dos autos físicos nas plataformas do sistema digital da Justiça Federal.

Contudo, o resultado expõe a divergência dos resultados dos processos com as adotadas políticas públicas institucionais de eficiência, transparência e responsabilidade, na prática forense realizada nas circunscrições locais.

### 6 Metodologia da pesquisa da tese

A metodologia utilizada foi de natureza descritiva e exploratória, com abordagem quali-quantitativa, com levantamento de dados de autos de processos físicos e autos de processos digitais e coleta de campo, pelo período de 10 anos, nos cartórios das Varas da Justiça Estadual do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP, Ofícios do Ministério Público Ambiental e Urbanístico do Estado de São Paulo – SP e nas Varas Cíveis da Justiça Federal de uma determinada circunscrição do Estado de São Paulo – SP.

Os dados coletados foram analisados de forma descritiva e explicativa, com base em abordagem de método quali-quantitativo, mediante o levantamento e análise

de dados primários de ações distribuídas pendentes ou extintas dos órgãos judiciais da Comarca da Justiça Estadual e Circunscrição do Ministério Público estadual e da Justiça Federal de abrangência territorial do Município de São Carlos – SP (SEVERINO, 2000; ROSENAL; MARCONI; LAKATOS, 2002; SILVEIRA, 2004).

Foi realizado o recorte temporal de coleta de dados do período de dez anos (2007/2017) dos processos judiciais da circunscrição de um determinado município de São Paulo – SP, por meio do acesso à base de dados dos órgãos públicos e para o período antecedente do acesso dos autos físicos, nos órgãos judiciários.

A forma de análise documental de levantamento bibliográfico do estado da arte e dos documentos dos autos dos números quantitativos de processos, contribuindo com o estado da arte da área científica e jurídica, principalmente, sob a vertente de novos métodos e instrumentos utilizados nas pesquisas da área do Direito e nas pesquisas desenvolvidas, perante o Poder Judiciário nacional (DALFOVO, 2008).

Foi criada uma planilha Excel com colunas de 50 abas de categorias de levantamento de natureza jurídica e conteúdo, com as subclassificações de categorias por conteúdo de fontes primárias e secundárias, para a análise descritiva dos dados, separadamente, para cada Vara, Comarca e órgão público.

Essa sistemática de coleta e análise de dados classificou em tipologias de natureza jurídica com a necessidade de criação de novas categorias e tipos de conflitos de natureza jurídica diversa constante nas novas leis especiais e nos novos direitos de demanda pretendida, ela decorreu da busca pela inferência ou refutação das hipóteses aventadas da existência de conflitos entre o sistema informatizado e a demanda existente de resolução de conflitos, perante o Poder Judiciário e o Ministério Público do Estado para o aprofundamento de análise do conteúdo visando o resultado da tese (MARCONDES, 2004; SEVERINO, 2007).

Esse procedimento metodológico mostra um novo quadro de etapas de coleta de dados de todo o rito procedimental, em cada órgão público, com suas especificidades, a serem apresentadas e exauridas na discussão da tese, disponível em arquivo público (CHACUR, 2020; CHACUR, 2021).

Na presente tese, a metodologia usada proporcionou a construção de um novo modelo de metodologia de pesquisa de projetos a serem desenvolvidos, sob a temática de gestão judicial do sistema informatizado das varas e ofícios, respectivamente, das Varas e Circunscrição do Poder Judiciário nacional.

### **7 Sugestões de implementação dos sistemas digitais do Poder Judiciário e Poder Executivo de processamento das ações judiciais**

O direito contemporâneo anuncia os novos direitos de relações existentes de uma sociedade globalizada atingindo o grau e nível de litigiosidade das demandas.

A implementação do sistema digital deve estar apto a reter informações de novas categorias e processamentos, com a comunicação em vias de alternância das fases, dos atos e das sessões de audiências judiciais e mediação entre o Poder Judiciário estadual, o Ministério Público estadual e a Justiça federal.

Essa formação permanente de banco de dados de conflitos catalogados em uma rede digital integrativa dos órgãos públicos trará maior eficiência aos serviços prestados pelas comarcas ou circunscrições locais.

Para tanto, é necessário uma revisitação da plataforma de sistema informatizado digital reformulado sob os parâmetros de uma rede de cooperação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e as entidades do estado, com canais de informações de caráter vinculativo das decisões, acordos e normativas colegiadas de hierarquia superior nacional de Tribunais e Conselhos (SADEK, 2015).

O uso de suporte de sistemas informatizados de comunicação do Poder Judiciário e Poder Executivo deve prestigiar uma rede integrada e compartilhada digital de processamento e execução para tornar efetivas as decisões administrativas e judiciais nos órgãos delegados e judiciais.

O estabelecimento de uma gestão compartilhada interfederativa de sistema digital de banco de dados de conflitos judiciais possibilita aperfeiçoar os trabalhos desenvolvidos de cumprimento de atos processuais, aproveitando os resultados de ações institucionais positivas e viabilizando a avaliação contínua da eficiência, publicada nas estatísticas dos Tribunais de Justiça.

Esse trabalho de coleta e tratamento de dados estatísticos judiciais é realizado no âmbito da consecução de relatórios mensais e anuais das varas e comarcas/ofícios e circunscrições e remetidos aos Tribunais assim como também é realizado pelo Conselho Nacional de Justiça para auferir a efetividade das decisões, a eficiência dos serviços judiciais oferecidos pelo poder público, promovendo o cumprimento das metas institucionais de transparência e o ônus de responsabilidade estatal do Poder Judiciário.

Entretanto, a experiência revela uma gestão de dados estatísticos pautados em metodologias quantitativas declarando em número a Justiça, incorrendo na falta de métodos e análise qualitativa de pesquisa empírica desenvolvidas na esfera local e global, de forma integrada, entre o Poder Judiciário e o Poder Executivo e demais instituições (STIGLITZ, 2002; CHOMSKY, 2004; ALCÂNTARA JÚNIOR, 2005; YARSHEL, 2006).

### **8 A gestão judiciária e os desafios enfrentados na implantação do sistema digital**

A gestão judiciária do Sistema de Informação, Dados e Comunicação do Poder Judiciário no Brasil merece uma revisitação da plataforma eletrônicas de processamento de atos e fases dos autos, como ofertados serviços judiciais, em uma rede local e integrada de sistemas judiciais e administrativas no país.

Como início dos trabalhos editaram e publicaram legislações especiais que versam sobre a autenticação de documentos via token por terceiros e advogados, com a oferta de serviços delegados e vinculados entre os órgãos judiciais e administrativos, na tentativa de implantação de um efetivo sistema digital no Poder Judiciário brasileiro (BRASIL, 2020).

Em face de assertivas das políticas públicas de Metas do Poder Judiciário brasileiro, em conjunto, sugere-se a implementação de projetos e ações destinadas à regulação de dados, em que haja uma consulta de controladoria interna de avaliação de pesquisa de satisfação dos servidores e usuários-cidadãos.

Em paralelo, há o teste de novas inserções de atos e serviços judiciais, em que se estabelecem canais de informações de decisões e acordos com caráter vinculativo, trazendo uma rede de cooperação entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e as

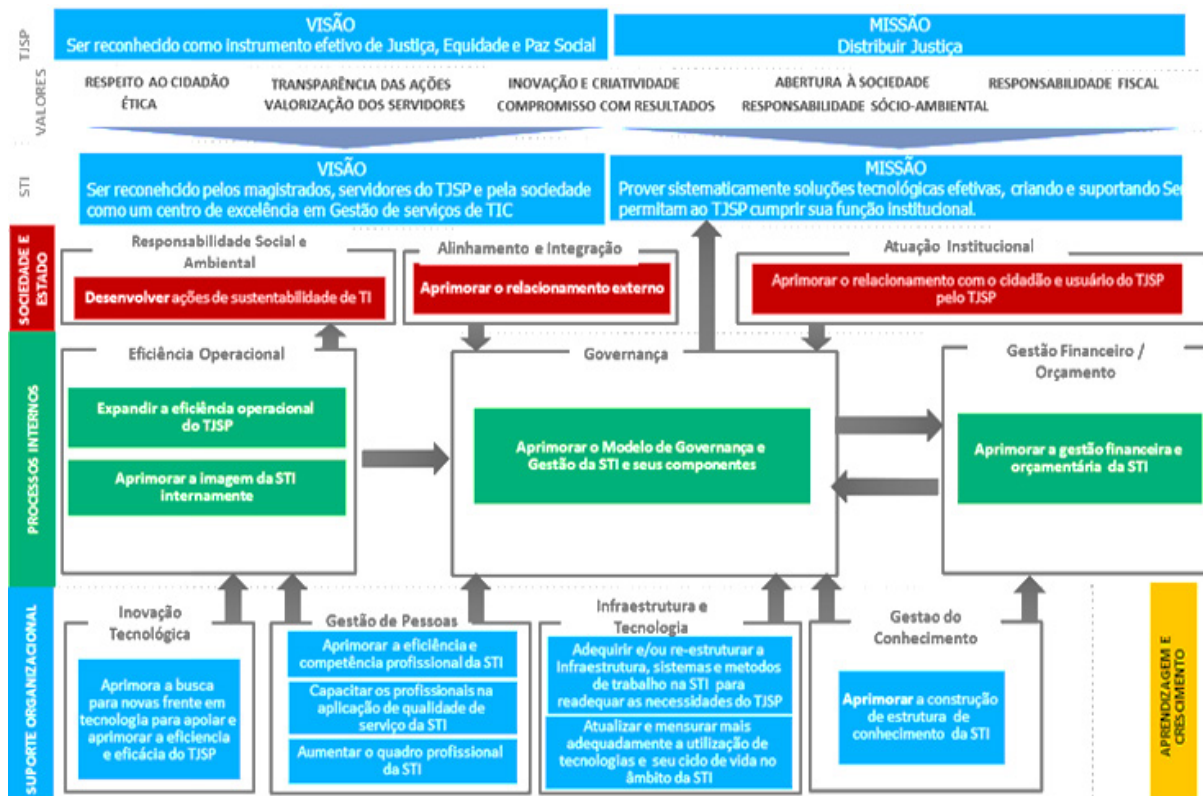
entidades do Estado, tais práticas entabuladas em normativas colegiadas de hierarquia superior pelo Conselho Nacional de Justiça e respectivos conselhos superiores dos correspondentes órgãos e instituições, possibilitando, assim, a eficiência dos serviços prestados de resolubilidade de conflitos judiciais e favorecendo a desjudicialização da litigiosidade contida no país.

O desafio é o uso desse suporte de novos aportes em redes de sistemas informatizados de comunicação do Poder Público que prestigia um estudo científico de revisão de novos conceitos e conhecimentos e envolva outros gestores de órgãos delegados ou instituições públicas, com o fim de integrar o conteúdo, a forma e o modo de funcionamento dos cartórios e varas, contribuindo com a própria fiscalização de metas e ações internas de solução gerencial e administrativa nas comarcas e circunscrições vinculadas aos respectivos Tribunais de Justiça ou Tribunais Superiores (BOLZAN, 2017; WATANABE; 2020).

A visão institucional judiciária respalda essa proposta de sistemas dinâmicos de controladoria e regulação de conteúdo, qualidade, eficiência e transparência dos atos e das ações dos serviços públicos judiciais, assim como fomenta a inovação e a criatividade, também comprometida com o resultado e a abertura da participação social, com o objetivo de cumprir as metas de gestão judiciária projetada pela gestão de governança do Poder Judiciário brasileiro (MARSHALL, 2002; HIRSCHL, 2004; KMIEK, 2004; BARROSO, 2009; MORAN, 2012; VITAL, 2017; CHACUR, 2018; CHACUR, 2020; CHACUR, 2021).

A Figura 10 exemplifica a o planejamento estratégico de cumprimento das diretrizes da missão e gestão do Poder Judiciário:

Figura 10 – Organização da Administração da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – SP



Fonte: Manual de Práticas de Inovação e Tecnologia de Gestão de Governança do Poder Judiciário do Estado de São Paulo – SP.

Esse modelo de gestão judiciária promove a expansão da eficiência operacional, o aprimoramento da governança da instituição e do custo-benefício da gestão financeira dos fundos investidos no sistema informatizado de informação, dados e comunicação do Poder Judiciário, colaborando com a rede de dados, com o suporte técnico, a manutenção do círculo de informações e comunicações entre setores e poderes e com o alinhamento e a integração de relacionamento interno e externo de processamento técnico e judicial entre os agentes estatais, a sociedade e o próprio Estado (CHACUR, 2020).

O estabelecimento dessa gestão compartilhada interfederativa de sistema digital de banco de dados de conflitos, tratada por especialistas técnicos e jurídicos, regularará automaticamente o conhecimento pelo setor competente da gestão judiciária e favorecerá a eficiência e a transparência dos resultados dos processos dos órgãos judiciais nacionais.

Cumprido o destaque da sugestão de criação de órgãos especializados de controle interno de ações que envolvem assuntos diversos e atualizados dentro de cada Tribunal e Superiores Tribunais interligados com o Conselho Nacional de Justiça, como

fundamental veículo de colaboração com o *compliance* do Poder Judiciário.

Sem dúvida, o controle interno e externo da eficiência e transparência da gestão de conteúdo e dados estatísticos tratados de forma quantitativa e qualitativa, desde o levantamento estatístico local até a gestão de dados totais, pelos Tribunais e Conselho Nacional de Justiça, resultará na eficiência e no cumprimento da responsabilidade estatal e social do Poder Judiciário.

Além dos estudos estatísticos realizados pelo Conselho Nacional de Justiça, são primordiais os testes de novas metodologias aplicadas de pesquisa empírica dentro dos tribunais que visem o aperfeiçoamento de conteúdo e dessa rede integrada e compartilhada de gestão de dados pelos Tribunais e Conselhos.

No que concerne ao emprego de novos métodos e modelos de gestão e soluções de conflitos judiciais dentro das varas das Comarcas e Circunscrições locais vale a ressalva dos reflexos do tratamento adequado de conteúdo, dessas novas categorias de natureza jurídica, dos ajustes em processamento e ritos e da adoção de atos judiciais de caráter vinculativo com as esferas administrativas e judiciais, contemplando uma

forma de via inversa da desjudicialização de resolução de conflitos pendentes ou suspensos nos órgãos do Poder Judiciário ou Ministério Público, o que também cumprirá com o ônus da eficiência, responsabilidade do resultado e transparência, tão almejada pelos órgãos públicos estaduais e federais.

A tríade da eficiência, transparência e responsabilidade é o ônus público de cumprimento racional de políticas e ações públicas institucionais de sistema de informação e comunicação dos órgãos judiciários e do próprio Conselho Nacional de Justiça.

Essa tendência de gestão interfederativa compartilhada em redes digitais de conteúdos (informação) e integradas (comunicação) de órgãos e instituições públicas trará a transparência dos resultados de eficiência do Poder Judiciário e Poder Executivo brasileiro.

Essa adoção de sugestões tem apoio de disposição de fundos de orçamento geral descrito com a reserva de repasses de percentuais de subvenção de investimentos em políticas públicas institucionais de controladoria interna e externa de atos e serviços judiciários e judiciais, pelos serventuários e gestores do Poder Judiciário.

Esse desafio de prática de gestão compartilhada e interfederativa de dados judiciários certamente trará uma avaliação de pesquisa de satisfação dos servidores públicos e usuários-cidadãos da prestação de serviços judiciais no Brasil.

## 9 Conclusão

Em pleno século XXI é imprescindível trabalhar com o conjunto da dogmática de novas bases metodológicas das ciências.

O resultado deste trabalho revela a necessidade de apuração de conteúdo e gestão de práticas forenses que ajustem as novas demandas às plataformas e aos sistemas de processamento de dados, informação e comunicação, entre órgãos judiciais e delegados.

É incontestável a necessidade de implementação de projetos pelos grupos de trabalhos de estudos e estatísticas da Escola do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, durante os próximos anos, com o fim de atingir as metas institucionais.

Em vista do resultado apresentado, os dados, a discussão e as inúmeras alterações legislativas, permanecem as práticas

de digitalização de autos do processo ou no máximo as autenticações digitais, ainda que via token de terceiros ou advogados e serventuários, sem a transposição do sistema eletrônico de documentos digitalizados para, enfim, haver um sistema eletrônico de documentos e processamento digital de autos do processo nos Tribunais de Justiça dos Estados da Federação.

Em virtude dos dados apresentados dos espelhos e extratos de movimentação judiciária revelam os óbices e revisões das metodologias de levantamentos estatísticos de dados dos cartórios judiciais e delegados distribuídos nas Comarcas e Circunscrições.

Cabe a revisitação das políticas institucionais e projetos desenvolvidos nos Tribunais e Ministério Público estadual e federal, com o fim de apresentar um programa geral de estudos estatísticos e treinamento de servidores de novos instrumentos de levantamentos de dados pelo Conselho Nacional de Justiça.

Cumprir ressaltar, a urgência da revisão dos convênios e contratos dos Tribunais estaduais e federais e do Ministério Público estadual e federal para verificar as cláusulas de oferta da cartela de serviços e a aplicabilidade de sistemas digitais no Poder Judiciário e Poder Executivo no país.

É suficiente o aporte de investimentos ao fomento de pesquisas científicas e novas técnicas e instrumentos aplicados aos estudos, bem como os possíveis testes de pesquisas como a apresentada neste artigo. Em conjunto, a continuidade de capacitação permanente dos servidores públicos de uso de ferramentas de sistemas digitais que contemple o eixo da inovação e tecnologia dessas novas plataformas de sistemas eletrônicos.

O Conselho Nacional de Justiça, como fiel guardião da missão de realizar a Justiça, fortalecendo o Estado Democrático e fomentando a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, em favor da efetiva prestação jurisdicional, tem o ônus de gerenciar a aplicação e os testes dessas novas metodologias e instrumentos, com a mensuração de dados de acesso à Justiça, equidade e paz social, para conferir os pilares do exercício do amplo exercício da cidadania e das garantias sustentáveis do Estado de Direito.

Levando-se em consideração esses pilares institucionais, é fundamental cumprir os objetivos da celeridade, acessibilidade, imparcialidade, probidade, efetividade e do

resultado da tutela jurisdicional, conferindo os atributos prévios de processamento dos autos para atingir a eficiência e transparência como uma condição de responsabilidade estatal e social.

É urgente a reformulação das políticas públicas institucionais de processamento e estatísticas apoiadas em ações de governança compartilhada do público com o privado, com o fim de avaliar a conformidade da gestão processual e prestar contas à sociedade civil.

O interesse público de gestão governamental eficiente dos serviços judiciais sobrelêva-se ao formalismo positivado, visto que as atividades jurisdicionais são subsidiadas por orçamento público e merecem o acompanhamento e a fiscalização interna e externa dos órgãos públicos como fundamento do cumprimento da tríade dos eixos da eficiência, transparência e responsabilidade,

A ciência interdisciplinar e multidisciplinar aplicada à gestão judicial é a razão da conformidade e do controle de atos de poder sob o rigor de técnica jurídica e legal, atribuindo a prevalência da responsabilidade ativa da governança compartilhada entre as instituições públicas judiciárias, trazendo credibilidade e resultados, no sistema judicial.

### Referências

- ALCÂNTARA JÚNIOR, José Oliveira. Georg Simmel e o conflito social. *In: Caderno Pós Ciências Sociais*. Volume 2, n.3, jan. jul. São Luís, 2005.
- BRASIL. **Lei n. 12.682, de 9 de junho de 2012**. Dispõe sobre a elaboração e arquivamento de documentos por meio eletromagnéticos.
- BRASIL. **Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Site do Palácio do Planalto. Brasília/DF: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm). Acesso em: 2017.
- BRASIL. **Lei n. 13.726, de 8 de outubro de 2018**. Dispõe sobre a Desburocratização confere o poder de autenticar a cópia de um documento deixa de ser apenas dos cartórios, pois transfere ao servidor público o direito de garantir que o documento recebido é fiel ao seu original.
- BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Dispõe sobre a Lei de Proteção de Dados (LGPD), com vigência a partir de agosto de 2020.
- BRASIL. **Lei n. 17.268, 14 de janeiro de 2018**. Dispõe sobre a obrigatoriedade para divulgar o direito da não obrigatoriedade de reconhecimento de firma e autenticação de cópias em cartório, para utilização em atos e procedimentos administrativos, conforme Lei Federal n. 13.726, de 8 outubro de 2018.
- BARROSO, Luís Roberto. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática**. In revista de direito do Estado, ano 4, nº 13:71-91 jan/mar 2009, p.75.
- CAPELLETTI, Mauro; BRIANT, Garth. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1988.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; \_\_\_\_\_. **Propostas de modelos de soluções de problemas fundiários a partir de dados dos órgãos públicos da cidade de São Carlos - SP**. Tese de Doutorado defendida no Programa em Ciências Ambientais na Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, em 9 de junho de 2020.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz. **Os paradigmas do sistema INTRAGOV e a ampliação da efetividade da tutela jurisdicional do Anexo II do Juizado Especial Civil**. Encontro Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão. Outubro de 2012.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, C. M. Modelo Descentralizado de Mediação para Resolução de Conflitos de Reforma fundiária urbana. XXVI Encontro Nacional de Pesquisa de Pós-Graduação – CONPEDI. **Revista de Formas Consensuais de Resolução de Conflitos**: Brasília, 2017.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, C. M. **Ocupação de espaços urbanos: a Ciência e a filosofia em tempos de Democracia**. Simpósio Internacional sobre Direito Atual. Universidade Lusófona do Porto. Porto, 2018.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, Celso Melo CACEFFO, A. **A. Juizado Especial Civil: acesso gratuito versus poder econômico da parte. Processo Civil nas Tradições brasileira e ibero-americana**. Editora Conceito, São Paulo, 2014.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA, Celso Maran de. **Novo Código de Processo Civil versus a Judicialização para a Implementação das Políticas Públicas do Meio Ambiente**. In: I CONGRESSO NOVOS DIREITOS. São Carlos. Anais. São Carlos, 2015.
- CHACUR, Rachel Lopes Queiroz; OLIVEIRA,

C. M. O. **Modelo descentralizado de Mediação para resolução de conflitos de reforma fundiária urbana.** Revista de Formas consensuais de resolução de conflitos. e-ISBN:2525-9679, vol. 3, n. 1, p. 36 a 60, Jan. Jun., 2017.

CHACUR, Rachel Lopes Queiroz. **Modelos de Soluções de Problemas fundiários urbanos.** Editora CRV: Curitiba, 2021.

CHOMSKY, Noam. **O lucro ou as Pessoas? Neoliberalismo e Ordem Global.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HÄBERLE, Perter. **Der Kooperative Verfassungsstaat, na tradução para português, publicada no Brasil, Estado Constitucional Cooperativo,** por Marcos Augusto Maliska e Elisete Antoniuk. Rio de Janeiro, 2007, p. 4 e 10 e segs.

HIRSCHL, Ran. **Towards, juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism.** Harvard University press, 2004, p.78.

KMIEK, Keenan D. **The origin and current meanings of judicial review.** Califórnia Law Review, oct, 2004.

MARCACINI, Augusto Tavares Rosa. **Estudo sobre a efetividade do processo civil.** São Paulo: USP – Tese de Doutorado, 1999.

MARCONI; LAKATOS, 2002;

MARCONDES, 2004;

MARSHALL, William P. **Conservatives and Seven sins of judicial activism.** University of Colorado. Law Review. V. 73, set. 2002, p.37.

MORIN, E. **Ciência com consciência.** Rio de Janeiro: Bertrand, 2012.

MOREIRA, EGON BOCKMANN. **Direito administrativo e a Batalha dos Métodos: A aplicação dos princípios não pode ser baseada em abstrações irreais.** JOTA. Acesso em: 4 fev. 2020.

MORAIS, José Luiz Bolzan. (PDF) **Estado e constituição em tempos de abertura: uma crise conceitual e a transição paradigmática num ambiente intercultural.** Available from: [https://www.researchgate.net/publication/274024473\\_Estado\\_e\\_constituicao\\_em\\_tempos\\_de\\_abertura\\_a\\_crise\\_con-](https://www.researchgate.net/publication/274024473_Estado_e_constituicao_em_tempos_de_abertura_a_crise_conceitual_e_a_transicao_paradigmatica_num_ambiente_intercultural)

[ceitual\\_e\\_a\\_transicao\\_paradigmatica\\_num\\_ambiente\\_intercultural](https://www.researchgate.net/publication/274024473_Estado_e_constituicao_em_tempos_de_abertura_a_crise_conceitual_e_a_transicao_paradigmatica_num_ambiente_intercultural) [accessed Mar 16 2020].

ROSENTAL; FRÉMONTIER-MURPHY, 2001;

SADEK, Maria Tereza. **Reforma da Justiça – Judiciário: mudanças e reformas.** São Paulo: Estudos Avançados, vol. 18, nº 51, 2015.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular; Estudos sobre a Constituição.** 1ªed., São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 150.

SILVEIRA, A. (Org.). **Roteiro básico para apresentação e editoração de teses, dissertações e monografias.** 2. ed. Blumenau: Edifurb, 2004.

STIGLITZ, Joseph E. **A globalização e seus malefícios: A promessa não-cumprida de benefícios globais.** São Paulo: Futura, 2002.

WATANABE, Kazuo. **Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses.** Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-de-a-a-z/acesso-a-justica/conciliacao>. Acesso em: 20 ago. 2020.

YARSHEL, 2006. **Direito Intertemporal.** Coleção Grandes Temas do Novo CPC. Edição Português | por Fredie Didier Júnior, Flávio Luiz Yarshell, e outros. - Vol.7, 1 jan. 2016.

#### Bases de dados

International Information Programs: <http://usinfo.state.gov>

Conselho Nacional de Justiça: [www.cnj.jus.gov](http://www.cnj.jus.gov)

Internet [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br) e [www.tjsp.gov.br](http://www.tjsp.gov.br)

Sistema Intragov: [www.intragov.sp.gov.br](http://www.intragov.sp.gov.br)

Informações sobre o Sistema Intragov: <http://www.intragov.sp.gov.br/menuprinc/conceitos.html>

#### Rachel Lopes Queiroz Chacur

Doutora em Ciências Ambientais – Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, Mestre em Direito Processual Civil – Unoeste. Investigadora Universidade de Coimbra (2018). Pesquisadora do Laboratório de Simulações - ENA. Advogada.

## Parentalidade na mesa: a mediação em contexto de disputa de guarda

*Raquel Cavalcante dos Santos*

*Teresa Cristina Ferreira de Oliveira*

**Resumo:** A presente pesquisa aborda a mediação e seus recursos no contexto de disputa de guarda, tendo como objetivo geral identificar como suas técnicas podem auxiliar na resolução de conflitos dessa ordem. Foram objetivos específicos: analisar os aspectos emocionais que envolvem a dinâmica familiar em situação de conflito; apontar as técnicas que compõem um processo de mediação; refletir acerca dos benefícios da mediação nas relações familiares que estejam enfrentando uma disputa de guarda. É uma pesquisa de cunho qualitativo, exploratório e bibliográfico. A partir da análise dos materiais utilizados, foi possível concluir que as técnicas de mediação podem ser transformadoras no processo de ressignificação das relações familiares, tornando seus vínculos afetivos mais sólidos e a comunicação entre seus membros mais fortalecida.

**Palavras-chave:** Mediação; Relações familiares. Conflito.

**Abstract:** This research addresses mediation and its resources in the context of custody disputes, with the general objective of identifying how their techniques can help in resolving conflicts of this order. The specific objectives were: to analyze the emotional aspects that involve family dynamics in situations of conflict; point out the techniques that make up a mediation process; reflect on the benefits of mediation in family relationships that are facing a custody dispute. It is a qualitative, exploratory and bibliographic research. From the analysis of the materials used, it was possible to conclude that the mediation techniques can be transforming in the process of reframing family relationships, making their affective bonds more solid and the communication between their members more strengthened.

**Keywords:** Mediation; Family relationships. Conflict.

### 1 Introdução

A reestruturação familiar após um contexto de separação/divórcio demanda um nível de energia emocional que muitas vezes resulta em conflitos que interferem na dinâmica relacional entre os pais e seus filhos, caso os tenham. Os recursos comumente utilizados na comunicação entre os membros ali envolvidos nem sempre são saudáveis o bastante para evitarem o fortalecimento desses conflitos, resultando em uma desgastante disputa de guarda.

A convivência com ambas as figuras parentais primárias permite que a criança tenha um desenvolvimento emocionalmente completo, além de ser um direito previsto constitucionalmente. Entretanto, nem sempre existe essa conscientização plena e outras questões de ordem pessoal acabam tomando o lugar de prioridade. Partindo-se dessas premissas, questionamos: como a mediação pode auxiliar no processo de reestruturação familiar em contexto de disputa de guarda?

Com a existência dos equivalentes jurisdicionais, o Poder Judiciário encontra novas possibilidades para a resolução de demandas que o têm sobrecarregado, tais como a autotutela, a autocomposição e o julgamento de conflito por tribunais administrativos (solução estatal não jurisdicional). Destaca-se aqui a autocomposição,

que é caracterizada pela negociação entre os envolvidos a fim de se alcançar um acordo satisfatório a ambos, com o suporte ou não de uma terceira parte auxiliadora (DIER, 2015).

A mediação chega como instrumento que objetiva o empoderamento das partes e estimula o fortalecimento do diálogo, conduzindo à construção de novos níveis de relação por meio do poder transformador que todo processo possui. A relevância e respectiva justificativa para a realização da presente pesquisa evidencia-se ao se observar os danos psíquicos e relacionais decorrentes de uma relação familiar que está passando por um contexto de reorganização pós-divórcio e disputa de guarda.

É uma pesquisa construída a partir de revisão bibliográfica, de abordagem qualitativa, tendo-se utilizado livros, artigos, dissertações, teses e periódicos científicos publicados em bancos de dados entre 2015 e 2019, com exceção de referências conceituais e históricas.

A presente pesquisa tem como objetivo geral identificar como as técnicas de mediação podem auxiliar na resolução de conflitos dessa ordem, e foram delineados como objetivos específicos: analisar os aspectos emocionais que envolvem a dinâmica familiar em situação de conflito; apontar as técnicas que compõem um processo de



mediação; e refletir acerca dos benefícios da mediação nas relações familiares que estejam enfrentando uma disputa de guarda.

## 2 Breve histórico da evolução da família

Desde tempos remotos, o ser humano necessita de núcleos grupais para sobreviver, de modo que seria inviável, psicologicamente falando, viver de forma isolada. Assim, esse agrupamento de pessoas que compartilhava experiências entre si cotidianamente passou a ser denominado de família. A ideia de família tem origem muito anterior à criação dos códigos, Direito e até mesmo do poder do Estado e da Igreja, não sendo associada a vínculos afetivos, inicialmente. A partir da elaboração do Código de Hamurabi, a família passou a tomar forma específica e pré-determinada, devendo ser patriarcal e monogâmica, sendo legitimada somente após contrato (ARAÚJO *et al.*, 2016).

Ao longo dos anos, as maneiras de se pensar família têm se diversificado e ampliado suas perspectivas de estruturação relacional se ampliado. Tantas mudanças trouxeram, também, novas formas de conflito que demandam muito mais que meros arranjos de organização. Demandam um nível de compreensão mais flexível, escuta ativa constante e elaboração de novas possibilidades de resolução dos conflitos ali existentes.

Após a Revolução Francesa, intensificou-se a busca pela igualdade entre homens e mulheres, no entanto, o código de Napoleão legitimou, mais uma vez, a supremacia do patriarcado e respectiva submissão das mulheres aos seus maridos. No que se refere ao Brasil, a partir do século XIX começaram a surgir conceitos de família no direito nacional, mantendo-se a concepção de que a mulher deveria ater-se às atividades domésticas e à dedicação ao marido (ARAÚJO *et al.*, 2016).

Com o desenvolvimento do poder da Igreja perante a sociedade, a importância do casamento religioso obteve destaque nas famílias para que houvesse seu respectivo reconhecimento, validação dos filhos e quaisquer outros ajustes que fossem necessários. A existência de filhos era imprescindível, uma vez que sua função principal era levar à geração futura os valores e a religião dos seus antecessores (MALUF & MALUF, 2018).

No decorrer das décadas e com o advento da revolução industrial, esse panora-

ma começou a modificar-se juntamente às demandas sociais emergentes, como aponta Teruya (2016, p. 1).

A História da Família, que no início da década de setenta se apresentava com contornos mal definidos e frequentemente confundida com o que se poderia ser considerado alguma de suas partes, chegou aos anos noventa renovada, movimentando-se de uma visão limitada da família, como uma unidade estática no tempo, para ser examinada como um processo ao longo da vida inteira de seus membros. Passou do estudo das discretas estruturas domésticas para a investigação das relações da família nuclear com o grupo de parentesco mais vasto e do estudo da família como uma unidade doméstica distinta para um exame da interação familiar com os mundos da religião, trabalho, educação, instituições correccionais e sociais e com os processos tais como de migração, industrialização e urbanização.

Assim sendo, o modelo nuclear que estava sendo sustentado e percebido como ideal de família começou a entrar em crise, visto que tal estrutura não correspondia mais à realidade social em mutação. As novas demandas do sistema social exigiam uma repaginada em todas as esferas, que seguisse inflexível, ficaria para trás.

Como as definições de parentesco auxiliavam os indivíduos a se reconhecerem no mundo, o modelo exclusivamente patriarcal havia ganhado força, enquanto o Estado não estava, de fato, presente. Tal panorama começou a modificar-se a partir do seu fortalecimento e execução dos seus devidos papéis. Surgiu, então, a necessidade de ampliação das maneiras de se olhar a família, que estaria, então, passando por transições significativas e recorrentes, conforme exigia o novo ritmo da estrutura social em voga. No Brasil, as mudanças no contexto familiar começaram a apontar depois de se perceber que, ao seguir rigidamente o modelo patriarcal, outras formas de organização das famílias eram desconsideradas, o que anularia outros arranjos ali formados que caracterizavam as maneiras de sobrevivência encontradas pela população em constante crescimento (TERUYA, 2016).

Pensar família no Brasil remete a dois momentos da história: o período de pós-colonização, que enxergava a família a partir da sua relação com o Estado, tendo como foco de análise a sua estruturação como nação. O núcleo familiar seria, então, um elemento básico da construção da identidade na-

cional. Como as classes dominantes tinham maior relevância para o comércio, eram os modelos de referência para as investigações sobre qual estrutura familiar representava o país (MUAZE, 2016).

Em uma perspectiva atual, definir família deve ir para além da sua estrutura em si, permeando também, aspectos afetivos que ligam os indivíduos envolvidos. Conforme aponta Araújo (*et al.* 2016, p. 186),

entidade familiar deve ser compreendida como uma unidade envolvida por laços de afetividade, pois a família contemporânea é um grupo que busca concretizações pessoais e afetivas, e o indivíduo contemporâneo prioriza seu bem-estar e suas relações afetivas, cabendo ao Estado e também ao Direito ajustar-se a essa nova tendência.

A Carta Magna de 1988 considerou oficialmente novas formas de união, não exigindo como requisito o casamento propriamente dito e a Constituição Federal Brasileira, do mesmo ano, em seu art. 226, parágrafo 3º, afirma que “para efeito da proteção do Estado, é reconhecida a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar, devendo a Lei facilitar sua conversão em casamento”.

É a partir dos primeiros sinais do fortalecimento capitalista/industrial, que a afetividade ganha espaço, tornando-se uma espécie de alicerce para o núcleo familiar e se admitindo novas possibilidades de se relacionar. (SANTOS, 2018).

Portanto, a própria transformação dos modelos de família está intrinsecamente ligada às transições sociais que a sociedade enfrenta. Ignorar essas transições e continuar seguindo e exigindo um modelo obsoleto de relacionamentos familiares tende a gerar uma série de crises conflitivas entre ambos — família e sociedade — inviabilizando o fortalecimento e a evolução destas.

Com o passar dos anos e das mudanças em âmbito econômico-social, a ideia de transitividade foi ganhando força, de modo que os relacionamentos não foram imunes. Considerando-se que nada mais tem sido feito para durar e que a fluidez tão presente na contemporaneidade exige que tudo chegue e parta com rapidez instantânea, conforme Bauman (2004), as mais diversificadas formas de experimentar relações têm se evidenciado.

E assim é numa cultura consumista como a nossa, que favorece o produto pronto para uso imediato, o prazer passageiro, a satisfação instantânea, resultados que não exijam esforços prolongados, receitas testadas, garantias de seguro total e devolução do dinheiro, A promessa de aprender a arte de amar é a oferta (falsa, enganosa, mas que se deseja ardentemente que seja verdadeira) de construir a “experiência amorosa” à semelhança de outras mercadorias, que fascinam e seduzem exibindo todas essas características e prometem desejo sem ansiedade, esforço sem suor e resultados sem esforço (BAUMAN, 2004, p. 11).

Seguindo essa linha de pensamento, a estrutura do conflito também apresenta uma composição fluida e superficial em sua causalidade, em que os cônjuges vivem em extremos, direcionando grandes esforços para evitar quaisquer tipos de conflitos (esforço que, por si só, é gerador de mais conflito de ordem interna, mas que repercute negativamente na relação), ou, ainda, explodindo em sua intolerância para os conflitos mais simples do cotidiano. De todo modo, em ambos os casos não há busca genuína alguma para, de fato, resolvê-los.

A busca pela individualidade e autoconhecimento também foram ideias fortalecidas com os novos contextos sociais, comunicando que “os casamentos e descasamentos, as novas modalidades de uniões conjugais refletem a busca da subjetividade atual” (SANTOS, 2018, p. 24). Ainda no século XX a chamada família moderna ganha um posicionamento no qual o seu núcleo é mais igualitário e inclui uma realidade sentimental em meio a moral e social. Mantém-se o papel da mulher como “rainha do lar”, no entanto a esfera laboral já demonstra suas novas demandas que, em breve levariam o patriarcado à decadência (TEIXEIRA, 2016).

A família, da forma como vem se modificando e estruturando nos últimos tempos, impossibilita identificá-la como um modelo único e ideal. Pelo contrário, se manifesta como um conjunto de trajetórias individuais que se expressam em arranjos diversificados e em espaços e organizações domiciliares e peculiares (OLIVEIRA, 2009, p. 67).

Com o advento da possibilidade do divórcio, passou-se a ser cada vez mais frequente modelos de famílias reconstituídas, que abarcava diversas estruturas e configurações. Os papéis sociais dos homens e das mulheres foram ressignificados e a busca por relacionamentos satisfatórios a ambos

cresceu progressivamente (TEIXEIRA, 2016).

A partir do surgimento de novas perspectivas de famílias, concomitantemente novas interfaces de conflitos têm gerado inquietações diferenciadas, demandando a construção de possibilidades de resolução desses conflitos que viabilizem às partes uma posição de proatividade e protagonismo nas próprias histórias de vida.

## 2.1 Conflitos conjugais

Os conflitos na esfera conjugal também passaram por mudanças ao longo dos tempos e a análise destes precisa ser multifatorial, ou seja, seu estudo deve incluir a frequência com que tais conflitos ocorrem, sua intensidade, a existência ou não de padrões, entre outros fatores. Cada relacionamento possui sua dinâmica comunicacional, que, por sua vez, interfere na maneira que as partes lidam com os desafios cotidianos e, consequentemente, resolvem possíveis conflitos.

A conceitualização de conflito conjugal é bastante complexa, pois pode referir-se desde discussões que podem ser resolvidas facilmente, até situações mais graves como agressões, ameaças, entre outros. Partindo-se dessa premissa, Bolze (2016, p. 37) pensa conflito conjugal como “quaisquer disputas, discordâncias ou expressões de emoções contrárias aos assuntos cotidianos entre os membros do casal”.

O que definirá a densidade de um conflito serão os níveis de desacordo entre ambos, as tentativas de reparação e validação ou invalidação das colocações do cônjuge bem como a abertura que se tem para elaborar acordos. A consideração de fatores socioculturais também é relevante, visto que a percepção das atribuições de papéis na conjugalidade também influencia na gestão de conflitos (COSTA, CENCI & MOSMANN, 2016).

Cada conflito instalado apresenta em seu conteúdo aspectos de âmbito objetivo — o acontecimento em si — e emocional — que é o fator determinante para sua resolução ou não. A criação de estratégias que podem ser eficazes ou não para que tal resolução seja alcançada com eficiência.

Como apontam Ferreira e Timbane (2019), o desenvolvimento da globalização e o aumento do uso das mídias audiovisuais e tecnológicas estimulam o compartilhamento de conteúdo vivenciado em outras cul-

turas, de maneira instantânea e multifacetada, de modo que acaba por influenciar na dinâmica familiar, inclusive, na transmissão de valores aos seus filhos, caso os tenham.

Esses conflitos podem ter causalidades diversas: questões financeiras, tempo que investem em programações de lazer pessoal, filhos, responsabilidades domésticas, etc. O adiamento na busca pela resolução de cada conflito culmina em um acúmulo de pendências afetivas que, ao longo do tempo, fragiliza a relação, podendo vir a se romper.

Numa visão psicanalista, Thorstensen (2017) comenta sobre a frequente relação de amor e ódio simultâneos que se fazem presentes em conflitos conjugais, utilizando o exemplo das queixas de falta de atenção suficiente, comportamento comum de crianças em relação aos seus cuidadores primários. Percebe-se, então, um padrão que aponta as “necessidades” afetivas como resquícios das frustrações obtidas na primeira infância, sendo tais necessidades semelhantes em ambos os momentos da vida do indivíduo no que se refere à sua expressividade.

Essa ambivalência emocional percebida nas relações também comunica o medo do desamparo e da perda do objeto amado, gerando ansiedades e conflitos aparentemente sem motivo.

o sentimento de desamparo que nasce junto com o humano e que se manifesta desde as primeiras ansiedades de separação da mãe comparecerá, de forma mais ou menos velada, nas relações amorosas da vida adulta, o que não é de surpreender, dado que esta é uma substituição daquela. O medo da perda do objeto amoroso é parte constituinte do vínculo que se constroi (THORSTENSEN, 2017, p.106).

Partindo-se desse pressuposto, vale ressaltar que os conflitos conjugais não são isolados em seu conteúdo e em suas consequências, mas possuem história pregressa e culmina em cicatrizes futuras, a partir do impacto exposto aos filhos e demais membros do núcleo familiar. Assim, podemos entender que os conflitos, principalmente os não resolvidos, influenciam negativamente na dinâmica relacional da família, que, por vezes, encontra como solução final sua reestruturação, o que nem sempre acontece de forma pacífica.

### 3 Relações familiares diante do conflito

É inevitável que haja conflitos em um núcleo familiar, pois, como em qualquer outro grupo de pessoas, sempre existirão personalidades distintas com opiniões próprias e divergentes das de outros membros. O padrão comunicacional existente nas dinâmicas familiares é um fator determinante para que um conflito se perpetue ou seja resolvido com brevidade.

Padrões de comunicação que são inflexíveis a negociações ou que utilizam o silêncio como recurso para “esquecer” o conflito tendem a ter maior dificuldade em encontrar um denominador comum para resolvê-lo. Ao envolver outros membros da família em discussões, como filhos, novos tipos de conflitos são iniciados. Podem-se usar como exemplo brigas que são presenciadas por filhos, que acabam por gerar uma situação de disputa de razão em que se tenta a todo custo provar quem está certo ou errado. Em momentos de tensões assim, a criança constrói uma imagem confusa sobre seus pais que destoa do conceito inicial de bondade destes (FERREIRA; TIMBANE, 2019).

O fato de problemas conjugais culminarem em prejuízos no desenvolvimento dos filhos já é um conhecimento compartilhado socialmente, além de ser um fenômeno estudado em diversas culturas. Em meados dos anos de 1990, Erel e Burman (1995 *apud* GOULART, *et al.*, 2015) conduziram uma pesquisa na qual se tinha como alvo a existência de ligação entre a qualidade conjugal e o comportamento parental. Tal pesquisa apontou que a afetividade conjugal reverbera, de fato, no relacionamento dos pais para com seus filhos, sendo que tal ligação foi denominada *spillover*.

Muitos dos conflitos gerados dentro do núcleo familiar podem afetar as crianças de maneira negativa não apenas dentro de casa, mas também na escola e na comunidade em que vive (CHRISO, 2016). Assim, a maneira como os filhos percebem que seus pais lidam com os conflitos cotidianos influencia diretamente no seu senso de segurança emocional, como apontam Goulart (*et al.* 2015, p. 150) “Os conflitos que se expressam de uma forma construtiva promovem o senso de segurança emocional dos filhos, enquanto as formas negativas de manifestação do conflito aumentam a insegurança emocional”.

Uma infinidade de fatores sociais

podem afetar negativamente um relacionamento, contribuindo para que conflitos se instalem de maneira mais frequente e densa. A busca pelo equilíbrio entre a individualidade e a rotina da vida conjugal é um exemplo de tema conflituoso recorrente e que nem sempre os envolvidos conseguem encontrar um ponto de consenso minimamente satisfatório a ambos.

Como reflete Teixeira (2016), o ideal contemporâneo de individualidade na vida conjugal, cuja perspectiva prega que não é necessária a existência de outra pessoa para que sejamos completamente felizes, é somada à ideia de que sempre será possível encontrar alguém melhor, uma vez que o leque de possibilidades é imenso e que estamos inseridos em um contexto de consumo instantâneo e sem freio em busca do novo.

A partir do momento que as expectativas dos cônjuges não são satisfeitas eles podem assumir uma crise conflituosa na união, que, dependendo da maneira pela qual os mesmos vão enfrentar esse desafio, podem não suportar tais questões. Consideramos que na atualidade é preciso que o casal venha a conciliar o novo modo de ser família, com a vida familiar e a realização pessoal. Isso pode não ser tarefa simples, pois é constituída por contradições e regida pela característica do neoliberalismo: o individualismo (OLIVEIRA, 2009, p. 45).

Esse confronto de ideais leva, inclusive, a conflitos intrapessoais, que também influenciam na conjugalidade. A diversidade de objetivos, valores e metas pode servir como um ponto positivo no relacionamento, estimulando o crescimento de ambos e seu sistema familiar de modo geral, ou ainda, pode servir para enfraquecer os vínculos ali existentes por interpretarem as diferenças como obstáculos para uma boa convivência.

### 4 Conceito de parentalidade e multiparentalidade

Em um contexto histórico, a comunidade científica conceitua parentalidade como sendo “o estudo dos processos e atividades parentais” (BARROSO; MACHADO, 2010, p. 211), uma vez que espera-se que os genitores zelem pelo desenvolvimento biopsicossocial dos seus filhos, auxiliando-os a tornarem-se adultos fortalecidos em suas potencialidades.

A afetividade e sua concretização por meio da externalização de atos é um dos quesitos que se fortaleceu ao longo dos

anos quando o assunto é parentalidade, inclusive no campo do Direito, que considera a proteção e os cuidados diversos direcionados à criança como parte do princípio da dignidade da pessoa humana. A noção de parentalidade advinda da perspectiva da Psicologia passou a fazer parte da comunidade jurídica no que concerne ao exame de parentesco e filiação, referindo-se aos direitos e obrigações entre estes (VARGAS, 2015).

Com as constantes mudanças no cenário sociocultural o modelo único de parentalidade deixou de ser exclusivo nas relações familiares, dando espaço a novas possibilidades, como a multiparentalidade, que pode ser exemplificada pela existência de três pessoas citadas no campo “filiação” na certidão de nascimento de uma criança, ou, ainda, o que se chama de “família reconstituída”, na qual membros de famílias distintas se juntam para formar um novo núcleo familiar.

Tradicionalmente, a parentalidade era reconhecida somente com a formação de membros familiares unidos pelo matrimônio e que tivessem gerado filhos a partir deste, de modo que os direitos concedidos a esses não poderiam valer para demais filhos gerados em outros relacionamentos, sendo considerados ilegítimos (RIBEIRO & COSTA, 2018). No entanto, com a chegada da nova Carta Constitucional, foram consideradas as conquistas das mulheres até então e as mudanças no panorama econômico, que, por sua vez, interferiram nas dinâmicas de estruturação familiar, o que conseqüentemente ampliou o conceito de família.

a grande transformação na família brasileira deu-se no sentido de transformar as entidades familiares, as quais abandonam sua principal característica de serem apenas um núcleo econômico, com a finalidade precípua de proteger, transmitir e repartir patrimônio. A família passa a existir enquanto lugar para a livre manifestação de afeto, como forma de valorizar o indivíduo, núcleo central de proteção (RIBEIRO & COSTA, 2018, p. 12).

Desse modo, os padrões rígidos que consideravam como família apenas aquela que fosse constituída por meio da parentalidade biológica e que visava a união de economias foram dando espaço à multiparentalidade, que prioriza a afetividade e o indivíduo de modo integral, passando-se a considerar válidas também as famílias que tivessem formatos divergentes dos tradicionais, dando ênfase ao desempenho dos

papéis parentais em si, em detrimento da ligação por consanguinidade apenas, como lembra Vargas (2015, p. 173):

Foi nessa perspectiva de ampliação do conceito de parentesco, para alcançar pessoas que exercem papéis parentais (ainda que não ligadas por vínculos consanguíneos), que a noção de parentalidade foi concebida pelo Direito no contexto de filiação socioafetiva. Essa possibilidade integrou-se à concepção jurídica, no contexto da proteção à criança, por meio do Decreto n. 99.710/90, que promulgou a Convenção dos Direitos da Criança elaborada em 20 de novembro de 1989, pela Assembleia Geral da Nações Unidas - ONU, como Carta Magna para as crianças de todo o mundo.

Assim, com tal inclusão pelo campo do Direito, as mais variadas configurações de família puderam desempenhar suas funções com o devido reconhecimento jurídico sem se prenderem a uma estrutura única e linear que as excluísse. Famílias monoparentais, homoafetivas, com pais adotivos, padrastos e madrastas passaram a ser incluídas com os mesmos direitos parentais tradicionais, antes delegados somente ao modelo patriarcal.

Com relação ao contexto no qual a família está passando por um processo de disputa de guarda, vale incentivar a reflexão acerca da possibilidade de serem construídas novas formas de se relacionar e seus benefícios posteriores para aquele núcleo familiar como um todo. Querer restringir os papéis e as funções parentais a estruturas rígidas, por lei, pode ser algo que dificulte a própria dinâmica relacional da família neoconfigurada, uma vez que existem variações em tais papéis e funções que não são passíveis de previsão e controle ao longo do tempo (VARGAS, 2015).

O despertar para novos níveis de percepção e consciência acerca do momento de remanejamento das funções parentais é assumir que, embora o relacionamento conjugal tenha terminado, outras formas de se relacionar são possíveis e podem ser tão ou mais satisfatórias do que a forma anteriormente vivida, desde que ambos consigam desenvolver a flexibilidade necessária para tal. A mediação pode servir como um instrumento eficiente para o desenvolvimento de uma comunicação voltada à busca de soluções para os conflitos vivenciados nesse núcleo, como pode-se ver nas seções seguintes.

## 5 A mediação como instrumento de resolução de conflitos familiares

A mediação como instrumento em fase de desenvolvimento, focando-se aqui na esfera familiar, tem encontrado como desafio principal a junção das vontades dos cônjuges em situação de separação/divórcio e o conceito jurídico de superior interesse da criança para a formulação de um acordo satisfatório.

Em um nível global, reconhece-se que, apesar dos resultados positivos notórios, a mediação familiar necessita de maior fortalecimento científico a fim de se aprofundar e se firmar nos aspectos teóricos e práticos, como apontam Ribeiro, Matos & Pinto (2014), uma vez que suas fontes-base se originam da Psicologia, do Direito e do Serviço Social.

De facto, perante o aumento de divórcios e a consequente complexidade das tensões familiares, começou a constatar-se a necessidade de aliar saberes como forma de atender e de abordar as questões familiares de uma maneira mais eficaz. Então, alguns profissionais que desenvolviam a sua atividade na área da família começaram, nos Estados Unidos da América, a desenvolver projetos de Mediação Familiar, procurando articular contributos nomeadamente dos campos do Direito e da Psicologia (RIBEIRO, MATOS & PINTO, p. 34).

Vale refletir que, conforme a mediação na esfera familiar se desenvolve, mesmo tendo como alicerce o cruzamento de conhecimentos distintos, tende-se a ganhar mais espaço como campo autônomo, pois suas contribuições práticas têm construído uma nova modalidade de conhecimentos novos no que se refere à gestão de conflitos.

O art. 165 do CPC, em seu parágrafo 3º, prevê que o mediador deverá atuar preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliando-as a entenderem os interesses ali envolvidos por meio do restabelecimento da comunicação e encontrem soluções consensuais benéficas a ambos.

Ressalta-se que, em caso de disputa de guarda, mesmo havendo acordo firmado entre os membros parentais, existe a necessidade de colocações do Ministério Público, uma vez que há o envolvimento de uma criança ou adolescente nesse contexto, devendo, prioritariamente, ser assegurados os seus direitos (CHRISO, 2016).

Assim sendo, ao unir os aspectos legais necessários ao resultado alcançado

pela mediação, tem-se um nível de satisfação mais completo pelas partes envolvidas, um processo mais célere e relações familiares mais consistentes, mesmo em fase de mudanças tão significativas, que demandam escuta e diálogo flexíveis.

### 5.1 Breve histórico sobre a mediação

Desde tempos remotos, os mais variados povos buscam formas alternativas de mediação para dirimir conflitos civis, políticos, familiares e de outras ordens, visto que estes fazem parte das relações interpessoais humanas. A negociação autocompositiva foi ganhando espaço ao priorizar-se o exercício do respeito mútuo pela diversidade de opiniões, em detrimento de guerras e disputas que resultavam em mortes e prejuízos de alta escala para essas populações.

milenarmente, outras culturas, como a judaica, a japonesa, a cristã, a islâmica a hindu e a budista também propagaram a mediação como a forma mais adequada para a solução de controvérsias. Vários grupos étnicos e minorias religiosas, no decorrer da história se utilizaram de meios alternativos para resolver os conflitos de interesses entre seus membros, com o intuito de preservar seus princípios e se opor aos valores impostos pela maioria governante (RUIZ & NUNES, 2014, p. 71).

As práticas mediativas extrajudiciais passaram a se desenvolver de forma mais significativa a partir da década de 1970, nos Estados Unidos ao perceber-se o aumento no número de litígios familiares que o sistema judiciário não estava “dando conta”, além da insatisfação por parte da população e até de advogados (RIBEIRO, MATOS & PINTO, 2014).

Também, nesse momento histórico, já havia mecanismos de resolução de controvérsias nas esferas trabalhista e comunitária e seus resultados bem-sucedidos impulsionava cada vez mais sua prática, tanto pela redução de custos para os envolvidos quanto pela reparação das relações sociais (BRASIL, 2016).

Estava se tornando cada vez mais frequente a manifestação de insatisfação das partes litigantes quanto às decisões tomadas jurisdicionalmente, insatisfação esta que estendia-se, também, para a questão da falta de celeridade e altos custos dos processos. Segundo Ruiz e Nunes (2014), inúmeros estudos apontam que o nível de satisfação das partes componentes do processo estava diretamente relacionado com a percepção

ção de que estes puderam se envolver nas escolhas dos procedimentos utilizados para se alcançar a solução do conflito em voga.

A Lei da Mediação, n. 13.140/15, surgiu para consolidar as técnicas de resolução de conflitos consensuais e é reconhecida com um marco no avanço desses métodos. O novo Código de Processo Civil, em 2015, tornou obrigatórias as audiências de conciliação e mediação, o que também tem incentivado a busca pela resolução de conflitos autocompositiva.

Vale frisar que a mediação, como elemento característico dos juizados de pequenas causas nos Estados Unidos, fortemente influenciou o legislador brasileiro a ponto de este incluir a conciliação em seu sistema dos juizados especiais. Todavia, a autocomposição prevista pelo legislador brasileiro na Lei n. 9.099/1995 se distinguiu significativamente daquela prevista no modelo norte-americano em razão de dar menor ênfase às técnicas e ao procedimento a ser seguido bem como ao treinamento (...) e, atualmente, ao maior componente transformador das mediações. Sobre esse componente, os professores Robert Baruch Bush e Joseph Folger sustentam que deve ser considerada como objetivo da autocomposição e, indiretamente, de um sistema processual, a capacitação (ou empoderamento) das partes (e educação sobre técnicas de negociação) para que essas possam, cada vez mais, por si mesmas compor seus futuros conflitos (BRASIL, 2016, p. 27).

Embora já fosse uma prática antiga nos meios forenses, a mediação de fato precisava de uma regulamentação específica que validasse sua aplicação e pudesse proporcionar maiores benefícios à sociedade, representando alternativas para os litígios existentes, sem, contudo, negar o Poder Judiciário (CABRAL, 2017).

Ao analisar o conflito bem como as concepções das partes sobre o ocorrido, o processo mediativo deverá buscar nas bases teóricas da psicologia, sociologia, antropologia, física quântica e demais conhecimentos afins o preparo necessário para que sua aplicação seja eficiente no alcance dos seus objetivos (BACELLAR, 2016).

O primeiro modelo de mediação era pautado na negociação cooperativa, na qual se buscava os interesses e as necessidades das partes que as colocavam em posições contrárias, dificultando a resolução do conflito. Posteriormente, surgiu o modelo Circular Narrativo, que colocava a comuni-

cação entre as partes como propulsora de mudanças e, conseqüentemente, alcançavam-se soluções para os conflitos em pauta. O modelo transformativo foi mais uma possibilidade de mediação, segundo o qual o conflito, na verdade, não se resolve, apenas se transforma por meio da mudança nas relações entre as partes (NETO, 2010).

Todos esses modelos foram sendo aperfeiçoados e representam a mediação tal como ela é hoje e tal como continua se aperfeiçoando em busca das melhores formas de empoderar a sociedade a fim de que consigam resolver seus impasses por meio da comunicação e da escuta genuína, ativa.

## 5.2 As técnicas e procedimentos da mediação

O processo de mediação, embora tenha como uma das suas características principais a busca pela resolução do conflito por meio de acordos construídos a partir da negociação entre as partes envolvidas, possui técnicas e procedimentos norteadores. O Manual de Mediação Judicial do Conselho Nacional de Justiça (2016, p. 20) descreve a mediação da seguinte maneira:

(...) uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação é um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa, para se chegar a uma composição. 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) parcial(is) facilitam) 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.

Conforme direciona a Lei de Mediação (2015), a prática da mediação deve ser regida por determinados princípios, sendo estes, respectivamente: I) imparcialidade do mediador; II) isonomia entre as partes; III) oralidade; IV) informalidade; V) autonomia da vontade das partes; VI) busca do consenso; VII) confidencialidade; VIII) boa-fé.

É fundamental que o mediador, ao ter seu primeiro contato com as partes em conflito, tenha a percepção de que ambas estão atravessando um momento de desequilíbrio emocional e aja de modo a auxiliá-las

a reagir ao conflito de uma maneira mais eficaz, voltando suas atenções à resolução deste. Se as partes mudarem suas formas de perceberem o conflito a partir da abordagem adequada por parte do mediador, todo o processo pode se tornar mais célere e construtivo (BACELLAR, 2016).

O Manual de Mediação (2016) supracitado, aborda, ainda, os seguintes procedimentos e técnicas que irão compor as suas sessões:

- O início da sessão – momento no qual o mediador apresenta-se às partes e pergunta como desejam ser chamadas, além de explicar o passo a passo da mediação, estabelecendo o tom comunicacional apropriado a ser utilizado por ambos;
- Reunião de informações – quando o mediador coloca em prática a escuta ativa das partes e, posteriormente, direciona-lhes questionamentos que o auxiliarão a identificar possíveis aspectos do conflito que não estejam sendo evidenciados, *a priori*;
- Identificação de questões, interesses e sentimentos – nesse momento, o mediador fará uma espécie de resumo acerca de tudo o que foi dito sobre o conflito, atentando-se para manter sempre uma linguagem positiva e neutra, de modo que as partes verifiquem se tudo o que foi explicitado, foi compreendido;
- Esclarecimento das controvérsias e dos interesses – por meio de técnicas específicas, o mediador elaborará perguntas às partes visando o esclarecimento das controvérsias existentes;
- Resolução de questões – após o devido alcance da compreensão do conflito, o mediador poderá conduzir as partes a construir e analisarem possíveis soluções;
- Registro das soluções encontradas – após as partes confirmarem a melhor solução alcançada e satisfatória a ambas, caso desejem, será redigido um acordo escrito que, em caso de impasse, haverá uma nova revisão dos seus interesses e questões.

Entre as técnicas podemos apontar ainda, conforme Spengler (2014), a paráfrase, que também compõe a etapa do resumo, facilitando o entendimento acerca do que foi dito pelas partes. Geralmente, o mediador inicia com frases como “Me ajude a

entender...” ou “Pelo que entendi...”. Assim, entre os benefícios alcançados está o reconhecimento, por parte do outro, de que naquele ambiente existe a busca para que suas falas sejam ouvidas e entendidas, de modo que, se houver erros de interpretação, o outro poderá corrigir.

A despolarização do conflito é outra técnica na qual o mediador conscientiza as partes, sempre que necessário, de que ambas têm interesse em alcançar a solução do conflito e a melhor forma de resolução pode vir delas mesmas, quebrando-se o paradigma de que é sempre necessário que um terceiro o faça; tem-se a técnica do afago, que é um recurso que pode ser utilizado tanto por meio de palavras quanto por linguagem corporal, uma vez que seu objetivo é estimular o avanço da formulação do acordo; e, ainda, a técnica da inversão de papéis, que busca incentivar as partes a analisarem a situação sob o ponto de vista um do outro (SPENGLER, 2014).

Ressalta-se que cada caso vai demandar um ritmo específico, com a utilização de técnicas específicas a serem desenvolvidas, visto que conflito algum segue uma rota linear com a construção de soluções a partir de um único ponto de vista compartilhado harmoniosamente.

## 6 Os benefícios da mediação no aumento da qualidade das relações intrafamiliares

Em uma abordagem histórica, à mulher sempre foi direcionada a função dos cuidados com a casa e os filhos, enquanto aos homens cabia a função de prover alimentos e demais bens materiais, mantendo um certo nível de afastamento das questões afetivas familiares, o que culminou, geração pós geração, no despreparo masculino para desempenhar funções de maternagem.

Com as mudanças no panorama familiar, o homem tem se tornado mais ativo em sua participação no desenvolvimento dos filhos e o advento da guarda compartilhada como ordenamento jurídico fortalece ainda mais essa participação (MELO & OLIVEIRA, 2017). No entanto, tais mudanças trouxeram um novo tipo de conflito intrafamiliar que desafiou os padrões de relacionamento até então comuns, de modo que o sistema judiciário precisou intervir cada vez mais nessas questões, resultando em um congestionamento denso e contínuo.

O crescimento da mediação familiar tem dado um suporte satisfatório para



a reestruturação da comunicação entre os membros da família por lhes propiciar a construção, por si só, das possíveis formas de acordo e resolverem conflitos diversos, empoderando-se. Os benefícios que a mediação pode trazer para esse campo estão diretamente alinhados com o objetivo principal da guarda compartilhada: cuidar dos vínculos afetivos familiares (CHRISO, 2016).

Desse modo, a manutenção desses vínculos por meio da comunicação estimulada na mediação pode ser capaz de transformar as formas de interação intrafamiliar e minimizar os conflitos não só referentes a questões de guarda, mas a outros que, porventura, venham surgir.

Outro benefício de extrema relevância proporcionado pela prática da mediação nas relações familiares diz respeito ao fato de que o desenvolvimento de crianças que crescem em meio a um ambiente familiar no qual o diálogo e a afetividade são presentes é muito mais saudável, o que irá repercutir em seus futuros relacionamentos e escolhas, como lembra Chriso (2016).

Sem dúvidas, o sistema “ganha-ganha” da mediação é mais um ponto positivo que possui, conforme Melo e Oliveira (2017, p. 381):

Interessa à mediação que não exista um vencedor e um perdedor, pois, ao contrário do processo judicial, não trata-se de uma disputa entre oponentes. Não há de se falar numa decisão dada por uma autoridade, tendo em vista que a solução, sendo esta agradável a ambas as partes, é por elas convencionada. A autocomposição caracteriza-se por proporcionar satisfação múltipla.

Portanto, dar espaço para que os próprios membros da família abordem sobre seus sentimentos e necessidades, por vezes escondidos atrás do conflito aparente, é permitir que se tornem mais abertos a novas possibilidades de se relacionar sem precisar permanecer nos extremos cultivados pelo litígio; é plantar a semente do respeito e da empatia para que as gerações futuras possam resolver seus conflitos de uma maneira pacífica, visando o bem comum a todos, sem precisar ferir o outro para satisfazer o próprio ego.

## 6 Considerações Finais

Com as frequentes mudanças no panorama familiar ao longo dos anos — desde o modelo único aceitável patriarcal —, as

formas de se relacionar também precisam se repaginar, de modo que atendessem às novas demandas. Como acontece em todo processo de mudança, o desconforto e uma série de conflitos surgem e requerem uma solução imediata, virando uma disputa de razão e poder desencadeada por egos feridos e sentimentos frustrados. Em um contexto conflitivo que envolve a disputa pela guarda dos filhos, por vezes, as partes estão tão envolvidas nos próprios pontos de vista, tão focadas em alcançar a derrota do outro, que não se permitem pensar outras possibilidades que poderão ser satisfatórias a ambas.

Assim, a mediação aponta como uma ferramenta que exercita a comunicação e a escuta ativa entre as partes e o mediador, que norteará de modo imparcial todo esse processo por meio da utilização de técnicas específicas que as auxiliarão a construir o melhor acordo possível.

Com o exercício da autocomposição, as relações familiares que se encontram em situação de conflito pela disputa de guarda poderão se fortalecer, uma vez que, com o suporte do mediador, os membros litigantes terão espaço para ouvir e serem ouvidos, ampliarão suas percepções a respeito da situação e elaborarão novas perspectivas de convivência priorizando as funções parentais, sem deixar de conduzir suas vidas a partir dos seus novos objetivos, sonhos e vontades.

## Referências

- ARAÚJO, A. *et al.* O pluralismo familiar e a liberdade de constituição de uma comunidade da vida familiar. **Judicare**. Alta Floresta - Mato Grosso, v.9, n.1, p.182-191, 2016. Disponível em: <http://ienomat.com.br/revista/index.php/judicare/article/view/42>. Acesso em: 14 jan. 2020.
- BACELLAR, R. P. **Mediação e arbitragem**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BARROSO, R. G. MACHADO, C. Definições, dimensões e determinantes da parentalidade. **Psychologica**. Portugal, v.52, n.1, p.211-229, 2010. Disponível em: <https://impactum-journals.uc.pt/psychologica/article/view/996>. Acesso em: 12 fev. 2020.
- BAUMAN, Z. **Amor líquido: sobre a fragilidade dos laços humanos**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- BOLZE, S. D. A. **Táticas de resolução de conflitos conjugais e parentais: uma perspecti-**

va da transmissão intergeracional. 2016. 165 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/177760>. Acesso em: 31 jan. 2020.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, A. G. (org.). **Manual de Mediação Judicial**. 6ª ed. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2016. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/06/f247f5ce60df2774c59d6e2dddbfec54.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília - DF. 17 de mar. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

BRASIL. Lei n. 13.140 de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**. Brasília - DF. 29 de jun. 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/Lei/L13140.htm). Acesso em: 20 fev. 2020.

CABRAL, T. N. X. A evolução da conciliação e da mediação no Brasil. **Revista Fonamec**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p.368-383. 2017. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumel/revistafonamec\\_numero1volumel\\_368.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistas/fonamec/volumes/volumel/revistafonamec_numero1volumel_368.pdf). Acesso em: 8 fev. 2020.

CHRISO, C. M. A guarda compartilhada e a mediação familiar como forma de reestruturar os partícipes do núcleo familiar. In: XII Seminário Nacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2016, Santa Cruz do Sul. **Anais eletrônicos**. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2016. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14699/3120>. Acesso em: 22 fev. 2020.

COSTA, C. B. CENSI, C. M. B. MOSMANN, C. P. Conflito conjugal e estratégias de resolução: uma revisão sistemática da literatura. **Temas em psicologia**. Rio Grande do Sul, v.24, n.1, p.325-338. 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5137/513754276017.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2020.

DIDIER JR., F. **Curso de Direito Processual Civil**. 17ª ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

FERREIRA, L. B. TIMBANE, A. A. Relações conjugais: conflitos e influências comportamentais sobre os filhos. **Fragmentos de cultura**. Goiás, v.29, n.2, p.276-292. 2019. Dispo-

nível em: <http://seer.pucgoias.edu.br/index.php/fragmentos/article/view/7299>. Acesso em: 30 jan. 2020.

GOULART, V. R. et al. Repercussões do conflito conjugal para o ajustamento de crianças e adolescentes: um estudo teórico. **Interação em Psicologia**. Curitiba, v.19, n.1, p.147-159. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/35713/29078>. Acesso em: 15 fev. 2020.

MALUF, C. A. D. MALUF, A. C. R. **Curso de Direito de Família**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MELO, C. C. M. OLIVEIRA, I. F. B. Mediação e direito de família: a autocomposição no contexto da guarda compartilhada. In: II EMPEJUD - Encontro de Pesquisas Judiciárias da Escola Superior da Magistratura do Estado de Alagoas. 2017, Alagoas. **Anais eletrônicos**. Alagoas: Poder Judiciário de Alagoas, 2017. Disponível em: <http://enpejud.tjal.jus.br/index.php/exmpteste01/article/view/239/143>. Acesso em: 28 dez. 2019.

MUAZE, M. Pensando a família no Brasil: ganhos interpretativos a partir da micro-história. **Confluente**. Bolonha, v.8, n.1, p.10-27, 2016. Disponível em: <https://confluente.unibo.it/article/view/6247>. Acesso em: 18 jan. 2020.

NETO, A. B. Mediação de conflitos: princípios e norteadores. **Revista da Faculdade de Direito Uniritter**. Porto Alegre, v. 11, p.19-46, 2010. Disponível em: [https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/38763675/459-1322-1-PB.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMediacao\\_de\\_Conflitos\\_Principios\\_e\\_Norte.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200227%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4\\_request&X-Amz-Date=20200227T191545Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=7ce1878f1520da77d405c8e754fbf7853f2aa9db0a18182405d0920394b29378](https://s3.amazonaws.com/academia.edu/documents/38763675/459-1322-1-PB.pdf?response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DMediacao_de_Conflitos_Principios_e_Norte.pdf&X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A%2F20200227%2Fus-east-1%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20200227T191545Z&X-Amz-Expires=3600&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=7ce1878f1520da77d405c8e754fbf7853f2aa9db0a18182405d0920394b29378). Acessado em: 10 fev. 2020.

OLIVEIRA, N. H. D. **Recomeçar**: família, filhos e desafios. 2009. 219 f. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Franca, São Paulo, 2009. Disponível em: [https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/ServicoSocial/tese\\_nayara\\_pdf.pdf](https://www.franca.unesp.br/Home/Pos-graduacao/ServicoSocial/tese_nayara_pdf.pdf). Acesso em: 1º fev. 2020.

RIBEIRO, A. C. R. COSTA, A. M. R. A carta constitucional e o surgimento da multiparentalidade. In: MELO, A. M. MENDES, G. S. C. (orgs). **Ensaio e reflexões sobre o direito**.

Volume 2. Porto Alegre - RS: Editora Fi, 2018.

RIBEIRO, M. T. MATOS, P. T. PINTO, H. R. **Mediação familiar**: contributos de investigações realizadas em Portugal. 1ª ed. Lisboa: UCE Editora, 2014.

RUIZ, I. A. NUNES, T. Z. D. Breves reflexões acerca da mediação segundo a regulamentação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo, v.2, n.1, p.64-92, 2014. Disponível em: <http://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/22>. Acesso em: 2 fev. 2020.

SANTOS, L. P. **A família contemporânea e a busca da compreensão de novos paradigmas a partir da família de Marta, Maria e Lázaro**. 2018. 80 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade EST, São Leopoldo, Rio Grande do Sul. 2018. Disponível em: <http://dspace.est.edu.br:8080/jspui/handle/BR-SIFE/976>. Acesso em: 1º fev. 2020.

SPENGLER, F. M. **Retalhos de mediação**. 1ª ed. Santa Cruz do Sul - RS: Essere nel Mondo, 2014.

TERUYA, M. T. **A família na historiografia brasileira**: bases e perspectivas teóricas. 2016. Disponível em: <http://www.abep.org.br/~abeporgb/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/1041/1006>. Acesso em: 20 jan. 2020.

TEIXEIRA, A. Honra ao casamento: a dança (des)compassada do “eu” com o “nós”, In: GUIMARÃES, N. V. (org). **Morte, Renascimento e Honra**: Psicologia Sistêmica. 1ª ed. Itabuna - BA: Mondrongo, 2016.

THORSTENSEN, S. **A indisponibilidade sexual da mulher como queixa conjugal**: a psicanálise de casal, o sexual e o intersubjetivo. 1ª ed. São Paulo: Blucher, 2017.

VARGAS, H. L. **Filhos do coração**: o reconhecimento jurídico da multiparentalidade nas famílias neoconfiguradas no Brasil. 2015. 284 f. Tese (Doutorado) - Universidade Católica do Salvador, Salvador, Bahia. 2015. Disponível em: <http://ri.ucsal.br:8080/jspui/handle/123456730/155>. Acesso em: 21 fev. 2020.

#### **Raquel Cavalcante dos Santos**

Psicóloga, Especialista em Psicologia Conjugal e Familiar; Supervisora do Programa Primeira Infância no SUAS e Presidente do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, ambos na cidade de Aporá, Bahia.

#### **Teresa Cristina Ferreira de Oliveira**

Advogada; Doutoranda em Família na Sociedade Contemporânea, Mestre em Família na Sociedade Contemporânea; Mediadora de conflitos; Especialista em Família, Relações Familiares e Contextos Sociais.

## Danos ambientais e violações de Direitos Humanos: estudo do caso do Presídio Central de Porto Alegre

*Stella Emery Santana*

*Alessandra Müller Gazzaneo*

*Daniel Neves Pereira*

**Resumo:** Direitos Humanos e meio ambiente estreitaram relações até que a CIDH reconheceu a existência de um direito autônomo a um meio ambiente saudável em 2018. No entanto, a compreensão de que as prisões merecem atenção ambiental ainda são incipientes. O artigo estuda o caso do Presídio Central de Porto Alegre na CIDH e aponta os danos ambientais nas prisões como direito autônomo ou como fatores que impactam o gozo de outros Direitos Humanos. O estudo objetiva avaliar a necessidade da criação de mecanismos específicos de defesa do meio ambiente no âmbito internacional, ou de reforço à exequibilidade das decisões do sistema interamericano nos tribunais nacionais a partir da reinterpretação das normas de Direitos Humanos *stricto sensu*, possibilitando a tutela do meio ambiente artificial no ambiente prisional.

**Palavras-Chave:** Direitos Humanos. Direito Ambiental. Pessoas privadas de liberdade. Presídio Central de Porto Alegre. Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

**Abstract:** Human rights and the environment strengthened their relations until the IACHR recognized the existence of an autonomous right to a healthy environment in 2018. However, the understanding that prisons deserve environmental attention is still incipient. The article studies the case of the Central Prison of Porto Alegre before the IACHR and presents the environmental damage in prisons as an autonomous right or as factors that impact the enjoyment of other human rights. This study aims to evaluate the need to create specific mechanisms for the protection of the environment at the international level or to strengthen the enforceability of decisions of the inter-American system in national courts by the reinterpretation of Human Rights law *stricto sensu*, making it possible to apply to prison cases the concept of artificial environment.

**Keywords:** Human Rights. Environmental Law. People deprived of liberty. Porto Alegre Central Prison. Inter-American Human Rights System.

### 1 Introdução

A política internacional de Direitos Humanos e o movimento ambientalista nasceram em momentos históricos distintos, trazendo com isso, diferenças nos seus objetivos e na sua natureza (ATAPATTU, 2002). Enquanto a ideia de Direitos Humanos nasceu logo após a Segunda Guerra Mundial, com a Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, (ALSTON; GOODMAN, 2013) o movimento ambientalista remonta ao final dos anos 1960 e início dos anos 1970, tendo a Declaração de Estocolmo em 1972 como primeiro documento das Nações Unidas que trata do tema (GALIZZI, 2005).

Com o passar dos anos, a conexão entre Direitos Humanos e meio ambiente tornou-se evidente, de modo que governos, juristas e ambientalistas passaram a discutir a melhor maneira de tornar ambos os regimes mais efetivos. As primeiras relações entre os Direitos Humanos e o meio ambiente remontam à década de 1980 (POPOVIC, 1996). No entanto, não se sabe qual a extensão e quais os benefícios dessa relação em nível internacional. Por exemplo, foi somente em 2018 que a Corte Interamericana de Direitos Humanos emitiu um Parecer Consultivo re-

conhecendo o direito autônomo a um ambiente saudável sob a égide da Convenção Americana (BANDA, 2018). No entanto, o conceito de Direitos Humanos associado a um meio ambiente saudável ainda é matéria controversa devido à diferença de natureza entre os dois institutos (MCGOLDRICK, 1996).

Ainda assim, mesmo aceitando que existam relações entre Direitos Humanos e meio ambiente, é evidente a relutância dos governos em considerar os estabelecimentos prisionais como lugares que merecem atenção ambiental. Veja, por exemplo, que a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos constatou, em 2007, danos ambientais em potencial nos presídios federais daquele país (ARMSTRONG, 2017), mas passada mais de uma década, o órgão não incluiu as prisões em sua Agenda de Ação de Justiça Ambiental do ano de 2020. Além disso, embora os danos ambientais nas prisões sejam frequentes, o enfoque utilizado para essas questões normalmente não leva em consideração o direito ambiental, mas os direitos humanos (POPOVIC, 1996).

Um exemplo da utilização de conceitos de Direitos Humanos para resolver questões ambientais pode ser aplicado ao caso

do Presídio Central de Porto Alegre perante a Corte Interamericana. Neste caso, objeto deste estudo, vários problemas ambientais foram tratados como violações de Direitos Humanos (AJURIS *et al*, 2013). As entidades requerentes buscam a solução de danos ambientais que afetam a vida, a saúde e a dignidade dos presos. No entanto, a Convenção Americana de Direitos Humanos somente permite a execução das decisões da Corte nos tribunais nacionais quando forem estipulados danos compensatórios, na forma de seu artigo 68.2. Desta forma, dificuldades surgem quanto à aplicabilidade da decisão da Corte que determina a obrigação de fazer que digam respeito à determinação do Estado de realizar as medidas estruturais necessárias para solucionar os danos ambientais.

Nesse contexto, este estudo aborda em sua primeira parte o conceito de meio ambiente. Para tanto, o artigo não se limita ao conceito de meio ambiente natural, mas aponta holofotes para as atividades humanas que modificam a natureza, isto é, aqueles espaços criados e desenvolvidos pelo próprio homem, o meio ambiente artificial. As prisões encaixam-se neste conceito de meio ambiente construído pelo homem já mencionado na Declaração de Estocolmo de 1972. Sendo assim, o artigo desenvolve a concepção de que estabelecimentos prisionais também merecem proteção pelas regras de direito ambiental.

A segunda parte do artigo destaca que, mesmo após o surgimento do movimento ambientalista no final da década de 1960, governos ao redor do planeta levaram bastante tempo para compreender que estabelecimentos prisionais eram merecedores de atenção ambiental. Na sequência, são apontados vários danos ambientais em prisões nos Estados Unidos, Brasil e no mundo. Além disso, o texto analisa os riscos ambientais no caso específico do estudo, o Presídio Central de Porto Alegre.

A terceira parte do estudo analisa as regras internacionais de Direitos Humanos e Direito Ambiental ligadas às pessoas privadas de liberdade. Neste aspecto, menciona-se (1) o desenvolvimento das regras internacionais relativas aos direitos dos presos, desde a Carta Magna da Inglaterra de 1689 até a Convenção Americana de 1969; (2) o surgimento do Direito Ambiental Internacional com a Declaração de Estocolmo de 1972 e a Declaração do Rio de 1992; (3) as relações preliminares entre os Direitos Hum-

nos e o meio ambiente, desde a nomeação de uma Relatora Especial para os Direitos Humanos e Meio Ambiente em 1989 até o reconhecimento de um direito autônomo a um meio ambiente saudável, nos termos da Convenção Americana de 2018; e (4) as relações iniciais dos danos ambientais e violações de Direitos Humanos nos estabelecimentos prisionais, considerada a qualidade de pessoas involuntariamente deslocadas e, por essa razão, particularmente vulneráveis a danos ambientais.

A quarta parte do estudo especifica os danos ambientais no Presídio Central, e relaciona-os com violações de Direitos Humanos de presidiários, funcionários, famílias e da população próxima às instalações. Além disso, examina-se alguns aspectos do caso apresentado perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e seus aspectos executivos.

Em sua parte final, o estudo discute a utilização de um sistema moldado à proteção de Direitos Humanos para reparar danos ambientais, mencionando a necessidade de se criar meios específicos para abordar questões ambientais em nível regional ou mesmo internacional. Esta abordagem busca tornar possível a execução das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelos tribunais nacionais quando for identificada a existência de danos ambientais, não apenas para compensar danos individuais, mas inclusive, para determinar obrigação de fazer por parte do Estado para restaurar os danos ambientais identificados, que afetam a coletividade.

Ressalta-se que o presente estudo tem por objetivo analisar o movimento de aproximação entre os regimes de Direitos Humanos e Direito Ambiental com ênfase na questão das condições prisionais. A partir da análise de normas de direito internacional e de exemplos de violações de Direitos Humanos em presídios nos Estados Unidos e no caso do Presídio Central de Porto Alegre, propõe-se a ideia de que as precárias condições dos estabelecimentos prisionais constituem também danos ao meio ambiente e, como tal, deverão ser objeto de normas de direito ambiental. Essa mudança de paradigma tem o potencial de propor uma nova leitura aos casos de condições dos presídios nos tribunais nacionais, também perante o sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos.

## 2 Presídios como meio ambiente artificial

O primeiro passo necessário para entender o que é objeto da proteção do direito ambiental é o conceito de meio ambiente. Em uma visão inicial do conceito, meio ambiente relaciona-se à visão natural ou ao “complexo de fatores físicos, químicos e biológicos (como clima, solo e seres vivos) que agem sobre um organismo ou uma comunidade ecológica e, em última instância, determinam sua forma e sobrevivência” (*tradução nossa*).<sup>1</sup> Importante destacar que a Constituição Brasileira protege o ambiente natural no seu artigo 225. Esse conceito natural relaciona o meio ambiente com o complexo de fatores que se originam da natureza.

No entanto, o meio ambiente pode ser entendido como “as circunstâncias, objetos ou condições pelas quais se está cercado” (*tradução nossa*).<sup>2</sup> Essa definição mais curta, paradoxalmente, torna seu conceito mais amplo. O meio ambiente, então, não se limitaria ao mundo natural, mas passa a incluir as “atividades humanas que modificam o ambiente natural para prover o que precisam para viver” (BAWOLE, 2011). Cita-se como exemplo as áreas urbanas, com suas ruas, espaços públicos, casas, edifícios e – por corolário lógico – estabelecimentos prisionais. Ressalta-se que o conceito de meio ambiente artificial tem sua tutela Constitucional por meio dos artigos 182 e 183.

A ideia do meio ambiente natural e do meio ambiente artificial (construído pelo ser humano) já apareceu no Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, 1972. O documento aponta que

ambos os aspectos relacionados ao meio ambiente, tanto o que tem a mão de obra empregada pelo ser humano, como o natural e originário, são essenciais para o seu bem-estar e o gozo dos direitos humanos básicos – mesmo o direito à própria vida.<sup>3</sup>

Sendo assim, de acordo com o entendimento da época, tanto o ambiente natural como os que empregam alguma força de

trabalho humana formam os dois aspectos do meio ambiente. Tal entendimento ultrapassa a temporalidade da Declaração de Estocolmo de 1972 e passa a integrar a vida jurídica até os dias atuais.

A Conferência das Nações Unidas em Estocolmo foi a iniciativa que deu início ao ambientalismo moderno, em um cenário pós-Segunda Guerra Mundial, um momento de preocupação real com o bem-estar dos seres humanos e a apreensão com o futuro da humanidade. Quase no mesmo período, e refletindo a mesma tendência, constituições nacionais ao redor do mundo passaram a contar com dispositivos relacionados à proteção do meio ambiente. No ano de 2008, por exemplo, cinquenta e nove (59) Constituições garantiram de alguma forma o direito a um ambiente saudável, enquanto mais de cem (100) continham obrigações aos governos de proteger o meio ambiente (BRIDGET, 2012).

É o caso, por exemplo, da Constituição Brasileira que prevê que todos tenham direito a um ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum e essencial para uma qualidade de vida saudável, e tanto o governo quanto a comunidade terão o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, na forma do artigo 225. Além disso, a Constituição Brasileira menciona expressamente “meio ambiente” em diversas disposições ao longo de seu texto, relacionadas à ordem econômica, à propriedade rural, à saúde e ao trabalho e à comunicação social.<sup>4</sup> Ressalta-se inclusive que o patrimônio cultural é protegido pelo artigo 216, inciso V, da Constituição Brasileira, incluindo os complexos urbanos e sítios de valor histórico, natural, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Por fim, a Constituição brasileira protege o meio ambiente artificial em seus artigos 182 e 183 referentes à política urbana. Essas últimas disposições constitucionais são a base do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que estabelece no primeiro artigo que o uso do imóvel urbano deve observar o “equilíbrio ambiental.” Há que se destacar a proteção do meio ambiente do trabalho prevista no art. 200, VII e VIII, como uma das responsabilidades do Sistema Único de Saúde (SUS).

Essas inúmeras disposições da Constituição brasileira fizeram Maranhão (2016) identificar quatro aspectos do meio ambiente: ambiente natural, artificial, cultural

<sup>1</sup> MERRIAN WEBSTER DICTIONARY. Environment. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/environment>. Acesso em: 14 abr.2019. No original “The complex of physical, chemical, and biotic factors (such as climate, soil, and living things) that act upon an organism or an ecological community and ultimately determine its form and survival.”

<sup>2</sup> *Ibid.*, no original “the circumstances, objects, or conditions by which one is surrounded.”

<sup>3</sup> NAÇÕES UNIDAS. Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. Estocolmo, junho de 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 14 abr.2019. No original “Both aspects of man’s environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and the enjoyment of basic human rights-even the right to life itself.”

<sup>4</sup> Artigos 170; 174, § 3º; 177, §4º, I, “b”; 186, II; 200, VIII; 220, § 3º, II; 216, V.

e do trabalho. Embora existam razões históricas e culturais para justificar tais especificidades no sistema jurídico brasileiro, o uso de uma definição binária do meio ambiente (natural/artificial) é adequada considerando a abordagem internacional deste artigo. Essa definição binária considera a existência do ambiente natural além de todos os outros tipos de ambientes construídos por atividades humanas materiais ou ideológicas.

Ao considerar os estabelecimentos prisionais como resultado de atividade humana que modifica o ambiente natural buscando ser um lugar para manter os presos separados do resto da comunidade, estas instalações se encaixam no conceito de meio ambiente artificial ou construído. E, por essa razão, o ambiente prisional deve ser objeto de proteção do direito ambiental tanto quanto qualquer outro ambiente feito pelo homem, como imóveis urbanos e prédios públicos.

### 3 Danos ambientais nos presídios

Flynn e Baker (1998) destacam que embora historicamente as condições físicas das prisões não sejam adequadas, o ambiente hostil, pouco amigável e mal estruturado das instalações prisionais não era visto como uma questão ambiental. Mesmo após o nascimento do movimento ambientalista, foi somente em 2007 que a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos apontou a possível existência de danos ambientais nos presídios federais americanos. A agência apontou situações como desconforto térmico, tratamento de água inadequado, descarte de lixo e resíduos perigosos, manejo de amianto, abastecimento deficiente de água potável, uso de pesticidas, entre outros danos (ARMSTRONG, 2017). Apesar disso, a população carcerária não foi incluída na Agenda de Ação da Justiça Ambiental da agência, apesar da insistência de mais de cem organizações ligadas aos direitos dos presidiários.<sup>5</sup>

De acordo com a agência ambiental americana, a sua Agenda de Justiça Ambiental visa promover um tratamento social igualitário a todas as pessoas, independentemente de raça, cor, nacionalidade ou renda, no que diz respeito ao desenvolvimento, implementação e aplicação de leis, regulamentos e políticas ambientais. E é inegá-

vel que a população carcerária é particularmente vulnerável no que tange à raça, cor, nacionalidade e renda (PELLOW, 2018). Nos Estados Unidos, por exemplo, a população branca nas prisões do país é de 380 a cada 100.000 habitantes. A população hispânica em presídios é de 966 a cada 100.000 habitantes. Já a população negra nas prisões atinge 2.207 a cada 100.000 habitantes. Ademais, a renda média anual das pessoas encarceradas é de 21% a 54% menor do que a renda das pessoas não encarceradas, dependendo da raça, etnia e gênero.<sup>6</sup>

Além disso, Behnke *et al* (2018) classificam as pessoas privadas de liberdade como populações involuntariamente deslocadas. Significa dizer que esses presidiários compartilham dependência dos outros para sua saúde e bem-estar, e muitas vezes têm maior vulnerabilidade.<sup>7</sup> Por essa razão, a população carcerária é merecedora de atenção especial das autoridades que determinam o seu deslocamento para um lugar diferente daquele que estas pessoas gostariam de estar. Assim, se a população carcerária é considerada vulnerável, como se explica a hesitação da agência ambiental norte-americana em incluir estas pessoas em sua Agenda de Justiça Ambiental?

A resposta é que a sociedade raramente se solidariza com os indivíduos encarcerados. Adota-se, na maioria das vezes, uma postura de banimento.<sup>8</sup> Essa postura torna os danos ambientais experimentados pelos presos uma questão secundária nas decisões que envolvem políticas públicas, explicando muito da escassez de recursos destinados às prisões no Brasil e no mundo.

Em interessante pronunciamento, Peter Maurer, Presidente do Comitê Internacional da Cruz Vermelha descreveu esta realidade na Conferência Anual da Associação Internacional de Correcionais e Prisões na Namíbia em 2014:

Todos sabemos que os detentos são – pelo fato de seu isolamento – vulneráveis e é nossa tarefa e objetivo protegê-los de práticas arbitrárias, perseguição e abuso: Não só crianças, mas idosos ou doentes também são vulneráveis. Pessoas sob interrogatório, ou acusadas de crimes contra o Estado, aqueles condenados a longas penas ou sentenças de morte precisam de nossa atenção especial como atores humanitários.

Uma observação que tenho feito constan-

5 HUMAN RIGHTS DEFENSE CENTER. Letter to the Deputy Associate Assistant Administrator for Environmental Justice. Disponível em: <https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/EJ%202020%20letter%20to%20EPA%20HRDC%20updated%20comment%207-28-16%20with%20Cover%20Letter%202.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

6 PRISON Policy Initiative, Reports. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org>. Acesso em: 14 abr. 2019.

7 *Ibid.*, p. 5.

8 *Ibid.*, p. 3.

temente quando em contato com serviços penitenciários em todo o mundo é que, para a maioria dos políticos as políticas institucionais envolvendo questões prisionais nunca são uma prioridade. Os recursos, em particular os financeiros, são escassos para as necessidades atuais das prisões, bem como para o planejamento e o trabalho de desenvolvimento sustentável destas questões. Como consequência, muitos dos desafios nas casas prisionais podem ser traçados de volta a uma simples, mas fundamental falha em manter as prisões e correções em sintonia com o mundo moderno. Isso se reflete em legislações, práticas e edificações ultrapassadas, sendo que esta falta de atualização pode acabar gerando desde a escassez de alimentos até a superlotação (*tradução nossa*).<sup>9</sup>

Como resultado dessa postura, a administração dos estabelecimentos prisionais tornou-se caótica com o aumento da população carcerária em países como os Estados Unidos e o Brasil nas últimas décadas. Nos Estados Unidos, a população carcerária saltou de 503.586 para 2.217.947 entre 1980 e 2014, com a taxa de encarceramento passando de 220 para 693 prisioneiros por 100.000 habitantes no mesmo período. No Brasil, a população carcerária aumentou de 32.573 para 726.712 entre 1973 e 2016, com a taxa de encarceramento subindo de 32 para 347 presos por 100.000 habitantes durante este período.<sup>10</sup> Esse encarceramento em massa impacta as condições físicas dos presídios, com consequências na saúde dos presos, comunidades adjacentes e ecossistemas locais (BERND; NANDINI; FARREN, 2017).

No entanto, diante de violações de direitos dos presos, essas questões são normalmente analisadas pelas lentes do direito administrativo, criminal ou de Direitos Humanos, focando apenas nos direitos individuais dos detentos afetados. De acordo com Bernd, Nandini e Farren (2017),

9 COMITÉ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). Conferência Anual da Associação Internacional de Correções e Prisões (ICPA). Declaração de Peter Maurer, presidente do ICRC. Windhoek, Namíbia, 2014. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/annual-conference-international-corrections-and-prisons-association-icpa>. Acesso em: 14 abr. 2019. "We all know that detainees are – by the fact of their isolation – vulnerable and it is our task and goal to protect them from arbitrary practices, persecution and abuse: Not only children, but the elderly or sick people are also vulnerable. Persons under interrogation, or accused of crimes against the State, those convicted to long-term or death sentences need our particular attention as humanitarian actors. One observation I have made again and again in our contacts with penitentiary services across the world is that for most politicians and institutional politics, prisons are never a priority. Resources, in particular financial resources, are scarce for present needs as well as for planning and conceptual work. As a consequence, many of the challenges in detention can be traced back to a simple, yet fundamental failure to keep prisons and corrections in step with the modern world. This is reflected in outdated legislation, practices, and buildings, which then result in anything from food shortage to overcrowding."

10 WORLD PRISON BRIEF. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 14 abr. 2019.

até recentemente, pouco se pensou e pesquisou sobre a relação entre o encarceramento em massa e problemas ambientais, ou seja, problemas que surgem quando as prisões estão situadas em locais contaminados ou próximos, bem como quando as próprias prisões se tornam fontes de contaminação ao meio ambiente.<sup>11</sup>

Uma vez compreendida a dimensão das prisões como um ambiente suscetível a causar danos à saúde dos detentos, bem como este ambiente pode ser representado pela tutela do meio ambiente artificial, diante das dificuldades encontradas por outros ramos do direito para resolverem as questões de infraestrutura e, portanto, de ordem ambiental, apresentamos a seguir os principais danos ambientais que podem ser encontrados em prisões norte-americanas.

### 3.1 Danos ambientais nos presídios americanos

Nos Estados Unidos, uma série de danos ambientais têm sido identificados em estabelecimentos prisionais. O Centro de Defesa dos Direitos Humanos identificou alguns desses danos ambientais em uma carta endereçada ao Delegado Assistente da Justiça Ambiental no ano de 2016 na tentativa de incluir as questões prisionais na Agenda de Justiça Ambiental de 2020, sendo eles: (1) inundações na Louisiana e na Flórida; (2) derramamento químico no estado da Virgínia do Oeste; (3) ameaça nuclear em Nova Iorque; (4) aterro sanitário de resíduos tóxicos em Nova Iorque; (5) despejo de resíduos de carvão na Pensilvânia; (6) problemas de qualidade da água relacionados à mineração e processamento de urânio no Colorado; (7) seca e aumento das temperaturas na Califórnia; (8) arsênico no abastecimento de água da prisão no Texas e na Califórnia; (9) chumbo no abastecimento de água da prisão em Michigan e Wisconsin; (10) prisões construídas sobre instalações militares abandonadas na Califórnia; e (11) contaminação da água em prisões em todo o país.<sup>12</sup>

Sobre os perigos e danos ambientais, Rakia (2016) identifica situações como infraestrutura deteriorada, inundações, calor excessivo e ar poluído, tomando o caso da prisão de *Rikers Island* em Nova Iorque como um exemplo. A autora aponta que a prisão de *Rikers* foi construída em um aterro

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> HUMAN RIGHTS DEFENSE CENTER. Letter to the Deputy Associate Administrator for Environmental Justice. Disponível em: <https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/EJ%202020%20Letter%20to%20EPA%20HRDC%20updated%20comment%207-28-16%20with%20Cover%20Letter%202.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.



sanitário, com solo instável e sobre lixo em decomposição que emite gás metano venenoso. De acordo com Holt (2015) a questão do calor é agravada pela superlotação dos presídios porque os seres humanos são fontes de calor e umidade, e o número de pessoas em um determinado espaço fechado tem um impacto direto sobre as condições térmicas naquele ambiente. Em acréscimo, Armstrong (2017) aponta vários riscos ambientais com foco nos corredores da morte na Louisiana, como poluição do ambiente interior das galerias, com fumaça, produtos químicos e mofo; poluição da água, como ferrugem e outras contaminações; resíduos perigosos, como esgoto e efluentes; e exposição ao chumbo.

Apesar de terem sido identificados danos ambientais nos presídios norte-americanos e sua possível relação com violações de direitos humanos, os exemplos acima não se restringem aos Estados Unidos, mas são replicados em todo o mundo. Esta realidade não é diferente no Brasil e no caso em estudo, o Presídio Central, conforme se destaca a seguir.

### 3.2 Danos ambientais em presídios no mundo e no Brasil

O Departamento de Estado dos Estados Unidos reconheceu em seu relatório sobre condições prisionais internacionais que

um sério desafio a ser enfrentado pelos governos em todo o mundo: garantir que aqueles indivíduos que estejam em detenção ou encarcerados sejam tratados de maneira que a sua dignidade humana seja respeitada dentro de ambientes que garantam a segurança e proteção destes indivíduos (*tradução nossa*).<sup>13</sup>

O mesmo relatório de maio de 2013 identifica preocupações relacionadas às condições prisionais, como superlotação, saneamento precário e acesso inadequado a alimentos ou água potável, em países como Ucrânia, Eritreia, Sri Lanka, Sérvia, Chade, Bangladesh, Venezuela, Sudão do Sul, Haiti, Benim, Líbano, Brasil, Etiópia, México, Itália, Irlanda, Bélgica e França. O Brasil, citado como um dos 25 países cujos governos recebem assistência dos Estados Unidos, é objeto de sérias preocupações com relação aos Direitos Humanos ou Humanitários.<sup>14</sup> Essas preocupações dizem respeito ao aumento

da população carcerária – que cresceu oito vezes de 1990 a 2006<sup>15</sup> – aliada à escassez de recursos governamentais para a manutenção das instalações. Em visita a três unidades prisionais no Estado do Paraná, Darke (2018, p. 45) notou que “as três estavam severamente superlotadas, e nenhuma tinha luz natural.” E, em uma dessas prisões, o autor apontou que homens eram mantidos nos porões com estrutura precária, umidade nas paredes e poças de água no chão, além de fios de eletricidade aparente e iluminação insuficiente (DARKE, 2018). Ainda sobre as prisões brasileiras, Acebes (2017) comentou que as prisões dos tempos medievais poderiam ser facilmente reconhecidas ao analisarmos, no século XXI, as prisões no Brasil.

As condições acima mencionadas são uma realidade cotidiana em muitos presídios brasileiros, particularmente nos grandes centros urbanos. Nesses ambientes a superlotação, aliada à inoperância governamental, acaba abrindo espaço para a atuação de facções criminosas. Assim, os detentos acabam expostos a um ambiente de grande hostilidade e degradação, o que não é diferente da realidade de quase cinco mil pessoas privadas de liberdade no Presídio Central de Porto Alegre, como será visto a seguir.

### 3.3 Danos ambientais no presídio central

O Presídio Central de Porto Alegre – atualmente denominado Cadeia Pública de Porto Alegre – foi considerado o pior estabelecimento do país por uma Comissão Parlamentar de Inquérito em 2008.<sup>16</sup> Esse fato levou à criação do Fórum da Questão Penitenciária pela reunião de diversas entidades ligadas ao tema prisional como a Associação dos Juizes do Estado do Rio Grande do Sul (AJURIS), Associação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (AMP/RS), Associação dos Defensores Públicos do Estado do Rio Grande do Sul (ADPERGS), Seccional Rio Grande do Sul da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/RS), além de diversas outras entidades da sociedade civil.

O objetivo do Fórum da Questão Penitenciária foi apresentar uma representação junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre a violação de Direi-

<sup>13</sup> UNITED STATES. State Department. Report on International Prison Conditions. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/210160.pdf>. Acesso em: 14 abr.2019. No original “A serious challenge facing governments worldwide: ensuring those in detention and incarceration are treated humanely in environments that are safe and secure.”

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf). Acesso em: 28 out. 2019.

<sup>16</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. CPI do sistema carcerário, 2008, p. 488, Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cpi-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em:14 abr. 2019.

tos Humanos no local. A Comissão recebeu a representação e concedeu ao caso o número 13.353 sob o nome de *Pessoas Privadas de Liberdade no Presídio Central de Porto Alegre, Brasil*. A representação foi em grande parte fundamentada em diversos danos ambientais. Contudo não houve menção a regras de direito ambiental, mas tão somente ao descumprimento de regras de Direitos Humanos. Depois da resposta do governo brasileiro, a Comissão concedeu medidas cautelares às pessoas privadas de liberdade no estabelecimento.<sup>17</sup>

As questões abarcadas pela reclamação surgiram após visitas realizadas no local pelas entidades signatárias, além de entrevistas com detentos, com autoridades, e documentação fotográfica. Ademais, o Instituto Brasileiro de Avaliações e Perícias de Engenharia do Rio Grande do Sul entregou um relatório de inspeção de infraestrutura do prédio analisando cinco aspectos: (1) estruturas de concreto armado; (2) vedação e alvenaria; (3) instalações elétricas; (4) instalações sanitárias; (5) combate ao fogo. A reclamação aborda essas questões, mas acrescenta algumas informações sobre (6) a superlotação, (7) cozinhas e alimento, (8) condições de higiene e (9) temperatura, trazendo também os aspectos humanos das condições prisionais (AJURIS *et al*, 2013).

De acordo com a reclamação, o Presídio Central foi inaugurado em 1959 com celas individuais sem banheiros, que posteriormente foram transformadas em celas coletivas com oito camas de cimento e no centro, um banheiro foi improvisado. O crescimento contínuo da população carcerária e a superlotação fez com que cada uma das celas de oito pessoas passasse a acomodar quarenta detentos. A superlotação é objetivamente o problema mais visível a ser enfrentado pelo poder público, e reforça os problemas ambientais porque a infraestrutura precária está sobrecarregada com o uso simultâneo por tantas pessoas. Segundo a reclamação, os presos dormem fora de suas celas, no chão das galerias, sem espaço adequado, sendo que alguns improvisam camas suspensas feitas de pano e plástico para enfrentar a falta de espaço e as baixas temperaturas.

Aponta a petição inicial ainda que, com a população carcerária quase três vezes maior que a capacidade original, são comuns problemas com as instalações sa-

<sup>17</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Resolução 14/2013, Medida Cautelar nº 8-13. Disponível em [http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-14-13\(MC-8-13\).pdf](http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution-14-13(MC-8-13).pdf). Acesso em: 14 abr.2019.

nitárias. Os presos instalam sacos plásticos no teto e usam garrafas plásticas como mangueiras para evitar que o esgoto dos banheiros superiores caia sobre suas camas. Esse procedimento leva o esgoto a cair no pátio interno, onde fezes, urina, restos de comida, sujeira, ratos e baratas dividem o espaço com os encarcerados, seus filhos, suas esposas e visitantes. A cozinha tem capacidade para atender apenas 1.500 detentos, e a comida é preparada pelos próprios presos em um ambiente com esgoto brotando do chão. Essa situação estimula os demais presos a usar fogões elétricos improvisados nas celas, alimentados por conexões elétricas clandestinas, nas quais são adicionados televisores, rádios, chuveiros, aquecedores de água, resultando em alto risco de incêndio, bem como sobrecarga de energia. Por fim, aponta a reclamação que o prédio não possui nenhum tipo de controle de temperatura interna, sendo os próprios detentos que providenciam ventiladores para o verão e aquecedores elétricos para o inverno. Considerando que as temperaturas em Porto Alegre podem atingir em torno de zero grau durante o inverno e a quarenta graus no verão, a falta de climatização nas instalações prisionais cria mais um problema para os presos lidarem.

Os fatores descritos acima são os que neste estudo, seguindo doutrina internacional, denominamos de danos ambientais encontrados no Presídio Central, e todos juntos constituem o ambiente físico ao que os detentos, trabalhadores, famílias e população próxima estão sujeitos. Esses fatores trazem à tona a definição de meio ambiente como as circunstâncias, objetos ou condições pelas quais alguém está cercado.<sup>18</sup> Os prisioneiros, como já apontado neste estudo, são uma população involuntariamente deslocada para um ambiente com características pré-existentes à sua chegada, com a mínima possibilidade de mudar seu entorno. Esta constatação é crucial para os objetivos deste estudo (BEHNKE *et al*, 2018).

O meio ambiente construído ou feito pelo ser humano deveria respeitar minimamente os direitos individuais das pessoas que lá se encontram. As condições ambientais naturais (como temperatura) ou humanas (como a superlotação e a higiene), são aspectos que interferem diretamente tanto no meio ambiente interno da unidade prisional, como no meio ambiente externo ao complexo prisional, afetando muitos indivíduos de forma negativa.

<sup>18</sup> MERRIAN WEBSTER DICTIONARY, *op. cit.*

Além de inúmeros danos ambientais apontados na reclamação, o Presídio Central não disponibiliza informações específicas sobre a contaminação da água, do solo e do ar, bem como não informa se os presos estão sujeitos a qualquer nível de exposição a resíduos químicos. Isso não significa que estes problemas não existam – o que é bastante improvável considerando os danos ambientais apontados anteriormente –, mas pode significar que o direito de informação sobre os danos ambientais a que os presos estão submetidos provavelmente está sendo violado. De acordo com o princípio 10 da Declaração do Rio,

toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas, incluída a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de tomada de decisões (*tradução nossa*).

Por isso, levando-se em consideração os danos ambientais encontrados nos presídios em todo o mundo e, mais especificamente, no estudo de caso – no Presídio Central – este artigo passará a analisar as normas internacionais relativas ao tratamento dos presos e as relacionará com as regras internacionais de proteção ambiental.

#### 4 Normas internacionais sobre o tratamento dos presos, direitos humanos e meio ambiente

As normas relativas ao tema deste estudo não surgiram de uma hora para outra, mas foram produto de anos de desenvolvimento histórico a partir das primeiras normas sobre os direitos dos presos no final do século XVII. Adotadas pelas constituições das novas nações em todo o mundo nos séculos XVIII e XIX, essas normas também serviram de base para regramentos internacionais de direitos humanos e para o tratamento dos prisioneiros no século XX.

Por outro lado, as normas ambientais são relativamente novas, remontando ao final da década de 1960, com o surgimento das práticas de proteção ambiental. Finalmente, os estudos relativos à relação entre Direitos Humanos e meio ambiente começaram a se fortalecer apenas na década de 1990, mas ainda carecem de mais aprofundado desenvolvimento conceitual no que tange ao meio ambiente prisional.

Para melhor compreensão da análise ora proposta, a seguir será analisado o de-

envolvimento das normas internacionais acerca dos direitos dos detentos.

#### 4.1 Normas internacionais sobre os direitos dos presos

A primeira regra sobre o tratamento dos prisioneiros remonta à Declaração de Direitos da Inglaterra em 1689 determinando que “nenhuma punição cruel e incomum deve ser imposta,”<sup>19</sup> em uma primeira tentativa de limitar o poder do rei após a Revolução Gloriosa de 1688 (BESLLER, 2018). Este documento influenciou a Declaração de Direitos norte-americana que reafirmou o mesmo texto na Oitava Emenda à Constituição, ratificada em 1791, com a intenção de limitar o poder do recém-criado governo central.

As declarações de direitos inglesa e norte-americana influenciaram constituições em todo o mundo, como a francesa, a alemã, a japonesa e a sul-Africana e, também, normas internacionais (CALABRESI; SILVERMAN, 2015). No entanto, foi apenas em 1948 que a sociedade internacional escreveu os primeiros princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos, afirmando que “ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.”<sup>20</sup>

Embora a Declaração Universal dos Direitos Humanos não seja um tratado formal com poder vinculante, o documento amplia o conceito das antigas declarações de direitos Inglesa e Norte-Americanas e detalha os valores da Carta das Nações Unidas. A partir daí serviu como uma espécie de Constituição de todo o regime de Direitos Humanos, influenciando o Direito Internacional e as Constituições promulgadas após a Segunda Guerra Mundial.

Fundamentadas nos princípios da Carta das Nações Unidas e da Declaração Universal, e especificando a regra de que ninguém deve ser submetido à tortura ou a tratamento ou punição cruel, desumano ou degradante, a ONU (Organização das Nações Unidas) adotou, em 1955, as Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros que estabelecem “bons princípios e práticas no tratamento dos reclusos e na gestão dos estabelecimentos prisionais.”<sup>21</sup> Essas normas

<sup>19</sup> ENGLAND. English Bill of Rights. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/aep/WillandMarSess2/1/2/data.pdf>. Acesso em: 14 de abr. 2019.

<sup>20</sup> NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

<sup>21</sup> UNITED NATIONS. Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/treatmentprisoners.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

abrangem disposições relativas à acomodação, higiene pessoal, vestuário, roupa de cama, alimentação, exercício, esporte, serviços médicos, disciplina, punição, instrumentos de contenção, contato com o mundo exterior, religião, tratamento, trabalho, dentre outras. Trata-se de concretizar os princípios da Declaração Universal. Essas normas foram atualizadas em 2015 pela aprovação da Resolução 70/175 da Assembleia Geral, o Regulamento Nelson Mandela.<sup>22</sup>

A Convenção Americana de 1969 fez um alargamento essencial da regra da Declaração Universal em seu artigo 5º, com o título “Direito à Integridade Pessoal”. Neste artigo, pela primeira vez, um documento internacional menciona a necessidade de respeito à integridade física, psíquica e moral de todo o indivíduo. A Convenção Americana, no artigo 5.2, também reafirma o que foi trazido pela Declaração Universal que “ninguém deve ser submetido a torturas, nem a penas ou tratos cruéis, desumanos ou degradantes”, mas acrescenta a necessidade específica de observar a dignidade inerente da pessoa humana para todas as pessoas privadas de sua liberdade. A Convenção Americana também afirma o princípio da responsabilidade pessoal, declarando que “a pena não pode passar da pessoa do delinquente,” no artigo 5.3. Finalmente, nos artigos 5.4, 5.5 e 5.6, a Convenção Americana amplia as regras relativas à separação de condenados e não condenados, ao tratamento de menores e à necessidade de observar “a reforma e a readaptação social dos condenados.”

Houve uma clara expansão da ideia dos direitos das pessoas privadas de liberdade no direito internacional desde 1689. A Convenção Americana inovou e ampliou os conceitos previstos nas declarações de direitos Inglesa e Norte-Americana, bem como os presentes na Declaração Universal. A partir de então este novo documento internacional introduziu novos Direitos Humanos oponíveis por todas as pessoas privadas de liberdade aos membros da Organização dos Estados Americanos em um documento internacional e com poder vinculativo.

Uma vez compreendidas as normas internacionais sobre os direitos dos presos ao longo da história, faz-se mister analisar como as normas internacionais sobre o meio ambiente evoluíram, ao ponto em que será possível verificar a relação direta entre presídios e a tutela ambiental.

<sup>22</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Regras de Mandela: Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

## 4.2 Normas internacionais sobre o meio ambiente

Diferente dos direitos dos prisioneiros que remontam ao século XVII, a proteção ao meio ambiente tornou-se uma preocupação para a sociedade internacional apenas no início da década de 1970, quando emergiu na agenda internacional o Protocolo de Estocolmo, a primeira reunião das Nações Unidas para examinar a condição do meio ambiente humano (GALLIZI, 2015). O documento declarou princípios para inspirar e orientar os povos do mundo na preservação e valorização do meio ambiente humano. A partir de Estocolmo, iniciou-se um aumento significativo da conscientização global acerca das questões ambientais (HANDL, 2012).

Segundo Handl (2012), a Declaração do Rio em 1992, surge vinte anos após o encontro de Estocolmo e reafirmou os princípios estabelecidos na Suécia, buscando sistematizar e reafirmar o arcabouço normativo existente no tocante ao meio ambiente. Além disso, iniciou-se a busca de fundamentos normativos e políticos para a ideia de desenvolvimento sustentável. Tanto as Declarações de Estocolmo como a do Rio, embora tenham gerado resoluções não vinculantes, englobam princípios de direito consuetudinário, reforçando a sua força vinculativa.

Os dois marcos significativos refletem a consciência da sociedade internacional no momento de sua criação. Por exemplo, um ano antes de Estocolmo, em 1971, o *Greenpeace*, o *EarthWatch Institute* e o *Ocean Conservancy* foram fundados. As declarações internacionais forjaram o entendimento que o mundo tem hoje sobre o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Vários outros documentos nacionais, regionais e internacionais, políticas, atos, ONGs (Organizações não Governamentais) foram influenciados pelos princípios declarados em Estocolmo e no Rio.

Uma vez analisados os principais instrumentos internacionais de proteção do meio ambiente, cabe destacar as relações entre Direitos Humanos e o meio ambiente.

## 4.3 Relações iniciais entre direitos humanos e meio ambiente

Quase duas décadas após o primeiro documento internacional sobre meio ambiente e contemporaneamente com a Declaração do Rio, as primeiras relações entre Direitos Humanos e meio ambiente começaram a ficar mais evidentes. Essas relações

até foram suscitadas nas discussões em 1972, mas várias propostas para uma referência direta a um Direito Humano a um meio ambiente saudável foram rejeitadas (HANDL, 2012). Somente em 1989, o Subcomitê das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias realizou estudo sobre essa conexão que acabou na nomeação de uma Relatora Especial sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, Fatma Zohra Ksentini. A Relatora Especial apresentou relatório final em 1994, que acabou se constituindo como um grande marco para reforçar a ideia da relação entre os dois regimes (POPOVIC, 1996).

Ksentini (1994, p. 59) afirmou que “alguns instrumentos de caráter jurídico vinculativo estabeleceram uma ligação direta entre o meio ambiente e os direitos humanos.”<sup>23</sup> A Relatora Especial da ONU lembra que, embora a Declaração de Estocolmo de 1972 não mencione diretamente um Direito Humano a um meio ambiente saudável, o documento de 1972 destacou que

o homem tem o direito fundamental à liberdade, igualdade e condições adequadas de vida, em um ambiente de qualidade que permita uma vida com dignidade e bem-estar, e ele tem o dever solene de proteger e melhorar o meio ambiente para as atuais e futuras gerações.

Ksentini (1994, p. 60-61) defendeu ainda em seu relatório a relação bidirecional dos Direitos Humanos e do meio ambiente afirmando que

danos ambientais têm efeitos diretos sobre o gozo de uma série de direitos humanos, como o direito à vida, à saúde, a um padrão de vida satisfatório [...] à dignidade e ao desenvolvimento harmonioso da personalidade, [...] à paz, etc [...] e violações dos direitos humanos, por sua vez, prejudicam o meio ambiente (*tradução nossa*).<sup>24</sup>

Por fim, Ksentini (1994) elogiou o trabalho dos organismos regionais e internacionais de Direitos Humanos por impor o direito a um meio ambiente saudável e por reconhecer a validade de denúncias de violações desses direitos com fundamento em questões ambientais. Veja-se, por exemplo, que a Organização dos Estados Americanos (OEA) expediu o Protocolo Adicional à Con-

<sup>23</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned. No original “A few instruments of a binding legal character have established a direct link between the environment and human rights.”

<sup>24</sup> *Ibid*, p. 60-61. No original “environmental damage has direct effects on the enjoyment of a series of human rights, such as the right to life, to health, to a satisfactory standard of living...to dignity and the harmonious development of one’s personality...to peace, etc.” e “human rights violations in their turn damage the environment.”

venção Americana de Direitos Humanos em 1988 (Protocolo de São Salvador), que entrou em vigor em 1999, afirmando o direito a um meio ambiente saudável em seu artigo 11. No entanto, a Corte Interamericana de Direitos Humanos levou quase 20 anos para reconhecer o direito a um meio ambiente saudável como direito autônomo na Opinião Consultiva 23/17 emitida em 7 de fevereiro de 2018.<sup>25</sup>

Na seara do surgimento das primeiras definições internacionais entre os Direitos Humanos e o meio ambiente, para fins de melhor compreensão da tese proposta neste artigo, apresentaremos as primeiras relações entre danos ambientais e Direitos Humanos no ambiente prisional.

#### 4.4 Relações iniciais entre danos ambientais e direitos humanos nos presídios

Embora as primeiras relações entre Direitos Humanos e meio ambiente tenham ocorrido no final da década de 1980, esse conceito ainda está sendo desenvolvido pela sociedade internacional. O reconhecimento de um direito autônomo a um meio ambiente saudável sob a égide da Convenção Americana de Direitos Humanos é recente, e seus efeitos ainda não conseguem ser percebidos na vida cotidiana em locais como os estabelecimentos prisionais. No entanto, a ideia de que prisões são meio ambientes artificiais, construídos pelo ser humano, que estão sujeitos a danos ambientais que geram violação de Direitos Humanos de uma população particularmente vulnerável não vem sendo adequadamente desenvolvida. Em seu extenso relatório de 93 páginas, Ksentini não dedicou, por exemplo, uma única linha às condições das prisões ou aos direitos dos presos.

No entanto, grupos que defendem os direitos das pessoas privadas de liberdade começaram, recentemente, a relacionar os danos ambientais com violações de Direitos Humanos nos estabelecimentos prisionais, especialmente nos Estados Unidos. O *Human Rights Defense Center* (Centro de Defesa dos Direitos Humanos) iniciou o Projeto de Ecologia nos Presídios, para examinar as ligações entre justiça criminal e justiça ambiental, analisando o impacto dos presídios no meio ambiente e o impacto do meio ambiente sobre presos e funcionários

<sup>25</sup> COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). Opinião Consultiva OC-23/17, solicitada pela República da Colômbia. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

dos presídios.<sup>26</sup> Este grupo enviou uma carta solicitando que agência ambiental norte-americana incluisse as questões prisionais em sua Agenda de Justiça Ambiental de 2020 com o apoio de outras 138 organizações e indivíduos. Mesmo tendo reconhecido as relações entre prisões e meio ambiente em 2007, a agência não mencionou isso em sua Agenda de Justiça Ambiental 2020, como apontado anteriormente.<sup>27</sup>

O estudo sobre a relação dos danos ambientais nas prisões e violações dos Direitos Humanos ainda está em fase de desenvolvimento. No entanto, percebe-se que esta relação começou a tomar força. A Relatora Especial da ONU (Organização das Nações Unidas) sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente, Ksentini (1994)

ênfaticamente o quão vulneráveis certos povos, populações, grupos ou categorias de pessoas são para os riscos ambientais [...] e apontou que os pobres e desfavorecidos, grupos minoritários, mulheres, crianças, trabalhadores migrantes e suas famílias, refugiados e deslocados são geralmente os mais afetados e menos protegidos (*tradução nossa*)<sup>28</sup>

Embora não seja mencionado de forma expressa, Ksentini (1994) dá a primeira pista para considerar os presidiários como sujeitos de atenção especial em relação aos danos ambientais. Essa afirmação leva em consideração a conceituação de Behnke *et al* (2018), ao apontar que os prisioneiros são pessoas involuntariamente deslocadas. O que, de acordo com Helppie-Schmieder (2016, p. 654) os torna ainda mais vulneráveis a danos ambientais, já que “o Estado leva o prisioneiro sob sua custódia e o mantém lá contra sua vontade [assim] a Constituição impõe a ele o dever correspondente de assumir alguma responsabilidade por sua segurança e bem-estar geral” (*tradução nossa*).<sup>29</sup>

Nessa situação, as pessoas privadas de liberdade têm limitada possibilidade de

26 HUMAN RIGHTS DEFENSE CENTER. Disponível em: <https://www.humanrightsdefensecenter.org/about/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

27 UNITED STATES. Environmental Protection Agency of the United States, E3 2020 Action Agenda, available at [https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-05/documents/052216\\_ej\\_2020\\_strategic\\_plan\\_final\\_0.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-05/documents/052216_ej_2020_strategic_plan_final_0.pdf), last accessed on 14 April 2019

28 UNITED NATIONS. Economic and Social Council Review. No original “stressed how vulnerable certain peoples, populations, groups or categories of persons are to ecological hazards...[and] has pointed out that the poor and disadvantaged, minority groups, women, children, migrant workers, and their families, refugees and displaced persons are generally those most affected and least protected.”

29 HELPPIE-SCHMIEDER, Brenna. No original “the State takes [the prisoner] into its custody and holds him there against his will...[thus] the Constitution [or the international human rights rules] imposes upon it a correspondent duty to assume some responsibility for his safety and general well-being.”

interferência no meio ambiente para evitar danos à sua vida, saúde ou dignidade, diferentemente da população em geral. Essa é a razão pela qual os presos são particularmente afetados pelos danos ambientais nas prisões. Diante dessa importante constatação passaremos a analisar os danos ambientais e a questão dos Direitos Humanos no Presídio Central, em Porto Alegre.

## 5 Danos ambientais e direitos humanos no presídio central

De acordo com a representação perante a Comissão Interamericana, infiltração de água, vazamento, umidade, fungos, mofo, redes elétricas aparentes, inexistência do sistema de esgoto, superlotação, fezes, urina, restos de alimentos, sujeira, ratos, baratas e exposição a temperaturas extremas; também, falta de dados sobre a contaminação da água, solo, ar e exposição química (AJURIS *et al.*, 2013). Todos esses fatores constituem o meio ambiente no Presídio Central. Além disso, as pessoas privadas de liberdade no Presídio Central são também privadas de informações precisas sobre os danos causados por essas ameaças às suas vidas, saúde e dignidade.

No entanto, a relação entre os danos ambientais e as violações dos direitos dos presos são genericamente declaradas por alguns estudos. Jacobi (2005) traz uma imagem da saúde dos detentos nos Estados Unidos enquanto estão na prisão e, também, quando são soltos. A conclusão é que a condição de saúde dos presos não reflete a condição de saúde dos demais norte-americanos. Os presos são mais doentes. Segundo Jacobi (2005 p. 450), “doenças crônicas, doenças transmissíveis e transtornos mentais graves entre pessoas presas são muito maiores do que entre outras pessoas com idades comparáveis” (*tradução nossa*).<sup>30</sup>

Com relação às doenças transmissíveis, Jacobi (2005, p. 451), afirma que,

comparada à população em geral, estima-se que as taxas de infecção pelo vírus HIV (...) são 8 a 10 vezes maiores, as taxas de hepatite C são 9 a 10 vezes maiores, e as taxas de tuberculose são 4 a 7 vezes maiores (*tradução nossa*).<sup>31</sup>

30 JACOBI, p. 450. No original “chronic illness, communicable diseases, and severe mental disorders among people in jail and prison is far greater than among other people of comparable ages”.

31 *Ibid.*, p. 451. Citando Nicholas Freudenberg, Jails, Prisons, and the Health of Urban Populations: A Review of the Impact of the Correctional System on Community Health, 78:2 J. URBAN HEALTH 214, 217 (2001). No original “compared to the general population, it has been estimated that ‘rates of human immunodeficiency virus (HIV) infection . . . are 8 to 10 times higher, rates of hepatitis C are 9 [to] 10 times higher, and rates of tuberculosis are 4 [to] 7 times higher.’”

Essas taxas mais elevadas também são observadas em relação a doenças crônicas – como asma – e doenças mentais. No Presídio Central, a principal causa de morte são as doenças transmissíveis. Segundo levantamento realizado até outubro de 2011, entre 229 óbitos, a broncopneumonia representou 53,23% dos casos, seguida por tuberculose com 33,14% (AJURIS *et al*, 2013). Essas taxas são completamente divergentes com as da população brasileira de fora dos presídios, na qual as doenças transmissíveis representam apenas 14% dos óbitos.<sup>32</sup>

Referindo-se à tuberculose, a Organização Mundial da Saúde afirma que as condições das prisões podem alimentar a propagação da doença através da superlotação, má-ventilação, nutrição deficiente, cuidados médicos inadequados ou inacessíveis, dentre outros problemas.<sup>33</sup> Além disso, a agência de saúde da ONU afirma que fatores ambientais como abastecimento de água, instalações sanitárias, alimentos e clima influenciam a disseminação de doenças transmissíveis.<sup>34</sup>

Danos ambientais como os acima identificados não afetam apenas os presos, mas também, funcionários, famílias e população que vive nas cercanias da unidade prisional. Jacobi (2005, p. 466) reforça que

a falha dos estabelecimentos prisionais em tratar adequadamente os presos com doenças infecciosas ou sexualmente transmissíveis coloca em risco não apenas o detento, seus companheiros do sistema prisional e os funcionários do estabelecimento, mas também, a comunidade para a qual o preso retorna quando ele é solto (*tradução nossa*).<sup>35</sup>

Os danos ambientais descritos no Presídio Central são, portanto, causas suficientes de violações diretas das normas internacionais de Direitos Humanos para o tratamento dos presos. Além das normas gerais previstas na Declaração Universal e na Convenção Americana, as Regras de Mandela estabelecem padrões mais específicos que são aplicados no caso do estudo.

32 BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/causas-mortes-brasil>. Acesso em: 14 abr. 2019.

33 WORLD HEALTH ORGANIZATION. Tuberculosis in prisons. Disponível em: <https://www.who.int/tb/areas-of-work/population-groups/prisons-facts/en/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

34 WORLD HEALTH ORGANIZATION. Environmental factors influencing the spread of communicable diseases. Disponível em: [https://www.who.int/environmental\\_health\\_emergencies/disease\\_outbreaks/communicable\\_diseases/en/](https://www.who.int/environmental_health_emergencies/disease_outbreaks/communicable_diseases/en/). Acesso em: 14 abr. 2019.

35 JACOBI, p. 466. No original "the failure of prisons to properly treat prisoners with infectious diseases or sexually transmitted diseases endangers not only the prisoner, his fellow prisoners, and the staff, but also the broader community to which the prisoner returns when he is released."

As normas não fazem expressa menção ao meio ambiente, mas referem-se ao ambiente físico, como acomodação (regras 12-17), higiene pessoal (regra 18), vestuário e roupa de cama (regras 19-21) e alimentos (regra 22). A tabela abaixo faz uma comparação entre os danos ambientais constatados no Presídio Central e as Regras de Mandela.

Tabela 1 - Danos ambientais e violações de normas internacionais no Presídio Central

Riscos ambientais no Presídio Central	Padrão internacional de direitos humanos violados
<ul style="list-style-type: none"> <li>A ocupação quando da reclamação era de aproximadamente 4.591 presos, embora a capacidade oficial fosse de 1.984 presos.</li> <li>As celas foram montadas, de modo que quatro celas individuais deram lugar a uma cela coletiva com oito camas de cimento tendo um centro improvisado com um banheiro;</li> </ul>	Regra 12.1. As celas ou quartos destinados ao descanso noturno não devem ser ocupados por mais de um preso. Se, por razões especiais, tais como superlotação temporária, for necessário que a administração prisional central faça uma exceção à regra, não é recomendável que dois presos sejam alojados em uma mesma cela ou quarto.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rachaduras nas lajes do mezanino das galerias, mostrando evidências de infiltração de água nos banheiros das celas;</li> <li>Evidência de infiltração de água através das juntas de expansão dos pavilhões;</li> </ul>	Regra 13. Todos os ambientes de uso dos presos e, em particular, todos os quartos, celas e dormitórios, devem satisfazer as exigências de higiene e saúde, levando-se em conta as condições climáticas e, particularmente, o conteúdo volumétrico de ar, o espaço mínimo, a iluminação, o aquecimento e a ventilação.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inexistência do sistema de esgoto nos banheiros das celas (privado) e galerias (coletivos), sem caixa de drenagem, com remendo rudimentar através de garrafas plásticas;</li> <li>Esgoto dos banheiros das celas e galerias drenados diretamente para os pátios, correndo nas paredes e valas ao ar livre nos pátios;</li> </ul>	Regra 15. As instalações sanitárias devem ser adequadas para possibilitar que todos os presos façam suas necessidades fisiológicas quando necessário e com higiene e decência.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Evidência de reparos precários com tubos de água de PVC nas extensões hidráulicas dos banheiros das celas.</li> <li>As temperaturas variam de zero graus no inverno a facilmente quase 40 graus no verão, sem nenhum sistema de aquecimento ou resfriamento.</li> </ul>	Regra 16. Devem ser fornecidas instalações adequadas para banho, a fim de que todo preso possa tomar banho, e assim possa ser exigido, na temperatura apropriada ao clima, com a frequência necessária para a higiene geral de acordo com a estação do ano e a região geográfica, mas pelo menos uma vez por semana em clima temperado.
<ul style="list-style-type: none"> <li>O esgoto cai diretamente no pátio interno, e os presos adaptam valas e usam cobertores para conter as fezes humanas;</li> <li>Há fezes, urina, restos de comida, sujeira, ratos e baratas no pátio interno, onde os presos recebem seus filhos, suas esposas e visitantes e fazem refeições.</li> </ul>	Regra 17. Todos os locais de um estabelecimento prisional frequentados regularmente pelos presos deverão ser sempre mantidos e conservados minuciosamente limpos.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Os detentos são privados de material de higiene por parte da administração do presídio, bem como não recebem roupas, nem cobertores, roupas de cama e toalhas.</li> </ul>	Regra 18.1. Deve ser exigido que o preso mantenha sua limpeza pessoal e, para esse fim, deve ter acesso a água e artigos de higiene, conforme necessário para sua saúde e limpeza.

<p>• Na ausência de camas, os presos são forçados a dormir no chão em colchões de espuma ou a improvisar camas suspensas, feitas de pano e plástico.</p>	<p>Regra 21. Todo prisioneiro deve, de acordo com os padrões locais e nacionais, ter uma cama separada, e roupas de cama suficientes que devem estar limpas quando distribuídas, ser mantidas em boas condições e ser trocadas com a frequência necessária para garantir sua limpeza.</p>
--	---

Fontes: (1) IBAPE/RS. Relatório de Inspeção Predial; (2) AJURIS *et al.* Petição no caso 13.353 na CIDH; (3) CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Regras de Mandela, ver referências.

Os fatos descritos na tabela acima foram os principais argumentos do caso 13.353 apresentado pelo Fórum da Questão Penitenciária perante a Comissão Interamericana, embora as entidades que ajuizaram a representação não tenham mencionado uma relação direta entre os Direitos Humanos violados e o meio ambiente. Ainda que os danos ambientais sejam os fatores usados como argumento principal, os peticionários não poderiam ir perante um órgão internacional ou regional voltado especificamente para proteger os direitos ambientais. Em vez disso, a solução foi apresentar o caso perante um sistema regional de proteção dos Direitos Humanos, já pré-existente e bem aparelhado, em razão da falta de um sistema de defesa do meio ambiente em nível internacional e regional. O sistema interamericano de proteção dos Direitos Humanos não estava inicialmente bem equipado para proteger os direitos não individuais, porém foi possível acessá-lo sob o entendimento de que os danos ambientais impactam o gozo de certos Direitos Humanos.

Na Comissão Interamericana, a representação pode levar à produção de um relatório final com a constatação de responsabilidade e expedição de recomendações, embora tal relatório não seja legalmente vinculativo, já que apenas a Corte Interamericana tem o poder de emitir decisão com esta força (SHAYER, 2010). Esse poder vinculante é restrito aos Estados que aceitam a jurisdição da Corte, e permitem a execução da sentença que determinar indenização compensatória no país respectivo pelo processo interno vigente para a execução de sentenças contra o Estado, na forma do artigo 68.2.

Se o Estado cumprir todas as recomendações da Comissão, as questões ambientais e as violações dos Direitos Humanos serão sanadas. Se não, o caso pode ser enviado à Corte que tem o poder de decidir com força vinculante. Neste caso, a parte da decisão que determina os danos compensatórios pode ser executada nos tribunais nacionais.

No entanto, restam algumas perguntas: uma eventual decisão da Corte que reconheça as violações dos Direitos Humanos no Presídio Central seria suficiente para resolver as questões ambientais? O cumprimento da decisão da Corte Interamericana dependeria apenas da vontade política do Estado em evitar desprestígio político no âmbito internacional? Essa decisão seria exequível nos tribunais nacionais?

Essas questões trazem à tona a necessidade de análises aprofundadas do alcance do recente reconhecimento do direito autônomo a um meio ambiente saudável na esteira do uso de conceitos oriundos dos Direitos Humanos para corrigir problemas ambientais. Essas questões também abrem espaço para o desenvolvimento de novas teorias relacionadas (1) ao reforço dos conceitos ambientais no nível internacional e regional, (2) à possibilidade de execução das decisões da Corte Interamericana que determine obrigação de fazer por parte do Estado para a solução dos danos ambientais, desconsiderando os limites impostos pelo artigo 68.2 da Convenção Americana.

## 6 Conclusão

Ao longo deste artigo foi destacado que o conceito de meio ambiente, já a partir das discussões da Conferência de Estocolmo de 1972, inclui tanto o ambiente natural quanto o artificial, ou seja, aquele que é construído pelo ser humano. E, a partir desta constatação, foi possível enquadrar os estabelecimentos prisionais como meio ambiente artificial e, portanto, sujeitos à proteção das normas de direito ambiental.

Todavia, apesar da possibilidade de incidência de normas ambientais sobre as questões atinentes a condições dos presídios, na prática esses problemas acabam sendo tratados como violações de normas de direito criminal, administrativo ou de Direitos Humanos *stricto sensu*. Foi somente em 2007 que a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos apontou a possível existência de danos ambientais nos presídios federais americanos. Mesmo assim, a proteção ambiental desses ambientes não tinha sido incluída nas políticas ambientais da agência mesmo no ano de 2020.

O artigo identificou a existência de danos ambientais de diversas ordens em presídios norte-americanos, que se replicam ao redor do mundo e, particularmente, no Brasil. Além disso, o estudo teve como foco



apresentar o caso do Presídio Central de Porto Alegre perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, a partir do que se detectou a ocorrência de danos ambientais impactando na proteção de Direitos Humanos das pessoas privadas de liberdade naquele estabelecimento.

A partir da análise das normas internacionais sobre o tratamento dos presos, identificou-se uma gradual aproximação entre o movimento ambientalista e o regime de Direitos Humanos. Estas relações, contudo, ganharam maior relevância a partir da Opinião Consultiva OC-23/17 que reconheceu o direito autônomo a um meio ambiente saudável sob a égide da Convenção Americana.

No entanto, embora a tradicional preocupação dos ativistas de Direitos Humanos com o direito das pessoas privadas de liberdade, ainda há muito a se desenvolver em relação à atenção ao meio ambiente prisional, mesmo se tratando de meio ambiente artificial. Seja como um Direito Humano autônomo ou como fator que impacta o gozo de outros Direitos Humanos, as questões ambientais nos presídios ainda estão sendo negligenciadas, como o exemplo do caso de estudo.

O artigo conclui que o uso crescente dos sistemas de proteção de Direitos Humanos por matérias ligadas ao meio ambiente é um significativo avanço e identifica que, a partir do entendimento trazido na Opinião Consultiva OC-23/17, abrem-se portas para o ajuizamento de casos que digam respeito apenas a danos ambientais perante o sistema interamericano.

Por fim, o estudo propôs a análise da conveniência da utilização de um sistema que foi desenhado para a proteção de Direitos Humanos para reparar danos ambientais, por meio da ampliação da percepção clássica dos Direitos Humanos. A partir das limitações do sistema existente, o estudo levantou questionamentos sobre a necessidade de criação de meios específicos para abordar casos ambientais em nível regional ou mesmo internacional. Esta mudança de paradigma tem por objetivo tornar possível a execução das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos pelos tribunais nacionais quando for identificada a existência de danos ambientais, como os narrados no presente estudo. Desta feita, a partir das decisões proferidas no sistema interamericano, seria possível não apenas compensar danos individuais, mas, também, determinar obrigação de fazer por parte do Estado

para restaurar os danos ambientais que afetam a coletividade, como já é feito na tutela dos Direitos Ambientais no Brasil.

## Referências

ACEBES, Cezar M. Brazil's correctional houses of horror. **Foreign Affairs**, 2017. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2017-01-18/brazil-s-correctional-houses-horror>. Acesso em: 14 abr. 2019.

AJURIS et al. **Reclamação no caso 13.353 na CIDH** (Comissão Interamericana de Direitos Humanos). Disponível em: <http://www.ajuris.org.br/sitenovo/wp-content/uploads/2016/06/representacao-pcpa-oea-2013.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

ALSTON, P.; GOODMAN, R. International Human Rights: The Successor to International Human Rights in Context. **Oxford University Press**, 2013, p. 139.

ARMSTRONG, Andrea C. Death Row Conditions Through an Environmental Justice Lens, 70 Ark. L. Rev. 203, 50 (2017), p. 207, apud HERON, Donna. **Federal Prisons to Get Environmental Checks**, EPA, 24 de julho de 2007. Disponível em: <https://scholarworks.uark.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1011&context=alr>. Acesso em: 14 abr. 2019.

ATAPATTU, Sumudu. The Right to a Healthy Life or the Right to Die Polluted? The Emergence of a Human Right to a Healthy Environment Under International Law. **Tulane Environmental Law Journal**, vol. 16, no. 1, 2002, pp. 65-126.

BANDA, Maria L. Inter-American Court of Human Rights' Advisory Opinion on the Environment and Human Rights. **ASIL insights home**, volume 22, Issue 6, 2018. Disponível em: <https://www.asil.org/insights/volume/22/issue/6/inter-american-court-human-rights-advisory-opinion-environment-and-human>. Acesso em: 14/04/2019.

BAWOLE, Paulus. Harmony with Nature for Sustainable Built Environment, Man Made and Natural Environment. CIB International Conference on Local Wisdom in Global Era, **Duta Wacana University Press**, 21 Jan 2011 - 22 Jan 2011, Duta Wacana University Press Series Part, p. 45-52. Disponível em: [https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB\\_DC22849.pdf](https://www.irbnet.de/daten/iconda/CIB_DC22849.pdf). Acesso em: 14 abr. 2019.

BEHNKE, Nikki. et al. Improving environmental conditions for involuntarily displaced populations: water, sanitation, and hygiene in orphanages, prisons, and refu-

gee and IDP settlements. **Journal of Water Sanitation and Hygiene for Development**, 2018, 10.2166/washdev.2018.019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/326163553\\_Improving\\_environmental\\_conditions\\_for\\_involuntarily\\_displaced\\_populations\\_water\\_sanitation\\_and\\_hygiene\\_in\\_orphanages\\_prisons\\_and\\_refugee\\_and\\_IDP\\_settlements](https://www.researchgate.net/publication/326163553_Improving_environmental_conditions_for_involuntarily_displaced_populations_water_sanitation_and_hygiene_in_orphanages_prisons_and_refugee_and_IDP_settlements). Acesso em: 14 abr. 2019.

BERND, C; NANDINI, M.M; FARREN, L.Z. **America 's Toxic Prisons: The Environmental Injustices of Mass Incarceration**, 2017. Disponível em: <https://truthout.org/articles/america-s-toxic-prisons-the-environmental-injustices-of-mass-incarceration/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BESLLER, John D. The Concept of "Unusual Punishments" in Anglo-American Law: The Death Penalty as Arbitrary, Discriminatory, and Cruel and Unusual, 13 *Nw. J. L. & Soc. Pol'y* 307, 2018, LexisNexis. p. 308.

BNDES. Banco Nacional do Desenvolvimento. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/noticias/noticia/causas-mortes-brasil>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2016. Disponível em: [http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio\\_2016\\_22111.pdf](http://depen.gov.br/DEPEN/noticias-1/noticias/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias-2016/relatorio_2016_22111.pdf). Acesso em: 28 out. 2019.

BRIDGET, Lewis. Environmental Rights or a Right to the Environment? Exploring the Nexus Between Human Rights and Environmental Protection. **Macquarie Journal of International and Comparative Environmental Law**, 2012, 8, 36, p. 42.

CALABRESI, S.; SILVERMAN, B., Hayek. And the citation of foreign law: a response to Professor Jeremy Waldron. **Mich. St. L. LexisNexis.Rev.** 1. 2015, p. 123-124.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **CPI do sistema carcerário**, 2008, p. 488. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/relatorio-cpi-sistema-carcerario.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Opinião Consultiva OC-23/17, solicitada pela República da Colômbia**. Disponível em: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_ing.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). **Resolução 14/2013, Medida Cautelar nº 8-13**. Disponível em [http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution14-13\(MC-8-13\).pdf](http://www.oas.org/en/iachr/decisions/pdf/Resolution14-13(MC-8-13).pdf). Acesso em: 14 abr.2019.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). Conferência Anual da Associação Internacional de Correções e Prisões (ICPA). **Declaração de Peter Maurer, presidente do ICRC**. Windhoek, Namíbia, 2014. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/annual-conference-international-corrections-and-prisons-association-icpa>. Acesso em: 14 abr.2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Regras de Mandela: **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos**. Série Tratados Internacionais de Direitos Humanos. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/a9426e51735a4d0d-8501f06a4ba8b4de.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DARKE, Sacha. Conviviality and Surviva. **Palgrave Studies in Prisons and Penology**, 2018, p. 45. Disponível em: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-92210-2\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-319-92210-2_2). Acesso em: 14 abr.2019.

ENGLAND. **English Bill of Rights**. Disponível em: <http://www.legislation.gov.uk/aep/Wil-landMarSess2/1/2/data.pdf>. Acesso em: 14 de abr.2019.

FLYNN, N.; BAKER, N. **Introduction to prisons and imprisonment**, 1998, pp. 84-87. Disponível em: <http://ebookcentral.proquest.com>, created from iupui-ebooks on 2019-02-09 10:50:09. Acesso em: 09 fev.2019.

GALIZZI, Paolo. From Stockholm to New York, via Rio and Johannesburg: Has the Environment Lost its Way on the Global Agenda?, 29 **Fordham Int'l L.J.** 952, 2005.

HANDL, Guinter. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration), 1972 and the Rio Declaration on Environment and Development, 1992, United Nations Audio-visual Library of International**, 2012. Disponível em: <http://legal.un.org/avl/ha/dunche/dunche.html>. Acesso em: 14 abr. 2019.

HELPPIE-SCHMIEDER, Brenna. Toxic confinement: can the eighth amendment protect prisoners from human-made environmental health hazards?, 110. **Nw. U.L.**, 2016. LexisNexis. Rev. 647, p. 648.

HOLT, Daniel W. E. **Heat in US Prisons and Jails**: Corrections and the Challenge of Climate Change. Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, 2015. Disponível em: [https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/holt\\_-\\_heat\\_in\\_us\\_prisons\\_and\\_jails.pdf](https://web.law.columbia.edu/sites/default/files/microsites/climate-change/holt_-_heat_in_us_prisons_and_jails.pdf). Acesso em: 14 abr. 2019.

HUMAN RIGHTS DEFENSE CENTER. Disponível em: <https://www.humanrightsdefensecenter.org/about/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

HUMAN RIGHTS DEFENSE CENTER. **Letter to the Deputy Associate Assistant Administrator for Environmental Justice**. Disponível em: <https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/EJ%202020%20letter%20to%20EPA%20HRDC%20updated%20comment%207-28-16%20with%20Cover%20Letter%202.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

IBAPE/RS. Instituto Brasileiro de Avaliação e Perícia de Engenharia do Rio Grande do Sul. **Relatório de Inspeção Predial**. Disponível no processo 13.353 junto à CIDH.

JACOBI, John V., Prison Health Public Health: Obligations and Opportunities, 31 Am. J. L. and Med. 447, 2005. **LexisNexis**, p.449.

MARANHAO, Ney. Meio Ambiente: Descrição Jurídico-Conceitual. **R. Direitos, trabalho e política social**, Cuiabá, v. 2, n. 3, p. 80-117, jul./dez. 2016.

MCGOLDRICK, Dominic. Sustainable Development and Human Rights: an integrated conception, **The International and Comparative Law Quarterly**, Vol. 45, No. 4 (Oct. 1996), 796, pp. 811-812.

MERRIAN WEBSTER DICTIONARY. Environment. Disponível em: <https://www.merriam-webster.com/dictionary/environment>. Acesso em: 14 abr. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Assembleia Geral. Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. **Relatório da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, junho de 1972. Disponível em: <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

PELLOW, David N. Political prisoners and environmental justice. **Journal Capitalism Nature Socialism**, Vol. 29, 2018, 4.ed.

POPOVIC, Neil A.F. In pursuit of environmental human rights: commentary on the draft declaration of principles on human

rights and the environment, 27 Colum. **Human Rights L. Rev.** 487, p. 490, LexisNexis.

PRISON Policy Initiative Reports. Disponível em: <https://www.prisonpolicy.org>. Acesso em: 14 abr. 2019.

RAKIA, Raven. **A sinking jail**: The environmental disaster that is *Rikers Island*, 2016. Disponível em: <https://grist.org/justice/a-sinking-jail-the-environmental-disaster-that-is-rikers-island/>. Acesso em: 14 abr. 2019.

SHAVER, Lea. The Inter-American Human Rights System: An Effective Institution for Regional Rights Protection? **9 Wash. U. Global Stud. L. Rev.** 639, 2010, p. 652. Disponível em: [http://openscholarship.wustl.edu/law\\_globalstudies/vol9/iss4/4](http://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol9/iss4/4). Acesso: 14 abr. de 2019.

UNITED NATIONS. **Economic and Social Council Review of further developments in fields with which the sub-commission has been concerned, Human rights and the environment**. Final report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur. E/CN.4/Sub.2/1994/9, p. 59, Disponível em: <https://undocs.org/ru/E/CN.4/Sub.2/1994/9>. Acesso em: 14 April 2019.

UNITED NATIONS. **Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/treatmentprisoners.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2021.

UNITED NATIONS. **Rio Declaration on Environment and Development**, Principle 10. Disponível em: <http://www.un-documents.net/rio-dec.htm>. Acesso em: 14 abr. 2019.

UNITED STATES. **Environmental Protection Agency of the United States**, EJ 2020 Action Agenda. Disponível em : [https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-05/documents/052216\\_ej\\_2020\\_strategic\\_plan\\_final\\_0.pdf](https://www.epa.gov/sites/production/files/2016-05/documents/052216_ej_2020_strategic_plan_final_0.pdf), Acesso em: 14 abr. 2019.

UNITED STATES. State Department. **Report on International Prison Conditions**. Disponível em: <https://www.state.gov/documents/organization/210160.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Environmental factors influencing the spread of communicable diseases**. Disponível em: [https://www.who.int/environmental\\_health\\_emergencies/disease\\_outbreaks/communicable\\_diseases/en/](https://www.who.int/environmental_health_emergencies/disease_outbreaks/communicable_diseases/en/). Acesso em: 14 abr. 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **Tuberculosis in prisons**. Disponível em: [Revista Eletrônica do CNJ, v. 5, n. 1, jan./jun. 2021 | ISSN 2525-4502](https://www.who.int/tb/areas-of-work/population-</a></p></div><div data-bbox=)

---

-groups/prisons-facts/en/. Acesso em: 14 abr. 2019.

WORLD PRISON BRIEF. Disponível em: <http://www.prisonstudies.org/country/brazil>. Acesso em: 14 abr. 2019.

**Stella Emery Santana**

Doutora em Oceanografia Ambiental pela UFES; Mestre em Direito pela Universidade Gama Filho (RJ); Professora do Centro Universitário FAESA (ES); Professora afiliada à Robert H. McKinney School of Law, Indiana University, EUA; Professora Adjunta da Florida International College of Law, EUA.

**Alessandra Müller Gazzaneo**

Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

**Daniel Neves Pereira**

Juiz de Direito do TJRS; Master of Laws com ênfase em Direitos Humanos Internacionais pela Indiana University, EUA; Especialista em Direito Consumidor e Direitos Fundamentais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

# JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

Conselho Nacional de Justiça

## CONSELHEIRO ANDRÉ GODINHO

CONSULTA - 0000063-54.2020.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro André Godinho

REQUERENTE: Cassiano Pires Valente

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça

ASSUNTO: CNJ – Validade – Funções – Cargo – Investigador de Polícia Civil – Comprovação – Atividade jurídica – Concurso -Magistratura – Aplicação – Resolução nº 75/CNJ.

**EMENTA:** CONSULTA. CONCURSO DA MAGISTRATURA. ATIVIDADE JURÍDICA. INVESTIGADOR DE POLÍCIA. AVALIAÇÃO. COMPETÊNCIA DA RESPECTIVA COMISSÃO DO CONCURSO. NECESSIDADE DE CERTIDÃO CIRCUNSTANCIADA. 1. A atividade policial constitui função típica de segurança pública. As missões encarregadas ao profissional ocupante do cargo de Investigador, em geral, não envolvem o uso preponderante de conhecimento jurídico. 2. Todavia, o Plenário deste Conselho tem reconhecido o desempenho de atividade jurídica quando há a comprovação cumulativa do período de três anos de bacharelado em Direito e do exercício de cargo, emprego ou função pública que exija utilização preponderante de conhecimento jurídico, inclusive no âmbito do inquérito policial. 3. Especificamente, o cargo de Investigador Policial pode ser considerado para a comprovação de atividade jurídica, nos termos do art. 59, III, da Resolução nº 75/2009 deste Conselho, desde que cumulativamente o profissional seja bacharel em Direito há mais de três anos e haja a comprovação, em certidão emitida pelo órgão competente, das respectivas atribuições e da prática reiterada de atos que exijam a utilização preponderante de conhecimento jurídico, cabendo à Comissão de Concurso, em decisão fundamentada, analisar a validade do documento. 4. Consulta conhecida e respondida nos termos da fundamentação apresentada.

### ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, respondeu a consulta, nos termos do voto do Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário Virtual, 30 de março de 2021. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando

Bandeira de Mello. Não votou, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União.

## RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada por Cassiano Pires Valente, advogado do Sindicato dos Servidores da Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – SINDPOL/MG, por meio da qual questiona o Conselho Nacional de Justiça – CNJ acerca do exercício da atividade de Investigador de Polícia e sua caracterização como atividade jurídica, segundo o disposto no art. 59, III, da Resolução CNJ nº 75/2009.

A consulta é apresentada nos seguintes termos:

- Gostaria de saber se as funções do cargo de Investigador de Polícia Civil podem ser consideradas para a comprovação de atividade jurídica, para efeitos do disposto no artigo 59, inciso III, da Resolução CNJ nº 75/2009. (Precedente análogo: consulta nº 0009070-37.2017.2.00.0000 formulada junto a este colendo Conselho Nacional de Justiça, conforme anexo).

É o Relatório.

## VOTO

Observado o aspecto hierárquico, o requisito da atividade jurídica nos concursos públicos tem origem na Constituição Federal, que passou a exigilo para a magistratura nacional (art. 93, I) e para o Ministério Público (art. 129, §3º) a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2009.

O legislador constituinte derivado estabeleceu a comprovação de três anos de atividade jurídica para ingresso nas mencionadas carreiras.

Vejamos:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

I - **ingresso na carreira**, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, **exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica** e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação. (grifo não no original)

Para melhor definir o sentido e o respectivo alcance da norma constitucional, coube ao Conselho Nacional de Justiça (art. 103-B, §4º) estabelecer as condições mínimas para o reconhecimento da referida atividade jurídica.

Por meio da Resolução nº 75/2009, que dispõe sobre os concursos públicos para a magistratura em todos os ramos do Poder Judiciário, o CNJ fixa as formalidades necessárias para habilitação do candidato no respectivo certame. Dentre as condições delineadas, é exigida a apresentação de “certidão ou declaração idônea que comprove haver completado, à data da

inscrição definitiva, 3 (três) anos de atividade jurídica, efetivo exercício da advocacia ou de cargo, emprego ou função, exercida após a obtenção do grau de bacharel em Direito” (art. 58, § 1º, “b”).

Sem olvidar das interpretações já assinaladas pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> acerca do momento da apresentação do mencionados requisitos (inscrição definitiva/posse), os parâmetros para aferição do exercício da atividade jurídica se encontram delineados junto ao art. 59 da mencionada Resolução CNJ nº 75/2009, que assim dispõe:

Art. 59. **Considera-se atividade jurídica**, para os efeitos do art. 58, § 1º, alínea “i”:

I - aquela exercida com exclusividade por bacharel em Direito;

II - o efetivo exercício de advocacia, inclusive voluntária, mediante a participação anual mínima em 5 (cinco) atos privativos de advogado (Lei nº 8.906, 4 de julho de 1994, art. 1º) em causas ou questões distintas;

**III - o exercício de cargos, empregos ou funções, inclusive de magistério superior, que exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico;**

IV - o exercício da função de conciliador junto a tribunais judiciais, juizados especiais, varas especiais, anexos de juizados especiais ou de varas judiciais, no mínimo por 16 (dezesesseis) horas mensais e durante 1 (um) ano;

V - o exercício da atividade de mediação ou de arbitragem na composição de litígios.

§ 1º É vedada, para efeito de comprovação de atividade jurídica, a contagem do estágio acadêmico ou qualquer outra atividade anterior à obtenção do grau de bacharel em Direito.

§ 2º A comprovação do tempo de atividade jurídica relativamente a cargos, empregos ou funções não privativas de bacharel em Direito será realizada mediante certidão circunstanciada, expedida pelo órgão competente, indicando as respectivas atribuições e a prática reiterada de atos que exijam a utilização preponderante de conhecimento jurídico, cabendo à Comissão de Concurso, em decisão fundamentada, analisar a validade do documento. (grifo não no original)

No desempenho das atribuições/funções inerentes ao cargo de Investigador Policial, o qual tem como requisito a formação em curso superior, não necessariamente em Direito, é exigida do respectivo profissional a realização de atividades típicas da persecução criminal, pois responsável pelo cumprimento de diligências para a coleta do conjunto probatório suficiente para a elucidação do fato criminoso e indiciamento do réu.

Sua principal missão é compreender todo o desenrolar dos fatos que ensejaram o cometimento de determinado crime, notadamente com a constituição dos elementos e circunstâncias que carrearam para o ilícito penal. Além de responsável pelo cumprimento das medidas judiciais (ex.:

<sup>1</sup> STF – ADI 3460/DF e MS 26.682-1/

efetuar prisão em flagrante ou mediante mandado; efetuar mandado de busca e apreensão, e outros), realiza a missão de policiamento preventivo especializado.

Assim, tem o dever de apurar os fatos e constituir os elementos de prova necessários para o julgamento do caso.

Para melhor elucidação, cite-se apontamentos de alguns editais de concurso para o referido cargo:

### **Concurso para INVESTIGADOR DE POLÍCIA – PARÁ**

(Edital nº 01/2020)<sup>2</sup>

**Requisitos:** Graduação de nível superior completo, fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação e possuir Carteira Nacional de Habilitação, categoria “B”, válida.

**Atribuições do cargo:** Conduzir Diligências e investigações policiais com o fim de coletar elementos para a elucidação de infrações penais ou administrativas para instrução dos respectivos procedimentos legais; Ademais, efetuar prisões em flagrantes ou mediante mandato (conduzir e escoltar presos), entre outros.

### **Concurso para INVESTIGADOR DE POLÍCIA – São Paulo**

(Edital 2018)<sup>3</sup>

**Requisitos:** nível superior com graduação; possuir as condições de provimento, conforme dispõe o Capítulo II - Dos pré-requisitos.

**Atribuições:** São atividades inerentes ao exercício do cargo de Investigador de Polícia, sem prejuízo de outras tarefas análogas que possam ser determinadas: realizar diligências investigatórias e de policiamento preventivo especializado; cumprir requisições escritas ou verbais atinentes ao trabalho de polícia judiciária, emanadas pela Autoridade Policial; cumprir mandados; elaborar documentos de polícia judiciária e relatórios circunstanciais; escoltar presos; realizar prisões e apreensões; e outros.

Ciente da particularidade do caso, o Plenário deste Conselho tem reconhecido o desempenho de atividade jurídica quando há a comprovação cumulativa do período de três anos de bacharelado em Direito e do exercício de cargo, emprego ou função pública que exija utilização preponderante de conhecimento jurídico, inclusive no âmbito do inquérito policial. N

No julgamento do Pedido de Providências nº 1238, de relatoria do então Conselheiro Cláudio Godoy, é destacada a responsabilidade do profissional competente para o desenvolvimento do inquérito policial e da respectiva peça investigativa, formadora do corpo probatório das ações penais. Sabidamente, trata-se de procedimento administrativo que, também, é disciplinado por normas técnicas e jurídicas de manejo constante.

Cite-se trecho do referido julgado:

(...) Não parece haver dúvida, pelo que se considera, de que a atuação do escrivão da polícia, quer federal, quer mesmo estadual, esteja a pressupor preparo jurídico, esteja a exigir, marcadamente, a utilização desses conhecimentos técnicos. E isto mesmo que, como no caso, para o respectivo concurso não se reclame, propriamente,

<sup>2</sup> PCPA - <https://www.institutoaocp.org.br/concurso.jsp?id=302>

<sup>3</sup> PCSP - <https://documento.vunesp.com.br/documento/stream/MzY40DY>



curso de direito completo, mas sim qualquer curso superior. Lembre-se, a propósito, que a Resolução n. 11, em seu art. 2º, mencionou não só o bacharelato em direito, como, também, o exercício de cargo, emprego ou função que exija a utilização preponderante de conhecimento jurídico.

E, nesse sentido, ao escrivão incumbe, basicamente, a prática de atos atinentes ao desenvolvimento de inquérito policial, peça investigativa do cometimento de delitos, típicos porque previstos em lei, assim cujo conhecimento não pode ser estranho ao funcionário. Mais, trata-se de procedimento administrativo também disciplinado por normas técnicas e jurídicas de manejo constante.

Na espécie isto se confirma pelo teor da Portaria 523/89 do Ministério do Planejamento, que estabelece as funções do escrivão, dentre tantas a de dar cumprimento a formalidades processuais, lavratura de termos, autos e mandados, além da escrituração dos livros cartorários. Repita-se, atividade técnico-jurídica.” (Pedido de Providências. Extensão do conceito de atividade jurídica. Resolução CNJ n. 11. Função dos escrivães de polícia e agentes da Polícia Federal. Utilização preponderante de conhecimentos jurídicos. Submissão a previsão do art. 2º. Consulta respondida. (CNJ - PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 1238 - Rel. Cláudio Godoy - 8ª Sessão (EXTRAORDINÁRIA) - j. 20/03/2007)”

Semelhante orientação foi confirmada em recente precedente deste Conselho, com enfoque para a atividade de Escrivão de Polícia:

CONSULTA. ATIVIDADE JURÍDICA. RESOLUÇÃO CNJ N. 75/09. CARGO DE ESCRIVÃO DE POLÍCIA. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO.

1. O cargo de escrivão de polícia pode ser considerado para a comprovação de atividade jurídica, para efeitos do disposto no art. 59, III, da Resolução CNJ n. 75/09.

2. Atividade policial não envolve, necessariamente, utilização preponderante de conhecimento jurídico.

3. Necessidade de comprovação cumulativa do período de três anos de bacharelado em Direito e do exercício da atividade jurídica de escrivão de polícia mediante emissão de certidão circunstanciada, expedida pelo órgão competente, indicando as respectivas atribuições e a prática reiterada de atos que exijam a utilização preponderante de conhecimento jurídico.

4. Consulta respondida. (CNJ - CONS - Consulta - 0009079-37.2017.2.00.0000 - Rel. MARIA CRISTIANA ZIOUVA - 289ª Sessão Ordinária - julgado em 23/04/2019).

De acordo com os parâmetros acima delineados, denota-se que a

---

atividade policial constitui função típica de segurança pública. As missões encarregadas ao profissional ocupante do cargo de Investigador, em geral, não envolvem o uso preponderante de conhecimento jurídico. Não obstante, observada particularidade de alguns atos que lhe são inerentes, cujo conhecimento jurídico e tecnicidade é fundamental para a regularidade e licitude dos atos da persecução penal, a função de Investigador Policial pode, sim, caracterizar atividade jurídica para fins da Resolução CNJ nº 75/2009.

Essa orientação, porém, não retira a competência e o poder da respectiva banca examinadora do concurso da magistratura de conhecer e avaliar as circunstâncias de cada caso, pontualmente, para análise da relevância das atividades preponderantemente desempenhadas pelo candidato, devidamente apresentadas em certidão circunstanciada, com observância das formalidades dispostas no art. 59, § 2º, da Resolução CNJ nº 75/2009.

Firme nos fundamentos acima apresentados, conheço da consulta e respondo nos seguintes termos: de acordo do art. 59, III, da Resolução nº 75/2009 deste Conselho, o cargo de Investigador Policial pode ser considerado para a comprovação de atividade jurídica, desde que cumulativamente seja bacharel em Direito há mais de três anos e haja a comprovação pelo órgão competente das respectivas atribuições e da prática reiterada de atos que exijam a utilização preponderante de conhecimento jurídico, cabendo à Comissão de Concurso, em decisão fundamentada, analisar a validade do documento.

É como voto.

Brasília/DF, data registrada no sistema.

Conselheiro **André Godinho**  
Relator

## MINISTRO EMMANOEL PEREIRA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0005126-60.2020.2.00.0000

RELATOR: Ministro Emmanoel Pereira

REQUERENTE: Sindicato dos Funcionários do Judiciário do Estado do Pará – SINDJU-PA

REQUERIDO: Tribunal de Justiça do Pará - TJPA

ASSUNTO: Licenças / Afastamentos, Regime Estatutário, Desvio de Função

OBJETO: TJPA - Revisão - Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI – Suspensão - Retorno - Atividades presenciais - Providências - Equipamentos de proteção individual - EPI´s - Álcool em gel - Máscaras - Desinfecção - Testagem - Controle de acesso - Impossibilidade - Aferição - Temperatura - Servidor - Desvio de função - Inclusão - Grávidas - Puérperas - Grupo de risco - Concessão - Licença médica - Participação - Membro - Sindicato - Grupo de Trabalho - Resolução nº 313/CNJ - Resolução nº 322/CNJ - Pandemia - Coronavírus.

**EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. PORTARIA CONJUNTA Nº 15/2020 - GP/VP/CJRMB/CJCI. NORMATIVO EDITADO PELO TJPA PARA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA DE RETOMADA GRADUAL DAS ATIVIDADES PRESENCIAIS. IMPRESCINDIBILIDADE DA ADOÇÃO DAS MEDIDAS SANITÁRIAS MÍNIMAS. DEFINIÇÃO DE GRUPO DE RISCO. EXAME DE COMPATIBILIDADE COM A RESOLUÇÃO CNJ Nº 322/2020.**

I – A Resolução CNJ nº 322/2020 inaugura uma nova fase na sistemática de combate à proliferação do Covid-19, de modo que este Conselho Nacional de Justiça, evidenciando a autonomia dos Tribunais, autorizou a cada um destes a edição de normativo próprio, capaz de estabelecer, segundo as reais condições locais e as dificuldades enfrentadas em cada Região, a possibilidade da “**retomada das atividades presenciais nas unidades jurisdicionais e administrativas do Poder Judiciário**”, de forma “**gradual e sistematizada**” (art. 2º, *caput*).

II – Nesse panorama, consoante entendimento já firmado por este Plenário, por ocasião do julgamento do **Procedimento de Controle Administrativo nº 0004937-82.2020.2.00.0000**, de Relatoria da Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena, a atuação do CNJ atém-se ao exame da compatibilidade dos normativos editados

pelos Tribunais, frente às diretrizes básicas estabelecida pela Resolução CNJ nº 322/2020.

**III** – No caso, a edição da Portaria Conjunta nº 15/2020 - GP/VP/CJRMB/CJCI, constitui resultado de amplo estudo sobre a matéria, procedido pelo TJPA, revelando programa responsável de retomada gradativa das atividades presenciais, dividido em etapas, segundo a classificação das zonas por nível de risco, instituídas pelas autoridades sanitárias e de saúde pública locais, e as peculiaridades de cada Comarca, contando o referido normativo com o aval da Defensoria Pública, do Ministério Público do Estado do Pará e da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará, a demonstrar o cumprimento dos pré-requisitos instituídos pelo normativo deste Conselho.

**IV** – De outro lado, as dificuldades relatadas quanto à implementação dos procedimentos alusivos aos incisos I, II e III do artigo 5º da Resolução CNJ nº 322/2020, impõe a determinação quanto à necessária observância da diretriz traçada por este Conselho no julgamento do **Procedimento de Consulta nº 0004820-91.2020.2.00.0000**, quando, pela prevalência do voto do Conselheiro-Presidente, Ministro Dias Toffoli, fixou-se a orientação de que o fornecimento de EPI's e a adoção das demais **medidas sanitárias mínimas** estabelecidas na referida resolução, inclusive a aferição da temperatura para o acesso às unidades jurisdicionais, constitui condição *sine qua non* para a implantação do programa de retomada das atividades presenciais, não cabendo ao Tribunal estabelecer o retorno destes serviços no âmbito de sua jurisdição sem a efetiva concretização de tais procedimentos.

**V** – Por fim, havendo dúvida razoável acerca do maior perigo de gravidade das infecções decorrentes do COVID-19 para as **mulheres gestantes ou puérperas**, cuja existência de controvérsia no meio científico é admitida pelo próprio TJPA, há de prevalecer o indispensável cuidado pela preservação da saúde do indivíduo, como direito fundamental, constitucionalmente assegurado (artigo 5º, *caput*, da CF), de modo que, por prudência, deve ser privilegiada a segurança à vida das gestantes,

sejam magistradas, servidoras ou estagiárias, para as quais fica viabilizada a garantia pela manutenção do regime em trabalho remoto, devendo o Tribunal exigir das empresas prestadoras de serviços, no âmbito de sua competência administrativa, tratamento equivalente em relação às empregadas terceirizadas.

**VI** – Procedimento de Controle Administrativo que se julga parcialmente procedente. Prejudicada a análise da medida liminar.

## ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido, com determinações ao Tribunal, nos termos do voto do Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Plenário Virtual, 8 de julho 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, Flávia Pessoa, Maria Cristiana Ziouva, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho e Maria Tereza Uille Gomes. Não votou o Excelentíssimo Conselheiro Henrique Ávila.

## RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo, com pedido liminar, proposto pelo **SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DO JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - SINDJU-PA**, mediante o qual impugna a **Portaria Conjunta nº 15/2020 – GP/VP/CJRMB/CJCI**, editada pelo **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJPA** para instituir protocolos e regulamentar os procedimentos atinentes à implantação da retomada gradual do trabalho presencial, no âmbito local.

Nesse contexto, sustenta o Requerente a inobservância dos requisitos mínimos previstos na Resolução CNJ nº 322/2020, indispensáveis à implementação do programa da retomada dos serviços presenciais.

Dentre outros temas, questiona a delimitação do grupo de risco prevista no normativo editado pelo TJPA e a previsão quanto à obrigatoriedade da permanência de servidores em regime de trabalho remoto na localidade da Comarca de Lotação, além de apontar ilegalidade quanto à orientação conferida pelo normativo impugnado quanto ao período

de usufruto de férias e/ou gozo de licença-prêmio por servidores inabilitados para o exercício de atividade remota (art. 14 da Portaria Conjunta nº 15/2020 – GP/VP/CJRMB/CJCI).

Ao final, requer, liminarmente, a suspensão do plano de retomada de atividades presenciais enquanto não comprovar a Administração do Judiciário Paraense o atendimento das medidas que determina a Resolução 322/CNJ.

No mérito, pugna pela adoção das seguintes medidas:

b.1) A classificação de TODAS as gestantes como integrantes do grupo de risco, a fim de que possam realizar suas atividades de forma remota;

b.2) Assegurar a permanência em trabalho remoto dos servidores com filhos menores de 24 meses ou que coabitem com idosos ou pessoas portadoras de doenças crônicas que as tornem vulneráveis à covid-19, devidamente comprovadas por declarações médicas, como forma de resguardar a saúde destas pessoas;

b.3) conceder ao servidor integrante do grupo de risco licença médica por motivos relacionados à saúde, no caso de impossibilidade do exercício das atividades laborais de forma remota;

b.4) a revogação da determinação de permanência dos servidores em teletrabalho na comarca de lotação, por se caracterizar ato ilegal e desarrazoado;

b.5) o fornecimento de equipamentos de proteção de acordo com a classificação elaborada pela *Occupational Safety and Health Administration – OSHA* acerca do risco de exposição do corpo funcional ao SARS-COV-2;

b.6) proceder à instalação de anteparos de proteção para os servidores que realizarão atendimento ao público;

b.7) a observância das determinações constantes do artigo 5º, III, da Resolução 322/2020 do CNJ, ou seja, quanto à necessidade de medição de temperaturas dos ingressantes;

b.8) elaborar plano de limpeza e desinfecção, para realização repetidas vezes ao longo do expediente, em especial nos

ambientes com maior movimentação de pessoas, conforme prevê o art. 5º, VI, da Resolução 322/CNJ;

b.9) observar as competências e atribuições dos cargos ocupados pelos servidores do TJPA, a fim de que não sejam a estes cometidas tarefas que caracterizem o desvio de função, notadamente aferição de temperatura, controle de acesso às dependências das unidades administrativas e judiciárias, fiscalização de banheiros, corredores e demais áreas comuns, para evitar aglomerações, dentre outros;

b.10) proceder à aplicação de testes rápidos em todos os servidores do TJPA, como condição da retomada das atividades presenciais;

b.11) constituir o Grupo de Trabalho determinado pelo artigo 6º da Resolução 322/2020 do CNJ, que conte com a participação de um membro desta Entidade Sindical como legítimo representante dos servidores do judiciário Paraense.” (Id. 4035219 – p. 13-14).

O feito foi distribuído a esta Relatoria, em observância a prevenção definida no Anexo I do ATO NORMATIVO Nº 0002313-60.2020.2.00.0000, mediante o qual foi fixada a designação de um Conselheiro para cada Tribunal do País, para fins de acompanhamento dos atos referentes ao cumprimento das Resoluções CNJ nºs.: 313/2020, 314/2020, 318/2020 e 322/2020.

Considerada a relevância da matéria e a circunstância de que os documentos juntados pelo Requerente (SINDJU-PA) não foram capazes de viabilizar a completa compreensão acerca do alegado descumprimento das diretrizes traçadas por este Conselho Nacional de Justiça, por ocasião da edição da Resolução CNJ nº 322/2020, para efeito da implementação das medidas necessárias à retomada da atividade presencial no âmbito do TJPA, foram requisitadas prévias informações ao Requerido (Id. 4035469), as quais foram devidamente colacionadas aos autos (Ids. 4038289 a 4038312).

Manifestação do Sindicato Requerente frente às informações prestadas pelo Tribunal Requerido, juntada aos autos (Ids.: 4039332 a 4039337).

É o relatório, em síntese.

## VOTO

Consoante a narrativa constante da inicial do presente Procedimento de Controle Administrativo, a insurgência formulada pelo **SINDICATO DOS FUNCIONÁRIOS DO JUDICIÁRIO DO ESTADO DO PARÁ - SINDJU-PA**, refere-se a supostas inadequações da Portaria Conjunta nº 15/2020 – GP/VP/CJRMB/CJCI, editada pelo **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ – TJPA** (destinada a instituir protocolos e regulamentar os procedimentos atinentes à retomada gradual do trabalho presencial, no âmbito local), frente às diretrizes estabelecidas por este Conselho na **Resolução CNJ nº 322/2020**.

É certo que a situação emergencial enfrentada pelo País, em estado de calamidade pública, em decorrência da pandemia do Novo Coronavírus – COVID-19, reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020, tornou imperiosa a implantação de mudanças na rotina de todos os brasileiros, com inevitáveis repercussões nos procedimentos a serem adotados pelos tribunais na gestão dos serviços jurisdicionais e administrativos, com vistas à preservação da saúde de magistrados, servidores, agentes públicos, advogados e usuários em geral.

Nessa esteira, foram editadas as **Resoluções CNJ nºs.: 313/2020, 314/2020 e 318/2020**, mediante as quais este Conselho Nacional de Justiça, atento ao dever de uniformizar o funcionamento dos serviços no âmbito do Poder Judiciário, buscou garantir uma adequada prestação jurisdicional no período emergencial vivenciado pelo País.

Mais recentemente, este Conselho publicou a **Resolução CNJ nº 322/2020**, por meio da qual foi reconhecida a necessidade da implantação de um planejamento responsável para a retomada das atividades jurisdicionais e administrativas na esfera do Poder Judiciário que fosse coerente com a situação efetivamente vivenciada pela comunidade local.

Nessa seara, este Conselho Nacional de Justiça, evidenciando a autonomia dos Tribunais, autorizou a edição de normativo próprio, capaz de estabelecer, segundo as reais condições locais e as dificuldades enfrentadas em cada Região, a possibilidade da **“retomada das atividades presenciais nas unidades jurisdicionais e administrativas do Poder Judiciário”**, de forma **“gradual e sistematizada”** (art. 2º, *caput*, da Resolução CNJ nº 322/2020), definindo, contudo, diretrizes básicas para a sua implantação, cujo exame da compatibilidade fica a cargo desta Casa.

Feita esta introdução, no intuito de melhor sistematizar o



exame das diversas insurgências formuladas pelo Requerente, em face dos procedimentos adotados pelo TJPA, passo à análise das diferentes questões suscitadas, em tópicos:

### **1 – Da alegação de ausência do implemento da instituição de grupos de trabalho destinados à viabilidade da retomada gradual das atividades presenciais**

As alegações formuladas pelo Requerente, quanto ao tema, referem-se a suposta ineficiência dos estudos realizados no âmbito do TJPA para justificar a implementação da retomada gradual da atividade presencial, segundo os parâmetros estabelecidos na **Resolução CNJ nº 322/2020**.

Acerca do tema, preceitua o referido normativo editado por este Conselho que o restabelecimento das atividades presenciais deverá observar os seguintes parâmetros:

- início, “**por etapa preliminar**”, a partir de 15/06/2020, quando “**constatadas condições sanitárias e de atendimento de saúde pública que a viabilizem**” (art. 2º, § 1º), conforme “**informações técnicas prestadas por órgãos públicos, em especial o Ministério da Saúde, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária e as Secretarias Estaduais de Saúde, bem como do Ministério Público, da Ordem dos Advogados do Brasil e da Defensoria Pública**”, em atendimento à prévia consulta formulada pelos tribunais locais (art. 2º, § 2º);
- edição de atos normativos, no “prazo de 10 (dez) dias”, a contar da data da decisão de retomada das atividades presenciais, estabelecendo “**regras de biossegurança**”, com base no “**estágio de disseminação da Covid-19 na área de sua competência**.” (art. 2º, § 3º);
- adoção do “**atendimento presencial apenas quando estritamente necessário**”, mantendo, preferencialmente, o “**atendimento virtual**” (art. 2º, § 4º);
- possibilidade de se “**estabelecer horários específicos para os atendimentos e prática de atos presenciais**” (art. 2º, § 5º);
- obrigatoriedade de os Tribunais manterem “**autorização de**

***trabalho remoto para magistrados, servidores, estagiários e colaboradores que estejam em grupo de risco, até que haja situação de controle da Covid-19 que autorize o retorno seguro ao trabalho presencial, mesmo com a retomada total das atividades presenciais***” (art. 2º, § 6º).

- manutenção de “***sistema de trabalho remoto, podendo o tribunal estabelecer os limites quantitativos, inclusive a parcela ideal da força de trabalho de cada unidade para retorno ao serviço presencial, facultada utilização de sistema de rodízio entre servidores para alternância entre trabalho remoto e presencial***” (art. 5º, VII).

Ao contrário do que sustenta o Requerente, extrai-se das informações prestadas pela Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Pará que a edição da **Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI**, em 21 de junho de 2020, que regulamenta procedimentos e institui protocolos para a retomada gradual dos serviços de forma presencial, constitui resultado de amplo estudo sobre a matéria, no âmbito local.

Nesse sentido, emerge das declarações prestadas pelo TJPA que foram considerados no período de formalização da referida Portaria Conjunta, dentre outros, os seguintes atos normativos e princípios constitucionais:

“(…) o Decreto nº 729, de 5 de maio de 2020, do Governo do Estado do Pará, republicado em 23 de maio de 2020, que em virtude de complementações adicionais, alterou as regras de suspensão total de atividades não essenciais (*lockdown*); o Decreto nº 777, de 23 de maio de 2020, do Governo do Estado do Pará, que ‘*Dispõe sobre as medidas de distanciamento controlado, visando a prevenção e o enfretamento à pandemia da COVID-19, no âmbito do Estado do Pará e revoga o Decreto nº 609, de 20 de março de 2020*’; e os **boletins epidemiológicos** emitidos pela Secretaria Estadual de Saúde do Estado do Pará, os quais noticiam redução no número de óbitos confirmados em razão da COVID-19, além da redução na curva de casos de Síndrome Respiratória Aguda Grave Confirmados por Covid-19 e o Decreto nº 800, de 31 de maio de 2020, do Governo do Estado do Pará, que Institui o Projeto RETOMAPARÁ, dispondo sobre a retomada econômica e social segura, no âmbito do Estado do Pará” (Id. 4038290 – p. 5).

Para além disso, depreende-se que a retomada do trabalho presencial considerou “*critérios da Organização Mundial de Saúde (OMS) quanto à flexibilização do isolamento social; as recomendações das autoridades de saúde pública e sanitária; as informações prestadas pelos órgãos públicos, tais como, Ministério da Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) e a Secretaria de Estado de Saúde Pública (sespa); o retorno planejado e gradual das atividades; a proteção das pessoas integrantes do grupo de risco e a garantia da manutenção dos serviços prestados pelo Poder Judiciário.*” (Id. 4038290 – p. 5-6).

A Presidência do TJPA ainda salienta que, justamente porque foram observados os referidos parâmetros é que o artigo 3º da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI estabeleceu a retomada de forma planejada e gradual das atividades presenciais no âmbito da jurisdição do TJPA, **somente a partir de 1º de julho de 2020**, conquanto já autorizada esta medida, de forma programada, a contar de 15 de junho de 2020, segundo as diretrizes da Resolução CNJ nº 322/2020.

Informa que a retomada responsável da atividade presencial nas unidades do Poder Judiciário do Estado do Pará está sendo realizada de forma gradativa, levando em consideração a **classificação das zonas por nível de risco** instituída pelas autoridades sanitárias e de saúde pública, e as **peculiaridades de cada Comarca**, segundo o que foi estabelecido na Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI.

Nesse panorama, a Presidência do TJPA esclarece que o retorno às atividades presenciais está sendo realizado em 3 (três) etapas, observado o disposto no artigo 9º do referido normativo, quanto à apuração do percentual máximo de usuários internos, excluídos deste montante os integrantes do grupo de risco, a saber:

- **A primeira etapa**, em andamento em 13 (treze) comarcas, compreende o **retorno presencial de até 50% dos usuários internos**, com o estabelecimento de **rodízio semanal**, não podendo ser menos que 2 (dois) servidores por unidade; o retorno parcial das atividades, com a vedação de alguns atos e **manutenção de audiências por videoconferência**, com a manutenção do Regime Diferenciado de Trabalho, que implica no **trabalho remoto para os usuários internos, quando não estiverem desenvolvendo suas atividades de forma presencial e para aqueles que se enquadrem em grupo de risco**;

- **A segunda etapa compreenderá o retorno presencial de até 75% dos usuários internos**, com o estabelecimento de rodízio semanal, o retorno total das atividades e a manutenção do Regime Diferenciado de Trabalho para os usuários internos, quando não estiverem desenvolvendo suas atividades de forma presencial e para aqueles que se enquadrem em grupo de risco; e finalmente,
- **A terceira etapa compreenderá o retorno presencial de 100% dos usuários internos**, o retorno total das atividades e a extinção do Regime Diferenciado de Trabalho.

Nesse contexto, a Administração do TJPA expõe que, em conformidade com os dados dos órgãos de saúde e controle da evolução do contágio pelo Novo Coronavírus (COVID-19), foram consideradas aptas a participar da primeira etapa do programa de retomada gradual de atividade presencial apenas 13 (treze) Comarcas, escolhidas dentre os 83 (oitenta e três) Municípios declarados com taxa de transmissão controlada, segundo classificação do Decreto Estadual nº 800/2020, como de risco médio (Zona 02), considerando-se, para tanto, a capacidade hospitalar e a evolução da doença em cada localidade.

Explica que, considerando a republicação, em 02 de julho de 2020, do Decreto Estadual nº 800/2020 expedido pelo Governo do Estado do Pará, editou a Portaria nº 1553/2020-GP, atualizando o Anexo I da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI, de modo que, atualmente, constam como aptos a participar da etapa inicial do programa de retomada gradual dos serviços presenciais os seguintes Municípios/Comarcas: Ananindeua, Belém (Distritos de Mosqueiro e Icoaraci), Benevides, Bragança, Cametá, Castanhal, Marapanim, Marituba, Mocajuba, Ponta de Pedras, Salinópolis, Santa Isabel do Pará e Soure.

Registra que, nos termos do artigo 39 da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI, eventual abrandamento ou agravamento da pandemia de COVID-19, poderá ensejar revisão das etapas e do limite máximo de ocupação dos usuários internos e externos nos prédios do Poder Judiciário do Estado do Pará, ou mesmo a suspensão dos trabalhos presenciais em alguma unidade específica, o que constitui medida a ser adotada em caso de alteração dos indicadores da Secretaria de Saúde Pública do Estado do Pará concernente ao controle epidemiológico na região.

Acrescenta que o regime de trabalho presencial, na primeira

etapa, também está sendo implementado de forma gradativa, de modo que:

- **na primeira semana** (a partir de 1º/07/2020) houve o retorno exclusivo da presença física dos usuários internos, no horário das 9h às 13h, com manutenção da suspensão dos prazos processuais dos processos físicos;
- **na segunda semana** (a partir de 6/07/2020) há o retorno da presença física dos usuários externos (Promotores de Justiça, Defensores Públicos e Advogados), exceto os cidadãos em geral, no horário das 9h às 13h, com a retomada dos prazos processuais dos processos físicos; e
- **na terceira semana** (a partir de 13/07/2020) haverá o retorno da presença física dos usuários externos em geral, que efetivamente possuam a necessidade de atendimento presencial, mantendo-se o horário reduzido das 9h às 13h.

A Presidência do TJPA também ressaltou que o planejamento realizado por aquela Corte para a retomada gradual das atividades presenciais contou, para “**além da oitiva dos servidores através de aplicação de questionário eletrônico**”, com “**o alinhamento interinstitucional de Órgãos do Sistema de Justiça, em especial do Ministério Público do Estado do Pará, da Defensoria Pública do Estado do Pará e da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará.**” (Id. 4038290 – p. 36).

Corroboram tais afirmações os documentos colacionados aos autos, consubstanciados na **manifestação da Defensoria Pública** local (Id. 4038310); o **Ofício nº 439/2020-MP/PGJ**, expedido pelo Ministério Público do Estado do Pará (Id. 4038309) e o **Ofício nº 135/2020-ASS.JUR**, editado pela Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Pará (Id. 4038312).

Importante atentar para o atributo da presunção de legitimidade e de veracidade das informações prestadas pelo TJPA, ressaltando-se que, no particular, prevalece a autorização conferida por este Conselho Nacional de Justiça aos Presidentes dos tribunais locais para a implementação da retomada gradual das atividades presenciais de seus serviços jurisdicionais e administrativos (art. 2º, § 2º, da Resolução CNJ nº 322/2020).

Vale ressaltar que, segundo o normativo deste Conselho (Resolução CNJ nº 322/2020) são os Presidentes dos Tribunais responsáveis pela implementação e o acompanhamento das medidas destinadas a implantação do sistema de retomada das atividades presenciais (art. 6º),

assegurada a comunicação “à Presidência do Conselho Nacional de Justiça a edição de atos normativos que instituam a retomada parcial e total do trabalho presencial” (art. 8º) e garantida a possibilidade de “voltar a aderir ao sistema de Plantão Extraordinário na forma das Resoluções CNJ nº 313/2020, nº 314/2020 e nº 318/2020, em caso de recrudescimento ou nova onda de infecção generalizada pela Covid-19, com a imediata comunicação ao Conselho Nacional de Justiça” (art. 10).

Por isso é que, diante das decisões tomadas no âmbito do TJPA e, em respeito à autonomia constitucional dos Tribunais, restringe-se a atuação deste Conselho, no presente caso, a verificar a compatibilidade do regulamento expedido com as disposições constantes da Resolução CNJ nº 322/2020, conforme, aliás, já decidiu o Plenário desta Casa, no julgamento do **Procedimento de Controle Administrativo nº 0004937-82.2020.2.00.0000**, de Relatoria da Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena, cuja ementa transcrevo:

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. ATO CONJUNTO TJRJ/CGJ 25/2020. PLANO DE RETORNO PROGRAMADO ÀS ATIVIDADES PRESENCIAIS DO PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PEDIDO DE DECLARAÇÃO DE NULIDADE DO REGULAMENTO. ALEGAÇÃO DE DESATENDIMENTO AO DISPOSTO NO ART. 2º, §§ 1º E 2º DA RESOLUÇÃO CNJ 322/2020. NÃO DEMONSTRAÇÃO. PEDIDO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.

1. Ao aprovar a Resolução 322/2020, o CNJ, buscando garantir o acesso à Justiça e a continuidade da prestação jurisdicional neste período emergencial, bem como reconhecendo a competência dos Estados e Municípios para adoção de medidas de restrição à locomoção dos cidadãos durante o atual estado de pandemia (ADI 6.343/DF), os diferentes graus de dificuldade enfrentados pelos entes federados, bem como a necessidade de estabelecer-se planejamento responsável de retorno gradativo às atividades presenciais, autorizou que os Tribunais, quando possível e de forma gradual e sistematizada, estabeleçam “regras mínimas para a retomada dos serviços jurisdicionais presenciais” (art. 1º, caput).

2. O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, considerando a edição da Resolução 322/2020, aprovou em 11/06/2020 o Ato Conjunto TJRJ/CGJ 25/2020, para dispor sobre o “Plano de Retorno Programado às Atividades Presenciais do Poder Judiciário do

*Estado do Rio de Janeiro e seu respectivo funcionamento em função das medidas de isolamento social que sejam decretadas em razão da pandemia de COVID-19, e dá outras providências”.*

3. O regulamento do Tribunal de Justiça fluminense prevê a retomada das atividades em quatro etapas previamente definidas, estabelece percentuais de presença dos servidores em cada fase, dispõe sobre o fornecimento de máscaras laváveis, o controle de acesso, a medição de temperatura, o distanciamento de segurança, entre diversas outras medidas de proteção e cautela, tudo em ações constantes do Plano de Biossegurança estabelecido pela Corte.

4. A juntada de documentos, pelo TJRJ, atesta a fundamentação do Plano de Retorno Programado em dados *“técnicos de autoridades sanitárias e entidades especializadas, como as Secretarias Estadual e Municipal de Saúde do Rio de Janeiro e o Ministério da Saúde, bem como documentos emitidos por entidades especializadas como a OMS, OPAS e o Hospital Sírio Libanês”.*

5. Afigura-se viável o acolhimento de documentos que revelam contexto do quadro pandêmico local posterior à edição do Ato Conjunto, como aptos a respaldar a decisão do Tribunal de retomada das atividades, pois, ainda que autorizado pelo art. 10 da Res. CNJ 322/2020 a *“voltar a aderir ao sistema de Plantão Extraordinário”*, o TJRJ optou por dar continuidade ao retorno gradual e sistematizado dos serviços presenciais.

6. Comprovada a promoção, pelo Tribunal, de reuniões *“com representantes da OAB, do Ministério Público, da Defensoria Pública, AMAERJ, e do próprio SINDJUSTIÇA”*, além da coleta de *“manifestações formais enviadas pela AMAERJ, Comitê de Atenção Prioritária ao 1º Grau e Sindicato dos Oficiais de Justiça”.*

7. Extrai-se das razões deduzidas pelo Sindicato a insurgência contra as conclusões a que chegou a cúpula do Tribunal ao aprovar o aludido Ato Conjunto, pretendendo o autor fazer prevalecer o adiamento da retomada das atividades presenciais, sob alegação de que outros indicadores deveriam ser considerados e de que mesmo os dados levados em conta não permitiriam o retorno naquele momento.

**8. Resguardada a autonomia constitucional dos Tribunais e, diante das conclusões a que chegou a alta direção do TJRJ, órgão responsável pela edição do Ato Conjunto 25/2020,**

**a partir da análise dos subsídios recolhidos, cabe ao CNJ, que não detém a função de instância recursal, verificar a compatibilidade do regulamento expedido com as disposições constantes da Res. 322/2020.**

9. Não demonstrado desatendimento, por parte do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, às balizas da Res. 322/2020, julga-se improcedente o pedido de nulidade do Ato Conjunto TJRJ/CGJ 25/2020, prejudicada a análise da medida liminar. (PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0004937-82.2020.2.00.0000 - Rel. IVANA FARINA NAVARRETE PENA – 32ª Sessão Virtual Extraordinária - j. 03/07/2020).

Nesses termos, considerada a autonomia administrativa do TJPA e a autorização deste Conselho Nacional para os Tribunais locais implementarem e acompanharem as medidas destinadas a implantação do sistema de retomada das atividades presenciais (art. 6º da Resolução CNJ 322/2020), segundo a realidade local, extrapola os limites da atuação do CNJ, em relação ao presente procedimento, as insurgências formuladas pelo Requerente quanto à definição de período de gozo de férias ou à sugestão para o usufruto de licença-prêmio, bem como à obrigatoriedade de permanência na localidade da Comarca de Lotação, em vista da possibilidade de convocação presencial, assim como as demais particularidades da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI, estabelecidas em atendimento às necessidades locais.

## **2 – Da alegação de não atendimento das medidas sanitárias mínimas estabelecidas na Resolução CNJ nº 322/2020, indispensáveis à implantação da primeira etapa de retorno à atividade presencial**

No que tange às **medidas sanitárias mínimas** destinadas à prevenção ao contágio da COVID-19, as alegações do Requerente se baseiam, precipuamente, na suposta inobservância das determinações constantes dos artigos 5º, I, II e III, da **Resolução CNJ nº 322/2020**, sob a alegação de que, quando da retomada da atividade presencial, em 01/07/2020, *“não foram disponibilizados sequer os mais básicos EPI’s, como álcool em gel e máscaras, bem como não houve controle de acesso às unidades judiciárias, gerando aglomerações.”* (Id. 4035219 – p. 2).

A esse respeito, o Tribunal Requerido consignou que, para o acesso às dependências das unidades do Poder Judiciário do Pará, os usuários internos e externos estão sendo, obrigatoriamente, submetidos aos



protocolos sanitários previstos no Anexo II da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI, que estabelecem o uso de máscaras faciais como condição de ingresso e permanência, além do distanciamento mínimo necessário entre as pessoas e a imposição de normas de higienização, de acordo com as regras estabelecidas pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Ministério da Saúde do Governo Federal.

O TJPA ressalta que **“vem procurando se adequar da melhor maneira possível aos novos regramentos de proteção impostos pela Covid-19, no que se refere a equipamentos de proteção.”** Afirma que os **“controles estão sendo implementados em locais de trabalho indo desde o aumento de taxas de ventilação e instalações de barreiras físicas até a compra de equipamento de proteção individual, visando, sempre e sobretudo, o bem-estar de seu corpo funcional.”** (Id. 4038290 – p. 14).

Alerta que, **“sobre a necessidade de aferição de temperatura, o Tribunal de Justiça do Estado do Pará efetivou a compra de termômetros, equipamentos destinados a medição de temperatura, e já está em andamento para distribuí-los e operacionalizá-los nas mais diversas entradas de suas múltiplas casas, providenciando inclusive treinamento aos responsáveis pelas aferições.”** (Id. 4038290 – p. 15).

Relativamente à aplicação de testes rápidos, aponta a possível ineficiência do procedimento a afastar a obrigatoriedade quanto à adoção desta medida.

De fato, os normativos editados pelo Conselho Nacional de Justiça nada dispõem sobre a obrigatoriedade de implantação de postos de testes rápidos nos órgãos do Poder Judiciário, como forma de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus, não se exigindo a adoção deste procedimento pelo TJPA.

De outro lado, não se pode olvidar que a Resolução CNJ nº 322/2020 condicionou a implementação da primeira etapa do programa de retomada gradual dos trabalhos presenciais nos Órgãos do Poder Judiciário, ao cumprimento de determinadas medidas de prevenção, dentre elas, citam-se:

- fornecimento de máscaras, álcool gel, dentre outros, como **Equipamentos de Proteção Individual (EPI)**, **“a todos os magistrados, servidores e estagiários”**, devendo ser exigido e fiscalizado o cumprimento do mesmo procedimento pelas empresas prestadoras de serviço em relação aos seus respectivos

empregados (art. 5º, I);

- acesso às unidades jurisdicionais e administrativas do Poder Judiciário restrita **“aos magistrados, servidores, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, advogados, peritos e auxiliares da Justiça, assim como às partes e interessados que demonstrem a necessidade de atendimento presencial”** (art. 5º, II), condicionado à: **medição de temperatura corporal, descontaminação de mãos, com utilização de álcool 70% e utilização de máscaras, “além de outras medidas sanitárias eventualmente necessárias”** (art. 5º, III);

- periódica limpeza e desinfecção, **“repetidas vezes ao longo do expediente, em especial nos ambientes com maior movimentação de pessoas”** (art. 5º, VI); e

Sobre o tema, há de se ressaltar o acórdão, com efeito normativo, prolatado pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça, em resposta à Consulta formulada a esta Casa, ocasião em que prevaleceu o posicionamento no sentido da **imprescindibilidade do atendimento das medidas sanitárias descritas no art. 5º da Resolução CNJ nº 322/2020, como condição sine qua non para a retomada dos trabalhos presenciais**, cuja ementa transcrevo:

“CONSULTA. CONHECIMENTO. RESOLUÇÃO CNJ N° 322/2020. NECESSIDADE DE MEDIÇÃO DE TEMPERATURA CORPORAL PARA A RETOMADA DO TRABALHO PRESENCIAL. CONSULTA RESPONDIDA.

1. Deve ser conhecida a Consulta que trata de dúvida a respeito de situação jurídica abstrata, de interesse geral e repercussão para o Poder Judiciário nacional, à luz do disposto no art. 89 do Regimento Interno do CNJ – RICNJ.

2. A Resolução CNJ 322/2020 permite o retorno gradual e sistematizado, com a devida segurança sanitária, podendo, inclusive, não ser imediatamente aplicada, caso o nível de contágio na região desautorize a retomada.

**3. Não há possibilidade de se abrandar ou suspender a aplicação das medidas sanitárias descritas no art. 5º da Resolução CNJ 322/2020, para a retomada dos trabalhos presenciais.**

**4. Os tribunais, caso enfrentem qualquer dificuldade peculiar e circunstancial para o cumprimento da Resolução CNJ 322/2020, notadamente as medidas sanitárias mínimas do**

**art. 5º, devem evitar o retorno das atividades presenciais, permanecendo no regime do Plantão Extraordinário, estabelecido e regido pelas Resoluções CNJ 313/2020, 314/2020, 318/2020.**

5. Consulta respondida.”

(CNJ - CONS - Consulta - **0004820-91.2020.2.00.0000** - Rel. p/ Acórdão Ministro DIAS TOFFOLI - 31ª Sessão Virtual Extraordinária - j. 01/07/2020).

Nesse contexto, há de se ratificar em relação ao TJPA a orientação fixada pelo Plenário desta Casa no julgamento do Procedimento de Consulta - **0004820-91.2020.2.00.0000**, no sentido de que o fornecimento de EPI's e a adoção das demais medidas sanitárias mínimas estabelecidas na Resolução CNJ nº 322/2020, inclusive a aferição da temperatura para o acesso às unidades jurisdicionais, é condição *sine qua non* para a implantação do programa de retomada das atividades presenciais, não cabendo ao Tribunal estabelecer o retorno destes serviços no âmbito de sua jurisdição sem a efetiva concretização de tais procedimentos.

Sendo assim, necessário recomendar ao TJPA que só retome as atividades nas Comarcas que já estejam de posse dos EPI's para uso efetivo dos profissionais que estiverem escalados para o retorno, mesmo que esse início, esteja restrito a no máximo 50% (cinquenta por cento) dos usuários internos e por 2 (duas) horas de trabalho, como prevê o normativo editado por aquela Corte.

### **3 – Das insurgências do Requerente em relação ao rol de vulnerabilidades incluídas no grupo de risco**

Sustenta o Requerente ser insatisfatória a definição do **grupo de risco**, constante do artigo 5º da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI, sob a alegação de que, em relação às circunstâncias que norteiam a mulheres grávidas e puérperas, há demasiada restrição no normativo, ao incluir apenas as **gestações de alto risco**.

Afirma que o próprio Ministério da Saúde alterou seu posicionamento inicial, externado no Boletim Epidemiológico nº 06, no qual se apoiou o normativo do TJPA, a fim de fazer “***incluir as grávidas e as puérperas como integrantes do grupo de risco para o COVID-19***”, conforme protocolo de manejo clínico divulgado no início de abril (Id. 4035219 – p. 3).

Invoca a observância das Notas técnicas nº 12/2020 e 13/2020, expedidas pelo Ministério da Saúde, que, em relação às **mulheres grávidas e puérperas** concluem, respectivamente, por ser **“sensata a preocupação em relação a infecção pelo SARS-CoV-2”**, em vista do **“potencial risco para desenvolvimento de Síndrome Respiratória Aguda Grave (SARS) por Síndrome Gripal”**, especialmente se considerado o quadro que se verificou por ocasião da **“epidemia de SARS-CoV-1 em que a letalidade no grupo de gestante chegou a 25%”**.

Em relação ao período pós-parto, o Requerente destaca os resultados dos estudos constante da Nota Técnica nº 13/2020 do Ministério da Saúde, segundo os quais:

**“[...] a caracterização dos casos de COVID-19 parece apresentar no Brasil, maior gravidade após o parto, evoluindo para o pior desfecho. Estudo recente [...] demonstrou alterações clínicas, radiológicas e laboratoriais de maneira repentina e substancial no pós-parto imediato. Entre elas, a piora do quadro respiratório, elevação do D-dímero, aumento de leucócitos e Proteína C Reativa, além de expressiva queda de linfócitos. No entanto, essas alterações ainda não são explicáveis. Desse modo, novas pesquisas serão necessárias para elucidar a gravidade do vírus SARS-CoV-2 no período puerperal.”** (Id. 4035219 – p. 4).

Especificamente no que se refere ao enquadramento das **gestantes e puérperas** no **grupo de risco**, extrai-se das informações prestadas pelo próprio TJPA, as quais foram orientadas por manifestação do Serviço Médico daquele Órgão, que, embora a restrição quanto à inclusão apenas das gestantes de alto risco tenha se amparado no **Boletim Epidemiológico nº 6 do Ministério da Saúde**, é certo que **“a doença apresenta aspectos dos mais variáveis”**, de modo que **“não há consenso da comunidade científica que o fator gravidez por si só justificaria aumento de risco.”** (Id. 4038290 – p. 14).

Observe-se que, conquanto esteja o normativo impugnado amparado em rol consignado no Boletim Epidemiológico nº 6 do Ministério da Saúde, o próprio TJPA admite a existência de controvérsia na comunidade científica quanto à caracterização da gravidez como aumento de risco, em caso de contaminação pelo Novo Coronavírus, especialmente se considerada a experiência pretérita, vivenciada por ocasião da Epidemia pelo **SARS-CoV-1**, conforme dados abstraídos das Notas técnicas nºs.: 12/2020 e 13/2020 – também expedidas pelo Ministério da Saúde.

Aliás, não é por outro motivo que o Tribunal Requerido, ao enfrentar as alegações do Requerente, ressalta a existência de orientação interna *“no sentido de que as situações de caráter social, particulares e específicas de cada servidor devem ser ajustadas com os gestores das respectivas unidades, os quais, respeitado o limite de servidores previstos para cada etapa, poderão destinar o quantitativo remanescente de servidores para a realização de trabalho remoto.”* (Id. 4038290 – p. 18).

Entretanto, em se tratando de discussão em torno da possibilidade de risco iminente de morte, tal orientação não se mostra suficiente, sendo necessária a imposição de norma mais contundente.

Note-se que também a **Resolução CNJ nº 313/2020**, responsável pela implantação do Regime do Plantão Extraordinário no âmbito do Poder Judiciário como medida de prevenção ao contágio pelo Novo Coronavírus, ao mencionar a caracterização de **grupo de risco**, em seus “considerandos”, incluiu expressamente as gestantes, sem qualquer restrição:

**“CONSIDERANDO que o grupo de risco para infecção pelo novo Coronavírus–Covid-19 compreende idosos, gestantes e pessoas com doenças crônicas, imunossupressoras, respiratórias e outras com morbidades preexistentes que possam conduzir a um agravamento do estado geral de saúde a partir do contágio, com especial atenção para diabetes, tuberculose, doenças renais, HIV e coinfeções;”**

Assim, em havendo dúvida razoável acerca do maior perigo de gravidade das infecções decorrentes do COVID-19 para as **mulheres gestantes ou puérperas**, há de prevalecer o indispensável cuidado pela preservação da Saúde do indivíduo, como direito fundamental, constitucionalmente assegurado (artigo 5º, *caput*, da CF), de modo que, por prudência, deve ser privilegiada a segurança à vida das gestantes, sejam magistradas, servidoras, estagiárias ou terceirizadas, para as quais deve ser viabilizada a garantia pela manutenção de trabalho remoto.

Ainda sobre a definição do **grupo de risco**, para efeito de eventual infecção resultante de contaminação pelo Novo Coronavírus, defende o Requerente a **“permanência em trabalho remoto de todos os que contam com filhos menores de 24 meses ou que coabitem com idosos ou com pessoas portadoras de doenças crônicas que as tornem vulneráveis à Covid-19, devidamente comprovadas por declarações médicas.”** (Id. 4035219 – p. 5).

A esse respeito, ressaltou o TJPA não haver “**justificativa médica robusta que demonstre o cabimento de tal afastamento**” (Id. 4038290 – p. 18), uma vez que nenhum dos boletins médicos acerca da matéria corroboram esta conclusão.

Quanto a esse ponto específico, é necessária a ponderação da responsabilidade que se pode atribuir ao Estado, em caso de eventual exposição de terceiro à **carga viral**, possivelmente transmitida por agente público.

A verdade é que, a responsabilidade quanto à adoção de medidas preventivas do contágio pelo Novo Coronavírus não pode ser atribuída apenas ao Poder Público. Cada indivíduo deve assumir seu grau de comprometimento pela preservação da vida, seja a sua própria ou a do próximo.

Ou seja, há de se diferenciar a obrigação da Administração Pública em resguardar a saúde dos que lhe prestam serviços diretamente, na qualidade de magistrados, servidores, estagiários ou terceirizados, ou mesmo dos eventuais usuários externos que adentrarem nas suas dependências; daqueles que, por ação de terceiros, vierem a adquirir o vírus por contágio.

Afinal, como qualquer cidadão, aquele submetido à atividade presencial, na condição de pessoa saudável, estará incumbido da adoção de medidas de prevenção ao contágio no seio familiar, especialmente quando há pessoas próximas, em estado de vulnerabilidade.

Desse modo, não se justifica o pleito quanto à permanência de servidores no sistema de trabalho remoto, em razão da existência de familiares nas referidas condições. Essa responsabilidade há de ser assumida e resolvida no âmbito familiar.

Por todo o exposto, diante dos fundamentos acima expostos, **JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE** o presente expediente para determinar ao **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ** que: a) observe a diretriz traçada por este Conselho, no sentido de que o fornecimento de EPI's e a adoção das demais medidas sanitárias mínimas estabelecidas na Resolução CNJ nº 322/2020, inclusive a aferição da temperatura para o acesso às unidades jurisdicionais, é condição *sine qua non* para a implantação do programa de retomada das atividades presenciais, não cabendo ao Tribunal estabelecer o retorno destes serviços no âmbito de sua jurisdição sem a efetiva concretização de tais procedimentos; e b) proceda a inclusão das gestantes e puérperas no rol do grupo de risco, estabelecido no

---

artigo 5º da Portaria Conjunta nº 15/2020-GP/VP/CJRMB/CJCI, assegurando-se às magistradas, servidoras e estagiárias, naquelas condições, o direito de permanecer em regime de trabalho remoto, exigindo-se das empresas prestadoras de serviços, no âmbito da competência administrativa do Tribunal, tratamento equivalente em relação às empregadas terceirizadas. Prejudicada a análise da medida liminar.

Brasília, data registrada no sistema.

Ministro **EMMANOEL PEREIRA**

Conselheiro Relator

## CONSELHEIRA FLÁVIA PESSOA

ACOMPANHAMENTO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO: 0002997-82.2020.2.00.000

RELATOR: Conselheira Flávia Pessoa

REQUERENTE: Gustavo Cristiano Samuel dos Reis; Associação Nacional dos Leiloeiros Judiciais – ANLJ

REQUERIDO: Tribunal de Justiça de São Paulo - TJSP

ASSUNTO: Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo

OBJETO: TJSP - Provimento CG 40/2019 - Hasta pública - Alienação judicial – Abstenção - Credenciamento - Pessoas físicas - Empresas - Oficiais de Justiça - Exclusividade – Leiloeiros judiciais - Adequação - Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Estado de São Paulo - Resolução nº 236/CNJ.

**EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. RESOLUÇÃO CNJ N. 236. LEILOEIROS PÚBLICOS. ATIVIDADE PRIVATIVA EXERCIDA POR PESSOAS FÍSICAS DEVIDAMENTE MATRICULADAS NAS JUNTAS COMERCIAIS. IMPOSSIBILIDADE DE REALIZAÇÃO DE LEILÕES JUDICIAIS POR ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS. ATUAÇÃO EXCEPCIONALÍSSIMA DE OFICIAIS DE JUSTIÇA OU ESCREVENTES. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO NORMATIVA. PARCIAL PROCEDÊNCIA.**

**I** – O novo Código de Processo Civil atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça a competência para a regulamentação da alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, §1º.

**II** – O art. 1º da Resolução CNJ n. 236 é expresso ao dispor que os leilões judiciais serão realizados exclusivamente por leiloeiros credenciados perante o órgão judiciário, confirmando o caráter pessoal e privativo da atividade.

**III** – Quando atuam em leilões judiciais, os leiloeiros são agentes delegados, que gozam de fé pública e responsabilizam-se pessoalmente por danos causados no exercício de suas atribuições.

**IV** – A possibilidade de cadastramento e participação de empresas em leilões judiciais eletrônicos foi suplantada



---

pelo atual Código de Processo Civil, que deixou a cargo do Conselho Nacional de Justiça a regulamentação específica.

**V** – O Plenário do CNJ rejeitou expressamente a proposta apresentada por um de seus membros no sentido de permitir a realização de leilões judiciais por “entidades públicas e privadas (gestoras) habilitadas perante o órgão judiciário, acompanhadas por leiloeiro devidamente credenciado em Junta Comercial”.

**VI** – As Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo devem se conformar aos ditames legais de modo a vedar o credenciamento de instituições públicas ou privadas para a realização de alienações judiciais eletrônicas e assegurar que apenas os leiloeiros devidamente habilitados nas Juntas Comerciais realizem tal atividade.

**VII** – Toda a sistemática normativa foi construída a partir da regulamentação da profissão de leiloeiro realizada pelo Decreto n. 21.981/1932, que impõe requisitos bastante claros para o exercício da profissão, restando patente que: i) o leiloeiro deve ser pessoa física, matriculada na Junta Comercial; ii) deve prestar fiança para fazer frente às dívidas decorrentes de multas e demais responsabilidades; iii) deve exercê-la pessoal e privativamente.

**VIII** – Impõe-se a adequação das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo aos ditames legais também para prever a possibilidade de designação de oficiais de justiça ou escreventes apenas em situações excepcionalíssimas e desde que o exequente não exerça seu direito de indicação e haja impedimento legal para atuação de todos os leiloeiros públicos credenciados.

**IX** – Procedimento de Controle Administrativo que se julga parcialmente procedente, com determinações.

## ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, julgou parcialmente procedente o pedido para determinar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova a adequação das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça aos ditames legais: i) vedando o credenciamento de instituições públicas ou privadas para a realização de alienações judiciais eletrônicas e assegurando que apenas os leiloeiros devidamente habilitados nas Juntas Comerciais realizem tal atividade; ii) prevendo a possibilidade de designação de oficiais de justiça ou escreventes apenas em situações excepcionalíssimas e desde que o exequente não exerça seu direito de indicação e haja impedimento legal para atuação de todos os leiloeiros públicos credenciados, nos termos do voto da Relatora. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário Virtual, 5 de março de 2021. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando Bandeira de Mello. Não votou, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União.

## RELATÓRIO

Trata-se de **PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO**, com pedido liminar, formulado pela **ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS LEILOEIROS JUDICIAIS - ANLJ** e **OUTRO** em face do **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO - TJSP**, por meio do qual impugnam as **Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo**, as quais estabelecem que “qualquer empresa ou pessoa física pode se cadastrar para a prática de leilão judicial por via eletrônica, eliminando a exclusividade dos leiloeiros públicos para tal atividade”, bem assim que “preveem que oficiais de justiça ou os oficiais de portaria dos auditórios, irão exercer a atividade privativa dos leiloeiros, em caso de leilão presencial” (ID n. 3940741).

Os Requerentes alegam, em síntese, que:

“(…)

I – O Código de Processo Civil, CPC, em seu art. 881, §1º, estabelece que **o leilão ‘será realizado por leiloeiro público’**.<sup>1</sup>

II – A Resolução 236/2016 desse Egrégio Conselho Nacional de Justiça, CNJ, em seu artigo 1º, dispõe que **‘os leilões judiciais serão realizados exclusivamente por leiloeiros credenciados**

**perante o órgão judiciário**’.

III – O Art. 2º da já mencionada Resolução 236 do CNJ estabelece e disciplina, inclusive, os requisitos mínimos **‘para o credenciamento de leiloeiros públicos’**.

IV – Adicionalmente, destaca-se que a **‘PROFISSÃO’** de leiloeiro é regulamentada pelo DECRETO nº 21.981, de 1932, **que exige registro e fiança perante as Juntas Comerciais** (arts. 8º e 9º).

V – E o registro (com todos os requisitos exigidos), decorrente da regulamentação legal da profissão, é especialmente necessário **em razão do leiloeiro exercer pessoal e privativamente sua atividade e poder realizar e certificar atos, com fé pública**, conforme expressamente refere a Lei 13.138/15, art. 1º (ao dar nova redação ao art. 19 do Dec. 21.981/32).

VI – Convém lembrar, ademais, que o exercício indevido de função pública regulamentada por lei, constitui crime de **USURPAÇÃO**, devidamente tipificado no art. 328 do Código Penal, com pena de detenção e multa.

IV – Inobstante a clareza dos textos legais (além de outras normativas que serão posteriormente mencionadas), **lamentavelmente** o Requerido não adequou suas regras (**Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça de São Paulo**) ao novo CPC e nem à Resolução 236 do CNJ. Ao contrário, as Normas de Serviço foram alteradas pelos **Provimentos 17/2016, 24/2016 e 40/2019**, reafirmando que **‘entidades públicas ou privadas e as pessoas físicas previamente cadastradas no Portal de Auxiliares da Justiça’** possam realizar **‘alienação judicial eletrônica’**.

V – Mais que isso, as Normas da Corregedoria excluem os leiloeiros dos leilões públicos presenciais, conferindo tal atribuição aos oficiais de justiça (art. 282), contrariando as prerrogativas legais dos leiloeiros, bem como as atribuições dos próprios oficiais de justiça, previstas no art. 154 do CPC.

VI – Desnecessário referir que qualquer alienação judicial fora dos ditames traçados no art. 881 do CPC é ilegal e, portanto, anulável. A ausência de expertise, cuidados e atuação profissional metodológica podem impedir que o leilão ocorra de modo

técnico, imparcial e efetivo, prejudicando o resultado que se espera do certame público. A só ilegalidade já é suficiente para a anulação do ato, mas além disso há o prejuízo às partes, à imagem do Judiciário e às centenas de profissionais qualificados e devidamente registrados nos órgãos públicos para o exercício de sua atividade regulamentada legalmente.

VII – Imagine, Excelência, uma empresa ou pessoa física sem qualificação ser admitida para o exercício da atividade de magistrado, promotor, cartorário ou advogado... **É impensável imaginar que um Tribunal de Justiça – e o maior do país! – possa simplesmente desconsiderar a norma legal regulamentadora da profissão de leiloeiro, o disposto expressamente no CPC e a Resolução do CNJ sobre a matéria.**

(...)

<sup>1</sup> Nenhum dispositivo normativo citado nesta petição inicial possui os grifos que foram incluídos no texto pelos subscritores. Nos escusamos por tal inserção, que foi feita exclusivamente com a finalidade de destacar alguns aspectos que se reputam mais importantes, sem qualquer desprezo, por certo, à habilidade dos julgadores na compreensão dos textos normativos mencionados.” (ID n. 3940741 – grifos no original)

Diante disso, requerem:

“a) **A concessão de medida cautelar com o objetivo de determinar que a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo deixe de efetuar o cadastro de pessoas físicas ou empresas para a prática de alienação judicial** (de modo presencial ou eletrônico), reservando tal atribuição **exclusivamente** aos leiloeiros judiciais (Art. 1º da Resolução 236/2016 do Conselho Nacional de Justiça e demais disposições legais já referidas).

b) **A concessão de medida cautelar com o objetivo de determinar que a Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** impeça a realização de leilões presenciais ou eletrônicos por oficiais de justiça, escrivães ou quaisquer outros servidores do Judiciário, reservando tal

atribuição **exclusivamente** aos leiloeiros judiciais (Art. 1º da Resolução 236/2016 do Conselho Nacional de Justiça e demais disposições legais já referidas).” (grifos no original)

No mérito, pugnam para que se determine à Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo que “proceda a adequação de suas Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça aos ditames legais, de modo a assegurar que os leilões judiciais, presenciais ou eletrônicos, se realizem exclusivamente por leiloeiros devidamente habilitados perante as Juntas Comerciais”.

O procedimento foi livremente distribuído à minha relatoria, ocasião em que determinei a intimação do TJSP para que prestasse as informações preliminares que entendesse necessárias à cognição do pleito (ID n. 3941299).

A seguir, deferi prorrogação do prazo para a apresentação de informações, a teor de requerimento daquela Corte de Justiça nesse sentido (ID n. 3953844).

O Tribunal requerido informou que:

“(…)

Quanto ao requerimento, o Código de Processo Civil estabelece, no seu artigo 879, que a alienação dos bens penhorados poderá ser feita por iniciativa particular ou através de leilão judicial eletrônico ou presencial.

Estas são as modalidades previstas.

Segundo o disposto no artigo 880: **‘Não efetivada a adjudicação, o exequente poderá requerer a alienação por sua própria iniciativa ou por intermédio de corretor ou leiloeiro público credenciado perante o órgão judiciário’.**

No mesmo sentido o disposto no artigo 881 que ao tratar do leilão judicial, estabelece, no seu §1º: **‘O leilão do bem penhorado será realizado por leiloeiro público’.**

A disciplina atribuída pelo Código de Processo Civil é clara quanto à necessidade de realização do leilão por leiloeiro público.

A Resolução nº 236 do Conselho Nacional de Justiça, de 13 de julho de 2016, não foi diferente, ao indicar, no artigo 2º que: **‘Caberá ao juiz a designação (art.883), constituindo requisito mínimo para o credenciamento de leiloeiros públicos e corretores o exercício profissional por não menos que 3 (três) anos, sem prejuízo de disposições complementares editadas pelos tribunais (art. 880, §3º)’.**

No âmbito do Estado de São Paulo, as Normas da Corregedoria Geral da Justiça, também disciplinaram a questão, conforme disposto no artigo 251 “caput”, com a redação que lhe foi dada após a edição do Provimento nº 40/2019.

De acordo com o disposto no artigo 251: **‘Poderão realizar alienação judicial eletrônica, as entidades públicas ou privadas e as pessoas físicas previamente cadastradas no Portal de Auxiliares da Justiça, conforme critérios definidos no artigo 36.’.**

O artigo em questão não é o único que disciplina os critérios para o cadastro do leiloeiro, pois faz referência expressa ao artigo 36 das Normas de Serviço da Corregedoria.

Os artigos devem ser analisados em conjunto, o que não foi feito na petição que deu início ao pedido formulado perante o Conselho Nacional de Justiça.

A Seção IV do Capítulo III do Tomo I das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça disciplina as atividades exercidas pelos auxiliares da Justiça não serventuários, no caso, os peritos, tradutores, intérpretes, administradores judiciais, leiloeiros, entre os demais indicados no artigo 35.

Para cadastros dos auxiliares, estabeleceu o artigo 36 que: **‘O Tribunal de Justiça desenvolverá e disponibilizará portal próprio na rede mundial de computadores para cadastramento dos interessados e na internet para anotações das nomeações e demais intercorrências’.**

Os interessados em prestar os serviços deverão realizar o cadastro, de acordo com as diretrizes que foram indicadas nos parágrafos que constam do artigo em questão.

---

Com relação aos leiloeiros, o § 11 indica, de forma expressa, a necessidade de matrícula perante a Junta Comercial, conforme redação que segue:

**‘§11 Para os tradutores, intérpretes e leiloeiros, é obrigatória a indicação de matrícula perante a Junta Comercial’**

O parágrafo em questão foi incluído após a edição do Provimento CG nº 52/2019 para estabelecer a obrigatoriedade de apresentação da matrícula perante a Junta Comercial.

As razões para a modificação das Normas da Corregedoria e inclusão do §11 ao artigo 36 constam do parecer aprovado pelo Corregedor Geral e elaborado pela Juíza Assessora, Dra. Juliana Amato Marzagão (parecer nº 504/2019- J – expediente nº2003/00083), cuja cópia deve ser juntada aos autos para a correta instrução do procedimento.

Segundo o parecer:

**‘No caso dos leiloeiros, a Instrução Normativa nº17/2013 do Departamento de Registro Empresarial e Integração também mencionada no parecer acima mencionado (que cuidou dos intérpretes e tradutores), prevê, no artigo 24, que a profissão de leiloeiro será exercida mediante matrícula concedida pela Junta Comercial. E o artigo 25 (alterado pela Instrução Normativa 44/2018 do mesmo Departamento) dispõe que o leiloeiro exercerá sua profissão exclusivamente nas unidades federativas das circunscrições das Juntas Comerciais que o matricularem. Necessário, portanto, que o leiloeiro também indique, ao realizar seu cadastro no Portal, a matrícula concedida pela Junta Comercial do Estado de São Paulo’.**

Com a atualização das Normas da Corregedoria, nos termos do Provimento CG nº 52/2019, passou a ser obrigatória não apenas a indicação do CPF, CNPJ de todos os auxiliares da Justiça, mas também a indicação da matrícula perante a Junta Comercial no caso de tradutores, intérpretes e leiloeiros.

Não há dúvida, portanto, que a atividade dos leiloeiros apenas poderá ser exercida por aqueles que comprovarem a matrícula perante a Junta Comercial.

O artigo 251 das Normas da Corregedoria Geral de Justiça não pode ser analisado de forma isolada (sic), mas sim em conjunto com o disposto no artigo 36, em especial, o §11, não mencionado pela parte que formula o pedido de providências.

Aliás, a participação do leiloeiro público é mencionada nos artigos 254, 255 e 259 das Normas da Corregedoria Geral da Justiça.

No que diz respeito ao disposto no §2º do artigo 251, não há dispensa do leiloeiro para a realização da alienação judicial.

Em se tratando de leilão exclusivamente eletrônico, a presença é dispensada, mas não a atuação do leiloeiro público, único apto a realizar a alienação judicial eletrônica, conforme diretrizes estabelecidas pelo CNJ e Código de Processo Civil.

A Resolução 236 do CNJ também trata da matéria por ocasião do artigo 6º, segundo o qual:

***O leiloeiro público deverá comunicar ao juízo, com antecedência, a impossibilidade de promover a alienação judicial por meio eletrônico, a fim de que a autoridade possa designar, se for o caso, servidor para a realização do leilão. § 1º Na hipótese do caput, remanescerá ao leiloeiro público a obrigação de disponibilizar equipe e estrutura de apoio para realização da modalidade eletrônica do leilão, sob pena de descredenciamento sumário, observados o direito à ampla defesa e ao contraditório. §2º A ausência do leiloeiro oficial público deverá ser justificada documentalmente no prazo máximo improrrogável de 5 (cinco) dias após a realização do leilão, sob pena de descredenciamento, cabendo ao juízo da execução, conforme o caso, por decisão fundamentada, aceitar ou não a justificativa.***

O artigo 282 das Normas da Corregedoria disciplina a realização dos leilões presenciais e estabelece que a designação



dos escreventes ou do Oficial de Justiça apenas será autorizada quando **‘não houver indicação de leiloeiro pelas partes ou houver impedimento para a atuação destes’**.

Na realidade, a regra é a da designação o leiloeiro público, salvo a exceção prevista no “caput” do artigo 282. Além disso, o §3º do artigo acima mencionado também estabelece que, mesmo no leilão presencial, o juiz poderá designar leiloeiro público, conforme redação que segue: **‘A designação do leiloeiro público (CPC, art. 883 e 884), caberá ao juiz, que poderá acolher indicação do exequente.’**

No mesmo sentido, o disposto no artigo 994, inciso V das Normas da Corregedoria segundo o qual incumbe ao oficial de justiça: **‘V - ressalvadas as atribuições do Ofício de Portaria dos Auditórios e das Hastas Públicas, realizar, sob a fiscalização do juiz, quando as partes não exercerem o direito de escolha do leiloeiro, ou houver impedimento legal para a atuação destes, os leilões judiciais, passando as respectivas certidões.’**

O artigo 1.089 das Normas da Corregedoria, impugnado pelos reclamantes, apenas estabelece os critérios para a elaboração da escala de plantão.

Quanto ao local onde o leilão presencial será realizado, as Normas da Corregedoria seguem o disposto no §3º do artigo 881 que permite a designação pelo juiz.

Não há, portanto, irregularidade na disciplina da questão, lembrando que os requisitos para o cadastro seguem as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 236/16 do Conselho Nacional de Justiça e Código de Processo Civil.

(...)” (ID n. 3957178 – grifos no original)

Em resposta, os Requerentes revolveram os argumentos da inicial (ID n. 3963323).

Indeferi o pedido liminar, haja vista a inexistência de perigo na demora, e determinei a intimação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo para apresentação de informações complementares (ID n. 3964179).

O Tribunal requerido registrou:

“(…)

Com a atualização das Normas da Corregedoria, nos termos do Provimento CG nº 52/2019, passou a ser obrigatória não apenas a indicação do CPF, CNPJ de todos os auxiliares da Justiça, mas também a indicação da matrícula perante a Junta Comercial no caso de tradutores, intérpretes e leiloeiros.

Não há dúvida, portanto, que a atividade dos leiloeiros apenas poderá ser exercida por aqueles que comprovarem a matrícula perante a Junta Comercial.

Portanto, o artigo 251 das Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça não pode ser analisado de forma isolada, mas juntamente com o disposto no artigo 36, em especial, o §11, não mencionado pela parte que formula o pedido de providências.

Aliás, a participação do leiloeiro público é mencionada nos artigos 254, 255 e 259 das Normas da Corregedoria Geral da Justiça.

Ainda que o artigo faculte a realização do leilão por entidades públicas ou privadas, a designação apenas será autorizada, caso o quadro societário conte com a presença de um leiloeiro público com registro perante a Junta Comercial.

No que diz respeito ao disposto no §2º do artigo 251, não há dispensa do leiloeiro para a realização da alienação judicial.

Em se tratando de leilão exclusivamente eletrônico, a presença é dispensada, mas não a atuação do leiloeiro público, único apto a realizar a alienação judicial eletrônica, conforme diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça e Código de Processo Civil.

A Resolução 236 do Conselho Nacional de Justiça também trata da matéria por ocasião do artigo 6º (...).

(…)

O artigo 282 das Normas da Corregedoria disciplina a realização dos leilões presenciais e estabelece que a designação dos Escreventes ou do Oficial de Justiça apenas será autorizada

quando **‘não houver indicação de leiloeiro pelas partes ou houver impedimento para a atuação destes’.**

Na realidade, a regra é a da designação do leiloeiro público, salvo a exceção prevista no “caput” do artigo 282, de aplicação subsidiária, e apenas quando não houver a indicação de leiloeiro ou se for constatado algum impedimento para a sua atuação.

A autorização para a realização do leilão pelo Oficial de Justiça não é a regra. Ao contrário, sua aplicação é subsidiária apenas quando não for possível a indicação do leiloeiro público.

Além disso, o § 3º do artigo acima mencionado também estabelece que, mesmo na hipótese de leilão presencial, o juiz poderá designar leiloeiro público, conforme redação que segue: **‘A designação do leiloeiro público (CPC, art. 883 e 884), caberá ao juiz, que poderá acolher indicação do exequente.’**

No mesmo sentido, o disposto no artigo 994, inciso V das Normas da Corregedoria segundo o qual incumbe ao Oficial de Justiça:

**‘V- ressalvadas as atribuições do Ofício de Portaria dos Auditórios e das Hastas Públicas, realizar, sob a fiscalização do juiz, quando as partes não exercerem o direito de escolha do leiloeiro, ou houver impedimento legal para a atuação destes, os leilões judiciais, passando as respectivas certidões.’**

O artigo 1.089 das Normas da Corregedoria, impugnado pelos reclamantes, apenas estabelece os critérios para a elaboração da escala de plantão.

Quanto ao local onde o leilão presencial será realizado, as Normas da Corregedoria seguem o disposto no § 3º do artigo 881 que permite a designação pelo juiz.

Não há, portanto, irregularidade na disciplina da questão, lembrando que os requisitos para o cadastro seguem as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 236/16 do Conselho Nacional de Justiça e Código de Processo Civil.

Por outro lado, levando em consideração a necessidade de aprimoramento das Normas de Serviço, determinei o início dos

estudos, em expediente próprio, instaurado pela Corregedoria Geral da Justiça, para revisar e atualizar a disciplina do leilão judicial.

(...)” (ID n. 3977381 – grifos no original)

Em réplica, os Requerentes alegam que o TJSP se desviou do objeto do processo, na medida em que se concentrou no cadastro, inscrição na Junta Comercial e nos documentos exigidos de leiloeiros públicos. Reiteram que a presunção de legitimidade dos atos atacados pelo Requerido deixou de existir a partir da constatação de expressa ofensa à Lei e à Resolução CNJ n. 236, bem assim que os leilões realizados por outras pessoas que não os leiloeiros públicos são nulos e o exercício ilícito de profissão regulamentada constitui crime de usurpação (ID n. 3980237).

A seguir, sob o título de “Demonstração de Irregularidades”, apresentam imagens de sites de empresas que realizam leilões judiciais, aparentemente nomeadas pelas unidades da Justiça Estadual de São Paulo e editais de leilões judiciais eletrônicos (ID n. 4067561/4067567).

Juntam, ao final, Parecer exarado pelo Doutor em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná, Romeu Felipe Bacellar Filho, visando subsidiar a decisão a ser proferida (ID n. 4123226).

Em nova petição, requerem a reapreciação do pedido liminar ou o julgamento de mérito, alegando que a “Corregedoria [de Justiça do Estado de São Paulo] apresentou informação ‘equivocada’, os profissionais da leiloaria estão sendo diariamente desrespeitados em suas prerrogativas legais de Agentes Delegados do Poder Público, a Resolução desse r. Conselho Nacional de Justiça está sendo desrespeitada, e dezenas de pessoas estão investindo recursos pessoais em leilões que podem ser declarados nulos” (ID n. 4143989).

**É o relatório.**

## VOTO

Conforme relatado, os Requerentes se insurgem, em síntese, contra dispositivos das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo que, supostamente, permitem que qualquer empresa ou pessoa física se cadastrem para a prática de leilão judicial por via eletrônica, bem assim que autorizam oficiais de justiça e oficiais de portaria dos auditórios a exercer a atividade privativa dos leiloeiros, nos casos de leilão presencial.

Arguem que tais regras eliminam a exclusividade dos leiloeiros públicos para tais atividades e pugnam por sua adequação a fim de que os leilões judiciais, presenciais ou eletrônicos, se realizem exclusivamente por leiloeiros devidamente habilitados perante as Juntas Comerciais.

Passo à análise de mérito.

### **I – DA ILEGALIDADE DA NORMA QUE USURPA DOS LEILOEIROS PÚBLICOS A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA PARA REALIZAÇÃO DE ALIENAÇÃO JUDICIAL POR MEIO ELETRÔNICO**

O novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105/2015) atribuiu ao Conselho Nacional de Justiça a competência para a regulamentação da alienação judicial por meio eletrônico, na forma preconizada pelo art. 882, §1º. *Verbis*:

“Art. 882. Não sendo possível a sua realização por meio eletrônico, o leilão será presencial.

§ 1º A **alienação judicial por meio eletrônico** será realizada, observando-se as garantias processuais das partes, **de acordo com regulamentação específica do Conselho Nacional de Justiça**.

§ 2º A alienação judicial por meio eletrônico deverá atender aos requisitos de ampla publicidade, autenticidade e segurança, com observância das regras estabelecidas na legislação sobre certificação digital.

§ 3º O leilão presencial será realizado no local designado pelo juiz.” (grifei)

Assim, após deliberação do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 64, 24 de junho de 2015 para “o desenvolvimento de estudos sobre o alcance das modificações trazidas pela Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015”, bem assim a realização de Consulta Pública, foi aprovada pelo Plenário desta Casa a Resolução CNJ n. 236, de 13 de julho de 2016.

Segundo consta no voto condutor, capitaneado pelo então Conselheiro Carlos Eduardo Oliveira Dias:

“(…) a proposta debatida e concluída pelo Grupo dedicou-se a disciplinar alguns atributos relacionados aos leiloeiros judiciais e corretores, bem como suas responsabilidades e os pressupostos para a formação dos cadastros pelos tribunais. De igual forma, estruturou capítulo para dispor especificamente sobre o leilão eletrônico e para os registros eletrônicos da penhora.” (CNJ - ATO - Ato Normativo - 0002842-21.2016.2.00.0000 - Rel. CARLOS EDUARDO DIAS - 16ª Sessão Virtual - julgado em 05/07/2016)

A Resolução em comento traz importantes parâmetros para a execução das atividades dos leiloeiros públicos e que importam para o deslinde da presente demanda. Vejamos:

“Art. 1º Os **leilões judiciais serão realizados exclusivamente por leiloeiros credenciados perante o órgão judiciário**, conforme norma local (art. 880, caput e § 3º), e deverão atender aos requisitos da ampla publicidade, autenticidade e segurança, com observância das regras estabelecidas na legislação sobre certificação digital.

(…)

Art. 2º **Caberá ao juiz a designação** (art. 883), constituindo **requisito mínimo para o credenciamento de leiloeiros públicos e corretores o exercício profissional por não menos que 3 (três) anos**, sem prejuízo de disposições complementares editadas pelos tribunais (art. 880, § 3º).

(…)

Art. 4º O credenciamento de novos leiloeiros e corretores públicos será realizado por meio de requerimento dos interessados, conforme procedimento definido pelo Tribunal correspondente.

(...)

Art. 9º Os leiloeiros públicos credenciados poderão ser indicados pelo exequente, cuja designação deverá ser realizada pelo juiz, na forma do art. 883, ou por sorteio na ausência de indicação, inclusive na modalidade eletrônica, conforme regras objetivas a serem estabelecidas pelos tribunais.

(...)

Art. 10. Os tribunais brasileiros ficam autorizados a **editar disposições complementares sobre o procedimento de alienação judicial e dispor sobre o credenciamento dos leiloeiros públicos de que trata o art. 880, § 3º, do Código de Processo Civil, observadas as regras desta Resolução** e ressalvada a competência das unidades judiciárias para decidir questões jurisdicionais.

Parágrafo único. Os **leilões eletrônicos deverão ser realizados por leiloeiro credenciado e nomeado na forma desta Resolução ou, onde não houver leiloeiro público, pelo próprio Tribunal** (art. 881, § 1º).

(...)” (grifei)

Por sua vez, o Decreto n. 21.981, de 19 de outubro de 1932, que regula a profissão de leiloeiro, estabelece os requisitos para o exercício da atividade:

“Art.1º **A profissão de leiloeiro será exercida mediante matrícula concedida pelas juntas Comerciais**, do Distrito Federal, dos Estados e Território do Acre, de acordo com as disposições deste regulamento.

Art. 2º Para ser leiloeiro, é necessário provar:

- a) ser **cidadão brasileiro** e estar no gozo dos direitos civis e políticos;
- b) ser **maior de vinte e cinco anos**;
- c) ser **domiciliado no lugar em que pretenda exercer a profissão, há mais de cinco anos**;

d) ter **idoneidade**, comprovada com apresentação de **caderneta de identidade e de certidões negativas dos distribuidores**, no Distrito Federal, da Justiça Federal e das Varas Criminais da Justiça local, ou de folhas corridas, passadas pelos cartórios dessas mesmas Justiças, e, nos Estados e no Território do Acre, pelos Cartórios da Justiça Federal e Local do distrito em que o candidato tiver o seu domicílio.

Apresentará, também, o candidato, certidão negativa de ações ou execuções movidas contra ele no foro civil federal e local, correspondente ao seu domicílio e relativo ao último quinquênio.

(...)

Art. 11. **O leiloeiro exercerá pessoalmente suas funções**, não podendo delegá-las, senão por moléstia ou impedimento ocasional em seu preposto.

(...)

Art. 19. **Compete aos leiloeiros, pessoal e privativamente, a venda em hasta pública ou público pregão, dentro de suas próprias casas ou fora delas, inclusive por meio da rede mundial de computadores**, de tudo que, por autorização de seus donos por alvará judicial, forem encarregados, tais como imóveis, móveis, mercadorias, utensílios, semoventes e mais efeitos, e a de bens móveis e imóveis pertencentes às massas falidas, liquidações judiciais, penhores de qualquer natureza, inclusive de jóias e warrants de armazéns gerais, e o mais que a lei mande, com fé de oficiais públicos.

(...)

Art. 36. **É proibido ao leiloeiro:**

a) sob pena de destituição:

1º, **exercer o comércio** direta ou indiretamente no seu ou alheio nome;

2º, **constituir sociedade de qualquer espécie ou denominação;**

3º, encarregar-se de cobranças ou pagamentos comerciais;

b) sob pena de multa de 2:000\$000:



Adquirir para si, ou para pessoas de sua família, coisa de cuja venda tenha sido incumbido, ainda que a pretexto de destinar-se a seu consumo particular.

Parágrafo único. Não poderão igualmente os leiloeiros, sob pena de nulidade de todos os seus atos, exercer a profissão nos domingos e dias feriados nacionais, estaduais ou municipais, delegar a terceiros os pregões, nem realizar mais de dois leilões no mesmo dia em locais muito distantes entre si, a não ser que se trate de imóveis próximos ou de prédios e móveis existentes no mesmo prédio, considerando-se, nestes casos, como de um só leilão os respectivos pregões.” (grifo nosso)

Assentadas as premissas normativas, é de se ver que os leiloeiros são profissionais liberais, capacitados e habilitados para o trabalho de venda de bens a partir da realização de um pregão. Quando atuam em leilões judiciais, são agentes delegados, que gozam de fé pública e responsabilizam-se pessoalmente por danos causados durante a atividade (leiloeiros públicos).

Trata-se, portanto, de atividade exercida de forma pessoal e privativa.

Nesse cenário, assiste razão aos Requerentes quando apontam ilegalidade nas Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo no ponto questionado.

Com efeito, a destacada norma prevê no Tomo I – Ofícios de Justiça:

#### **“Dos Auxiliares da Justiça Não Serventuário**

Art. 35. A prestação de serviços por peritos, tradutores, intérpretes, administradores, administradores judiciais em falências e recuperações judiciais, liquidantes, inventariantes dativos, leiloeiros e outros auxiliares da Justiça Estadual observará o disposto nesta Seção.

(...)

§ 4º O juiz poderá selecionar profissionais de sua confiança, entre aqueles que estejam regularmente cadastrados no Portal de Auxiliares da Justiça, para atuação em sua unidade jurisdicional, devendo, entre os selecionados, observar o critério equitativo

de nomeação em se tratando de profissionais da mesma especialidade. (...)

Art. 36. O Tribunal de Justiça desenvolverá e disponibilizará portal próprio na rede mundial de computadores para o cadastramento dos interessados e na Intranet para anotações das nomeações e demais intercorrências.

(...)

§ 11 Para os tradutores, intérpretes e **leiloeiros, é obrigatória a indicação de matrícula perante a Junta Comercial.**

(...)

### **Do Leilão Eletrônico (CPC, art. 882)**

Art. 250. Os ofícios de justiça realizarão, preferencialmente, a alienação judicial eletrônica de bens móveis e imóveis observadas as regras desta seção.

Art. 251. **Poderão realizar alienação judicial eletrônica, as entidades públicas ou privadas e as pessoas físicas previamente cadastradas no Portal de Auxiliares da Justiça, conforme os critérios definidos no artigo 36.**

§ 1º (Revogado)

§ 2º **Dispensa-se a exigência de leiloeiros no certame, inexistindo, porém, qualquer óbice à habilitação dos mesmos para a realização das alienações, nos termos do caput deste artigo**, observando-se que a remuneração fixada nesta subseção não poderá sofrer qualquer acréscimo.

Art. 252. O interessado em participar da alienação judicial eletrônica deverá se cadastrar previamente no sítio eletrônico na internet em que se desenvolverá a alienação. Questões incidentais a respeito serão submetidas a apreciação judicial.

Art. 253. O cadastramento é gratuito e requisito indispensável para a participação na alienação judicial eletrônica.

Art. 254. Caberá ao leiloeiro público, **gestor do sistema de alienação judicial eletrônica (entidades ou pessoas físicas credenciadas na forma do art. 251)** a definição dos critérios de participação na alienação judicial eletrônica com o objetivo de

---

preservar a segurança e a confiabilidade dos lanços.

(...)

Art. 259. **O leiloeiro público suportará os custos e se encarregará da divulgação da alienação**, observando as disposições legais e as determinações judiciais a respeito.



(...)

Art. 274. Serão de exclusiva responsabilidade do leiloeiro público os **ônus decorrentes da manutenção e operação do site disponibilizado para a realização das alienações judiciais eletrônicas**, não cabendo ao Tribunal de Justiça de São Paulo nenhuma responsabilidade penal, civil, administrativa ou financeira pelo uso do site, do provedor de acesso ou pelas despesas de manutenção do software e do hardware necessários à colocação do sistema de leilões on-line na Rede Mundial de Computadores.

(...)

Art. 276. **A estrutura física de conexão externa de acesso e segurança ao provedor é de inteira responsabilidade do leiloeiro público.**”

A título exemplificativo, confira-se como são cadastradas as pessoas físicas e jurídicas no Portal de Auxiliares da Justiça do TJSP<sup>11</sup>:

<p>to de 1</p> <p>s - 123 I</p>	<p><b>1,2,3 Leilões - 123 Leilões</b></p>	<p>Formação</p>	<p>Email</p> <p>melque@123leiloes.com.br</p> <p>contato@123leiloes.com.br</p>	<p>Telefone</p> <p>(11) 21310330 (11) 963630188</p>
<p><b>Leiloeiro</b></p> <p>Especialidades</p>				
	<p><b>Miguel Niemoj JUCESP 570 22 anos exp. LeiloeiroSP</b></p>	<p>Formação</p> <p>Graduação   Administração</p>	<p>Email</p> <p>leiloeirosp@gmail.com</p> <p>miguelniemoj@gmail.com</p>	<p>Telefone</p> <p>(11) 26930000</p>
<p><b>Leiloeiro</b></p> <p>Especialidades</p>				
	<p><b>Alfio Carlos Affonso Zalli Neto -JUCESP 1066-TEZA LEILÕES</b></p>	<p>Formação</p> <p>Graduação   Direito</p>	<p>Email</p> <p>juridico@tezaleiloes.com.br</p> <p>leiloeiro1066@gmail.com</p>	<p>Telefone</p> <p>(11) 23233353</p>
<p><b>Leiloeiro</b></p> <p>Especialidades</p>				
<p>de AG I</p> <p>- AG</p> <p>MEDIAÇÃO</p> <p>VOS EIRELI</p>	<p><b>AG LEILÕES - AG INTERMEDIÇÃO DE ATIVOS EIRELI</b></p>	<p>Formação</p>	<p>Email</p> <p>pablo@agleiloes.com.br</p> <p>contato@agleiloes.com.br</p>	<p>Telefone</p> <p>(11) 959160100</p> <p>(11) 28930402 (11) 986599299</p>
<p><b>Leiloeiro</b></p> <p>Especialidades</p>				

Ao permitir que entidades públicas ou privadas realizem alienação judicial eletrônica, a norma da Corregedoria-Geral da Justiça paulista contraria todo o arcabouço normativo acerca da matéria e usurpa a exclusividade que foi atribuída aos leiloeiros públicos para a realização das

alienações judiciais eletrônicas.

Importante sobrelevar, em princípio, que a possibilidade de cadastramento e participação de empresas em leilões judiciais eletrônicos foi suplantada pelo atual CPC.

Note-se que o Diploma Processual Civil anterior estabelecia:

Art. 689-A. O procedimento previsto nos arts. 686 a 689 poderá ser substituído, a requerimento do exeqüente, **por alienação realizada por meio da rede mundial de computadores, com uso de páginas virtuais criadas pelos Tribunais ou por entidades públicas ou privadas em convênio com eles firmado.**

Parágrafo único. O Conselho da Justiça Federal e os Tribunais de Justiça, no âmbito das suas respectivas competências, regulamentarão esta modalidade de alienação, atendendo aos requisitos de ampla publicidade, autenticidade e segurança, com observância das regras estabelecidas na legislação sobre certificação digital. (grifo nosso)

Há informações de que, “na operacionalização dos credenciamentos de leiloeiros, a grande maioria dos Tribunais optaram por credenciar empresas gestoras de leilão eletrônico, com amparo no artigo 689-A do CPC [então] vigente, exigindo que tais empresas apresentassem, por ocasião do credenciamento, o nome do leiloeiro oficial que atuaria na realização dos leilões judiciais eletrônicos.”<sup>[2]</sup>

Todavia, conforme redação do art. 882 do novo CPC, anteriormente transcrita, essa possibilidade foi extinta, deixando a cargo do Conselho Nacional de Justiça a regulamentação específica.

E, como se viu, este Conselho reafirmou em sua Resolução o caráter privativo da atividade.

Note-se que no curso da 16ª Sessão do Plenário Virtual, na qual foi aprovado o referido Ato Resolutivo, o então Conselheiro Emmanoel Campelo se manifestou no seguinte sentido:

**“Considerando que a legislação vigente não ofereceu tratamento próprio às empresas que gerenciarão o leilão eletrônico e seu sistema, entende-se necessário que esta Resolução mencione a atuação das Gestoras.”**<sup>[3]</sup> (grifo no

original)

Diante disso, apresentou proposta de nova redação a diversos artigos, sendo ilustrativo que se transcreva apenas a sugerida para o art. 1º:

“Art. 1º **Os leilões judiciais serão realizados por entidades públicas e privadas (gestoras) habilitadas perante o órgão judiciário, acompanhadas por leiloeiro devidamente credenciado em Junta Comercial**, conforme norma local (art. 880, *caput* e § 3º), e deverão atender aos requisitos da ampla publicidade, autenticidade e segurança, com observância das regras estabelecidas na legislação sobre certificação digital.” (grifei)

Não obstante, a teor da Certidão de Julgamento lançada pela Secretaria Processual do CNJ, o Conselheiro Emmanoel Campelo restou vencido parcialmente, não havendo dúvidas de que a opção do Colegiado foi pela exclusividade de realização dos leilões judiciais por leiloeiros credenciados, conforme expressamente consta no art. 1º da Resolução CNJ n. 236:

“Art. 1º **Os leilões judiciais serão realizados exclusivamente por leiloeiros credenciados perante o órgão judiciário**, conforme norma local (art. 880, *caput* e § 3º), e deverão atender aos requisitos da ampla publicidade, autenticidade e segurança, com observância das regras estabelecidas na legislação sobre certificação digital.” (grifei)

Vale colacionar o exemplo de Tribunais que editaram disposições complementares consentâneas com a Resolução CNJ n. 236.

Ao regulamentar “o credenciamento de leiloeiros públicos e corretores para a realização de leilão judicial, nas modalidades eletrônica, presencial e simultânea, bem como de alienação particular”, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios estabeleceu acertadamente a exigência de habilitação apenas de pessoas físicas, nos termos da Portaria GC n. 188 de 11 de novembro de 2016.

Assim, na aba “Leiloeiros credenciados - art. 879 e ss do CPC”

consta<sup>[4]</sup>:

## Leiloeiros credenciados - art. 879 e ss do CPC

LEILÃO JUDICIAL. Conforme artigo 879 e seguintes do CPC, não efetivada a adjudicação dos bens ou a venda por iniciativa particular, o exequente poderá solicitar a alienação por leiloeiro credenciado perante o TJDF.

Segundo o art. 882 CPC, preferencialmente, os bens devem ser alienados em leilão judicial na modalidade eletrônica, por meio dos leiloeiros públicos (pessoa física - matriculados na JC/DF), os quais devem estar credenciados junto ao TJDF (Portaria GC 188/2016). Além dessa modalidade, a alienação também poderá ocorrer por meio de leilão simultâneo (presencial e eletrônico) ou presencial.

Os profissionais atualmente credenciados, bem como as modalidades para as quais estão habilitados, estão listados a seguir.

### a) Eletrônico/simultâneo/presencial:

• **ADRIANO DE SOUZA CARDOSO** ([www.capitalleiloes.com.br](http://www.capitalleiloes.com.br))

- Telefones: (61) 3552-4847 / 99968-6566

- e-mail: capitalleiloesdf@gmail.com

• **ÁLVARO SERGIO FUZO** ([www.leiloesjudiciaisdf.com.br](http://www.leiloesjudiciaisdf.com.br))

- Telefones: 0800-730-4050 / 98320-9090

- e-mail: contato@leiloesjudiciaisdf.com.br

• **ANA LÚCIA BORBA ASSUNÇÃO** ([www.leiloeirosdebrasil.com.br](http://www.leiloeirosdebrasil.com.br))

- Telefones: (61) 3324-6033 / 99989-1605 / 99669-7402

De igual forma, no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a Resolução n. 882/2018, do Órgão Especial, estabelece expressamente<sup>[5]</sup>:

“Art. 16. **Não será admitido o credenciamento de empresas de tecnologia ou de instituições para realização do leilão eletrônico, nos termos do que dispõe o art. 19 do Decreto nº 21.981, de 19 de outubro de 1932**, podendo tais empresas, no entanto, ter seus **sistemas habilitados pelo TJMG, para uso pelos leiloeiros credenciados.**”

Art. 17. Será disponibilizada no Portal do TJMG a lista contendo o nome dos profissionais e órgãos credenciados.” (grifei)

Com efeito, a Lista indica apenas pessoas físicas:

**Auxiliares da Justiça - AJ**

TJMG - 2º NÍVEL (INTRANET)

SEPLAN - SECRETARIA DE SUPORTE AO PLANEJAMENTO E À GESTÃO DA PRIMEIRA INSTÂNCIA

**Listagem de profissionais cadastrados**

Página 1 de 1

**LISTAGEM DE PROFISSIONAIS CADASTRADOS - 01/12/2020**

CATEGORIA: LEILOEIRO

NOME	CATEGORIA	PROFISSÃO
ADRIANA PIRES AMANCIO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ALESSANDRO DE ASSIS TEIXEIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ALEXANDRE REIS PIREZOSA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ANGELA ASSIS OLIVEIRA BECHARA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ANGELA SARAIVA PORTES SOUZA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
CLAUDIO LUIZ REIS ARAUJO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
DANIEL TOLEDO MOREIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
DILSON MARCOS MOREIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ELIZA BARBOSA FERNANDES CARDOSO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
FERNANDA DE MELLO FRANCO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
FERNANDO CAITANO MOREIRA FILHO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
FLAVIO DUARTE CERULLI	LEILOEIRO	LEILOEIRO
GISELE FERNANDA STEFANELLI CAMPOS SOUZA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
GLENER BRASIL CASSIANO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
JUSTAVO COSTA AGUIAR OLIVEIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ISAC VICENTE DA SILVA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
ISAÍAS ROSA RAMOS JUNIOR	LEILOEIRO	LEILOEIRO
JONAS GABRIEL ANTUNES MOREIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
JOSE ANTONIO RODOVALHO JUNIOR	LEILOEIRO	LEILOEIRO
LUCAS RAFAEL ANTUNES MOREIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
LUIZ WASHINGTON CAMPOLINA SANTOS	LEILOEIRO	LEILOEIRO
LUZIA MARIA ALBUQUERQUE MOREIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
MARCO ANTONIO BARBOSA DE OLIVEIRA JUNIOR	LEILOEIRO	LEILOEIRO
MARCUS VINICIUS DA SILVA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
MOUZAR BASTON FILHO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
FATRICIA GRACIELE DE ANDRADE SOUSA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
PAULO CESAR AGOSTINHO	LEILOEIRO	LEILOEIRO
PAULO ROBERTO ARAUJO DE OLIVEIRA BESSA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
RAFAEL ARAUJO GOMES	LEILOEIRO	LEILOEIRO
RODRIGO DE OLIVEIRA LOPES	LEILOEIRO	LEILOEIRO
SANDRA DE FATIMA SANTOS	LEILOEIRO	LEILOEIRO
THAIS COSTA BASTOS TEIXEIRA	LEILOEIRO	LEILOEIRO
WILLIAM WELLINGTON PIMENTA	LEILOEIRO	LEILOEIRO

Por fim, insta destacar o aviso constante no sítio de internet da Junta Comercial do Estado de São Paulo<sup>[6]</sup>:



GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

JUCESP - JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Secretaria de Desenvolvimento Econômico



INSTITUCIONAL

SERVIÇOS ONLINE

CIDADÃO

EMPRESAS

LEILOEIRO E TRADUTORES

FALE CONOSCO

Você está em: [Página Inicial](#) » [Leiloeiros e Tradutores](#) »

### Atenção

- Comunicamos que nenhuma empresa tem autorização legal para realizar leilões. Somente leiloeiro oficial inscrito na Junta Comercial pode ser contratado para essa finalidade, tratando-se de exercício personalíssimo de função pública delegada.
- A profissão do leiloeiro será exercida mediante matrícula concedida pela Junta Comercial (art. 1º, Decreto nº 21.981/1932), bem como que o leiloeiro deverá exercer pessoalmente suas funções, não podendo delegá-las, exceto nos casos de moléstia ou impedimento ocasional, que poderá delegar ao seu preposto (art. 11, Decreto nº 21.981/1932), e nos casos de ausência de preposto habilitado, nos leilões já anunciados, poderá ser substituído por outro leiloeiro de sua escolha (art. 13, Decreto 21.981/1932).
- Informamos que o preposto também deverá ser inscrito na Junta Comercial (art. 12, Decreto 21.981/1932).
- As listas oficiais para consulta dos leiloeiros matriculados na Junta Comercial do Estado de São Paulo são somente as disponíveis no seu site institucional.

A ilegalidade dos dispositivos impugnados das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo é patente.



Ao mesmo tempo em que afirma que a interpretação da norma deve ser sistêmica, que “não há dispensa do leiloeiro para a realização da alienação judicial” e que, em “se tratando de leilão exclusivamente eletrônico, **a presença é dispensada, mas não a atuação do leiloeiro público**, único apto a realizar a alienação judicial eletrônica, conforme diretrizes estabelecidas pelo CNJ e Código de Processo Civil” (grifo nosso), o TJSP revela que a realização do leilão por entidades públicas ou privadas somente será “autorizada, caso **o quadro societário conte com a presença de um leiloeiro público com registro perante a Junta Comercial**” (grifo nosso)

Além de serem ilegais, as disposições das Normas da Corregedoria citadas fragilizam o sistema protetivo e punitivo imposto pelo Decreto n. 21.981/1932, pelo CPC e pela Resolução CNJ n. 236.

A apuração de responsabilidades e a atuação da Junta Comercial, do juiz e do próprio Tribunal ficam comprometidas. Questiona-se: nos casos em que se permitiu o credenciamento de empresa, quem é o leiloeiro supostamente responsável? Qual é o número de sua matrícula na Junta Comercial? A gestão do sistema de alienação judicial eletrônica é exercida pelo leiloeiro, pela empresa credenciada ou por empresa diversa?

**De todo o exposto, não restam dúvidas quanto à necessidade de o Tribunal requerido promover a adequação das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo aos ditames legais, vedando o credenciamento de instituições públicas ou privadas para a realização de alienações judiciais eletrônicas e assegurando que apenas os leiloeiros devidamente habilitados nas Juntas Comerciais realizem tal atividade.**

## **II – DA ATUAÇÃO EXCEPCIONALÍSSIMA DE OFICIAIS DE JUSTIÇA E ESCRIVENTES EM LEILÕES PRESENCIAIS**

O segundo ponto de impugnação dos Requerentes cinge-se à alegação de que, ao dispor que apenas os oficiais de justiça ou escreventes realizarão os leilões presenciais, a Corregedoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo mais uma vez incide em ilegalidade, usurpando a atribuição exclusiva dos leiloeiros para fazê-lo.

Vale transcrever os dispositivos impugnados:

**“Do Ofício da Portaria dos Auditórios e dos Leilões Presenciais**

Art. 282 - No Foro Central da Comarca da Capital funcionará o **Ofício dos Leilões Públicos com a finalidade de realizar os leilões presenciais das varas centrais da Comarca da Capital. Os escreventes nele lotados sempre apregoarão os leilões nos casos em que não houver indicação de leiloeiro pelas partes ou houver impedimento legal para atuação destes.**

§ 1º **Nas demais Comarcas e varas os leilões serão realizados por oficiais de justiça, sob fiscalização do juiz.**

§ 2º O leilão presencial será realizado, no Foro Central da Comarca da Capital, **pelo Ofício da Portaria dos Auditórios e dos Leilões Presenciais**, se outro local não houver sido designado pelo juiz (CPC, art. 882, §3º).

§ 3º A designação de leiloeiro público (CPC, art. 883 e 884), caberá ao juiz, que poderá acolher indicação do exequente.

(...)

#### **DOS OFICIAIS DE JUSTIÇA**

(...)

Art. 994. Incumbe ao oficial de justiça:

(...)

V – **ressalvadas as atribuições do Ofício de Portaria dos Auditórios e das Hastas Públicas, realizar, sob a fiscalização do juiz, quando as partes não exercerem o direito de escolha do leiloeiro, ou houver impedimento legal para a atuação destes, os leilões judiciais**, passando as respectivas certidões;

(...)

Art. 1.089. Onde não houver ofício da portaria dos auditórios e dos leilões judiciais, **os leilões serão realizados**, segundo escala previamente elaborada, **pelos oficiais de justiça plantonistas**, sob a fiscalização do juiz de direito do feito.” (grifo nosso)

Em suas informações, o TJSP alegou que a “autorização para a realização do leilão pelo Oficial de Justiça não é a regra. Ao contrário, sua aplicação é subsidiária apenas quando não for possível a indicação do leiloeiro público”.

Não obstante, mais uma vez se constata a necessidade de adequação da norma.

O novo Código de Processo Civil estabelece:

“Art. 879. A alienação far-se-á:

I - por iniciativa particular;

II - em leilão judicial eletrônico ou presencial.

Art. 880. Não efetivada a adjudicação, o exequente poderá requerer a alienação por sua própria iniciativa ou por intermédio de corretor ou leiloeiro público credenciado perante o órgão judiciário.

(...)

§ 3º Os tribunais poderão editar disposições complementares sobre o procedimento da alienação prevista neste artigo, admitindo, quando for o caso, o concurso de meios eletrônicos, e dispor sobre o credenciamento dos corretores e leiloeiros públicos, os quais deverão estar em exercício profissional por não menos que 3 (três) anos.

**§ 4º Nas localidades em que não houver corretor ou leiloeiro público credenciado nos termos do § 3º, a indicação será de livre escolha do exequente.”** (grifei)

Com efeito, a regra é transparente, não cabendo ao Tribunal, tampouco ao juiz, extrapolar a disposição processual e nomear oficiais de justiça ou escreventes para a prática dos atos privativos de leiloeiro.

Ademais, conforme amplamente explanado no item anterior, toda a sistemática normativa foi construída a partir da regulamentação da profissão de leiloeiro realizada pelo Decreto n. 21.981/1932, que impõe requisitos bastante claros para o exercício da profissão, restando patente que: i) o leiloeiro deve ser pessoa física, matriculada na Junta Comercial; ii) deve prestar fiança para fazer frente às dívidas decorrentes de multas e demais responsabilidades; iii) deve exercê-la pessoal e privativamente.

Note-se que todas essas condições são incompatíveis com as atribuições de oficiais de justiça e de escreventes, servidores públicos que possuem atribuições e vedações específicas.

Assim, **apenas excepcionalmente**, quando o exequente não exercer seu direito de indicação e quando houver impedimento legal para atuação dos leiloeiros públicos credenciados, poderia se admitir a designação de servidores públicos para a realização de leilões judiciais presenciais.

Todavia, não se cogita que tal situação possa ser constatada na prática do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, diante do quantitativo de leiloeiros credenciados.

**Destarte, impõe-se a adequação das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo aos ditames legais, prevendo a possibilidade de designação de oficiais de justiça ou escreventes apenas em situações excepcionalíssimas e desde que o exequente não exerça seu direito de indicação e haja impedimento legal para atuação de todos os leiloeiros públicos credenciados.**

### **III – CONCLUSÃO**

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente o presente Procedimento de Controle Administrativo para determinar ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, no prazo de 90 (noventa) dias, promova a adequação das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça aos ditames legais:**

**i) vedando o credenciamento de instituições públicas ou privadas para a realização de alienações judiciais eletrônicas e assegurando que apenas os leiloeiros devidamente habilitados nas Juntas Comerciais realizem tal atividade;**

**ii) prevendo a possibilidade de designação de oficiais de justiça ou escreventes apenas em situações excepcionalíssimas e desde que o exequente não exerça seu direito de indicação e haja impedimento legal para atuação de todos os leiloeiros públicos credenciados.**

É como voto.

Após as comunicações de praxe, reautem-se como procedimento de Acompanhamento de Cumprimento de Decisão.

À Secretaria Processual para as providências.

Brasília-DF, data registrada no sistema.

**FLÁVIA PESSOA**

---

## Conselheira

- [1] <http://www.tjsp.jus.br/auxiliaresjustica/auxiliarjustica/consultapublica> Acesso em 2-12-2020.
- [2] <https://oseiasvitorino.jusbrasil.com.br/artigos/308409682/leilao-judicial-por-meio-eletronico-no-novo-cpc-particularidades> Acesso em 4-12-2020.
- [3] CNJ - ATO - Ato Normativo - 0002842-21.2016.2.00.0000 - Rel. CARLOS EDUARDO DIAS - 16ª Sessão Virtual - julgado em 05/07/2016.
- [4] <https://www.tjdft.jus.br/informacoes/leiloes-e-depositos/individuais/presencial> Acesso em 2-12-2020.
- [5] <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/processos/assistencia-judiciaria-gratuita-banco-de-peritos/#!> Acesso em 2-12-2020.
- [6] [http://www.institucional.jucesp.sp.gov.br/leiloeiros\\_tradutores.php](http://www.institucional.jucesp.sp.gov.br/leiloeiros_tradutores.php) Acesso em 2-12-2020.

# MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR **000273-42.2019.2.00.0000**

## RELATÓRIO

### **A MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA (Relatora):**

Trata-se de sete expedientes administrativos em desfavor da [REDACTED], [REDACTED], em razão de manifestações veiculadas pela reclamada em redes sociais, os quais foram trasladados para a RD n. [REDACTED] – RD n. [REDACTED]; – RD [REDACTED]; – RD n. [REDACTED]; – RD n. [REDACTED]; – RD n. [REDACTED]; e – RD n. [REDACTED].

A RD n. [REDACTED] é instaurada de ofício pela Corregedoria Nacional de Justiça (3531371), em razão de comunicações eletrônicas e notícias jornalísticas segundo as quais a [REDACTED] incorrido em conduta vedada pela Constituição da República, pela LOMAN, pelo Código de Ética da Magistratura e pelo Provimento n. 71/2018 da Corregedoria Nacional de Justiça ao expressar, em suas mídias pessoais, postagens de opiniões pessoais ofensivas sobre o CNJ, o caso Marielle Franco, o Senador Renan Calheiros, Guilherme Castro Boulos, entre outras pessoas, instituições e fatos.

A RD n. [REDACTED] é proposta por JEAN WYLLYS DE MATOS SANTOS em razão de postagens supostamente feitas pela requerida em rede social (*Facebook*). De acordo com o reclamante, a magistrada estaria incentivando homicídio, fazendo apologia ao crime e praticando injúria em relação a sua pessoa.

A RD n. [REDACTED] é proposta por WADIH NEMER DAMOUS FILHO e ERIKA JUCA KOKAY. Alegam que a reclamada usa suas mídias sociais de maneira contrária aos preceitos éticos estabelecidos aos magistrados.

A RD n. [REDACTED] é proposta pelo DIRETÓRIO MUNICIPAL DO PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL RJ e EDMILSON BRITO RODRIGUES, GLAUVER DE MEDEIROS BRAGA, IVAN VALENTE, JEAN

WYLLYS DE MATOS SANTOS e LUIZA ERUNDINA DE SOUSA. Insurgem-se contra manifestações que entendem serem “falsas e criminosas” expostas pela magistrada em rede social (*Facebook*), em relação à Vereadora Marielle Franco, vítima de homicídio no Rio de Janeiro.

A RD n. [REDACTED] é proposta por CAROLINE PRONER. Insurge-se contra as manifestações da magistrada em rede social (*Facebook*), supostamente com conteúdo [...] “misógino e acusações falsas, fato público, notório e amplamente divulgado nos meios de comunicação, sem qualquer prova contra a honra e a dignidade [...]” da Vereadora Marielle Franco, vítima de homicídio na cidade do Rio de Janeiro.

A RD n. [REDACTED] é proposta por GUILHERME CASTRO BOULOS. Insurge-se contra postagem na rede social *Facebook*, em 16/1/2019, cujo conteúdo continha a imagem de Guilherme Castro Boulos seguida da seguinte frase: “A tristeza no olhar de quem vai ser recebido na bala depois do decreto do Bolsonaro”. Além dessa, aponta outras postagens supostamente ofensivas.

Por decisão da Corregedoria Nacional de Justiça, nos autos da RD [REDACTED], foi delegada ao [REDACTED] a condução da investigação preliminar nas reclamações RD [REDACTED], RD [REDACTED], RD [REDACTED], RD [REDACTED]. O TJRJ concluiu pelo arquivamento, conforme acórdão juntado nos respectivos processos.

Notificada, a Desembargadora Marília de Castro Neves Vieira presta informações. Alega que os fatos da RD n. [REDACTED] não são uma série de postagens, mas de postagens aleatórias (sem cunho partidário e sem intuito de violação da Constituição e da LOMAN), que, longe de serem “ataques”, são meras críticas gerais ao socialismo, a partidos de extrema esquerda (como o PT, o PSOL e o PCdoB), destituídas de destinatário específico, sendo algumas realizadas por meio de “meme” comumente reproduzido e que, em momento algum, a reclamada dedicou-se à atividade político-partidária ou de movimentos afins. Quanto às RDs ns. [REDACTED] e [REDACTED], sustenta que a postagem considerada ofensiva pelos reclamantes sobre a Vereadora Marielle Franco foi apenas um comentário em grupo privado, na página de um magistrado aposentado, em meio a uma discussão na qual outras pessoas também haviam se manifestado no mesmo sentido. Afirma que sua conta na página do *Facebook* é fechada e só participam “amigos”. Alega que suas postagens em nenhum momento fizeram críticas desmerecedoras a qualquer grupo minoritário e que os reclamantes denominam discurso de ódio. Assevera que a

postagem sobre o Deputado Federal Jean Wyllys de Matos Santos está inserida em uma conversa, postada há vários anos com amigos, sobre a situação em que se encontrava o Estado do Rio de Janeiro, com políticos investigados e presos por corrupção.

O [REDACTED] comunicou que analisou as representações administrativas em face da magistrada aqui representada, Procedimento Administrativo n. [REDACTED] em 19/12/2019 (RD n. [REDACTED]), concluindo, em decisão colegiada, pela inexistência de infração disciplinar.

Notificada para oferecer defesa prévia em relação a todos os procedimentos, acrescenta que o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro arquivou, por unanimidade, similar em seu desfavor (4095819).

É, no essencial, o relatório.

## VOTO

### **A MINISTRA MARIA THEREZA DE ASSIS MOURA, CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA (Relatora):**

Trata-se de sete expedientes administrativos de cunho disciplinar em desfavor da [REDACTED], do [REDACTED].

Os expedientes foram suspensos no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça, delegando-se as apurações à Corregedoria-Geral de Justiça. O órgão especial do Tribunal de Justiça decidiu pelo arquivamento das apurações, em 19/12/2019 (Procedimento Administrativo n. [REDACTED]).

Proponho a instauração de processo administrativo disciplinar, em contrário à conclusão do [REDACTED].

Há uma dúvida objetiva sobre a aplicabilidade do prazo decadencial de um ano, em relação aos processos arquivados pelos tribunais em fase de investigação. As competências do CNJ e dos tribunais são, em fase de apuração de infrações, sobrepostas (art. 103-B, III, da CF). Além disso, ao estabelecer o prazo decadencial, a Constituição fala nos “processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados” (art. 103-B, V, da CF), dando a entender que as apurações estão excluídas.



Mesmo que se tenha o prazo decadencial por aplicável, ele não teria transcorrido. Até o momento, não decorreu um ano da decisão do Tribunal de Justiça.

Além disso, não se cogita de prescrição, visto que os fatos foram noticiados e ocorreram há menos de cinco anos – art. 142, *caput* e § 1º, da Lei 8.112/90, combinado com art. 24 da Resolução n. 135/2011, do CNJ.

Caso o colegiado conclua pela instauração de processo administrativo disciplinar, a decadência será obstada e a prescrição interrompida – art. 142, § 3º, da Lei 8.112/90, combinado com art. 24, § 1º, da Resolução n. 135/2011, do CNJ.

Feitas essas considerações iniciais, passo a apreciar o caso.

### **I Decisão de origem e procedimento de revisão**

Muito embora os fatos tenham sido trazidos ao conhecimento do Conselho Nacional de Justiça por meio de Reclamações Disciplinares, eles foram apreciados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, que, em decisão colegiada, entendeu inexistir infração em tese. Por compreender que a decisão da Corte Estadual é contrária ao ordenamento jurídico, estou propondo sua revisão para, desde logo, determinar a abertura de Processo Administrativo Disciplinar, a ser conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça.

O Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro analisou representações administrativas em face da magistrada aqui representada, Procedimento Administrativo n. [REDACTED], em 19/12/2019 (RD n. [REDACTED]). A conclusão foi pelo arquivamento das apurações.

A matéria tratada pela Corte fluminense continha tudo o que se trata nos autos em trâmite no CNJ. Todos as postagens em análise nas presentes Reclamações Disciplinares, mais algumas, foram apreciadas. As mensagens foram assim descritas no relatório:

*“1) Em uma série de postagens feitas em dois dias, em sua página pessoal no Facebook, a magistrada criticou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), compartilhou imagens com ataques ao PT, socialistas e a Guilherme Boulos, que disputou a Presidência da República pelo PSOL;*

2) Quanto ao Conselho Nacional de Justiça a magistrada afirmou: 2.1- que o senador Renan Calheiros (MDB-AL) “manda nos dois conselhões: CNMP e CNJ”; 2.2 - que “se o Brasil deseja uma justiça íntegra tem que extinguir os dois conselhos petistas”; 2.3 - que o “Judiciário somente se prejudica – juntamente com a sociedade – com a existência desse órgão espúrio, cabideiro de empregos, trampolim para os tribunais superiores criado pelo PT!”; 2.4 - que “políticos corruptos indicam os conselheiros do CNJ e do CNMP exatamente para terem sua retaguarda garantida”; 2.5 – que sabe “onde foi parar um dos apadrinhados do Renan, depois de passar pelo CNMP e CNJ”.

3. – Quanto ao assassinato da Vereadora Marielle Franco afirmou: 3.1 – que “estava engajada com bandidos”; 3.2 - que “foi eleita pelo Comando Vermelho e descumpriu ‘compromissos’ assumidos com seus apoiadores”;

4 – Quanto ao deputado federal Jean Wyllys (PSOL) afirmou ser a favor de um “paredão” profilático”;

5 – Quanto ao candidato à presidência da República pelo PSOL Guilherme Boulos, postou uma foto com os dizeres: “a tristeza no olhar de quem vai ser recebido na bala, depois do decreto do Bolsonaro”;

6 – Quanto à ex-presidente Dilma Rousseff compartilhou uma foto em que se lê: “já que voltamos a prender terroristas, podíamos aproveitar e... né!?”;

7 – A magistrada escreveu ainda que “entre um esquerdista e um traficante, eu prefiro o traficante, que pode ser recuperado”;

8 – Quanto à reportagem “Ex-alunos de Vézé e Olavo e ala ligada a militares dominam o novo MEC” do UOL, a magistrada comentou: “Espetáculo!!! O Brasil se libertando da opressão marxista!!! Voltando a ter orgulho de ser brasileira em um país livre do socialismo!!!! BrasilAcimaDeTodosDeusAcimaDeTudo”, “#SocialismoNuncaMais Acabou a vagabundagem petista!!! O Brasil agora vai prosperar, livre dos parasitas que sugavam toda sua energia!!! #FORAPT”;

9) Teria manifestado apoio político ao então presi-

denciável Jair Bolsonaro;

10) Em postagem sobre notícia relativa ao fato de o Brasil ser o primeiro país a ter uma portadora de Síndrome de Down como professora, escreveu: “Aí me perguntei: o que será que essa professora ensina a quem???? Esperem um momento que eu fui ali me matar e já volto”.

11) Teria compartilhado no postagem contendo a mensagem: “O marginal só tem um direito, que é o de não ter direito”.

A apreciação local foi que houve “mera declaração pública de orientação política, que não configura exercício de atividade político-partidária”, visto que o “necessário engajamento partidário que não se verifica”. Além disso, tratar-se-ia de “comentários sobre temas amplamente discutidos em sociedade que não encerram violação ao dever de conduta pessoal irrepreensível da magistrada”.

Portanto, trata-se de questão já deliberada pelo Tribunal de Justiça de origem, de forma colegiada. Estou propondo a revisão do arquivamento da questão disciplinar, decisão que recai na previsão constitucional do art. 103-B, § 4º, V, da CF.

A revisão dos processos disciplinares é cabível nas hipóteses do art. 83 do RICNJ:

*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.*

Ao contrário do que decidiu o [REDACTED], algumas das condutas imputadas à [REDACTED] têm, em tese, relevância disciplinar. Ainda que em parte, a reclamação deveria ter sido admitida para, em processo admi-

nistrativo, apurar o mérito das imputações.

A avaliação feita neste voto é de que a decisão do Tribunal de Justiça contrariou frontalmente disposições legais e atos normativos deste Conselho acerca da responsabilidade de magistrados quando da expressão de seu pensamento. Em consequência, o arquivamento deve ser revisto, pela contrariedade da decisão da origem ao ordenamento jurídico (art. 83, I).

Quanto ao procedimento, tenho que a consequência do acolhimento da revisão deve ser a imediata abertura de procedimento administrativo disciplinar, no seio do Conselho Nacional de Justiça. A prática do CNJ vem sendo a divisão do procedimento de revisão em fases de admissibilidade e julgamento. Essas fases, muito embora previstas no Regimento Interno (arts. 86 e 88), podem ser cumuladas, quando a questão subjacente não requer a produção de provas.

O Regimento Interno separa em fases o procedimento de revisão das decisões disciplinares. Qualquer Conselheiro pode propor a abertura da revisão (art. 86 do RICNJ):

*“Art. 86. A instauração de ofício da revisão de processo disciplinar poderá ser determinada pela maioria absoluta do Plenário do CNJ, mediante proposição de qualquer um dos Conselheiros, do Procurador-Geral da República ou do Presidente do Conselho Federal da OAB”.*

Após a abertura, há previsão de instrução, observado o contraditório e a ampla defesa (art. 87 do RICNJ) e, por fim, o julgamento do procedimento de revisão disciplinar, do qual pode resultar a instauração de processo administrativo disciplinar ou a modificação da conclusão do julgamento anterior (art. 88 do RICNJ):

*“Art. 88. Julgado procedente o pedido de revisão, o Plenário do CNJ poderá determinar a instauração de processo administrativo disciplinar, alterar a classificação da infração, absolver ou condenar o juiz ou membro de Tribunal, modificar a pena ou anular o processo”.*

Como não houve processo administrativo disciplinar na origem, em caso de procedência, a solução seria a abertura de processo administrativo disciplinar.

A prática do Conselho Nacional de Justiça em casos de arquivamento de procedimento disciplinar na origem, pelo Colegiado, antes da

abertura do processo administrativo disciplinar, é a Corregedoria Nacional de Justiça trazer a questão ao Pleno, pela via do Pedido de Providências – PP (art. 28 da Resolução n. 135/2011) ou Reclamação Disciplinar – RD. Deliberando o Colegiado do CNJ pela abertura de Revisão Disciplinar – RevDis, essa é distribuída ao Conselheiro que, por sua vez, estabelece novo contraditório e traz o tema novamente ao Colegiado. Se o Pleno assim decidir, é então aberto um Processo Administrativo Disciplinar – PAD.

Assim foi em caso arquivado pelo Colegiado do TRT2. O Corregedor Nacional de Justiça relatou o Pedido de Providências nº 0009006-31.2018.2.00.0000, na 43ª Sessão Virtual, realizada no dia 1º/3/2019, propondo a “instauração, de ofício, de revisão de processo disciplinar, nos termos dos arts. 82 e 86 do RICNJ”. Com a prevalência de seu voto, vou aberta a Revisão Disciplinar n. 0002057-54.2019.2.00.0000 foi autuada e distribuída à Conselheira Candice Lavocat Galvão Jobim. Esta foi julgada procedente “para determinar a abertura de Processo Administrativo Disciplinar no âmbito do Conselho Nacional de Justiça” (REVDIS n. 0002057-54.2019.2.00.0000, Rel. Candice Lavocat Galvão Jobim – 68ª Sessão Virtual - julgado em 1/7/2020). Então, foi instaurado o Processo Administrativo Disciplinar n. 0005861-93.2020.2.00.0000, distribuído ao Conselheiro Luiz Fernando Tomasi Keppen.

No presente caso, no entanto, a questão é inteiramente de direito. Como se verá, não há contestação dos indícios que podem levar à responsabilização disciplinar. A controvérsia, até o momento, é quanto à interpretação dos fatos.

Como a magistrada já teve a oportunidade de oferecer defesa, tenho que o caso se encontra suficientemente maduro para que, desde logo, o CNJ decida entre a manutenção da decisão da origem ou a abertura de processo administrativo disciplinar. Com isso, estou propondo, nesta decisão, a cumulação das fases do art. 86 e 88 do RICNJ.

Feitas essas considerações preliminares, passo à análise do caso propriamente dito.

## **II Contrariedade ao ordenamento jurídico**

No presente caso, a admissibilidade da revisão disciplinar pressupõe que a decisão da origem seja contrária ao ordenamento jurídico – a texto expresso de lei ou a ato normativo do CNJ –, na forma art. 83, I, do RICNJ.

Os fatos em análise consistem em postagens, de cunho potencialmente político-partidário e discriminatório, alegadamente realizadas pela Desembargadora reclamada em redes sociais.

Os magistrados gozam de direito à liberdade de expressão, assegurado pela Constituição da República (art. 5º, IV), pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (artigo 19) e pelo Pacto de San José da Costa Rica (artigo 13).

A despeito de ampla, a liberdade de expressão não é absoluta. Sua própria enunciação costuma vir acompanhada de marcos restritivos. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos afirma que o direito à liberdade de expressão “implicará deveres e responsabilidades especiais” e “poderá estar sujeito a certas restrições”. O Pacto de San José da Costa Rica anda em linha semelhante.

Uma limitação à liberdade de expressão deve ser compatível com o princípio democrático. Como leciona Catalina Botero Marino, então relatora especial para a liberdade de expressão da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, o escrutínio dessa compatibilidade é feito por meio de um teste tripartite (*In* COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. Marco Jurídico Interamericano sobre o Direito à Liberdade de Expressão. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Washington: OEA, 2014. Disponível em: <https://www.oas.org/pt/cidh/expressao/docs/publicaciones/20140519%20-%20PORT%20Unesco%20-%20Marco%20Juridico%20Interamericano%20sobre%20el%20Derecho%20a%20la%20Libertad%20de%20Expresion%20adjust.pdf>. Acesso em: 13/10/2020):

*“(1) a restrição deve ter sido definida de forma precisa e clara por meio de uma lei formal e material, (2) a restrição deve se orientar à realização de objetivos imperiosos autorizados pela Convenção Americana, e (3) a restrição deve ser necessária em uma sociedade democrática para o sucesso dos imperiosos fins buscados; estritamente proporcional à finalidade buscada; e idônea para alcançar o imperioso objetivo que procura realizar”.*

No específico caso dos servidores públicos, a relatora especial ainda aponta a existência de deveres próprios e gerais, relacionados à liberdade de expressão: dever de pronunciar-se em certos casos, em cumprimento

de suas funções constitucionais e legais, sobre assuntos de interesse público; dever especial de constatação razoável dos fatos que fundamentam seus pronunciamentos; dever de assegurar-se de que os seus pronunciamentos não constituam violações dos direitos humanos; dever de assegurar-se de que seus pronunciamentos não constituam uma ingerência arbitrária, direta ou indireta, sobre os direitos daqueles que contribuem à deliberação pública mediante a expressão e difusão de seu pensamento; dever de assegurar-se de que os seus pronunciamentos não interfiram na independência e na autonomia das autoridades judiciais.

Desse contexto recolhe-se que o ordenamento jurídico pode, na medida do indispensável à promoção dos valores de uma sociedade democrática, impor restrições à liberdade de expressão. Também são possíveis restrições peculiares aos servidores públicos, desde que compatíveis com o princípio democrático e proporcionais às funções por eles exercidas.

No caso dos membros da magistratura, um regime peculiar de restrições se justifica em razão de seu mister. Aos juízes é entregue a tarefa de aplicar o direito, a partir de uma posição imparcial. Para em nome do povo, desempenhar sua tarefa de resolução de disputas, os magistrados precisam demonstrar em sua conduta a aptidão para ouvir e compreender os diversos pontos de vista em uma sociedade plural. Os Princípios de Bangalore de Conduta Judicial bem enunciam a necessária responsabilidade no exercício da liberdade de expressão pelo magistrado. Dispõe o item 4.6:

*“4.6 Um juiz, como qualquer outro cidadão tem direito à liberdade de expressão, crença, associação e reunião de pessoas, mas ao exercer tais direitos, deve sempre conduzir-se de maneira tal que preserve a dignidade do ofício judicante e a independência do Judiciário”.*

Os §§ 134 e 136 dos Comentários aos Princípios de Bangalore ilustrem como o magistrado deve abordar as próprias responsabilidades ao exercer a liberdade de expressão. Ao ser investido no cargo, um juiz não *“abandona qualquer crença política anterior ou deixa de ter interesse em assuntos políticos”*, mas *“parcimônia é necessário para manter a confiança do público na imparcialidade e independência do Judiciário”*. Cabe ao magistrado refrear o envolvimento no debate público se sua participação *“poderia razoavelmente minar a confiança na sua imparcialidade”* ou *“ex-*

por desnecessariamente o juiz ao ataque político”, ou ainda “ser incoerente com a dignidade do ofício judicante”. A contenção se justifica porque a “verdadeira essência de ser juiz é ser hábil para abordar os vários problemas que são objetos de disputas de maneira objetiva e judicial”, e porque o “juiz deve ser visto pelo público como exibindo um tipo de abordagem desinteressada, imparcial, não-preconceituosa, de mente aberta e justa”. O comentário conclui:

*“Se um juiz entra na arena política e participa de debates públicos, expressa opiniões sobre assuntos controversos, entra em disputa com figuras públicas da comunidade ou critica publicamente o governo, ele não será visto como atuando judicialmente quando presidir como juiz em uma corte e decidir litígios a respeito dos quais tenha expressado opiniões em público, ou talvez mais importante, quando as figuras públicas ou departamentos do governo que ele tenha criticado anteriormente sejam partes ou litigantes ou até mesmo testemunhas em casos sob sua atuação” (Nações Unidas (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial / Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008).*

Para exercer com responsabilidade sua liberdade de expressão, a pessoa investida na magistratura deve guardar especial atenção aos valores que informem a atividade jurisdicional. Ao magistrado cabe cultivar, em sua vida profissional e em todas as suas relações interpessoais, as qualidades que demonstram aptidão para as elevadas funções nas quais foi democraticamente investido.

No caso brasileiro, a própria Constituição da República traça balizas para a compatibilização da liberdade de expressão dos juízes com suas elevadas atribuições. Entre nós, os magistrados organizam e arbitram as eleições. Tendo isso em consideração, Constituição restringe o importantíssimo direito ao exercício da liberdade de manifestação política, ao estabelecer que “aos juízes é vedado dedicar-se à atividade político-partidária” (art. 95, parágrafo único, III).

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional vai além, limitando a



liberdade de manifestação crítica a órgãos do Poder Judiciário. Ao magistrado é vedado “manifestar, por qualquer meio de comunicação, opinião sobre processo pendente de julgamento, seu ou de outrem, ou juízo depreciativo sobre despachos, votos ou sentenças, de órgãos judiciais, ressalvada a crítica nos autos e em obras técnicas ou no exercício do magistério” (art. 36, III, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional).

De seu lado, o Código de Ética da Magistratura Nacional, aprovado por Resolução do Conselho Nacional de Justiça, estabelece os princípios do comportamento judicial. As manifestações públicas dos magistrados não podem fugir aos valores expressos no Código de Ética - independência, imparcialidade, transparência, integridade pessoal e profissional, diligência e dedicação, cortesia, prudência, sigilo profissional, conhecimento e capacitação e dignidade, honra e decoro.

Os valores expressos no Código de Ética da Magistratura Nacional são coincidentes com padrões acolhidos pelos documentos que servem de orientação às melhores práticas dos juízes. Os Princípios de Bangalore de Conduta Judicial enunciam os valores da independência, imparcialidade, integridade, idoneidade, igualdade, competência e diligência. O Código Iberoamericano de Ética Judicial menciona independência, imparcialidade, motivação, conhecimento e capacitação, justiça e equidade, responsabilidade institucional, cortesia, transparência, segredo profissional, prudência, diligência e honestidade profissional. Em substância, os valores descritos nos mencionados diplomas são coincidentes.

Em suas manifestações públicas, o magistrado deve observar esses princípios. Deve demonstrar imparcialidade, evitando “todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito” (art. 8º do Código de Ética da Magistratura Nacional). Em homenagem à transparência, deve “evitar comportamentos que impliquem a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social, mormente a autopromoção em publicação de qualquer natureza” (art. 13 do Código de Ética da Magistratura Nacional). Para cultivar a integridade, precisa “comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cômico de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral” (art. 16 do Código de Ética da Magistratura Nacional). Um imperativo de prudência lhe exige ter por meta “manter atitude aberta e paciente para receber argumentos ou críticas lançados de forma cortês e respeitosa” (art. 26 do Código de Ética da Magistratura Nacional).

Mais específico sobre a liberdade de expressão, teve vigência o Provimento n. 71/2017, da Corregedoria Nacional de Justiça, adotado sob a gestão do Min. João Otávio de Noronha, que estabeleceu parâmetros para manifestações de magistrados pelo e-mail institucional e por redes sociais. O Provimento n. 71/2017 foi impugnado no Superior Tribunal de Justiça, buscando-se a suspensão de sua eficácia. O relator denegou a medida liminar, considerando que o “Provimento nº 71/2018 interpretou de maneira razoável e adequada o sentido da Constituição na matéria e é relevante para balizar a conduta dos seus destinatários” (MS 35.793, Rel. Min. Roberto Barroso, decisão de 4/9/2018).

Esse ato foi sucedido pela Resolução n. 305/2019 do Conselho Nacional de Justiça, que “Estabelece os parâmetros para o uso das redes sociais pelos membros do Poder Judiciário”. A norma foi impugnada em ações direta de inconstitucionalidade, ainda não apreciadas (ADIs 6.293 e 6.310, Rel. Min. Alexandre de Moraes).

Portanto, há um conjunto de normas que limitam a liberdade de expressão dos magistrados – a iniciar pela Constituição da República, passando pela Lei Orgânica da Magistratura Nacional, a qual é uma lei em sentido formal e material, chegando a normas do Conselho Nacional de Justiça (Código de Ética da Magistratura Nacional, Provimento n. 71/2017 e Resolução n. 305/2019).

Muito embora a citada opinião da relatora especial para a liberdade de expressão recomende a lei em sentido formal como veículo para a limitação da liberdade de expressão, em nosso país, as Resoluções do CNJ possuem tal *status*. É bem verdade que os atos regulamentares expedidos pelo Conselho não são lei em sentido formal. No entanto, a Constituição brasileira dota o Poder Judiciário de incomum autonomia (art. 96) e o Conselho Nacional de Justiça da competência para “expedir atos regulamentares”, normatizando, em caráter primário, o exercício da autonomia do Poder Judiciário (art. 103-B, § 4º, da CF). Nesse sentido, é a interpretação do Supremo Tribunal Federal, consolidada a partir da análise da medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade proposta em face da Resolução contra o nepotismo:

*“AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE, AJUIZADA EM PROL DA RESOLUÇÃO Nº 07, de 18/10/2005, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. MEDIDA CAUTELAR.*

[...]

*A Resolução nº 07/05 do CNJ reveste-se dos atributos da generalidade (os dispositivos dela constantes veiculam normas proibitivas de ações administrativas de logo padronizadas), impessoalidade (ausência de indicação nominal ou patronímica de quem quer que seja) e abstratividade (trata-se de um modelo normativo com âmbito temporal de vigência em aberto, pois claramente vocacionado para renovar de forma contínua o liame que prende suas hipóteses de incidência aos respectivos mandamentos).*

*A Resolução nº 07/05 se dota, ainda, de caráter normativo primário, dado que arranca diretamente do § 4º do art. 103-B da Carta-cidadã e tem como finalidade debulhar os próprios conteúdos lógicos dos princípios constitucionais de centrada regência de toda a atividade administrativa do Estado, especialmente o da impessoalidade, o da eficiência, o da igualdade e o da moralidade.*

*O ato normativo que se faz de objeto desta ação declaratória densifica apropriadamente os quatro citados princípios do art. 37 da Constituição Federal, razão por que não há antinomia de conteúdos na comparação dos comandos que se veiculam pelos dois modelos normativos: o constitucional e o infraconstitucional. Logo, o Conselho Nacional de Justiça fez adequado uso da competência que lhe conferiu a Carta de Outubro, após a Emenda 45/04.*

[...]

*ADC 12 MC, Rel. Min. Carlos Britto, julgada em 16/2/2006.*

Dado esse contexto, é possível compreender que, para fins da limitação do direito à liberdade de expressão, as normas do Conselho possuem o mesmo *status* da lei em sentido formal.

Além de tudo, os diplomas normativos editados pelo CNJ pouco mais fazem do que aclarar aquilo que já decorre da Constituição da República e da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. Tratam de fixar interpretação clara quanto a deveres que já existem.

Desse panorama, o que se recolhe é que a liberdade de expres-

são dos magistrados pode sim ser restringida, desde que na estrita medida do necessário à afirmação dos princípios da magistratura, e que as normas editadas pelo Conselho Nacional de Justiça se prestam a aclarar e desenvolver essas restrições.

No caso concreto, estão em avaliação postagens realizadas pelo perfil “██████████” na rede social *Facebook*. Além de levar o nome da representada, o perfil conta com foto que aparenta ser sua.

A magistrada reconhece o conteúdo das mensagens, assim como a responsabilidade pelo perfil e a autoria das mensagens em questão.

Logo, para a atual fase, tenho que os fatos e a autoria estão suficientemente comprovados.

A magistrada alega que sua conta estava configurada para que as postagens fossem visíveis apenas aos perfis que fazem parte de sua rede de amigos. No presente estágio do procedimento, tenho que essa circunstância não é decisiva. Não há maiores informações quanto ao tamanho do círculo de amigos da magistrada na rede social. No entanto, a comunicação parece ter atingido um grande número de pessoas. Além disso, as postagens ganharam repercussão em veículos de comunicação social, como noticiado na RD n. 0000273-42.2019.2.00.0000. Dado o contexto, não há como deixar de considerar, ao menos neste momento, que as postagens constituíram manifestação pública (art. 2º, § 2º, do Provimento n. 71/2018).

Resta avaliar se, por meio das postagens, houve violação, em tese, de deveres funcionais.

Em sua maioria, as mensagens têm conteúdo de apoio ou de desaprovação a correntes político-partidárias. Outras, fazem críticas ao Conselho Nacional de Justiça. Por fim, algumas têm conteúdo potencialmente discriminatório.

Para facilitar a compreensão das imputações, estou agrupando as postagens segundo aquela que identifico como sua potencial ofensa principal – político-partidárias, críticas e discriminatórias e críticas.

## **1. Político-partidárias**

A maior parte das mensagens trazidas ao conhecimento deste Conselho Nacional de Justiça tem conteúdo de apoio ou de desaprovação a correntes político-partidárias.

Os fatos ocorreram na vigência do Provimento n. 71/2018, o qual dispõe sobre a manifestação de membros do Poder Judiciário nas redes sociais (art. 1º). Esse provimento reputa como atividade político-partidária “a participação em situações que evidenciem apoio público a candidato ou a partido político” (art. 2º, § 1º), sendo vedados “ataques pessoais a candidato, liderança política ou partido político com a finalidade de desacreditá-los perante a opinião pública, em razão de ideias ou ideologias de que discorde o magistrado” (§ 3º).

Essas disposições foram sucedidas, sem interrupção normativa, pelo disposto no diploma atualmente em vigor, art. 4º, II, da Resolução n. 305/2019 do CNJ:

*“Art. 4º Constituem condutas vedadas aos magistrados nas redes sociais:*

*II – emitir opinião que demonstre atuação em atividade político-partidária ou manifestar-se em apoio ou crítica públicos a candidato, lideranças políticas ou partidos políticos (art. 95, parágrafo único, inciso III, da Constituição Federal; art. 7º do Código de Ética da Magistratura Nacional);”*

Em 11/12/2018, o CNJ arquivou uma série de reclamações disciplinares fundadas nesse diploma. O entendimento foi de que o Provimento n. 71/2018 era então “muito recente”. A restrição à liberdade de expressão ainda estaria em estágio de entronização pela cultura institucional, pelo que o Conselho preferiu não adotar punições. Entretanto, recomendou a “devida observância” da norma, “a fim de evitar a instauração de futuros pedidos de providências que resultem na adoção de medidas mais enérgicas por parte desta Corregedoria Nacional de Justiça” (CNJ - PP - Pedidos de Providências – Corregedoria – 0009542-42.2018.2.00.0000, 0009118-97.2018.2.00.0000, 0009116-30.2018.2.00.0000, 0009287-84.2018.2.00.0000, 0009119-82.2018.2.00.0000, 0009117-15.2018.2.00.0000, 0009071-26.2018.2.00.0000, 0009184-77.2018.2.00.0000, 0009252-27.2018.2.00.0000, 0009120-67.2018.2.00.0000, 0009321-59.2018.2.00.0000 e 0008542-07.2018.2.00.0000 - Rel. Humberto Martins - 283ª Sessão Ordinária, julgados em 11/12/2018)”.

Todos esses precedentes envolveram declarações que, ao menos em tese, foram capituladas como posicionamento público dos magistrados sobre a disputa eleitoral.

Seguindo a linha jurisprudência estabelecida, este Conselho deve conter o impulso de apurar a responsabilidade disciplinar sobre as manifestações de apoio ou desaprovação a candidatos a cargos políticos realizadas até 11/12/2018.

No caso concreto, há manifestações anteriores e posteriores à formação do entendimento, pelo que estou separando a análise em dois grupos.

### **1.1. Até 11/12/2018**

Consta dos autos da RD [REDACTED], ata notarial relatando publicação, no *Facebook*, perfil [REDACTED], datada de 29/12/2015, 0h15, com o título “DE SACO CHEIO”, a qual inicia pela frase “Estou pensando que nossos governantes devem ser feitos de matéria orgânica diversa da nossa”. Após comentários, o perfil [REDACTED] replica:

*“Eu particularmente, sou a favor de um “paredão” profilático para determinados entes... O Jean Willis, por exemplo, embora não valha a bala que o mate e o pano que limpe a lambança, não escaparia do paredão”*

Após a resposta de outro perfil, de conteúdo “*Qto ao paredão, de costas, ele amaria*”, o perfil [REDACTED] conclui:

*“Tenho dúvidas.... o projétil é fininho...”*

Esses mesmos comentários embasaram queixa-crime movida pelo ofendido contra a magistrada. O Superior Tribunal de Justiça recebeu a queixa, tendo por suficiente a “demonstração, no campo hipotético e indiciário, da intenção deliberada de injuriar, denegrir, macular ou de atingir a honra do querelante” (Ação Penal n. 895 (2018/0065246-0), Rel. Min. Nancy Andrighi, julgada em 15/5/2019).

As responsabilidades criminal e disciplinar são independentes e têm pressupostos autônomos. Na via judicial, era considerada a ofensa à honra. Aqui, o ingresso da magistrada no debate político.

Ainda que seja ofensiva e realize aparente apologia à violência, tenho que manifestação pode ser enquadrada como uma desaprovação à atuação do reclamante Jean Wyllys de Matos Santos, naquele momento Deputado Federal. A linha de manifestações na qual a postagem foi inserida não parece estar ligada a um ato concreto de violência ao parlamentar ou a outra pessoa.

Dessa forma, a mensagem parece estar no contexto do desprezo político-partidário, em relação ao qual o CNJ optou por, no período anterior a dezembro de 2018, ser comedido.

Estou mantendo o arquivamento da representação em relação à mensagem relacionada a Jean Wyllys de Matos Santos.

Há outras manifestações de desaprovação e de aprovação a correntes políticas, as quais merecem o mesmo destino.

Em 15/3/2018, 14h38, o perfil [REDACTED] postou:

*“Em relação ao assassinato da vereadora do PSOL, fica a pergunta: o PSOL vai sair em defesa do assassino ou da vítima”.*

Além dessas, são noticiados *posts* de março de 2018, em que a magistrada replicava e elogiava conteúdo sobre o então pré-candidato à Presidência da República, Jair Bolsonaro.

Essas mensagens estão no contexto do desprezo político-partidário, em relação ao qual o CNJ optou por, no período anterior a dezembro de 2018, ser comedido.

Logo, em relação a esse grupo de mensagens, as reclamações devem ser arquivadas.

Dessa forma, meu voto é por, seguindo a jurisprudência do CNJ, **manter a decisão que determinou o arquivamento das representações quanto às mensagens supostamente ofensivas a Jean Wyllys de Matos Santos e de apoio e desapoio a líderes políticos, realizadas até 11/12/2018.**

## **1.2. Após 11/12/2018**

Os fatos ofensivos ao candidato à Presidência da República Guilherme Castro Boulos são posteriores a 11/12/2018, data da decisão do Pleno

do CNJ. Portanto, em relação a essas, não há razão para deixar de observar a norma vigente.

A RD n. [REDACTED] foi apresentada por Guilherme Castro Boulos, candidato à eleição presidencial em 2018. Descreve que, em 16/1/19, [REDACTED] postou, na rede social *Facebook*, imagem do reclamante, com a mensagem:

*“A TRISTEZA NO OLHAR DE QUEM  
vai ser recebido na bala,  
depois do decreto do Bolsonaro”*

No dia 17/1/2019, o perfil [REDACTED] realizou duas novas postagens na mesma rede social. Na primeira escreveu:

*“É esse o risco que o Boulos e o Stédile e quem mais pretender invadir propriedades correrão daqui por diante. Isso não é uma ameaça nem ‘incitação à homicídio’, o que está no vídeo é o exercício do direito à legítima defesa de sua propriedade! Algum ‘jurista’ ‘especialista’ do PSOL poderia tentar explicar o óbvio ao moçoilo indignado...”*

Na segunda postagem escreveu:

*“Boulos ameaça invadir a casa do Presidente Bolsonaro e, quando confrontado com o vídeo, se desculpa dizendo que ‘usou ironia’. Mas quando ele é o alvo de zoeira ele se diz ameaçado”*.

Na terceira, afirma: “Como facilmente de conclui, o que Boulos pretende ao me acusar de ‘incitar seu homicídio’ é apenas promoção, que de outra forma não consegue”.

Em uma quarta, afirma:

*“Na opinião de Reinaldo Azevedo – e na da maioria da população – Boulos é o chefe de uma facção terrorista. E*



*está, mesmo, muito próximo de oficializar essa condição, uma vez que o Presidente Bolsonaro já se manifestou nesse sentido, assim como o Vice-Presidente, Gen. Mourão e o Secretário de Segurança Pública, Gen. Santos Cruz.*

*Para que o Brasil volte a ser um país sério e seguro, é preciso que Boulos e Stédiles sejam neutralizados e tenham suas condutas reconhecidas pelo que realmente são: criminosas!!!!”*

Em data não especificada, o perfil [REDACTED] postou:

*Estou tão feliz com o novo governo que não tem Boulos nem CNJ que me aborreçam!!! Se esse é o preço a pagar por um Brasil Novo, decente, eu o pago de bom grado!!!*

Essas manifestações parecem evidenciar ataques pessoais à liderança política representada por Guilherme Castro Boulos, com a finalidade de descredencia-lo perante a opinião pública, em razão de suas ideologias das quais discorda a magistrada, e o apoio público à corrente política do Presidente da República. Assim, há aparente violação art. 2º, §§ 1º e 3º do Provimento n. 71/2018, sucedidos, sem interrupções, pelo art. 4º, II, da Resolução n. 305/2019 do CNJ.

Dessa forma, **quanto às mensagens relativas a Guilherme Castro Boulos, a decisão de origem deve ser revista, para que seja determinada a abertura do processo administrativo disciplinar.**

## **2. Críticas ao CNJ**

Uma segunda linha de mensagens é crítica à atuação deste Conselho Nacional de Justiça ou de seus membros.

Como dito, a investidura na magistratura não elimina a liberdade de expressão da pessoa. O direito de crítica à própria instituição é uma ferramenta importante para a fiscalização e o aperfeiçoamento institucional.

A legislação limita a liberdade de crítica aos membros Poder Judiciário apenas quanto a decisões judiciais e, ainda assim, com ressalvas (art.

36, III, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional).

O Provimento n. 71/2018 e a Resolução n. 305/2019 do CNJ não contém qualquer disposição sobre a crítica a órgãos judiciais ou a decisões não jurisdicionais.

Assim, a crítica genérica ao Conselho Nacional de Justiça é inserida dentro da liberdade de manifestação do magistrado.

No caso concreto, em 16/11/2019, o perfil [REDACTED] postou texto, no qual afirma que o CNJ é “um órgão espúrio composto em sua maioria por completos despreparados nomeados pelo Executivo e pelo Legislativo”.

Em data não especificada, o perfil [REDACTED] postou:

*A despesa NÃO É DO JUDICIÁRIO!!! A DESPESA É EXCLUSIVA DO CNJ!!! O Judiciário somente se prejudica – juntamente com a sociedade – com a existência desse órgão espúrio, cabideiro de empregos, trampolim para os tribunais superiores criado pelo PT!!!*

Ainda que áspera e descortês, a crítica aos membros deste Conselho deve ser vista como parte da liberdade de expressão da magistrada.

A decisão de arquivamento deve, quanto a essas postagens, ser integralmente mantida.

### **3. DISCRIMINATÓRIAS**

O magistrado deve se abster de emitir opiniões discriminatórias ou preconceituosas. Esse tipo de manifestação viola de forma transversal os valores da magistratura.

As manifestações foram realizadas na vigência do Provimento n. 71/2018, o qual dispunha que o magistrado “deve evitar, em redes sociais, publicações que possam ser interpretadas como discriminatórias de raça, gênero, condição física, orientação sexual, religiosa e de outros valores ou direitos protegidos ou que comprometam os ideais defendidos pela CF/88”.

Essa disposição foi sucedida, sem interrupções normativas, pelo

art. 4º, III, da Resolução n. 305/2019 do CNJ, que veda aos magistrados nas redes sociais:

*“emitir ou compartilhar opinião que caracterize discurso discriminatório ou de ódio, especialmente os que revelem racismo, LGBT-fobia, misoginia, antissemitismo, intolerância religiosa ou ideológica, entre outras manifestações de preconceitos concernentes a orientação sexual, condição física, de idade, de gênero, de origem, social ou cultural (art. 3º, inciso IV, da Constituição Federal; art. 20 da Lei nº 7.716/89)”.*

Esses normativos explicitam cânones de boa conduta judicial aceitos nos ordenamentos jurídicos democráticos. Conforme cânone 5.1 dos Princípios de Bangalore:

*“5.1 Um juiz deve ser ciente e compreensivo quanto à diversidade na sociedade e às diferenças que surgem de várias fontes, incluindo (mas não limitadas à) raça, cor, sexo, religião, origem nacional, casta, deficiência, idade, estado civil, orientação sexual, status social e econômico e outras causas (“razões indevidas”)”.*

Portanto, é “dever de um juiz não apenas reconhecer e estar familiarizado com a diversidade cultural, racial e religiosa na sociedade, mas também estar livre de parcialidade ou preconceito baseado em razões irrelevantes” (Nações Unidas (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial / Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. § 186).

Dado esse contexto, analiso manifestações da magistrada reclamada em relação ao assassinato de Marielle Franco, à transexualidade, a pessoas com deficiência e ao feminismo.

### **3.1. Assassinato de Marielle Franco**

As RDs ns. [REDACTED] e [REDACTED] descrevem uma série de postagens na rede social Face-

book pelo perfil Marília Castro Neves acerca da vereadora da cidade do Rio de Janeiro Marielle Franco, assassinada em 14/3/2018. Em resposta a post de Paulo Nader, datado de 16/3, [REDACTED] comentou:

*“A questão é que a tal Marielle não era apenas uma “lutadora”, ela estava engajada com bandidos ! Foi eleita pelo Comando Vermelho e descumpriu ‘compromissos’ assumidos com seus apoiadores. Ela, mais do que qualquer outra pessoa “longe da favela” sabe como são cobradas as dívidas pelos grupos entre os quais transacionava. Até nós sabemos disso. A verdade é que jamais saberemos ao certo o que determinou a morte da vereadora mas temos certeza de que seu comportamento, ditado por seu engajamento político, foi determinante para seu trágico fim.*

*Qualquer outra coisa diversa é mimimi da esquerda tentando agregar valor a um cadáver tão comum quanto qualquer outro.”*

Em momento não determinado, o perfil [REDACTED] postou:

*“Paulo Nader, meu amigo, até a imprensa noticiar sua morte, eu sequer sabia da existência dessa moça, donde conluo, sem muita dificuldade, que a luta dela, seus estudos ou mesmo sua vida não eram mais relevantes que os meus ou os seus. Lamento sua morte como lamentaria a de qualquer outro ser humano – todos temos nossas lutas. Só isso.”*

A RD n. [REDACTED] acrescenta um post do Facebook de [REDACTED], sem data especificada:

*“A vereadora do PSOL morta ontem proveu o remédio que receitava a todos nós.*

*Notabilizou-se por defender bandidos e está sendo*

---

*pranteada como heroína. Ocorre que seu motorista – que acabo de saber que era PM – também foi morto na mesma investida criminosa. Quem chora pelo PM morto??? Qual era o nome do PM morto??? Politizar a morte do PM – que “eles” nem sabiam ser PM – não interessa à esquerda, né...”*

Em resposta sem data especificada a um post que defende que “essa (Marielle Franco) não vai fazer falta alguma.....”, o perfil [REDACTED] [REDACTED] postou:

*“Meu marido disse que eu não poderia falar isso, mas não disse que eu não podia ADORAR quando os amigos dissessem”*

Essas mensagens parecem portar conteúdo discriminatório. A vida da vítima do homicídio é avaliada a partir de suas posições na arena política. O compromisso da Justiça com a apuração e resposta imparcial e proporcional ao fato criminoso parece colocado em segundo plano.

Além disso, a magistrada adianta uma opinião sobre um caso da competência da Corte à qual está vinculada. O homicídio ocorreu na jurisdição da reclamada e, em algum momento, era possível que o caso viesse a estar sob sua cognição jurisdicional.

A magistrada está sendo processada criminalmente pelo crime de calúnia, em razão das postagens aqui analisadas. A Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça entendeu que a “conduta da Querelada de divulgar mensagem em rede social, imputando à vítima falecida o crime” de pertencer a organização criminosa “configura, em tese, o crime de calúnia” (Ação Penal n. 912, (2018/0242438-5), Rel. Min. Laurita Vaz, julgada em 7/8/2019).

Aponto que manifestações em redes sociais relativas ao assassinato de Marielle Franco levaram o Conselho Nacional do Ministério Público a punir promotor de justiça. Mandado de Segurança amparado, dentre outros fundamentos, na liberdade de expressão, foi denegado por maior pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, prevalecendo o voto do relator, Min. Luiz Fux:

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CNMP. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PROMOTOR DE JUSTIÇA ESTADUAL. MANIFESTAÇÕES NO ‘FACEBOOK’. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. VIOLAÇÃO DE DEVERES FUNCIONAIS DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ATRIBUIÇÕES CONSTITUCIONALMENTE ATRIBUÍDAS AO CNMP. ART. 130-A, § 2º, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. DEFERÊNCIA. CAPACIDADE INSTITUCIONAL. HABILITAÇÃO TÉCNICA. ORDEM DENEGADA.

1. O Supremo Tribunal Federal não é instância recursal das decisões administrativas tomadas pelo Conselho Nacional do Ministério Público no regular exercício das atribuições constitucionalmente estabelecidas, de sorte que, ressalvadas as hipóteses de flagrantes ilegalidade, abuso de poder ou teratologia, impõe-se ao Poder Judiciário autocontenção (judicial self-restraint) e deferência às valorações realizadas pelos órgãos especializados, dada sua maior capacidade institucional para o tratamento da matéria. Precedentes.

2. In casu, após deliberação no bojo do Processo Administrativo Disciplinar 1.00514/2018-00, o CNMP deu-lhe parcial provimento e, conseqüentemente, aplicou pena de 53 (cinquenta e três) dias de suspensão ao impetrante pelo cometimento de falta funcional.

3. No caso sub examine, não entrevejo flagrantes ilegalidade, teratologia ou abuso de direito na atuação do CNMP para proferir entendimento excepcional, de modo a casar o decisum administrativo. O Conselho examinou a conduta do Promotor de Justiça de forma adequada e fundamentada, bem como aplicou a sanção regularmente dentro de suas competências.

4. Ex positis, DENEGO A ORDEM pleiteada no mandamus.

MS 37178, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 18/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-218 DIVULG 31-08-2020 PUBLIC 01-09-2020”.

Compulsando os autos do acórdão do STF, tenho a impressão de que as manifestações do membro da Instituição sobre o assassinato da vereadora foram mais comedidas do que aqueles em avaliação no presente caso. Transcrevo:

*“No dia 18 de março de 2018, às 23:08 horas, através de sua mídia social pessoal ‘Facebook’, de abrangência mundial, ainda no mesmo contexto fático e de tempo, EUGÊNIO PAES AMORIM, com consciência e vontade, publicou as palavras: ‘Explica essa esquerdista safado!!!’ e ‘Marielle Vive e Patrícia Acioli morre???’ ao mesmo tempo em que compartilhou notícia com o seguinte título ‘Marielle vive e Patrícia Acioli morre nos anais do ativismo seletivo – Conexão Política’*

*Por fim, ainda no mesmo contexto fático e de tempo, em diálogo público no Facebook sobre o caso Marielle, com consciência e vontade, redigiu o seguinte: ‘E em relação ao narcotráfico??? (...) O amigo não entendeu o que escrevi. Estou perguntando sobre quantos quais ações ou discursos da lutadora e mártir da favela foram endereçados ao tráfico de drogas. Cole você aqui! (...) Não estamos no plenário. Se estivéssemos a prova indiciária seria suficiente. Mas eu não estou acusando ninguém (...) Pregava!!!.’”*

Dado esse contexto, **em relação a essas mensagens, a decisão de origem deve ser revista, para que seja determinada a abertura do processo administrativo disciplinar.**

### **3.2. Transexuais**

Em 12.3.18, 10h03, o perfil  compartilha imagem com a seguinte legenda:

*“Esse homem veste-se como Napoleão e acredita piamente que é Napoleão. Ele é Napoleão?”*

*Esse homem veste-se como uma mulher e acredita piamente que é uma mulher”.*

A disputa por direitos dos transexuais é um tema recorrente no Poder Judiciário. A magistrada parece adiantar um posicionamento preconceituoso e indisposto a ouvir as demandas da minoria.

O juiz não tem o dever de acolher pleitos de minorias de forma indiscriminada. O que não é recomendável é o posicionamento ostensivo e *a priori* em contrário a grupos discriminados.

**Assim, tenho que, em relação a essa postagem, a decisão de origem deve ser revista, para que seja determinada a abertura do processo administrativo disciplinar.**

### **3.3. Pessoas com deficiência**

Em data indefinida, comentando a notícia que “o Brasil é o primeiro país a ter uma professora portadora de síndrome de down”, o perfil [REDACTED] posta a seguinte conclusão: “o que será que essa professora ensina a quem???? Esperem um momento que eu fui ali me matar e já volto, tá?”

A magistrada parece expressar posicionamento discriminatório em relação a pessoas com deficiência. Atualmente, a conduta seria enquadrada no art. 4º, III, da Resolução n. 305/2019 do Conselho Nacional de Justiça.

**Tenho que, em relação à mensagem sobre pessoa com deficiência, a decisão de origem deve ser revista, para que seja determinada a abertura do processo administrativo disciplinar.**

### **3.4. Feminismo**

Em 15/3/2018, 22h04, o perfil [REDACTED] compartilho publicação com o seguinte conteúdo:

*“Feminismo não tem nada a ver com mulheres, direitos humanos não têm nada a ver com humanos, cota não tem nada a ver com negros, politicamente correto não tem nada a ver com ser correto, progressismo não tem nada a ver com progresso. Pronto, pode ir viver a vida.”*



Essa mensagem, a despeito de ter conteúdo potencialmente discriminatório, não me anima à abertura de procedimento disciplinar.

A representada está replicando manifestação contra o movimento feminista. O fato de ser mulher e a circunstância de estar replicando mensagem de outro usuário fazem crer que a manifestação não chega ao ponto de receber atenção disciplinar.

Neste ponto, estou encaminhando pela manutenção do arquivamento.

### **III Abertura de Processo Administrativo Disciplinar**

Estão presentes indícios de que a magistrada reclamada deixou de manter conduta irrepreensível na vida pública e particular (art. 35, VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional), adotou comportamento que pode refletir preconceito (art. 8º do Código de Ética da Magistratura Nacional), adotou comportamento que implica a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social (art. 13 do Código de Ética da Magistratura Nacional), deixou de comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cõnsncia de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral (art. 16 do Código de Ética da Magistratura Nacional) e deixou de manter atitude aberta e paciente para receber argumentos ou críticas lançados de forma cortês e respeitosa (art. 26 do Código de Ética da Magistratura Nacional), exerceu atividade político-partidária, mediante “a participação em situações que evidenciem apoio público a candidato ou a partido político” e a prática de “ataques pessoais a candidato, liderança política ou partido político com a finalidade de descredenciá-los perante a opinião pública, em razão de ideias ou ideologias de que discorde o magistrado” (art. 2º, §§ 1º e 3º, do Provimento n. 71/2018, sucedidos pelo art. 4º, II, da Resolução n. 305/2019 do CNJ), deixou de “evitar, em redes sociais, publicações que possam ser interpretadas como discriminatórias de raça, gênero, condição física, orientação sexual, religiosa e de outros valores ou direitos protegidos ou que comprometam os ideais defendidos pela CF/88” (art. 6º do Provimento n. 71/2018, sucedido pelo art. 4º, III, da Resolução n. 305/2019 do CNJ), por meio de postagens veiculadas na rede social *Facebook* pelo perfil [REDACTED], a ela associado.

Assim, tenho que a decisão do Tribunal de Justiça que, amparada no direito à liberdade de expressão, determinou o arquivamento das representações disciplinares, merece ser revista.

Como explicitado, a revisão dispensa dilação probatória, pelo que tenho que, desde logo, é possível determinar a abertura de processo administrativo disciplinar, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça.

Assim, deve ser instaurado o competente processo administrativo, para o aprofundamento das apurações.

Tendo em vista que os fatos não são recentes, não vislumbro a necessidade de instauração de afastamento das funções durante o processo.

Ante o exposto, proponho a revisão parcial da decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no Procedimento Administrativo n. [REDACTED], em 19/12/2019, para determinar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar em desfavor de [REDACTED] do [REDACTED] a ser distribuído a um dos membros do Conselho Nacional de Justiça.

PORTARIA N. , DE DE DE 2020.

Instaura processo administrativo disciplinar em desfavor de magistrado

O PRESIDENTE DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, usando das atribuições previstas nos arts. 103-B, § 4º, III, da Constituição Federal e 6º, XIV, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça;

CONSIDERANDO a competência originária e concorrente do Conselho Nacional de Justiça para processar investigações contra magistrados independentemente da atuação das corregedorias e tribunais locais, expressamente reconhecida pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na apreciação da liminar na ADI nº 4.638/DF;

CONSIDERANDO o disposto no § 5º do art. 14 da Resolução CNJ n. 135/2011, e as disposições pertinentes da Lei Complementar n. 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional), da Lei n. 8.112/90 (Regime Jurídico dos Servidores Públicos Civis da União), da Lei n. 9.784/99, e do Regimento Interno do CNJ;

CONSIDERANDO a decisão proferida pelo Plenário do Conselho Nacional de Justiça no julgamento das Reclamação Disciplinar n. [REDACTED], durante XXª Sessão Extraordinária, realizada no dia XX de

XXXX de 2020;

RESOLVE:

Art. 1º Instaurar, sem afastamento do cargo de magistrado, processo administrativo disciplinar em desfavor de [REDACTED], [REDACTED] do [REDACTED], pela presença de indícios de que a magistrada deixou de manter conduta irrepreensível na vida pública e particular (art. 35, VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional), adotou comportamento que pode refletir preconceito (art. 8º do Código de Ética da Magistratura Nacional), adotou comportamento que implica a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social (art. 13 do Código de Ética da Magistratura Nacional), deixou de comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cônica de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral (art. 16 do Código de Ética da Magistratura Nacional) e deixou de manter atitude aberta e paciente para receber argumentos ou críticas lançados de forma cortês e respeitosa (art. 26 do Código de Ética da Magistratura Nacional), , exerceu atividade político-partidária, mediante “a participação em situações que evidenciem apoio público a candidato ou a partido político” e a prática de “ataques pessoais a candidato, liderança política ou partido político com a finalidade de desacreditá-los perante a opinião pública, em razão de ideias ou ideologias de que discorde o magistrado” (art. 2º, §§ 1º e 3º, do Provimento n. 71/2018, sucedidos pelo art. 4º, II, da Resolução n. 305/2019 do CNJ), deixou de “evitar, em redes sociais, publicações que possam ser interpretadas como discriminatórias de raça, gênero, condição física, orientação sexual, religiosa e de outros valores ou direitos protegidos ou que comprometam os ideais defendidos pela CF/88” (art. 6º do Provimento n. 71/2018, sucedido pelo art. 4º, III, da Resolução n. 305/2019 do CNJ), ao veicular as seguintes postagens na rede social *Facebook*, pelo perfil [REDACTED]:

a) Em 16/1/2019

*“A TRISTEZA NO OLHAR DE QUEM*

*vai ser recebido na bala,*

*depois do decreto do Bolsonaro”*

b) Em 17/1/2019:

*“É esse o risco que o Boulos e o Stédile e quem mais preten-  
der invadir propriedades correrão daqui por diante. Isso não*

*é uma ameaça nem ‘incitação à homicídio’, o que está no vídeo é o exercício do direito à legítima defesa de sua propriedade! Algum ‘jurista’ ‘especialista’ do PSOL poderia tentar explicar o óbvio ao moçoilo indignado...”.*

c) Em 17/1/2019:

*“Boulos ameaça invadir a casa do Presidente Bolsonaro e, quando confrontado com o vídeo, se desculpa dizendo que ‘usou ironia’. Mas quando ele é o alvo de zoeira ele se diz ameaçado”.*

d) Em 17/1/2019:

*“Como facilmente de conclui, o que Boulos pretende ao me acusar de ‘incitar seu homicídio’ é apenas promoção, que de outra forma não consegue”.*

e) Em 17/1/2019:

*“Na opinião de Reinaldo Azevedo – e na da maioria da população – Boulos é o chefe de uma facção terrorista. E está, mesmo, muito próximo de oficializar essa condição, uma vez que o Presidente Bolsonaro já se manifestou nesse sentido, assim como o Vice-Presidente, Gen. Mourão e o Secretário de Segurança Pública, Gen. Santos Cruz.*

*Para que o Brasil volte a ser um país sério e seguro, é preciso que Boulos e Stédiles sejam neutralizados e tenham suas condutas reconhecidas pelo que realmente são: criminosas!!!!”*

f) Em data não especificada:

*“Estou tão feliz com o novo governo que não tem Boulos nem CNJ que me aborreçam!!! Se esse é o preço a pagar por um Brasil Novo, decente, eu o pago de bom grado!!!”*

g) Em resposta a post de Paulo Nader, datado de 16/3:

*“A questão é que a tal Marielle não era apenas uma “lutadora”, ela estava engajada com bandidos ! Foi eleita pelo Comando Vermelho e descumpriu ‘compromissos’ assumidos com seus apoiadores. Ela, mais do que qualquer outra pessoa*

*“longe da favela” sabe como são cobradas as dívidas pelos grupos entre os quais transacionava. Até nós sabemos disso. A verdade é que jamais saberemos ao certo o que determinou a morte da vereadora mas temos certeza de que seu comportamento, ditado por seu engajamento político, foi determinante para seu trágico fim.*

*Qualquer outra coisa diversa é mimimi da esquerda tentando agregar valor a um cadáver tão comum quanto qualquer outro.”*

h) Em momento não determinado:

*“Paulo Nader, meu amigo, até a imprensa noticiar sua morte, eu sequer sabia da existência dessa moça, donde concluo, sem muita dificuldade, que a luta dela, seus estudos ou mesmo sua vida não eram mais relevantes que os meus ou os seus. Lamento sua morte como lamentaria a de qualquer outro ser humano – todos temos nossas lutas. Só isso.”*

i) Sem data especificada:

*“A vereadora do PSOL morta ontem proveu o remédio que receitava a todos nós.*

*Notabilizou-se por defender bandidos e está sendo pranteada como heroína. Ocorre que seu motorista – que acabo de saber que era PM – também foi morto na mesma investida criminosa. Quem chora pelo PM morto??? Qual era o nome do PM morto??? Politizar a morte do PM – que “eles” nem sabiam ser PM – não interessa à esquerda, né...”*

j) Sem data especificada:

*“Meu marido disse que eu não poderia falar isso, mas não disse que eu não podia ADORAR quando os amigos dissessem”.*

k) Em 12/3/2018, 10h03:

*“Esse homem veste-se como Napoleão e acredita piamente que é Napoleão. Ele é Napoleão?*

*Esse homem veste-se como uma mulher e acredita piamente que é uma mulher”.*

- l) Em data indefinida, comentando a notícia que “o Brasil é o primeiro país a ter uma professora portadora de síndrome de down”:

“o que será que essa professora ensina a quem???? Esperem um momento que eu fui ali me matar e já volto, tá?”

Art. 2º Determinar que a Secretaria do CNJ dê ciência ao Presidente do **Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro** da decisão tomada pelo Conselho Nacional de Justiça e da abertura de processo administrativo disciplinar objeto desta Portaria, com o afastamento do magistrado de suas funções jurisdicionais e administrativas.

Art. 3º Determinar a livre distribuição do processo administrativo disciplinar entre os Conselheiros, nos termos do art. 74 do RICNJ.

Ministro **Luiz Fux**

## EMENTA

RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR. INFRAÇÃO DISCIPLINAR IMPUTADA A JUIZ [REDACTED] DO [REDACTED] [REDACTED]. MANIFESTAÇÕES EM REDE SOCIAL. EXERCÍCIO DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO POR MAGISTRADOS.

1 Revisão do arquivamento de questão disciplinar, determinado pelo Colegiado do Tribunal (art. 103-B, § 4º, V, da CF). Contrariedade de parte da decisão ao ordenamento jurídico (art. 83, I, do RICNJ). Inexistência de necessidade de produção de provas para deliberação sobre a abertura de processo administrativo disciplinar. Oportunidade de manifestação perante o CNJ devidamente observada. Processo suficientemente maduro para que, desde logo, o CNJ decida entre a manutenção da decisão da origem ou a abertura de processo administrativo disciplinar, cumulando as fases do art. 86 e 88 do RICNJ.

2 Direito à liberdade de expressão. Os magistrados gozam de direito à liberdade de expressão, assegurado pela Constituição da República (art. 5º, IV), pelo Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (artigo 19) e pelo Pacto de San José da Costa Rica (artigo 13). No entanto, essa liberdade não é absoluta. A liberdade de expressão pode ser restringida por normas que buscam a concretização de princípios de mesmo *status* consagrados pelo ordenamento jurídico e que estejam em conformidade com os fins da magistratura em uma sociedade democrática. No caso dos membros da magistratura, um regime peculiar de restrições se justifica em razão da posição de, aplicando o direito, resolver conflitos.

3 Há um conjunto de normas que limitam a liberdade de expressão dos magistrados. A Constituição da República a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, e as normas do Conselho Nacional de Justiça – Código de Ética da Magistratura Nacional, Provimento n. 71/2017 e Resolução n. 305/2019 –

definem e aclaram os limites à liberdade de expressão.

4 Manifestações de apoio ou de desaprovação a correntes político-partidárias. Art. 2º, §§1º e 3º, do Provimento n. 71/2018, sucedidos pelo art. 4º, II, da Resolução n. 305/2019 do CNJ. Em 11/12/2018, o CNJ arquivou uma série de reclamações disciplinares fundadas no Provimento n. 71/2018, ao entendimento de que o diploma era então “muito recente”. A restrição à liberdade de expressão ainda estaria em estágio de entronização pela cultura institucional, pelo que o Conselho preferiu não adotar punições. Entretanto, recomendou a “devida observância” da norma, “a fim de evitar a instauração de futuros pedidos de providências que resultem na adoção de medidas mais enérgicas por parte desta Corregedoria Nacional de Justiça” (CNJ - PP - Pedidos de Providências - Corregedoria - 0009542-42.2018.2.00.0000, 0009118-97.2018.2.00.0000, 0009116-30.2018.2.00.0000, 0009287-84.2018.2.00.0000, 0009119-82.2018.2.00.0000, 0009117-15.2018.2.00.0000, 0009071-26.2018.2.00.0000, 0009184-77.2018.2.00.0000, 0009252-27.2018.2.00.0000, 0009120-67.2018.2.00.0000, 0009321-59.2018.2.00.0000 e 0008542-07.2018.2.00.0000 - Rel. HUMBERTO MARTINS - 283ª Sessão Ordinária, julgados em 11/12/2018)”. Seguindo a linha jurisprudência estabelecida, este Conselho deve conter o impulso de apurar a responsabilidade disciplinar sobre as manifestações de apoio ou desaprovação a candidatos a cargos políticos realizadas até 11/12/2018.

4.1 Postagens de cunho político-partidário realizadas até 11/12/2018. Ofensas ao então Deputado Federal **Jean Wyllys** de Matos Santos. Manifestações de aprovação ou desaprovação a líderes políticos. Manutenção do arquivamento.

4.2 Postagens de cunho político-partidário realizadas após 11/12/2018. Ofensas ao candidato à Presidência da República **Guilherme** Castro **Boulos**. Instauração do processo administrativo disciplinar.

5 Críticas ao Conselho Nacional de Justiça e a seus membros. A legislação limita a liberdade de crítica aos membros Poder Judiciário apenas quanto a decisões judiciais e, ainda assim, com ressalvas (art. 36, III, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional). O direito de crítica à própria instituição é uma ferramenta importante para a fiscalização e o aperfeiçoamento institucional. Ainda que áspera e descortês, a crítica aos membros deste Conselho deve ser vista como parte da liberdade e expressão. Manutenção do arquivamento.

6 Mensagens com conteúdo discriminatório. Art. 6º do Provimento n. 71/2018, sucedido pelo art. 4º, III, da Resolução n. 305/2019 do CNJ É “dever de um juiz não apenas reconhecer e estar familiarizado com a diversidade cultural, racial e religiosa na sociedade, mas também estar livre de parcialidade ou preconceito baseado em razões irrelevantes” (Nações Unidas (ONU). Escritório Contra Drogas e Crime (Unodc). Comentários aos Princípios de Bangalore de Conduta Judicial / Escritório Contra Drogas e Crime; tradução de Marlon da Silva Malha, Ariane Emílio Kloth. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2008. § 186).

6.1 Mensagens sobre o assassinato de Marielle Franco. Mensagens que parecem valorar a vida da vítima de acordo com suas posições na arena política e colocar o compromisso da Justiça com a apuração e resposta imparcial e proporcional ao fato criminoso em segundo plano. Abertura de processo administrativo disciplinar.

6.2 Mensagens discriminatórias a transexuais. A disputa por direitos dos transexuais é um tema recorrente no Poder Judiciário. A magistrada

parece adiantar um posicionamento preconceituoso e indisposto a ouvir as demandas da minoria. Abertura de processo administrativo disciplinar.

6.3 Mensagens discriminatórias a pessoas com deficiência. A magistrada parece expressar posicionamento discriminatório em relação a pessoas com deficiência. Abertura de processo administrativo disciplinar.

6.4 Mensagens sobre o feminismo. Mensagem que, a despeito de aparentemente inadequada, não parece ter suficiente relevância para recomendar ação disciplinar. Arquivamento da representação.

7 Estão presentes indícios de que a magistrada reclamada deixou de manter conduta irrepreensível na vida pública e particular (art. 35, VIII, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional), adotou comportamento que pode refletir preconceito (art. 8º do Código de Ética da Magistratura Nacional), adotou comportamento que implica a busca injustificada e desmesurada por reconhecimento social (art. 13 do Código de Ética da Magistratura Nacional), deixou de comportar-se na vida privada de modo a dignificar a função, cônica de que o exercício da atividade jurisdicional impõe restrições e exigências pessoais distintas das acometidas aos cidadãos em geral (art. 16 do Código de Ética da Magistratura Nacional) e deixou de manter atitude aberta e paciente para receber argumentos ou críticas lançados de forma cortês e respeitosa (art. 26 do Código de Ética da Magistratura Nacional), exerceu atividade político-partidária, mediante “a participação em situações que evidenciem apoio público a candidato ou a partido político” e a prática de “ataques pessoais a candidato, liderança política ou partido político com a finalidade de desacreditá-los perante a opinião pública, em razão de ideias ou ideologias de que discorde o magistrado” (art. 2º, §§ 1º e 3º, do Provimento n. 71/2018, sucedidos pelo art. 4º, II, da Resolução n. 305/2019 do CNJ), deixou de “evitar, em redes sociais, publicações que possam ser interpretadas como discriminatórias de raça, gênero, condição física, orientação sexual, religiosa e de outros valores ou direitos protegidos ou que comprometam os ideais defendidos pela CF/88” (art. 6º do Provimento n. 71/2018, sucedido pelo art. 4º, III, da Resolução n. 305/2019 do CNJ) ao veicular postagens na rede social *Facebook*.

8 Revisão parcial da decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro no Procedimento Administrativo n. [REDACTED], em 19/12/2019, para determinar a instauração de Processo Administrativo Disciplinar em desfavor de [REDACTED], sem afastamento cautelar das funções jurisdicionais e administrativas, a ser distribuído a um dos membros do Conselho Nacional de Justiça.



## CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO

CONSULTA: 0005775-25.2020.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Mário Guerreiro

REQUERENTE: Superior Tribunal de Justiça - STJ

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

ASSUNTO: Assunto: STJ – Ofício nº 599/GP – Esclarecimentos – Regras – Concessão – Licença – Gestante – Adotante – Paternidade – Início – Alta hospitalar – Mãe – Recém-nascido – Justificativa – Ausência – Servidora – Motivo – Afastamento – Doença em pessoa da família – Prematuro – Resolução nº 321/CNJ.

**EMENTA: CONSULTA. RESOLUÇÃO CNJ 321/2020. LICENÇA À GESTANTE. MARCO INICIAL. ALTA HOSPITALAR DA CRIANÇA OU DA MÃE, O QUE OCORRER POR ÚLTIMO. PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE O PARTO E A ALTA HOSPITALAR. EXTENSÃO DA LICENÇA-MATERNIDADE.**

1. Consulta acerca da aplicação do art. 4º, §1º, da Resolução CNJ 321/2020, no que tange à espécie de licença ou afastamento a ser concedido entre o parto e a alta hospitalar da criança ou da mãe, o que ocorrer por último.

2. Consoante se depreende da *ratio decidendi* do julgamento da ratificação de liminar na ADI 6327, a definição da alta hospitalar como termo inicial da licença-maternidade busca, entre outros desideratos, evitar a quebra de isonomia e preservar a finalidade do referido direito, assegurando o período de 120 dias de convivência familiar em ambiente doméstico a todas as mães e crianças.

3. *Ubi eadem ratio ibi eadem dispositio*. Se é possível prorrogar (para o futuro) a licença à gestante a fim de que atenda às suas finalidades, deve ser igualmente possível estender a licença ao passado para cobrir também o período entre o parto e alta hospitalar. Do contrário, teria que ser concedida outra modalidade de licença ou afastamento à mãe, com perdas salariais e de tempo de serviço, o que frustraria, por via oblíqua, a isonomia na fruição da licença à gestante.

4. Os contornos para a concessão da licença-paternidade são aqueles definidos na Resolução CNJ 321/2020, que não prevê a alta hospitalar como termo inicial para a concessão desse benefício.

5. **Consulta respondida** no sentido de que: **a)** é cabível a

extensão da licença à gestante ao interregno entre a data do parto e da alta hospitalar da criança ou da mãe, o que ocorrer por último, sem prejuízo do período de 120 dias consecutivos e dos 60 dias subsequentes (prorrogação automática), que serão usufruídos, inteiramente, a partir do termo inicial previsto na Resolução CNJ 321/2020; **b)** os contornos para a concessão da licença-paternidade estão definidos em seção própria da Resolução CNJ 321/2020, de modo que, diferentemente do que ocorre com a licença-maternidade, a alta hospitalar não é o termo inicial desse benefício.

## ACÓRDÃO

O Conselho, por unanimidade, respondeu a consulta, nos termos do voto do Relator. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário Virtual, 30 de março de 2021. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando Bandeira de Mello. Não votou, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União.

## RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a Resolução CNJ 321/2020, que “dispõe sobre a concessão de licença-paternidade, licença à gestante e de licença à adotante para magistrados e servidores do Poder Judiciário brasileiro”.

Em razão das novas regras para a concessão de licença à gestante, adotante e paternidade instituídas pela Resolução CNJ 321/2020, bem como diante do fato de que a licença à gestante terá início apenas no momento da alta hospitalar do recém-nascido ou de sua mãe, o que ocorrer por último (art. 4º, § 1º), o STJ apresenta os questionamentos abaixo:

“Qual instituto deverá ser utilizado para justificar a ausência da servidora de suas atividades no órgão nas seguintes situações:

- a) entre a data do parto e a da alta hospitalar, quando mãe e criança permanecerem internadas por alguns dias e tiverem alta hospitalar conjunta?
- b) entre a data da alta hospitalar da mãe e da alta hospitalar da criança, quando a mãe tiver alta e a criança permanecer internada por alguns dias?

c) caso se entenda que, nos itens 'a' e 'b', o instituto do licenciamento seja a licença por motivo de doença em pessoa da família (art. 83 da Lei n. 8.112/90), o período que exceder a sessenta dias de licença será com ou sem remuneração?

d) caso se entenda que, nos itens 'a' e 'b', deverá ser adotado outro instituto que não a licença por motivo de doença em pessoa da família (art. 83 da Lei n. 8.112/90), qual fundamento legal deverá ser utilizado para remunerar todo esse período de afastamento, inclusive prorrogação, como se em exercício estivesse (art. 9º da Resolução CNJ n. 321/2020).

e) quando a criança nascer a termo, mas necessitar permanecer internada por outras questões de saúde, deverá ser adotado o mesmo procedimento para afastamento que o destinado à criança prematura?

Por fim, considerando o princípio da isonomia, a data de início para a concessão da licença-paternidade deverá ser a data do parto ou a da alta hospitalar da criança?"

O feito foi autuado, de ofício, pela Presidência deste Conselho e determinada a sua livre distribuição entre os Conselheiros do CNJ, tendo sido sorteada a minha relatoria (Id. 4058953).

Encaminhados os autos à Comissão Permanente de Eficiência Operacional, Infraestrutura e Gestão de Pessoas, foi ofertado parecer no sentido de que não cabe às comissões e comitês se imiscuírem em questões de natureza eminentemente operacional dos órgãos do Poder Judiciário (Id. 4126791).

É o relatório.

## VOTO

De início, verifico que os questionamentos ora submetidos ao exame deste Conselho se inserem nas hipóteses delineadas pelo art. 89 do Regimento Interno do CNJ, razão pela qual a consulta deve ser conhecida.

No mérito, constata-se que as dúvidas suscitadas dizem respeito, fundamentalmente, à espécie de licença ou afastamento a ser concedido entre o parto e a alta hospitalar da criança ou da mãe.

Nos termos do art. 4º, § 1º, da Resolução CNJ 321/2020, o termo inicial da licença à gestante é a alta hospitalar do recém-nascido ou de sua

mãe, o que ocorrer por último (grifei):

“Art. 4º Será concedida às magistradas e servidoras gestantes, bem como às que obtenham guarda judicial para fins de adoção ou que adotem criança ou adolescente, licença por cento e vinte dias consecutivos, sem prejuízo da remuneração.

**§ 1º A licença à gestante terá início no momento da alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, ainda que o período de internação exceda duas semanas, podendo ser antecipada para o primeiro dia do nono mês de gestação ou data anterior, conforme prescrição médica.**

§ 2º No caso de nascimento prematuro, a licença terá início nos mesmos termos do parágrafo anterior. [...]”

Tal disposição foi inspirada pela decisão liminar deferida pelo Ministro Edson Fachin, do Supremo Tribunal Federal, nos autos da ADI 6327, devidamente ratificada pelo Plenário daquela Corte (grifei):

“Ementa: REFERENDO DE MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI. IMPUGNAÇÃO DE COMPLEXO NORMATIVO QUE INCLUI ATO ANTERIOR À CONSTITUIÇÃO. FUNGIBILIDADE. ADPF. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. REQUISITOS PRESENTES. CONHECIMENTO. PROBABILIDADE DO DIREITO. PROTEÇÃO DEFICIENTE. OMISSÃO PARCIAL. MÃES E BEBÊS QUE NECESSITAM DE INTERNAÇÃO PROLONGADA. NECESSIDADE DE EXTENSÃO DO PERÍODO DE LICENÇA-MATERNIDADE E DE PAGAMENTO DE SALÁRIO-MATERNIDADE NO PERÍODO DE 120 DIAS POSTERIOR À ALTA. PROTEÇÃO À MATERNIDADE E À INFÂNCIA COMO DIREITOS SOCIAIS FUNDAMENTAIS. ABSOLUTA PRIORIDADE DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS. DIREITO À CONVIVÊNCIA FAMILIAR. MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA. ALTA HOSPITALAR QUE INAUGURA O PERÍODO PROTETIVO. [...]”

9. Presentes ofumus boni iuris e opericulum in mora, **defiro a liminar, a fim de conferir interpretação conforme à Constituição ao artigo 392, §1º, da CLT, assim como ao artigo 71 da Lei n.º 8.213/91 e, por arrastamento, ao artigo 93 do seu Regulamento (Decreto n.º 3.048/99), e assim assentar (com fundamento no bloco constitucional e convencional de normas protetivas constante das razões sistemáticas antes explicitadas) a necessidade**

**de prorrogar o benefício, bem como considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n.º 3.048/99.**

Em que pese tal cenário, o art. 4º, § 1º, da Resolução CNJ 321/2020 não sinaliza o tipo de licença ou afastamento a ser deferido no intervalo entre o parto e a alta hospitalar, motivando, assim, o tribunal consulente a provocar a atuação deste Conselho.

Da leitura dos fundamentos apresentados no julgamento da ratificação de liminar na ADI 6327, verifica-se que a definição da alta hospitalar como marco inicial da licença-maternidade busca, entre outros desideratos, evitar a quebra de isonomia e preservar a finalidade do referido direito (grifei):

#### **Ministro Edson Fachin (relator)**

**“[...] Subsiste, por ora, omissão legislativa quanto à proteção das mães e crianças internadas após o parto, a qual não encontra critério discriminatório racional e constitucional. Essa omissão pode ser conformada judicialmente.**

No caso, o reconhecimento da qualidade de preceito fundamental derivada dos dispositivos constitucionais que estabelecem a proteção à maternidade e à infância como direitos sociais fundamentais (art. 6º), e a absoluta prioridade dos direitos das crianças, sobressaindo, no caso, o direito à vida e à convivência familiar (art. 227), qualifica o regime de proteção desses direitos:

(...)

Partindo-se do princípio que a Constituição não traz palavras vazias, algo absoluto não comporta relativização. **A doutrina da proteção integral deve ser, assim, compreendida na sua máxima efetividade, assim como o direito da criança à convivência familiar, colocando-a a salvo de toda a forma de negligência, e o dever constitucional de que percentual de recursos da saúde seja destinado à assistência materno-infantil.**

São essas premissas que devem orientar a interpretação

do art. 7º, XVIII, da Constituição, que prevê o direito dos trabalhadores à ‘licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias.’ **Logo, os cento e vinte dias devem ser considerados com vistas a efetivar a convivência familiar, fundada especialmente na unidade do binômio materno-infantil.**

(...)

Assim, a partir do art. 6º e do art. 227 da CF, vê-se que há, sim, uma omissão inconstitucional relativa nos dispositivos impugnados, **uma vez que as crianças ou suas mães que são internadas após o parto são desigualmente privadas do período destinado à sua convivência inicial.** [...]”

### **Ministro Gilmar Mendes**

“[...] A licença-maternidade apresenta fundamento científico e tem por objetivo propiciar a convivência da família com a nova criança que chega, possibilitando a criação de vínculos afetivos e psicológicos, a constante presença materna em um momento de muita vulnerabilidade do bebê e da mãe, bem como o desenvolvimento saudável do menor, tendo em vista que a referida licença contribui para a prática do aleitamento materno exclusivo em crianças menores de 6 (seis) meses de vida.

É fato, conforme assentado pelo Ministro Edson Fachin, que os casos em que haja a necessidade de internação pós-parto das mães ou dos bebês, por quaisquer motivos – prematuridade ou complicações diversas – **terminam por gerar uma quebra de isonomia do gozo desse direito por famílias que não necessitam de recuperação hospitalar após o parto em relação àquelas submetidas a tais cuidados.**

Ademais, a contagem do prazo de 120 (cento e vinte) dias desde 28º dia que antecede ao parto ou a partir do parto, nessas situações, **retira das crianças e da mãe o direito pleno de convivência doméstica, fora do contexto hospitalar, prejudicando as finalidades subjetivas para as quais a norma se volta.** [...]”

Ademais, constata-se que, em outros julgados da Suprema Corte, aplicando-se o entendimento sedimentado na ADI 6327, há a indicação da

necessidade de prorrogação do benefício da licença à gestante como forma de compensar o período anterior à alta hospitalar (grifei):

“[...] 2. Narra a reclamante cuidar-se, na origem, de ação ajuizada perante a 21ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais **requerendo a prorrogação do benefício de licença-maternidade, tendo em vista a internação de seu filho recém-nascido, desde o nascimento prematuro, em 28.8.2020, até a presente data, sem previsão de alta hospitalar.**

3. Afirma ter sido indeferida, na decisão reclamada, a liminar para a prorrogação da licença-maternidade, com início da contagem a partir da alta hospitalar de seu filho, ao fundamento de já ter usufruído integralmente o benefício, expirados os 120 (cento e vinte) dias em 28.12.2020, antes do ajuizamento da demanda na origem (15.01.2021).

(...)

**É o relatório.**

**Decido.**

(...)

6. Esta Suprema Corte referendou a medida liminar concedida pelo Ministro Edson Fachin, na ADI 6327, para conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 392, § 1º, da CLT, bem como, ao art. 71 da Lei nº 8.213/91 e, por arrastamento, ao art. 93 do Decreto nº 3.048/99, **consignada a necessidade de prorrogar o benefício**, bem assim considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido ou de sua mãe, o que ocorrer por último, quando o período de internação exceder as duas semanas.

(...)

13. Por todo o exposto, sem prejuízo da nova apreciação da matéria, quando do julgamento definitivo de mérito, oportunidade em que os argumentos serão amplamente debatidos, **defiro a medida cautelar requerida para que a licença-maternidade de 120 (cento e vinte) dias seja prorrogada e tenha como marco inicial a alta hospitalar do filho da reclamante.** [...]»

**(Rcl 45.893-MC, Rel. Min. Rosa Weber, 17/2/2021)**

“[...] Sustenta a recorrente violação dos artigos 5º, caput;

7º, inciso XVIII; 195, § 5º; 201, inciso II; e 227, da Constituição Federal, **requerendo, ao final, o provimento do apelo com a ‘prorrogação da licença maternidade à Recorrente, por mais 120 (cento e vinte) dias, período em que o menor permaneceu internado na UTI Neonatal, deslocando-se o termo inicial para a data da alta hospitalar (e não da data do nascimento)’.**

(...)

A irresignação merece prosperar, haja vista que o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a liminar concedida pelo Ministro Edson Fachin na ADI nº 6.327/DF, para **‘prorrogar o benefício**, bem como considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n.º 3.048/99’. [...]”

**(RE 1.300.433, Rel. Min. Dias Toffoli, 17/12/2020)**

[...] 2. O recurso extraordinário busca fundamento no art. 102, III, a, da Constituição Federal. A parte recorrente alega violação aos arts. 7º, XVIII, 195, § 5º, e 201, II, da CF. Sustenta que, ‘em virtude da prematuridade, o bebê permaneceu internado na Unidade de Terapia Intensiva Neonatal da Maternidade Pro Matre, em São Paulo, há época da propositura da ação, sem previsão de alta, sendo certo que a internação superou os 120 dias da licença maternidade’ (sic). Afirma que ‘a legislação em vigor garante, em princípio, o auxílio-maternidade pelo período de 120 dias para a trabalhadora gestante, o que de fato foi concedido à Recorrente. Contudo, a licença-maternidade da Recorrente esteve em curso desde o parto, não obstante a prematuridade, sendo certo que a mesma expirou antes mesmo de seu filho ter alta hospitalar’ (sic).

3. Com essa argumentação, **a parte recorrente requer a reforma do ‘acórdão, para determinar a prorrogação da licença maternidade à Recorrente, por mais 120 (cento e vinte) dias, período em que o menor permaneceu internado na UTI Neonatal , deslocando-se o termo inicial para a data da alta hospitalar (e não da data do nascimento)’.**

4. O recurso extraordinário deve ser provido.

5. O Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a liminar concedida pelo Ministro Edson Fachin na ADI 6.327/DF, **para prorrogar o benefício**, assim como



considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n.º 3.048/99. [...]"

**(ARE 1.298.577, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, 17/12/2020)**

"[...] O magistrado de 1º Grau julgou procedente o pedido 'para DECLARAR o direito à prorrogação da licença maternidade à autora por mais cento e vinte dias, período de internação da menor, além dos 120 já garantidos'.

A Turma Recursal, por sua vez, deu parcial provimento ao recurso inominado do INSS para reduzir a prorrogação para 63 (sessenta e três) dias.

Conforme já mencionado, a recorrente pede a prorrogação do salário-maternidade, 'pelo período em que a criança ficou internada em CTI NEO NATAL'.

A irresignação merece prosperar, haja vista que o Plenário do Supremo Tribunal Federal referendou a liminar concedida pelo Ministro Edson Fachin na ADI n.º 6.327/DF, para '**prorrogar o benefício**, bem como considerar como termo inicial da licença-maternidade e do respectivo salário-maternidade a alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, quando o período de internação exceder as duas semanas previstas no art. 392, §2º, da CLT, e no art. 93, §3º, do Decreto n.º 3.048/99'. [...]"

**(ARE 1.260.862, Rel. Min. Dias Toffoli, 30/11/2020)**

Nesse contexto, além da disposição normativa que fixa o termo inicial da licença à gestante (Resolução CNJ 321/2020), deve ser reconhecido que, à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal, **o aludido benefício deve ser estendido para alcançar também o intervalo entre o parto e a alta hospitalar.** Com efeito, *ubi eadem ratio ibi eadem dispositio*. Se a licença-maternidade pode ser **prorrogada (para o futuro)** a fim de atender à sua finalidade precípua de garantir período fixo, determinado e **isonômico** de convivência familiar em ambiente doméstico, parece coerente permitir que ela também se **estenda para o passado**, cobrindo o período entre o parto e a alta hospitalar. Do contrário, a Administração Pública teria que conceder às juízas e servidoras outra modalidade de licença ou afastamento, com perdas

de vencimentos e de tempo de serviço, o que frustraria, por via oblíqua, o propósito **isonômico** que motivou a decisão paradigma da Suprema Corte.

**É dizer:** no intervalo entre o parto e a alta hospitalar, deve ocorrer a extensão da licença-maternidade, sem prejuízo da fruição, por completo, do período de 120 dias consecutivos e dos 60 dias subsequentes (prorrogação automática) a partir da alta hospitalar da criança ou da mãe, o que ocorrer por último, nos termos da Resolução CNJ 321/2020 e na esteira das decisões da Suprema Corte.

Compreender a controvérsia em sentido contrário, com vistas a deferir outra espécie de licença ou afastamento (com regramentos e requisitos próprios) no mencionado período, teria o potencial de causar prejuízos às magistradas e servidoras, sobretudo no que tange ao tempo de serviço e à percepção (ou não) de remuneração.

Merece destaque, ainda, que o art. 4º, § 2º, da Resolução CNJ 321/2021 prevê também a alta hospitalar como marco inicial nos casos de nascimento prematuro (grifei):

“Art. 4º [...]

§ 1º A licença à gestante terá início no momento da alta hospitalar do recém-nascido e/ou de sua mãe, o que ocorrer por último, ainda que o período de internação exceda duas semanas, podendo ser antecipada para o primeiro dia do nono mês de gestação ou data anterior, conforme prescrição médica.

**§ 2º No caso de nascimento prematuro, a licença terá início nos mesmos termos do parágrafo anterior. [...]**”

Dessa forma, a interpretação ora adotada deve contemplar igualmente as hipóteses de nascimento de prematuros, os quais, como se sabe, demandam maior cuidado e atenção.

Por fim, no que concerne à licença-paternidade, registra-se que os contornos para a sua concessão estão definidos em seção própria da Resolução CNJ 321/2020:

## Seção I Da Licença-Paternidade

“Art. 2º Será concedida licença-paternidade pelo prazo de cinco dias, facultando-se aos órgãos do Poder Judiciário sua prorrogação por quinze dias, sem prejuízo da remuneração, desde que o interessado, cumulativamente:

I – formule requerimento até dois dias úteis depois do nascimento ou adoção; e

II – comprove participação em programa ou atividade de orientação sobre paternidade responsável.

§ 1º A prorrogação de que trata este artigo terá início imediatamente após a fruição dos cinco dias iniciais de licença paternidade.

§ 2º A participação em programa ou atividade a que se refere o inciso II será regulamentada pelos órgãos do Poder Judiciário.

§ 3º O prazo previsto no caput só será aplicado aos magistrados e servidores da Justiça Estadual quando não houver lei local que reconheça o direito a um período maior de licença-paternidade.

Art. 3º O magistrado ou servidor que estiver no gozo da licença-paternidade na data da publicação do ato normativo que implemente o benefício no órgão a que for vinculado fará jus à respectiva prorrogação se a requerer até o último dia da licença ordinária de cinco dias.”

Diferentemente, portanto, do que ocorre com a licença-maternidade, este Conselho não considera a alta hospitalar como termo inicial para a fruição da licença-paternidade.

Ante o exposto, voto no sentido de **conhecer** a consulta, para que, no mérito, seja respondida no sentido de que:

**a)** é cabível a extensão da licença à gestante ao interregno entre a data do parto e da alta hospitalar da criança ou da mãe, o que ocorrer por último, sem prejuízo do período de 120 dias consecutivos e dos 60 dias subsequentes (prorrogação automática), que serão usufruídos, inteiramente, a partir do termo inicial previsto na Resolução CNJ 321/2020;

**b)** os contornos para a concessão da licença-paternidade estão definidos em seção própria da Resolução CNJ 321/2020, de modo que, diferentemente do que ocorre com a licença-maternidade, a alta hospitalar

---

não é o termo inicial desse benefício.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheiro **MÁRIO GUERREIRO**,

Relator.

## CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: 0008239-22.2020.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Mário Guerreiro

REQUERENTE: Igor Emanuel da Silva Gomes

REQUERIDO: Corregedoria Geral da Justiça do Estado de Goiás - CGJGO

**EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. INSTALAÇÃO DE SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS. DESIGNAÇÃO DE DELEGATÁRIOS CONCURSADOS COMO INTERINOS. CUMULAÇÃO PROVISÓRIA E EXCEPCIONAL. POSSIBILIDADE. PREVALÊNCIA DO INTERESSE PÚBLICO. CONCRETIZAÇÃO DO ART. 44, § 2º, DA LEI 8.935/1994. OBSERVÂNCIA AO PROVIMENTO CNJ 77/2018. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA A COMANDOS CONSTITUCIONAIS OU A DECISÕES DO CNJ. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

1. Procedimento de controle administrativo proposto contra atos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás que autorizaram a instalação de serventias extrajudiciais criadas por lei e designaram interinos para essas unidades.

2. A instalação de serventias e a consequente designação de delegatários concursados para assumirem esses cartórios de forma interina, cumulativa e excepcional não viola os preceitos constitucionais, tampouco decisões deste conselho, sobretudo quando tem o propósito de salvaguardar a prestação contínua do serviço público em municípios nos quais o exercício da cidadania vinha sendo inviabilizado.

3. Além de as designações terem observado o Provimento CNJ 77/2018, as medidas adotadas pelo tribunal possibilitaram a presença de registro civil das pessoas naturais (art. 44, §2º, da Lei 8.935/1994) em localidades cujas serventias já haviam sido ofertadas em concurso, mas não houve candidatos interessados.

4. Não há que se falar em ilegalidade quando as serventias instaladas continuam na lista geral de vacância e permanece hígido o dever constitucional de ofertá-las novamente no próximo certame (art. 236, § 3º, da CRFB).

**5. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.**

## ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, julgou improcedente o pedido de anulação dos atos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás que autorizaram a instalação das serventias extrajudiciais de Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa e que designaram interinos concursados para essas unidades, ficando prejudicados os demais pleitos, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Conselheiros Maria Thereza de Assis Moura, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando Bandeira de Mello, que acolhiam em parte o procedimento de controle administrativo, determinando a suspensão da instalação de serventias judiciais por interinos pelo Tribunal de Justiça de Goiás, inclusive as de Guarinos e Vila Boa. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário Virtual, 5 de março de 2021. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Emmanoel Pereira, Luiz Fernando Tomasi Keppen, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando Bandeira de Mello. Não votou, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União.



### Conselho Nacional de Justiça

Autos:	<b>PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0008239-22.2020.2.00.0000</b>
Requerente:	<b>IGOR EMANUEL DA SILVA GOMES</b>
Requerido:	<b>CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS - CGJGO</b>

## RELATÓRIO

Trata-se de procedimento de controle administrativo, com pedido de liminar, proposto por Igor Emanuel da Silva Gomes contra atos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás referentes a serventias extrajudiciais daquela unidade federativa.

Alega o requerente que o referido órgão correcional teria autorizado indevidamente a instalação dos cartórios extrajudiciais de Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa, bem como permitido que interinos

---

passassem a responder pelas unidades recém-instaladas.

Sustenta que tais medidas afrontariam os comandos constitucionais, as disposições legais vigentes e o entendimento assentado pelo CNJ no PCA 0002032-46.2016.2.00.0000, que teria consignado que a instalação de serventias extrajudiciais só pode ser levada a efeito por titulares devidamente aprovados em concurso público.

Diante de tais fatos, pugna pela concessão de liminar, para que seja determinada “a imediata cessação da instalação, ou sua efetivação, de novas serventias extrajudiciais por interinos” no Estado de Goiás. No mérito, requer a anulação de todos os atos que instalaram novas serventias, por meio de interinos.

Instada a se manifestar (Id. 41366673), a Corregedoria local defendeu a legalidade dos atos e informou, em síntese, que: a) as referidas serventias foram ofertadas no concurso público de 2008, mas não houve interessados; b) após a criação do Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias, tornou-se possível a instalação dessas serventias, já que houve interinos interessados; c) as designações dos interinos observaram o Provimento CNJ 77/2018; d) as citadas serventias continuam integrando a “Relação Geral de Vacância das Serventias Extrajudiciais do Estado de Goiás”; e) encontra-se em trâmite procedimento para a realização de novo concurso público para o provimento das serventias notariais e de registro do estado vagas (Id. 4149006).

Em 30/10/2020, sobreveio petição do requerente, em que reiterou os argumentos apresentados e afirmou que, no último concurso público promovido pelo TJGO, houve menos candidatos aprovados que o número de serventias ofertadas e que, dessa forma, seria impossível o provimento de todas as serventias disponibilizadas no certame (Id. 4161103).

Determinada a juntada da íntegra dos autos concernentes às serventias citadas pelo requerente, a Corregedoria do TJGO encaminhou cópia de todos os processos administrativos solicitados (Ids. 4182388 a 4182400).

É o relatório.



## Conselho Nacional de Justiça

Autos:	<b>PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - 0008239-22.2020.2.00.0000</b>
Requerente:	<b>IGOR EMANUEL DA SILVA GOMES</b>
Requerido:	<b>CORREGEDORIA GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS - CGJGO</b>

### VOTO

Conforme relatado, a controvérsia suscitada no presente procedimento diz respeito a atos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás que, segundo o requerente, deveriam ser declarados nulos, já que teriam violado as normas de regência e precedente deste Conselho, ao autorizarem a instalação de serventias extrajudiciais e designarem interinos para essas unidades.

Da análise dos autos, verifica-se, entretanto, que não há a irregularidade apontada, tampouco ilegalidade apta a ensejar a intervenção do CNJ.

Com efeito, extrai-se da documentação juntada pela corregedoria requerida que as serventias citadas pelo requerente – Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa – foram criadas por lei (Lei Estadual 9.129/1981, combinada com os arts. 6º, II, “b”, e 11, *caput*, da Lei Estadual 13.243/1998), sendo cada uma delas contemplada com os serviços de tabelionato de notas, protestos de títulos, registro de imóveis, registro de títulos e documentos, registro civil das pessoas jurídicas e registro civil das pessoas naturais e de interdições e tutelas.

Ocorre que, mesmo instituídas por previsão legal, não haviam sido instaladas as referidas serventias, pois embora ofertadas no concurso de 2008, não houve candidatos interessados, sobretudo porque estão localizadas em distritos judiciários e são de baixa rentabilidade ou deficitárias (Ids. 4149006 e 4149007).

Tal realidade se alterou, contudo, com a superveniência de



solicitações dos Poderes Executivo e Legislativo locais pela instalação desses cartórios, em razão da restrição de direitos – notadamente civis – decorrente da dificuldade de acesso da população e da considerável distância a ser percorrida pelos cidadãos até a unidade extrajudicial mais próxima (80 km - Ids. 4182391, p. 1 a 4, e 4182392, p. 1 e 3). Além disso, também foram constatadas irregularidades em cartório até então responsável pelo serviço prestado a um dos municípios (Id. 4182394, p. 5 a 12 - grifei):

Este distrito judiciário, não possui Cartório, nem mesmo o de Registro Civil das Pessoas Naturais, sendo que o cartório que tem as atribuições com relação a este município é o Cartório extrajudicial do município vizinho de Pilar de Goiás, tal fato em muito prejudica nosso município, já que até mesmo um ato tão simples e básico como o registro de nascimento de um recém-nascido, não pode ser realizado nesta cidade, tendo os munícipes que se deslocarem até a cidade vizinha, o que nem sempre é possível já que parte da rodovia que liga as duas cidades não é pavimentada, justamente o trecho da serra do "morro da carroça", o qual é bastante íngreme, sendo por vezes intransponível, principalmente no período chuvoso, tornando o acesso a esse direito fundamental de cidadania praticamente impossível, o que gera a anomalia jurídica denominada de sub-registro, já que por vezes não se consegue fazer o registro em tempo hábil.

## Vila Boa

Ressaltamos que os moradores estão enfrentando dificuldades devido a falta de um cartório no município, tendo que se deslocar até a cidade de Formosa, que fica aproximadamente a 80 km de distância para obter os serviços cartorários.

Trata-se do Relatório nº 41/2019, oriundo de correição extraordinária *in loco* realizada no Registro de Pessoas Jurídicas, Títulos e Documentos, e 1º Tabelionato de Notas, com atribuição de Registro de Imóveis e Registro Civil de Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas da Comarca de Mara Rosa, por meio da qual apurou-se diversas irregularidades escriturais, notariais e estruturais, assim como a cobrança de emolumentos em desacordo com a legislação de regência, embora não identificadas diferenças no recolhimento da Taxa Judiciária e do FUNDESP-PJ (evento nº 01).

[...]

Por sua vez, o Dr. Algomiro Carvalho Neto, em face das considerações supra externadas, sugeriu o acolhimento da insurgência apresentada e a adoção das providências necessárias à instalação da unidade extrajudicial de Nova Iguaçu (evento nº 27).

**Ao teor do exposto**, considerando a necessidade de se garantir a regular e contínua prestação de serviços em benefício dos usuários dos serviços extrajudiciais, a transitoriedade da situação em análise e, ainda, evidenciada a completude e a razoabilidade da Informação nº 64/2020 e da precitada peça opinativa, acolho-as como razão de decidir, nos termos do art. 50, §1º, da Lei nº 13.800/01, e **torno sem efeito a medida suspensiva exarada no Despacho/Ofício nº 2.413/2019, item "d", encartada no evento nº 16**, ordenando, por consequência, a manutenção dos registros imobiliários de competência territorial do Município de Nova Iguaçu de Goiás no Ofício de Registro de Imóveis da Comarca de Mara Rosa, até a instalação da correspondente serventia naquele.

Outrossim, ordeno:

a) à Diretoria do Foro da Comarca de Campinorte que:

a.1) **instale imediatamente**, através da correspondente Portaria, os serviços do Tabelionato de Notas, de Protesto de Títulos, Oficial de Registro de Imóveis, Registro de Títulos e Documentos, Civil das Pessoas Jurídicas e Civil das Pessoas Naturais e de Interdições e Tutelas do Distrito Judiciário de **Nova Iguaçu de Goiás**,

Diante desse contexto e buscando dar concretude à previsão do art. 44, § 2º, da Lei 8.935/1994, segundo a qual em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais, é que a Corregedoria Goiana deflagrou procedimentos destinados à instalação dessas serventias e à designação de interinos que passassem a responder pelas unidades até que fossem providas por um titular (grifei):

“Art. 44. [...]

§ 1º [\(Vetado\)](#).

§ 2º **Em cada sede municipal haverá no mínimo um registrador civil das pessoas naturais.**

§ 3º Nos municípios de significativa extensão territorial, a juízo do respectivo Estado, cada sede distrital disporá no mínimo de um registrador civil das pessoas naturais.”

No entanto, ao contrário do que pretende fazer crer o requerente, aquele órgão correcional não procedeu à mera indicação de interinos não concursados para assumir as serventias. O que fez a Corregedoria do TJGO foi oficiar aos titulares em exercício no mesmo município ou no município contíguo, que detivessem uma das atribuições dos serviços concernentes às serventias recém-instaladas, e consultá-los sobre o interesse na assunção dos cartórios, na esteira do que prevê o art. 5º, *caput*, do Provimento CNJ 77/2018 (Ids. 4149009, p. 96, 108 e 112; 4182392, p. 18; 4182393, p. 9; e 4182394, p. 29):

“Art. 5º Não havendo substituto que atenda aos requisitos do § 2º do art. 2º e do art. 3º, a corregedoria de justiça designará interinamente, como responsável pelo expediente, delegatário em exercício no mesmo município ou no município contíguo que detenha uma das atribuições do serviço vago.”

Somente após a identificação dos titulares interessados – incentivados pelo surgimento do Fundo de Compensação dos Atos Gratuitos Praticados pelos Notários e Registradores e de Complementação da Receita Mínima das Serventias Deficitárias (Lei Estadual 19.191/2015) - é que foi então dado início ao processo de indicação dos interinos (concursados) para assumirem cumulativamente os respectivos cartórios (Ids. 4149009, p. 123; 4149010, p. 4 e 13; 4182393, p. 14 e 33; 4182394, p. 109 a 114).

Cuida-se, portanto, de medida que embora lance mão da designação de interinos, conta com interinos que são delegatários regularmente habilitados em um concurso público, que assumiram os cartórios de forma precária e excepcional, para que a população desses municípios não ficasse sem a devida e esmerada prestação dos serviços extrajudiciais.

Os elementos dos autos indicam, outrossim (por exemplo, 80 km de distância até o cartório mais próximo), que a ausência das serventias em comento representava não apenas a limitação de acesso da população daquelas municipalidades ao serviço extrajudicial, mas também a restrição do próprio exercício da cidadania, como bem ressaltou a corregedoria local:

“Nessa linha de raciocínio pode-se afirmar que o registro civil das pessoas naturais tem como bem jurídico fundamental a cidadania, já que viabiliza o exercício de direitos sociais, civis, educacionais, culturais, trabalhistas, previdenciários, dentre todos os demais direitos fundamentais da pessoa natural.” (Id. 4182392, p. 13)

Dessa forma, não se pode dizer que o cenário revelado no presente caso seria o de afronta à regra constitucional, que estabelece que o exercício da delegação somente pode ocorrer por aquele que foi aprovado em concurso público (art. 236, § 3º, da CRFB), ou, ainda, de ofensa ao entendimento firmado por este conselho no PCA 0002032-46.2016.2.00.0000, porquanto o que se assentou naquela oportunidade foi que, para o devido cumprimento dos preceitos constitucionais, mostra-se necessário que a serventia extrajudicial, criada por lei, seja instalada por delegatário submetido a concurso público,

requisito que está presente *in casu* (grifei):

“PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. INSTALAÇÃO DE SERVENTIAS RECÉM-CRIADAS. DESIGNAÇÃO DE INTERINOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIA SUBMISSÃO A CONCURSO.

**I – A imediata instalação de serventias recém-criadas que não tenham sido submetidas a concurso público e não possam ser titularizadas por candidatos devidamente aprovados afronta o arcabouço constitucional e legal acerca da matéria.**

II – Os procedimentos de desdobro ou desmembramento, inaugurados pela criação legislativa das serventias, não têm o condão de autorizar sua imediata instalação e funcionamento, dada a inexistência de substrato humano e material para a execução das atividades, a teor do art. 236, §3º, da CF/88 e do art. 14, inciso I, da Lei n. 8.935/94.

**III – O ato de instalação de serventias depende da existência de dois requisitos basilares: a) o estabelecimento físico com as estruturas necessárias à prestação do serviço; e b) o delegatário habilitado em concurso público.**

IV – Os delegatários que até então executavam os serviços desdobrados deverão continuar a prestá-los no hiato entre a criação da serventia e a investidura do novo titular concursado.

V – Não há, todavia, direito subjetivo do então titular da serventia desdobrada ou desmembrada à manutenção da integralidade dos serviços, que, a teor do art. 29, inciso I, da Lei n. 8.935/94, poderá mantê-la ou, se for de seu interesse, optar pela delegação criada, como forma de reduzir-lhe os potenciais prejuízos decorrentes do ato de império.

**VI – Os Tribunais de Justiça devem adotar todas as providências necessárias para que a instalação de serventias recém-criadas seja levada a efeito por titulares devidamente aprovados em concurso público, devendo incluí-las em certame para ingresso na atividade notarial e registral daquele Estado, observada a regra contida no art. 236, §3º, da CF/88.**

VII – Muito embora seja relevante dar prévio conhecimento aos candidatos acerca de dados que tenham potencial e iminente efeito sobre a receita das serventias, tal como acontece nos procedimentos de desdobro e desmembramento de serventias, a alteração da Resolução CNJ n. 81 ou a expedição de outro ato normativo não pode ser levada a efeito nos

autos de Procedimento de Controle Administrativo. VIII – PCA n. 0002032-46.2016.2.00.0000 julgado procedente e PCA n. 0002394-48.2016.2.00.0000 julgado parcialmente procedente.” (Procedimento de Controle Administrativo 0002032-46.2016.2.00.0000, Relator: Luciano Frota, 33ª Sessão Virtual, julgado em 20/04/2018).

É de se ressaltar, ainda, que entender de modo contrário representaria negar vigência não só ao comando legal que criou a serventia, mas também à previsão de que cada município deve ter um registro civil (art. 44, § 2º, da Lei dos Cartórios) e ao próprio direito dos cidadãos daqueles municípios de acesso ao serviço garantido pela lei.

Por fim, vale dizer que, assim como registrou a Corregedoria do TJGO, as serventias impugnadas continuam na lista geral de vacância e serão novamente disponibilizadas no próximo certame, conforme preconiza o art. 236, § 3º, da CRFB.

À vista de todas essas considerações, é forçoso concluir que não há ilegalidades a motivarem o controle por este conselho, máxime porque se está tratando de cumulação provisória que observou regramento do CNJ (Provimento CNJ 77/2018) e de salvaguarda de bem jurídico de envergadura maior, que é a prestação contínua de serviço público essencial ao exercício da cidadania pela população dos municípios em questão. De outro lado, permanece hígida a obrigação constitucional do tribunal de ofertar novamente essas serventias em concurso público.

Ante o exposto, **JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO** de anulação dos atos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás que autorizaram a instalação das serventias extrajudiciais de Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa e que designaram interinos concursados para essas unidades, ficando prejudicados os demais pleitos.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheiro **MÁRIO GUERREIRO,**

Relator.

## **DECLARAÇÃO DE VOTO**

Ainda que a Lei nº 8.935/1994 não preveja expressamente a possibilidade de designação de oficial interino para instalação de serventia extrajudicial, mas apenas para sucessão do titular em caso de vacância, também não veda essa prática. O silêncio legislativo mais me parece uma omissão legislativa involuntária que uma vedação tácita à prática.

Por outro lado, as serventias foram oferecidas para provimento em concurso público, mas não houve interessados, e os interinos designados são titulares de serviços notariais, escolhidos democraticamente (após consulta àqueles que poderiam ser indicados), que são delegatários aprovados em concursos públicos.

Finalmente, não se pode deixar de mencionar que as serventias foram criadas por lei aprovada na década de 1980 e a iniciativa do Tribunal de instalá-las subiu após reivindicações de interessados na melhoria do serviço público registral. Nos municípios-sede não havia sequer cartório de registro de pessoas naturais, o que obrigava os pais a deslocamentos para outros municípios com a finalidade de registrarem seus filhos recém-nascidos.

Com essas breves considerações, ACOMPANHO o eminente Relator.

É como voto, pedindo vênias à divergência.

Conselheiro RUBENS CANUTO

## **VOTO CONVERGENTE**

Adoto o bem elaborado relatório lançado pelo e. Conselheiro Mário Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro.

Vê-se dos autos que a Corregedoria da Justiça do Estado de Goiás não apenas procedeu à indicação de interinos para assumir as serventias extrajudiciais de Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa, mas oficiou aos titulares de unidades nos mesmos municípios e nos limítrofes, devidamente aprovados em concurso público, para manifestarem interesse na assunção dos citados serviços, desde que detivessem as atribuições dos cartórios vagos e recém-instalados.

Todo esse contexto decorreu do fato de que as mencionadas serventias já tinham sido anteriormente ofertadas em certame público, mas permaneceram vagas por falta de candidatos/as interessados/as em assumi-las. Ademais, informou a Corregedoria local que tais serviços permanecem na lista geral de vacância e serão novamente disponibilizados no próximo concurso.

Com fundamento nas específicas circunstâncias fáticas do presente procedimento, sem compromisso com a tese de que deve sempre prevalecer a indicação de titulares aprovados em concurso para o exercício

da interinidade, acompanho a solução apresentada neste PCA pelo Relator.

Assim, ficam confirmados os atos da Corregedoria da Justiça do Estado de Goiás, em que foram designados titulares concursados para o exercício cumulativo da interinidade nas serventias de Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa.

É como voto.

Conselheira Ivana Farina Navarrete Pena

**PCA. TJGO. INSTALAÇÃO DE SERVENTIA. INTERINO: IMPOSSIBILIDADE. JURISPRUDÊNCIA DO CNJ (PCA 0002032-46.2016.2.00.0000). PRESERVAÇÃO DA SITUAÇÃO CONSTITUÍDA (NOVA IGUAÇU).**

**ADMINISTRAMARIATHEREZA DE ASSIS MOURA, CORREGEDORA NACIONAL DE JUSTIÇA:**

Trata-se de procedimento de controle administrativo, com pedido de liminar, proposto por Igor Emanuel da Silva Gomes contra atos da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás, que determinam a instalação de serventias extrajudiciais por interinos. A petição inicial menciona os cartórios extrajudiciais de Nova Iguaçu de Goiás, Guarinos e Vila Boa. Pugna para que seja determinada a suspensão da instalação de novas serventias por interinos e a anulação daquelas instaladas.

O Conselheiro Relator, Mario Augusto Figueiredo de Lacerda Guerreiro, rejeita o pedido.

Peço vênia para divergir.

A jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça é pela impossibilidade de instalação de serventia por interino. Criada a serventia pela lei, o Tribunal de Justiça deve realizar o concurso público, para que a instalação seja realizada pelo novo titular. Nesse sentido:

*PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. INSTALAÇÃO DE SERVENTIAS RECÉM-CRIADAS. DESIGNAÇÃO DE INTERINOS. IMPOSSIBILIDADE. NECESSÁRIA SUBMISSÃO A CONCURSO.*

I – A imediata instalação de serventias recém-criadas que não tenham sido submetidas a concurso público e não possam ser titularizadas por candidatos devidamente aprovados afronta o arcabouço constitucional e legal acerca da matéria.

II – Os procedimentos de desdobro ou desmembramento, inaugurados pela criação legislativa das serventias, não têm o condão de autorizar sua imediata instalação e funcionamento, dada a inexistência de substrato humano e material para a execução das atividades, a teor do art. 236, §3º, da CF/88 e do art. 14, inciso I, da Lei n. 8.935/94.

III – O ato de instalação de serventias depende da existência de dois requisitos basilares: a) o estabelecimento físico com as estruturas necessárias à prestação do serviço; e b) o delegatário habilitado em concurso público.

IV – Os delegatários que até então executavam os serviços desdobrados deverão continuar a prestá-los no hiato entre a criação da serventia e a investidura do novo titular concursado.

V – Não há, todavia, direito subjetivo do então titular da serventia desdobrada ou desmembrada à manutenção da integralidade dos serviços, que, a teor do art. 29, inciso I, da Lei n. 8.935/94, poderá mantê-la ou, se for de seu interesse, optar pela delegação criada, como forma de reduzir-lhe os potenciais prejuízos decorrentes do ato de império.

VI – Os Tribunais de Justiça devem adotar todas as providências necessárias para que a instalação de serventias recém-criadas seja levada a efeito por titulares devidamente aprovados em concurso público, devendo incluí-las em certame para ingresso na atividade notarial e registral daquele Estado, observada a regra contida no art. 236, §3º, da CF/88.

VII – Muito embora seja relevante dar prévio conhecimento aos candidatos acerca de dados que



*tenham potencial e iminente efeito sobre a receita das serventias, tal como acontece nos procedimentos de desdobro e desmembramento de serventias, a alteração da Resolução CNJ n. 81 ou a expedição de outro ato normativo não pode ser levada a efeito nos autos de Procedimento de Controle Administrativo.*

*VIII – PCA n. 0002032-46.2016.2.00.0000 julgado procedente e PCA n. 0002394-48.2016.2.00.0000 julgado parcialmente procedente.*

*CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo-0002032-46.2016.2.00.0000 - Rel. LUCIANO FROTA - 33ª Sessão Virtual - julgado em 20/04/2018”.*

Não há previsão legal ou normativa que autorize sejam instaladas novas serventias que tenham sido criadas por lei, designando-se interinos para isso. A serventia criada deve ser levada a concurso público e, uma vez provida, será instalada, depois de outorgada a delegação, pelo titular aprovado no certame.

A serventia que levada a concurso por duas vezes e não provida por falta de interessado deverá ser extinta (art. 44 da Lei n. 8.935/1994). Isso pode ocorrer quando a unidade é insustentável e por não haver um programa de renda mínima que assegure o seu funcionamento. Manter a serventia com um interino que instale uma unidade do serviço, quando ela é insustentável, não atenderá à necessidade.

Não vejo o pleito da comunidade como motivo suficiente para a instalação por interino. As demandas locais pela instalação das serventias criadas deveriam ser respondidas pelo cumprimento da Constituição, oferecendo-se titularidade em concurso público no prazo de seis meses (art. 236, § 3º, da CF). No caso, o Tribunal de Justiça de Goiás realizou concurso em 2008. Há 31 serventias criadas por lei que aguardariam instalação, além das instaladas e vagas.

O interino é designado para garantir a continuidade do serviço público e não para inaugurar novas unidades. É ilegal inaugurar uma unidade com um interino e, instalar uma unidade com esse expediente anômalo, a pretexto de atender a população, não alcançará o fim colimado.

No caso concreto, verifico que a serventia de Nova Iguaçu já foi

---

instalada. A reversão da situação causaria transtorno à população que já está sendo atendida.

Mas as serventias que estão em preparação para instalação (Guarinos e Vila Boa) e todas as demais, devem aguardar o concurso público.

Ante o exposto, peço vênia ao Conselheiro Relator para acolher em parte o procedimento de controle administrativo, determinando a suspensão da instalação de serventias judiciais por interinos pelo Tribunal de Justiça de Goiás, inclusive as de Guarinos e Vila Boa.

## CONSELHEIRO MÁRIO GUERREIRO

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO: 0010247-69.2020.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Mário Guerreiro

REQUERENTE: Marcelo Carvalho Silva

REQUERIDO: Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão - TJMA

**EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. RATIFICAÇÃO DE LIMINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. ALTERAÇÃO DE REGIMENTO INTERNO. REGRAS ATINENTES A PROCESSO DE PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE. OBRIGATORIEDADE DE PROMOÇÃO DE JUIZ QUE FIGURE TRÊS VEZES CONSECUTIVAS OU CINCO ALTERNADAS EM LISTA DE MERECIMENTO. NÃO RATIFICAÇÃO DA LIMINAR.**

### ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, não ratificou a liminar, nos termos do voto do Conselheiro Mário Guerreiro. Vencidos os Conselheiros André Godinho (Relator), Maria Thereza de Assis Moura, Tânia Regina Silva Reckziegel, Candice L. Galvão Jobim e Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, que ratificavam a liminar. Lavrará o acórdão o Conselheiro Mário Guerreiro. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário Virtual, 19 de março de 2021. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Emmanoel Pereira, Rubens Canuto, Tânia Regina Silva Reckziegel, Mário Guerreiro, Candice L. Galvão Jobim, Flávia Pessoa, Ivana Farina Navarrete Pena, Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Luiz Fernando Bandeira de Mello. Não votaram os Excelentíssimos Conselheiros Luiz Fernando Tomasi Keppen e, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União.

### RELATÓRIO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo – PCA, com pedido de liminar, proposto pelo Desembargador **Marcelo Carvalho Silva**, devidamente qualificado, com o objetivo de questionar decisão administrativa do **Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão - TJMA**, ora requerido.

Segundo esclarece, na sessão administrativa do dia 16 de setembro de 2020, o Plenário do TJMA aprovou, por decisão majoritária de

seus membros, alteração da norma estabelecida em seu Regimento Interno que dispõe sobre os critérios de promoção por merecimento dos seus magistrados. Foi incluído novo dispositivo (inciso IV, art. 172) para tratar da remoção, promoção de entrância para entrância e acesso ao Tribunal.

Argumenta que a nova norma regimental estabelece a “garantia de promoção” em procedimento futuro para o magistrado que obteve empate em lista tríplice anterior, observado o número de participações consecutivas ou alternadas. Caso a nova regra venha a ser aplicada, o Requerente argumenta que o novo comando regimental “garante ao magistrado que figurou como segundo da referida lista, ascensão à Corte sem que seja feita nova aferição do merecimento, quando do surgimento de nova vaga de desembargador para ser preenchida pelo mesmo critério”.

Aduz que a anterior regra estabelecida no artigo 172, incisos II e III, do Regimento Interno do TJMA, aplicava orientação igual àquela já assinalada na Constituição Federal (art. 93, II) e na LOMAN (art. 80) para afirmar a obrigatoriedade da promoção do juiz que figurar por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento.

Na avaliação do Requerente, a regulamentação estabelecida no art. 80 da Lei da Magistratura Nacional (LOMAN) - devidamente complementada nos termos da Resolução nº 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça – já esclarece de forma suficientemente os procedimentos, regras e critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau.

A proposta de alteração regimental recebeu aprovação de 17 (dezesete) dos 30 (trinta) desembargadores do TJMA. No momento da votação, foi apresentada divergência pela não aprovação da proposta apresentada, observada a regulamentação já existente sobre o tema e a não competência para legislar sobre assuntos reservados à Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

Por fim, o Requerente suscita a gravidade dos fatos em razão da proximidade da aposentadoria compulsória de alguns desembargadores do E. TJMA. Informa que o Des. Raimundo Nonato Magalhães Melo completa 75 (setenta e cinco) anos em 18.12.2020; já o ato de aposentação do Des. José Bernardo Silva Rodrigues, atual Vice-Presidente da Corte, deve ser publicado até 16.1.2021 (Circular nº 72/2020).

Pelos fatos e fundamentos que apresenta, solicita a suspensão **liminar** dos efeitos da Decisão Plenária Administrativa nº 3032020-TJMA, que altera o Regimento Interno do TJMA (inciso IV do art. 172) para garantir o acesso imediato de magistrado ao Tribunal pelo critério

de merecimento, sem que haja a aferição prévia dos requisitos estampados na Constituição Federal e na Resolução nº 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça. Ainda em sede de liminar, requer seja sobrestada qualquer promoção ou acesso ao TJMA. No mérito, pugna pela confirmação da decisão liminar, com a consequente anulação do dispositivo ora impugnado.

Notificado (Id nº 4203839), o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – TJMA apresentou informações preliminares por meio do Ofício GP nº 1822/2020 (Id 4209616).

Na inicial análise dos autos, em 23 de dezembro de 2020, foi deferido pleito liminar, *ad referendum* do Plenário do CNJ, para “determinar a imediata suspensão dos efeitos da DECISÃO PLENÁRIA ADMINISTRATIVA 3032020-TJMA, que incluiu o inciso IV ao art. 172 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – RITJMA, até posterior avaliação.

Em continuação, a Associação dos Magistrados do Maranhão – AMMA solicitou habilitação nos autos como terceiro interessado (Id nº 4215721).

Posteriormente, o TJMA apresentou manifestação complementar de defesa por meio do Ofício GP nº 602021 (Id nº 4230030 e seguintes).

É o relatório.

### **VOTO DIVERGENTE**

Trata-se de procedimento de controle administrativo, com pedido de liminar, proposto por Marcelo Carvalho Silva, Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA), por meio do qual se insurge contra decisão plenária daquela Corte, que alterou o Regimento Interno local no que tange à promoção por merecimento de magistrados (art. 172, IV).

O relator do feito deferiu liminar, para “determinar a imediata suspensão dos efeitos da DECISÃO PLENÁRIA ADMINISTRATIVA 3032020-TJMA, que incluiu o inciso IV ao art. 172 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – RITJMA, até posterior avaliação.”

É o breve relato.

Embora sejam relevantes os argumentos desenvolvidos

pelo relator, entendo que não merece ratificação a decisão liminar proferida, consoante razões que passo a expor.

O dispositivo ora questionado, aprovado pelo órgão máximo do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, tem a seguinte redação (grifei):

“Art. 172. Para remoção, promoção de entrância para entrância e acesso ao Tribunal, pelo critério de merecimento, serão obedecidas as seguintes regras:

I – o fundamento do voto de que o *caput* do art. 174 deste Regimento deverá observar os parâmetros objetivos fixados na Constituição da República, nas disposições do Conselho Nacional de Justiça e neste Regimento, de sorte a satisfazer o requisito constitucional da fundamentação das decisões administrativas;

II – é obrigatória a nomeação do juiz que figurar por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;

III – havendo mais de um juiz em igualdade de condições nas situações previstas no inciso anterior, a nomeação recairá sobre o primeiro, entre eles, da lista tríplice.

**IV – ocorrendo a hipótese prevista no inciso anterior, o outro juiz ficará aguardando a próxima vaga por merecimento, quando então será promovido e serão escolhidos mais dois juízes para a integrem a lista tríplice dessa nova vaga.”**

Como se sabe, é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento (grifei):

### **Constituição Federal**

“Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

I – [...]

II – promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antigüidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

**a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento; [...]**”

Referida obrigatoriedade se estende aos casos de ascensão ao cargo de desembargador, conforme precedentes da Suprema Corte (grifei):

“Ementa: MANDADO DE SEGURANÇA. **PROMOÇÃO DE JUIZ FEDERAL PELO CRITÉRIO DE MEREcimento PARA O TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL.** AMPLA DISCRICIONARIEDADE DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA FUNDADA EM INTERPRETAÇÃO LITERAL DO ART. 107 DA CF. INADMISSIBILIDADE. **VINCULAÇÃO DA ESCOLHA PRESIDENCIAL AO NOME QUE FIGURE EM LISTA TRÍPLICE POR TRÊS VEZES CONSECUTIVAS OU CINCO ALTERNADAS.** EXIGIBILIDADE. NECESSIDADE DE EXEGESE SISTEMÁTICA DAS NORMAS GERAIS APLICÁVEIS À MAGISTRATURA NACIONAL. **INCIDÊNCIA DO ART. 93, II, A, NA ESPÉCIE.** ALTERAÇÃO INTRODUZIDA PELA EC 45/2004 NO INCISO III DO MENCIONADO DISPOSITIVO QUE NÃO ALTERA TAL ENTENDIMENTO. ORDEM CONCEDIDA, PREJUDICADO O AGRAVO REGIMENTAL [...]

(MS 30.585, Relator: Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/09/2012)

“EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. **NOMEAÇÃO DE MAGISTRADO PARA TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO: O IMPETRANTE EM TRÊS LISTAS TRÍPLICES CONSECUTIVAS PARA PROMOÇÃO POR MEREcimento PARA DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 2ª REGIÃO (ART. 115, INC. II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA).** **OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA DO ART. 93, INC. II, AL. A, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.** REGRA APLICÁVEL À MAGISTRATURA. PRECEDENTE. SEGURANÇA

CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL  
PREJUDICADO.”

(MS 31.375, Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA,  
Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2013)

Nessa perspectiva, deve ser reconhecido e assegurado o direito do magistrado de ser promovido, quando integrar três vezes consecutivas ou cinco alternadas a lista de merecimento.

No entanto, podem ocorrer situações em que mais de um juiz se encontre em igualdade de condições (três vezes consecutivas ou cinco alternadas na lista tríplice) em um mesmo processo de promoção, por merecimento, para o preenchimento de apenas uma vaga.

Vejamos o seguinte exemplo.

No julgamento de um edital de promoção por merecimento, o tribunal, à luz da Resolução CNJ 106/2010, atribui notas aos concorrentes, tendo o candidato A obtido a maior nota; o candidato B a segunda maior nota; e o candidato C a terceira maior nota. Estes serão, portanto, os magistrados que formarão a lista tríplice.

Se nenhum desses candidatos tiver constado em lista de promoção por merecimento anteriormente, o primeiro colocado da lista tríplice (candidato A) será o único promovido, enquanto os dois remanescentes poderão concorrer a outras vagas no futuro, já contando com uma composição de lista.

Por outro lado, se, no mesmo contexto, o candidato A nunca tiver constado em lista tríplice anteriormente, enquanto o candidato B estiver na sua terceira lista seguida e o candidato C na sua quinta lista alternada, o resultado será diverso, em razão do art. 93, II, da CRFB. É que, nesse caso, **“é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento”**.

Nessa hipótese, portanto, os dois magistrados que



constaram três vezes seguidas (candidato B) e cinco vezes alternadas (candidato C) na lista de promoção por merecimento já estão obrigatoriamente promovidos de imediato, conquanto apenas um deles (candidato B, que tem melhor nota na aferição de merecimento) possa ser nomeado naquele momento, por existir somente uma vaga em disputa.

Sendo assim, não vislumbro, ao menos neste juízo meramente perfunctório, nenhuma ilegalidade na regra ora combatida (art. 172, IV, do RITJMA). Ela busca, na verdade, dar cumprimento ao comando constitucional, garantindo o direito de promoção ao juiz que figure três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento. Está correta a norma regimental, por conseguinte, ao reservar vaga a tal magistrado na próxima promoção por merecimento, uma vez que ele já preencheu, em momento anterior, os requisitos constitucionais e legais exigíveis para ser promovido.

**Compreender em sentido contrário implicaria a exigência de o magistrado integrar quatro vezes seguidas ou seis alternadas a lista de merecimento para obter a promoção, situação que se distanciaria, ao meu sentir, do regramento peremptório (“é obrigatória a promoção”) delineado pela Constituição da República.**

Ante o exposto, **DIVIRJO** do relator para votar no sentido de **NÃO RATIFICAR** a liminar deferida no presente procedimento.

É como voto.

Conselheiro **MÁRIO GUERREIRO**.

## VOTO

Em cumprimento ao disposto no art. 25, XI, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, submeto à apreciação do Plenário a decisão liminar proferida nos presentes autos (Id nº 4215085):

### DECISÃO LIMINAR

(...)

Consoante dispõe o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, no seu artigo 25, XI, a tutela de urgência, nesta sede administrativa, é cabível quando haja fundado receio de prejuízo, dano irreparável ou risco de perecimento do direito invocado.

A regra processual administrativa tem inequívoca inspiração no sistema das medidas cautelares jurisdicionais dispostas nos artigos 300 e seguintes do Código de Processo Civil (NCPC), que evidenciam a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo.

Conforme se verifica da delimitação temática dos autos, o presente processo foi proposto com o objetivo de questionar nova regra estabelecida no Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão que passou a dispor sobre o processo de promoção por merecimento de magistrado.

A alteração regimental foi assim apresentada, na parte que interessa:

#### Regimento Interno do TJMA

Redação anterior	Nova redação
<b>Art. 172.</b> Para remoção, promoção de entrância para entrância e acesso ao Tribunal, pelo critério de merecimento, serão obedecidas as seguintes regras:	<b>Art. 172.</b> Para remoção, promoção de entrância para entrância e acesso ao Tribunal, pelo critério de merecimento, serão obedecidas as seguintes regras:
I – o fundamento do voto de que o caput do art. 174 deste Regimento deverá observar os parâmetros objetivos fixados na Constituição da República, nas disposições do Conselho Nacional de Justiça e neste Regimento, de sorte a satisfazer o requisito constitucional da fundamentação das decisões administrativas;	I – o fundamento do voto de que o caput do art. 174 deste Regimento deverá observar os parâmetros objetivos fixados na Constituição da República, nas disposições do Conselho Nacional de Justiça e neste Regimento, de sorte a satisfazer o requisito constitucional da fundamentação das decisões administrativas;

II – é obrigatória a nomeação do juiz que figurar por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;	II – é obrigatória a nomeação do juiz que figurar por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento;
III – havendo mais de um juiz em igualdade de condições nas situações previstas no inciso anterior, a nomeação recairá sobre o primeiro, entre eles, da lista tríplice.	III – havendo mais de um juiz em igualdade de condições nas situações previstas no inciso anterior, a nomeação recairá sobre o primeiro, entre eles, da lista tríplice.
----- -----	<b>IV – ocorrendo a hipótese prevista no inciso anterior, o outro juiz ficará aguardando a próxima vaga por merecimento, quando então será o promovido e serão escolhidos mais dois juízes para a integrarem a lista tríplice dessa nova vaga.</b>

Verifica-se, portanto, que a questionada alteração regimental se materializou com o acréscimo do inciso IV ao art. 172 do Regimento Interno do TJMA.

O novo dispositivo passou a estabelecer que, na hipótese de existir mais de um juiz em igualdade de condições, aquele não escolhido no procedimento inicial de promoção/acesso ficará aguardando a próxima vaga por merecimento, “quando então será o promovido”.

Sem olvidar os fundamentos e as razões práticas que ensejaram a aprovação do dispositivo regimental em análise, a norma em apreço não aparenta clareza suficiente para a sua efetiva e segura aplicação.

Em análise não exauriente, típica das demandas de urgência, a nova redação aprovada pelo TJMA enseja dúvidas na sua efetivação, podendo constituir elemento de questionamento pelos diversos interessados e atraso para o respectivo processo de promoção, em prejuízo à esperada segurança jurídica.

Entrementes, a redação aprovada não aparenta consonância com os critérios objetivos estabelecidos na LOMAN e na Resolução nº 106/2010 deste Conselho para a promoção por merecimento, pois pouco esclarece acerca da necessidade de avaliação, ou não, dos critérios de merecimento de cada magistrado inscrito no procedimento, inclusive no tocante aos respectivos impedimentos.

Demanda, pois, análise mais acurada por parte deste Conselho, competente para a fiscalização e avaliação da regularidade dos atos administrativos praticados pelos tribunais.

Acresça-se, ademais, que o art. 93, II, da Constituição Federal, estabeleceu ser de iniciativa privativa do Supremo Tribunal Federal a apresentação de norma que venha a dispor sobre a organização da magistratura nacional, dado o evidente caráter de uniformização da norma.

Embora o artigo 125, caput, da Constituição Federal atribua aos Estados competência para organizar o Poder Judiciário estadual, tal autonomia não se espraia para a regulamentação ilimitada de questões afetas à carreira da magistratura, como no presente caso.

Cite-se precedente deste Conselho e do próprio Supremo Tribunal Federal neste sentido:

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MAGISTRADOS. LISTA DE ANTIGUIDADE. DESEMPATE. TEMPO DE SERVIÇO PÚBLICO NO ESTADO DE MINAS GERAIS. LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 59/2001. INCOMPATIBILIDADE COM A LOMAN. AFASTAMENTO DO CRITÉRIO. COMPETÊNCIA DO CNJ. PRECEDENTE DO STF.

1. Pretensão de afastamento de critério que considera o tempo de serviço público estadual para desempate da ordem de antiguidade dos magistrados.

2. É incompatível com a LOMAN e atentatório ao pacto federativo a adoção do tempo de serviço público prestado a determinado estado como fator desempate na lista de antiguidade dos magistrados (STF, MS28494).

**3. Aregras para promoção, remoção e acesso aos cargos de juízes estabelecidas pela Lei Complementar 35/79 conferem uniformidade à carreira da magistratura e não podem ser modificadas pela legislação estadual. Na presença de antinomias, compete ao Conselho Nacional de Justiça fazer valer o texto da LOMAN. Precedente (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0004958-10.2010.2.00.0000 - Rel. Milton Augusto de Brito Nobre - 124ª Sessão - j. 12/04/2011).**

4. Pedido julgado procedente. (CNJ - PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0004609-65.2014.2.00.0000 - Rel. FERNANDO MATTOS - 10ª Sessão Virtual - julgado em 12/04/2016). (grifo não no original)

MANDADO DE SEGURANÇA. PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE DE MAGISTRADOS. CRITÉRIO DE DESEMPATE. TEMPO DE SERVIÇO PRESTADO AO

ESTADO. NORMA POSTERIOR. EFEITOS RETROATIVOS. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AOS PRINCÍPIOS DA IRRETROATIVIDADE DA NORMA, DA SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA. CRITÉRIOS DIFERENTES DAQUELES PREVISTOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL - LOMAN. CONTRARIEDADE AO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. ORDEM DENEGADA. [...] 2. Cuidase de writ contra decisão do Conselho Nacional de Justiça que afastou critério de desempate aplicado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso em promoção de magistrados. 3. O tempo de serviço público como critério de desempate em detrimento da ordem de classificação no concurso para o cargo de juiz foi introduzido pela Lei Complementar estadual nº 281, de 27/09/2007, que inseriu o parágrafo único no art. 159 do Código de Organização Judiciária do Estado do Mato Grosso (Lei nº 4.964/85). **4. A legislação estadual não pode modificar matéria de competência de Lei Complementar nacional da magistratura, disciplinando critérios de desempate entre magistrados, esvaziando o animus do constituinte de criar regras de caráter nacional. Precedentes:** ADI nº 4042, Relator Min. Gilmar Mendes, DJ 30/04/2009; ADI nº 2.494, Relator Min. Eros Grau, DJ 13/10/2006 e na ADI 1422 Relator Min. Ilmar Galvão, 12/11/1999. 5. Ordem denegada.

(MS 28494, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 02/09/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJE-180 DIVULG 16-09-2014 PUBLIC 17-09-2014) (grifo não no original)

Por fim, importa o registro de que as regras para promoção, remoção e acesso dos juízes para superior entrância foram estabelecidas pela LOMAN e, no que concerne à forma de apuração do merecimento, devem ser observados os preceitos do artigo 80 e seguintes da referida lei. Ponderados, ainda, pelos critérios objetivos delineados na Resolução nº 106/2010 do Conselho Nacional de Justiça, ambos atualmente em vigor e perfeitamente aplicáveis ao caso.

Vejamos:

Art. 80 - A lei regulará o processo de promoção, prescrevendo a observância dos critérios de antigüidade 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 antigüidade 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 antigüidade, terá precedência o Juiz mais antigo na carreira;

II - para efeito da composição da lista tríplice, o merecimento será apurado na entrância e aferido com prevalência de critérios de ordem objetiva, na forma do Regulamento baixado pelo Tribunal de Justiça, tendo-se em conta a conduta do Juiz, sua operosidade no exercício do cargo, número de vezes que tenha figurado na lista, tanto para entrância a prover, como para as anteriores, bem como o aproveitamento em cursos de aperfeiçoamento;

III - no caso de antigüidade, o Tribunal de Justiça, ou seu órgão especial, somente poderá recusar o Juiz mais antigo pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, repetindo-se a votação até fixar-se a indicação;

IV - somente após dois anos de exercício na entrância, poderá o Juiz ser promovido, salvo se não houver, com tal requisito, quem aceite o lugar vago, ou se forem recusados, pela maioria absoluta dos membros do Tribunal de Justiça, ou de seu órgão especial, candidatos que hajam completado o período.

§ 2º - Aplica-se, no que couber, aos Juizes togados da Justiça do Trabalho, o disposto no parágrafo anterior.

Por fim, presente o requisito do perigo da demora em razão da noticiada proximidade da aposentadoria compulsória de alguns desembargadores do Tribunal requerido, a ensejar abertura de procedimento de promoção para preenchimento das respectivas vagas. A manutenção de critério equivocado, sem a devida adequação aos preceitos estabelecidos na LOMAN e na Resolução CNJ nº 106/2010, justifica a atuação cautelar deste Conselho.

Assim, à luz do que consta nos autos, considero presentes os requisitos necessários para a concessão da medida de urgência.

A par disso, **DEFIRO** a medida liminar requerida, sem prejuízo de análise posterior, para **determinar a imediata suspensão dos efeitos da DECISÃO PLENÁRIA ADMINISTRATIVA 3032020-TJMA, que incluiu o inciso IV ao art. 172 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão – RITJMA**, até posterior avaliação.

Nos termos do art. 25, XI, do Regimento Interno do CNJ, inclua-se o presente feito em pauta, na primeira oportunidade, para submissão desta decisão ao referendo do Plenário.

---

Ciência às partes.  
À Secretaria Processual para providências.  
Após, nova conclusão.  
Brasília, data registrada em sistema.  
Conselheiro André Godinho  
Relator

Por todo exposto, reitero os fundamentos acima transcritos para propor a ratificação da liminar apresentada.

É como voto.

Brasília/DF, data registrada no sistema.

Conselheiro **André Godinho**  
Relator

