

BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO NA JUSTIÇA

Experiências de Brasil e Portugal

COORDENADORAS

Dr. Fabrício Castagna Lunardi

Dr. Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Dr. Miguel Lopes Romão



AUTORES

Dra. Adriana Ramos de Mello

Dra. Adriane Garcel

Dra. Ana Aguiar

Dr. Anderson de Paiva Gabriel

Dr. Edgar Taborda Lopes

Dr. Fábio Ribeiro Porto

Dr. Fabrício Castagna Lunardi

Dra. Gabriela Soares

Dra. Inês Oliveira

Dr. João Abreu de Faria Bilhim

Dra. Karen Paiva Hippertt

Dr. Luiz Antonio Ferreira

Dra. Michelle Amorim Sancho Souza Diniz

Dr. Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Dr. Ricardo Pedro

Dr. Roberto Portugal Bacellar

Dr. Samuel Meira Brasil Jr.

Dra. Sandra Patrícia Marques Pereira

Dra. Taís Schilling Ferraz

Dr. Tomás de Aquino Guimarães

Dr. Valter Shuenquener de Araújo

BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO NA JUSTIÇA:

Experiências de Brasil e Portugal



2023



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

CONSELHO SUPERIOR DA ENFAM

DIRETOR-GERAL DA ENFAM

Mauro Campbell Marques

VICE-DIRETOR DA ENFAM

Ministro Raul Araújo

DIRETOR DO CEJ DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL

Ministro Og Fernandes

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

Ministro Antônio Carlos Ferreira

Ministra Isabel Gallotti

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO (TRF3)

Desembargadora Federal Therezinha Cazerta

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO (TJRJ)

Desembargador José Maria Câmara Junior

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE)

Juiz Federal Roberto Carvalho Veloso

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB)

Juíza Renata Gil de Alcantara Videira

SECRETÁRIO-GERAL

Juíz Federal Cássio André Borges dos Santos

SECRETÁRIO EXECUTIVO

Fabiano da Rosa Tesolin

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL DA ENFAM – MESTRADO

COORDENADOR ACADÊMICO

Professor Samuel Meira Brasil Júnior

(Desembargador TJES)

VICE-COORDENADORA ACADÊMICA

Professora Taís Schilling Ferraz

(Desembargadora Federal TRF4)



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO NA JUSTIÇA:

Experiências de Brasil e Portugal

Coordenadores

Fabício Castagna Lunardi

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Miguel Lopes Romão



EDITORIA

Fabiano da Rosa Tesolin
Lorena Caroline Lyra de Oliveira

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Karoline dos Santos Rodrigues
Maria Fernanda Pereira Neves Leite Silva

REVISÃO ORTOGRÁFICA

Augusto Iriarte e Felipe Cotrim – Tikinet

DIAGRAMAÇÃO

Lívia Loureiro – Tikinet

CRÉDITOS INSTITUCIONAIS

Biblioteca Ministro Oscar Saraiva –
SED/STJ
Seção de Serviços Gráficos – SAD/CJF

Esta obra está licenciada com
uma Licença Creative Commons
Atribuição 4.0 Internacional.

A reprodução total ou parcial é
permitida desde que citada a fonte e
indicada a autoria do texto.



ENDEREÇO:

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - Enfam
SCES - Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar, Brasília - DF, Brasil CEP: 70.200-003
www.enfam.jus.br

Dados internacionais de Catalogação na Publicação - CIP

L961 Lunardi, Fabrício Castagna, Correia, Pedro Miguel Alves Ribeiro, Romão, Miguel Lopes
(Coordenadores)
Boas práticas de gestão na justiça: experiências de Brasil e Portugal / Coordenação de Fabrício
Castagna Lunardi, Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia e Miguel Lopes Romão. Prefácio de Mauro
Campbell Marques. – Brasília; ENFAM; São Paulo: Tikibooks, 2023.
E-Book: PDF; 334 p.; IL.

ISBN 978-65-87080-54-3

DOI: <https://doi.org/10.54795/e-ISBN978-65-87080-54-3>

1. Administração Pública. 2. Poder Judiciário. 3. Administração Judiciária. 4. Gestão Social. 5. Acesso à Justiça. 6. Tecnologia. 7. Inovação. 8. Experiências Inovadoras em Gestão na Justiça. 9. Estudo Comparado. 10. Brasil. 11. Portugal. I. Título. II. Experiências de Brasil e Portugal. III. Lunardi, Fabrício Castagna, Coordenador. IV. Correia, Pedro Miguel Alves Ribeiro, Coordenador. V. Romão, Miguel Lopes, Coordenador. VI. Marques, Mauro Campbell. VII. Boas práticas de gestão no Conselho Nacional de Justiça brasileiro e na Direção-Geral da Política Portuguesa: governança, proteção de dados e percepção dos cidadãos. VIII. Políticas judiciárias, formação de juízes(as), métodos adequados para a proteção de direitos e a efetividade da justiça. IX. Tecnologia da informação, design organizacional e novas metodologias de gestão a serviço da justiça: práticas e propostas para o judiciário do futuro. X. ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

CDU 347

CDD 347

Catalogação elaborada por Regina Simão Paulino - CBR 6/1154

Rua Teresina, 67 - Belo Horizonte – MG - 31230-570
Tel. Fixo 31 34213037
ruth-paulino@uol.com.br

AUTORES

Adriana Ramos de Mello

Adriane Garcel

Ana Aguiar

Anderson de Paiva Gabriel

Edgar Taborda Lopes

Fábio Ribeiro Porto

Fabrizio Castagna Lunardi

Gabriela Soares

Inês Oliveira

João Abreu de Faria Bilhim

Karen Paiva Hippertt

Luiz Antonio Ferreira

Michelle Amorim Sancho Souza Diniz

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia

Ricardo Pedro

Roberto Portugal Bacellar

Samuel Meira Brasil Jr.

Sandra Patrícia Marques Pereira

Taís Schilling Ferraz

Tomás de Aquino Guimarães

Valter Shuenquener de Araújo



SUMÁRIO

PREFÁCIO ix

APRESENTAÇÃO xiii

PARTE I

BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA BRASILEIRO E NA DIREÇÃO-GERAL DA POLÍTICA DE JUSTIÇA PORTUGUESA: GOVERNANÇA, PROTEÇÃO DE DADOS E PERCEPÇÃO DOS CIDADÃOS 1

CAPÍTULO 1

O PROGRAMA JUSTIÇA 4.0 E O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA GESTÃO DA JUSTIÇA BRASILEIRA 2

Valter Shuenquener de Araújo, Anderson de Paiva Gabriel,
Fábio Ribeiro Porto

CAPÍTULO 2

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA DO BRASIL E GESTÃO DOS TRIBUNAIS: PAINEL DE ESTATÍSTICAS DO PODER JUDICIÁRIO, PAINEL DE GRANDES LITIGANTES E PRÊMIO CNJ DE QUALIDADE 28

Ana Aguiar, Gabriela Soares

CAPÍTULO 3

O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS NO SISTEMA JUDICIAL PORTUGUÊS: BOAS PRÁTICAS ADOTADAS 60

Inês Oliveira

CAPÍTULO 4

PERCEPÇÕES DOS CIDADÃOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA: BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO

76

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Sandra Patrícia Marques Pereira,
João Abreu de Faria Bilhim

PARTE II

POLÍTICAS JUDICIÁRIAS, FORMAÇÃO DE JUÍZES(AS), MÉTODOS ADEQUADOS PARA A PROTEÇÃO DE DIREITOS E A EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

111

CAPÍTULO 1

MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS: AS DISPUTAS RESULTANTES DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM BRUMADINHO, NO BRASIL

112

Roberto Portugal Bacellar, Luiz Antonio Ferreira, Karen Paiva Hippertt,
Adriane Garcel

CAPÍTULO 2

MOROSIDADE JUDICIAL E BOAS PRÁTICAS JURISPRUDENCIAIS INDENIZATÓRIAS EM PORTUGAL

152

Ricardo Pedro

CAPÍTULO 3

A ARTE DE FAZER MAGISTRADOS(AS)

180

Edgar Taborda Lopes

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS E O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

204

Adriana Ramos de Mello

PARTE III

TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO, DESIGN ORGANIZACIONAL E NOVAS
METODOLOGIAS DE GESTÃO A SERVIÇO DA JUSTIÇA: PRÁTICAS E
PROPOSTAS PARA O JUDICIÁRIO DO FUTURO **231**

CAPÍTULO 1

A MODELAGEM PREDITIVA DAS DECISÕES JUDICIAIS E O PRINCÍPIO DA
SEGURANÇA JURÍDICA **232**

Samuel Meira Brasil Jr.

CAPÍTULO 2

CENTROS DE INTELIGÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES PARA O DESIGN
ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO **252**

Taís Schilling Ferraz

CAPÍTULO 3

METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO TRABALHO EM
UNIDADE JUDICIAL: SWOT, CANVAS E KANBAN **276**

Michelle Amorim Sancho Souza Diniz, Fabrício Castagna Lunardi,

Tomás de Aquino Guimarães



PREFÁCIO

O Poder Judiciário presta relevante contribuição na construção de uma sociedade mais justa e igualitária, sendo imprescindível para a solução dos conflitos humanos, buscando sempre criar mecanismos estruturais e procedimentais capazes de proporcionar uma prestação jurisdicional mais adequada e célere.

Nos últimos anos, constata-se um incremento exponencial do número de demandas que diariamente ingressam no Poder Judiciário, buscando, no mais curto espaço de tempo, uma resposta judicial para o conflito que é apresentado, impondo a necessária adequação das rotinas à constante evolução dos fatos sociais que estão cada vez mais dinâmicos.

Essa nova realidade humana e social obriga o Judiciário a desenvolver ferramentas úteis para a condução dos processos e protocolos de gestão processual adequados, cada vez mais modernos e tecnológicos.

A pandemia da covid-19 teve papel fundamental para o desenvolvimento e implantação dessas novas ferramentas, especialmente a utilização de recursos tecnológicos que, até então, eram impensáveis de serem utilizados no âmbito do Poder Judiciário.

A evolução tecnológica e de gestão processual ocorrida nesse período não encontra parâmetros, passando o Judiciário brasileiro a ostentar a condição de protagonista quando se trata do aperfeiçoamento da prestação jurisdicional com o uso de novas tecnologias.

Aliado a isso, novas práticas judiciais foram implementadas, proporcionando ao Judiciário uma análise mais acurada das questões analisadas, fato que modificou a forma de julgar até então conhecida, agregando mais qualidade no método de aplicar o Direito, contribuindo para a diminuição das altas taxas de contingenciamento processual existentes.

Essa realidade também é uma constante em Portugal, onde boas práticas judiciárias foram criadas, aperfeiçoando a prestação jurisdicional no país.

É nesse contexto que a presente obra busca mapear todo esse processo de evolução através da apresentação das ferramentas desenvolvidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do sistema de proteção de dados utilizado pelo Judiciário de Portugal e da exitosa experiência portuguesa concretizada através do Programa Justiça + Próxima, desenvolvido para ouvir o cidadão e identificar o seu nível de satisfação.

A formação de magistrados, as políticas públicas judiciárias brasileiras gestadas para o enfrentamento da violência de gênero contra as mulheres no Brasil, a adoção da modelagem preditiva para a construção de decisões judiciais e sua relação com a segurança jurídica, o regime português de responsabilidade civil do Estado em decorrência da violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, a análise do método consensual utilizado para a solução dos conflitos resultantes do rompimento da barragem de Brumadinho-MG, o potencial resolutivo-qualitativo dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário e a utilização de novas metodologias e controles de práticas gerenciais são temas apresentados nesta obra que mostram o quanto se evoluiu na gestão da Justiça em busca da prestação de serviços mais eficientes.

A obra tem como coordenadores o Professor Doutor Fabrício Castagna Lunardi, Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, professor do curso de Mestrado da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), o Professor Doutor Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, e o Professor Doutor Miguel Lopes Romão, professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, todos com vasta experiência acadêmica e autores de diversas obras jurídicas.

Importante mencionar os nomes dos autores Adriana Ramos de Mello, Adriane Garcel, Ana Aguiar, Anderson de Paiva Gabriel, Edgar Taborda Lopes, Fábio Ribeiro Porto, Gabriela Soares, Inês Oliveira, João Abreu de Faria Bilhim,

Karen Paiva Hippertt, Luiz Antonio Ferreira, Michelle Amorim Sancho Souza Diniz, Ricardo Pedro, Roberto Portugal Bacellar, Samuel Meira Brasil Jr., Sandra Patrícia Marques Pereira, Taís Schilling Ferraz, Tomás de Aquino Guimarães e Valter Shuenquener de Araújo, magistrados, magistradas, servidores do Poder Judiciário e de outros órgãos, bem como professores e professoras de universidades os quais, de maneira precisa e didática, conseguiram tornar ainda mais elucidativas as boas práticas de gestão na Justiça brasileira e portuguesa.

Os Judiciários do Brasil e de Portugal são representados nesta obra com inovações que possuem em comum o necessário e constante aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e que têm no cidadão o centro de sua atenção. O cidadão, portanto, é o destinatário final de toda a construção de políticas públicas, de inovações tecnológicas e de ações necessárias para melhor servir e prestar o serviço público.

Esta obra, sem dúvida nenhuma, mostra o quanto a prestação jurisdicional evoluiu, mas também serve como parâmetro para que esse processo de transformação seja uma constante no Poder Judiciário, uma busca permanente do aperfeiçoamento de seus atores, mas, principalmente, uma incessante e necessária adequação da estrutura pública à realidade socioeconômica em que está inserido o cidadão. Um Poder Judiciário eficiente, célere, inclusivo e tecnológico é o que este espera.

Estejamos sempre em busca da qualidade, já que, nos dizeres de Ruy Barbosa, “não há nada mais relevante para a vida social que a formação do sentimento de Justiça”.

Brasília, DF, 1º de dezembro de 2022.

Mauro Campbell Marques

Ministro do Superior Tribunal de Justiça
Diretor-Geral da Escola Nacional de Formação e
Aperfeiçoamento de Magistrados



APRESENTAÇÃO

As boas práticas de gestão podem ser definidas, no contexto judicial, como as “[...] inovações organizacionais em tribunais com capacidade de impulsionar o desempenho dessas instituições e, conseqüentemente, o atendimento de demandas por justiça e eficiência”.¹ Assim, a inovação na gestão “[...] pode impulsionar a boa governança dessas organizações, resultando em melhorias da prestação judicial à sociedade”.²

Desse modo, identificar, mapear e analisar as boas práticas de gestão nos diferentes tribunais e também em outros sistemas de justiça é importante para difundi-las e, ao mesmo tempo, criar novos paradigmas de governança. Essas inovações permitem elevar o nível do que se entende por uma boa gestão e por eficiência, de modo a induzir os tribunais a buscarem um aperfeiçoamento contínuo.

Nesse sentido, o presente livro tem o objetivo de identificar, analisar e refletir sobre boas práticas de gestão nos sistemas de justiça brasileiro e português, a partir da visão daqueles que se dedicam a buscar diuturnamente melhorar a administração da justiça e a prestação jurisdicional. A partir disso, espera-se que haja impactos tanto para as instituições judiciais como para o campo do conhecimento relativo à gestão judicial.

A primeira parte da obra destina-se a analisar as boas práticas de gestão no Conselho Nacional de Justiça (CNJ) brasileiro e na Direção-Geral de Política de Justiça (DGPJ) portuguesa, pela visão daqueles que atuam nesses órgãos e se dedicam à elaboração de políticas judiciárias para os seus países.

O primeiro capítulo trata do Programa Justiça 4.0 e o papel do CNJ na gestão da justiça brasileira. Escrito por Valter Shuenquener de Araújo, Anderson de Paiva Gabriel e Fábio Ribeiro Porto, aborda a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), por meio da Resolução CNJ n. 335/2020,

¹ GOMES, Anderson da Silva *et al.* Boas práticas de gestão e inovação na governança de tribunais. *Revista Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 8, n. 48, p. 220-235, out. 2021, p. 228.

² *Ibid.*, p. 221.

que institui uma política pública para a governança e gestão de processo judicial eletrônico. Mostram os autores que essa plataforma possui o objetivo de “[...] integrar todos os tribunais do País e consolidar todos os sistemas eletrônicos do Judiciário brasileiro em um ambiente unificado [...], em que todos os tribunais contribuem com as melhores soluções tecnológicas para o aproveitamento comum”, servindo como “[...] um repositório (marketplace) de soluções que estarão disponíveis para uso por todos os sistemas de processo judicial eletrônico do Poder Judiciário nacional”.

A seguir, aborda-se o papel do CNJ na gestão da Justiça brasileira. As autoras do capítulo, Ana Aguiar e Gabriela Soares, tratam do Painel de Estatísticas do Poder Judiciário, do Painel de Grandes Litigantes, com todas as suas funcionalidades, e, ainda, do Prêmio CNJ de Qualidade. Essas inovações têm auxiliado muito na governança do sistema judicial brasileiro e a fomentar a eficiência na prestação jurisdicional.

No terceiro capítulo, Inês Oliveira explora as boas práticas adotadas no tratamento de dados pessoais no sistema judicial português. Avalia o modelo adotado pelo Ministério da Justiça de Portugal na aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, especialmente sobre a obrigação de designação de encarregado da proteção de dados. Também traz várias recomendações na área de proteção de dados, incluindo boas práticas em contexto de pandemia, concluindo com proposta de controle de conformidade, a partir de questionário de autoavaliação para as organizações.

O capítulo seguinte aborda as percepções dos cidadãos sobre o sistema de justiça português. Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia, Sandra Patrícia Marques Pereira e João Abreu de Faria Bilhim estudam a Teoria da Governança, à luz da Administração da Justiça, e o Programa Justiça + Próxima. Os autores apresentam dois instrumentos de boa gestão para a área da administração da justiça, ao construir mapas de recomendações e índices de prioridades. A partir da evolução da satisfação e lealdade do cidadão, os autores buscam compreender quais as dimensões prioritárias em casos hipotéticos de políticas públicas e investimentos para melhoria do serviço prestado.

A segunda parte trata de políticas judiciárias, formação de juízes(as), métodos adequados para a proteção de direitos e efetividade da justiça.

O primeiro capítulo desta parte traz um importante estudo sobre os métodos consensuais de solução de conflitos e processos estruturais, com base na análise das disputas resultantes do rompimento da barragem em Brumadinho no Brasil. Os autores Roberto Portugal Bacellar, Luiz Antonio Ferreira, Karen Paiva Hippertt e Adriane Garcel analisam os litígios estruturados e o processo, com foco na crise do modelo individual de gestão de litígios; o processo estrutural como método adequado e consensual de resolução dos conflitos complexos de natureza irradiada; as disputas resultantes do rompimento da barragem de Brumadinho, a figura do “juiz articulador” e o procedimento adotado.

No capítulo seguinte, Ricardo Pedro investiga a morosidade judicial e as boas práticas jurisprudenciais indenizatórias em Portugal. Na visão do autor, o juiz português adotou um conjunto de boas práticas alinhavadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) que tem permitido, em certas hipóteses, garantir a reparação de danos causados pela administração da Justiça morosa.

Após, no capítulo “A arte de fazer magistrados(as)”, Edgar Taborda Lopes disserta sobre o ingresso na carreira e a formação dos magistrados portugueses, com base na atuação do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) no contexto português.

O quarto capítulo aborda as políticas públicas judiciárias e o enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres no Brasil. Adriana Ramos de Mello pesquisa os vários projetos e ações desenvolvidos no Judiciário brasileiro para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Também investiga as razões do aumento dos casos de violência contra a mulher no Brasil e quais seriam as medidas para efetivamente alterar esse panorama e garantir que as mulheres possam acessar a justiça.

A terceira parte se dedica a examinar práticas e propostas para o Judiciário com base na tecnologia da informação, no design organizacional e em novas metodologias de gestão para a Justiça.

No primeiro capítulo desta parte, Samuel Meira Brasil Jr. aborda a modelagem preditiva das decisões judiciais com foco no princípio da segurança jurídica. O autor parte da seguinte pergunta: “[...] assumindo que um algoritmo preditivo consiga acurácia e precisão significativamente altas, seria conveniente ou desejável que se faça modelagem preditiva das decisões judiciais?”. Ao buscar refletir sobre o tema, trata da questão da previsibilidade das decisões frente ao princípio da segurança jurídica; da predição da *ratio decidendi* dos precedentes judiciais; dos vieses e ruídos na modelagem dos precedentes judiciais; da predição por aprendizado supervisionado e não-supervisionado de máquina. Aborda, ainda, a camada de equidade algorítmica para a obtenção da segurança jurídica em sentido material.

Após, são analisados os Centros de Inteligência e as suas contribuições para o design organizacional do Poder Judiciário brasileiro. Taís Schilling Ferraz aborda os aspectos da estrutura organizacional do Judiciário e, especificamente, os Centros de Inteligência, com próprios design e estratégia de operação, bem como o seu potencial.

O último capítulo trata de metodologias de planejamento e controle do trabalho em unidade judicial, com o objetivo de melhorar o seu desempenho, a partir da utilização, na prática, da matriz SWOT e das metodologias Canvas e Kanban. Michelle Amorim Sancho Souza Diniz, Fabrício Castagna Lunardi e Tomás de Aquino Guimarães buscam, a partir do estudo de caso realizado em uma vara judicial, analisar como ocorreu a utilização de metodologias de planejamento e controle em práticas gerenciais, bem como os seus impactos na gestão. Os autores buscam propor, a partir do estudo dessa experiência, que o planejamento seja incorporado como prática gerencial nas varas, para a concretização de uma administração judicial com visão sistêmica e atingimento de resultados que melhorem o desempenho e a prestação jurisdicional.

Assim, o livro pretende analisar boas práticas nos sistemas de justiça português e brasileiro, a fim de que elas possam ser conhecidas, refletidas e, com a devida contextualização e adaptação, adotadas pelos diversos tribunais, sempre que puderem melhorar o desempenho judicial, sobretudo em termos

de qualidade, celeridade, transparência, *accountability* e otimização, em prol da efetividade da justiça, com foco na proteção de direitos e no ser humano.

Desejamos a tod@s boa leitura, boas reflexões e que consigamos juntos aperfeiçoar o sistema de justiça!

Brasília, DF, Coimbra, Lisboa, novembro de 2022.

Fabício Castagna Lunardi
Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia
Miguel Lopes Romão
Coordenadores



PARTE I

**BOAS PRÁTICAS DE
GESTÃO NO CONSELHO
NACIONAL DE JUSTIÇA
BRASILEIRO E NA
DIREÇÃO-GERAL DA
POLÍTICA DE JUSTIÇA
PORTUGUESA:
GOVERNANÇA,
PROTEÇÃO DE
DADOS E PERCEPÇÃO
DOS CIDADÃOS**

CAPÍTULO 1



O PROGRAMA JUSTIÇA 4.0 E O PAPEL DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA NA GESTÃO DA JUSTIÇA BRASILEIRA

Valter Shuenquener de Araújo³

Anderson de Paiva Gabriel⁴

Fábio Ribeiro Porto⁵

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), enquanto órgão de controle da atividade administrativa, financeira e disciplinar da magistratura, realiza relevante papel na racionalização, na transparência e na eficiência da

³ Professor-associado da Faculdade de Direito da UERJ. Doutor e mestre em Direito Público pela UERJ. Secretário-geral do CNJ. Juiz Federal. Conselheiro do CNMP (2015-2020). Juiz Auxiliar no STF (2011-2014). Juiz Auxiliar no TSE (2015).

⁴ Doutor e mestre em Direito Processual pela UERJ. *Visiting scholar* na Stanford Law School da Stanford University e na Berkeley Law School da University of California, Berkeley. Juiz Auxiliar no Supremo Tribunal Federal. Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ na gestão do Ministro Luiz Fux, exercendo as atribuições de Coordenador Processual (2020-2022). Juiz de Direito do TJRJ, aprovado em primeiro lugar no XLVII Concurso. Anteriormente, atuou como Delegado de Polícia do Estado do Rio de Janeiro e como Delegado de Polícia do Estado de Santa Catarina. Graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRJ, tendo recebido diploma de dignidade acadêmica Cum Laude. Especialização em Direito Público e Privado pelo ISMP, especialização em Direito Constitucional pela Unesa e especialização em Gestão em Segurança Pública pela Unisul. Professor de Direito Processual Penal da Emerj e da Esaj. Membro do Cint, instituído pela Presidência do CNJ, e da Câmara de Regulação do Agente Regulador do Operador Nacional do Registro Imobiliário eletrônico, instituída no âmbito da Corregedoria Nacional de Justiça. Integrante do Comitê Gestor de Proteção de Dados Pessoais do TJRJ, tendo integrado anteriormente o Comitê Gestor de Segurança da Informação do TJRJ (2019-2020). Integrante do conselho editorial da *Revista da Escola Nacional de Magistratura* e da *Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, além de parecerista da *Revista Eletrônica do CNJ*. Integra, ainda, o Fórum Permanente de Métodos Adequados de Resolução de Conflitos e o Fórum Permanente de Direito e Economia, ambos da Emerj. Membro do IBDP. Membro honorário do Conselho da Humanities e Social Sciences Association da University of California, Berkeley.

⁵ Doutorando em Direito pela Universidade Clássica de Lisboa, mestre em Direito na UERJ. Pós-graduado em Direito Privado na UFF. Juiz de Direito e professor universitário. Professor palestrante da Emerj. Professor da Escola de Administração Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Professor 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 Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Comitê Gestor de Segurança da Informação do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Juiz Auxiliar da CGJ-RJ. Ex-Juiz Auxiliar da Presidência do TRE-RJ. Juiz Auxiliar da Presidência do TJRJ. Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ.

administração judiciária.⁶ Desde a sua instituição, por meio da Emenda Constitucional n. 45/2004, o CNJ tem o escopo de conferir efetividade às promessas constitucionais, notadamente a da eficiência, insculpida no *caput* do artigo 37 da Constituição. Com efeito, “[...] a *ratio iuris* da criação deste Conselho correspondeu à necessidade sociopolítica de um órgão nacional de controle das atividades judiciais, nascedouro de um planejamento integrado em prol de maior eficiência do sistema de justiça”⁷.

Por sua vez, a Resolução CNJ n. 325/2020 consagrou os macrodesafios do Poder Judiciário, incluindo a garantia dos direitos fundamentais, o fortalecimento da resolução institucional do Judiciário com a sociedade, a agilidade e produtividade na prestação jurisdicional, a consolidação do sistema de precedentes obrigatórios, o aperfeiçoamento da gestão da Justiça Criminal, da gestão administrativa e da governança judiciária.

Nesse contexto, o Ministro Luiz Fux, ao assumir em setembro de 2020 a presidência do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, consagrou, como um dos cinco eixos eleitos prioritários de sua gestão, o desenvolvimento da Justiça 4.0,⁸ como forma de ampliar o acesso à Justiça e aprimorar a prestação jurisdicional, com redução significativa de custo e aumento da eficiência, sempre em benefício do cidadão.

O uso da tecnologia tem revolucionado nossas vidas e causado disruptions na sociedade contemporânea. No setor privado, a permanente necessidade de inovação já atingiu profundamente muitas marcas. Todos aqueles com mais de trinta anos de idade se recordarão de empresas como Blockbuster (locação de filmes), Kodak (máquinas fotográficas) e Blackberry (telefone celular). Décadas atrás, essas marcas estavam presentes no cotidiano de grande parte da população, mas hoje desapareceram ou se

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Rcl-AgR 15564*. Requerente: União. Interpelado: Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Relatora: Min. Rosa Weber, 10 de setembro de 2019.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Rcl 37840 MC*. Requerente: União. Interpelado: Juiz federal da 1ª Vara Federal de Curitiba da Seção Judiciária do Estado do Paraná. Relator: Min. Luiz Fux, 6 de novembro de 2019.

⁸ JUSTIÇA 4.0. CNJ, [2022].

encontram com fatias diminutas do mercado⁹, por não terem seguido as tendências de inovação em seus campos.

Uber, Airbnb e Netflix, para ficarmos em alguns poucos exemplos, transformam a economia e as dinâmicas sociais, em um claro reflexo de um mundo cada dia mais digital. Matéria da *IstoÉ*, datada ainda de 2015, já destacava que o:

Uber é considerado a maior empresa de táxi do mundo, mas não possui um único veículo em seu nome. Mídia mais popular do planeta, o *Facebook* não produz conteúdo. O *Alibaba*, varejista mais valioso do mercado, não conta com depósitos de mercadorias. E o *Airbnb*, maior provedor global de hospedagem, não é dono de um único quarto de hotel.¹⁰

Outra reportagem, na coluna Tilt da *UOL*, enumera uma série de inovações recentes, destacando a veloz transição da carta para o e-mail, 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 Wikipédia, 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.¹¹

Esse fenômeno começa a se alastrar, também, para o setor público. Com efeito, o cidadão tem expectativas por serviços públicos digitais que facilitem sua vida – assim como já ocorre no âmbito privado graças a uma gama de aplicativos, disponíveis na palma da mão e acessíveis com alguns toques. Essa é uma inarredável tendência contemporânea.

Corroborando essa tendência, temos a recente Lei n. 14.129/2021, que dispõe sobre o Governo Digital e o aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização,¹² da inovação e da transformação digital,

⁹ NEGÓCIOS de sucesso que faliram – ou quase – porque não inovaram. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 4 ago. 2017.

¹⁰ QUEM tem medo de Uber, WhatsApp & Cia.? *IstoÉ*, 4 set. 2015.

¹¹ RIBEIRO, Gabriel Francisco. A Fila andou. *UOL*, 15 maio 2019.

¹² Sobre o tema, ver BRASIL. Presidência da República. Modernização e desburocratização. [gov.br](https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/outubro/modernizacao-e-desburocratizacao), Brasília, DF, 3 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/outubro/modernizacao-e-desburocratizacao>. Acesso em: 13 jun. 2023.

inclusive instituindo, como alguns de seus princípios, a modernização, o fortalecimento e a simplificação da relação do Poder Público com a sociedade. Tais medidas se darão mediante serviços digitais, acessíveis, inclusive, por dispositivos móveis, que permitirão às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos demandar e acessar serviços públicos por meio digital, sem a necessidade de solicitação presencial.

Nesta altura, cumpre registrar que, antes mesmo da pandemia,¹³ a necessidade de modernização do Poder Judiciário já era uma certeza para os magistrados que foram ouvidos na pesquisa *Quem somos: a magistratura que queremos*, em que foram endossadas as ideias de processo judicial eletrônico, de julgamentos virtuais e do uso de redes sociais para comunicação processual, bem como de aplicação da inteligência artificial (IA) para elaboração de relatórios e identificação de processos repetitivos.¹⁴

Por sua vez, o *Estudo da imagem do Poder Judiciário*, que abarcou pesquisa qualitativa com a população e os formadores de opinião, também já havia evidenciado a expectativa de que a modernização e a inovação tecnológica poderiam contribuir para o funcionamento do Judiciário, melhorando o acesso, promovendo a agilidade e a simplificação dos serviços (76% acreditam que o uso da tecnologia facilita muito ou facilita o acesso à Justiça).¹⁵

2 O PROGRAMA JUSTIÇA 4.0

Nesse diapasão, ao longo do último biênio, diversas foram as resoluções aprovadas pelo CNJ empreendendo a necessária e indispensável

¹³ A Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu, em 11 de março de 2020, que a disseminação da covid-19 configura pandemia, conforme amplamente noticiado pela imprensa ao redor do mundo. No Brasil, o Ministério da Saúde declarou Emergência de Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) em 3 de fevereiro de 2020, conforme Portaria MS n. 188/2020 c/c Decreto n. 7.616/2011 c/c Lei n. 13.979/2020.

¹⁴ VIANNA, Luiz Werneck Vianna; CARVALHO; Maria Alice Rezende de; BURGOS, Marcelo Baumann. *Quem somos – A magistratura que queremos*. Brasília, DF: AMB, 2018.

¹⁵ LAVAREDA, Antonio; MONTENEGRO, Marcela; XAVIER, Roseane. *Estudo da Imagem do Poder Judiciário*. Brasília, DF: AMB; FGV; IPESPE, 2019.

transformação digital do Poder Judiciário brasileiro rumo à Justiça 4.0, consolidando no ordenamento jurídico um verdadeiro microssistema de justiça digital.¹⁶

Ab initio, imperioso mencionar a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br), por meio da Resolução CNJ n. 335/2020¹⁷, que institui uma política pública para a governança e gestão de processo judicial eletrônico.

Com efeito, a plataforma tem como objetivo integrar todos os tribunais do País e consolidar todos os sistemas eletrônicos do Judiciário brasileiro em um ambiente unificado, implantando o conceito de desenvolvimento comunitário, em que todos os tribunais contribuem com as melhores soluções tecnológicas para o aproveitamento comum, além de permitir a publicação e disponibilização de aplicações, microserviços e modelos de inteligência artificial, por meio de computação em nuvem.

Importante destacar que, a partir da instituição da PDPJ-Br, fica proibida a contratação de qualquer novo sistema, módulo ou funcionalidade privados, mesmo que de forma não onerosa, que cause dependência tecnológica do respectivo fornecedor ou que não permita o compartilhamento não oneroso da solução na PDPJ-Br.

A emblemática iniciativa do Conselho Nacional de Justiça busca garantir a eficiência operacional do Poder Judiciário e a responsabilidade fiscal, orçamentária, financeira e ambiental, ensejando a excelência na gestão de custos operacionais, com a economicidade dos recursos graças à racionalização na aquisição e utilização de todos os materiais, bens e serviços, além da melhor alocação dos recursos humanos necessários à prestação jurisdicional, principalmente na área de tecnologias da informação e comunicação (TICs).

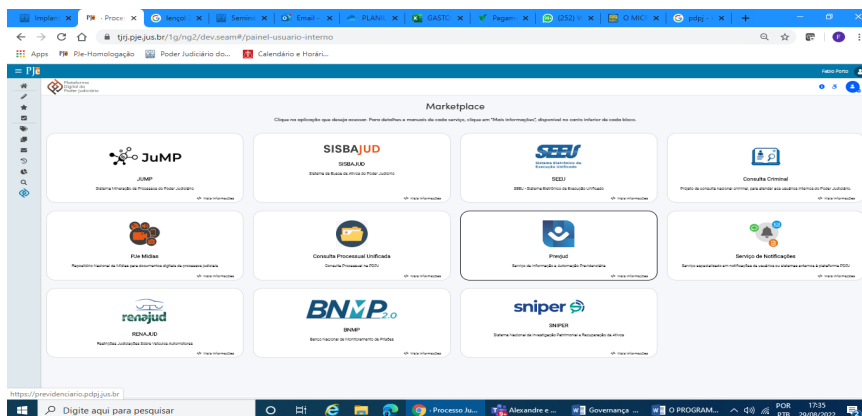
¹⁶ PORTO, Fábio Ribeiro. O microssistema de justiça digital instituído pelas Resoluções CNJ n. 335/2020, 345/2020, 354/2020, 372/2021, 385/2021 e 398/2021. *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 130-152, dez. 2021.

¹⁷ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496>. Acesso em: 12 out. 2021.

Nesse sentido, a PDPJ-Br funcionará como modelo de convergência, sendo provida por um repositório (marketplace) de soluções que estarão disponíveis para uso por todos os sistemas de processo judicial eletrônico do Poder Judiciário nacional, ainda que o Processo Judicial Eletrônico (PJe) remanesça como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça, haja vista que, dado seu avançado estágio de desenvolvimento, apresenta grande aderência à PDPJ-Br.

A CNJstore já está disponível e em funcionamento e tem a seguinte visualização:

Figura 1 – Visão geral do marketplace do Judiciário



Fonte: Elaboração dos autores a partir de print de tela do acesso a PDPJ.

De fato, o PJe foi desenvolvido para uniformizar e automatizar os trâmites processuais, permitindo ganhos significativos em termos de eficiência, efetividade e redução de custos,¹⁸ a ponto de vários tribunais já terem alcançado 100% de processos eletrônicos nos dois graus de jurisdição, como: TJAC, TJAL, TJAM, TJMS, TJSE, TJTO, STM, TRT11, TRT13, TRT7, TRT9.¹⁹

¹⁸ Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/22051/Pol%c3%adticas%20p%c3%ablicas%20do%20Poder%20Judici%c3%a1rio.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 12 out. 2021.

¹⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 12 out. 2021.

Aliás, por oportuno, cumpre registrar, inclusive, que a recente Resolução CNJ n. 420/2021²⁰ vedou o recebimento e a distribuição de casos novos em meio físico em todos os tribunais, à exceção do Supremo Tribunal Federal, a partir de 1º de março de 2022, bem como estabeleceu um plano de digitalização do acervo processual físico, de forma que em 31 de dezembro de 2025 todos os tribunais brasileiros contarão com a integralidade dos feitos em tramitação digitalizados.

Pois bem. Novo passo histórico foi dado em 28 de janeiro de 2021 com o acordo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Justiça de Roraima (TJRR) para pioneira inclusão do módulo Mandamus.²¹

O Sistema Mandamus consiste em solução desenvolvida pelo TJRR, com apoio técnico e científico da Universidade de Brasília (UnB), que faz uso de inteligência artificial para automatizar o procedimento de cumprimento dos mandados judiciais, maximizando a eficiência do Poder Judiciário e não só reduzindo custos financeiros, mas também ampliando a qualidade de vida no trabalho de servidores e de oficiais de justiça.

No mesmo diapasão, mencione-se outras iniciativas no âmbito dos tribunais, como o robô Victor no STF, igualmente exitoso na classificação de processos em temas de Repercussão Geral, e os projetos Sinapses (CNJ/TJRO), Elis (TJPE), Corpus 927 (Enfam), Hórus, Amon e Toth (TJDFT).²²

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”.²³ Por sua vez, vale destacar que o *machine learning* ou aprendizado de máquina corresponde à área da IA que permite

²⁰ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4133>. Acesso em: 12 out. 2021.

²¹ Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=CSHQOa94kno&feature=youtu.be>. Acesso em: 12 out. 2021.

²² Disponível em: https://www.paced-paloptl.com/uploads/publicacoes_ficheiros/25-cnj-inteligencia-artificial.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

²³ 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.

que um sistema aprenda por meio de algoritmos a desenvolver uma tarefa, detectando padrões de forma automática e aprimorando sua *performance* com base na experiência derivada da análise de dados pretéritos.

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 da mineração de dados realizada com base no uso de medições estatísticas, a *Bag of Words* (BoW), o modelo Reconhecimento de Entidade Mencionada [*Named Entity Recognition (NER)*], entre outros.

Agora, por meio da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br, instituída pelo CNJ, o sistema Mandamus estará disponível para todos os demais tribunais,²⁴ concretizando a implementação de um conceito comunitário, em que todos os tribunais, independentemente da esfera, podem contribuir com as melhores soluções tecnológicas para aproveitamento comum e melhor gestão da jurisdição digital.

Corroborando esse sentimento, cumpre trazer à baila as palavras do Desembargador Mozarildo Monteiro Cavalcanti, presidente do TJRR, durante a cerimônia que formalizou o acordo de cooperação técnica: “O Mandamus tem todo o potencial para se tornar uma ferramenta útil para todos os tribunais. E, da mesma forma que o TJRR dá sua contribuição hoje, também será beneficiado com contribuições dos outros tribunais, sob o comando do CNJ”.²⁵

Essa convergência de esforços não só contribui para a construção de uma identidade única do Judiciário nacional como potencializa o aprimoramento da prestação jurisdicional, tornando-a mais efetiva e célere. Em última análise, promove e facilita o acesso ao Poder Judiciário, concretizando o ideal de Justiça

²⁴ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solucao-de-ia-da-justica-de-roraima-estara-disponivel-para-dema-is-tribunais/>. Acesso em: 12 out. 2021.

²⁵ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/solucao-de-inteligencia-artificial-de-roraima-integra-plataforma-digital-da-justica/>. Acesso em: 12 out. 2021.

4.0, e introduz a cultura do Judiciário como Plataforma, bem como o trabalho colaborativo em rede, viabilizando a consolidação do ecossistema de Justiça.

Já em outubro de 2020, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Resolução CNJ n. 345, que criou o paradigmático Juízo 100% Digital, em cujo âmbito todos os atos processuais, inclusive as audiências, são exclusivamente praticados por meio eletrônico e remoto, por intermédio da rede mundial de computadores.

Como consequência, ocorreu uma necessária alteração de referencial, passando a se conceber a Justiça efetivamente como um serviço (*"justice as a service"*) e deixando de relacioná-la a um prédio físico, corriqueiramente denominado fórum.

Enquanto as tecnologias evoluem exponencialmente, as organizações estão se modificando de forma logarítmica, o que leva a um *gap*, um descompasso cada vez maior. É chegada a hora de abraçarmos a tecnologia também na Justiça, permitindo que a prestação jurisdicional se dê de forma efetiva e em tempo razoável.²⁶

O advento do processo eletrônico já havia trazido mudanças significativas na gestão dos tribunais. De fato, houve uma verdadeira revolução na forma de trabalhar o processo judicial, com uma revisão das rotinas e práticas tradicionais que impactou sobremaneira a forma como juízes, promotores, advogados, defensores e servidores viam e lidavam com o processo.

O desafio pandêmico vivenciado pelo Poder Judiciário ao redor do mundo robusteceu a ideia de uma Justiça que não está atrelada a uma sede física. Tornou-se possível imaginar um cartório 100% digital como meio de agilizar o processamento dos feitos e de racionalizar a mão de obra. Assim, inicia-se a superação 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 por maximizar o efetivo acesso à justiça.

²⁶ PAIVA GABRIEL; PINTO, 2020.

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

Inclusive, é possível identificar que, em alguns Tribunais, a introdução do Juízo 100% Digital permitiu uma redução significativa no tempo médio de julgamento dos processos.

Aliás, no ponto, registre-se que o CNJ também instituiu o Balcão Virtual, 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, através de ferramenta de videoconferência, em moldes similares ao do atendimento presencial (que ocorria no denominado “balcão” das serventias judiciais).

Até o início de 2020, o que considerávamos como normal era que autor e réu, bem como advogados, promotores e defensores, além de testemunhas, tivessem que se deslocar a um Fórum para atendimento ou para a realização de um ato processual. Por vezes, o prédio da Justiça encontra-se situado em cidade diversa daquela em que essas pessoas residem e o deslocamento gera gastos e desperdício de tempo. Findo o ato, todos retornam para as suas residências, provavelmente não sem perder mais algumas horas no trânsito.

Essa narrativa, por si só, evidenciaria os elevados custos impostos a todos os participantes. Não só custos financeiros, decorrentes do deslocamento, alimentação e perda de um dia de trabalho, mas também custos sociais, como o estresse envolvido. Na audiência virtual, todos os interessados recebem um link, seja por e-mail ou mesmo WhatsApp, bastando acessar, por meio de um celular ou computador, a reunião virtual cinco minutos antes do horário marcado. Não é necessário qualquer gasto com transporte e há, apenas, o sacrifício do tempo necessário para a efetiva realização da audiência. Só essa vantagem já demonstraria o enorme benefício trazido pelas audiências virtuais.

Do ponto de vista dos advogados, a complexa dinâmica até então vigente implicava que tivessem que se circunscrever, como regra, a uma

certa área territorial. Clientes mais abastados talvez pudessem pagar pelo deslocamento de um advogado a outra cidade ou estado, para despachar um processo ou participar de uma audiência, mas certamente a maior parte dos cidadãos não pode arcar com essas despesas. Ademais, mesmo nas causas que estejam tramitando na comarca de residência das partes ou em comarcas próximas, a exigência da presença física dificulta sobremaneira que um advogado possa, por exemplo, participar de duas audiências em um mesmo dia, obrigando-o a optar por uma causa em detrimento de outra, substabelecer a outro advogado ou pleitear um adiamento.

O Juízo 100% Digital, bem como as próprias audiências virtuais, liberta os advogados dessas amarras geográficas, possibilitando-lhes que sejam contratados por clientes de cidades distantes e, até mesmo, de outros estados, sem que isso importe um aumento significativo dos custos inerentes ao processo.

O cenário delineado como próprio das varas físicas instaladas em fóruns e das audiências presenciais pode ser impressionante e soar como antiquado ou retrógrado, mas isso se deve ao formato milenar do processo e essa era a normalidade que conhecíamos e à qual estávamos acostumados, por mais complexa e custosa que fosse.

No mesmo diapasão, a ascensão das audiências virtuais por meio de plataformas tecnológicas (como Webex Cisco, Zoom, Teams, entre outras), na forma regulamentada pelo CNJ na Resolução CNJ n. 354/2020 (cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial), tende a praticamente sepultar as cartas precatórias como as conhecemos, maximizando a efetividade jurisdicional e contribuindo, nessa perspectiva, para a duração razoável dos processos.

Por fim, como ápice dessa transformação digital, aponte-se a publicação da Resolução CNJ n. 385/2021,²⁷ autorizando a revolucionária instituição dos Núcleos de Justiça 4.0.

O desafio pandêmico enfrentado pelo Poder Judiciário ao redor do mundo evidenciou a necessidade de superação da ideia de acesso à

²⁷ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>. Acesso em: 12 out. 2021.

Justiça como sendo o direito de passar um dia no Fórum. Como destacou Steven Pinker, “a revolução digital, ao substituir átomos por bits, está desmaterializando o mundo bem diante de nossos olhos”.²⁸ Parafraseando o pensador canadense, estamos desmaterializando o prédio da Justiça e criando o “fórum virtual”. O Juízo 100% Digital, em conjunto com o Núcleo de Justiça 4.0, expressa um novo modelo de trabalho e utiliza todo o potencial que a tecnologia fornece, materializando no âmbito do Poder Judiciário a verdadeira *transformação digital*.

Por meio da Resolução CNJ n. 385/2021,²⁹ o Conselho autorizou os tribunais a instituírem Núcleos de Justiça 4.0 especializados, em razão de uma mesma matéria e com competência sobre toda a área territorial situada dentro dos limites da jurisdição do tribunal. As referidas unidades deverão contar com um juiz coordenador e pelo menos dois outros juízes, nelas tramitando apenas processos em conformidade com o Juízo 100% Digital, disciplinado na Resolução CNJ n. 345/2020.

Os Núcleos têm o condão de redesenhar, reorganizar e reestruturar o Poder Judiciário brasileiro, proporcionando, em um futuro não muito distante, o fatal redimensionamento dos conceitos territoriais de “Comarca” e “Seção Judiciária”, de modo que a competência territorial do magistrado não precise estar restrita a um único município ou microrregião. A normativa tornou possível um cartório 100% digital, acelerando o julgamento dos feitos e ao mesmo tempo minimizando o impacto da carência de servidores.

Lastreada nessa visão de contemporaneidade é que a paradigmática e disruptiva criação dos Núcleos de Justiça 4.0 ascende como forma de conferir maior eficiência ao Poder Judiciário, culminando por maximizar o efetivo acesso à justiça e por possibilitar uma prestação jurisdicional mais efetiva e em tempo razoável.³⁰

²⁸ PINKER, Steven. *O novo iluminismo: em defesa da razão, da ciência e do Humanismo*. Tradução Laura Teixeira Motta e Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 179.

²⁹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843>, último acesso em 12 out. 2021.

³⁰ PAIVA GABRIEL; PINTO, 2020.

O rápido sucesso e a calorosa acolhida dos Núcleos de Justiça 4.0 ensejaram a publicação da Resolução CNJ n. 398/2021,³¹ ampliando o escopo original do instituto e possibilitando também que sejam instituídos pelos tribunais para atuarem em apoio³² às unidades judiciais, em todos os segmentos do Poder Judiciário.

Cumpra destacar ainda que o CNJ tem se mantido vigilante quanto à situação dos vulneráveis e dos excluídos digitais, isto é, de partes que não detêm acesso à internet e a outros meios de comunicação digitais e/ou que não têm possibilidade ou conhecimento para utilizá-los.

No ponto, ressalte-se a Resolução CNJ n. 341/2020, que determinou aos tribunais brasileiros a disponibilização de salas para depoimentos em audiências por sistema de videoconferência. Trata-se de possibilidade posta à disposição daqueles que eventualmente tenham dificuldades de acessar a internet por um celular ou computador, sem que se exija o deslocamento até o fórum em que ocorrerá a audiência.

Em seguida, o CNJ publicou a Recomendação CNJ n. 101/2021,³³ orientando os tribunais brasileiros a também disponibilizarem, em suas unidades físicas, pelo menos um servidor em regime de trabalho presencial durante o horário de expediente regimental, ainda que cumulando funções, para atendimento aos excluídos digitais, a fim de garantir o amplo acesso à justiça, efetuar o encaminhamento digital dos eventuais requerimentos formulados e auxiliar o jurisdicionado naquilo que se revelar necessário.

Finalmente, em junho de 2022, foi publicada a Recomendação CNJ n. 130/2022, instando os tribunais a instalarem Pontos de Inclusão Digital (PIDs), ainda que por meio de acordos de cooperação com outras instituições,

³¹ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3978>. Acesso em: 12 out. 2021.

³² Em processos que: I – abarquem questões especializadas em razão de sua complexidade, de pessoa ou de fase processual; II – abranjam repetitivos ou direitos individuais homogêneos; III – envolvam questões afetadas por precedentes obrigatórios, em especial definidos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos; IV – estejam em situação de descumprimento de metas nacionais do Poder Judiciário; e V – encontrem-se com elevado prazo para a realização de audiência ou sessão de julgamento ou com elevado prazo de conclusão para sentença ou voto.

³³ Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4036>. Acesso em: 12 out. 2021.

na área territorial situada dentro dos limites de sua jurisdição, especialmente nos municípios que não sejam sede de unidade judiciária.

Consoante o *Justiça em números 2021*, apenas 48% dos municípios brasileiros são sede da Justiça estadual, enquanto a Justiça do Trabalho este presente em 11,2% dos municípios e a Justiça Federal em apenas em 5% dos municípios.³⁴

Considera-se como Ponto de Inclusão Digital qualquer sala que permita, de forma adequada, a realização de atos processuais, principalmente depoimentos de partes, testemunhas e outros colaboradores da justiça, por sistema de videoconferência, bem como a realização de atendimento por meio do Balcão Virtual, instituído pela Resolução CNJ n. 372/2021. Tais pontos deverão contar, ainda, com mais de uma câmera no ambiente ou de câmeras 360 graus, de modo a possibilitar a visualização integral do espaço, assim permitindo que magistrados, integrantes do Ministério Público e partes se certifiquem das condições em que o ato está sendo realizado.

Assim, por meio da promoção à Justiça Digital, logra-se alcançar um sem-número de pessoas que não conseguiam, lamentavelmente, fazer valer seus direitos por uma miríade de razões.

Como salienta Richard Susskind na vanguardista obra *Online Courts and the Future of Justice*:

Existem mais pessoas no mundo hoje com acesso à internet do que com efetivo acesso à justiça. De acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), apenas 46 por cento dos seres humanos vivem sob a proteção da lei, enquanto mais de 50 por cento das pessoas são usuários ativos da Internet de alguma forma. Anualmente, diz-se que um bilhão de pessoas necessitam de “cuidados básicos de justiça”, mas em muitos países, pelo menos 30 por cento das pessoas com problemas legais sequer chegam a agir.³⁵

³⁴ CNJ. *Justiça em números 2021*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

³⁵ SUSSKIND, Richard. *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2019. p. 163, tradução nossa.

Devemos ainda destacar entre as inúmeras ferramentas tecnológicas entregues no bojo do Programa Justiça 4.0 as seguintes:

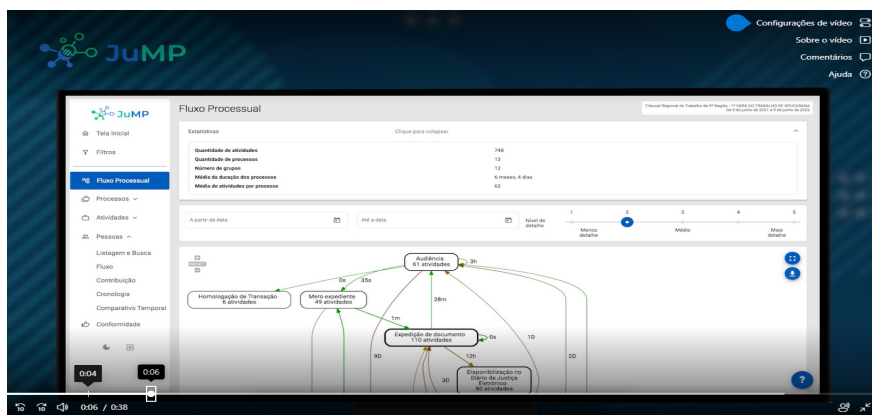
2.1 JUDICIÁRIO E MINERAÇÃO DE PROCESSOS

A ferramenta Judiciário & Mineração de Processos (JuMP) tem por finalidade ajudar os tribunais a identificar os pontos de gargalo no andamento dos processos e melhorar o trabalho realizado nas unidades judiciárias.

Com a solução, os tribunais podem identificar aqueles setores e etapas da tramitação nos quais existe algum ponto de engessamento que faz com que os processos se acumulem, gerando lentidão. Também é possível descobrir quais são as providências necessárias à movimentação do processo que levam mais tempo a serem tomadas. Dessa forma, as gestões das varas podem dinamizar o trabalho da equipe e, por consequência, reduzir a duração de tramitação dos processos.

A ferramenta, já disponível no marketplace do Poder Judiciário, tem diversos *dashboards* e a seguinte apresentação gráfica:

Figura 2 – Visão geral do sistema JuMP

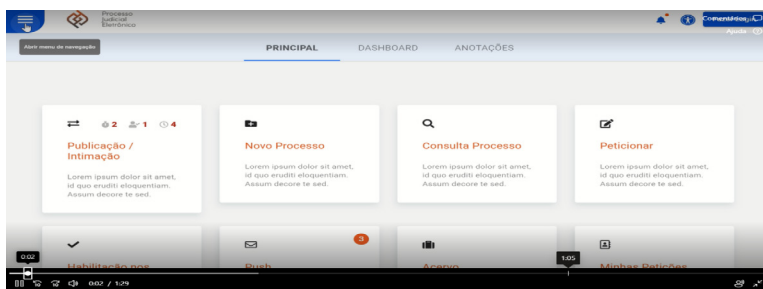


Fonte: Elaboração dos autores a partir de print de tela do acesso ao sistema JuMP.

2.2 PORTAL DE SERVIÇOS DO PODER JUDICIÁRIO

Outra ferramenta que merece destaque é o Portal de Serviços do Poder Judiciário, ambiente eletrônico que vai concentrar todo o acesso ao Poder Judiciário, seja pelos atores processuais, seja pela população em geral, permitindo a consagração de uma verdadeira “cara única”:

Figura 3 – Print da tela do sistema Portal de Serviços (em desenvolvimento)

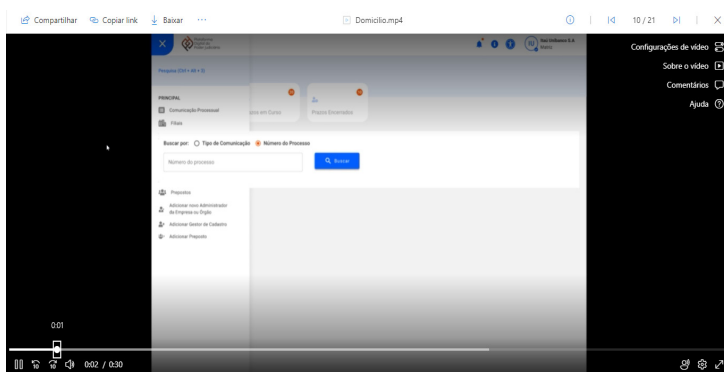


Fonte: Elaboração dos autores a parti de print de tela do sistema portal de Serviços em desenvolvimento.

2.3 DOMICÍLIO JUDICIAL ELETRÔNICO

Por fim, relevante mencionar o Domicílio Judicial Eletrônico, que vai permitir que todas as partes sejam citadas e intimadas de forma eletrônica nos termos da Resolução CNJ n. 455/2022:

Figura 4 – Print de tela do sistema Domicílio Eletrônico.



Fonte: Elaboração dos autores a partir de print de tela Domicílio Eletrônico.

3 CONCLUSÃO

O Conselho Nacional de Justiça, sob a presidência do Ministro Luiz Fux, está promovendo, a passos largos, uma transmutação tecnológica, com a criação de um verdadeiro microssistema³⁶ de justiça digital por meio de uma série de normativas que consagraram a entrada do Judiciário em uma nova era: a da Justiça 4.0.

“Não é o mais forte que sobrevive, nem o mais inteligente ou o mais belo, mas sim aquele que melhor se adapta às mudanças”: a célebre frase, proferida por Leon C. Megginson³⁷ quando apresentava a sua interpretação da ideia central da obra clássica *A origem das espécies*, de Charles Darwin,³⁸ nunca fez tanto sentido quanto nesse cenário contemporâneo, que exigiu rápida adaptação de todos, em especial do Poder Judiciário.

O exponencial crescimento da máquina administrativa exigida para fazer frente à atividade que deveria ser meio de pacificação social, nunca um fim em si mesma, não encontra mais guarida na atual conjuntura. A gestão e a racionalização são os desafios atuais, demandando-se a reengenharia na estrutura de pessoal, a simplificação nas rotinas procedimentais e a indispensável virtualização dos trâmites processuais (processo eletrônico). O Juízo 100% Digital e os Núcleos de Justiça 4.0 poderão passar para a história por concretizarem o início de uma alteração de paradigma na prestação jurisdicional.

Não à toa, em agosto de 2022, já existiam 73 Núcleos de Justiça 4.0 e 14.835 unidades judiciárias já atuavam nos termos do Juízo 100% Digital, o que significa 62,6% do total.³⁹

³⁶ Como é um pequeno sistema, especial, subjetivamente, e geral, materialmente, utilizaremos a expressão “microssistema” para descrevê-lo, cf. IRTI, Natalino. *L’età della decoficazione*. 4. ed. Milão: Giuffrè, 1999.

³⁷ Apud TWAIN, Mark. *The Wit and Wisdom of Mark Twain: A Book of Quotations by Mark Twain*. Mineola: Dover Publications, 1999.

³⁸ DARWIN, Charles. *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*. London: John Murray, 1859.

³⁹ Disponível em: https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e18463ef-ebdb-40d0-aaf7-14360dab55fo&sheet=5dcb593d-ce80-4497-9832-656d0c3b18ed&lang=pt-BR&theme=cnj_theme&opt=ctxmenu,currsel. Acesso em: 26 ago. 2022.

Pelo segundo ano consecutivo, o Poder Judiciário registrou redução de seus gastos. A economia financeira veio acompanhada de aumento da produtividade, o que confirma a hipótese de que a transformação digital do Judiciário, impulsionada e incentivada pelo Programa Justiça 4.0, tem gerado resultados positivos e significativa economia ao Poder Público. Apesar da retomada dos serviços presenciais, a entrada em vigor das políticas públicas consagradas no microssistema de Justiça Digital introduzidas pelo CNJ, como Balcão Virtual, Juízo 100% Digital e Núcleos de Justiça 4.0, permitiram que seguíssemos reduzindo custos e maximizando a eficiência.

Dados preliminares da política de transformação digital do Programa Justiça 4.0 revelam enormes avanços. Os números mostram que, em seu conjunto, as iniciativas voltadas ao atendimento em formato virtual e à melhoria dos sistemas processuais, tais como o Juízo 100% Digital, os Núcleos de Justiça 4.0, o Balcão Virtual e a Plataforma Digital do Poder Judiciário, aliadas ao Sinapses, contribuem para o aumento de celeridade processual, redução das despesas e exponencial elevação da eficiência do Poder Público.

O tempo de resolução de um processo físico foi, em média, de seis anos e seis meses, enquanto o processo eletrônico foi solucionado em um ano e dez meses, ou seja: de modo muito mais rápido, muito menos oneroso e mais eficiente. Os dados colhidos até o presente momento demonstram a efetividade da política de transformação digital do Programa Justiça 4.0 do Poder Judiciário e que a virtualização pode contribuir de forma significativa com a celeridade e a eficiência judicial.

Nesse contexto, o Judiciário brasileiro está realizando a travessia para uma Justiça adequada à nova realidade e conformação social, permeada pela tecnologia e em acelerada digitalização, e que brevemente estará incorporada ao nosso cotidiano como uma alternativa posta à disposição do Sistema de Justiça, em razão dos amplos benefícios e do aumento expressivo de eficiência que traz para a prestação jurisdicional e, especialmente, para seu destinatário final: o cidadão.

Findamos nossa breve reflexão invocando irretocáveis frases de Victor Hugo e Mahatma Gandhi: “Nada é mais poderoso do que uma ideia

que chegou no tempo certo” e “O futuro dependerá daquilo que fazemos no presente”, para assentar a nossa convicção de que o Programa Justiça 4.0 consagra a era digital no Poder Judiciário e moldará o futuro da Justiça Brasileira, possibilitando uma prestação jurisdicional mais efetiva, em tempo razoável e menos custosa em todos os aspectos ao cidadão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Modernização e desburocratização. gov.br, Brasília, DF, 3 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2020/outubro/modernizacao-e-desburocratizacao>. Acesso em: 13 jun. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Agravo Regimental na Reclamação 15.564/PR*. Agravo regimental. Reclamação. Alegação de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal para processar e julgar ações ordinárias contra atos do Conselho Nacional de Justiça. Artigo 102, I, “r”, da Constituição Federal. Atribuições constitucionais outorgadas ao Cnj. Observância da relação hierárquica constitucionalmente estabelecida. Voto pelo provimento do agravo interno. [...] Requerente: União. Interpelado: Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Relatora: Min. Rosa Weber, 10 de setembro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Reclamação 37.840/PR*. Reclamação. Constitucional. Administrativo. Processo administrativo disciplinar. Conselho Nacional do Ministério Público - Cnmp. Alegação de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Homologação de desistência nos autos principais. Artigo 485, inciso VIII, do Código de Processo Civil. Perda superveniente de objeto. Reclamação que se julga prejudicada. [...] Requerente: União. Interpelado: Juiz Federal da 1ª Vara Federal de Curitiba da Seção Judiciária do Estado do Paraná. Relator: Min. Luiz Fux, 6 de novembro de 2019.

BRECHT, Bertolt. *Escritos sobre el Teatro*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión, 1970. 3 v.

COASE, Ronald. The Problem of Social Costs. *Journal of Law and Economics*, Chicago, v. 3, p. 1-44, out. 1960.

COM mais de 366 mil videoconferências, Justiça eleva produtividade na pandemia. CNJ, 8 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/com-mais-de-366-mil-videoconferencias-justica-eleva-produtividade-na-pandemia/>. Acesso em: 18 out. 2020.

CONFIRA a produtividade do Poder Judiciário durante a pandemia. AMB, 3 jul. 2020. Disponível em: <https://www.amb.com.br/campanhas/confira-produtividade-do-poder-judiciario-durante-pandemia/>. Acesso em: 18 out. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2021*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

DARWIN, Charles. *On the Origin of Species by Means of Natural Selection, or the Preservation of Favoured Races in the Struggle for Life*. London: John Murray, 1859.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil*. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2015. v. 1, p. 376-377.

ECO, Umberto. *Pape Satàn Aleppo – Crônicas de uma sociedade líquida*. São Paulo: Record, 2017.

FORBES, Jorge; REALE JÚNIOR, Miguel; FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio (org.). *A invenção do futuro: um debate sobre a pós-modernidade e a hipermodernidade*. Barueri: Manole, 2005.

IRTI, Natalino. *L'età della decoificazione*. 4. ed. Milano: Giuffrè, 1999.

JUDICIÁRIO eficiente, inovador e transparente: Fux apresenta eixos da gestão no CNJ. CNJ, 22 set. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/judiciario-eficiente-inovador-e-transparente-fux-apresenta-eixos-da-gestao-no-cnj/>. Acesso em: 18 jan. 2021.

JUSTIÇA 4.o. CNJ, [2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-o/>. Acesso em: 25 set. 2022.

KOETZ, Eduardo. Transformação Digital e a Justiça. *Transformação Digital*, 22 jun. 2017. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/justica-digital/>. Acesso em: 23 mar. 2021.

LAVAREDA, Antonio; MONTENEGRO, Marcela; XAVIER, Roseane. *Estudo da Imagem do Poder Judiciário*. Brasília, DF: AMB; FGV; IPESPE, 2019. p. 35-36. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

LISZT, Franz Von. *Tratado de Direito Penal alemão*. Tradução José Hygino Duarte Pereira. Rio de Janeiro: F. Briguiet, 1889.

MALDONADO, Viviane Nóbrega. O uso da tecnologia em prol da justiça: aonde podemos chegar? In: MANDONADO, Viviane Nóbrega; FEIGELSON, Bruno (coord.). *Advocacia 4.o*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. p. 142-188.

NEGÓCIOS de sucesso que faliram – ou quase – porque não inovaram. *O Estado de S. Paulo*, 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.

NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (coord.). *Inteligência Artificial e Direito Processual: os impactos da virada tecnológica no Direito Processual*. Salvador: Juspodivm, 2020.

PAIVA GABRIEL, Anderson de. A identidade física do juiz no processo penal e o CPC/15. *Jota*, 5 mar. 2018. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/juiz-hermes/identidade-fisica-do-juiz-no-processo-penal-e-o-cpc-15-05032018>. Acesso em: 16 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. Disponível em: https://www.editorajc.com.br/wp-content/uploads/LIVRO_MAGISTRATURA_DO_FUTURO.pdf. Acesso em: 12 out. 2021.

PANDEMIA impulsionou a transformação digital no Judiciário, diz Dias Toffoli. *Conjur*, 12 ago. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-12/pandemia-impulsionou-transformacao-digital-judiciario-toffoli>. Acesso em: 24 out. 2020.

PEIXOTO, Fabiano Hartman; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. *Inteligência Artificial e Direito*. Curitiba: Alteridade, 2019.

PESSOA, Fernando. *Obra poética*. 3. ed. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 2004. p. 841.

PICCOLI, Ademir Milton. *Judiciário exponencial: sete premissas para acelerar a inovação e o processo de transformação no ecossistema da justiça*. São Paulo: Vidaria Livros, 2018.

PINKER, Steven. *O novo iluminismo: em defesa da razão, da ciência e do Humanismo*. Tradução Laura Teixeira Motta e Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2018. p. 179.

POE, Edgar Allan. *A carta roubada*. Tradução William Lagos. Porto Alegre: L&PM, 1981. *E-book*.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários ao código de processo civil*. 3. ed. Atualização legislativa de Sergio Bermudes. Rio de Janeiro: Forense, 1995. v. 3. p.492.

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, 1. sem. 2019.

PORTO, Fábio Ribeiro. O microsistema de justiça digital instituído pelas Resoluções CNJ n. 335/2020, 345/2020, 354/2020, 372/2021, 385/2021 e 398/2021. *Direito em Movimento*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 130-152, dez. 2021. ISSN 2238-7110. Disponível em: <https://emerj.com.br/ojs/seer/index.php/direitoemmovimento/article/view/371>. Acesso em: 29 ago. 2022.

QUEM tem medo de Uber, WhatsApp & Cia.? *IstoÉ*, 4 set. 2015. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/noticias/mercado-digital/20150904/quem-tem-medo-uber-whatsapp-cia/295998>. Acesso em: 18 out. 2020.

RIBEIRO, Gabriel Francisco. A Fila andou. *UOL*, 15 maio 2019. Disponível em: <https://www.uol.com.br/tilt/reportagens-especiais/uber-netflix-spotify-e-mais-a-tecnologia-revolucionou-os-servicos/#page17>. Acesso em: 18 out. 2020.

SANTOS, J. M. de Carvalho. *Código Civil Brasileiro Interpretado*. 3. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1945. vol. 14. p. 145.

SUNSTEIN, Cass R.; THALER, Richard H. *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. London: Yale University Press, 2008.

SUSSKIND, Richard. *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

TJRJ implanta Juízo 100% Digital. *G1 Rio*, 27 out. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/10/27/tjrj-implanta-juizo-100percent-digital.ghml>. Acesso em: 14 fev. 2021.

TWAIN, Mark. *The Wit and Wisdom of Mark Twain: A Book of Quotations* by Mark Twain. Mineola: Dover Publications, 1999.

VIANNA, Luiz Werneck Vianna; CARVALHO; Maria Alice Rezende de; BURGOS, Marcelo Baumann. *Quem somos – A magistratura que queremos*. Brasília, DF: AMB, 2018. p. 66-75. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 22 jul. 2020.

CAPÍTULO 2



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA DO BRASIL E GESTÃO DOS TRIBUNAIS: PAINEL DE ESTATÍSTICAS DO PODER JUDICIÁRIO, PAINEL DE GRANDES LITIGANTES E PRÊMIO CNJ DE QUALIDADE

Ana Aguiar⁴⁰

Gabriela Soares⁴¹

1 INTRODUÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é o órgão competente para supervisionar a atuação administrativa e financeira do Judiciário nacional. Supervisionar não significa apenas fiscalizar, mas também participar do processo de modernização da gestão e contribuir para a elaboração dos planejamentos estratégicos de interesse do Judiciário. O órgão foi criado pela Emenda Constitucional n. 45/2004, denominada Reforma do Judiciário, de forma a exercer a função de controle externo do Judiciário, que pode ser subdivida em dois tipos de atribuições: uma de planejamento estratégico e gestão administrativa dos tribunais; a outra, de controle disciplinar e correccional das atividades dos magistrados.

O CNJ, como órgão de gestão, elabora e publica as resoluções, recomendações e decisões a serem seguidas por todo o Judiciário nacional. O Conselho é presidido pelo mesmo presidente do STF e é composto por quinze membros com mandato de dois anos; por oito representantes da

⁴⁰ Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ. Integrante do Centro de Inteligência do Poder Judiciário no CNJ. Coordenadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias. Ex-Juíza Auxiliar da Presidência do STJ. Ex-Juíza Auxiliar da Presidência do TSE. Juíza Federal na 4ª Região. Ex-Coordenadora do Comitê Gestor da Identificação Civil Nacional. Mestranda em Direito na Enfam. Graduada em Direito pela UFRGS.

⁴¹ Diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. Mestre em Estatística pela UFRJ. Graduada em estatística pela UnB.

magistratura, sendo dois ministros de tribunais superiores (TST e STJ), um desembargador e um juiz de cada segmento da justiça especializada (Federal, Trabalhista e Estadual); um membro do Ministério Público da União; um do Ministério Público Estadual; dois advogados indicados pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (CFOAB); dois cidadãos de notável saber jurídico, um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Gerir e fiscalizar tal estrutura grandiosa, com um corpo técnico de aproximadamente 350 servidores e juízes auxiliares que são convocados pela Presidência do CNJ e pela Corregedoria Nacional de Justiça, não é uma tarefa trivial. A atividade é realizada por meio de instrumentos de controle e gestão, tais como: planejamento estratégico anual; fixação de metas de monitoramento da produtividade e de temas prioritários; realização de inspeções nos tribunais pela Corregedoria Nacional; produção e publicação de dados estatísticos e de pesquisas; além de premiações com vistas ao reconhecimento das melhores práticas e melhor capacidade de organização e de entrega da prestação jurisdicional.

A transparência das ações e dos resultados do Poder Judiciário é importante instrumento para promoção da eficiência da gestão pública, pois permite contribuição mais efetiva da sociedade, na medida em que a atuação dos órgãos passa a ser de conhecimento público, o que estimula a integridade e gera esforços voltados à melhoria da prestação jurisdicional, que passa a ser medida e comparada por indicadores e conceitos objetivos de celeridade e produtividade.

Como não poderia ser diferente, o CNJ tem investido significativos esforços na busca pela transformação do Judiciário em uma instituição digital, capaz de prover acesso à Justiça a todos cidadãos de forma rápida, simples e livre de fronteiras físicas. Os processos de informatização, desenvolvimento de sistemas integrados, organização e disponibilização de informações que permitam a análise de dados e a criação de subsídios para aprimoramento e monitoramento das políticas públicas na atuação judicial são algumas das linhas de atuação mais recentes do Conselho.

Serão apresentadas três das mais relevantes iniciativas desenvolvidas pelo CNJ: o Painel de Estatísticas, o Painel de Grandes Litigantes e o Prêmio CNJ de Qualidade.

2 PAINEL DE ESTATÍSTICAS DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Cada unidade judiciária no Brasil recebe anualmente centenas ou milhares de processos, a depender do segmento, em número superior ao que é possível gerenciar manualmente. Apesar de todos os tribunais brasileiros usarem sistemas de processo eletrônico e, em 2020, os feitos eletrônicos já somarem 96% dos casos novos,⁴² a maioria não conta com módulo estatístico. Alguns dispõem de ferramentas de análise e comparação, mas as disponibilizam apenas para o público interno.

Assim, há carência de ferramentas de gestão que acompanhem a digitalização do Judiciário. Quem trabalha de perto com os processos precisa saber onde focar esforços, quais são as prioridades e onde estão os gargalos de serviço. Quem administra o tribunal necessita de parâmetros para alocar recursos de juízes e servidores e definir políticas públicas.

Além disso, são necessárias a promoção constante de abertura dos dados e transparência tanto externa, para a sociedade, quanto interna, para as corregedorias.

O *Justiça em números*, publicação anual do Conselho Nacional de Justiça, cumpre desde 2004 esse papel de divulgação de dados. O relatório consolida os dados enviados semestralmente pelas equipes dos tribunais e calcula, de maneira centralizada, os indicadores. No entanto, apresenta somente dados agregados por tribunal e por ano de informações determinadas em anexo da Resolução, causando pouca flexibilidade e dinamismo no processo de

⁴² BRASIL. CNJ. *Justiça em Números 2021*. Brasília, DF: CNJ, 2021.

apuração de estatísticas e esforços pulverizados em cada uma das equipes técnicas dos tribunais.

Desde 2020, o Conselho Nacional de Justiça conta com o DataJud – base nacional de dados do Poder Judiciário brasileiro – como a fonte primária do Sistema de Estatística do Poder Judiciário. O DataJud recebe mensalmente metadados e as movimentações processuais de noventa tribunais brasileiros, à exceção apenas do Supremo Tribunal Federal.

Diante da oportunidade criada pelo DataJud de mostrar dados mais atuais e detalhados, o CNJ lança, em 2022, o Painel de Estatística.⁴³ O Painel é ferramenta que oferece diversos tipos de consulta e engloba os principais indicadores do *Justiça em números*, além de outros viabilizados pelo caráter desagregado dos dados da base.

O presente tópico tem por objetivo expor as principais características do DataJud, descrever as funcionalidades do Painel e analisar suas potencialidades de uso por diferentes públicos.

3 DATAJUD

A Emenda Constitucional n. 45/2004, que criou, na Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça, determinou, no artigo 103-B, § 4º, VI, que a ele cabe “elaborar semestralmente relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário”.⁴⁴

A Lei n. 11.364, de 26 de outubro de 2006, criou unidade permanente dentro do CNJ destinada exclusivamente à produção de pesquisas e realização de diagnósticos – o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) – e que conta com o apoio de um conselho consultivo, formado por magistrados ou

⁴³ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/datajud/painel-estatistica>. Acesso em: 21 dez. 2021.

⁴⁴ BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Planalto*, Brasília, DF, 9 ago. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

professores renomados, escolhidos pela presidência e aprovados em plenário, além de uma estrutura de cargos e funções próprias. A existência de tal unidade meio de lei própria fornece segurança e estabilidade para as atividades relacionadas à transparência ativa e produção de dados, o que permitiu grande evolução das estatísticas judiciárias, conforme se verifica a seguir.

Logo no início da instalação do CNJ, a Resolução CNJ n. 4/2005 instituiu o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, a qual foi seguida de normas importantes para a uniformização de dados do Poder Judiciário: a Resolução CNJ n. 15/2006 criou os primeiros indicadores estatísticos; a Resolução CNJ n. 46/2006 instituiu as Tabelas Processuais Unificadas do CNJ, com códigos a serem utilizados por todas as unidades judiciárias para classes, movimentos e assuntos; e, em 2008, foi criada a numeração única de processos pela Resolução CNJ n. 65. Em 2009, foi editada a Resolução CNJ n. 76, regramento que promoveu grande aprimoramento no Sistema de Estatística, com inclusão de novos indicadores, dentre os quais se destacam dados sobre execução fiscal, dados criminais, informações por classe e assunto, e que, até hoje, é a principal diretriz estatística do Poder Judiciário.

Dados processuais com tais parâmetros eram enviados pelos tribunais ao CNJ semestralmente, em janeiro/fevereiro (relativos ao segundo semestre do ano anterior) e em julho/agosto (relativos ao primeiro semestre). O Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ os consolida e os organiza de diversas formas comparativas e os expõe para consulta a todos os interessados no relatório anual *Justiça em números*, que, publicado em torno da metade do ano, mostra os dados do ano anterior.⁴⁵

A fim de aprimorar a coleta e as possibilidades de cruzamento de dados, o CNJ instituiu, em 2020, uma nova grande base de dados do Poder Judiciário: o DataJud.

⁴⁵ Sobre a evolução da coleta e organização de dados pelo CNJ, cf.: OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 68, n. 3, p. 631-658, jul./set. 2017; GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. A crise de gestão do poder judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução. *Enfam*, [2021]. Brasília/DF.

O DataJud recebe dados de processos – físicos ou eletrônicos – de todos os tribunais do País (à exceção do Supremo Tribunal Federal), de todos os sistemas processuais, e que, a partir de 1º de janeiro de 2020, estivessem em tramitação. Assim, um processo distribuído em 1980 mas ainda pendente em 2020 consta da base de dados.

De cada um desses processos devem ser enviados os metadados processuais, que são os chamados “dados de capa”, e as movimentações processuais. Os “dados de capa” referem-se à autuação do processo e incluem o número do feito, o órgão julgador, os nomes das partes, a classe processual, os procuradores/advogados e os assuntos de que trata. As movimentações processuais são os eventos que vão sendo paulatinamente lançados no sistema para marcar a prática de atos processuais, acompanhados de indicador temporal de sua realização. Assim, deve ser também informada ao banco de dados a data da distribuição, se houve audiência, sentença, recurso etc. A classe processual, os assuntos e os movimentos seguem as Tabelas Processuais Unificadas, a serem observadas por todos os tribunais, facilitando a organização dos dados.

A base do DataJud trouxe algumas vantagens ao Sistema de Estatística do Poder Judiciário em relação ao modo antigo de envio de dados. A principal é o caráter desagregado dos dados enviados. Assim, em vez de o tribunal enviar número agregado de audiências de conciliação realizadas no tribunal, o DataJud recebe a informação processo a processo. Dessa forma, é possível saber, naquele processo em que foi realizada uma audiência de conciliação, a data da realização do ato, o número do processo, qual magistrado está vinculado ao ato, quais os assuntos tratados no processo, quais as partes, entre outros.⁴⁶

⁴⁶ A necessidade de se ter à disposição dados desagregados do Poder Judiciário já foi ressaltada por pesquisadores: “Indicadores de desempenho e estatísticas não são perfeitos, não são isentos de vieses, sempre constituirão uma aproximação e uma representação da realidade. Mas quanto mais detalhadas e desagregadas forem as informações, mais próximas da realidade se tornam e mais instrumentais para gestão de políticas pública”. OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. The indicators on the brazilian judiciary: limitations, challenges and the use of technology. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 1, e1948, jan./abr. 2020.

Além disso, as informações são prestadas pelos tribunais, mas os cálculos são realizados de forma centralizada pelo CNJ, o que garante mais equidade na comparação entre eles e confiabilidade na informação produzida.

Portanto, o DataJud é uma base de dados alimentada pelos diversos tribunais do País, a qual pode ser trabalhada para a formação de estatísticas mediante a comparação de vários indicadores, já que contempla os dados com relevância estatística de cada um dos processos judiciais.

Com base nessas informações desagregadas, foi construído o Painel de Estatísticas.

4 PAINEL DE ESTATÍSTICAS: APRESENTAÇÃO

O Painel de Estatísticas do CNJ, previsto na Resolução CNJ n. 333/2020, tem como missão estampar os dados de todas as unidades judiciárias – primeiro e segundo grau – dos tribunais da Justiça estadual, Justiça Federal, Justiça Trabalhista, Justiça Eleitoral e Justiça Militar, bem como dos tribunais superiores – Superior Tribunal de Justiça (STJ), Superior Tribunal Militar (STM) e Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

As informações mostradas no Painel, separadas por abas, são as já consideradas principais pelo CNJ na compilação de dados processuais do *Justiça em números*, além de outras proporcionadas pelo caráter desagregado dos dados.

A seguir, serão detalhadas e analisadas as informações fornecidas pelas abas Gestão Processual, Produtividade, Indicadores, Tempo e Downloads. A aba Mapa será tratada no item referente às inovações do Painel.

4.1 ABA GESTÃO PROCESSUAL

Na aba Gestão Processual, é possível ter a visão geral da entrada e saída de processos pelo número de casos novos, julgados e baixados no ano corrente, bem como o número de processos pendentes de solução pelo magistrado.

Os cartões (blocos com números) também identificam, dentre os processos pendentes, aqueles que estão suspensos ou sobrestados por algum motivo e os chamados pendentes líquidos, ou seja, os processos que, de fato, estão em tramitação. A diferenciação é importante, porque os pendentes líquidos são aqueles que podem/devem ter, no momento da consulta, algum impulso judicial.

A aba Gestão Processual aponta ainda a quantidade de processos conclusos por tipo de decisão esperada, isto é, que aguardam alguma deliberação do juiz, seja despacho ou a decisão final. Dentre os feitos conclusos, são destacados em cartão separado aqueles que estão nessa situação há mais de cinquenta dias, o que serve não somente aos propósitos estatísticos, como também aos de correição, podendo o painel ser utilizado pela Corregedoria Nacional de Justiça do CNJ, conforme demonstrado na Figura 1 a seguir.

Figura 1 – Aba Gestão Processual, sem seleção de filtro (base completa)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

4.2 ABA PRODUTIVIDADE

A aba Produtividade possibilita contabilidade mais detalhada da produção do juízo, uma vez que exibe os números de Decisões, Despachos

proferidos, Liminares deferidas e indeferidas, Audiências realizadas no ano corrente, além de recursos internos novos, julgados e pendentes.

Mostra também o número total dos processos sem movimentação há mais de cem dias por inércia da secretaria (excluem-se os conclusos com o magistrado), e destaca os 5% de processos mais antigos da unidade.

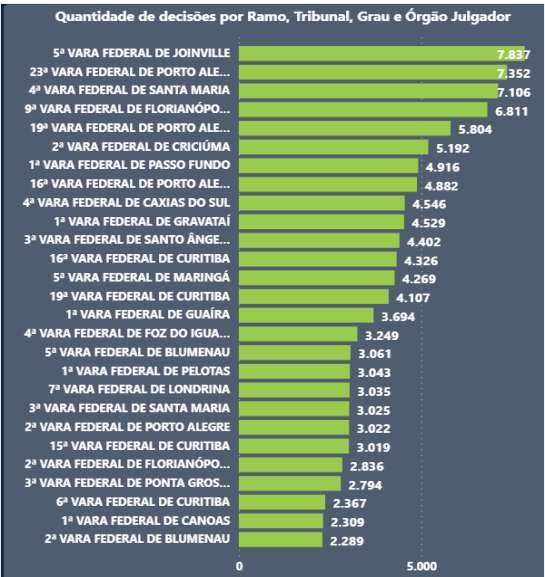
Figura 2 – Aba Produtividade, sem seleção de filtro (base completa)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

Tanto na aba Gestão Processual quanto na aba Produtividade, é possível o detalhamento dos dados dos cartões em quatro gráficos, que exibem diferentes informações. No gráfico de barras horizontais “Quantidade de casos por ramo, tribunal, grau e órgão julgador” (gráfico *drill down*), se escolhida uma UF, é possível ver paralelo entre os números dos diferentes segmentos atuantes na região. Se selecionado um tribunal, é possível examinar os números de primeiro e segundo graus e, onde houver, dos julgados e turma recursal e, caso selecionado o grau, a comparação entre todas as unidades de primeiro ou segundo grau, conforme demonstrado nas Figuras 3 e 4 a seguir.

Figura 3 – Quantidade de decisões por órgão julgador. Filtros aplicados: Justiça Federal, TRF4, 1º Grau



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

Figura 4 – Quantidade de decisões por grau de jurisdição. Filtros aplicados: Justiça Federal, TRF4





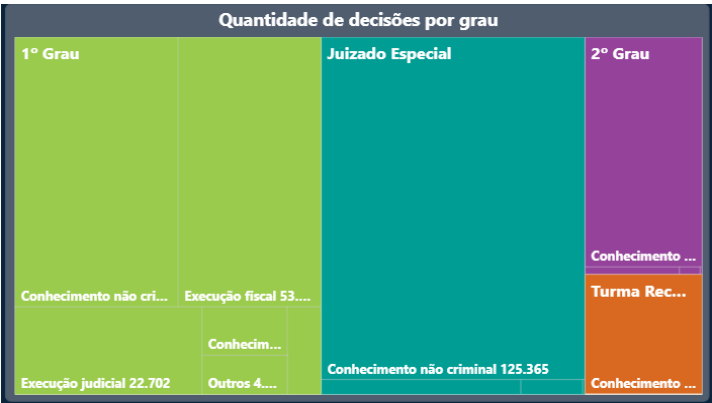
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

É importante reforçar que a comparação dinâmica ora permitida pelo Painel de Estatísticas entre diferentes ramos de justiça e entre as unidades do mesmo tribunal é inédita, haja vista que o *Justiça em números* não permite esse cruzamento e detalhamento das informações.

O gráfico chamado *treemap*, por sua vez, contrasta os dados dos graus de jurisdição mostrados variando o tamanho dos retângulos, enquanto o gráfico de barras verticais expõe os dados separados por ano. A base do DataJud guarda todos os registros dos processos em tramitação de 1º de janeiro de 2020 em diante (independentemente da data de distribuição), bem como os baixados depois dessa data. Assim, são mostrados os dados referentes aos processos em tramitação em 2020 e 2021, aos quais serão acrescidos os anos vindouros, como mostram as Figuras 5 e 6 a seguir.

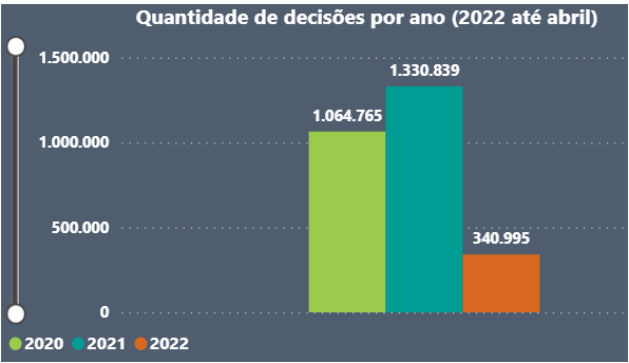
Figura 5 – Quantidade de decisões por grau de jurisdição e fase processual.

Filtros aplicados: Justiça Federal, TRF3



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

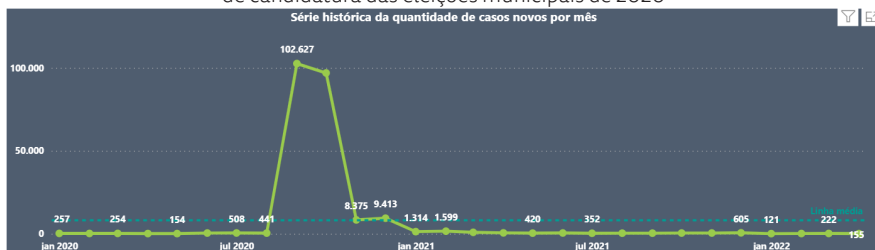
Figura 6 – Quantidade de decisões por ano. Filtros aplicados: Justiça Federal, TRF3



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

O quarto gráfico mostra a série histórica de todos os indicadores expostos nos cartões do Painel, a contar de janeiro de 2020. Por este gráfico, é possível ver um conjunto de diversos retratos mensais, o que permite observar, por exemplo, aumento/diminuição de casos novos ou julgamentos, picos de distribuição em determinados meses e previsão de tendências, como ilustrado na Figura 7 a seguir.

Figura 7 – Série histórica dos casos novos. Filtros aplicados: Justiça Eleitoral, TRE-SP. Pico de casos novos em setembro e outubro de 2020 mostra a distribuição dos processos de registros de candidatura das eleições municipais de 2020



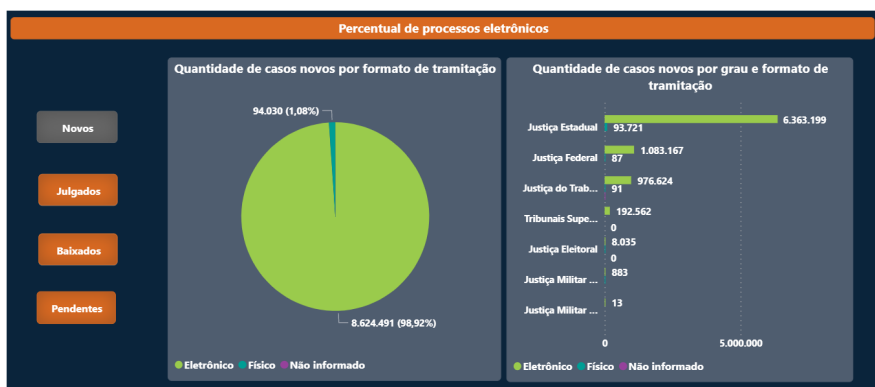
Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

4.3 ABA INDICADORES

A aba Indicadores revela o percentual de processos eletrônicos do tribunal, detalhando a quantidade dos tipos “casos novos”, “julgados”, “baixados” e “pendentes”.

Dessa forma, é possível ver, por exemplo, mesmo em tribunais com 100% de casos novos eletrônicos, qual é o percentual de acervo físico, conforme demonstra a Figura 8.

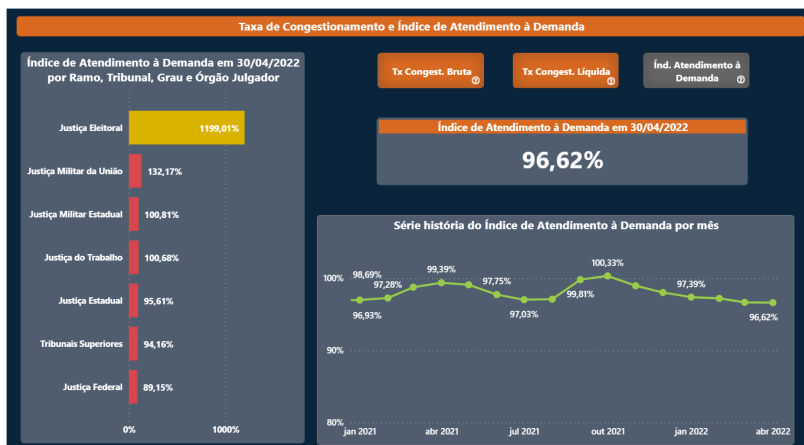
Figura 8 – Percentual de casos novos eletrônicos no Poder Judiciário. Nenhum filtro aplicado, dados referentes à base completa do painel.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

A aba Indicadores apresenta, ainda, a taxa de congestionamento bruta e líquida e o índice de atendimento à demanda dos últimos doze meses. Ambos os indicadores podem ser vistos de forma detalhada por ramo, tribunal, grau e órgão julgador, bem como pela série histórica desde janeiro de 2021. Tendo em vista que um alto percentual revela desempenho positivo em relação ao índice de atendimento à demanda, mas negativo em relação à taxa de congestionamento, foram utilizados tons do amarelo ao vermelho a fim de auxiliar na correta interpretação das informações, como demonstrado na Figura 9 a seguir.

Figura 9 – Indicadores de desempenho. Nenhum filtro aplicado, dados referentes à base completa do painel



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

4.4 ABA TEMPOS

Na aba Tempos, são retratados os transcorros de tempo mais relevantes durante a vida do processo judicial.

O infográfico revela, conforme filtro ramo/tribunal/órgão aplicado pelo usuário, quatro diferentes medidas: 1) o tempo médio entre o início do processo e o primeiro julgamento; 2) o tempo médio entre o início do processo e a primeira baixa; 3) o tempo médio do pendente líquido; e 4) o tempo médio do pendente total, conforme demonstrado na Figura 10.

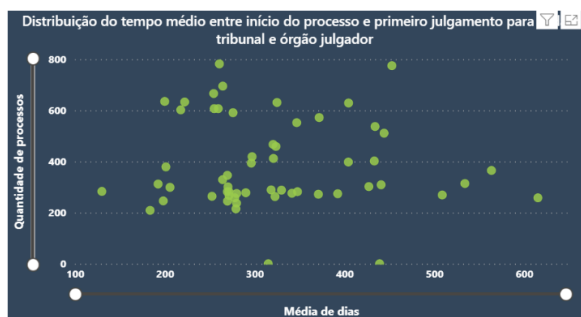
Figura 10 – Tempo médio de tramitação. Nenhum filtro aplicado, dados referentes à base completa do painel



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

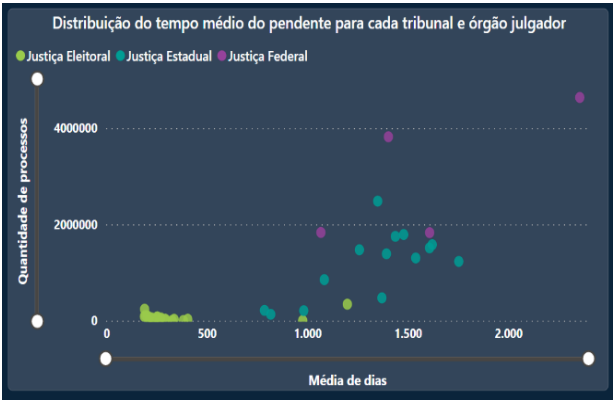
A aba Tempos conta com três gráficos iguais aos das abas Gestão Processual e Produtividade: 1) o gráfico de barras horizontais, que mostra cada um dos indicadores por ramo, tribunal, grau e órgão julgador; 2) o gráfico *treemap*, que compara os tempos por grau; e 3) o gráfico da série histórica mensal de cada um dos tempos mostrados na aba. Além desse três, a aba traz um gráfico de dispersão bastante revelador, na medida em que o eixo x exibe o tempo médio, e o eixo y indica a quantidade de processos. Assim, é possível ver a comparação, por exemplo, entre as varas cíveis de Brasília, pelo cruzamento dos dados de agilidade de julgamento e quantidade de processos julgados ou pelo cruzamento do tempo de duração do processo com a quantidade de processos pendentes, conforme Figuras 11 e 12 a seguir.

Figura 11 – Filtros aplicados: TJDF, 1º Grau, varas cíveis Brasília



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

Figura 12 – Nenhum filtro aplicado, dados referentes a todos os tribunais presentes no Painel



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

4.5 ABA DOWNLOADS

Por fim, também foi disponibilizada a aba Downloads. A aba tem a função de reunir em um mesmo local todos os descarregamentos de dados possíveis de serem feitos. É possível obter a lista detalhada, processo a processo, dos casos novos, julgados, pendentes, baixados, conclusos, 5% mais antigos e sem movimentação há mais de cinquenta dias, como ilustra a Figura 13.

Figura 13 – Aba Downloads

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023a).

A exposição dos números é determinante para a transparência dos dados do Poder Judiciário. No entanto, para realizar a gestão das unidades, servidores e juízes precisam saber quais os processos estão por trás daquelas quantias. Assim, não basta informar quantos processos estão conclusos há mais de cem dias, sendo necessário listar quais são eles, para auxiliar na priorização de tarefas.

Além desses dados, mais importantes para a gestão das varas, a aba Downloads disponibiliza de maneira agregada os demais dados exibidos na ferramenta. Entende-se que a funcionalidade é importante para pesquisadores que, por exemplo, pretendam ter um panorama detalhado dos números do Poder Judiciário, mas sem a necessidade de listagem processo a processo.

A aba também disponibiliza relatório para as corregedorias, que será tratado adiante.

Além das informações processuais tradicionalmente mostradas no *Justiça em números*, outras poderão ser reveladas pelo Painel, em razão da ampliação de possibilidades trazidas pelas características de dados desagregados da base de dados do DataJud. Pretende-se incluir, por exemplo, aba que permita a visualização das classes e assuntos mais frequentes nas unidades judiciárias, o que proporcionará panorama dos tipos de ações e temas mais prevalentes atualmente no Poder Judiciário.

Importante destacar que, independentemente da data do envio dos dados pelo tribunal dentro do cronograma mensal estipulado pelo CNJ, os dados mostrados no Painel sempre têm o mesmo mês de referência. Isso porque, sendo possível a comparação entre tribunais, inclusive de ramos distintos, é necessário ter uma “régua” única, para não comparar, por exemplo, uma unidade que soma nove meses de distribuição com outra que soma dez meses.

4.6 INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO PAINEL

Uma das principais contribuições do Painel de Estatísticas para a transparência e gestão é o caráter atual dos dados mostrados.

O CNJ recebe os arquivos dos noventa tribunais e do Conselho da Justiça Federal em cronograma fixo de trinta dias do mês seguinte àquele retratado nas informações enviadas. Processados os dados pelo CNJ, eles são exibidos no Painel. Assim, os dados mostrados são, geralmente, D-60. É possível, considerando a consolidação de boa estrutura de recebimento de dados no CNJ, cogitar-se no recebimento dos dados em cronograma mais enxuto e processamento pelo CNJ dentro do mesmo mês, garantindo-se, assim, dados D-30. No entanto, é certo dizer que o Painel do CNJ não tem a vocação de ser ágil, haja vista a quantidade de dados a serem recebidos dos tribunais e processados. Não parece possível, ao menos em curto prazo, se pensar em mostrar, por exemplo, números de pedidos de liminares que aguardam análise, sob pena de o dado, quando exibido, estar ultrapassado.

No entanto, tal intervalo de tempo ainda é muito menor do que os dados mostrados na publicação *Justiça em números*, que retrata os dados do ano anterior. Dessa forma, ganha-se muito em qualidade de informação.

O Painel proporciona, pela primeira vez, visualização e consulta a dados detalhados de todos os tribunais. Além disso, permite comparação flexível entre unidades selecionadas, inclusive de segmentos diferentes. Em razão da característica dinâmica da ferramenta, quando se clica em algum dos gráficos, os demais alteram a visualização, de acordo com a informação escolhida.

5 PAINEL DE GRANDES LITIGANTES

5.1 COMO IDENTIFICAR OS GRANDES LITIGANTES?

A primeira questão que se coloca no momento de se reunir e listar os grandes litigantes é: como identificá-los?

As partes de um processo são identificadas, primordialmente, por um nome e um número de documento – Cadastro da Pessoa Física (CPF) ou Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) –, preenchidos pela própria parte nos sistemas de processo eletrônico. Tais dados, pela importância e impacto

nas estatísticas e diagnósticos futuros, podem e devem ser conferidos pelos servidores e juízes, para maior precisão das informações.⁴⁷

A reunião dos litigantes pelo número de documento é a forma mais assertiva de procedimento, porque o conjunto de números é chave de fácil comparação entre si e também de eventual consulta a outras bases. Previamente à apresentação das listas de litigantes no painel, é realizada consulta à base da Receita Federal do Brasil, tanto para incremento de informações como para confirmação da identificação. Pela consulta, é possível obter informações como ramo de atividade de determinada empresa, o que possibilita a visualização dos dados também por este indicador.

Assim, com o registro incremental dessas informações, é possível saber os maiores litigantes do setor de aviação, do setor bancário, do setor de telefonia etc. Tendo em vista a multiplicidade de ramos de atuação de determinadas empresas, com nomes similares, como é o caso de bancos/seguradoras, ainda mais decisiva se mostra a adoção do número do documento como chave para a listagem dos processos.

Em caso de se tratar de pessoa jurídica sem documento, o Painel exibirá o nome da parte como informado no DataJud.

5.2 O QUE MOSTRA O PAINEL DE GRANDES LITIGANTES

5.2.1 Recorte numérico

O Painel apresenta os vinte maiores litigantes do polo passivo e os vinte maiores litigantes do polo ativo em âmbito nacional, de cada tribunal ou de cada unidade judiciária, a depender do filtro escolhido.

Entende-se que o número de vinte partes é adequado para o objetivo do Painel. A lista de litigantes habituais a ser exibida não pode ser tão extensa a

⁴⁷ A pesquisa *100 maiores litigantes – 2012*, do CNJ, que enfrentou dificuldades na sistematização das informações, destacou que “[...] é importante que se incentive a adoção de medidas voltadas a melhorar os sistemas de informações judiciárias, a partir, por exemplo, do cadastramento único de partes com validação de CNPJ ou CPF”. CNJ. *100 maiores litigantes – 2012*. Brasília, DF: CNJ, 2013.

ponto de abarcar “médios” e “pequenos” litigantes, nem tão curta a ponto de não descortinar toda a problemática que se pretende encarar. Uma lista demasiado extensa de partes, em um painel de grandes litigantes, tiraria o foco do objetivo principal da ferramenta, que é destacar as partes que mais demandam esforços do Judiciário e, a partir daí, oportunizar ações de gestão e desjudicialização tanto do Poder Judiciário como dos litigantes. Tampouco se mostra adequada uma lista tão curta que não satisfaça por completo o objetivo da apresentação dos dados.

Pelos motivos explorados anteriormente, é informado no Painel o número de processos vinculados ao lado de cada parte listada, bem como o percentual que esse número representa no total. É justamente esse percentual que oferece o contexto do “tamanho” do litigante dentro do segmento, do tribunal ou da unidade.

A fim de que as listas das unidades judiciárias não mostrem um panorama rarefeito, com poucos litigantes, o Painel importa do DataJud apenas litigantes que tenham, ao menos, cinco processos no tribunal.

5.2.2 Recorte temporal

Tendo a base de dados informações de processos em tramitação desde 1º de janeiro de 2020, seria possível mostrar os maiores litigantes em época passada. No entanto, entende-se relevante mostrar a escala da grande litigância apenas dos processos pendentes e dos casos novos.

Certo é que a grande litigância de processos pendentes tem por característica certa inércia nas posições, não sofrendo muitas variações pela alternância dos meses. No entanto, o Painel é atualizado mensalmente, fim de oportunizar melhor gestão de desjudicialização dos feitos.

5.2.3 Recorte por segmentos

O Poder Judiciário é composto por cinco segmentos: a Justiça estadual, a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho, a Justiça Militar dos Estados e da União e a Justiça Eleitoral; além dos tribunais superiores.

No Painel de Grandes Litigantes, são exibidos dados dos segmentos estadual, federal e trabalhista. Isso porque, pelas características da sua jurisdição,

os segmentos da Justiça Eleitoral e da Justiça Militar não enfrentam o desafio de ter seus esforços direcionados a resolver questões de “clientes frequentes”. A Justiça Eleitoral se ocupa, em seu maior número, da análise dos pedidos de registro de candidatura e de prestação de contas, em que cada pedido é “único”. A Justiça Militar Estadual e da União, por sua vez, se ocupa do julgamento de crimes militares. Assim, ambos os segmentos de justiça têm por vocação julgamento de “casos únicos”, “avulsos”, que não compõem a temática em análise.

5.2.4 Indicadores e formas de visualização

Sendo o CNJ um órgão nacional e a temática de interesse não apenas do Poder Judiciário, mas da sociedade e dos próprios litigantes, são apresentados os seguintes indicadores e tipos de visualização:

5.2.4.1 *Ranking de grandes litigantes em nível nacional, nível de segmento, nível de tribunal e nível de unidade*

Cada uma dessas amostras é relevante para determinado público e elas devem coexistir. A apresentação do ranking nacional se propõe a exibir quem são os maiores litigantes, independentemente do segmento. Assim, é possível saber quem, no Brasil, figura como a parte judicial mais frequente. Pode-se descobrir, eventualmente, que as primeiras posições são ocupadas por litigantes de apenas um segmento ou, então, que são monopolizadas pelos maiores litigantes do tribunal com maior número de feitos. Apenas diante dos dados saberemos.

A especificação do detalhamento passa a ser do interesse de um número de pessoas mais restrito, mas não menos importante, porque permite, no âmbito daquele nível, gestão especializada do volume de processos.

5.2.4.2 *Separação dos rankings dos grandes demandantes e dos grandes demandados*

Quando se fala de grandes litigantes, pensa-se em grandes empresas privadas, como grandes bancos e empresas de telefonia. Também vêm à mente os principais entes públicos e pessoas jurídicas de direito público, como

Ministério Público, União Federal, estados, municípios, Instituto Nacional do Seguro Social, Fazenda Nacional etc.

Para uma adequada apreensão do problema da grande litigância e sua condizente gestão, é fundamental separar os rankings em “demandantes” e “demandados”, porque distintas serão as possibilidades de atuação.⁴⁸

Além disso, as quantidades de processos ativos e suspensos de cada parte são indicadas em cores diferentes (verde-claro e verde-escuro, respectivamente), como se observa na Figura 13.

Figura 13 – Painel de grandes litigantes



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023b).

5.2.4.3 Separação em graus

Da mesma forma, interessante que haja a apresentação dos grandes litigantes por graus de jurisdição – 1º Grau, 2º Grau e Tribunais Superiores.

A comparação dos dados de primeiro grau com os de segundo grau e destes com os de tribunais superiores permite a análise de quais litigantes prolongam o processo no tempo.

⁴⁸ Bruno Takahashi, em profunda tese de doutorado, ao se debruçar sobre a questão “dentre as instituições disponíveis, qual a mais adequada para o tratamento do conflito existente entre as partes?”, destaca o estudo das “características estruturais das partes em ação” como um dos movimentos necessários para se chegar a uma resposta sobre qual o processo mais adequado para o tratamento do conflito. TAKAHASHI, Bruno. *Jurisdição e litigiosidade: partes e instituições em conflito*. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. p. 3.

5.2.4.4 Comparação com o ano anterior

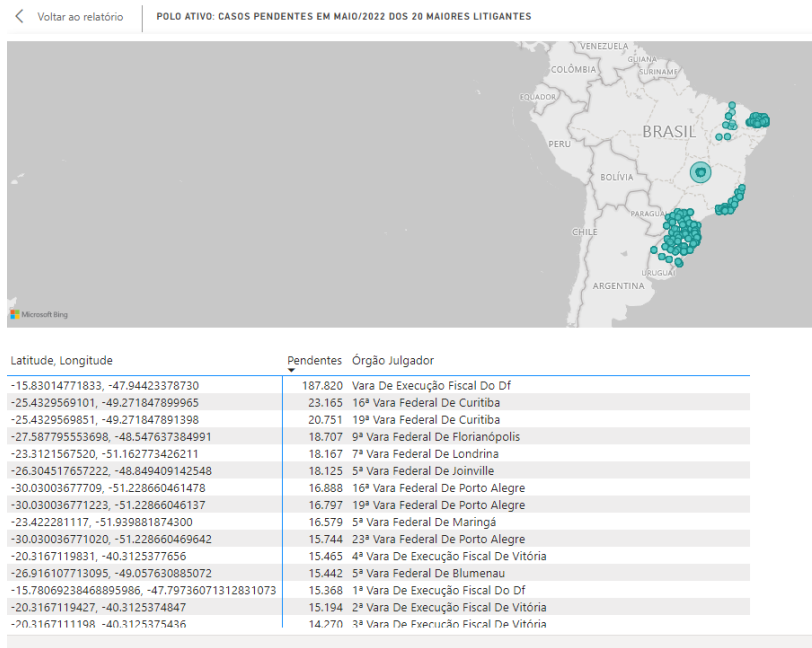
A aba comparativa exibe a variação da quantidade de processos dos litigantes, para mais ou para menos, ao contrastar o número atual de pendentes com o número de pendentes daquela parte no mesmo mês do ano anterior.

Também é possível, mediante seleção no filtro, comparar a quantidade de casos novos de cada litigante nos últimos doze meses com os casos novos que ingressaram nos doze meses anteriores a esses.

5.2.4.5 Mapas

A aba mapas indica onde estão localizados os processos de cada litigante, sendo possível, inclusive, extrair relatórios mediante o uso dos botões do mouse, conforme se visualiza na Figura 14.

Figura 14 – Painel de grandes litigantes



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023b).

5.3 USUÁRIOS POTENCIAIS DO PAINEL

O Painel que ora se sugere desperta interesse de gama variada de usuários. Alcança os agentes “de ação” do Poder Judiciário – magistrados e servidores –, assim como agentes “estratégicos” – presidentes de tribunais –, que passam a ter um panorama mais claro da litigiosidade da sua unidade. Beneficia também os próprios litigantes, que, muitas vezes, não têm mapeadas as próprias ações, o que se explica pela quantidade, pela pulverização territorial e pela falta de ferramentas.

Além das pessoas diretamente envolvidas, o Painel pode ser explorado pelos Centros de Inteligência locais e também pelos Laboratórios de Inovação, como fonte de *insights* para ações de desjudicialização.

6 PRÊMIO CNJ DE QUALIDADE

O Prêmio CNJ de Qualidade foi criado em 2019, em substituição ao antigo Selo Justiça em Números, implementado desde 2013 e com a primeira premiação realizada em 2014. O Selo Justiça em Números foi concebido com o propósito de estimular os tribunais a verificarem e enviarem seus dados corretamente ao CNJ. Em sua primeira versão, instituída pela Portaria CNJ n. 186/2013, a habilitação dos tribunais era facultativa e a premiação se resumia a encaminhar os dados do *Justiça em números*, comprovar a utilização das Tabelas Processuais Unificadas (TPU) do CNJ e extrair dados dos sistemas processuais. Foi um importante passo para início do envolvimento da alta administração dos tribunais no processo de envio e verificação dos dados, uma vez que a outorga da premiação ocorre durante o Encontro Nacional do Poder Judiciário, evento que reúne os presidentes de todos os tribunais do País.

Durante todo o período de ampliação do sistema de estatística, a premiação Selo Justiça em Números teve um papel fundamental. Com o estímulo do prêmio, a preocupação com a gestão dos dados, que antes era tratada com menor grau de importância, passou a ser cuidadosamente gerida pelas altas administrações. Com isso, foram escolhidos servidores mais

capacitados para realizar as tarefas, e o CNJ passou a receber informações com maior nível de qualidade, muito embora até hoje ainda tenhamos algumas dificuldades e limitações.

Logo na segunda edição do prêmio, em 2015, o Departamento de Pesquisas Judiciárias vislumbrou que poderia comprovar de maneira mais efetiva os mesmos itens previstos na primeira edição se exigisse o envio de microdados em vez de telas e relatórios de sistemas. Essa foi a primeira concepção, ainda embrionária, do que na atualidade se consolida como o DataJud. Em 2015, ao todo 61 tribunais enviaram dados em arquivos XML, baseado no Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI) do CNJ, com alguma redução de escopo: apenas casos novos e sem exigência de todas as informações do MNI. A experiência foi frutífera e pela primeira vez foi possível comprovar de forma objetiva e segura os tribunais que utilizavam as TPUs e que tinham condições de extrair estatísticas de todos os sistemas processuais, a partir de qualquer nível de desagregação das tabelas. Ainda em 2015, outras inovações passaram a compor a premiação, que passou a verificar também os índices de processos eletrônicos, a implantação de núcleos de estatística e realizações de Reuniões de Análise de Estratégia (RAE), o Índice de Governança em Tecnologia da Informação (IGovTIC) e o envio de dados de demandas repetitivas. A partir daquele ano, então, o Selo Justiça em Números já começou a medir políticas diversas voltadas ao envio de dados e de transformação digital.

A partir de 2016, o Selo Justiça em Números passou a incluir como critério de maior pontuação o envio de dados no formato XML de todos os campos do MNI, com abrangência de todo o acervo e dos casos baixados desde 2015, criando, assim, uma robusta base de dados. Em 2018, a premiação passou a ser obrigatória a todos os tribunais e, com a inclusão de novos critérios a cada ano, já se constituía uma ferramenta de gestão administrativa, de produtividade e de desempenho dos tribunais.

Alcançado o objetivo desejado no Programa Selo Justiça em Números, em 2019 foi lançado o novo Prêmio CNJ de Qualidade. O novo mecanismo de premiação foi lançado após realização de consulta pública aos tribunais

e com reorganização dos critérios de avaliação, dando foco a requisitos de produtividade e entrega de resultados. Atualmente, o Prêmio CNJ de Qualidade é organizado em quatro eixos fundamentais, abarcando os princípios da governança, da produtividade, da transparência e de dados e tecnologia. Desde a criação do Prêmio CNJ de Qualidade, os tribunais passaram a ser avaliados não somente pelo envio dos dados ao CNJ, mas especialmente em relação ao desempenho aferido em cada um dos requisitos que compõem a premiação.

No Prêmio CNJ, os tribunais são classificados em três categorias, a saber: Diamante, Ouro e Prata; e o órgão que atinge a maior pontuação é congratulado com o Prêmio Excelência. A sistemática da premiação é por ranking de cada segmento de justiça, nos termos da tabela abaixo. Nos tribunais superiores, o corte é feito apenas em razão da pontuação individual, visto não ser possível compará-los, pois concorrem em questões diversas. Assim, em quantidades por ramos de justiça, a premiação é dividida como apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 – Regras de pontuação.

Segmento de justiça	Diamante	Ouro	Prata	Sem premiação
Estadual e eleitoral	5 tribunais, com pontuação acima de 70%	7 tribunais, com pontuação acima de 60%	8 tribunais, com pontuação acima de 50%	7 tribunais ou pontuação abaixo de 50%
Trabalhista	5 tribunais, com pontuação acima de 70%	6 tribunais, com pontuação acima de 60%	6 tribunais, com pontuação acima de 50%	7 tribunais ou pontuação abaixo de 50%
Federal	1 tribunal, com pontuação acima de 70%	2 tribunais, com pontuação acima de 60%	2 tribunais, com pontuação acima de 50%	1 tribunal ou pontuação abaixo de 50%
Militar	1 tribunal, com pontuação acima de 70%	1 tribunal, com pontuação acima de 60%	1 tribunal, com pontuação acima de 50%	Pontuação abaixo de 50%
Superiores	Pontuação acima de 80%	Pontuação de 70% a 80%	Pontuação de 60% a 70%	Pontuação abaixo de 60%

Fonte: Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2023c).

São ao todo 52 requisitos que se dividem nos quatro eixos temáticos, em 168 subitens avaliativos que perfazem uma pontuação máxima de 2.125 pontos. A Governança é responsável por 21 itens e 23,5% da pontuação; a Produtividade engloba 15 requisitos e 31,3% da pontuação; a Transparência fica com 2 itens e 5,6% da pontuação; e o Eixo Dados e Tecnologia, com 14 itens, abarca a maior parte da pontuação, 39,5%. O DataJud é um importante instrumento de avaliação, pois por meio dele são verificadas tanto a produtividade quanto a qualidade da informação processual, fazendo com que esse sistema fique responsável pela mensuração da maior parte do prêmio, 52% dos pontos.

Por sua magnitude, a verificação dos itens de cumprimento é feita em várias etapas, dando a oportunidade aos tribunais de questionarem o regulamento (fase de impugnação ao edital), de conhecerem os resultados preliminares de itens de governança, que são analisados antes da outorga final, e de conferirem resultados preliminares relacionados à produtividade e gestão de dados, o que permite um trabalho contínuo e próximo ao CNJ de verificação e melhoria da informação do DataJud. Assim, a premiação deixou de ser apenas o reconhecimento aos tribunais que desempenharam melhor durante o ano, e passou a ser um processo de aprimoramento da atividade jurisdicional e de gestão dos tribunais, pois, durante todo o processo que ocorre entre a edição da normativa e o fechamento dos períodos-base de medição – em geral, entre os meses de maio e setembro de cada ano –, os órgãos se empenham em cumprir as políticas judiciárias determinadas por resolução e objeto do prêmio, em sanear o DataJud e melhorar a informação que é prestada à sociedade, em ampliar a transparência ativa, em capacitar os magistrados e servidores dos órgãos, em promover parcerias e articulações interinstitucionais e, assim, em aprimorar o Poder Judiciário. Por fim, há ainda fase recursal, em que, após o resultado, os órgãos que assim compreenderem podem interpor recurso quanto à avaliação final divulgada.

O Prêmio representa um impulso à gestão judiciária moderna, efetiva e célere, na medida em que constitui um mecanismo completo e robusto de avaliação de desempenho dos tribunais sob a ótica dos eixos da governança, da transparência, da produtividade, da gestão de dados e da tecnologia da informação.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como dito inicialmente, no Judiciário costuma-se ter a percepção de que a maior parte dos esforços e recursos são despendidos com variedade restrita de litigantes. No entanto, ninguém sabe ao certo o que essa “percepção” representa em números. Apesar de todos os tribunais brasileiros usarem sistemas de processo eletrônico e os feitos eletrônicos já somarem 96% dos casos novos em 2020,⁴⁹ a maioria não conta com módulo estatístico que indique os litigantes mais frequentes. São poucos os tribunais que dispõem de ferramentas de análise e agrupamento de litigantes, as quais, quase sempre, são disponibilizadas apenas para o público interno.

O Painel de Grandes Litigantes ora implementado descortina os dados da grande litigância nacional.

O Prêmio CNJ de Qualidade, por fim, representa ferramenta de gestão e de incentivo à melhoria da prestação jurisdicional e da organização judiciária.

⁴⁹ BRASIL, 2021.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2021*. Brasília, DF: 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/relatorio-justica-em-numeros2021-221121.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Planalto*, Brasília, DF, 9 ago. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 13 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *100 maiores litigantes – 2012*. Brasília, DF: CNJ, 2013a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf. fl. 32. Acesso em: 29 maio 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Estatísticas do Poder Judiciário. CNJ, Brasília, DF, 30 jan. 2023. Disponível em: <https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Grandes litigantes. CNJ, Brasília, DF, 17 jan. 2023b. Disponível em: <https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Portaria n. 82, de 31 de março de 2023. CNJ, Brasília, DF, 22 maio 2023c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5019>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CORREA, Priscilla Pereira Costa; TAUKE, Caroline Somesom. O uso da jurimetria nos litígios previdenciários. In: NUNES, Dierle;

LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WERNECK, Isadora. *Direito Processual e tecnologia: os impactos da virada tecnológica no âmbito mundial*. Salvador: Juspodivm, 2021.

COUTO, Mônica Bonetti; OLIVEIRA, Simone Pereira de. Gestão da justiça e do conhecimento: a contribuição da jurimetria para a administração da justiça. *Revista Jurídica*, Curitiba, v. 2, n. 43, p. 771-801, 2016. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1869>. Acesso em: 5 dez. 2021.

GALANTER. *Por que "quem tem" sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no Direito*. São Paulo: FGV Direito, 2018.

GRANGEIA, Marcos Alaor Diniz. A crise de gestão do Poder Judiciário: o problema, as consequências e os possíveis caminhos para a solução. *Enfam*, [2021]. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/publicacoes-3/artigos/>. Acesso em: 28 dez. 2021.

KNAFLIC, Cole Nussbaumer. *Storytelling com dados: um guia sobre visualização de dados para profissionais de negócios*. 2. ed. Rio de Janeiro: Altabooks, 2019.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. The indicators on the Brazilian judiciary: limitations, challenges and the use of technology. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 1, e1948, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201948>. Acesso em: 30 dez. 2021.

OLIVEIRA, Leonel Gois Lima. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 68, n. 3, p. 631-658, jul./set. 2017.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. Accountability e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 41, n. 136, p. 347-369, 2014. Disponível em: <http://ajuris.kinghost.net/OJS2/index.php/REVAJURIS/article/view/365>. Acesso em: 10 dez. 2021.

TAKAHASHI, Bruno. *Jurisdição e litigiosidade: partes e instituições em conflito*. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.

VARELLA, Santiago. Estatística, planejamento e políticas judiciárias: ainda um debate de surdos. *Jota*, 1º mar. 2017. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/estatistica-planejamento-e-politicas-judiciarias-01032017>. Acesso em: 30 dez. 2021.

YEUNG, Luciana. Measuring efficiency of Brazilian courts: one decade later. *Inspere Working Paper*, São Paulo, WPE: 375, 2017.

CAPÍTULO 3



O TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS NO SISTEMA JUDICIAL PORTUGUÊS: BOAS PRÁTICAS ADOTADAS

Inês Oliveira⁵⁰

1 INTRODUÇÃO

Pelo Despacho n. 5.643/2018,⁵¹ Sua Excelência a Ministra da Justiça de Portugal implementou no Ministério da Justiça (MJ) português um sistema de Encarregado da Proteção de Dados (EPD) único, cumprindo, assim, uma das obrigações que incumbem aos organismos públicos.⁵²

Na sequência do referido despacho, a EPDMJ elaborou um plano de proteção de dados para todas as estruturas nas quais passaria a exercer funções como EPD.⁵³ Tendo em vista a multiplicidade de estruturas, implementou-se no MJ um modelo de proteção de dados que integra um EPD e tantos pontos focais quantos os organismos.

No quadro deste plano, e desde 2018, a EPD, em estrita colaboração com todos os pontos focais indicados pelos organismos, respondeu a cerca de

⁵⁰ Encarregada da Proteção de Dados do Ministério da Justiça

⁵¹ PORTUGAL. *Despacho n. 5643/2018*, de 7 de junho de 2018 (2018).

⁵² Cf. artigo 37 do Regulamento n. 679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, RGPD). PINHEIRO, Alexandre Sousa (coord.). *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Almedina, 2018.

⁵³ Ao abrigo da Lei Orgânica do MJ, aprovada pelo Decreto-Lei n. 123/2011, de 29 de dezembro, são as seguintes as estruturas integrantes do MJ, responsáveis pelo tratamento à luz do RGPD: Secretaria-Geral (SGMJ); Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ); Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ); Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ); Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP); Polícia Judiciária (PJ); Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P. (IGFEJ); Instituto dos Registos e do Notariado, I. P. (IRN); Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I. P. (INMLCF); Instituto Nacional da Propriedade Industrial, I. P. (INPI); Conselho Consultivo da Justiça (CCJ); Centro de Estudos Judiciários (CEJ); Comissão de Proteção às Vítimas de Crimes (CPVC); Comissão de Programas Especiais de Segurança (CPES); Comissão para o Acompanhamento dos Auxiliares de Justiça (CAAJ); Conselho dos Oficiais de Justiça (COJ).

400 pedidos de parecer por parte destes, ministrou cerca de 70 formações, designadamente a trabalhadores, respondeu a cerca de 200 pedidos dos titulares dos dados e emitiu várias boas práticas. Além disso, no contexto da crise pandémica que eclodiu, foi elaborado um regulamento sobre a proteção de dados e privacidade no teletrabalho. É sobre as referidas boas práticas e este regulamento que nos adentramos de seguida. Antes, uma palavra sobre o plano de proteção de dados elaborado.

2 O PLANO DE PROTEÇÃO DE DADOS ELABORADO PELA EPDMJ PARA O MJ

2.1 A OBRIGAÇÃO DE DESIGNAR UM ENCARREGADO DA PROTEÇÃO DE DADOS

O plano de proteção de dados elaborado pela EPDMJ focava-se, em primeiro lugar, na obrigação – já cumprida, sublinhe-se, pelo despacho a que já se aludiu – de designação de um EPD, obrigatória no setor público.⁵⁴ E focava-se nesta obrigação porque, para a cumprir, a mera designação de uma pessoa não basta.⁵⁵

Começamos por referir que, quanto a esta obrigação, o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) permite a designação de um único encarregado para vários organismos públicos, desde que se tenha em conta as respetivas estruturas organizacionais e dimensão, podendo este profissional ser um trabalhador (que pode exercer outras funções desde que não haja conflito de interesses) ou ser contratado em regime de prestação de serviços.

Ora, esta possibilidade de o EPD ser designado ao abrigo de um contrato de trabalho ou de um contrato de prestação de serviços deve ser lida com cautela. De facto, se a entidade optar por indicar um trabalhador, este não pode estar numa posição de chefia, de tomada de decisões.⁵⁶ Assim, não

⁵⁴ PINHEIRO, 2018.

⁵⁵ Artigos 37 a 39 do RGPD.

⁵⁶ FALQUE-PIERROTIN, Isabelle. *Grupo do artigo 29º para a proteção de dados*. Bruxelas: CNPD, 2016.

basta designar um EPD: é necessário que o profissional, sendo trabalhador, esteja numa posição compatível com o RGPD, não podendo ser dirigente de qualquer grau.

Quanto às qualidades profissionais, o EPD deve demonstrar conhecimentos especializados no domínio do Direito e das práticas de proteção de dados e capacidade para as funções elencadas pelo RGPD. Note-se que são funções próprias do EPD informar e aconselhar o responsável e os trabalhadores a respeito das obrigações destes (incluindo ministrar formação e promover sessões de sensibilização), controlar a conformidade com o RGPD, leis nacionais e políticas de privacidade, incluindo auditar, prestar aconselhamento no âmbito das avaliações de impacto, quando tal lhe é solicitado, cooperar e ser ponto de contacto com/para a autoridade de controlo e ser ponto de contacto também para os titulares dos dados.

Tendo a obrigação de sigilo e confidencialidade, o EPD deve ser envolvido em tempo útil em todas as questões de proteção de dados e ter acesso aos dados e às operações de tratamento, devendo ser apoiado com os recursos necessários. Não pode receber instruções nem ser destituído ou penalizado pelo exercício das suas funções, respondendo apenas perante a direção ao mais alto nível.

Ora, estes traços definidores da posição do EPD mostram a necessidade de, por um lado, o trabalhador nomeado EPD não estar sujeito a ordens e instruções e de, por outro, não ter chefias intermédias. No setor público, garantir esta duplicidade de requisitos é um desafio, não só pela estrutura altamente hierarquizada que ainda existe, mas sobretudo devido à legislação de carreiras e categorias. Um técnico superior, cujas funções estão dependentes de instruções e ordens, terá, pois, que ter estatuto especial quando exerce as tarefas de EPD, sob pena de o RGPD não ser cumprido.

Note-se que os contactos do EPD devem ser publicados na internet e comunicados à autoridade de controlo, no caso a Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), que disponibiliza formulário próprio para o efeito. Saliente-se que a CNPD é a autoridade de controlo nacional nos termos da Lei n. 58, de 8 de agosto de 2019.

2.2 REGISTO DAS ATIVIDADES DE TRATAMENTO E MEDIDAS DE PROTEÇÃO DE DADOS

A segunda obrigação listada no plano aludido materializa-se na elaboração de um registo de todas as atividades de tratamento,⁵⁷ o qual deve integrar informação atinente aos tratamentos de dados, incluindo finalidades e fundamentos jurídicos, categorias de titulares e categorias de dados, eventuais destinatários, incluindo contratos com entidades terceiras (subcontratação), e transferências internacionais, assim como prazos para o apagamento e descrição das medidas de segurança.

Ora, as medidas de segurança corporizam precisamente a terceira obrigação que incumbe aos responsáveis pelo tratamento: em bom rigor, trata-se do dever de adotar medidas técnicas e organizativas adequadas (a título de exemplo, segurança das instalações, dos documentos físicos e privacidade no atendimento ao público), bem como medidas de segurança (como a pseudonimização, cifragem, minimização, não disponibilização por defeito, capacidade de assegurar a confidencialidade, integridade, disponibilidade e resiliência permanentes dos sistemas e dos serviços de tratamento e de restabelecer a disponibilidade e o acesso aos dados de forma atempada no caso de um incidente físico ou técnico, processo para testar, apreciar e avaliar regularmente a eficácia das medidas de segurança e eventualmente mecanismos de certificação). Neste ponto, importa aludir à Resolução do Conselho de Ministros n. 41/2018, que define orientações técnicas para a Administração Pública em matéria de arquitetura de segurança das redes e sistemas de informação relativos a dados pessoais, que cumpre seguir.

2.3 AS VIOLAÇÕES DE DADOS

Em quarto lugar, traga-se à colação a obrigação de notificar a autoridade de controlo em caso de violação de dados.⁵⁸ Por violação de dados pessoais, entende-se uma violação da segurança que provoque, de modo acidental

⁵⁷ PINHEIRO, 2018.

⁵⁸ *Ibid.*

ou ilícito, a destruição, a perda, a alteração, a divulgação ou o acesso, não autorizados, a dados pessoais transmitidos, conservados ou sujeitos a qualquer outro tipo de tratamento. Aos organismos, conhecendo uma tal violação e verificando que ela acarreta riscos para os direitos e liberdades dos envolvidos, incumbe, pois, notificar a autoridade de controlo de tal facto. Tal notificação materializa-se no preenchimento do formulário disponibilizado pela CNPD para esse efeito, o que deve ser realizado até 72 horas depois de conhecida a violação (ou mais de 72 horas, com motivos do atraso), o que obriga à arquitetura de mecanismos de deteção e reporte, não só em ambiente digital, mas também ao nível das instalações físicas.

A par da notificação à CNPD, pode coexistir o dever de comunicar a violação ao titular dos dados. Com efeito, existe o dever de informar o titular dos dados nos casos de elevado risco para os seus direitos, o que deve ser feito sem demora injustificada e numa linguagem clara e simples. A comunicação em apreço deve integrar informações como a natureza da violação, o nome e contactos do encarregado ou de outro ponto de contacto, a descrição das consequências prováveis e a descrição das medidas adotadas ou as propostas para reparar a violação. A comunicação pode ser afastada nos casos em que se verifique a aplicação de medidas adequadas como a cifragem, quando foram adotadas medidas subsequentes que neutralizem o risco elevado e quando a comunicação implicar um esforço desproporcionado, havendo lugar, neste caso, a uma comunicação pública ou medida semelhante. Ademais, a comunicação pode ser imposta pela CNPD quando não efetuada voluntária e anteriormente.

2.4 AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO

Passemos à quinta obrigação elencada no plano: a avaliação de impacto, obrigatória em tratamentos de dados pessoais que envolvam elevados riscos.⁵⁹ Com efeito, a avaliação prévia de impacto, como o RGPD a denomina, mostra-se obrigatória quando o tratamento em apreço implicar um elevado

⁵⁹ *Ibid.*

risco para os direitos e liberdades – por exemplo, nos casos em que há utilização de novas tecnologias. A lista das operações sujeitas a avaliação foi já elaborada e aprovada pela CNPD e publicitada em *Diário da República*.⁶⁰

Relativamente à avaliação propriamente dita, importa notar que é um exercício de ponderação em que se traz à colação a descrição sistemática das operações previstas e a finalidade do tratamento, inclusive os interesses legítimos do responsável, bem como as medidas previstas para fazer face aos riscos, incluindo as garantias e medidas de segurança, avaliando-se a necessidade e proporcionalidade das operações em relação aos objetivos e os riscos para os direitos e liberdades dos titulares. Quando a avaliação indicar que é provável verificar-se um risco elevado na ausência de medidas, é imperativa a consulta prévia à CNPD.

Ora, no âmbito desta consulta prévia, a CNPD dará orientações escritas, no prazo de oito semanas, prorrogável por até seis semanas, em casos complexos. Nestes casos, a entidade deve fornecer vários elementos, como as finalidades e meios de tratamento, as medidas e garantias, os contactos do encarregado e a própria avaliação de impacto.

2.5 A OBRIGAÇÃO DE RESPONDER AOS PEDIDOS DOS TITULARES DOS DADOS

A sexta obrigação materializa-se nas respostas aos pedidos dos titulares dos dados. Certo é que o RGPD concede ao titular dos dados uma série de direitos, pelo que importa, do lado das entidades, arquitetar procedimentos para responder aos pedidos dos titulares dos dados, mormente os pedidos de acesso e retificação de dados.

Um outro direito dos titulares dos dados – o direito à informação – impõe a revisitação de formulários disponibilizados pelas entidades. Com efeito, com o RGPD passa a ser obrigatório fornecer uma panóplia de informações, como o contacto do EPD, as finalidades do tratamento e o fundamento jurídico,

⁶⁰ Cf. Regulamento n. 1/2018 relativo à lista de tratamentos de dados pessoais sujeitos a Avaliação de Impacto sobre a Proteção de Dados, publicado no *Diário da República*, 2. série, n. 231, 30 de novembro de 2018.

eventuais destinatários ou transferências internacionais e fundamento jurídico para tal, o prazo de conservação ou os critérios para definir esse prazo e a forma de exercer os direitos (mormente os de acesso e retificação), bem como o direito de apresentar reclamação à CNPD, as consequências de não fornecer os dados, a existência de decisões automatizadas e a intenção de tratar os dados posteriormente para fim diferente do da recolha.

Passadas em revista as obrigações do plano de proteção da EPDMJ, avancemos com as boas práticas emitidas e, em primeiro lugar, com a que concerne à inclusão de cópia do cartão de cidadão no processo individual do trabalhador.

3 BOAS PRÁTICAS

3.1 A LEGALIDADE DA INCLUSÃO DE CÓPIA DO CARTÃO DE CIDADÃO NO PROCESSO INDIVIDUAL DO TRABALHADOR

O processo individual do trabalhador, por definição, contém todos os dados e documentos que dizem respeito ao trabalhador. É, assim, um documento administrativo nominativo, nos termos da Lei de Acesso à Informação Administrativa (Lei n. 26, de 22 de agosto de 2016), uma vez que inclui dados pessoais. Note-se que, ao abrigo do RGPD, a definição de dados pessoais abrange todas as informações relativas a uma pessoa singular identificada ou identificável.

Ora, o Código do Trabalho (aprovado pela Lei n. 7, de 12 de fevereiro de 2009) é omissivo quanto à figura do processo individual do trabalhador. No entanto, o artigo 127, epígrafado de deveres do empregador, obriga-o a manter atualizado o registo dos trabalhadores com indicação de nome, datas de nascimento e admissão, modalidade de contrato, categoria, promoções, retribuições, datas de início e termo das férias e faltas que impliquem perda da retribuição ou diminuição de dias de férias.

Por sua vez, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP, aprovada pela Lei n. 35, de 20 de junho de 2014), impondo ao empregador, tal

como o Código do Trabalho, o dever de manter permanentemente atualizado o registo do pessoal (artigo 71), alude, por duas vezes, ao processo individual do trabalhador, reconhecendo-lhe relevância. Fá-lo no regime disciplinar, prevendo que as sanções disciplinares são registadas no processo individual do trabalhador (artigo 180) e na disciplina da reabilitação, que também é registada (artigo 240). A lei não regula, pois, especificamente o processo individual do trabalhador. Porém, atribui ao empregador o poder de o fazer, prevendo expressamente que o empregador público elabora regulamentos internos do órgão ou serviço contendo normas de organização e disciplina do trabalho (artigo 75 da LGTFP).

Além disso, a LGTFP, no artigo 40, preceitua que o contrato de trabalho está sujeito à forma escrita e dele deve constar a assinatura das partes, bem como o nome ou denominação e domicílio ou sede dos contraentes, a modalidade de contrato e respetivo termo quando aplicável, a atividade contratada, carreira, categoria e remuneração do trabalhador, o local e período normal de trabalho, a data do início da atividade, a data de celebração do contrato e a identificação da entidade que autorizou a contratação.

Note-se que, nos termos do artigo 17 da LGTFP, a constituição do vínculo de emprego público depende da reunião, pelo trabalhador, dos seguintes requisitos: nacionalidade portuguesa, quando não dispensada pela Constituição, por convenção internacional ou por lei especial, dezoito anos de idade completos, não inibição do exercício de funções públicas ou não interdição para o exercício daquelas que se propõe desempenhar, robustez física e perfil psíquico indispensáveis ao exercício das funções e cumprimento das leis de vacinação obrigatória.

Ora, dúvidas não podem restar de que os trabalhadores estão obrigados a disponibilizar ao empregador o respetivo documento de identificação, não só para a entidade verificar os requisitos gerais enumerados no citado artigo 17 da LGTFP, mas principalmente para celebrar o próprio contrato de trabalho (artigo 40 da LGTFP). Por outro lado, certo é que a conferência de identidade que se mostre necessária a qualquer entidade pública ou privada não permite a retenção ou conservação do cartão de cidadão, sendo igualmente interdita

a reprodução do cartão de cidadão em fotocópia ou qualquer outro meio sem consentimento do titular, salvo nos casos expressamente previstos na lei ou mediante decisão de autoridade judiciária (artigo 5º da Lei n. 7, de 5 de fevereiro de 2007, na redação dada pela Lei n. 32, de 1º de junho de 2017).

Assim, e como conclusão, foi proferida recomendação no sentido de que o trabalhador deve disponibilizar o cartão de cidadão ao empregador, nomeadamente para fins de conferência de identidade. No entanto, o empregador não deve, nos termos da lei, reter ou conservar o cartão de cidadão, apenas podendo reproduzi-lo (ou solicitar uma cópia) se o trabalhador nisso consentir através de declaração escrita.

3.2 BOAS PRÁTICAS EMITIDAS QUANTO ÀS MEDIDAS DE PROTEÇÃO DE DADOS A ADOTAR, INCLUINDO NO QUE CON CERNE AO ATENDIMENTO AO PÚBLICO

A primeira medida de proteção de dados pessoais que deve ser ponderada por qualquer organismo respeita à segurança das instalações, sendo imperioso o controlo de entradas e saídas, seja através de videovigilância, serviço de segurança privada, torniquetes ou máquinas de check-in. No contexto deste controlo, é necessário escrutinar que dados são recolhidos e quem e como os trata.

Em segundo lugar, a segurança dos documentos corpóreos dita que os arquivos estejam em armários fechados (ou similar), que sejam disponibilizadas impressoras que apenas imprimem mediante a inserção de código e que existam destruidoras/trituradoras de papel.

No que toca à privacidade no atendimento ao público: o atendimento ao público dos organismos deve disponibilizar sala fechada para atendimentos individualizados, a pedido; o balcão ou as mesas de atendimento devem permitir a intimidade das pessoas, por exemplo através de divisórias escuras e num material que segregue as condições acústicas; o balcão ou as mesas devem estar limpos de documentos (e post-its com palavras-chave); há que reservar em gavetas fechadas os documentos do dia; não se deve permitir a visualização dos ecrãs dos computadores; não devem existir impressoras

em zonas de passagem; os locais de atendimento não devem ser utilizados para arquivo; há que criar um espaço afastado para as pessoas à espera e uma barreira de demarcação de zonas de espera e atendimento.

3.3 A APLICAÇÃO DO RGPD EM TEMPOS DE PANDEMIA: O REGULAMENTO PROTEÇÃO DE DADOS E PRIVACIDADE NO TELETRABALHO

Tendo em consideração que uma das funções do EPD é informar e aconselhar as organizações e os seus trabalhadores sobre as suas obrigações e direitos, assim como recomendar a adoção de medidas, processos, procedimentos, métodos e metodologias em conformidade com a legislação em vigor, visando especialmente a minimização dos riscos dos tratamentos de dados pessoais, foi aprovado no MJ o Regulamento Proteção de Dados e Privacidade no Teletrabalho, que integra recomendações para todas as estruturas do MJ, bem como para os respetivos trabalhadores, relativamente às suas obrigações e direitos no que concerne à prestação de trabalho a distância. As referidas recomendações e boas práticas visam minimizar os riscos de violação das regras de privacidade e proteção de dados neste especial contexto laboral, não prejudicando a adoção de outras medidas com o mesmo intuito.

Vejamos, em primeiro lugar, as recomendações para as estruturas do MJ no que toca aos equipamentos informáticos. Recomendando-se que os organismos forneçam equipamentos para a prestação do teletrabalho, são as seguintes as medidas indicadas: efetuar atualizações ao nível das aplicações e do sistema operativo, desativar serviços que não sejam necessários, adotar configuração padrão de privilégios mínimos que não possam ser desativados ou modificados pelo trabalhador, instalar apenas as aplicações autorizadas pela organização, atualizar software antivírus, ativar firewall local, ativar apenas as comunicações necessárias para a execução de funções e incorporar mecanismos de encriptação de informação. Nos casos em que não seja obrigatória por lei a recolha de dados sobre a atividade dos trabalhadores, e a fim de assegurar a privacidade destes, é recomendável que os departamentos

de informática dos organismos do MJ assegurem que a aplicação ou o software utilizado não recolham dados pessoais dos trabalhadores.

Nos casos em que o trabalhador utiliza equipamentos informáticos pessoais, é recomendável que os departamentos de informática dos organismos do MJ avaliem a possibilidade de restringir o acesso a aplicações, softwares e recursos do respetivo organismo. No caso de utilização de equipamentos pessoais, o departamento de informática do organismo deve verificar possíveis problemas de segurança ou configurações específicas que devam ser aplicadas.

Relativamente às tecnologias de vigilância e controlo, câmaras e videoconferências: é recomendado que os organismos não utilizem tecnologias de vigilância dos trabalhadores, podendo, ao contrário, adotar medidas de controlo dos trabalhadores para aferição do cumprimento dos seus deveres, nomeadamente softwares de rastreamento do tempo de trabalho, inatividade ou para controlo de produtividade. Em especial, os organismos não devem recolher informações sobre as páginas de internet visitadas pelo trabalhador, a localização do equipamento em tempo real e as utilizações dos dispositivos periféricos, como ratos, teclados e câmaras, que possam fazer captura de imagem do ambiente de trabalho, bem como que observam e registam quando se inicia o acesso a uma aplicação, controlam o documento de trabalho e registam os respetivos tempos de trabalho.

Além disso, os organismos não podem impor que a câmara do equipamento do trabalhador permaneça ligada durante todo o período de trabalho. Para fins de controlo de produtividade, recomenda-se a utilização de métodos como a fixação de metas e objetivos e de obrigações de reportes periódicos. Para efeitos de controlo de assiduidade e pontualidade, os registos de horário de entrada e saída devem ser feitos através da utilização de recursos tecnológicos exclusivamente para esses fins, ou, na falta destes, através de e-mails ou SMS que comprovem tais horários.

Por seu turno, e por defeito, as comunicações por videoconferência não devem ser gravadas. Quando se mostre necessária a gravação, todos os intervenientes devem ser informados sobre o tempo de conservação da

gravação, o qual deve ser o menor possível, a finalidade específica da gravação, a forma de acesso à gravação, nos casos em que a gravação é compartilhada com outras entidades, o tempo de conservação da gravação por essas outras entidades e qualquer alteração relativa à finalidade ou ao tempo de conservação, assim como informações sobre violação de dados ou quaisquer outras referentes à gravação.

Vejamos agora as recomendações quanto a outras medidas de segurança. Relativamente ao correio eletrônico, é recomendada a implementação das orientações do Centro Nacional de Cibersegurança sobre a defesa contra-ataques de *phishing*, assim como o bloqueio da capacidade de adicionar regras de reencaminhamento para endereços de correio eletrônico externos e a adoção de método para detetar regras de reencaminhamento. A utilização das contas de correio eletrônico profissionais deve restringir-se a assuntos laborais, pelo que todos os trabalhadores devem ser informados desta regra.

Além disso, é recomendável, como medidas de segurança, que sejam definidos pelos departamentos de informática quais são as formas de acesso remoto permitidas; que tipo de dispositivos são válidos para cada forma de acesso; o nível de acesso permitido de acordo com os perfis de mobilidade definidos, quais são os perfis de acesso, que devem obedecer à função de cada trabalhador; e a verificação de duas etapas para aceder à intranet pela utilização de VPN ou outra tecnologia.

Feito este breve excursus pelas obrigações para os organismos, vejamos agora as medidas para minimizar o risco de violação da privacidade recomendadas para os trabalhadores.

Nos casos em que os trabalhadores utilizam os seus equipamentos pessoais para exercer as funções profissionais, é recomendável que evitem atividades pessoais e profissionais simultâneas, que definam perfis diferentes consoante as utilizações sejam pessoais ou profissionais e que procedam à instalação de sistema antivírus e posteriores atualizações. Por outro lado, é aconselhável evitar que terceiros oiçam conversas de índole profissional, recomendando-se a utilização de auscultadores ou o resguardo em espaço

não partilhado por outras pessoas. Por fim, recomenda-se que o trabalhador utilize filtros de imagem quando ligar a câmara.

4 UM MODELO PARA O CONTROLO DE CONFORMIDADE: O QUESTIONÁRIO DE AUTOAVALIAÇÃO

Um dos maiores desafios do EPD, exerça funções no setor público ou privado, é conseguir atingir um nível de conscientização quanto à importância de proteger a privacidade⁶¹ e os dados pessoais.⁶² Esta conscientização não tem como destinatários apenas os colaboradores, mas sobretudo os dirigentes e a direção ao mais alto nível.

O comprometimento da Alta Direção é a primeira e mais importante etapa na implementação do RGPD e de qualquer política de conformidade. Por isso mesmo, e como modelo para controlar a conformidade, foi desenvolvido no MJ um questionário de autoavaliação para aferir a maturidade no que toca à implementação do RGPD e o nível de cumprimento atinente à monitorização da aplicação.

Na verdade, a simples implementação de políticas e procedimentos não é suficiente para comprovar a conformidade com o RGPD. A par da documentação de todos os projetos de proteção de dados, essencial é acompanhar e monitorizar a aplicação do RGPD.

Com efeito, a conformidade não é um ato específico e isolado, mas antes um processo permanente de atividades necessárias para se atingir o nível mais elevado de boas práticas. Nesta busca permanente, verificar a realidade das organizações e identificar o nível de maturidade da conformidade é essencial

⁶¹ CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; JESUS, Inês Oliveira Andrade de. O lugar do conceito de privacidade numa sociedade cada vez mais orwelliana. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 135-161, jul./dez. 2013.

⁶² *Id.* O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, n. 30, p. 23-32, jan./mar. 2015.

e pode ser conseguido através de perguntas dirigidas aos organismos. É neste quadro, com a finalidade de avaliar o nível de conformidade, que foi desenvolvido um questionário com perguntas objetivas e subjetivas.

A elaboração deste questionário partiu das obrigações impostas pelo RGPD, sendo organizado por grandes áreas temáticas para facilitar a resposta por parte dos organismos. Neste questionário também são integradas perguntas subjetivas, com o objetivo de aferir o nível de interesse e de conscientização.

Com as respostas ao questionário, o EPDMJ será capaz de identificar, de forma específica, local e pontual, as dificuldades e as áreas que merecem maior atenção para que o organismo atinja o nível de conformidade, e assim o mantenha.

São, pois, estes os passos para os trilhos futuros.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui chegados, depois de densificado o modelo adotado pelo Ministério da Justiça português no que concerne à aplicação do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados, em especial no que toca à obrigação de designação de encarregado da proteção de dados, e de listadas recomendações na área da proteção de dados, incluindo boas práticas em contexto de pandemia, concluímos com a proposta de controlo de conformidade, a saber um questionário de autoavaliação para as organizações, que será não o culminar de quatro anos de aplicação do RGPD, mas sim o ponto de partida para os trabalhos vindouros.

Este modelo aqui descrito é um modelo empiricamente testado, cuja adequação e curialidade para fazer face aos desafios em sede de proteção de dados o tempo vem comprovando.

O investimento nas áreas da segurança da informação é imprescindível nos dias de hoje e a capacitação para a proteção de dados será sempre o primeiro passo a dar.

REFERÊNCIAS

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; JESUS, Inês Oliveira Andrade de. O lugar do conceito de privacidade numa sociedade cada vez mais orwelliana. *Revista Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 135-161, jul./dez. 2013.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; JESUS, Inês Oliveira Andrade de. O Novo Regime de Proteção de Dados Pessoais na União Europeia. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Porto Alegre, n. 30, p. 23-32, jan./mar. 2015.

FALQUE-PIERROTIN, Isabelle. *Grupo do artigo 29º para a proteção de dados*. Bruxelas: CNPD, 2016. Disponível em: https://www.cnpd.pt/media/meplvdie/wp243rev01_pt.pdf. Acesso em: 13 jun. 2023.

PINHEIRO, Alexandre Sousa (coord.). *Comentário ao Regulamento Geral de Proteção de Dados*. São Paulo: Almedina, 2018.

PORTUGAL. Despacho n. 5643/2018, de 7 de junho de 2018. *Diário da República*, Lisboa, 7 jun. 2018. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/despacho/5643-2018-115466752>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CAPÍTULO 4



PERCEPÇÕES DOS CIDADÃOS SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA: BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO

Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia⁶³

Sandra Patrícia Marques Pereira⁶⁴

João Abreu de Faria Bilhim⁶⁵

1 INTRODUÇÃO

No quadro europeu, há um apelo geral à eficiência e qualidade do sistema judicial. Esta necessidade levou à criação da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ), com o objetivo de auxiliar os Estados-membros a desenvolver políticas públicas e boas práticas de gestão para conseguir resultados efetivos e de qualidade no sistema.⁶⁶

No quadro português, impulsionado pelos ventos europeus, foi desenvolvido o Programa Justiça + Próxima, orientado pela inovação e implementação de serviços da justiça eficientes, eficazes e de qualidade. O Programa Justiça + Próxima é um plano de atuação dinâmico, flexível e interativo, composto por variadas medidas, que se encontra na sua segunda edição. Os seus objetivos pautam-se por uma justiça ágil e simplificada auxiliando-se das novas tecnologias para uma maior eficiência e otimização da gestão, transparente na prestação de informações e dados, humana atendendo continuamente as verdadeiras necessidades do *target* e, por fim, mais próxima do cidadão, posicionando-se este no centro da atividade. A medida Justiça 360º: Avaliação de Satisfação do Cidadão introduziu

⁶³ Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra; Instituto Jurídico; CEDIPRE – Centro de Estudos de Direito Público e Regulação.

⁶⁴ Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

⁶⁵ Universidade de Brasília.

⁶⁶ BOILLAT, Philippe; LEYENBERGER, Stéphane. L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe. *Revue française d'administration publique*, Paris, v. 125, n. 1, p. 55-66, 2008.

sistemas contínuos de avaliação da satisfação, possibilitando a análise da qualidade oferecida e a localização de potenciais melhorias.⁶⁷

De forma a dar contributos à comunidade científica, no plano teórico, será operacionalizada a Teoria da Governança aplicada ao Programa Justiça + Próxima e serão apresentadas as dimensões que afetam a satisfação e a lealdade do cidadão para com os tribunais, utilizando-se um modelo estrutural já testado⁶⁸ em áreas de estudo semelhantes, nomeadamente ao nível da resolução alternativa de litígios.

Visto que o planeamento, o acompanhamento, o controlo de atividades e o foco em resultados materializa a dinâmica de mudança na Administração da Justiça em Portugal, estabelecendo assim a ideia de modelos de gestão da qualidade⁶⁹ no plano empírico, será possível detetar as principais áreas de prioridade para implementação de políticas públicas para melhorar a satisfação e a lealdade do cidadão e, também, determinar as áreas de prioridade para implementar investimentos (hipoteticamente) para melhorar a satisfação dos cidadãos com os tribunais.

Dito isto, o presente capítulo aprofunda as perceções dos cidadãos sobre o sistema de justiça, com foco na satisfação e lealdade dos cidadãos em relação aos tribunais portugueses, apresentando boas práticas de gestão para as organizações públicas. Esta investigação traçou como objetivo apresentar dois instrumentos de boa gestão para a área da administração da justiça, ao construir mapas de recomendações e índices de prioridades. Deste modo, é possível compreender, através da evolução da satisfação e lealdade do cidadão, quais são as dimensões prioritárias em casos hipotéticos de políticas públicas e investimentos para melhoria do serviço prestado. Adicionalmente, este estudo espera contribuir para a prosperidade da investigação na área

⁶⁷ PORTUGAL. Ministério da Justiça. *Programa “Justiça + Próxima”: Plano de Modernização e Tecnologia*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2019.

⁶⁸ CATARINO, João; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Medios de resolución alternativa de conflictos: percepción general, satisfacción y lealtad de usuarios de Centros de Arbitraje en Portugal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, v. 69, p. 223-252, 2017.

⁶⁹ GUIMARÃES, Tomás et al. Governança em Tribunais de Justiça de Portugal: adaptação e validação de escala de medida. *Ciências e Políticas Públicas*, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 25-46, 2015.

da administração da justiça, cooperando assim para o enriquecimento do conhecimento desta temática na academia, ainda pouco abordada e com diversas oportunidades de investigação. Deste modo, recomenda-se também um conjunto de linhas de investigação para futuras investigações neste campo emergente da administração pública.

No que diz respeito à organização do presente capítulo, em primeiro lugar é apresentado o enquadramento teórico, abordando a Governança na administração da Justiça. Segue-se a relação entre a teoria mencionada e o Programa Justiça + Próxima. Depois, é apresentada a metodologia da investigação, seguida da apresentação e discussão dos resultados, terminando o capítulo com um conjunto de considerações finais.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 A GOVERNANÇA E A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA

A Governança tem sido muito discutida e analisada na academia, sempre, contudo, com variadas abordagens e perspetivas. Torna-se difícil definir este conceito, pois é apresentado mais como um reconhecimento de mudança, e não como um corpo teórico coerente e fundamentado.^{70, 71}

O entendimento comum existente é a necessidade de estudos sobre o tema, de modo a compreender os processos complexos e as interações entre atores públicos e privados para a definição de problemas, a criar metas, a planear soluções e a proceder às suas implementações e respetivas monitorizações. A Governança encontra-se no caminho de se tornar um paradigma robusto, produtivo e sólido em variados campos de investigação, a estrutura de conceitos está em fase de incrementação e a pesquisa empírica aborda as distintas oportunidades de a Governança apoiar a compreensão

⁷⁰ FREDERICKSON, George *et al.* *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press, 2012.

⁷¹ PETERS, Guy. *Is governance for everybody? Policy and Society*, Oxford, v. 33, p. 301-306, 2014.

de como as nossas sociedades, altamente complexas e com vários níveis e atores, são governadas.⁷²

A Governança pode ser traduzida como as dinâmicas laterais e entre instituições na administração pública, enquadrando-se numa conjectura de declínio da soberania, de menor relevância dos limites jurisdicionais e de fragmentação institucional.⁷³ Rhodes afirma que o conceito é impreciso.⁷⁴ Anos depois, Rhodes reavalia a sua interpretação e define governança, como a forma de governar, com e através de redes.⁷⁵ Para o autor, a Governança diz respeito a um novo processo de governar, uma alteração à regra que já conhecíamos ou até um novo método de governar a sociedade. A governança pode ser entendida de diferentes formas conforme as áreas científicas.^{76, 77}

Contudo, Rhodes vislumbra a Governança pela perspectiva da Administração Pública e das Políticas Públicas e define-a de forma mais aprofundada como sendo mais ampla que o governo, alcançando atores não estatais, o que leva a uma interdependência entre as organizações. Outra característica são as contínuas interações entre os diversos stakeholders devido à necessária negociação e troca de recursos, interações as quais devem fundar-se na confiança e em regulação acordada entre os membros da rede. E um certo grau de autonomia do Estado, pois as redes são auto-organizadas, e o Estado tem o papel de dirigir, e não a posição privilegiada e soberana de responsabilidade pelas redes.⁷⁸

Uma das características que importa sublinhar sobre a Governança, no âmbito deste trabalho, é a percepção de que estas formas interativas entre os diversos atores (públicos e privados) podem favorecer uma governação

⁷² SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, Milton Park, v. 12, n. 3, p. 350-359, 2018.

⁷³ FREDERICKSON et al., 2012.

⁷⁴ RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political Studies*, Newbury Park, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

⁷⁵ RHODES, Roderick Arthur William. Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, Newbury Park, v. 28, n. 8, p. 1.243-1.264, 2007.

⁷⁶ COLEBATCH, Hal. Making sense of governance. *Policy and Society*, Oxford, v. 33, n. 4, p. 307-316, 2014.

⁷⁷ PETERS, 2014.

⁷⁸ RHODES, 2007.

mais eficaz e mais democrática, uma vez que a troca de recursos, ideias e conhecimentos entre os envolvidos (cidadãos, organizações, empresas, Estado, entre outros atores) contribui para a qualificação das políticas públicas, fornecendo ao cidadão e restantes atores privados formas adicionais de influência democrática.⁷⁹

Outra variante da Governança relevante de mencionar é a criação de valor público através da cocriação.⁸⁰ A cocriação é definida como o trabalho e a colaboração entre atores relevantes, para criar e implementar novas soluções para dificuldades partilhadas, conduzindo à mudança na governação pública com uma abordagem mais eficiente dos recursos públicos e privados. A cocriação expõe um grande desafio ao paradigma da Governança, mas também uma oportunidade de governar de forma mais eficaz, democrática e inovadora com o apoio do cidadão, organizações da sociedade civil, empresas privadas, entre outros atores.⁸¹

2.2 O PROGRAMA JUSTIÇA + PRÓXIMA E A GOVERNANÇA

Os programas das políticas públicas auxiliam o aperfeiçoamento da qualidade da democracia. Uma democracia robusta requer cidadãos participativos, e, para tal, estes devem ser confrontados a expor os problemas que os afetam.⁸² A atualidade traz novos desafios, e é por isso que para governar bem se necessita gerir um complexo conjunto de grupos de interesses distintos. Seguindo esta linha de pensamento, não é sensato pensar em políticas públicas apenas como consequência de um processo de decisão do governo. Este continua como ator essencial, contudo é necessário acrescentar um tópico a esta exigente atividade: o enfoque no cidadão.⁸³

⁷⁹ SORENSEN; TORFING, 2018.

⁸⁰ THOMAS, John. Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review*, Orlando, v. 73, n. 6, p. 786-796, 2013.

⁸¹ SORENSEN; TORFING, 2018.

⁸² FELDMAN et al. Ways of knowing and inclusive management practices. *Public Administration Review*, Orlando, v. 66, p. 89-99, 2006.

⁸³ BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 84, p. 9-25, 2017.

Um dos comprometimentos do Governo Português é para com a melhoria da administração da justiça. A justiça surge como um cenário complexo e desafiante, mas, numa sociedade em constante transformação e aberta, a capacidade de adaptação, a adoção de uma cultura de rigor e de mudança são uma exigência premente.⁸⁴ É nesta envolvente de aspiração pela transformação que o Programa Justiça + Próxima foi idealizado, construído e implementado. Este programa é um imenso agregado de políticas públicas a ser implementadas e monitorizadas.⁸⁵ O Programa Justiça + Próxima, iniciado em 2016, foi desenhado a pensar nas necessidades do cidadão; é um plano ambicioso com o objetivo principal de contribuir para o desenvolvimento de uma justiça ágil, transparente, humana e mais próxima do cidadão.⁸⁶ A medida em estudo, Justiça 360°: Avaliação de Satisfação do Cidadão, está incluída na área Participação e Inovação, introduzindo sistemas regulares de avaliação da satisfação dos diferentes utilizadores (internos e cidadãos) da Justiça, para aferição da qualidade oferecida e identificação de oportunidades de melhoria.^{87, 88, 89} Esta política pública pode ser classificada como clara e com pouco conflito de implementação, visto que os seus objetivos estão traçados sem qualquer tipo de ambiguidade.⁹⁰

A medida Justiça 360° materializa as recomendações da Cepej. Esta medida, implementada pela Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal, que tem dirigido questionários presenciais e online, baseados nas recomendações fornecidas pelo *Handbook for Conducting*

⁸⁴ PORTUGAL. Lei n. 7-B/2016, de 31 de março. Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016 -2019). Lisboa: Assembleia da República Portuguesa, [2020].

⁸⁵ MOTA, Luís. Estudos de Implementação de Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, v. 92, p. 133-150, 2020.

⁸⁶ PORTUGAL. Ministério da Justiça. Programa "Justiça + Próxima": Plano de Modernização e Tecnologia. Lisboa: Ministério da Justiça, 2019.

⁸⁷ PORTUGAL. Ministério da Justiça. Programa "Justiça + Próxima": Plano de Modernização e Tecnologia. Lisboa: Ministério da Justiça, 2019.

⁸⁸ PORTUGAL. Plano Justiça mais Próxima 20|23 (versão 1.3). Direção-Geral da Política de Justiça. Lisboa: [s. n.], 2020..

⁸⁹ PORTUGAL. (2021, 10 de abril). Justiça + Próxima 20|23. Disponível em: <https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/sobre-o-plano/>.

⁹⁰ MOTA, 2020.

Satisfaction Surveys Aimed at Court Users in Council of Europe Member States, de modo a construir uma base de dados rica, permitindo a posterior realização de relatórios. O foco é colocado no cidadão, pretendendo aferir como foi a experiência do mesmo com os tribunais, permitindo assim a localização de potenciais melhorias em casos hipotéticos de reformas judiciais. A avaliação regular permite ter ideia das tendências da evolução temporal da satisfação dos cidadãos, o que se assume como uma mais-valia para a administração da justiça. O Programa Justiça + Próxima, e consequentemente a medida Justiça 360º: Avaliação de Satisfação do Cidadão, encontra a sua base teórica no quadro da Governança (Tabela 1).

Como é possível observar na Tabela 1, o Programa Justiça + Próxima é uma política pública desenhada à luz dos princípios da Governança. Podemos sublinhar conceitos como transparência, orientação para o cidadão, eficácia, abertura, inovação, colaboração e proximidade, existindo um paralelismo visível entre o programa e os princípios da teoria da Administração Pública. Tal paralelismo também se verifica com a medida Justiça 360º, que ressalta a necessidade da participação do cidadão, abertura e transparência e *performance* do sistema judicial e tem como *target* auxiliar a eficiência da administração de todo o sistema. Este Programa revela também a variante da Governança referente à criação de valor público através da cocriação. Neste aglomerado de políticas, o cidadão pode colaborar ativamente na criação de propostas de soluções para problemas que considera relevantes no sistema judicial, demonstrando como é possível, e como se torna útil, a colaboração entre o Estado e o cidadão para prestar um serviço mais inovador.⁹¹ O Programa “Justiça + Próxima” é um dos exemplos da aplicação empírica do quadro teórico da Governança em Portugal.

⁹¹ PORTUGAL. Ministério da Justiça. *Programa “Justiça + Próxima”: Plano de Modernização e Tecnologia*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2019.

Tabela 1 – Tradução teórica do Programa Justiça + Próxima.

Programa Justiça + Próxima		Princípios da Governança
Visão	Justiça ágil, transparente, humana e mais próxima do cidadão, assente na confiança nos sistemas judicial e registral e garantindo a proteção dos direitos individuais	Abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência ⁹²
Estratégia	Estratégia focada nas reais necessidades dos diferentes públicos-alvo, endereçando, por um lado, as suas carências e, por outro, estimulando as suas ambições, potenciando, simultaneamente, a eficiência de forma inovadora e inclusiva e estabelecendo uma cultura colaborativa	Produtividade, mecanismos de mercado, orientação para o serviço, descentralização, transparência, responsabilização e controlo da corrupção ⁹³
Objetivos	Simplificação dos processos e procedimentos em vigor no sistema e adoção de ferramentas e sistemas que concorram para uma maior eficiência	Inovação, qualidade e performance ^{94,95}
	Prestar continuada e incrementalmente informações e dados de relevância quer para os diferentes agentes do setor, quer para o Cidadão	Interdependência e autonomia ⁹⁶
	Responder às reais necessidades dos diferentes públicos-alvo	Interação e qualificação ⁹⁷
	Colocar a relação com o cidadão no centro da sua atividade, simplificando e clarificando a linguagem e as informações prestadas	Valor público, cocriação e colaboração ⁹⁸

⁹² COMISSÃO EUROPEIA. *Governança Europeia: um livro branco*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

⁹³ FREDERICKSON et al., 2012.

⁹⁴ CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Ministério Público n. o – Sobre como institucionalizar uma Mentalidade Orientada para a Qualidade. In: QUALIDADE DA DEMOCRACIA: CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 10., 2015, Vilmoura. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2015.

⁹⁵ MARTINS MARTINS, Teresa et al. Value Innovation in the Public Sector: Concept, Determining Factors and Framework. In: KÓ, Andrea et al. International Conference on Electronic Government and The Information Systems Perspective: 8th International Conference, EGOVIS 2019, Linz, Austria, August 26-29, 2019. *Proceedings [...]*. New York: Springer, 2019.

⁹⁶ RHODES, 2007.

⁹⁷ SORENSEN; TORFING, 2018.

⁹⁸ THOMAS, 2013.

Programa Justiça + Próxima		Princípios da Governança
Pilares	Eficiência	
	Inovação	
	Humanização	
	Proximidade	

Fonte: Elaboração dos autores.

3 MÉTODO

Uma investigação pode ser de natureza dedutiva ou indutiva. De um lado, estamos perante um estudo dedutivo quando as teorias concebidas previamente são validadas pelos dados reunidos posteriormente. De outro lado, um estudo indutivo dá uso à recolha de dados para a criação de teorias.⁹⁹ A natureza dedutiva tem-se apresentado como dominante por vários anos, promovendo-se atualmente um melhor equilíbrio entre as duas abordagens, permitindo também uma maior conexão com a experiência empírica.¹⁰⁰

Neste trabalho, optou-se pela pesquisa quantitativa e, como técnica de recolha de dados, o inquérito por questionário. Esta metodologia implica a observação de fenómenos e a determinação de hipóteses para explicar esses fenómenos, o controlo de variáveis, a seleção de amostra, a recolha de dados, seguida de análise estatística e utilização de métodos matemáticos para confirmar ou rejeitar as hipóteses formuladas.¹⁰¹

Este trabalho empírico tem como universo estatístico todos os utentes dos tribunais em Portugal. Quanto à amostra, os dados foram recolhidos em diferentes regiões do País, presencialmente e através de questionários aplicados online. Entre

⁹⁹ CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. *O impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na satisfação dos colaboradores: o caso dos serviços do Ministério da Justiça em Portugal*. 2012. 549 f. Tese (Doutoramento) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2012.

¹⁰⁰ WOICESHYN, Jaana; DAELLENBACH, Urs. Evaluating inductive vs deductive research in management studies – Implications for authors, editors, and reviewers. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, Bingley, v. 13, n. 2, p. 183-195, 2018.

¹⁰¹ CARMO, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro. *Metodologia da investigação – Guia para autoaprendizagem*. 2. ed. Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

os anos de 2017, 2018 e 2019, foram recolhidas 3.276 observações, das quais 653 correspondem ao ano de 2017, 1.193 correspondem a 2018 e 1.430 ao ano de 2019.

O inquérito utilizado é denominado “Barômetro da Qualidade dos Tribunais”, adaptado do questionário inserido no documento *Handbook for Conducting Satisfaction Surveys Aimed at Court Users in Council of Europe Member States*, adotado pela Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça. O questionário foi adaptado pela Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça.

Assim, o inquérito por questionário englobou 35 questões, incluindo 11 questões de caracterização, e 24 indicadores agrupados em 6 dimensões relacionadas com o sistema judicial: aspetos gerais dos tribunais, acesso a informação sobre os tribunais, instalações dos tribunais, funcionamento dos tribunais, juiz responsável pelo processo, recursos à disposição e lealdade (Tabela 2). As perguntas foram colocadas ao cidadão de forma genérica, sem nunca mencionar um tribunal em específico. Deste modo, as respostas obtidas vão transparecer as perceções do cidadão em relação ao sistema judicial português.

Para medir a satisfação do cidadão, Wittink e Bayer¹⁰² estabelecem a superioridade de uma escala de 10 pontos. Assim procedemos à utilização da escala de Likert, de 1 a 10 pontos, dividida em quatro grupos: 1 a 3 pontos (participantes muito insatisfeitos); mais de 3 a 5 pontos (participantes insatisfeitos); mais de 5 a 8 pontos (participantes satisfeitos); mais de 8 a 10 pontos (participantes muito satisfeitos).

O tratamento da análise de dados e a análise estatística foram realizados com o software SPAD, versão 6.5. Através do modelo de equações estruturais validado previamente,¹⁰³ foi possível medir as relações produzidas entre as dimensões estabelecidas e construir mapas de recomendações e índices de prioridades. Para a construção do modelo estrutural e posterior criação de mapas de recomendações e índices de prioridades, foram utilizadas as técnicas de análise de dados denominadas Structural Equation Modeling (SEM) ou PLS Path Modeling.

¹⁰² WITTINK, Dick; BAYER, Leonard. The measurement imperative. *Marketing Research*, Milton Park, v. 6, n. 4, p. 14-22, 1994.

¹⁰³ PEREIRA, Sandra Patrícia Marques; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Sustainability of Portuguese Courts: Citizen Satisfaction and Loyalty as Key Factors. *Sustainability*, [Basel], v. 12, n. 23, p. 10163, 2020.

Tabela 2 – Dimensões e indicadores considerados no Barómetro da Qualidade dos Tribunais.

Dimensões	Indicador	Designação do indicador
Aspetos gerais dos tribunais	G1	Funcionamento geral
	G2	Celeridade da resolução dos litígios
	G3	Custos de acesso (sem considerar os honorários de advogados)
	G4	Confiança no sistema
Acesso à informação sobre os tribunais	Ac1	É fácil encontrar informações
	Ac2	A informação transmitida é clara
Instalações dos tribunais	I1	As instalações são de fácil acesso
	I2	As instalações encontram-se bem sinalizadas no interior
	I3	As condições de espera são adequadas
	I4	As instalações estão bem equipadas
Funcionamento dos tribunais	F1	As comunicações são claras
	F2	O tempo decorrido entre o pedido e a primeira sessão é aceitável
	F3	As sessões começaram à hora marcada
	F4	Disponibilidade e atendimento dos técnicos do tribunal
	F5	Competência dos técnicos do tribunal
O juiz responsável pelo processo	J1	Atitude e cortesia demonstrada pelo juiz
	J2	Clareza da linguagem utilizada pelo juiz
	J3	Imparcialidade do juiz ao longo do processo
	J4	Igualdade de oportunidades concedidas pelo juiz no debate da questão ao longo do processo
	J5	Clareza da decisão do juiz
	J6	Rapidez com que as decisões do juiz foram proferidas
Recursos à disposição	R1	Os recursos à disposição dos tribunais são os adequados
Lealdade	L1	Se necessário, recorrerá a um tribunal
	L2	Recomendaria a utilização dos tribunais a amigos e familiares

Fonte: Elaboração dos autores a partir de estudo científico de Catarino e Correia (2017).

Os mapas de recomendações pretendem representar o desempenho relativo e a influência de cada dimensão explicativa da satisfação e lealdade na modelização destas duas dimensões. Deste modo, neste caso, horizontalmente, no eixo das abscissas, os mapas de recomendações dispõem os impactos totais das dimensões explicativas acerca da percepção de satisfação e lealdade dos cidadãos, e verticalmente, no eixo das ordenadas, apresentam as avaliações médias de cada uma destas dimensões.

A análise aprofundada dos quadrantes dos mapas de recomendação segue a seguinte lógica de reflexão:¹⁰⁴ 1) no quadrante 1 (Q1), encontramos as dimensões correspondentes aos pontos fortes dos tribunais; 2) no quadrante 2 (Q2), encontramos as dimensões correspondentes aos pontos fortes secundários dos tribunais (considerando os seus valores médios elevados e impactos reduzidos na satisfação e lealdade dos cidadãos, não correspondem a uma prioridade de atuação); 3) no quadrante 3 (Q3), encontramos as dimensões correspondentes às segundas prioridades (embora apresentem um valor médio reduzido, não têm impactos fortes sobre a satisfação e lealdade); 4) no quadrante 4 (Q4), encontramos as dimensões correspondentes às prioridades de atuação, devido às avaliações médias abaixo da média global e ainda pelo seu forte impacto na satisfação e lealdade dos cidadãos em relação aos tribunais. Por outro lado, os índices de prioridades permitem detetar as dimensões em que haverá maior retorno ocasionado pelo investimento. O cálculo para a obtenção desta informação é baseado nos desvios das avaliações médias de cada dimensão sobre a média de todas as dimensões e também com base nos impactos de cada dimensão da satisfação e lealdade, conforme o índice de prioridade em causa. Assim, é prioritária a dimensão que apresentar um elevado índice de prioridade.

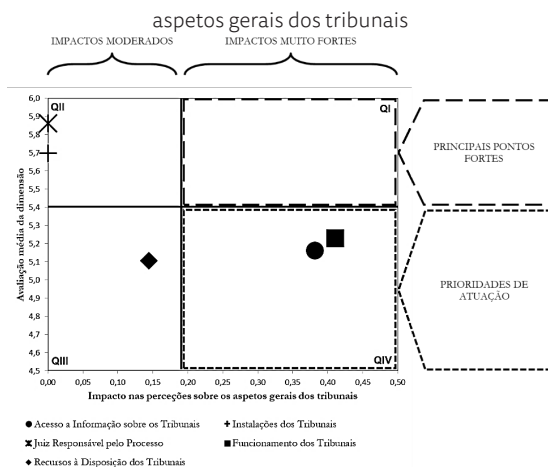
¹⁰⁴ CORREIA, 2012.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

O modelo estrutural efetivo de satisfação e lealdade dos cidadãos¹⁰⁵ permitiu a criação de mapas de recomendações e índices de prioridades.

A análise do mapa de recomendações elaborado para a satisfação com a dimensão “aspectos gerais dos tribunais” (Gráfico 1) permite retirar as seguintes conclusões: no quadrante 1 (Q1), não são atribuídas dimensões consideradas como pontos fortes dos tribunais; no quadrante 2 (Q2), as dimensões “instalações dos tribunais” e “juiz responsável pelo processo” são consideradas pontos fortes secundários dos tribunais; no quadrante 3 (Q3), a dimensão “recursos à disposição dos tribunais” é considerada segunda prioridade; no quadrante 4 (Q4), as dimensões “funcionamento dos tribunais” e “acesso à informação dos tribunais” devem ser consideradas como prioridade de atuação, visto que serão as dimensões em relação às quais a introdução de melhorias vai refletir-se mais na satisfação dos cidadãos para com os tribunais.

Gráfico 1 – Mapa de recomendações relativo ao impacto das dimensões na satisfação com os

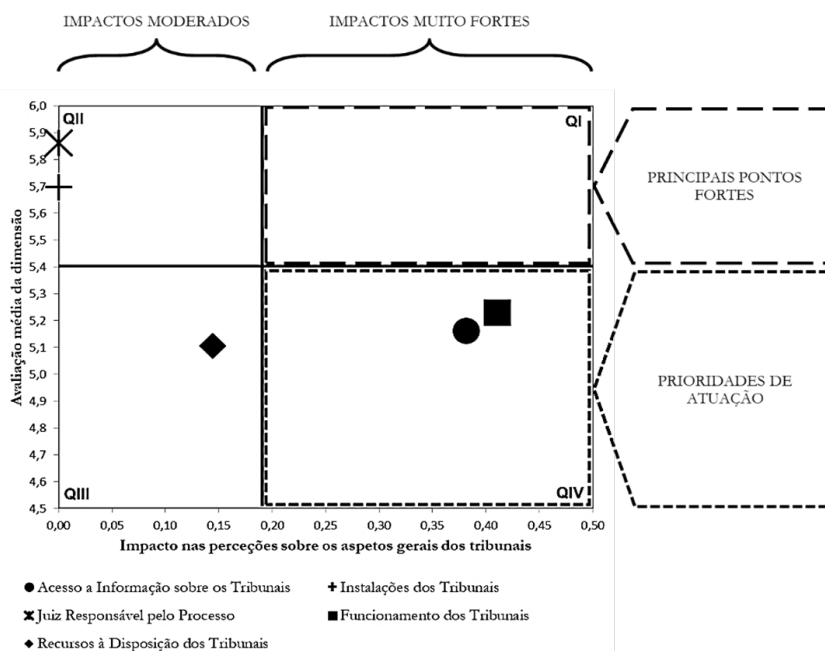


Fonte: Elaboração dos autores.

¹⁰⁵ PEREIRA; CORREIA, 2020.

Em relação ao percurso das dimensões ao longo dos anos em estudo, é possível traçar as seguintes conclusões quanto ao impacto das dimensões na satisfação com os aspetos gerais dos tribunais. A dimensão “aspetos gerais dos tribunais” (Gráfico 2) encontrava-se em 2017 no quadrante 2 (Q2) como um ponto forte secundário dos tribunais, avançou para o quadrante 4 (Q4) em 2018 como prioridade de atuação, e em 2019 deslocou-se para o quadrante 3 (Q3), considerada como segunda prioridade. Globalmente, situa-se no quadrante 4 (Q4), assumindo-se como uma dimensão com prioridade de atuação.

Gráfico 2 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto dos aspetos gerais dos tribunais na satisfação

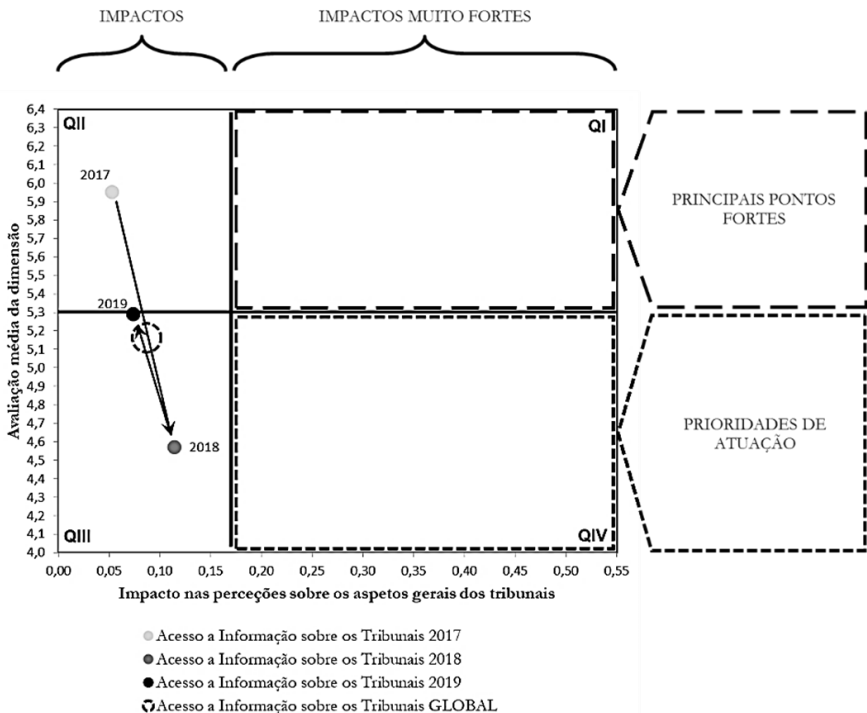


Fonte: Elaboração dos autores.

A dimensão “acesso à informação sobre os tribunais” (Gráfico 3) em 2017 era considerada um ponto forte secundário dos tribunais, posicionando-se

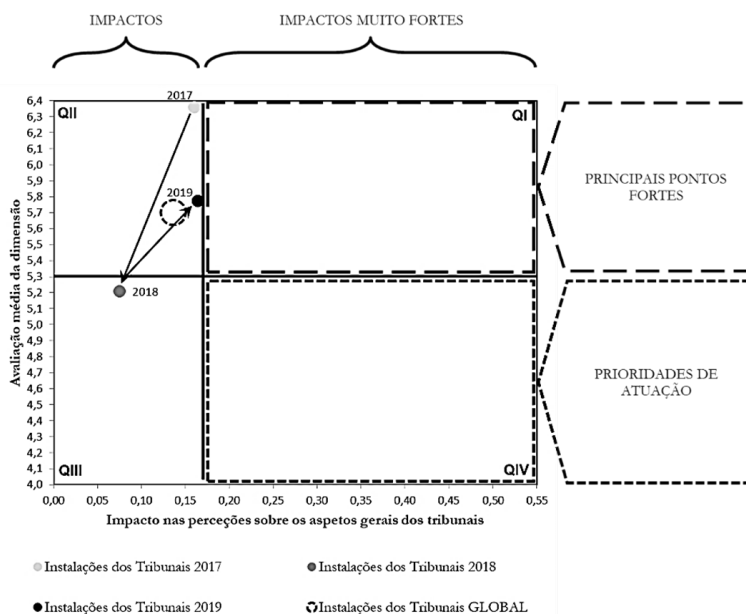
no quadrante 2 (Q2), em 2018 deslocou-se para o quadrante 3 (Q3) como segunda prioridade, e em 2019 localiza-se entre os dois quadrantes. Assim, globalmente esta dimensão posiciona-se no terceiro quadrante como prioridade secundária. A dimensão “instalações dos tribunais” (Gráfico 4) encontrava-se no quadrante 2 (Q2) em 2017, deslocando-se para o quadrante 3 (Q3) em 2018 e regressa em 2019 ao quadrante 2 (Q2). Deste modo, de forma global, as instalações posicionam-se no quadrante 2 (Q2), não sendo consideradas uma dimensão de atuação prioritária.

Gráfico 3 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto do acesso à informação sobre os tribunais na satisfação.



Fonte: Elaboração dos autores.

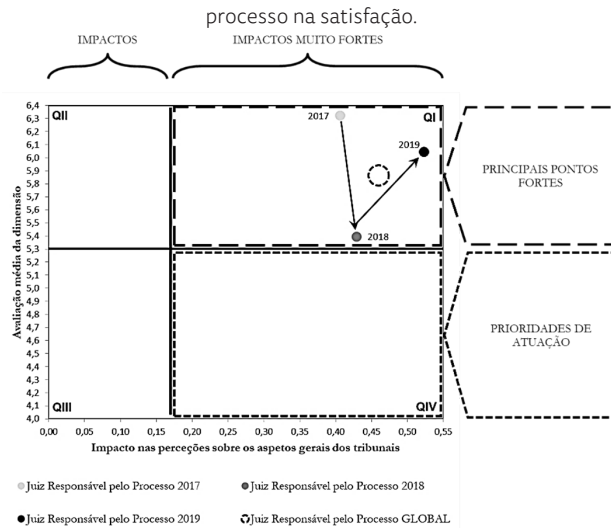
Gráfico 4 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto das instalações dos tribunais na satisfação.



Fonte: Elaboração dos autores.

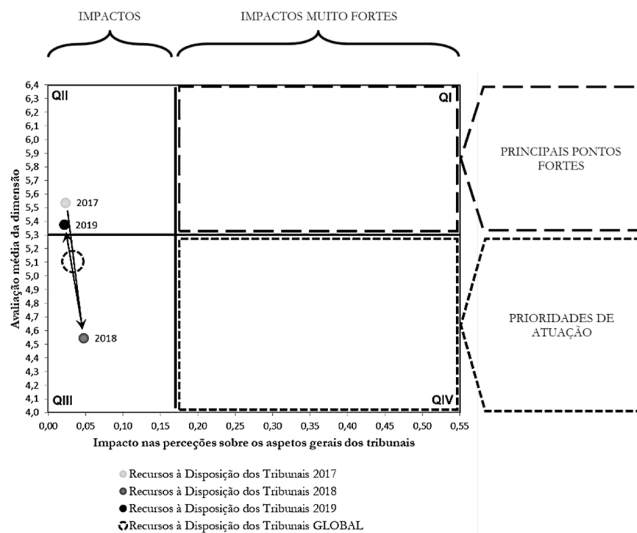
A dimensão correspondente ao “juiz responsável pelo processo” (Gráfico 5) manteve-se no quadrante 1 (Q1) ao longo dos três anos, sendo assim considerada como principal ponto forte dos tribunais. A dimensão relativa aos “recursos à disposição dos tribunais” (Gráfico 6) em 2017 encontrava-se no quadrante 2 (Q2), deslocando-se para o quadrante 3 (Q3) em 2018 e regressando em 2019 ao quadrante 2 (Q2). Globalmente, a percepção dos recursos à disposição posiciona-se no quadrante 2 (Q2), não sendo considerada uma dimensão de atuação prioritária. A dimensão “funcionamento dos tribunais” (Gráfico 7) apresenta a mesma dinâmica da dimensão anterior. Em 2017, posicionava-se no quadrante 2 (Q2), movendo-se para o quadrante 3 (Q3) em 2018 e retornando ao quadrante 2 (Q2) em 2019. Globalmente, dispõe-se no quadrante 2 (Q2), de modo que também não é considerada uma dimensão de atuação prioritária.

Gráfico 5 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto do juiz responsável pelo



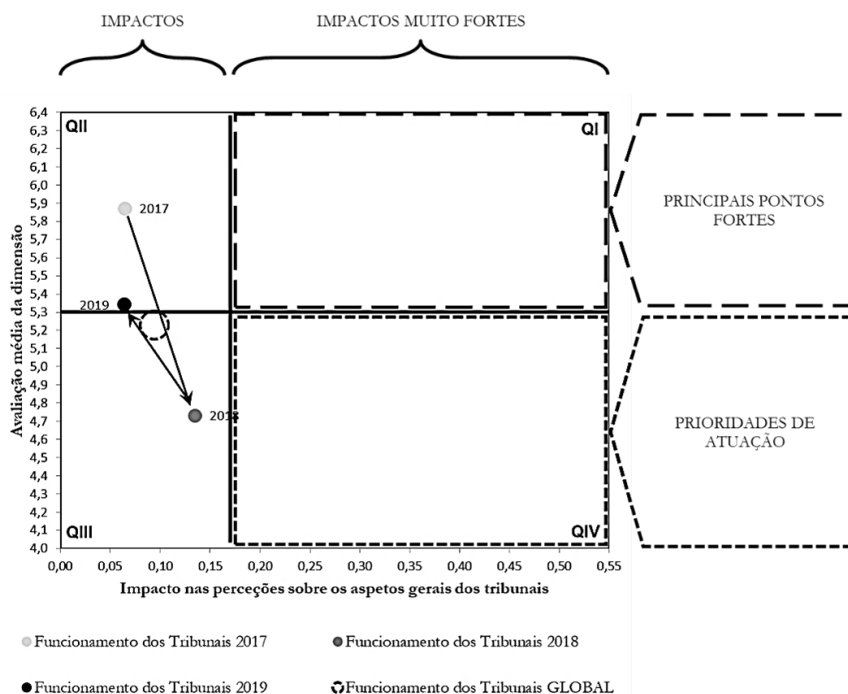
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 6 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto dos recursos à disposição dos tribunais na satisfação



Fonte: Elaboração dos autores.

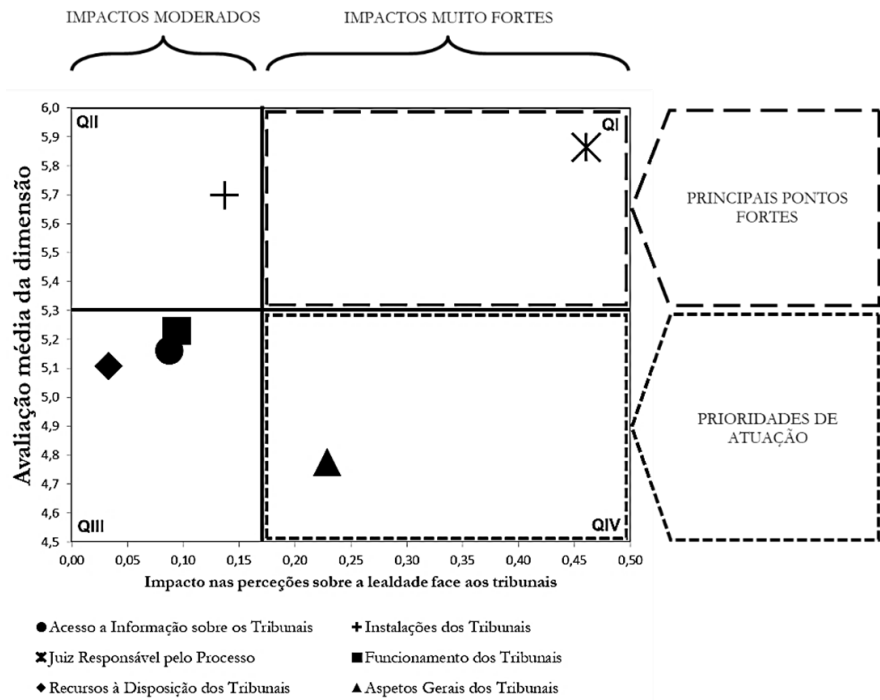
Gráfico 7 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto do funcionamento dos tribunais na satisfação



Fonte: Elaboração dos autores.

A análise do mapa de recomendações elaborado para a dimensão lealdade (Gráfico 8) permite retirar as seguintes conclusões. No quadrante 1 (Q1), a dimensão “juiz responsável pelo processo” é considerada como ponto forte dos tribunais. No quadrante 2 (Q2), a dimensão “instalações dos tribunais” é considerada como ponto forte secundário dos tribunais. No quadrante 3 (Q3), as dimensões “acesso à informação sobre os tribunais”, “recursos à disposição dos tribunais” e “funcionamento dos tribunais” são consideradas como segunda prioridade. No quadrante 4 (Q4), a dimensão “aspectos gerais dos tribunais” deve ser considerada como prioridade de atuação, visto que é a dimensão onde a introdução de melhorias vai mais refletir-se na lealdade dos cidadãos para com os tribunais.

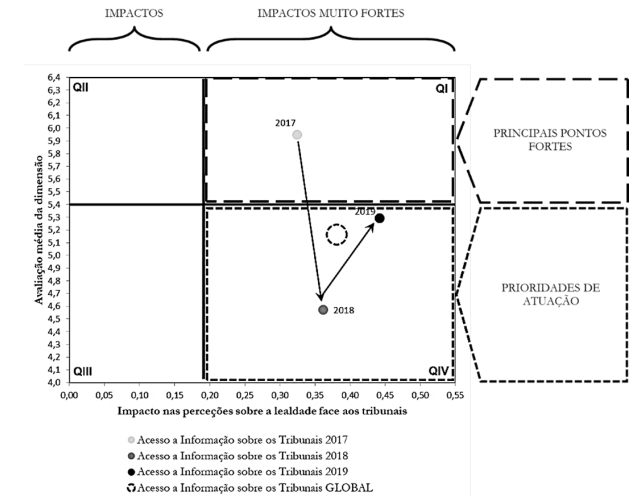
Gráfico 8 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto das dimensões na lealdade face aos tribunais.



Fonte: Elaboração dos autores.

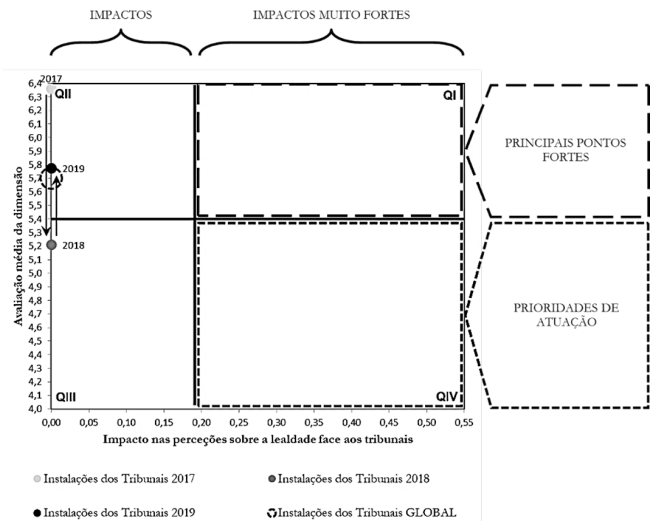
Em relação ao percurso das dimensões ao longo dos anos em estudo, é possível traçar as seguintes conclusões quanto ao impacto das dimensões na lealdade. A dimensão “acesso a informação sobre os tribunais” (Gráfico 9) em 2017 era considerada um ponto forte dos tribunais, posicionando-se no quadrante 1 (Q1), deslocou-se em 2018 para o quadrante 4 (Q4) e manteve-se assim em 2019. Deste modo, globalmente, posiciona-se no quadrante 4 (Q4) como uma dimensão de atuação prioritária. A dimensão “instalações dos tribunais” (Gráfico 10) em 2017 estabelecia-se no quadrante 2 (Q2), movendo-se em 2018 para o quadrante 3 (Q3) como dimensão prioritária secundária, mas retorna em 2019 para o quadrante 2 (Q2), estabelecendo-se globalmente como uma dimensão secundária de ponto forte dos tribunais.

Gráfico 9 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto do acesso à informação sobre os tribunais na lealdade face aos tribunais.



Fonte: Elaboração dos autores.

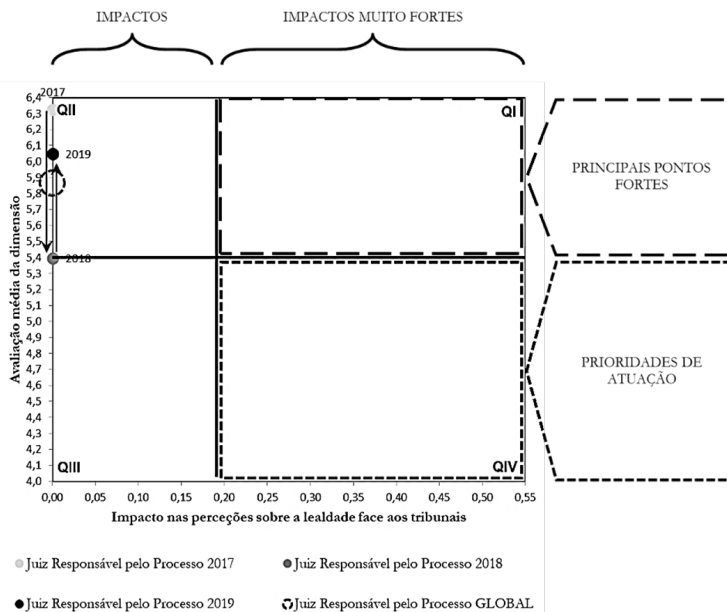
Gráfico 10 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto das instalações dos tribunais na lealdade face aos tribunais.



Fonte: Elaboração dos autores.

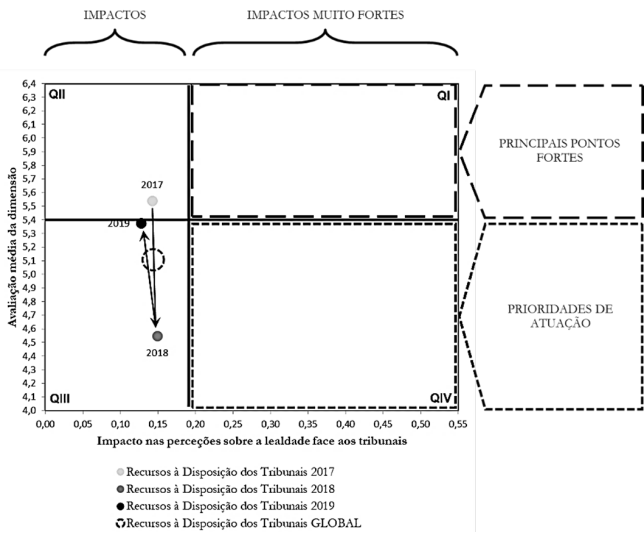
A dimensão correspondente ao “juiz responsável pelo processo” (Gráfico 11) demonstra a mesma dinâmica da dimensão analisada anteriormente. No ano de 2017, encontrava-se no quadrante 2 (Q2), deslocando-se para o quadrante 3 (Q3) em 2018, contudo retorna para o quadrante 2 (Q2) em 2019, estabelecendo-se globalmente como uma dimensão secundária de ponto forte dos tribunais. A dimensão relativa aos “recursos à disposição dos tribunais” (Gráfico 12) encontra-se em 2017 no quadrante 2 (Q2), deslocando-se para o quadrante 3 (Q3) em 2018 e mantendo-se neste em 2019. Globalmente, consideramos como uma dimensão prioritária secundária. A dimensão “funcionamento dos tribunais” (Gráfico 13) era considerada um ponto forte dos tribunais em 2017, posicionando-se no quadrante 1 (Q1), desloca-se em 2018 para o quadrante 4 (Q4) e mantém-se nele em 2019. Assim, globalmente, posiciona-se no quadrante 4 (Q4) como uma dimensão de atuação prioritária.

Gráfico 11 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto do juiz responsável pelo processo na lealdade face aos tribunais.



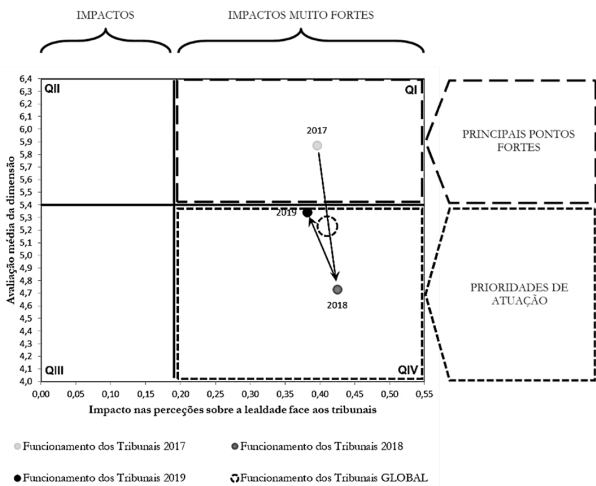
Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 12 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto dos recursos à disposição dos tribunais na lealdade face aos tribunais.



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 13 – Mapa de recomendações relativo à evolução do impacto do funcionamento dos tribunais na lealdade face aos tribunais.



Fonte: Elaboração dos autores.

No que diz respeito aos resultados dos índices de prioridades, com fundamento nos resultados obtidos para a percepção dos cidadãos acerca da sua satisfação com os aspetos gerais dos tribunais, podemos traçar as seguintes conclusões (Gráfico 14). A dimensão de atuação prioritária corresponde à dimensão “acesso à informação sobre os tribunais”, com valor do índice de prioridade de 44,5%, seguida da dimensão “funcionamento dos tribunais”, com 35%. As duas dimensões perfazem 79,5% do índice (cujo total é 100%), de modo que as atuações nestas áreas podem ser consideradas fundamentais para a melhoria da percepção dos cidadãos acerca dos aspetos gerais dos tribunais. De seguida, surge a dimensão “recursos à disposição dos tribunais”, com índice de prioridade de 20,5%. As dimensões “instalações dos tribunais” e “juiz responsável pelo processo” surgem com valor de 0% no índice, não sendo assim prioritárias, devido ao impacto nulo na dimensão aspetos gerais dos tribunais.

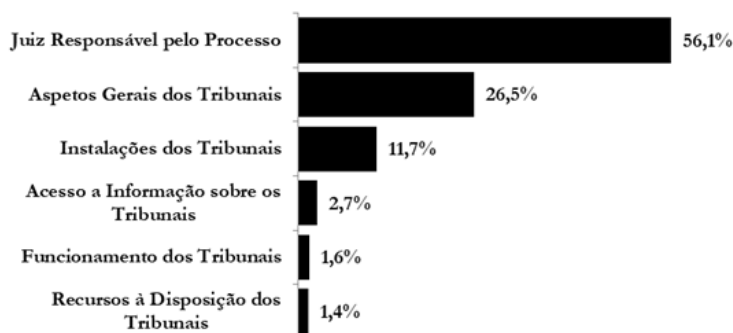
Com fundamento nos resultados obtidos para a lealdade dos cidadãos face aos tribunais (Gráfico 15), é possível retirar as seguintes conclusões: a dimensão de atuação prioritária corresponde à dimensão “juiz responsável pelo processo”, com valor de índice de prioridade de 56,1%, seguida pela dimensão “aspetos gerais dos tribunais”, com 26,5%. Estas duas dimensões perfazem 82,6% do índice (cujo total é 100%), de modo que as atuações nestas áreas podem ser consideradas decisivas para a melhoria da lealdade dos cidadãos quanto aos tribunais. Em seguida, surge a dimensão “instalações dos tribunais”, com valor de índice de prioridade de 11,7%. Por fim, surgem as dimensões “acesso à informação sobre os tribunais”, “funcionamento dos tribunais” e “recursos à disposição dos tribunais”, com índices de prioridade de 2,7%, 1,6% e 1,4%, respetivamente.

Gráfico 14 – Índice de prioridades para a satisfação com os aspectos gerais dos tribunais



Fonte: Elaboração dos autores.

Gráfico 15 – Índice de prioridades para a lealdade face aos tribunais



Fonte: Elaboração dos autores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando a invocação geral na literatura para o desenvolvimento de estudos na área da administração da justiça, o objetivo desta investigação consistiu em construir mapas de recomendações e índices de prioridades, de modo a equacionar as dimensões prioritárias em casos hipotéticos de políticas públicas e investimentos para melhoria do serviço prestado, tendo em vista a evolução da satisfação e lealdade do cidadão em relação ao funcionamento dos tribunais portugueses entre 2017 e 2019.

Com a realização do presente trabalho, concluímos que o Programa Justiça + Próxima está alinhado tanto com a abordagem teórica da Governança como com as recomendações da CEPEJ. O Programa prima pela proximidade, colaboração e inclusão do cidadão no desenvolvimento dos serviços públicos prestados na área judicial. Demonstra uma nova faceta da Administração Pública, mais flexível, modernizada e ligada ao cidadão, e que ambiciona e trabalha para dar resposta mais rápida e com maior qualidade aos novos e diversos desafios da sociedade complexa em que vivemos.

Quanto à pesquisa empírica, através dos dados recolhidos pela Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça de Portugal, foi possível avaliar a satisfação e lealdade do cidadão com os tribunais portugueses ao longo de 2017, 2018 e 2019 e, assim, analisar a medida Justiça 360°, uma das medidas implementadas pelo Programa Justiça + Próxima. A medida em estudo pretende introduzir sistemas regulares de avaliação da satisfação dos diferentes utilizadores (internos e cidadãos) da Justiça, para aferição da qualidade oferecida e identificação de oportunidades de melhoria. Neste trabalho, foi possível analisar a medida em ação, por um período alargado (três anos), o que vai ao encontro também das recomendações feitas pela Cepej de proceder pesquisas regulares, baseadas em questionários testados, com o intuito de monitorizar as mudanças na avaliação dos serviços prestados, centrando a atenção na própria experiência do cidadão ao utilizar os tribunais.^{106,107}

Com os valores médios alcançados através da construção do modelo estrutural,¹⁰⁸ foi possível construir mapas de recomendações e índices de prioridades, para equacionar as dimensões prioritárias em casos hipotéticos de políticas públicas e investimentos para melhoria do serviço prestado.

¹⁰⁶ PEREIRA, Sandra Patrícia Marques. *Programa “Justiça + Próxima” em Portugal: A Medida Justiça 360° – Avaliação da Satisfação e Lealdade do Cidadão*. 2020. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020.

¹⁰⁷ MUNZEMBA, Pedro Antónia; ARAÚJO, Joaquim Filipe. A qualidade na prestação dos serviços públicos em Angola: a percepção dos usuários da rede SIAC de Luanda. *Perspectivas – Journal of Political Science*, Braga, v. 24, p. 41-55, 2021.

¹⁰⁸ PEREIRA; CORREIA, 2020.

Quanto às dimensões prioritárias para a melhoria da satisfação para com os aspetos gerais dos tribunais, a prioridade de atuação deverá ser nas dimensões “funcionamento dos tribunais” e “acesso à informação”, visto que sua melhoria implicará um aumento da satisfação dos cidadãos. Também é possível concluir que a prioridade de ação nos “aspetos gerais dos tribunais” terá um alto impacto positivo nos níveis de satisfação da dimensão “lealdade face aos tribunais”.

No que diz respeito aos índices de prioridade, podemos concluir a existência de duas dimensões que se destacam. Identificamos um índice de prioridade de 44,5% na dimensão “acesso a informação dos tribunais”, o que representa uma prioridade para um investimento hipotético numa política pública com o intuito de melhorar os níveis de satisfação na dimensão “aspetos gerais dos tribunais”. Do mesmo modo, foi identificado um índice de prioridade de 56,1% na dimensão “juiz responsável pelo processo”, o que representa uma prioridade em caso de investimento público hipotético com o objetivo de melhorar os níveis de satisfação na dimensão “lealdade face aos tribunais”.

Adicionalmente às conclusões supramencionadas, este trabalho exemplifica de que modo é possível abordar os estudos de satisfação e lealdade como uma tática e uma boa prática organizacional, para a construção de bases de dados para a respetiva avaliação e análise da satisfação e lealdade do cidadão, com o objetivo de reinventar a justiça e melhorar a qualidade do serviço prestado. Com a adoção destas abordagens, é fomentada a participação do cidadão com o Estado, criando formas de envolvimento da sociedade civil na máquina pública. Mostra um possível caminho para uma Justiça mais transparente, humana, ágil e focada no cidadão.

A investigação foi sujeita a um conjunto de limitações. Em primeiro lugar, estamos a avaliar perceções, de modo que importa sublinhar o facto de que medir perceções não é o mesmo que medir a realidade, todavia os dados, as informações e o acrescento teórico e empírico obtidos, de modo geral, contrabalançam o (auto)conhecimento que proporcionam sobre os sistemas em estudo. Em segundo, a formação de perceções de satisfação e

lealdade dos cidadãos é um processo com elevado grau de complexidade, e certamente influenciado por muitas mais variáveis do que as abordadas nesta investigação. É, deste modo, essencial um trabalho contínuo na tentativa de introduzir novos indicadores, novas dimensões e novos modelos de análise, sempre que tal for devidamente justificado. Em terceiro, a recolha de dados, tanto presencialmente como via online, foi reportada pelos próprios respondentes, ou seja, não é exequível impedir possíveis deturpações causadas pela deseabilidade social.

No que concerne às recomendações para futura investigação nesta matéria, sugere-se o aumento da amostra utilizada nesta investigação, para aumentar o período de tempo de análise e assim aplicar contínua e regularmente aos cidadãos o questionário, pela Direção-Geral da Política de Justiça, com o objetivo de aferir a tendência da evolução temporal da satisfação e lealdade dos cidadãos para com os tribunais portugueses. Outra proposta seria realizar um estudo comparado entre a satisfação e lealdade dos cidadãos com os tribunais portugueses e a satisfação e lealdade dos utilizadores dos meios de resolução de alternativa de litígios (centros de arbitragem, julgados de paz e mediação). Outra recomendação pauta-se pela aplicação prática das conclusões no que diz respeito aos mapas de recomendações e índices de prioridades. Por fim, aconselhamos a aplicação de inquéritos de satisfação e lealdade dos cidadãos para com os serviços públicos a outros países da União Europeia e, também, a países de língua oficial portuguesa, como o Brasil.

REFERÊNCIAS

BILHIM, João Abreu de Faria. Nova governação pública e meritocracia. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 84, p. 9-25, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.7458/SPP2017849462>. Acesso em: 16 set. 2020.

BOILLAT, Philippe; LEYENBERGER, Stéphane. L'administration et l'évaluation du service public de la justice, vu du conseil de l'Europe. *Revue française d'administration publique*, Paris, v. 125, n. 1, p. 55-66, 2008. DOI: <https://doi.org/10.3917/rfap.125.0055>. Acesso em: 16 set. 2020.

CARMO, Hermano; Ferreira, Manuela Malheiro. *Metodologia da investigação – Guia para autoaprendizagem*. 2. ed. Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

CATARINO, João; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Medios de resolución alternativa de conflictos: percepción general, satisfacción y lealtad de usuarios de Centros de Arbitraje en Portugal. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, v. 69, p. 223-252, 2017.

COLEBATCH, Hal. Making sense of governance. *Policy and Society*, Oxford, v. 33, n. 4, p. 307-316, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.001>. Acesso em: 16 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. *Governança Europeia: um livro branco*. Bruxelas: Comissão Europeia, 2001.

CONSEIL DE L'EUROPE. *Handbook for conducting satisfaction surveys aimed at court users in Council of Europe member states*. Brussels: Conselho da Europa, 2016. Disponível em: <https://rm.coe.int/168074816f>. Acesso em: 16 set. 2020.

CONSEIL DE L'EUROPE. European judicial systems – Efficiency and quality of justice. *CEPEJ Studies*, Brussels, n. 26, 2018. Disponível em: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>. Acesso em: 16 set. 2020.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. *O impacto do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP) na satisfação dos colaboradores: o caso dos serviços do Ministério da Justiça em Portugal*. 2012. 549 f. Tese (Doutoramento) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2012.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Ministério Público n.o – Sobre como institucionalizar uma Mentalidade Orientada para a Qualidade. In: QUALIDADE DA DEMOCRACIA: CONGRESSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 10., 2015, Vilmoura. *Anais [...]*. [S. l.: s. n.], 2015. p. 117-140.

FELDMAN, Martha *et al.* Ways of knowing and inclusive management practices. *Public Administration Review*, Orlando, v. 66, p. 89-99, 2006. DOI: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00669.x>. Acesso em: 16 set. 2020.

FREDERICKSON, George *et al.* *The Public Administration Theory Primer*. Boulder, CO: Westview Press, 2012.

GUIMARÃES, Tomás *et al.* Governança em Tribunais de Justiça de Portugal: adaptação e validação de escala de medida. *Ciências e Políticas Públicas*, Lisboa, v. 1, n. 1, p. 25-46, 2015. DOI: <http://dx.doi.org/10.33167/2184-0644.CPP2015.VIN1/pp.25-46>. Acesso em: 16 set. 2020.

MARTINS, Teresa *et al.* Value Innovation in the Public Sector: Concept, Determining Factors and Framework. In: KÓ, Andrea *et al.* *International Conference on Electronic Government and The Information Systems Perspective: 8th International Conference, EGOVIS 2019, Linz, Austria,*

August 26-29, 2019, Proceedings. New York: Springer, 2019. p. 163-175.
Disponível em: http://dx.doi.org/10.1007/978-3-030-27523-5_12. Acesso em: 16 set. 2020.

MOTA, Luís. Estudos de Implementação de Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, v. 92, p. 133-150, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.7458/SPP20209211728>. Acesso em: 24 mar. 2023.

MUNZEMBA, Pedro Antónia; ARAÚJO, Joaquim Filipe. A qualidade na prestação dos serviços públicos em Angola: a perceção dos usuários da rede SIAC de Luanda. *Perspectivas – Journal of Political Science*, Braga, v. 24, p. 41-55, 2021. DOI: <https://doi.org/10.21814/perspectivas.3354>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques. *Programa “Justiça + Próxima” em Portugal: A Medida Justiça 360° – Avaliação da Satisfação e Lealdade do Cidadão*. 2020. 150 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2020. Disponível em: <https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/20411>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PEREIRA, Sandra Patrícia Marques; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Sustainability of Portuguese Courts: Citizen Satisfaction and Loyalty as Key Factors. *Sustainability*, [Basel], v. 12, n. 23, p. 10163, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.3390/su122310163>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PETERS, Guy. Is governance for everybody? *Policy and Society*, Oxford, v. 33, p. 301-306, 2014. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.10.005>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PORTUGAL. Justiça + Próxima 20|23. *Mais.Justiça*, Lisboa, 10 abr. 2021. Disponível em: <https://justicamaisproxima.justica.gov.pt/sobre-o-plano/>. Acesso em: 13 jun. 2023.

PORTUGAL. *Lei n. 7-B/2016, de 31 de março. Aprova as Grandes Opções do Plano para 2016 -2019*). Lisboa: Assembleia da República Portuguesa, [2020]. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/7-b-2016-74008473>. Acesso em: 16 set. 2020.

PORTUGAL. Ministério da Justiça. *Programa “Justiça + Próxima”: Plano de Modernização e Tecnologia*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2019.

PORTUGAL. *Plano Justiça mais Próxima 20|23 (versão 1.3)*. Direção-Geral da Política de Justiça. Lisboa: [s. n.], 2020.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. *Political Studies*, Newbury Park, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996. DOI: <https://doi.org/10.1111%2Fj.1467-9248.1996.tb01747.x>. Acesso em: 16 set. 2020.

RHODES, Roderick Arthur William. Understanding governance: Ten years on. *Organization Studies*, Newbury Park, v. 28, n. 8, p. 1.243-1.264, 2007. DOI: <https://doi.org/10.1177%2F0170840607076586>. Acesso em: 16 set. 2020.

SORENSEN, Eva; TORFING, Jacob. Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, Milton Park, v. 12, n. 3, p. 350-359, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1080/19460171.2018.1437461>. Acesso em: 16 set. 2020.

THOMAS, John. Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management. *Public Administration Review*, Orlando, v. 73, n. 6, p. 786-796, 2013. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12109>. Acesso em: 16 set. 2020.

WITTINK, Dick; BAYER, Leonard. The measurement imperative. *Marketing Research*, Milton Park, v. 6, n. 4, p. 14-22, 1994.

WOICESHYN, Jaana; DAELLENBACH, Urs. Evaluating inductive vs deductive research in management studies – Implications for authors, editors, and reviewers. *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, Bingley, v. 13, n. 2, p. 183-195, 2018. DOI: <https://doi.org/10.1108/QROM-06-2017-1538>. Acesso em: 16 set. 2020.





PARTE II

**POLÍTICAS JUDICIÁRIAS,
FORMAÇÃO DE JUÍZES(AS),
MÉTODOS ADEQUADOS
PARA A PROTEÇÃO DE
DIREITOS E A EFETIVIDADE
DA JUSTIÇA**

CAPÍTULO 1



MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E PROCESSOS ESTRUTURAIS: AS DISPUTAS RESULTANTES DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM BRUMADINHO, NO BRASIL

Roberto Portugal Bacellar¹⁰⁹

Luiz Antonio Ferreira¹¹⁰

Karen Paiva Hippert¹¹¹

Adriane Garcel¹¹²

1 INTRODUÇÃO

Às 12h28 do dia 25 de janeiro de 2019, na Mina do Córrego do Feijão, no Município de Brumadinho, no estado de Minas Gerais, no Brasil, a barragem B-I, de responsabilidade da Vale S.A., se rompeu, soterrando as barragens B-IV e B-IV-A. Ao todo, foram espalhados cerca de 13 milhões de m³ de rejeito de minério. Do dia para a noite, um número significativo de pessoas e comunidades foram atingidas, tendo suas vidas impactadas, direta ou indiretamente, com reflexos que se irradiam pelas mais diversas searas.

¹⁰⁹ Doutorando na Uninove. Mestre em Direito Econômico Social pela PUC-PR (2001), especialização em Direito Civil e Processual Civil pela Unipar (1997) e especialização em MBA em Gestão Empresarial pela UFPR (2004). Ingressou na carreira de Juiz de Direito em 1989. Atualmente é Desembargador do TJPR. Professor do corpo permanente de professores do Mestrado da Enfam, membro dos Conselhos Gestores de Mediação e de Justiça Restaurativa do CNJ. Presidente da Comissão de Mediação e Justiça Restaurativa do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

¹¹⁰ Mestrando em Direito (2021-2023) pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da UEPG. Assessor Jurídico do TJPR. Secretário-Executivo do Nupemec-TJPR entre 2017-2020.

¹¹¹ Mestranda no Programa de Mestrado em Direito Empresarial e Cidadania no Unicuritiba. Pós-graduanda em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Especialista em Processo Civil, Mediação e Arbitragem pela PUC-PR. Graduada em Direito pela PUC-PR. Assessora da Presidência do TJPR.

¹¹² Doutoranda e Mestre em Direito Empresarial e Cidadania no Unicuritiba. Pós-graduanda em Direito Aplicado pela Emap. Pós-graduanda em Direito e Processo do Trabalho e Direito Previdenciário pela Ematra-Unibrasil. Pós-graduanda em Ministério Público – Estado Democrático de Direito pela Fempar-Universidade Positivo. Graduada em Letras e Direito pela Universidade Tuiuti do Paraná. Assessora Jurídica do TJPR, Mediadora Judicial e Professora de Ciência Política e Teoria Geral do Estado.

A tragédia que paralisou o globo levou a óbito imediato 270 pessoas, sendo que onze delas, ainda não foram localizadas. Ao todo, a lama destruiu cerca de 133 hectares, de 27 hectares de vegetação nativa da Mata Atlântica, e 70,65 hectares de área de preservação permanente (APP). A maior tragédia humana envolvendo barragens.¹¹³

Diversos trabalhadores encontravam-se na rota da avalanche de lama composta por rejeito de minério, que se alastrou por cerca de nove setores censitários do município. Foi também o maior acidente de trabalho na história nacional.

As comunidades tradicionais, indígenas e quilombolas que tinham como meio de subsistência o rio Paraopeba e seus tributários foram gravemente atingidas, acentuada sua vulnerabilidade. Ainda hoje, as toxicidades do rejeito de minério causam danos à população local e ao meio ambiente, afetando até mesmo a biodiversidade.

A lama que secou virou poeira e segue se espalhando pela cidade. Não há como saber quais serão os impactos ambientais e à saúde da comunidade atingida, dada a toxicidade dos agentes químicos, físicos e biológicos, com a possibilidade de adoecimento em razão da exposição aos compostos químicos.

Uma pesquisa realizada por Mônica Lopes Ferreira, do Instituto Butantan em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, com o objetivo de analisar a toxicidade da água do rio Paraopeba, evidenciou que, em 2019, havia grande concentração de ferro, alumínio e mercúrio, este com concentração 720 vezes acima da permitida. Isso sem falar na presença de bactérias como a salmonela, cianobactérias.

Também, um estudo envolvendo os peixes da região com similaridade genética de 70% com a espécie humana apontou um atraso no desenvolvimento embrionário, com má formação, ausência de boca, escoliose, edema pericárdio, hemorragia etc.

¹¹³ SÁ, Gabriel de. Uma semana após tragédia em Brumadinho, consequências ainda são incalculáveis. *National Geographic*, [s. n.], 1 fev. 2019.

O ciclo dos vetores e hospedeiros, por exemplo, foi alterado. O rio Paraopeba tornou-se, inclusive, impróprio para consumo, irrigação, pesca, banho e lazer.

A magnitude do dano oriundo do rompimento da barragem é tamanha que acabou afetando, além das pessoas usualmente definidas pela Defesa Civil e registradas no momento do resgate e socorro como desabrigadas, desalojadas, mortas, feridas e doentes, outras tantas que tiveram suas condições de vida e trabalho atingidas, mesmo que situadas em outros territórios. Sem fronteiras ou divisas, a calamidade se alargou para muito além dos danos materiais e morais, afetando a própria existência dos seres humanos da ampla região afetada.

O sentimento é de tristeza, de revolta e de indignação, porque a tragédia de Brumadinho transfigurou-se em litígio de natureza estrutural com danos existenciais, afetação da sociedade como um todo, não só de forma fluida, volátil e sem delimitação, mas com impactos distintos e danos verdadeiramente existenciais para cada subgrupo.

São esses os fatos e os sentimentos. É preciso avançar e analisar como o Direito pode intervir de maneira produtiva, nesse estado de coisas, a fim de compensar os danos e restaurar relações com a comunidade remanescente que sobreviveu à tragédia. Considerando a natureza secundária das normas processuais civis, que atuam diante da não concretização do dever ser prescrito na norma jurídica de natureza material, tem-se que as técnicas previstas ao atingimento dos fins pretendidos pelas normas primárias necessitam ser, no mínimo, adequadas.

Algumas incongruências se verificam na aplicação das normas, o que exige uma interpretação integradora e sistêmica. Não é de se conceber, nesta linha, que um processo coletivo de natureza irradiada, estrutural se resolva por meio de procedimento idêntico ao previsto para os litígios tradicionais, senão por um modelo próprio, articulado, flexível, que possibilite, com uma visão sistêmica, a alteração substancial do estado de desconformidade e possa buscar efetividade.

Diante deste cenário, e tendo como caso paradigma o desastre ocorrido na Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, este estudo objetiva analisar os

processos estruturais enquanto mecanismos consensuais e/ou mistos que se mostrem adequados e próprios à solução de processos de natureza estruturada.

Para a elaboração, será utilizado o método lógico-dedutivo, combinado aos precedentes de pesquisa bibliográfica e documental.

Para além da introdução e conclusão, a exposição se desenvolverá em três capítulos. Primeiro, serão investigados os litígios estruturados e o processo – a crise do modelo individual de gestão de litígios. Na sequência, o processo estrutural como método adequado e consensual de resolução dos conflitos complexos de natureza irradiada. Por fim, será feita análise das disputas resultantes do rompimento da barragem de Brumadinho e do procedimento adotado.

O estudo se justifica em face da ausência de tratamento adequado desse tema de grande repercussão social na legislação vigente. Também, dado o crescimento, ainda expressivo, do número de barragens em situação crítica no território brasileiro, mesmo após o desastre de Brumadinho.

2 LITÍGIOS ESTRUTURAIS E O PROCESSO: A CRISE DO MODELO INDIVIDUAL DE GESTÃO DE LITÍGIOS

Conforme preceitua Venosa, “[...] a vida em sociedade produz uma série de relações, que, quando banhadas pela juridicidade ou protegidas pela ordem jurídica, transformam-se em jurídicas”, sendo que, para cada tipo, ou conjunto, haverá uma tutela específica destinada.¹¹⁴

No caso das relações jurídicas processuais civis, conquanto o Código de Processo Civil brasileiro (CPC) as regule de forma abrangente (artigos 13 e 15), não o faz suficientemente quanto à tutela das de natureza coletiva, mais complexas e multipolares em suas particularidades.

¹¹⁴ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 207.

A legislação processual volta-se eminentemente a reger a relação jurídica processual civil tradicional, entre indivíduos e sociedade. Parte de uma concepção individual patrimonialista, polarizada, retrospectiva, episódica, de interdependência entre direito e tutela, com controle das partes sobre o processo por meio de um julgador imparcial com atuação limitada à lei.¹¹⁵

Segundo Almeida,¹¹⁶ a insuficiência do Direito Processual de cunho tradicionalista se faz presente em pelo menos sete elementos do Código: (1) a petição inicial e a formação do processo, os artigos 319 e 330 do Código, evidenciam um apego desmedido à forma da petição inicial, limitada a abrangência do direito de ação, sem contemplar as demandas mais complexas; (2) princípio da demanda e inércia judicial (artigo 2º, CPC), relacionados à disponibilidade do direito material, sem qualquer flexibilização, de modo que os interesses que transcendem a demanda, como os de terceiros, ou os não requeridos pelas partes, ficam de lado; (3) princípio da correlação e a sentença (artigos 203 e 492, do CPC), que, voltados aos processos de cunho individual, limitam a atividade

¹¹⁵ Há mais de quarenta anos Abram Chayes explicava esse modelo tradicional: *“Tradicionalmente, el proceso ha sido visto como un medio para resolver conflictos de derecho privado entre particulares. Las características que definen este modelo de litigio son: (1) Un proceso bipolar. El litigio se organiza como una confrontación entre dos individuos, o al menos dos intereses unitarios diametralmente opuestos, a resolverse sobre la idea que “el ganador se lleva todo.” (2) El litigio es retrospectivo. La controversia gira en torno a una serie identificada de eventos pasados y está destinada a determinar si ocurrieron y, en su caso, con qué consecuencias legales para las partes. (3) El derecho y el remedio son interdependientes. El alcance de la reparación se deriva más o menos lógicamente de la violación sustantiva, bajo la teoría general de que el actor obtendrá una compensación medida en base al daño causado por el accionar ilícito del demandado en un contrato, otorgándole al actor el dinero que hubiera tenido de no incurrirse en tal ilícito; en un caso de responsabilidad civil, pagando el valor del daño causado. (4) El proceso es un episodio autosuficiente. El impacto de la sentencia está restringido a las partes. Si el actor vence, habrá una simple transferencia con fines de compensación, usualmente el pago de una suma de dinero y sólo ocasionalmente la devolución de una cosa o la realización de un acto determinado. Si el demandado vence, el perjuicio permanece donde se encontraba. En cualquier caso, el dictado de la sentencia concluye la actividad judicial. (5) El proceso es iniciado por las partes y controlado por las partes. El caso se organiza y las cuestiones se definen a partir de los intercambios entre las partes. La responsabilidad sobre el desarrollo de los hechos es suya. El juez es un árbitro neutral de dichas interacciones, que decide cuestiones jurídicas solo si éstas son apropiadamente planteadas por alguna de las partes”* (CHAYES, Abram. El rol del juez en el litigio de interés público. [Traducción al español de Olivia Minatta y Francisco Verbić]. Revista de Processo, São Paulo, n. 268, jun. 2017).

¹¹⁶ ALMEIDA, Vitória Brito de. Insuficiências do Código de Processo Civil na resolução de processos complexos e decisões estruturais como meio de superação: o caso Samarco na ACP 0023863-07.2016.4.01.3800. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2019.

jurisdicional à causa de pedir, com prejuízos aos direitos sociais e coletivos eventualmente envolvidos; (4) estrutural processual e sistema probatório marcado pela retrospectividade (artigo 369, CPC), voltados ao passado e à certeza dele,¹¹⁷ rejeitando a precaução, ou mesmo a prova de eventuais danos e consequências futuras, posteriores à decisão terminativa; (5) litisconsórcio¹¹⁸ e a intervenção de terceiros¹¹⁹ (artigos 113 a 130, CPC), uma vez tomada como ponto de partida a certeza, ou grande probabilidade, de quem são as partes; dada a similitude dos interesses com os dos demais polos envolvidos na relação, a sistemática adotada é incapaz de contemplar a multiplicidade de partes que participam de uma relação complexa, que tem por ponto de partida o desconhecimento quanto aos interessados no processo; (6) representação pelo legitimado coletivo, de forma fictícia, dos interesses metaindividuais e individuais em massa, sem necessidade de autorização; para tanto, faz prevalecer a vontade do autor coletivo, não necessariamente correspondente à do restante do grupo em favor de quem atua,¹²⁰ que deixa de expressamente manifestar seus interesses; (7) a coisa julgada e o fim do processo, que visam tornar imutável a sentença almejando a pacificação social, o que não necessariamente seria possível, ou deveria se alcançar, nos litígios complexos, dada a dinamicidade que lhes é inerente.

Constatada a insuficiência do sistema tradicional, surgem as medidas estruturantes fundadas na ideia de transformação da realidade social a fazer cumprir o artigo 3º da Constituição da República. Grande é o desafio de fazer cumprir os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, de

¹¹⁷ FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

¹¹⁸ Corresponde à “[...] pluralidade de sujeitos em um dos polos de uma relação processual”. DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao Direito Civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 510)

¹¹⁹ Compreende o “[...] ato jurídico processual pelo qual um terceiro, autorizado por lei, ingressa em um processo pendente, transformando-se em parte”. DIDIER JR, 2017, p. 538.

¹²⁰ ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 427.

construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades; promover o bem de todos sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Conforme ensina Marco Félix Jobim, “todos os incisos do art. 3º estão em plena sintonia com a ideia das medidas estruturantes”.¹²¹

A discussão em torno do tema, no entanto, não é recente e remonta à segunda onda do acesso à justiça, quando Mauro Cappelletti e Bryant Garth já denunciavam a inadequação da concepção tradicional de um processo visto apenas como assunto entre duas partes e que não deixava espaço para a proteção de direitos difusos.

Na vigência de um processo originariamente de cunho individualista, Cappelletti e Garth constatarem a ausência de uma sistemática com mecanismos aptos à tutela dos direitos difusos e coletivo.¹²² Passam a investigar, então, os meios mais adequados de solução. O Código de Defesa do Consumidor, a Ação Popular, a Ação Civil Pública e o Mandado de Segurança Coletivo destacam-se como os primeiros passos nesse sentido.

Do mesmo modo, Salazar e Meireles¹²³ reconhecem a inadequação da estrutura do processo civil clássico, “[...] fundado nas concepções de chiovendiana e carneluttiana de jurisdição e processo”,¹²⁴ advertindo que a lógica tradicional, em que o juiz fica limitado a uma visão parcial, relativa apenas ao que lhe foi trazido e pedido pelas partes, abstraindo as complexidades e subjacências da demanda, mostra-se inadequada, ou melhor, ineficaz em se tratando de litígios complexos, com repercussão social.

¹²¹ JOBIM, Marco Félix. *Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional*: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021. p. 217.

¹²² CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryan. *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

¹²³ SALAZAR, Rodrigo; MEIRELES, Edilton. Decisões estruturais e o acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 21-38, 2017.

¹²⁴ VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural*. O controle jurisdicional de decisões políticas. Salvador: Juspodivim, 2013. p. 145.

Embora os sistemas individual e coletivo coexistam, e o legislador do Código de Processo Civil tenha buscado avançar em pontos essenciais, dando passo à frente com relação ao precedente, quanto à disciplina do processo complexo de natureza coletiva, a tratativa ainda é insuficiente e até mesmo inadequada.

Ainda não há na legislação processual nenhuma parte especificamente destinada às peculiaridades dos litígios complexos, que ainda são enquadrados na disciplina do processo coletivo.

Quanto ao último, destaca Arenhart:

As ações coletivas, por outro lado, também não representam resposta muito melhor. Isso porque, substancialmente, a tutela coletiva brasileira pode ser resumida em um processo individual, no qual o autor da demanda se legitima à proteção de interesses de terceiros ou de toda coletividade[, mas que não] permite à coletividade expressar sua vontade ou seus interesses. Ao contrário, autoriza apenas alguns entes a, dizendo-se porta-voz de uma coletividade defender os interesses desta.¹²⁵

Didier Jr.¹²⁶ e Picoli¹²⁷ também reconhecem que o Código de Processo Civil pouco se adequou aos litígios coletivos e muito menos buscou disciplinar os complexos, edificando-se à semelhança do antecedente, em uma tutela eminentemente individual de direitos.

Os litígios coletivos são conflitos que envolvem interesses jurídicos relevantes de um grupo de pessoas como um todo, tratado de forma conjunta, deixadas de lado as características particulares de cada uma, pela contraparte.

Conforme explica Vitorelli, classificam-se em três espécies: **(1) local**, quando é atingida a sociedade enquanto solidariedade, ou seja, de forma significativa um grupo de pessoas determinadas que compartilham laço de solidariedade social, a exemplo dos indígenas, trabalhadores de determinada empresa e minorias, resultando em uma complexidade moderada com o

¹²⁵ ARENHART, 2017, p. 70.

¹²⁶ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

¹²⁷ PICOLI, Bruno de Lima. *Processo estrutural*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.

elemento união mantendo claro o objetivo comum; **(2) global**, quando atingida a sociedade enquanto estrutura, caso em que a lesão é pouco relevante do ponto de vista individual, com baixa conflituosidade entre os membros do grupo, mas juridicamente relevante do ponto de vista global, da sociedade de modo geral; **(3) irradiado**, quando afeta a sociedade como criação, isto é, quando a lesão é relevante para a sociedade envolvida como um todo, atingindo de forma diferente, no entanto, os diversos subgrupos envolvidos, sem que haja perspectiva social comum, ou vínculo de solidariedade: “A sociedade que titulariza esses direitos é fluida, mutável e de difícil delimitação, motivo pelo qual se identifica com a sociedade como criação”.¹²⁸

Com origem nos anos 1950 e 1960 do século XX, a partir do julgamento do caso “Brown v. Board of Education”, pela Suprema Corte Norte-Americana, os litígios irradiados, ou estruturais, compreendem relações jurídicas complexas marcadas pela multipolaridade, coletividade e complexidade – como características típicas, mas não essenciais.¹²⁹

Compreendem problemas policêntricos em estrutura de teia. Isto é, compostos por vários fios, intimamente interligados entre si, impactando uns nos outros, como espécies de interesses imbricados.

Nos litígios estruturais, as reivindicações se interligam, assim como a eficácia da decisão, cujo efeito *erga omnes* interconecta as pretensões individuais em um sistema de relações múltiplas.

Como características, assinala-se, o grande número de pessoas afetadas pela violação; o envolvimento de diversos réus como responsáveis pela falha estrutural; resolução complexa, negocial, voltada para o futuro, geral, flexível e que abrange sujeitos que, muitas vezes, sequer participaram do processo.

Igualmente, Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira destacam três características típicas, mas não essenciais, do processo estrutural: **(1) multipolar**, “o conflito

¹²⁸ VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, 2018. p. 103.

¹²⁹ DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 45-81, jan./mar. 2020.

estrutural trabalha com a lógica da formação de diversos núcleos de posições e opiniões (muitas delas antagônicas) a respeito do tema a ser tratado”; **(2) coletivo**, uma vez discutir situação jurídica coletiva – embora seja possível um processo individual com inequívoca natureza estruturante na situação em que o mesmo fato “afetar a esfera de situações jurídicas individuais e de situações jurídicas coletivas”, hipótese em que a intervenção terá cunho (re)estruturante; **(3) complexo**, tratando-se de processo com diversas soluções possíveis.¹³⁰ Em razão desta característica, Vitorelli enquadra os litígios estruturais na categoria de litígios irradiados, aqueles que “envolvem um vasto grupo de pessoas, afetadas de modos distintos pela controvérsia, com visões diferentes sobre como ela deveria terminar e, por isso mesmo, com interesses diversos, a serem representados no processo”.¹³¹

Em resumo, destaca Lima,¹³² os litígios coletivos de natureza irradiada, como também são conhecidos, colocam em embate interesses sociais vários, todos merecedores de tutela.¹³³ Isto é, afetam diretamente “[...] o interesse

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ VITORELLI, 2018, p. 3-8.

¹³² LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes (coord.). *Repercussões do novo CPC: processo coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 9.

¹³³ Quanto à origem do processo estrutural, explicam Didier Jr., Zaneti Jr e Oliveira (2020, p. 110): “Tudo começou em 1954, com o caso *Brown vs. Board of Education of Topeka*. A Suprema Corte norte-americana entendeu que era inconstitucional a admissão de estudantes em escolas públicas americanas com base num sistema de segregação racial. Ao determinar a aceitação da matrícula de estudantes negros numa escola pública até então dedicada à educação de pessoas brancas, a Suprema Corte deu início a um processo amplo de mudança do sistema público de educação naquele país, fazendo surgir o que se chamou de *structural reform*. Isso foi apenas o início. Segundo Owen Fiss, ‘o sistema de Ensino público foi o objeto do Caso *Brown*, mas com o tempo as reformas estruturais foram alargadas para incluir a polícia, prisões, manicômios, instituições para pessoas com deficiência mental, autoridades públicas de auxílio à moradia e agências de bem-estar social’. Ou seja: o modelo de decisão proferida no caso *Brown vs. Board of Education of Topeka* expandiu-se e foi adotado em outros casos, de modo que o Poder Judiciário dos Estados Unidos, por meio de suas decisões, passou a impor amplas reformas estruturais em determinadas instituições burocráticas, com o objetivo de ver atendidos determinados valores constitucionais. Outro bom exemplo são os casos *Holt v. Sarver*, por meio dos quais todo o sistema prisional do estado do Arkansas, nos Estados Unidos, foi judicialmente impugnado, em demandas que visavam à reforma completa do sistema penitenciário e que serviram de base para outras demandas similares, deflagradas posteriormente, em 1993, contra quarenta outros estados norte-americanos. A partir dessas situações pontuais, passou-se a designar como decisão estrutural (*structural injunction*) aquela que buscasse implementar uma reforma estrutural (*structural reform*) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos”.

de diversas pessoas ou segmentos sociais”, que, no entanto, “não compõem uma comunidade, não têm a mesma perspectiva social e não serão atingidas, na mesma medida, pelo resultado do litígio, o que faz com que suas visões acerca de seu resultado desejável sejam divergentes e, não raramente, antagônicas [...]”, dando origem a conflitos “[...] mutáveis, multipolares, opondo o grupo titular do direito não apenas ao réu, mas a si próprio”.¹³⁴

Nesta linha, abstratizados os sujeitos envolvidos, diante da dificuldade em se mensurar a medida da contribuição de cada um, com uma condição que se prolonga no tempo, o foco do procedimento no litígio estrutural migra para a superação satisfativa da violação de direitos.

Neste modelo, o juiz desempenha papel ativo, fundamental na construção da relação processual, precisa enxergar muito mais do que aquilo que está materializado nos autos de processo a fim de propiciar a melhor forma de atendimento dos interesses envolvidos.

A racionalidade do conflito estrutural vai de encontro com a dos litígios bipolares até mesmo em razão do escopo do processo que transcende a satisfação do que foi pedido pelas partes – dos princípios da congruência e da demanda.

O foco aqui é epistêmico-pragmático, muito mais do que competitivo: busca-se explicar e conhecer os eventos para alcançar uma decisão democrática, inclusive com a participação de indivíduos que estão fora do conflito. Mais do que matar processos, é preciso uma visão sistêmica voltada a encontrar soluções adequadas aos conflitos.

Conforme Lima, “As decisões estruturais carregam a responsabilidade de se estar interferindo em serviços próprios de políticas públicas. É de se refletir sobre esse tipo de decisão como uma solução eficiente em demandas [...] de alta complexidade”.¹³⁵

¹³⁴ LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes (coord.). *Repercussões do novo CPC: processo coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2015. p. 9.

¹³⁵ LIMA, Giselle Sissy Medeiros de Lima. Decisões estruturais em demandas sanitárias. *Migalhas*, 20 abr. 2021.

Dado isso, as conceitua como sendo

aquelas que intentam garantir a prestação de um direito fundamental ou a efetiva implementação de uma política pública em um cenário complexo, por meio de ações programadas, em determinado lapso temporal e com o condão de interferir na estrutura da instituição que deveria [ter garantido o serviço, mas não o fez].¹³⁶

Considerando que nem o processo individual nem o coletivo são meios efetivos à tutela satisfativa dos interesses multipolares, e que uma manifesta inadequação, por sua vez, pode gerar prejuízos, efeitos contrários aos pretendidos, obstando a efetivação de direitos constitucionalmente assegurados, tem-se que as particularidades do litígio estrutural, complexo, ou irradiado, impõe uma tutela diferenciada, para além da genérica prevista no código.

3 OS MÉTODOS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS E OS PROCESSOS ESTRUTURAIS

A ideia de lei genérica, abstrata, fundada na vontade do parlamento, que tomou como ponto de partida um contexto ideal de sociedade, alheio à realidade concreta da vida, foi superada com a adoção de um modelo de Estado mais preocupado com as desigualdades existentes na sociedade.

Com isso, o Processo Civil atrelado ao procedimento e ao formalismo, limitado a atender ao pedido imediato dirigido ao Estado-Juiz de condenação, declaração, constituição, não mais atende aos interesses da sociedade e reclama fazer valer o pedido mediato (bem da vida), mais próximo da realidade concreta do direito material e dos valores constitucionais fundamentais, mais compatível com os verdadeiros interesses de transformação da realidade,

¹³⁶ *Ibid.*

atendendo ao que efetivamente é necessário e adequado ao conhecimento e à solução do conflito.

Essa solução pode ser encontrada depois de percorrer um caminho diverso em cada um dos métodos, sejam eles adversariais ou consensuais. Cada um desses métodos segue uma sequência diferenciada para colher as informações, ordenar as questões, promover a investigação dos fatos, dos interesses e buscar a solução adequada.¹³⁷

Deve-se prestigiar os métodos consensuais, como a negociação, a conciliação e a mediação, que poderão mais se aproximar dos problemas reais enfrentados pelas pessoas. Alguns autores, como Diego Faleck, sugerem primeiro tentar resolver a disputa com uso da mediação:

o mediador poderá desvendar com maior precisão os objetivos das partes e os obstáculos ao acordo, que impediram as partes de alcançar consenso, desde antes da mediação. Se a mediação falhar, o mediador poderá fazer uma recomendação informada sobre qual o melhor procedimento a ser escolhido em seguida.¹³⁸

Conforme destacam Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marco Félix Jobim, “As regras do processo só podem valer legitimamente se e quando cumprem sua missão constitucional e aderem, de fato, aos problemas da realidade a que devem servir”.¹³⁹

Volta-se o Processo à tutela dos direitos, colocando-se em posição de construção constante. Antes de dado, é um construído, sua técnica não serve de nada senão quando alinhada às necessidades da sociedade.

Dar conta dos problemas concretos da realidade, daí decorre a serventia do Processo enquanto instrumental de atuação nos problemas da vida concreta.

Longe de ser conceito unívoco, a imbricação que sua construção tem com o direito material, de caráter instrumental, faz da tutela conceito polissêmico.

¹³⁷ BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

¹³⁸ FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 105.

¹³⁹ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marcos Félix. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

Ao se relacionar com a proteção que se busca conferir, a tutela se concretiza por meio de uma técnica, com o processo amoldando-se com vistas a alcançar a melhor proteção. Assim, conclui-se que o Processo é técnica polissêmica que se presta a tutelar o direito material, isto é, de caráter eminentemente instrumental. Donde também decorre a sua serventia.

Considerando o compromisso que o processo tem com o direito material, não é de se conceber que a técnica utilizada para a resolução de um problema estrutural seja outra senão uma suficiente “para que a tutela – do problema já estruturado – seja factível”.¹⁴⁰

Policêntrico e multipolar, o litígio, ou problema estrutural, eminentemente complexo, decorre de um estado de desconformidade estruturada de coisas a ser reorganizado, e reestruturado.

Conforme explicam Didier Jr., Zaneti Jr. e Oliveira, independentemente se a causa que deu origem ao Estado de desconformidade é lícita ou não, o que importa é a presença de uma situação de “[...] desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante”.¹⁴¹ O tratamento do litígio irradiado não partirá da noção de ilicitude.

Os graus de estruturalidade, por sua vez, variarão na medida da magnitude dos efeitos da reestruturação e muitas vezes exigirão processos consensuais também estruturados para alcançar as soluções adequadas ao contexto.

Inobstante, a noção acerca da relevância dos impactos deste tipo de litígio e a complexidade de resolução, a demandar uma solução não única, mas contínua, que se dê de forma duradoura, com acompanhamento, para reorganizar ou reestruturar, se evidencia, principalmente, nas questões envolvendo o Direito Ambiental.

Catástrofes como as vivenciadas pelos Municípios de Brumadinho e Mariana, além da Ação Civil Pública (ACP) do Carvão, reclamam uma resolução estruturante e reorganizante que transcenda o mérito, concretizando os

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ DIDIER JR.; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2020, p. 106.

direitos fundamentais em jogo e valores públicos constitucionais por meio de uma tutela jurídica adequada dos interesses contemplados.

Essas demandas “[...] carregam em si a interferência do Poder Judiciário em políticas públicas”, com “desdobramentos imprevisíveis no âmbito do órgão responsável pelo serviço reclamado”, nas quais, portanto, a tutela do direito material reclama um processo diferenciado com pressupostos e fundamentos próprios, com a burocracia cedendo lugar a um modelo flexível e de participação potenciada, com relativização, inclusive, dos pressupostos processuais.¹⁴² Neste sentido, Arenhart diz:

Talvez um dos mais importantes instrumentos nessa direção sejam as chamadas *structural injunctions*, concebidas pela doutrina norte-americana. Percebeu-se que muitas decisões sobre questões coletivas exigem soluções que vão além de decisões simples a respeito de relações lineares entre as partes. Exigem respostas difusas, com várias imposições ou medidas que se imponham gradativamente. São decisões que se orientam para uma perspectiva futura, tendo em conta a mais perfeita resolução da controvérsia como um todo, evitando que a decisão judicial se converta em problema maior do que o litígio que foi examinado.¹⁴³

Assim, o processo estrutural é, segundo Vitorelli,

[...] um processo coletivo no qual se pretende, pela atuação jurisdicional, a reorganização de uma estrutura burocrática, pública ou privada que causa, fomenta ou viabiliza a ocorrência de uma violação pelo modo como funciona, obrigando a um litígio estrutural.¹⁴⁴

Pressupõe “[...] a superação das características próprias ao processo tradicional, para dar lugar a um modelo adjudicatório próprio aos litígios

¹⁴² LIMA, 2021.

¹⁴³ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225, p. 3, 2013.

¹⁴⁴ VITORELLI, 2018, p. 8.

estruturais”¹⁴⁵ em que se objetivam “[...] decisões que almejam a alteração substancial, para o futuro, de determinada prática ou instituição”.¹⁴⁶

O foco da decisão estrutural reside na implementação concreta dos objetivos fixados,¹⁴⁷ se destrinchando nos âmbitos econômico, político e social da localidade em que o litígio se deflagrou. Além disso, projeta-se para o futuro buscando sempre se antecipar aos problemas que eventualmente possam vir a surgir, sendo que seu objetivo imediato consiste na remoção do estado de desconformidade para alcançar o estado ideal de coisas, ou de conformidade.

A efetivação das constantes modificações necessárias para que se torne factível a alteração do estado de coisas também demanda um envolvimento direto, contínuo e empenhado das partes e da estrutura judicial com uma “[...] zona de solução do problema”.¹⁴⁸

Colocando-se constantemente diante do caso, é possível que se constatem os ajustes que precisam ser realizados quanto às medidas adotadas em sede de decisão preliminar.

Com adoção de providências outras que se entendam necessárias, trilham-se caminhos distintos, com novos passos, em direção à melhor resolução do problema estrutural sempre em uma visão prospectiva e que contemple o todo.

Para além da multipolaridade, coletividade e complexidade, enquanto características típicas, mas não essenciais, Dider Jr., Zaneti Jr. e Oliveira destacam outras quatro, estas tidas como essenciais aos litígios estruturais:

- (i) pautar-se na discussão sobre um problema estrutural, um estado de coisas ilícito, um estado de desconformidade, ou qualquer outro nome que se queira utilizar para designar uma situação de desconformidade estruturada; (ii) buscar uma transição desse estado de desconformidade para um estado ideal de coisas

¹⁴⁵ PICOLI, 2018, p. 52.

¹⁴⁶ ARENHART, 2013.

¹⁴⁷ Salienta Arenhart (2013): “[...] o foco do processo estrutural não está no mérito da decisão, mas na sua implementação concreta”.

¹⁴⁸ ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021.

(uma reestruturação, pois), removendo a situação de desconformidade, mediante decisão de implementação escalonada; (iii) desenvolver-se num procedimento bifásico, que inclua o reconhecimento e a definição do problema estrutural e estabeleça o programa ou projeto de reestruturação que será seguido; (iv) desenvolver-se num procedimento marcado por sua flexibilidade intrínseca, com a possibilidade de adoção de formas atípicas de intervenção de terceiros e de medidas executivas, de alteração do objeto litigioso, de utilização de mecanismos de cooperação judiciária; (v) e, pela consensualidade, que abranja inclusive a adaptação do processo (artigo 190, CPC).¹⁴⁹

Neste tipo de processo, conquanto relevante à obtenção de um pronunciamento judicial, não será ele o fim último almejado. Além disso, conforme Mossoi e Medina, a tutela voltar-se-á ao direito atual, mas também aos potencialmente violados, presentes e futuros.¹⁵⁰

Na maioria das vezes, a solução não se dará por ato único. Dadas as características particulares a este tipo do litígio, é comum serem necessárias várias e sucessivas decisões em cascata identificando e solucionando os problemas específicos decorrentes. Conforme destaca Fiss, é característico ao processo que lida com problemas estruturais que a decisão proferida seja implementada de forma sucessiva.¹⁵¹

Em um primeiro momento, fixa-se uma decisão-núcleo, abrangente, mais genérica, quase que principiológica, na qual se farão constar as primeiras impressões e diretrizes gerais voltadas à tutela do direito violado. Desta, outras se sucederão, conforme forem necessárias à implementação da decisão-núcleo, ou mesmo para especificar alguma medida concreta precisa.

¹⁴⁹ DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2020, p. 133.

¹⁵⁰ MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1.018, 2020.

¹⁵¹ FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: Juspodivm, 2008. p. 761.

Como resultado, tem-se uma ampla cadeia de decisões que vão avançar, ou mesmo retroceder, ao ponto de partida abstratamente previsto em sede de decisão preliminar.

Assim, já que na resolução de um problema estrutural podem se entrelaçar “[...] várias formas diferentes de soluções [...], é possível que um só processo contenha diferentes técnicas em diferentes arranjos em cada um dos feitos”.¹⁵²

Embora a ênfase seja nos processos consensuais, nem sempre isso será possível para resolver a integralidade do conflito, e em várias situações os processos estruturais podem necessitar de decisões. Conforme Diego Faleck: “[...] às vezes, as partes não são capazes de resolver as suas disputas com o enfoque nos interesses e podem precisar de um método baseado em direitos”.¹⁵³

Neste ponto, conforme destaca Vitorelli, a sentença proferida no processo estrutural aproxima-se em muito daquela do cumprimento de sentença, diante da formação do provimento cascata, com uma decisão preliminar mais genérica e sucessivas outras mais específicas até a “decisão-núcleo”.¹⁵⁴

Também, um processo desta natureza implica a adoção de técnicas similares à da mediação e negociação, em decorrência da elasticidade, como em um procedimento plastificado que conta com ampla participação de atores institucionais vários.¹⁵⁵

Como técnicas de flexibilização, Didier destaca: (1) atenuação das regras da congruência objetiva externa e da estabilização objetiva da demanda, artigos 141 e 492, bem como 329, todos do Código de Processo Civil, com possibilidade de alteração do objeto; (2) legitimidade democrática obtida através de uma maior abertura do processo à participação de terceiros – atores e grupos diversos eventualmente atingidos –; (3) modelo probatório diferenciado, com adoção de meios atípicos de prova (artigo 369 do Código

¹⁵² ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021.

¹⁵³ FALECK, 2018, p. 90.

¹⁵⁴ VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. *Revista de Interés Público*, La Plata, v. 3, p. 43-74, 2020.

¹⁵⁵ *Ibid.*

de Processo Civil); (4) atipicidade das medidas executivas com uso da dialeticidade (artigos 139, IV, e 536, 1º, do CPC); as medidas executórias voltadas ao cumprimento das decisões estruturais são delegadas a entidades de infraestrutura especificamente criadas para a resolução dos conflitos coletivos, que serão as terceiras responsáveis pela implementação da decisão ou autocomposição; (5) atipicidade da cooperação judiciária; (6) adoção do procedimento comum do Código de Processo Civil, que serve como circuito-base, com previsão de diversas técnicas de flexibilização que vêm a possibilitar a adaptação às peculiaridades do caso – concessão de tutela durante o processo, resolução antecipada do mérito da causa apto a julgamento, cooperação judiciária, negócio jurídico processual, medidas atípicas de execução e a possibilidade de “[...] cumulação, em um único processo, contra o mesmo réu, de vários pedidos, ainda que entre eles não haja conexão” (artigo 327, CPC).¹⁵⁶

Ainda assim, tem-se que a melhor forma de resolução de um problema estrutural, a que com ele mais se harmoniza, ainda é a resposta acordada entre os interessados múltiplos na resolução do problema, uma vez que produz resultados muito mais viáveis e concretos.

Conforme destacam Arenhart, Osna e Jobim, “[...] a solução negociada pode oferecer claras vantagens, prestando-se como instrumento mais aderente às possibilidades e às necessidades dos interessados e do problema examinado”.¹⁵⁷

Nesta linha, o que se tem é nada mais do que uma adequação da tutela jurídica aos interesses dentro da lógica de que o processo é um instrumental construído, cuja técnica deve sempre se amoldar com vistas a alcançar a melhor tutela do direito material violado. Como bem advertem Mossoi e Medina, “[...] as normas-regra realizam o que as normas-princípio planejam”.¹⁵⁸

Tendo em vista que o processo não é alheio à vida concreta, mas atua nos problemas advindos do mundo cotidiano, com suas técnicas adaptando-se ao direito, apenas quando da implementação da decisão inicial é que os

¹⁵⁶ DIDIER, 2017, p. 124-132.

¹⁵⁷ ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021.

¹⁵⁸ MOSSOI; MEDINA, 2020, p. 3.

problemas vão surgir, com imposições novas a serem implementadas, à luz do debate, visando a resolução construída do caso e de eventuais problemas, em uma espécie de teia, ou cascata, de decisões que se sucedem e entrelaçam.

Ato contínuo, a reforma estrutural visa permitir ao Judiciário, justamente, “[...] sair do isolamento em que se encontra quando é chamado a resolver litígios individuais ou privados (a chamada *dispute resolution*), alçando-o ao posto de participante do governo e parte integrante do sistema político”.¹⁵⁹

Aqui convém lembrar que recente alteração na estratégia nacional do Poder Judiciário (2021-2026), ocorrida com a Resolução CNJ n. 325/2020, relativa à missão do Poder Judiciário, contempla exatamente essa ideia de integração com o sistema político, contribuindo agora o Judiciário para a pacificação social e o desenvolvimento do País.

4 AS DISPUTAS RESULTANTES DO ROMPIMENTO DA BARRAGEM EM BRUMADINHO E O JUIZ ARTICULADOR

O rompimento da barragem B-I, de responsabilidade da Vale S.A., em 25 de janeiro de 2019, acarretou verdadeira devastação, com consequências que se ampliaram no espaço-tempo.¹⁶⁰

Os danos que se multiplicam são de diversas naturezas, ambiental, social, econômica, cultural e territorial. Mais do que isso, conforme Fernando Murilo Costa Garcia, em alguns casos podem representar um verdadeiro dano existencial, uma espécie do gênero dano extrapatrimonial que está relacionado com a tutela do direito fundamental da pessoa humana de criar um projeto de vida para si, caracterizando-se, pois, nas hipóteses em que o ofendido se obriga a modificar significativamente seu modo de vida.¹⁶¹

¹⁵⁹ FISS, 2007, p. 761.

¹⁶⁰ COSTA, et al., 2020.

¹⁶¹ GARCIA, Fernando Murilo Costa. *Dano ambiental existencial: reflexos do dano aos pescadores artesanais*. Curitiba: Juruá, 2015.

No caso, aproximadamente 35 municípios que se estendem pela bacia do rio Paraopeba foram afetados direta ou indiretamente (Informe Defensorial n. 1/2012).¹⁶²

Ajuizado processo coletivo, englobando três ações civis públicas, intentadas pelo Estado de Minas Gerais, Ministério Público Federal e a Defensoria Pública (5010709-36.2019.8.13.0024; 5026408-67.2019.8.13.0024; 5044954-73.2019.8.13.0024; e 5087481-40.2019.8.13.0024), o Judiciário foi acionado com urgência visando a responsabilização e reparação integral do dano causado pela empresa Vale S.A.

Diante da hipercomplexidade fática e jurídica de um conflito estrutural de tamanha magnitude, houve a necessidade de adequação da tutela, com adoção de um modelo de processo estrutural que, em constante adaptação, permitiu o intercâmbio de diálogos institucionais e entre sujeitos vários.

As decisões que se deram de forma prospectiva, em cascata, naturais à técnica processual adotada, foram também essenciais ao possibilitarem a resolução dos problemas à medida que surgiam, quando da execução da decisão instituída em sede preliminar. Um modelo dialógico e mais flexível, participativo.¹⁶³

Nesta linha, Arenhart, Osna e Jobim destacam que a solução de um litígio estrutural não deve se ater meramente ao retorno do *status quo ante*, mas voltar-se ao futuro, de maneira prospectiva.¹⁶⁴

¹⁶² DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Comitê Rio Doce e Brumadinho. *Informe Defensorial nº 1/2022*. Relatório de monitoramento de direitos humanos de pessoas atingidas pelo rompimento da barragem em Brumadinho/MG. Portaria GABDPGF DPGU nº 885/2020 e Portaria GABDPGF DPGY nº 771/2021. [S. l.: s. n.], 2022.

¹⁶³ Ao tratar das formas de solução da controvérsia estrutural, Sérgio Cruz Arenhart, Gustavo Osna e Marcos Félix Jobim (2021) destacam que a resolução deste tipo de litígio “Exige, isso sim, um envolvimento duradouro, próximo e atento das partes e do Judiciário com o problema existente, apto a constantemente enfrentar o caso e ajustar as medidas antes adotadas, nessa tentativa de operar para o futuro aquelas transformações que se imagina sejam adequadas para amenizar ou eliminar o problema estrutural objeto do processo. Posto isso, pode-se imaginar três maneiras diferentes de impor reformas institucionais: as formas consensuais, as soluções adjudicadas e os mecanismos dialogados (de implantação delegada). Logicamente, dada a possibilidade, como dito acima, de várias ‘decisões’ ao longo do processo, é possível que tais formas de solução se sucedam ou se misturem em vários momentos diversos, criando verdadeira teia de momentos de decisão e de formas de decisão no curso de todo o processo”.

¹⁶⁴ ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021.

Assim, demanda um envolvimento duradouro das partes e Poder Público com o problema, combinando o uso de mecanismos diferentes, formas consensuais, soluções adjudicadas e mecanismos dialogados com implementação delegada, que se sucedem, visando a reestruturação. Tais mecanismos criam “[...] verdadeira teia de momentos de decisão e de formas de decisão no curso de todo o processo”.¹⁶⁵

Eminentemente estrutural, o litígio de Brumadinho reflete a adequação da técnica do Direito Processual à tutela que se pretenda do direito material específico.

Sua natureza estrutural, e a correlata necessidade de adaptação, se evidencia diante das seguintes características presentes: (1) interesses e bem jurídicos múltiplos, dadas as inúmeras mortes, desaparecimentos, danos psicológicos, aos trabalhadores, ao meio ambiente, até mesmo a comunidades indígenas e quilombolas; (2) necessidade de reforma da Agência Nacional de Mineração, que herdou os problemas do antigo Departamento Nacional de produção Mineral (DNPM); (3) objetivo de fazer uso da via jurisdicional para implementar valores sociais relevantes, com a presença, para tanto, de pedido inicial amplo e prospectivo, isto é, de natureza contínua, voltado à imposição de uma obrigação de fazer que se protrairá no tempo, sucedida por inúmeras medidas e decisões; (4) condução dialógica e participativa do processo, com oitiva dos diversos grupos envolvidos, ampla publicidade das audiências de conciliação, possibilitando a atuação como *amicus curiae* e a instituição de comitê técnico-científico composto pelos representantes da Universidade Federal de Minas Gerais para auxiliar o juízo da causa, planejando os custos e fluxograma de trabalho; (5) execução de um projeto prolongado e contínuo de reforma baseado na apresentação de uma plano de reestruturação da atividade de barragens no Brasil, contempladas medidas estruturais de planejamento e gestão do setor, a curto, médio e longo prazo.¹⁶⁶

¹⁶⁵ *Ibid.*

¹⁶⁶ SOUZA, Isabella Poggia Freitas. *A viabilidade dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

Segundo Marcelo Kokke, conquanto legislação repouse em regras ordinárias de responsabilidade civil, é difícil se chegar a uma resposta nos casos de desastres por causas humanas que acabam por revelar três situações-problemas, competência jurisdicional, definição de medidas urgentes, identificação do atingido e assistência técnica.¹⁶⁷

Assim, no caso Brumadinho, o modelo de um processo dialógico, participativo, auxiliou na obtenção de melhores resultados na resolução do problema. A utilização da figura do *amici curiae*, por exemplo, foi essencial ao permitir prontamente o debate interinstitucional em um caso que demandava resposta emergencial.

Em um primeiro momento, foram determinadas medidas emergenciais a serem cumpridas pela Vale S.A., com a contratação de assessorias técnicas independentes (ATIs), divididas por território atingido, em cinco regiões, para auxiliar as pessoas no processo de reparação (Informe Defensorial n. 1/2022).¹⁶⁸

Inobstante, a composição foi essencial ao assegurar, por exemplo, em menos de um mês, por meio da audiência realizada nos autos da Ação Civil Pública n. 5010709-36.2019.8.13.0024, o pagamento imediato de auxílio financeiro emergencial às famílias das vítimas, evitando a protelação dos debates. Também, possibilitou a celebração de vários acordos individuais a partir de perspectivas preestabelecidas. Originalmente, por meio da atuação da Defensoria Pública de Minas Gerais e, posteriormente, do Ministério Público do Trabalho.

Conforme destaca Carvalho, uma das estratégias utilizadas nestes acordos, como forma de mitigar os riscos e melhor tutelar a comunidade, foi a adoção de cláusulas abertas, dotadas de critérios axiológicos e hermenêuticos, “[...] que autorizam a melhoria das condições enquanto vedam retrocessos”.¹⁶⁹

¹⁶⁷ KOKKE, Marcelo. Justiça ambiental e o desastre de Brumadinho. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 108, n. 1.010, p. 120-136, dez. 2019.

¹⁶⁸ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (2022).

¹⁶⁹ CARVALHO, Leandro Coelho de. Solução de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais e os acordos individuais via defensoria pública em Brumadinho. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

Outra medida fundamental à salvaguarda da exequibilidade dos acordos foi a realização de reuniões mensais, favorecendo a manutenção de um diálogo constante.

Os resultados foram muito mais satisfatórios do que os obtidos em situações anteriores, a exemplo do que se viu no caso Mariana. Ao todo, foram celebrados cerca de 5.109 acordos envolvendo 10.411 pessoas, no âmbito individual, bem como 1.439 acordos envolvendo 2.472 pessoas na seara trabalhista.¹⁷⁰

A experiência adquirida permitiu um importante avançar no método utilizado para a resolução de litígios desta natureza, com adequação por meio de um processo dialógico.

No âmbito das ações coletivas, em 4 de fevereiro de 2021, foi celebrado o Acordo de Reparação Integral entre o Estado de Minas Gerais, as Instituições de Justiça e a Vale.

O acordo contempla o valor estimado de R\$ 37,7 bilhões para custear obrigações de fazer e de pagar da Vale, incluindo ações de reparação socioeconômica e socioambiental relativas aos danos decorrentes do rompimento da barragem em Brumadinho. As indenizações referentes aos direitos individuais não se incluem neste valor e continuam sendo executadas pela Vale. Também, não foram englobados os povos indígenas, diante da existência de processo reparatório específico.

Quanto às comunidades quilombolas, estipulou-se que a execução do acordo deveria considerar as suas particularidades. Além disso, paralelamente, elaborou-se termo de referência pela Fundação Cultural Palmares, com a contratação de consultoria para a realização de diagnóstico dos danos sofridos e elaboração de plano de reparação.

A definição dos projetos da reparação socioeconômica se dá em diversas etapas. Primeiro, são feitas propostas de projetos pelas prefeituras e comunidades, com o apoio de assessorias técnicas. Segundo, os

¹⁷⁰ VALE. *Balanço da reparação*. Brasil: Vale, dez. 2019. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/2019-dezembro>. Acesso em: 13 jun. 2023.

compromitentes do Acordo – Governo de Minas Gerais e as Instituições de Justiça – analisam os projetos e realizam uma consulta popular para definir o que deve ser realizado primeiro. Em um terceiro momento, a Vale recebe a lista de projetos para planejar e detalhar a sua execução. Por fim, é feita uma análise do detalhamento dos projetos pela Vale, sendo dado início à sua execução após autorização.¹⁷¹ Dentre as disposições do acordo, destaca-se a criação do Programa de Transferência de Renda à população atingida como solução definitiva ao pagamento emergencial feito, até então, pela empresa.

Até outubro de 2021, foram realizados pagamentos emergenciais pela Vale. Em 28 de outubro de 2021, foi concluído o depósito em juízo do valor de R\$ 4,4 bilhões referente à transição para o programa de transferência de renda.

A partir de novembro de 2021, passaram a valer, em substituição ao pagamento emergencial, os termos do Programa de Transferência de Renda, criado e gerenciado pelas Instituições de Justiça, Ministérios Públicos Estadual e Federal e Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais, sem a participação da Vale. A gestão e a destinação do valor depositado são realizadas pelas instituições de justiça e acompanhadas por auditoria externa independente.¹⁷²

Na Ação Civil Pública n. 0010261-67.2019.5.03.0028, no dia 15 de julho de 2019, a Vale e o Ministério Público do Trabalho de Minas Gerais assinaram um acordo que colocou fim à fase de conhecimento da Ação Civil Pública. O procedimento se deu pela habilitação dos familiares dos trabalhadores vítimas do desastre para receber reparação, iniciando a execução do acordo individual.

Nos termos do acordo, cônjuge ou companheiro, filhos e pais recebem R\$ 700 mil, individualmente, sendo R\$ 500 mil a título de dano moral e R\$ 200 mil a título de seguro adicional por acidente de trabalho. Irmãos de trabalhadores falecidos recebem individualmente R\$ 150 mil por danos morais. Em relação aos danos materiais, foi garantida aos dependentes de

¹⁷¹ MINAS GERAIS. Reparação Brumadinho | Projetos de fortalecimento dos serviços públicos para Brumadinho - Anexo 1.4. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 23 fev. 2022.

¹⁷² VIDAL. Marina Venturoli. Brumadinho: Vale conclui pagamento emergencial aos atingidos. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 3 nov. 2021.

trabalhadores falecidos pensão mensal vitalícia até a idade de 75 anos, sendo a indenização mínima de R\$ 800 mil, ainda que a renda mensal acumulada do trabalhador não alcance tal projeção. No que se refere ao dano moral coletivo, foi estabelecido o valor de R\$ 400 milhões, a ser pago no dia 6 de agosto de 2019.¹⁷³

Adicionalmente, foi garantida estabilidade no emprego de três anos para os empregados da Vale e terceirizados que estavam lotados na Mina de Córrego do Feijão na data do desastre, bem como pagamento de auxílio-creche para filhos com até três anos de idade (R\$ 920 mensais) e auxílio-educação para filhos com até 25 anos de idade (R\$ 998 mensais). Também foi previsto plano médico vitalício e sem coparticipação para os cônjuges ou companheiros dos trabalhadores até que os dependentes completem 25 anos de idade, além de tratamento psicológico e psiquiátrico pós-traumático para pais e mães de falecidos.¹⁷⁴

Na Ação Civil Pública n. 0010357-31.2019.5.03.0142, ajuizada pelo Sindicato dos Trabalhadores na Indústria da Extração de Ferro e Metais Básicos de Brumadinho e Região, e outros em face da Vale S.A., foi homologado acordo após audiência realizada por Plataforma Emergencial de Videoconferência para Atos Processuais, com o objetivo de indenizar os trabalhadores sobreviventes e lotados.

O acordo define os trabalhadores sobreviventes como sendo aqueles “[...] próprios e terceirizados que estavam trabalhando na Mina do Córrego do Feijão no momento do rompimento da Barragem B1, [...] independentemente da lotação funcional formal”; a eles foi assegurado “[...] o pagamento de indenização no valor de até R\$ 250 mil – sendo R\$ 150 mil por danos materiais e R\$ 100 mil por danos morais”.¹⁷⁵ Ainda, aos sobreviventes, foi assegurada assistência psicológica e psiquiátrica, em rede credenciada, até janeiro de 2022.

¹⁷³ REPARAÇÕES trabalhistas para vítimas de Brumadinho estão garantidas em acordo firmado entre o MPT e a Vale S.A. *Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais*, 15 jul. 2019.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ NJ – VALE FECHA acordo com entidades sindicais para indenizar trabalhadores sobreviventes ao rompimento da barragem de Brumadinho. *TRT-MG*, 24 abr. 2020.

Por sua vez, os lotados são definidos como “[...] todos os trabalhadores próprios e terceirizados com contrato ativo em 25/1/2019 e que, efetivamente, trabalhavam na Mina Córrego do Feijão, embora não estivessem no local no momento do rompimento da Barragem”; a eles foi assegurada indenização no montante de R\$ 80 mil, abrangendo danos materiais e morais, a não ser que afastados, qualquer que seja o motivo, por mais de 30 dias, quando o montante indenizado reduzirá à metade.¹⁷⁶ O acordo também engloba os profissionais que, naquela mesma data, trabalhavam na Mina da Jangada.

Com relação às comunidades indígenas, Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe, estabelecidas às margens do rio Paraopeba, e que faziam uso de suas águas para consumo e atividades diversas, portanto diretamente afetadas pelo desastre, em 5 de abril de 2019, foi firmado o Termo de Ajustamento Preliminar Emergencial (TAP-E) em negociações envolvendo a Vale, o Ministério Público Federal, a Fundação Nacional do Índio (Funai) e a Defensoria Pública da União:

A Vale também disponibilizou profissionais com formação e experiência indigenista para o diálogo com os indígenas e tem apoiado a comunidade em diversas ações institucionais e acesso a políticas públicas. A Vale está em contato permanente com a Funai e com a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI), que intermediam acordos para novas doações a partir de necessidades mapeadas junto à comunidade indígena Pataxó. A Vale reitera seu respeito às comunidades indígenas e informa que busca manter diálogo com essas comunidades e entidades públicas, garantindo um diálogo transparente e aberto.¹⁷⁷

Na negociação do primeiro aditivo, foi estabelecido o pagamento mensal emergencial de até um salário mínimo por adulto (equivalente a R\$ 998), meio salário mínimo por adolescente e um quarto de salário mínimo por criança. Também, foi definido o pagamento de valor correspondente a uma cesta básica para cada núcleo familiar e um frete de entrega das cestas.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ VALE. Vale atualiza sobre ações de reparação e assistência aos atingidos. *Vale*, Brasil, 25 maio 2019.

Ademais, foi acordado que a Vale bancaria a contratação de uma assessoria técnica independente para auxiliar os indígenas durante os processos de indenização, bem como um plano de atendimento na área da saúde de acordo com as necessidades identificadas, em caráter complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS).¹⁷⁸

Ato contínuo, em agosto de 2021, foi negociado um segundo aditivo, mantendo o atendimento à saúde dos indígenas financiado pela Vale nos mesmos moldes até 2023, tendo sido mantida a assessoria técnica do Instituto Nenuca de Desenvolvimento Sustentável (Insea), com estabelecimento de pagamento em parcela única, em substituição à verba emergencial mensal.¹⁷⁹

De acordo com a Procuradora da República Flávia Cristina Tôrres: “A decisão sobre a forma de recebimento dessa quantia foi tomada pelos próprios indígenas e debatidas com a Vale em sucessivas reuniões que realizamos ao longo deste ano”.¹⁸⁰

Com base nos valores que seriam pagos mensalmente, de um salário mínimo por adulto, meio salário mínimo por adolescente e um quarto de salário mínimo por criança, além do valor de uma cesta básica e frete para sessenta famílias até dezembro de 2024, chegou-se ao montante de R\$ 10,85 milhões em repasse único.¹⁸¹

Fica evidente, no caso em tela, a adoção de uma técnica processual voltada à “máxima coincidência possível” e que situa o juiz na posição de gerenciador, articulador, na lógica do que preceitua os §§ 2º e 3º do artigo 3º do CPC.

Aplicada ao processo estrutural, a solução consensual, construída por intermédio da efetiva participação da comunidade afetada pelo problema, e também pela solução, produz resultados mais concretos, flexíveis e, portanto,

¹⁷⁸ LOVISI, Pedro. Vale entra em acordo com índios atingidos pelo rompimento da barragem de Brumadinho. *Estado de Minas Gerais*, 5 abr. 2019.

¹⁷⁹ RONAN, Gabriel. Após acordo, Vale vai repassar dinheiro a indígenas vítimas de Brumadinho. *Estado de Minas Gerais*, 13 ago. 2021.

¹⁸⁰ INDÍGENAS afetados em rompimento em Brumadinho receberão pagamento único da Vale. *Hoje em dia*, 14 ago. 2021.

¹⁸¹ VILLAS BÔAS, Bruno. Vale pagará R\$ 10,8 mi a índios atingidos por rompimento em Brumadinho. *CNN Brasil*, 11 jun. 2021.

exequíveis, do que a solução adjudicada. Com a solução consensual, ficaram definidos os deveres a serem cumpridos, os valores e restaram claras as expectativas, o que nas soluções adversariais muitas vezes não acontece. Amoldam-se, as soluções consensuais, muito mais às características próprias dos problemas estruturais, promovendo a efetiva reforma estrutural pretendida.

O ponto de partida é comum, a insatisfação com relação à situação vigente e a busca pela reestruturação. A técnica processual utilizada, por seu turno, reflete o novo modelo albergado pelo Código de Processo Civil, de um procedimento substancial, extremamente adequado, tempestivo e satisfativo. Isto é, a máxima de que o Direito Processual enquanto norma secundária deverá ter a sua técnica adequada ao direito material que pretenda tutelar.

Inobstante, Arenhart¹⁸² chama atenção aos requisitos e limites que devem ser impostos às decisões estruturais que não devem ser adotadas de forma indiscriminada: (1) maturidade do sistema jurídico, requisito satisfeito, também, diante da orientação do Supremo Tribunal Federal de que passou a possibilitar o controle pelo Judiciário dos atos e políticas públicas em atenção aos direitos fundamentais; (2) subsidiariedade da decisão estrutural, que deve ser adotada em caráter excepcional, como último recurso, apenas quando reconhecida a inviabilidade de adoção de outros mecanismos de resolução mais simples; (3) flexibilização do princípio da demanda, possibilitando, quando necessário, que se extrapole os limites do pedido imposto pelo autor, de modo que o sistema se torne permeável, tenha a “[...] flexibilidade necessária a adequação da decisão judicial às particularidades do caso concreto”,¹⁸³ inclusive, permitindo decisões em cascata; (4) satisfação completa do contraditório, com ampla e contínua colaboração tanto das partes como dos atingidos pela decisão. Neste sentido, destaca-se “[...] a adoção de audiências públicas, a permanente manutenção do diálogo entre os interessados e outras medidas de participação no processo”, como práticas a serem estimuladas.¹⁸⁴

¹⁸² ARENHART, 2013.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 5.

¹⁸⁴ *Ibid.*, p. 6.

5 CONCLUSÃO

Os litígios coletivos retratam conflitos que envolvem interesses jurídicos relevantes de um grupo de pessoas como um todo, tratados de forma conjunta, deixadas de lado as características particulares de cada uma, pela contraparte. Em face da complexidade da situação, busca-se uma visão sistêmica que possa melhor atender a todos os interesses que forem levantados no curso do desenvolvimento do processo.

Os litígios irradiados, ou estruturais, enquanto uma de suas espécies, por sua vez, compreendem relações jurídicas complexas marcadas pela multipolaridade, coletividade e complexidade – como características típicas, mas não essenciais.¹⁸⁵ Decorrem de um estrado de desconformidade estruturada de coisas a ser reorganizado, ou reestruturado.

Envolvem situações como o direito a locomoção de pessoas portadoras de necessidade, saúde, educação, dos afrodescendentes, população carcerária e ações concursais.¹⁸⁶ Também, a “[...] dessegregação racial, estado de coisas inconstitucional em presídios, despoluição de rios, estruturação de programas de moradia, alimentação, saneamento básico, alfabetização” etc.¹⁸⁷

Eminentemente de natureza estrutural, catástrofes como as vivenciadas pelos municípios de Brumadinho e Mariana, além da ACP do Carvão, reclamam uma resolução estruturante e reorganizante que transcenda o mérito, capaz de concretizar os direitos fundamentais em jogo e valores públicos constitucionais por meio de uma tutela jurídica adequada dos interesses contemplados. Reafirma-se, no caso, a ocorrência de verdadeiro dano ambiental existencial que agrediu o meio ambiente da região, comprometendo a qualidade de vida, a saúde, a rotina dos que lá residiam, forçando as pessoas a alterarem sua forma de vida, costumes, causando-lhes abalos psicológicos de desgosto e repulsa.¹⁸⁸

¹⁸⁵ DIDIER JR; ZANETI JR; OLIVEIRA, 2020.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ ARENHART; OSNA; JOBIM, 2021.

¹⁸⁸ GARCIA, 2015.

O foco da decisão estrutural reside na implementação concreta dos objetivos fixados buscando superar o estado de desconformidade, de modo que lhe é característico projetar-se ao futuro antecipando-se aos problemas eventuais.

Também, quanto ao procedimento, a elasticidade, com a relativização dos princípios da congruência e demanda, por exemplo, permite que se efetivem as modificações necessárias. A ampla participatividade, com envolvimento direto e contínuo, inclusive de terceiros, também marca a “zona de solução de problema” formada.

Trata-se, o processo estrutural, de conjugação de métodos consensuais, negociais e adversariais com a intencionalidade de buscar a administração das situações de crise, gestão dos conflitos e projetar, em conjunto, a solução dos problemas complexos de natureza irradiada existentes ou que vierem a surgir por força da situação concreta.

Integrando todos os interessados e os colocando constantemente diante do caso, viabiliza-se a possibilidade de ajustes a serem realizados quanto às medidas adotadas em sede de decisão preliminar.

Com adoção de providencias outras que se entendam necessárias, trilharam-se caminhos distintos, com novos passos, em direção à melhor resolução do problema estrutural sempre em uma visão prospectiva e que contemple o todo.

O desastre ocorrido na Mina do Córrego do Feijão, em Brumadinho, enquanto paradigma do qual partiu o presente estudo, é emblemático neste sentido.

Avançou-se muito desde a tragédia ocorrida em Mariana. A tragédia de Brumadinho representou mais um grande passo para a sistemática adotada na resolução efetiva de litígios de natureza estrutural, embora muitos avanços ainda precisem ser implementados para, em uma visão sistêmica, reparar todos os danos e definitivamente prevenir ocorrências futuras.

As soluções inovadoras construídas por meio do diálogo e da participação ativa e contínua de toda a coletividade e Poder Público, possibilitaram a minimização dos danos e uma resposta muito mais célere, efetiva e transparente.

À luz do caso paradigma, é possível concluir que os processos estruturais se apresentam enquanto mecanismos consensuais, híbridos, adequados e próprios à solução de litígios complexos de natureza irradiada.

Refletem a prevalência da substância sobre a forma, à luz de um sistema processual que prima pela entrega de uma tutela extremamente adequada, ajustada ao direito material que se pretende tutelar, e satisfativa.

Se ainda não temos, no Brasil, uma resposta ideal, temos uma resposta melhor e mais adequada do que aquela que se dava de forma tradicional sem aplicar as ferramentas utilizadas nos processos estruturais.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Vitória Brito de. *Insuficiências do Código de Processo Civil na resolução de processos complexos e decisões estruturais como meio de superação: o caso Samarco na ACP 0023863-07.2016.4.01.3800*. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/16540/1/VBA04102019.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2022.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 225, p. 389-410, 2013.
- ARENHART, Sérgio Cruz. Processos estruturais no Direito brasileiro: reflexões a partir da ACP do carvão. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; WATANABE, Kazuo; COSTA, Susana Henriques da (coord.). *O processo para solução de conflitos de interesse público*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 389-410.
- ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marcos Félix. *Curso de Processo Estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. E-book.
- BACELLAR, Roberto Portugal. *Mediação e arbitragem*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BALANÇO da Reparação. Brasil: Vale, 2021. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/9-balanco-da-reparacao>. Acesso em: 24 maio 2023
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryavale n. *Acesso à Justiça*. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.
- CARVALHO, Leandro Coelho de. *Solução de conflitos em ambientes dominados por litigantes habituais e os acordos individuais via defensoria*

pública em Brumadinho. 2021. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36979>. Acesso em: 11 abr. 2022.

CHAYES, Abram. El rol del juez en el litigio de interés público. [Traducción al español de Olivia Minatta y Francisco Verbic]. *Revista de Processo*, São Paulo, n. 268, jun. 2017. Disponível em: https://www.academia.edu/33807119/El_rol_del_juez_en_el_litigio_de_inter%C3%A9s_p%C3%BAblico. Acesso em: 11 abr. 2022.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Comitê Rio Doce e Brumadinho. *Informe Defensorial nº 1/2022*. Relatório de monitoramento de direitos humanos de pessoas atingidas pelo rompimento da barragem em Brumadinho/MG. Portaria GABDPGF DPGU nº 885/2020 e Portaria GABDPGF DPGY nº 771/2021. [S. l.: s. n.], 2022.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: introdução ao Direito Civil, parte geral e processo de conhecimento*. 19. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. *Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo*. 12. ed. Salvador: Juspodivm, 2018.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. Elementos para uma teoria do processo estrutural aplicada ao processo civil brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 75, p. 45-81, jan./mar. 2020.

FALECK, Diego. *Manual de design de sistemas de disputas: criação de estratégias e processos eficazes para tratar conflitos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

FERRARO, Marcella Pereira. *Do processo bipolar a um processo coletivo estrutural*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/39322>. Acesso em: 18 ago. 2019

FISS, Owen. Two models of adjudication. In: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord.). *Teoria do processo: panorama doutrinário mundial*. Salvador: Juspodivm, 2007. p. 985-1004.

GARCIA, Fernando Murilo Costa. *Dano ambiental existencial: reflexos do dano aos pescadores artesanais*. Curitiba: Juruá, 2015.

INDÍGENAS afetados em rompimento em Brumadinho receberão pagamento único da Vale. *Hoje em dia*, 14 ago. 2021. Disponível em: <https://www.hojeemdia.com.br/minas/indigenas-afetados-em-rompimento-em-brumadinho-receber-o-pagamento-unico-da-vale-1.850153>. Acesso em: 8 mar. 2022.

JOBIM, Marco Felix. *Medidas estruturantes na Jurisdição Constitucional: da Suprema Corte Estadunidense ao Supremo Tribunal Federal*. 2. ed. ver. ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

KOKKE, Marcelo. Justiça ambiental e o desastre de Brumadinho. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 108, n. 1.010, p. 120-136, dez. 2019.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Tipologia dos litígios transindividuais: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. In: ZANETI JR, Hermes (coord.). *Repercussões do novo CPC: processo coletivo*. Salvador: Juspodivm, 2015.

LIMA, Giselle Sissy Medeiros de Lima. Decisões estruturais em demandas sanitárias. *Migalhas*, 20 abr. 2021. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br>

com.br/depeso/344020/decisooes-estruturais-em-demandas-sanitarias. Acesso em: 13 abr. 2022.

LOVISI, Pedro. Vale entra em acordo com índios atingidos pelo rompimento da barragem de Brumadinho. *Estado de Minas Gerais*, 5 abr. 2019. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/04/05/interna_gerais,1044230/vale-entra-acordo-indios-atingidos-rompimento-barragem-brumadinho.shtml. Acesso em: 8 mar. 2022.

MINAS GERAIS. Reparação Brumadinho | Projetos de fortalecimento dos serviços públicos para Brumadinho - Anexo 1.4. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 23 fev. 2022. Disponível em: <https://www.mg.gov.br/pro-brumadinho/pagina/reparacao-brumadinho-fortalecimento-dos-servicos-publicos-em-brumadinho>. Acesso em: 13 jun. 2023.

MOSSOI, Alana Caroline; MEDINA, José Miguel Garcia. Os obstáculos ao processo estrutural e decisões estruturais no direito brasileiro. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1.018, p. 255-276, ago. 2020.

NJ – VALE FECHA acordo com entidades sindicais para indenizar trabalhadores sobreviventes ao rompimento da barragem de Brumadinho. *TRT-MG*, 24 abr. 2020. Disponível em: <https://portal.trt3.jus.br/internet/conheca-o-trt/comunicacao/noticias-juridicas/nj-vale-fecha-acordo-com-entidades-sindicais-para-indenizar-trabalhadores-sobreviventes-ao-rompimento-da-barragem-de-brumadinho>. Acesso em: 21 mar. 2022.

PICOLI, Bruno de Lima. *Processo estrutural*. 2018. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/56148>. Acesso em: 18 ago. 2019.

RAMOS, Leonardo. *Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro*. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, Porto Alegre, v. 10, n. 59, p. 67-85, mar./abr. 2014.

REPARAÇÃO e desenvolvimento. Brasil: Vale, 2021. Disponível em: https://vale.com/documents/d/guest/val3862-2_revista-balanco-da-reparacao-1-sem-22_final. Acesso em: 24 maio 2023.

REPARAÇÕES trabalhistas para vítimas de Brumadinho estão garantidas em acordo firmado entre o MPT e a Vale S.A. *Ministério Público do Trabalho em Minas Gerais*, 15 jul. 2019. Disponível em: <https://www.prt3.mpt.mp.br/procuradorias/prt-belo Horizonte/1183-reparacoes-trabalhistas-para-vitimas-de-brumadinho-estao-garantidas-em-acordo-firmado-entre-o-mpt-e-a-vale-s-a>. Acesso em: 21 mar. 2022.

RONAN, Gabriel. Após acordo, Vale vai repassar dinheiro a indígenas vítimas de Brumadinho. *Estado de Minas Gerais*, 13 ago. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/08/13/interna_gerais,1295817/apos-acordo-vale-vai-repassar-dinheiro-a-indigenas-vitimas-de-brumadinho.shtml. Acesso em: 8 mar. 2022.

SALAZAR, Rodrigo; MEIRELES, Edilton. Decisões estruturais e o acesso à justiça. *Revista Cidadania e Acesso à Justiça*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 21-38, 2017.

SÁ, Gabriel de. Uma semana após tragédia em Brumadinho, consequências ainda são incalculáveis. *National Geographic*, [s. n.], 1 fev. 2019. Disponível em: <https://www.nationalgeographicbrasil.com/meio-ambiente/2019/02/uma-semana-apos-tragedia-em-brumadinho-consequencias-ainda-sao-incalculaveis>. Acesso em: 13 jun. 2023.

SOUZA, Isabella Poglia Freitas. *A viabilidade dos processos estruturais no ordenamento jurídico brasileiro*. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/36979>. Acesso em: 11 abr. 2022.

TOSTA, André Ribeiro; MARÇAL, Felipe Barreto. Gerenciamento processual adequado de demandas formalmente individuais a partir de uma visão estruturante: o reforço proporcionado pelo art. 21 da LINDB. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

VALE. *Entendendo o Acordo de Reparação Integral*. Rio de Janeiro: Vale, 2021. Disponível em: [http://www.vale.com/brasil/PT/Documents/arquivos_links/Cartilha%20para%20a%20comunidade%20-%20Acordo%20de%20Repara%C3%A7%C3%A3o%20Integral\[12444\].%201.pdf](http://www.vale.com/brasil/PT/Documents/arquivos_links/Cartilha%20para%20a%20comunidade%20-%20Acordo%20de%20Repara%C3%A7%C3%A3o%20Integral[12444].%201.pdf). Acesso em: 11 mar. 2022.

VALE. *Balanço da reparação*. Brasil: Vale, dez. 2019. Disponível em: <https://vale.com/documents/d/guest/2019-dezembro>. Acesso em: 13 jun. 2023.

VALE. *Saiba detalhes sobre o Programa de Transferência de Renda*. Rio de Janeiro: Vale, 2021. Disponível em: <http://www.vale.com/brasil/PT/aboutvale/news/Paginas/saiba-detahes-sobre-o-programa-de-transferencia-de-renda.aspx>. Acesso em: 9 mar. 2022.

VALE. Vale atualiza sobre ações de reparação e assistência aos atingidos. *Vale*, Brasil, 25 maio 2019. Disponível em: <https://www.vale.com/pt/w/vale-atualiza-sobre-a%C3%A7%C3%B5es-de-repara%C3%A7%C3%A3o-e-assist%C3%Aancia-aos-atingidos>. Acesso em: 13 jun. 2023.

VENOSA, Silvio de Salvo. *Introdução ao Estudo do Direito*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

VIDAL, Marina Venturoli. Brumadinho: Vale conclui pagamento emergencial aos atingidos. *Estado de Minas*, Belo Horizonte, 3 nov. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2021/11/03/interna_gerais,1319632/brumadinho-vale-conclui-pagamento-emergencial-aos-atingidos.shtml. Acesso em: 13 jun. 2023.

VILLAS BÔAS, Bruno. Vale pagará R\$ 10,8 mi a índios atingidos por rompimento em Brumadinho. *CNN Brasil*, 11 jun. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/vale-pagara-r-10-8-mi-a-indios-atingidos-por-rompimento-em-brumadinho/>. Acesso em: 8 mar. 2022.

VIOLIN, Jordão. *Protagonismo judiciário e processo coletivo estrutural*. O controle jurisdicional de decisões políticas. Salvador: Juspodivm, 2013.

VITORELLI, Edilson. Litígios Estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. *Processos estruturais*. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 369-422.

VITORELLI, Edilson. Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 43, n. 284, p. 333-369, 2018.

VITORELLI, Edilson. Tipologia dos litígios: um novo ponto de partida para a tutela coletiva. *Revista de Interés Público*, La Plata, v. 3, p. 43-74, 2020.

CAPÍTULO 2



MOROSIDADE JUDICIAL E BOAS PRÁTICAS JURISPRUDENCIAIS INDENIZATÓRIAS EM PORTUGAL

Ricardo Pedro¹⁸⁹

1 INTRODUÇÃO E CONTEXTO

O fenómeno da morosidade judicial (morosidade da Justiça ou violação do direito a uma decisão em prazo razoável) é indesejavelmente muito comum em vários países e (ainda) no século XXI. Assim acontece em particulares setores da Justiça em Portugal, máxime na administração da Justiça Administrativa e Fiscal.¹⁹⁰

Perante cenários de morosidade da Justiça, a resposta imediata é a eliminação dos motivos da morosidade Justiça.¹⁹¹ No entanto, a realidade demonstra que as políticas públicas de administração da Justiça – na hipótese de serem certas e dependendo muito (entre outros da) caracterização do motivo provocador da morosidade (como estrutural ou conjuntural) – precisam de tempo para provocarem os resultados desejados. Apesar do referido, em muitos países, a morosidade continua a fazer parte da realidade da administração da Justiça.

Neste cenário, o princípio de Estado de Direito – se levado a sério – revela que Justiça morosa é Justiça denegada. Mas não se deve ficar por aqui, sob pena de ablação de um dos pilares fundamentais do Estado

¹⁸⁹ Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador no Centro de Investigação de Direito Público da Faculdade de Direito de Lisboa. Este trabalho é financiado (ou parcialmente financiado) por fundos nacionais através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), I.P., no âmbito do projeto UIDP/04310/2020.

¹⁹⁰ Cf. GOMES, G.; FERNANDO, P. *Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. Coimbra: CES, fev. 2017.

¹⁹¹ Sobre alguns destes motivos, entre muitos, cf. PEDRO, R. *Contributo para o estudo da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*. Lisboa: AAFDL, 2011. p. 120 e ss.

de Direito, *id est*, administração da Justiça. Destarte, não sendo possível prevenir, há que remediar – sob estas premissas, tem-se admitido que, caso a Justiça morosa cause danos, estes devem ser reparados. Assim sendo e como sinalizado, em países como Portugal, nos setores da Justiça que ainda padecem de morosidade, não é de surpreender que os tribunais nacionais sejam frequentemente surpreendidos com ações de responsabilidade civil do Estado por danos imputáveis à morosidade da Justiça – em violação do disposto no artigo 20/4 da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no 6º/1 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos (CEDH).

Em consequência do referido, também não é assim surpreendente que há mais de três décadas os tribunais nacionais decidam ações de responsabilidade civil por morosidade da Justiça. Ou seja, mesmo antes de o ordenamento jurídico português dispor de lei que previsse expressamente a responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável (publicada em 2007),¹⁹² já os tribunais procuravam criar normas de decisão que garantissem a reparação de tais danos.

A questão que de imediato se colocava é se o ordenamento jurídico dispunha de um meio efetivo para garantir a devida indemnização por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, de modo a evitar que os pedidos indemnizatórios entrassem num regime de ciclo vicioso *ad infinitum*, ou seja, de modo a evitar o referido cenário de “morosidade sobre morosidade”. Para o evitar, a jurisprudência portuguesa desde cedo procurou seguir de perto a jurisprudência do Tribunal Europeus dos Direitos Humanos (TEDH) em matéria de reparação razoável por violação do direito a um processo equitativo, nomeadamente num prazo razoável (cf. artigo 6º/1 da CEDH).¹⁹³

¹⁹² Por via da Lei n. 67, de 31 de dezembro de 2007 (RRCEE), que prevê no seu artigo 12. o dever de indenizar do Estado pelos danos ilicitamente causados na administração da Justiça.

¹⁹³ Sobre o sistema de proteção de direitos humanos previsto pela CEDH, cf.: SOYER, J.-C.; SALVIA, M. de. Article 6. In: PETTITI, L.-E., DECAUX, E.; IMBERT, P.-H. *La Convention européenne des Droits de L'Homme – Commentaire article par article*. 2. ed. Paris: Economica, 1999. p. 240; REDOR, M.-J. *Garantie juridictionnelle et droits fondamentaux. Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, Caen, n. 1, p. 91-101, 2002. p. 101; MOWBRAY, A. R. *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Oregon: Hart Publishing, 2004. p. 108; MEYER, F. Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren. In: KARPENSTEIN, U.; MEYER, F. *Konvention*

A aceitação progressiva desta jurisprudência tem levado a que a ação de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável se considere um recurso efetivo (cf. artigo 13º da CEDH), impedindo o recurso para o TEDH e, por consequência, dispensando-o de lançar mão do disposto no artigo 41º da CEDH e atribuir indemnizações aos lesados pela demora injustificada na administração da Justiça, ao abrigo do princípio da subsidiariedade.¹⁹⁴

Isto porque se entende que, sempre que um ordenamento jurídico¹⁹⁵ não disponha de um recurso efetivo ou sempre que a jurisprudência desse ordenamento não se conforme com a CEDH e/ou com a jurisprudência interpretativa e integrativa da Corte de Estrasburgo, deve ser, consequentemente, condenado esse Estado (caso estejam preenchidos todos os pressupostos).¹⁹⁶ Portugal já foi condenado cerca de meio cento de vezes por violação do direito a uma decisão num prazo razoável pelo TEDH.

Ao Estado, incumbe uma obrigação principal que é a reparação pela violação do artigo 6º/1 da CEDH, isto é, uma *restitutio in integrum*.¹⁹⁷ É necessário colocar o requerente, o mais possível, numa situação equivalente àquela em que se encontraria se não houvesse violação do

zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: Kommentar. München: C. H. Beck, 2012. p. 136-137; ESPARZA, I.; ETXEBARRIA, J. F. Comentario al artículo 6º. In: HERRARTE, I. L. *Convenio Europeo de Derechos Humanos* – Comentário sistemático. 2. ed. Madrid: Civitas, 2009. p. 173.

¹⁹⁴ O princípio da subsidiariedade esclarece que compete às autoridades nacionais, em primeiro lugar, reparar as alegadas violações da Convenção, só depois intervindo o TEDH. Neste contexto, veja-se ainda a doutrina da “margem nacional de apreciação”: BENVENISTI, E. Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards. *New York University Journal of International Law and Politics*, New York, v. 31, n. 4, p. 843-854, 1999. p. 843-854; HOFFMANN, F.; RINGELHEIM, J. Par-delà l'universalisme et le relativisme: La Cour européenne des droits de l'homme et des dilemmes de la diversité culturelle. *Revue Interdisciplinaire D'Études Juridiques*, Bruxelles, n. 52, p. 109-142, 2004. p. 109-142; LETSAS, G. Two Concepts of the Margin of Appreciation. *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford, v. 26, n. 4, p. 705-732, 2006. p. 705-732; MORAL, I. de la R. del. The Increasingly Marginal Appreciation of the Margin of Appreciation Doctrine. *German Law Journal*, [Heidelberg], n. 7, p. 611-624, 2006. p. 611-624.

¹⁹⁵ Ordenamento que esteja vinculado à CEDH.

¹⁹⁶ Referimo-nos aos pressupostos exigidos pela CEDH, desde condições de admissibilidade (cf. artigo 35), inexistência de direito a um recurso efetivo na ordem jurídica interna (cf. artigo 13), violação de um direito previsto na Convenção, para o que nos interessa, direito a uma decisão em prazo razoável (cf. artigo 6º/1).

¹⁹⁷ Neste sentido, Acórdão do TEDH de 31 de janeiro de 1995, caso Schuler-Zraggen.

artigo 6º/1,¹⁹⁸ cabendo ao Estado escolher os meios adequados para o efeito, e, subsidiariamente, se isso não for possível, o TEDH concederá uma reparação razoável.¹⁹⁹

Apesar de se estar perante responsabilidades distintas, a prevista na CEDH: responsabilidade internacional, e a prevista no Regime da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e das demais Entidades Públicas (RRCEE): responsabilidade civil, para garantir a efetividade do recurso nacional, o juiz português tem incorporado nos seus acórdãos os principais tópicos da jurisprudência do TEDH.

O modo como o juiz nacional tem aceitado a jurisprudência do TEDH é fundamental, refira-se já, a título introdutório, para que Portugal cumpra o imposto pelo artigo 13º da CEDH nesta matéria, isto é, que esteja previsto a nível nacional um recurso efetivo para a indemnização dos danos causados por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

Em síntese, apesar da morosidade e por causa desta, o juiz português adotou um conjunto de boas práticas alinhavadas pelo TEDH que têm permitido, em certas hipóteses, garantir a reparação de danos causados pela administração da Justiça morosa. É sobre estas boas práticas jurisprudenciais que se vai debruçar o presente estudo.

2 O REGIME PORTUGUÊS DE RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO PELA VIOLAÇÃO DO DIREITO A UMA DECISÃO JUDICIAL EM PRAZO RAZOÁVEL

O RRCEE prevê no artigo 12º o direito à reparação dos danos causados pela violação do direito a uma decisão judicial em prazo

¹⁹⁸ Acórdãos do TEDH de 22 de abril de 2004, caso *Cianetti c. Itália*, e de 21 de abril de 2005, caso *Basoukou c. Grécia*.

¹⁹⁹ Cf. artigo 41 da CEDH.

razoável.²⁰⁰ Este artigo encontra inspiração na jurisprudência do TEDH desenvolvida a propósito do artigo 6º/1 da CEDH e ainda do artigo 20º/4 da Constituição da República Portuguesa (que prevê o direito a uma decisão judicial em prazo razoável).²⁰¹

Trata-se de um regime previsto para reparar os danos causados pela administração da Justiça em geral, mas que se refere expressamente ao caso prototípico de mau funcionamento relacionado com o tempo, isto é, a violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

Apesar desta referência expressa, a verdade é que o artigo 12º do RRCEE manda aplicar o regime geral da responsabilidade civil administrativa. Em síntese, para que tenha lugar responsabilidade civil do Estado, devem estar cumpridos cumulativamente quatro pressupostos: (i) facto ilícito, (ii) culpa, (iii) dano e (iv) nexo de causalidade.

No que tange ao facto ilícito, este pode ser decomposto em facto voluntário e ilicitude, sendo aquele constituído por todos os atos ou omissões domináveis pela vontade humana e a ilicitude a antijuridicidade daquele ato ou falta dele. Em sede de responsabilidade civil do Estado por atrasos injustificados na administração da Justiça, na medida em que Estado se arroga o (tendencial) monopólio da administração da Justiça, este dever de administrar a Justiça resulta do contrato constitucional e social que fez com os cidadãos. Podendo haver ou não aqui um facto humano dominável pela vontade, trata-se de um facto em que o que importa analisar é a ilicitude resultante da violação do dever de administração do serviço de Justiça, em suma, o facto ilícito. O facto será, em regra, um ato ou uma omissão do Estado

²⁰⁰ Seguimos a investigação iniciada em PEDRO, R. *Contributo para o estudo da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*. Lisboa: AAFDL, 2011. p. 98 e ss.

²⁰¹ Cf. CATARINO, L. G. Responsabilidade por facto jurisdicional – contributo para a reforma do sistema geral de responsabilidade civil extracontratual do Estado. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Portugal). *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2002. p. 283; CORREIA, S.; MEDEIROS, R.; AYALA, D. *Estudos de direito processual administrativo*. Lisboa: Lex, 2002. p. 60.

na administração da Justiça, que será ilícito sempre que viole o prazo razoável, nisto se espalha a sua ilicitude (cf. artigos 7º/1, 8º/1/2 e 10º do RRCEE).

O requisito culpa deve ser apreciado à luz da diligência e aptidão que seja razoável exigir, em função das circunstâncias de cada caso, de um titular de órgão ou agente zeloso e cumpridor (cf. artigo 10º/1 do RRCEE). Esta norma transcreve e adapta o critério do bom pai de família do Direito Civil²⁰² (cf. artigo 487/2 do Código Civil), obrigando a uma análise em abstrato, tendo em conta a diligência e aptidão de um titular de órgão ou de um agente médio, face aos seus deveres funcionais, nas circunstâncias do caso. Para além do modelo de culpa pessoal ou individual, o RRCEE estabelece um modelo de culpa coletiva e anônima, ou seja, por funcionamento anormal dos serviços (cf. artigo 7º/3/4 do RRCEE). Isto é, estabelece um modelo para aqueles casos em que os danos não tenham resultado do concreto comportamento de um titular de órgão, funcionário ou agente determinado ou em que não seja possível provar a autoria pessoal da ação ou omissão. Este preceito vem ao encontro da doutrina da falta do serviço ou culpa do serviço, bastante desenvolvida pelos nossos tribunais.²⁰³ Existe funcionamento anormal do serviço quando, atendendo às circunstâncias e aos padrões médios de resultado, seja razoavelmente exigível ao serviço uma atuação suscetível de evitar os danos produzidos.

O requisito “dano ou prejuízo real que o lesado sofreu “in natura”, em forma de destruição, subtração ou deterioração dum certo bem corpóreo ou ideal”²⁰⁴ resulta da própria função do instituto da responsabilidade civil. A existência de duas categorias de danos por natureza tão diferentes

²⁰² Este conceito vem evoluindo adaptando-se à realidade jurídico-administrativa, falando-se hoje em “funcionário competente e cumpridor das leis e das técnicas”.

²⁰³ Entre muitos, Acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo (STA) de 14 de outubro de 2004, processo n. 813/04; de 7 de dezembro de 1999, processo n. 44836; de 16 de maio de 1996, processo n. 36075; de 10 de fevereiro de 2000, processo n. 45101; e do Tribunal de Conflitos, de 28 de novembro de 2007, processo n. 6/07.

²⁰⁴ COELHO, P. *O problema da causa virtual na responsabilidade civil*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995. p. 250.

(patrimoniais²⁰⁵ e não patrimoniais²⁰⁶) levou a que o legislador adotasse dois modelos ressarcitórios distintos, estabelecendo uma *summa divisio* que permitisse, por um lado, reparar os danos patrimoniais e, por outro, compensar os danos não patrimoniais. A reparação e a compensação representam duas formas de reação contra o ilícito, aplicáveis, respectivamente, consoante este origina um prejuízo que é ou não redutível a um perfeito equivalente pecuniário. Visa-se, com a compensação dos danos não patrimoniais, “[...] atenuar um mal consumado, sabendo-se que a composição pecuniária pode servir para satisfação das mais variadas necessidades”.²⁰⁷ O dinheiro representará um meio de se obter sensações agradáveis em troca do sofrimento injustamente causado e nisso estaria a verdadeira essência da reparação.²⁰⁸ Esta bifurcação de modelos ressarcitórios, apesar de beneficiar de princípios comuns, concretiza-se no ordenamento jurídico português com regimes distintos, nomeadamente na quantificação da medida dano.

Por fim, o último pressuposto da responsabilidade subjetiva a analisar é o nexo de causalidade, que se encontra implícito nos artigos 7º/1 e 8º/1 do RRCEE, quando se refere aos danos que resultem dos factos ilícitos culposos. Por seu lado, há muito que a jurisprudência portuguesa, partindo da formulação do artigo 563 do Código Civil, elegeu a teoria da causalidade adequada,²⁰⁹ segundo a qual uma condição do dano deixará de ser considerada causa dele sempre que seja de todo indiferente para a produção do dano e só se tenha tornado condição dele, em virtude de outras circunstâncias extraordinárias.

²⁰⁵ Nesta categoria, entendem-se as modalidades lucros cessantes e danos emergentes, assim como os danos patrimoniais indiretos [apesar de serem atingidos bens não patrimoniais, estes têm reflexo no património do lesado (ex.: perda de clientela em virtude da ofensa ao bom nome)]. No que se refere à categoria dogmática dos danos patrimoniais puros, vem entendendo, a doutrina maioritária, que tais danos não são indemnizáveis.

²⁰⁶ Nesta categoria, a doutrina subsume o dano ao prazer, dano sexual, dano juvenil, dano estético, dano do sofrimento, dano biológico, dano existencial etc.

²⁰⁷ VARELA, A. *Das Obrigações em Geral*. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2000. p. 604

²⁰⁸ SERRA, V. Reparação do dano não patrimonial. *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, n. 83, p. 69-109, 1961. p. 79-80.

²⁰⁹ Cf., por todos, Acórdão do STA de 17 de janeiro de 2007, processo n. 1164/06, devendo atentar-se na doutrina e jurisprudência aí indicadas.

Em síntese, não se encontra previsto no ordenamento jurídico português qualquer tipo de regime ajustado à jurisprudência do TEDH, como acontece em outros países.²¹⁰ Isto quer significar que as especificidades que o tema da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável reivindica terão de ser objeto de criação e desenvolvimento jurisprudencial. Para tal, o juiz português tem procurado seguir de perto a jurisprudência do TEDH.

3 A JURISPRUDÊNCIA DO TEDH

3.1 ENQUADRAMENTO

A relevância da jurisprudência do TEDH em matéria de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável é indiscutível, como se verá mais adiante. A questão prévia e de teor teórico que se pode colocar é a de saber qual o melhor enquadramento para lhe reconhecer tal validade jurídica no ordenamento jurídico português ou, dito de outro modo, como se deve equacionar o relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH.²¹¹

Trata-se de uma questão que não é resolvida pelo facto de a CEDH apresentar valor *supra* legal, embora este argumento possa ajudar à discussão, na medida em que o TEDH é o órgão privilegiado na interpretação e aplicação da CEDH. Esta questão também não é resolvida pelo facto de a CEDH dever ser interpretada de acordo com os cânones próprios do Direito Internacional Público, e não de acordo com os cânones interpretativos do Direito Interno,

²¹⁰ PEDRO, 2011, p. 101.

²¹¹ A propósito do relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH, alguns autores referem que longe vai o tempo da mera "interacção dialéctica" entre as duas jurisdições, reconhecendo o TEDH como o órgão competente para fornecer a interpretação autorizada das normas da CEDH. Neste sentido, cf. SCHUTTER, O. de. La coopération entre La Cour Européenne des Droits de L'Homme et le Juge National. *Revue Belge de Droit International*, Bruxelles, v. 30, n. 1, 1997. p. 21 e ss.

na medida em que cabe aos juízes nacionais mobilizar os cânones ou critérios próprios do Direito Internacional.²¹²

O problema estaria resolvido se as decisões do TEDH tivessem força de precedente de direito. Mas não está, pois, além de não se encontrar arrimo jurídico que aconselhe esta solução, também a doutrina maioritária²¹³ e o próprio TEDH não o assumem expressamente.

Apesar de o TEDH não admitir expressamente que os seus acórdãos têm carácter de precedente de direito, há muito que considera que os seus acórdãos servem não somente para resolver os casos que lhe são submetidos, mas também para clarificar, desenvolver e salvaguardar as normas da CEDH e contribuir para o respeito dos compromissos assumidos pelos Estados contratantes.²¹⁴

Num período mais recente, o TEDH tem vindo a exigir que os tribunais nacionais considerem a sua jurisprudência nas decisões internas, sempre que estejam em causa casos similares. Isto é, os Estados estão obrigados a cumprir a sua jurisprudência ou a aplicar legislação interna que garanta uma proteção equivalente.

Confrontada a jurisprudência dos tribunais administrativos superiores portugueses, em matéria de responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, verifica-se uma relação que, em alguma medida, se revela de temor e, ao mesmo tempo, de respeito pelo compromisso assumido pelo Estado português (nomeadamente pelo Juiz, enquanto parte integrante do Estado em sentido amplo) com a ratificação da CEDH.

A referida jurisprudência dos tribunais portugueses esclarece que se deve ter em conta a interpretação da jurisprudência do TEDH “[...] sob pena de futura condenação internacional do Estado por divergências entre

²¹² Neste sentido, cf. RAMOS, R. M. G. M. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem: sua posição face ao ordenamento jurídico português*. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 1982. p. 154 e ss.

²¹³ Considerando que a jurisprudência do TEDH, nomeadamente os critérios de objetivação do conceito de prazo razoável, pode funcionar como fonte normativa extrajurídica, cf. CANOTILHO, G.; MOREIRA, V. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991. p. 57.

²¹⁴ Acórdão do TEDH de 18 de novembro de 1978, caso Ireland c. UK.

a aplicação tida por apropriada na ordem nacional e a interpretação dada pelo tribunal de Estrasburgo”.²¹⁵ Esta jurisprudência parece refletir a evolução para um controlo do TEDH, material e de facto, como “quarta instância”,²¹⁶ ao mesmo tempo que reflete que a interação judicial não está isenta de tensões, implicando mesmo, por parte das jurisdições nacionais, alguma perda de soberania judicial.²¹⁷

A questão da eficácia dos acórdãos do TEDH²¹⁸ é muito discutida na doutrina estrangeira, não faltando quem entenda que eles beneficiam de eficácia *erga omnes*.²¹⁹ Todavia, maioritariamente entende-se que os mesmos apresentam eficácia *inter partes*.²²⁰ Ainda assim, tem de se lhes reconhecer outros efeitos (indiretos)²²¹ que vão além da eficácia dentro do processo, na medida em que, maioritariamente os acórdãos do TEDH, para além de se apresentarem como precedente de facto, irradiam direito, devendo valer

²¹⁵ Acórdão do STA de 28 de novembro de 2007, processo n. 308/07.

²¹⁶ Este reconhecimento do TEDH, de facto, como “quarta instância” acaba por contrariar, de direito, o modelo convencional de controlo judicial.

²¹⁷ Cf. GASPAR, A. H. A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – A perspectiva nacional ou o outro lado do espelho. *Julgar*, Lisboa, n. 7, p. 33-50, 2009. p. 41.

²¹⁸ O raciocínio aqui desenvolvido tem pressuposto que os acórdãos do TEDH são obrigatórios, declaratórios e não executivos, na medida em que não configuram título executivo (cf. a *contrario sensu* do artigo 46 do Código de Processo Civil), sendo a sua execução fiscalizada pelo Comité de Ministros. Deste estudo, apenas nos interessa a eficácia dos acórdãos enquanto meio que contribui para a uniformização da interpretação e aplicação do direito da CEDH à decisão em prazo razoável no ordenamento nacional. Ficando de fora o *modus* de execução desses acórdãos. Para outros desenvolvimentos sobre a execução dos acórdãos do TEDH, cf. PIRES, M. J. M. Execução dos Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: o Protocolo n. 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. In: FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA. *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 821-841.

²¹⁹ LAMBERT-ABDELGAUWAD, E. *Les Effets des arrêts de la Cour européenne de droits de l'homme: contribution à une approche pluraliste du droit européen du droit de l'homme*. Brussels: Bruylant, 1999. p. 287 e ss. Alguma doutrina chama à atenção para o facto de implicitamente o TEDH pugnar por um efeito *erga omnes* dos seus acórdãos embora não o admitindo expressamente – cf. VELU/ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*. Bruxelas: [s. n.], 1990. p. 1072 e ss.

²²⁰ Veja-se que, apesar de se reconhecer eficácia *inter partes* aos acórdãos do TEDH, a doutrina não deixa de referir “[...] que o Tribunal considera, sem o admitir expressamente, que a sua jurisprudência deve ser tida em conta pelos demais Estados partes”, cf. PIRES, 2006, p. 826.

²²¹ Neste sentido, chamando à atenção que os Estados-parte da CEDH, para além de cumprirem os acórdãos do TEDH em que foram condenados, devem ter em conta as possíveis repercussões que os restantes acórdãos podem ter nos seus respetivos ordenamentos, cf. QUERALT JIMÉNEZ, A. *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2003. p. 239.

como *topoi* interpretativo. Na mesma lógica de irradiação de direito para além do caso concreto, o TEDH tem adotado “acórdãos-piloto”.

Por via destes acórdãos o TEDH não só determina as medidas necessárias à resolução do processo em causa como obriga o Estado a incumprir a remediar esse problema perante todas as pessoas que se encontrem em situação similar ao requerente, congelando a apreciação de queixas baseadas na mesma violação.²²²

Por outro lado, enquanto coisa interpretada, os acórdãos do TEDH apresentam efeitos indiretos e *erga omnes* que vão além do caso *sub judice*, acabando essa interpretação como que por integrar as normas da CEDH. O que implica que o poder judicial, enquanto parte integrante do Estado, deve esforçar-se por dar cumprimento a essa jurisprudência *a priori* de modo a que o TEDH mantenha a sua função subsidiária e de modo a assegurar o cumprimento da CEDH. Por outro lado, ainda, só esta atitude do juiz nacional poderá evitar a violação do artigo 13º da CEDH, assegurando, por via da interpretação uniforme apresentada pelo juiz do TEDH, a existência de um meio interno capaz de tornar efetiva a proteção dos direitos reconhecidos pela CEDH.

A liberdade do juiz nacional na interpretação e aplicação de normas de Direito Internacional, como é o caso das normas da CEDH, pode apenas pôr em causa um único interesse, mas esse interesse é de ordem internacional, e não de ordem interna: é o interesse da garantia da uniformidade de sentido na aplicação das normas internacionais.²²³ Assim, o interesse que o juiz nacional deve privilegiar, sob pena de fazer o Estado incorrer em responsabilidade internacional, é o interesse da uniformização do direito da CEDH.

Claro está que este interesse seria mais bem assegurado se existisse um mecanismo de recurso a uma instância internacional, que tivesse poderes exclusivos de interpretação das normas de Direito Internacional Convencional ou se, no caso concreto da CEDH, fosse possível um mecanismo de reenvio prejudicial para o TEDH similar ao que existe para o Tribunal de Justiça da

²²² Cf. PIRES, 2006, p. 827.

²²³ Neste sentido, cf. RAMOS, 1982, p. 152.

União Europeia (cf. artigo 267 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia).²²⁴ Todavia, não existe qualquer mecanismo que permita aos tribunais nacionais formular um pedido de esclarecimento relativamente à interpretação a dar a uma norma constante da CEDH, nomeadamente no que se refere à norma constante do artigo 6º/1 da CEDH. A inexistência de um sistema de reenvio prejudicial no sistema da Convenção, longe de militar por limitar os efeitos dos acórdãos ao caso concreto, pugna por uma extensão dos seus efeitos aos casos similares. Pelo que caberá ao juiz nacional, na sua liberdade de interpretação das normas da CEDH, convocar a jurisprudência do TEDH como forma coadjuvante de elaboração da “norma decisória” do caso concreto. Surge assim um princípio da necessária consideração pelos juízes nacionais da jurisprudência do TEDH na interpretação e aplicação da CEDH.

Em síntese, a animar o relacionamento do juiz nacional com a jurisprudência do TEDH parece estar o princípio da interpretação uniforme,²²⁵ aparecendo o TEDH como guardião deste princípio.

Esta conclusão impõe-se não só pelo facto de na prática o TEDH visar com os seus acórdãos uma interpretação comum a todos os estados-partes da CEDH; como pelo facto de os juízes nacionais²²⁶ demonstrarem um elevado respeito pela doutrina resultante dos acórdãos do TEDH ainda que os respetivos Estados não tenham sido parte nesses acórdãos;²²⁷ e também

²²⁴ Esta hipótese não foi estranha ao Conselho da Europa, que chegou a elaborar um projeto de acordo que cometia a interpretação dos tratados europeus ao tribunal de Estrasburgo. Defendendo a admissão do reenvio prejudicial como mecanismo de uniformização.

²²⁵ Pensamos que o princípio da interpretação e aplicação uniforme do direito da CEDH tem apenas como limite os valores constitucionais com os quais colida. Todavia, tal colisão tem uma grande tendência a não acontecer no ordenamento jurídico português na medida em que existe uma matriz comum entre a CEDH e a Constituição da República Portuguesa. A CEDH funda-se na Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) (cf. preâmbulo da CEDH), e os direitos fundamentais da nossa Constituição da República Portuguesa devem ser interpretados e integrados de acordo com a DUDH (cf. artigo 16/2 da CRP).

²²⁶ Veja-se o modo como a maior parte dos juízes dos diferentes Estados assinantes da CEDH aceitam a jurisprudência do TEDH e a incorporam nas suas decisões, cf. LAMBERT-ABDELGAWAD, 1999, p. 287 e ss.

²²⁷ A este propósito, fala-se de uma relação “semivertical”, no sentido em que os tribunais de qualquer dos estados-partes estão diretamente comprometidos no respeito pelos direitos fundamentais tal como são garantidos pela CEDH, ou seja, com os desenvolvimentos e como são interpretados e aplicados pelo TEDH. Atribui-se aos Supremos Tribunais a responsabilidade pelos ajustamentos do direito nacional à CEDH, tal como interpretadas pelo TEDH. Cf. GASPAR, 2009, p. 39.

pelo facto de os Estados aceitarem a interpretação feita pelo TEDH em casos em que não são parte, inclusive fazendo alterações legislativas com vista a cumprirem o entendimento do TEDH naqueles casos concretos.

Um qualquer entendimento diferente levaria a que a CEDH, que é interpretada e aplicada por um elevado número de jurisdições nacionais,²²⁸ fosse sujeita a uma “anarquia jurisprudencial”²²⁹ pouco compatível com o objeto e o espírito dela.

3.2 AS PRINCIPAIS LINHAS DA JURISPRUDÊNCIA DO TEDH INFLUENCIADORAS DA JURISPRUDÊNCIA PORTUGUESA

Como já se referiu, uma vez que não existe no ordenamento jurídico português lei que preveja regras específicas sobre a responsabilidade civil do Estado pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, antes se remetendo para as regras gerais da responsabilidade civil administrativa, torna-se fundamental que o juiz nacional considere a jurisprudência do TEDH. São vários os tópicos tratados pela jurisprudência nacional. Vamos destacar os principais.

Um primeiro tópico merecedor de destaque é o relativo ao conceito de prazo razoável. E que deve ser entendido como um conceito autónomo, totalmente independente do conceito de prazo disciplinador. Aliás, o primeiro tem préstimo em sede de tutela secundária (para efeitos de cumprimento dos requisitos da responsabilidade civil do Estado), já o segundo restringe-se à tutela primária (enquanto prazo meramente disciplinador, furtando-se às consequências que tal ultrapassagem teria se fosse um prazo perentório – tal como acontece para os advogados – com implicações ao nível do exercício dos direitos). Interessa o prazo decorrido, sendo irrelevante se o prazo é imputado ao juiz ou a qualquer outra entidade pública que contribui para o atraso indevido.

²²⁸ Recorde-se que o universo territorial e pessoal do TEDH cifra-se em 47 Estados e 800 milhões de habitantes.

²²⁹ Cf. VELU/ERGECE 1990, p. 1.077.

O sujeito passivo desta responsabilidade é o Estado (em sentido amplo – incluindo todas as manifestações de função estadual com impacto na administração da Justiça, e não apenas as instâncias judiciais) respondendo diretamente; apenas relevando a atitude do juiz em sede de direito de regresso. Ao administrado, deve ser garantida administração da Justiça em prazo razoável.

O segundo tópico é o relativo ao modo de determinação do conceito de prazo razoável, que não se pode fazer em abstrato, mas em concreto, por apelo aos critérios desenvolvidos pelo TEDH:

- a) complexidade da causa;
- b) conduta das autoridades;
- c) conduta das partes; e
- d) importância do litígio para o interessado.

A determinação em concreto do conceito de prazo razoável surge por apelo analógico a casos semelhantes e cabe ao Estado o ônus de alegação e da prova de que o prazo razoável não foi ultrapassado.²³⁰

Um terceiro tópico assente no cômputo do prazo razoável, que, na nossa opinião, pode ter lugar de acordo com uma perspectiva pontual ou de acordo com uma perspectiva global. Na perspectiva pontual,²³¹ computam-se especificamente e apenas os tempos mortos²³² ou de paralisação do procedimento e que, só por si, também podem conduzir à conclusão pela existência de violações do direito a uma decisão em prazo razoável.

O momento inicial a ter em conta na perspectiva pontual é o início de uma paralisação do processo e o *dies ad quem* será o fim do tempo morto ou

²³⁰ Para outros desenvolvimentos, cf. PEDRO, 2011, p. 105 e ss.

²³¹ Por exemplo, a apreciação da razoabilidade da duração de uma fase processual. Sobre a aferição da razoabilidade da duração do inquérito penal, cf., entre outros, acórdão do Supremo Tribunal de Justiça (STJ) de 24 de março de 2011, processo n. 88/2002.L1.S1, Orlando Afonso.

²³² Por “tempos mortos”, pode entender-se a “situação de paragem anormal que impede que o processo avance para o passo seguinte”; neste sentido, cf. GOMES, C. *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da Justiça*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 263.

da paralisação do processo. Todavia, o lesado poderá desencadear a ação de responsabilidade mesmo antes do tempo morto ou de a paralisação processual ter terminado.

Na perspetiva global,²³³ toma-se em consideração a duração da totalidade do processo. Nesta perspetiva, a jurisprudência de Estrasburgo costuma distinguir o cômputo do prazo consoante se esteja perante o processo penal ou perante o processo civil.

Por fim, um último tópico é o relativo ao facto de a jurisprudência do TEDH impor uma especial atenção no que se refere aos danos não patrimoniais decorrentes da administração da Justiça morosa, destacando-se os seguintes subtópicos:

- a) deve admitir-se uma presunção de dano não patrimonial a favor do administrado por uma Justiça morosa;
- b) o anterior tópico deve ser complementado com a ideia de que o dano patrimonial a considerar é o dano comum (*general damage*);²³⁴
- c) deve assumir-se uma interpretação do artigo 496/1 do Código Civil conforme a jurisprudência do TEDH;²³⁵
- d) deve prestar-se atenção à jurisprudência do TEDH no que se refere à indemnizabilidade de danos não patrimoniais a pessoas coletivas;
- e) deve deixar-se expressa a necessidade da constante atualização de modo a acompanhar o passo da jurisprudência do TEDH, nomeadamente quanto ao montante indemnizatório dos danos não patrimoniais.

²³³ Entre muitos, acórdãos do TEDH de 19 de fevereiro de 1992, caso *Viezzzer*; e de 28 de junho de 1978, caso *Konig*.

²³⁴ Já aceite no acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN) de 22 de fevereiro de 2013, processo n. 01945/05.7BEPRT, Maria Brandão.

²³⁵ Orientação distinta encontra-se no acórdão do TCAN de 30 de março de 2006, processo n. 10/04.9 (não publicado), com voto de vencido no sentido do texto.

3.3 O IMPACTO DA JURISPRUDÊNCIA DO TEDH NA CELERIDADE DAS AÇÕES DE RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR VIOLAÇÃO DO DIREITO A UMA DECISÃO EM PRAZO RAZOÁVEL

Importa ainda destacar que o cumprimento da jurisprudência do TEDH pelos tribunais nacionais,²³⁶ para além de permitir cumprir os ditames da CEDH, tem permitido que a ação para a efetivação da responsabilidade civil por violação do direito a uma decisão em prazo razoável se torne mais célere e efetiva, não apenas cumprindo o imposto pelo artigo 13º da CEDH, mas ainda garantindo que esta ação indemnizatória, em certas situações, tenha lugar num prazo razoável.

Tal ocorre no contexto da indemnização dos danos não patrimoniais gerais causados pela morosidade da Justiça por causa da jurisprudência do TEDH sobre a presunção de dano não patrimonial e no que toca ao *quantum* indemnizatório.

3.3.1 A presunção de dano não patrimonial

Em relação à presunção de dano propriamente dita, o TEDH vem concluindo que, por vezes, a duração excessiva de um processo causa ao requerente um prejuízo não patrimonial, cujo montante não é obrigado a provar,²³⁷ criando, deste modo, uma presunção de dano não patrimonial a favor de requerente.²³⁸ Claro está que esta jurisprudência deve ser entendida *cum grano salis*, valendo apenas como princípio geral, devendo, no caso concreto, apreciar-se se a simples constatação da violação não constitui já de *per si* uma reparação razoável pelo dano moral.²³⁹

No que tange ao dano presumido, importa, desde já, fazer a delimitação do dano não patrimonial que estamos a considerar. Assim, de acordo com a

²³⁶ Para uma relação da jurisprudência portuguesa mais recente sobre reparação de danos causados pela violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável, cf. PEDRO, 2022, p. 223-245.

²³⁷ Acórdão do TEDH de 22 de junho de 2004, caso Bartl c. República Tcheca.

²³⁸ Acórdão do TEDH de 29 de março de 2006, caso Riccardi Pizzati c. Itália.

²³⁹ Acórdãos do TEDH de 26 de junho de 1991, caso Letellier c. França; de 21 de abril de 2005, caso Basouskou c. Grécia; e de 10 de junho de 2008, caso Martins Castro e Alves Correia de Castro c. Portugal.

delimitação positiva, pode dizer-se que a presunção que aqui se defende é a presunção de um dano não patrimonial que presuntivamente sofrem todas as pessoas que se dirigem aos tribunais e não vêm as suas pretensões resolvidas num prazo razoável ou sem dilações indevidas. Não se trata de todo e qualquer dano não patrimonial, mas de um dano típico resultante da demora irrazoável na administração da Justiça. Trata-se da existência de um dano que é um facto presumido da vida, conhecido de todos,²⁴⁰ que deve ter repercussão em sede de indemnização. Trata-se, portanto, de um dano não patrimonial comum ("*general damage*") que, em regra, de acordo com a experiência da vida em sociedade, todos os cidadãos sofrem. Quanto à delimitação negativa, esclareça-se que esta presunção judicial não deve abranger todos os danos, nomeadamente os danos não patrimoniais especiais ou específicos, que vão além do dano moral comum resultante da demora irrazoável na administração da Justiça (entre danos não patrimoniais especiais ou específicos, pode situar-se o dano não patrimonial resultante de uma situação de depressão psicológica que provoque desalento, mal-estar físico, incapacidade generalizada e desinteresse pela vida),²⁴¹ que o administrado tenha sofrido em decorrência da demora.²⁴² Estes danos devem obviamente ser objeto de proteção indemnizatória, mas para tal exige-se a prova dos mesmos. Logo todo o dano não patrimonial (produzido por dilações injustificadas) superior ao comum deve ser provado, não devendo beneficiar da presunção judicial que se deve considerar circunscrita ao dano não patrimonial comum que resulta do atraso injustificado na administração da Justiça.

Este presumido dano não patrimonial comum produzido pela demora irrazoável da administração da Justiça espelha-se numa "captura" da liberdade da pessoa ou na suspensão da autodeterminação da pessoa singular ou coletiva, que vai para além do razoável que é permitido ao Estado para a administração

²⁴⁰ A nosso ver, andou bem o tribunal ao decidir neste sentido – desde que se considere que em causa está uma presunção judicial – no Acórdão do STA de 9 de outubro de 2008, processo n. 319/08.

²⁴¹ Estas situações são mais facilmente equacionáveis quando estamos a lidar com matérias de direito da família, adoção, pedidos de assistência social ou iminência de falecimento do recorrente

²⁴² Veja-se a este propósito e a título de exemplo os danos não patrimoniais "específicos" alegados e provados e que por isso não beneficiaram (nem deveriam beneficiar) da presunção judicial, Acórdão do STA de 28 de novembro de 2007, processo n. 308/07.

da Justiça num prazo razoável. Com efeito, a demora irrazoável da administração da Justiça limita a atuação no planeamento da vida, ao mesmo tempo que, em regra, provoca angústia, ansiedade,²⁴³ frustração,²⁴⁴ muito incómodo ou incerteza²⁴⁵ na pessoa singular. Assim como limita a atuação da atividade comercial e provoca a rutura do bom funcionamento da pessoa coletiva.

Do recorte da jurisprudência do TEDH, parece estarmos perante um facto presumido que apela ao regime das presunções judiciais, e não perante um facto notório. Por facto notório, deve entender-se o facto concreto do conhecimento geral, sendo indiscutível a sua verificação, o facto em si não carece de prova e é insuscetível de prova em contrário.²⁴⁶ Já por facto presumido ou presunção judicial, deve entender-se que ele resulta do raciocínio dedutivo que reveste natureza geral. Trata-se de máximas de experiência de que o juiz se serve nas operações de prova, dado o carácter indireto que normalmente reveste.²⁴⁷

Como é fácil de ver, os dois tipos de factos (notório e presumido) excluem-se entre si, pelo que se terá de concordar que se estamos perante factos notórios – que, por definição, são indiscutíveis para a sua verificação –, não será necessário presumi-los.²⁴⁸ Assim não pode ser qualificada como facto notório aquela que não passa de uma presunção natural ou “*ad hominem*” a que se chega através de juízos baseados na experiência comum.²⁴⁹

3.3.2 O *quantum* indemnizatório

No que toca à determinação do *quantum* dos danos causados pela violação do direito a uma decisão em prazo razoável, deve atender-se à jurisprudência do TEDH. Neste sentido, é de ter em conta a jurisprudência

²⁴³ Acórdão do TEDH de 8 de dezembro de 1999, caso OZDEP c. Turquia.

²⁴⁴ Acórdão do TEDH de 28 de julho de 1999, caso Imobiliária Saffi c. Itália.

²⁴⁵ Acórdão do TEDH de 27 de fevereiro de 2003, caso Textil Traders c. Portugal.

²⁴⁶ FREITAS, L. et al. Código de Processo Civil Anotado. Coimbra: Coimbra Editora, 1999. p. 397.

²⁴⁷ FREITAS, L. *Introdução ao Processo Civil: conceitos e princípios gerais à luz do código revisto*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. p. 134.

²⁴⁸ Acórdão do STJ de 12 de novembro de 1991, processo n. 81133, BMJ, n. 411, p. 574 – cf. sumário em NETO, A. *Código de Processo Civil Anotado*. 18. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. p. 736.

²⁴⁹ *Ibid*, p. 736.

do TEDH que, num lote de quase uma dezena de acórdãos,²⁵⁰ condenou o Estado italiano à reparação dos danos não patrimoniais, quando este Estado, por via do recurso interno que tinha criado para o efeito, a “Lei Pinto”,²⁵¹ tinha já reconhecido internamente em sede judicial a reparação desses danos, embora num montante muito mais baixo do que os montantes atribuídos pelo TEDH. Por isso, o TEDH, considerando que o recurso interno não tinha sido eficaz, veio a condenar aquele Estado, exigindo que os Estados tivessem em conta os valores atribuídos pela Corte de Estrasburgo a título de danos não patrimoniais em casos similares. Só a referida uniformização poderá de forma mais afinada contribuir para uma reparação razoável, evitando subsequentes condenações.

Neste sentido, o TEDH vem decidindo que “[...] mesmo se o método de cálculo provido pela lei doméstica não corresponde aos critérios estabelecidos por aquele, uma análise da lei de precedente (case-law) deve permitir aos tribunais nacionais conceder somas que sejam bastante razoáveis em comparação com os montantes atribuídos pelo TEDH em casos similares”.²⁵² O mesmo Tribunal insiste que

[...] deve garantir-se que as autoridades (nacionais) cumprem com os princípios estabelecidos na sua jurisprudência, ou aplicam as disposições da sua própria legislação interna de forma a que os recorrentes gozem de um nível de protecção em respeito dos seus direitos e liberdades garantidos pela CEDH, que seja superior ou equivalente àquele a que eles teriam se as autoridades nacionais aplicassem directamente as disposições da CEDH.²⁵³

Tendo em conta as ações que o TEDH se vê obrigado a decidir por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, desde logo, provocados pelo Estado-Juiz italiano, desde ano de 2000, que Itália é monitorizada pelos

²⁵⁰ Acórdãos do TEDH de 29 de março de 2006 (todos da mesma data), caso Scordino c. Itália; caso Cocchiarella c. Itália; caso Musci c. Itália; caso Zullo c. Itália; caso Riccardi c. Itália; caso Giuseppina e Ornestina Procaccini c. Itália; caso Giuseppe Mostacciulo c. Itália e caso Apicella c. Itália.

²⁵¹ Cf. PEDRO, 2011, p. 101.

²⁵² Acórdão do TEDH de 29 de março de 2006, caso Scordino c. Itália, considerando n. 213.

²⁵³ Acórdão do TEDH de 29 de março de 2006, caso Scordino c. Itália, considerando n. 166. O TEDH aparece aqui como um guardião de um quase princípio da interpretação uniforme, senão um princípio da interpretação uniforme, exigindo uma proteção análoga à oferecida por aquele.

órgãos da Convenção. Tendo estes decidido padronizar as suas decisões estabelecendo escalas com base em princípios de equidade no que se refere à compensação dos danos não patrimoniais a fim de se chegar a resultados equivalente em casos similares ou semelhantes.

Chamado a esclarecer o que se deve entender por casos semelhantes, o TEDH esclarece que

[...] são aqueles em que dois conjuntos de procedimentos se prolongaram o mesmo número de anos, por um mesmo número de jurisdições, com interesses de importância equivalente, o mesmo comportamento das partes e em relação ao mesmo país.²⁵⁴

Apesar de cada país revelar o seu contexto económico e social, os juízes nacionais deverão ter sempre em conta os montantes concedidos pelo TEDH em casos semelhantes. Aliás, no contexto português, a atribuição de um *quantum* indemnizatório por via da consideração dos valores atribuídos em casos similares pelo TEDH tem-se revelado de enorme valia na facilitação do juízo decisório de cada caso concreto.

4 CONCLUSÕES

A jurisprudência do TEDH sobre responsabilidade civil do Estado pelos danos causados por violação do direito a uma decisão em prazo razoável tem influenciado de modo fulcral os Tribunais portugueses sempre que estes são confrontados com este tipo de ações indemnizatórias, revelando-se num conjunto de boas práticas jurisprudenciais.

Esta influência tem sido determinante, desde logo, no plano internacional para que Portugal cumpra o disposto nos artigos 6º/1 e 13 da CEDH, ou seja, para que Portugal cumpra, nesta matéria, as suas obrigações enquanto estado-parte deste instrumento internacional-regional de direitos humanos.

²⁵⁴ Acórdão do TEDH de 29 de março de 2006, caso Scordino c. Itália, considerando n. 267.

Esta jurisprudência do TEDH (dialogante ou talvez apenas monologante) tem permitido que sejam cumpridas ainda as obrigações que resultam do ordenamento jurídico interno, em particular o direito constitucional a uma decisão judicial em prazo razoável na sua dimensão reparatória.

Quer-se com isto referir que é a própria Constituição da República Portuguesa que impõe o dever de os Tribunais decidirem em prazo razoável e, assim não se verificando, impõe, por consequência, o dever de reparar os causados por uma administração da Justiça morosa.

Apesar do disposto na Constituição e na lei que vem a desenvolvê-la, prevendo o direito a uma indemnização por violação do direito a uma decisão em prazo razoável, a verdade é que não está previsto o que se deve entender por prazo razoável. O entendimento da noção e âmbito de prazo razoável vem a ser desenvolvido por receção da jurisprudência do TEDH sobre esta matéria.

Em suma, as ferramentas que os tribunais nacionais mobilizam para a densificação da noção de prazo razoável são as desenvolvidas pelo TEDH. É através destas ferramentas que o juiz nacional é capaz de operacionalizar o direito à reparação dos danos causados por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável.

A análise da jurisprudência mais recente sobre responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável permite que se conclua que a técnica desenvolvida pelo TEDH para compensar os danos não patrimoniais comuns, seja por via da aceitação de uma presunção de dano não patrimonial comum, seja por via da identificação de *standards* para a determinação do *quantum* indemnizatório permitiu que o julgador nacional decida tais ações em prazo célere.

Ou seja, se, em regra, as ações para efetivação de responsabilidade civil do Estado se apresentam como ações muito demoradas em razão da prova que deve ser produzida a propósito dos requisitos próprios deste tipo de responsabilidade civil (*facto*, *ilicitude*, *culpa*, *dano* e *nexo de causalidade*), assim não deve acontecer com as ações de responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável para efeitos de indemnização dos danos não patrimoniais comuns. E não deve acontecer

porque o julgador nacional beneficia de uma presunção de dano não patrimonial comum, furtando-se à sua prova, por um lado, e porque beneficia ainda dos elementos oferecidos pela jurisprudência do TEDH no que toca à determinação do *quantum* indenizatório, na medida em que este tem apresentado valores a atribuir em casos similares, por outro.

REFERÊNCIAS

BENVENISTI, E. Margin of Appreciation, Consensus, and Universal Standards. *New York University Journal of International Law and Politics*, New York, v. 31, n. 4, p. 843-854, 1999.

CANOTILHO, G.; MOREIRA, V. *Fundamentos da Constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CATARINO, L. G. Responsabilidade por facto jurisdicional – contributo para a reforma do sistema geral de responsabilidade civil extracontratual do Estado. In: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (PORTUGAL). *Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado, Trabalhos preparatórios da reforma*. Lisboa: Ministério da Justiça, 2002. p. 267-287.

COELHO, P. *O problema da causa virtual na responsabilidade civil*. Coimbra: Coimbra Editora, 1995.

CORREIA, S.; MEDEIROS, R.; AYALA, D. *Estudos de direito processual administrativo*. Lisboa: Lex, 2002.

ESPARZA, I.; ETXEBARRIA, J. F. Comentario al artículo 6º. In: HERRARTE, I. L. *Convenio Europeo de Derechos Humanos – Comentário sistemático*. 2. ed. Madrid: Civitas, 2009. p. 170-256.

FREITAS, L. *Introdução ao Processo Civil: conceitos e princípios gerais à luz do código revisto*. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.

FREITAS, L. et al. *Código de Processo Civil Anotado*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999. v. 2.

GASPAR, A. H. A influência da CEDH no diálogo interjurisdicional – A perspectiva nacional ou o outro lado do espelho. *Julgar*, Lisboa, n. 7, p. 33-50, 2009.

GOMES, C. *O tempo dos tribunais: um estudo sobre a morosidade da Justiça*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

GOMES, G.; FERNANDO, P. *Justiça e eficiência: o caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais*. Coimbra: CES, fev. 2017. Disponível em: http://carlospintodeabreu.com/public/files/estudo_justica_eficiencia.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

HOFFMANN, F.; RINGELHEIM, J. Par-delà l'universalisme et le relativisme: La Cour européenne des droits de l'homme et des dilemmes de la diversité culturelle. *Revue Interdisciplinaire D'Études Juridiques*, Bruxelles, n. 52, p. 109-142, 2004.

LAMBERT-ABDELGAWAD, E. *Les Effets des arrêts de la Cour européenne de droits de l'homme: contribution à une approche pluraliste du droit européen du droit de l'homme*. Brussels: Bruylant, 1999.

LETSAS, G. Two Concepts of the Margin of Appreciation. *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford, v. 26, n. 4, p. 705-732, 2006.

MEYER, F. Artikel 6 – Recht auf ein faires Verfahren. In: KARPENSTEIN, U.; MEYER, F. *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten: Kommentar*. München: C. H. Beck, 2012. p. 133-204.

MORAL, I. de la R. del. The Increasingly Marginal Appreciation of the Margin of Appreciation Doctrine. *German Law Journal*, [Heidelberg], n. 7, p. 611-624, 2006.

MOWBRAY, A. R. *The Development of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights by the European Court of Human Rights*. Oregon: Hart Publishing, 2004. p. 97-125.

NETO, A. *Código de Processo Civil Anotado*. 18. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2004.

PEDRO, R. *Contributo para o estudo da responsabilidade civil do Estado por violação do direito a uma decisão em prazo razoável ou sem dilações indevidas*. Lisboa: AAFDL, 2011.

PEDRO, R. *Responsabilidade civil do Estado pelo mau funcionamento da administração da justiça: fundamento, conceito e âmbito*. Coimbra: Almedina, 2016.

PEDRO, R. As time goes by: A “culpa do lesado” na violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável – Anotação ao Acórdão do TCAS, de 07.01.2021, P. 1427/19.0BELSB. *Revista do Ministério Público*, Lisboa, n. 169, p. 223-245, 2022.

PIRES, M. J. M. Execução dos Acórdãos do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem: o Protocolo n. 14 à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. In: FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE LISBOA. *Homenagem ao Prof. Doutor André Gonçalves Pereira*. Coimbra: Coimbra Editora, 2006. p. 821-841.

QUERALT JIMÉNEZ, A. *El Tribunal de Estrasburgo: una jurisdicción internacional para la protección de los derechos fundamentales*. Madrid: Tirant lo Blanch, 2003.

RAMOS, R. M. G. M. *A Convenção Europeia dos Direitos do Homem: sua posição face ao ordenamento jurídico português*. Lisboa: Gabinete de Documentação e Direito Comparado, 1982.

REDOR, M.-J. Garantie juridictionnelle et droits fondamentaux. *Cahiers de la Recherche sur les Droits Fondamentaux*, Caen, n. 1, p. 91-101, 2002.

SCHUTTER, O. de. La coopération entre La Cour Européenne des Droits de L'Homme et le Juge National. *Revue Belge de Droit International*, Bruxelles, v. 30, n. 1, 1997.

SERRA, V. Reparação do dano não patrimonial. *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, n. 83, p. 69-109, 1961.

SOYER, J.-C.; SALVIA, M. de. Article 6. In: PETTITI, L.-E., DECAUX, E.; IMBERT, P.-H. *La Convention européenne des Droits de L'Homme – Commentaire article par article*. 2. ed. Paris: Economica, 1999. p. 239-292.

VARELA, A. *Das Obrigações em Geral*. 10. ed. Coimbra: Almedina, 2000. v. 1.

VELU/ERGECE, *La Convention européenne des droits de l'homme*. Bruxelas: [s. n.], 1990.

CAPÍTULO 3



A ARTE DE FAZER MAGISTRADOS(AS)

Edgar Taborda Lopes²⁵⁵

1 INTRODUÇÃO

Em 2015, estava eu havia três anos como Coordenador do Departamento da Formação do Centro de Estudos Judiciários²⁵⁶ quando – a convite do Professor Paulo Ferreira da Cunha²⁵⁷ – tive a oportunidade de participar num Colóquio,²⁵⁸ no Porto, onde o desafio era o de tentar saber como se faz um magistrado. Será a partir do texto que na altura elaborei (e que nunca foi objecto de publicação escrita) que, com o acréscimo de mais sete anos dessa experiência,²⁵⁹ faço surgir agora estas palavras, no que penso ser um contributo real para a reflexão sobre esta matéria.

Como fazer um(a) magistrado(a)? Um desafio com uma resposta “impossível”. Impossível naquela altura e cada vez mais impossível hoje. E a dificuldade começa pelo saber exactamente o que é “fazer um magistrado”: é que não chega o aspecto formal de se ter um título, importando sim algo de mais profundo e substancial, que tem a ver com o ganhar consciência da função, das suas exigências e da sua “inacababilidade”.

²⁵⁵ Juiz Desembargador do Tribunal da Relação de Lisboa-Presidente da 7ª Secção Cível.

²⁵⁶ Instituição que, em Portugal, faz não só a selecção e recrutamento como também a formação inicial e a contínua da magistratura Judicial e dos Tribunais Administrativos e Fiscais e da magistratura do Ministério Público.

²⁵⁷ Na altura, Professor da Faculdade de Direito da Universidade do Porto e hoje Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal de Justiça.

²⁵⁸ No âmbito do IV Colóquio Jushumanista Internacional “Ensino do Direito e função dos juristas”, realizado a 10 de Julho de 2015, na Fundação Manuel António da Mota, na cidade do Porto.

²⁵⁹ Cessei funções na Coordenação do Departamento da Formação – regressando ao Tribunal da Relação de Lisboa (7ª Secção Cível) – a 31 de Julho de 2021.

Um dos idealistas de que fala Álvaro de Campos no seu “Cansaço”²⁶⁰ “desejava o impossível”. Ele próprio, Álvaro de Campos, desejava “impossivelmente o possível”. Será esse “possível” que procuraremos aqui concretizar. A base de que partimos, temo-la como indiscutível: o(a) magistrado(a) (Juiz[a] ou MP) não se faz, vai-se fazendo, vai-se construindo, diria mais, vai-se ajudando a construir, num processo bilateral que exige esforço próprio, mas também – do lado do Estado – boas condições externas (formação, retribuição, reconhecimento e respeito).

Nesse sentido, o presente capítulo busca pensar sobre a formação do(a) magistrado(a), desde a faculdade, passando pelas fases do concurso de ingresso na carreira, da formação inicial no Centro de Estudos Judiciários português e da sua actuação na justiça, sublinhando a necessidade de aperfeiçoamento constante.

2 O LONGO PERCURSO DA FORMAÇÃO DO(A) MAGISTRADO(A)

Vamos mesmo ao princípio. Em Portugal, o(a) magistrado(a) não só começa por ser, como tem de ser, um(a) cidadão(ã) normal,²⁶¹ como outro(a)

²⁶⁰ “O que há em mim é sobretudo cansaço — / Não disto nem daquilo, / Nem sequer de tudo ou de nada: / Cansaço assim mesmo, ele mesmo, / Cansaço. / A subtileza das sensações inúteis, / As paixões violentas por coisa nenhuma, / Os amores intensos por o suposto em alguém, / Essas coisas todas — / Essas e o que falta nelas eternamente —; / Tudo isso faz um cansaço, / Este cansaço, / Cansaço. / Há sem dúvida quem ame o infinito, / Há sem dúvida quem deseje o impossível, / Há sem dúvida quem não queira nada — / Três tipos de idealistas, e eu nenhum deles: / Porque eu amo infinitamente o finito, / Porque eu desejo impossivelmente o possível, / Porque quero tudo, ou um pouco mais, se puder ser, / Ou até se não puder ser... / E o resultado? / Para eles a vida vivida ou sonhada, / Para eles o sonho sonhado ou vivido, / Para eles a média entre tudo e nada, isto é, isto... / Para mim só um grande, um profundo, / E, ah com que felicidade infecundo, cansaço, / Um supremíssimo cansaço, / Íssimo, íssimo, íssimo, / Cansaço”. PESSOA, Fernando. *Poesias de Álvaro de Campos*. Lisboa: Ática, 1944. p. 64.

²⁶¹ E pode ser cidadão português, mas também – nos termos da alínea a) do artigo 5º da Lei n. 2, de 14 de janeiro de 2008 (Lei do CEJ) – “[...] cidadão dos Estados de língua portuguesa com residência permanente em Portugal a quem seja reconhecido, nos termos da lei e em condições de reciprocidade, o direito ao exercício das funções de magistrado”. No que ao Brasil concerne, e apesar do Estatuto de Igualdade de Direitos e Deveres previsto no Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre a República Portuguesa e a República Federativa do Brasil (que decorre do artigo 15 da Resolução da Assembleia da República n. 83,

qualquer, com a sua educação, experiência e vivência próprias. Depois, tem de ser jurista, um(a) licenciado(a) em Direito e Mestre em área do Direito²⁶² por uma Faculdade. Daqui começa por decorrer que é a Universidade que dá o maior contributo para a formação dos(as) magistrados(as), uma vez que as bases técnicas essenciais têm de vir daí. Mais, os bons hábitos de leitura, de abertura, de tolerância, de humildade científica, de aprendizagem e assimilação dos princípios têm de vir daí cultivados (depois de devidamente semeados nos ensinos básico e secundário). Papel estruturante assumem ainda cadeiras como a Introdução ao Estudo do Direito, a Teoria Geral (do Direito Civil e do Direito Penal), a Filosofia do Direito, o Direito das Obrigações, o Direito Constitucional, os Direitos Fundamentais, o Direito Penal, o Direito Processual etc.

Tenho vindo a dizer a quem ansiosamente me pergunta o que é que há de estudar para se preparar para os exames do Centro de Estudos Judiciários (CEJ) (dentro da infinidade de matérias que vêm nos Avisos dos Concursos) que quem estiver bem preparado nestas áreas tem arcaboço para enfrentar tudo, para resolver todos os problemas e para ter bons resultados (porque depois basta pensar e integrar Princípios).

Mas não deixa de se notar um enorme fosso entre a Universidade e a prática. Um fosso agravado pelo “processo de Bolonha”, que, ao reduzir o tempo das Licenciaturas, apostando na especialização do Mestrado, contribuiu para um maior e mais regular financiamento das faculdades, mas não deixou de afunilar os conhecimentos dos(as) estudantes, fazendo com que estes(as) saibam muito da matéria em que investigaram, mas que percam

de 14 de dezembro de 2000, conjugado com n. 1 do artigo 5º, com o artigo 15 – equiparação de direitos – e o n. 1 do artigo 16 – direitos não abrangidos –, do Decreto-Lei n. 154, de 15 de julho de 2003 – que regulamenta a aplicação do Tratado de Amizade), o certo é que não se mostram reunidas as condições de reciprocidade a que alude a parte final da alínea a) do referido artigo 5º (também exigidas pelo n. 2 do artigo 16 do Decreto-Lei n. 154/2003), uma vez que a lei brasileira não permite – com a mesma amplitude – que portugueses(as) exerçam as suas funções no Brasil como magistrados(as): não só inexistente norma similar à deste artigo 5º, como, do Capítulo III (Do Poder Judiciário) da Constituição da República Federativa do Brasil, decorre que a selecção e nomeação de juizes para o Tribunal Superior de Justiça (artigo 104), para os Tribunais Regionais Federais (artigo 107) e para o Tribunal Superior do Trabalho (artigo 111) é feita “dentre brasileiros”.

²⁶² Ou apenas Licenciado em Direito se a Licenciatura for anterior ao chamado “processo de Bolonha” (com uma Licenciatura de cinco anos: artigos 5º e 111 da Lei n. 2, de 14 de janeiro de 2008).

com mais facilidade o que genericamente tinham aprendido nos três anos da licenciatura (que, por ter sido condensado nesses três anos, não logra consolidar-se como ocorria antes).²⁶³

É isto que, conjugado com a dificuldade das provas (escritas e orais), leva a que haja tantas exclusões nos concursos. Por outro lado, é preciso que as Universidades se abram mais aos Tribunais. É lá que está e é por lá que passa a “vida real”. É lá que estão o A, o B e o C que fazem as tropelias todas nas hipóteses que são colocadas aos(às) estudantes para resolverem. É lá que estão os factos que têm de ser apreciados. É lá que se decide e faz o Direito.

A superioridade (ou desdém) com que a Academia, de uma maneira geral e durante muito tempo, foi olhando para os Tribunais levou a este afastamento (colocando-os num *guetto*). Uma maior proximidade entre os dois mundos certamente contribui para tornar o saber académico mais “real”, mais vivo, mais apetecível, permitindo uma melhor preparação dos(as) alunos(as) para o que vão enfrentar nas suas vidas profissionais, qualquer que seja o caminho que sigam. E esta referência vale tanto para o acesso às Magistraturas como à Advocacia, como à Solicitadoria, como ao Notariado, como a outra qualquer actividade ligada ao Direito fora da Universidade.

Mas recentrando a comunicação, falemos do Centro de Estudos Judiciários.

O Portugal da Democracia (pós 1974) fez uma opção de dar formação comum à magistratura judicial e à magistratura do Ministério Público. Uma formação base idêntica e em grupos mistos, conjugada com uma formação específica em grupos de cada magistratura (no primeiro ano), garante um grau de exigência similar e em patamares de excelência na formação das duas magistraturas, criando uma benéfica (em termos de sistema) uniformização e obviando a rivalidades estéreis.

Não é uma opção pacífica, mas não temos dúvidas de que já deu provas de ser a que, qualitativamente, dá mais garantias (basta pensar no que seria haver uma escola da magistratura judicial e uma escola do Ministério Público, cada uma com os(as) seus(suas) formadores(as) e a sua filosofia, potenciando

²⁶³ O ritmo “alucinante” das cadeiras semestrais não o permite, como o permitiam antes as cadeiras anuais.

conflitos, divergências e um espírito de competição susceptível de perturbar ainda mais o conturbado meio judicial...).

E esta opção é tanto mais relevante por estar associada a outra de a formação inicial ser anterior à aquisição do estatuto de magistrado(a). Ou seja, e ao contrário de outros países, em Portugal, o concurso faz-se não para se ser magistrado(a), mas para poder vir a ser-se magistrado(a), depois de se ultrapassarem os três anos de curso no Centro de Estudos Judiciários: nos dois primeiros, os(as) candidatos(as) têm apenas o estatuto de Auditor(a) de Justiça (em exclusividade, com um estatuto decalcado do de magistrado(a), mas sem o exercício de poderes jurisdicionais) e, no terceiro, já exercendo funções em regime de estágio, mas ainda com o apoio de um(a) juiz(a)-MP formador(a).

A tudo acresce que a entrada para o CEJ²⁶⁴ pode ser considerada uma verdadeira aventura, ou mesmo, para muitos, um verdadeiro suplício. Sem exagero. Existem duas vias de acesso, Académica e Profissional, esta última com um objectivo declarado de alargar o acesso às magistraturas trazendo-lhes profissionais mais experientes, mas que tem dado um resultado muito pouco consistente: o que se pretendia com a entrada pela via profissional tem-se mesmo comprovado como uma falácia, pois, em termos de resultados no fim dos cursos, dá sensivelmente os mesmos resultados (em média, ainda que inferior, com uma diferença pouco significativa, para quem entra pela via

²⁶⁴ E deixo aqui nota de um “problema” que ainda não foi suscitado e relativamente ao qual todos têm vindo a “assobiar” para o lado. Até um dia. É a questão do acesso à magistratura dos cidadãos portadores de deficiência (cegos e surdos). Lá por fora as respostas não são homogêneas: há juizes cegos e surdos em muitos países, de vários continentes e em distintos sistemas jurídicos (do famoso – e real – John Fielding, no século XVIII, em Inglaterra, imortalizado posteriormente nos livros policiais de Bruce Alexander, aos juizes de primeira instância no Brasil, aos juizes dos Tribunais superiores em vários estados dos Estados Unidos da América). Por cá, “corremos o risco” de um(a) cidadão(ã) cego(a) ou surdo(a) passar os exames do CEJ (já houve candidatos cegos, mas nenhum superou a totalidade das provas) e depois não ser possível garantir que possa ser magistrado(a): ou porque os CSMs entendem que não o pode ser, ou por inexistência de condições logísticas para tal ocorrer (por exemplo, um[a] magistrado[a] surdo[a] precisará sempre – ao longo da sua vida profissional – de um[a] intérprete de língua gestual). Cada vez mais a necessidade de garantir igualdade e tratamento diferenciado de acordo com as características de cada um, mas também de acordo com as exigências da profissão e da função, exige que a questão seja discutida e que seja assumida alguma posição. Há bons argumentos para a posição de exclusão, como os há para a de admissão. Mas ninguém quer falar disto (como ficou claro no processo de discussão dos Estatutos das magistraturas, no qual a questão passou completamente ao lado). Acredito que vai ser uma questão de tempo, uma vez que há cidadãos(ãs) cegos(as) e surdos(as), excelentes alunos(as) nas Faculdades de Direito.

profissional). E se é dada alguma protecção, que em tese é perfeitamente defensável (mas que já seria dada pelos garantidos 25% de mínimo de entrada nas vagas de cada uma das vias), ela traduz-se num castigo severo para quem faz as provas pela via académica.

Repare-se que, para os Tribunais comuns, o acesso pela via académica implica três provas escritas (Civil/Comercial/Processual Civil, Penal/Processual Penal; Temas Económicos, Sociais e Culturais) e quatro provas orais (para os Tribunais comuns: Civil, Penal, Direito Constitucional/Direito da União Europeia/Organização Judiciária, e uma – por sorteio 48 horas antes – entre Direito Económico, Direito do Trabalho, Direito da Família e Direito Administrativo). Para os Tribunais Administrativos e Fiscais (TAFs), são duas provas escritas e quatro provas orais (Direito Civil e Processual Civil; Direito Administrativo e Tributário; Procedimento e Processo Administrativo e Tributário; Direito Constitucional/Direito da União Europeia/Organização Judiciária).

Por seu turno, na via profissional faz-se apenas uma prova escrita (uma decisão cível, uma decisão penal; ou, no caso dos TAFs, uma decisão de administrativo ou de tributário) e, depois, a prova oral é uma discussão curricular sobre a experiência de mais de cinco anos do(a) candidato(a) e dos termos em que tal experiência pode ser útil para o exercício de funções (embora aqui seja possível ao Júri conduzir as questões colocadas para situações concretas verificando como, com a dita experiência, as resolveria).

A tudo isto ainda se segue uma fase de exames psicológicos,²⁶⁵ com várias baterias de testes e entrevistas, que podem conduzir a um resultado de “não favorável”, impedindo a entrada no Concurso.²⁶⁶

²⁶⁵ Fase esta que, na necessária actualização da Lei do CEJ que há muito já tarda, deveria passar para o momento anterior às provas orais, logo após a ultrapassagem do “filtro” das provas escritas, assim se obstando à situação angustiante (e mais frequente do que se julga) de um(a) candidato(a) ultrapassar todas as provas com notas excelentes e chegar ao fim e ter um “não favorável” nos exames psicológicos, tornando inútil todo o esforço realizado e deixando uma amargura revoltante. Na nova Lei, só realizariam as provas orais aqueles(as) que tivessem obtido o parecer “favorável”.

²⁶⁶ Sem reflexos em concursos posteriores, por não corresponder a nenhuma espécie de “caso julgado”, dado que a validade científica dos exames é de apenas alguns meses, por se reportar ao momento em que são realizados e estarem (também) dependentes de circunstâncias muito específicas (depressões, divórcios, falecimentos de pessoas próximas etc.).

No conjunto, os(as) candidatos(as) realizam provas de enorme exigência técnica e sob uma não inferior carga e pressão física e psicológica, a que acrescem alguns absurdos (como o sorteio,²⁶⁷ como a existência de provas de Direito Económico ou Direito Administrativo,²⁶⁸ nos concursos para os tribunais comuns).

Apesar de tudo, o sistema implementado está muito bem pensado, é muito exigente e tem a vantagem (ou a mais-valia, se se preferir), de fazer participar toda a comunidade jurídica neste processo de selecção tão relevante para a Democracia e o Estado de Direito. De facto, os Júris das provas escritas e orais têm uma forte participação de não magistrados(as), sendo que, nestas últimas, se exige mesmo que a maioria dos(as) seus(suas) integrantes não seja nem juiz(a) nem magistrado(a) do Ministério Público. Essa maioria²⁶⁹ é, assim, assegurada pelos(as) Advogados(as) (livremente indicados[as] pela Ordem dos Advogados), pelos(as) professores(as) de Direito (livremente indicados[as] pelas Faculdades de Direito) e, ainda, no caso dos júris das provas da via profissional, também por personalidades de reconhecido mérito na sociedade civil (escolhidas pelo Director do CEJ e que, podendo ser da área jurídica, podem – e devem – ser de outras áreas da ciência e da cultura, como a Literatura, a Música, a Engenharia, a Sociologia, a Economia, a Medicina, o Jornalismo ou a intervenção cívica).

²⁶⁷ Chega a ter laivos de sadismo legislativo obrigar os(as) candidatos(as) a fazer a sua preparação para quatro provas sobre matérias tão distintas (e com um interesse tão díspar para o exercício das funções a que se candidatam) e fazer um sorteio (!!!) 48 horas antes da prova, acabando por criar uma enorme desigualdade entre aqueles a quem a sorte (factor que devia estar afastado mais possível deste tipo de selecção) faz calhar uma ou outra matéria. É uma situação absolutamente desnecessária e que tem uma solução simples: basta acabar com o sorteio (dando a opção de fazer prova de Direito do Trabalho ou Direito da Família, ou fazer uma prova mista com as duas matérias, por exemplo), ou fazê-lo logo a seguir à admissão ao Concurso ou após a ultrapassagem das provas escritas (permitindo, pelo menos, uma preparação séria da prova).

²⁶⁸ Provas que podemos considerar datadas, em termos de interesse para a selecção dos(as) auditores(as), e que, nomeadamente a de Direito Administrativo, com a existência de concursos específicos para a selecção de juizes(as) para os Tribunais Administrativos e Fiscais, assumem uma relevância desproporcionada nos dos Tribunais comuns.

²⁶⁹ Ou seja, em cada prova, o júri, sempre presidido por um(a) magistrado(a), terá de ter uma composição com mais não magistrados(as) do que magistrados(as).

Estas provas, pela assumidamente heterógenea composição dos júris que têm (derivada das suas várias fontes de designação) e pela forma como decorrem, constituem aquilo a que tenho vindo a chamar da “grande festa da comunidade jurídica portuguesa”, representando a participação responsável e consciente, mas também empenhada, pública e democrática, de todos os seus elementos (magistraturas,²⁷⁰ advocacia, universidade e sociedade civil) na escolha e selecção daqueles(as) que irão, de futuro, passar a ser magistrados(as) e aplicarão a Justiça “em nome do povo” (como consta da Constituição da República Portuguesa).

Urge, em todo o caso, acabar com a assinalada, significativa e desproporcionada diferença entre o que é exigido para as duas formas de acesso, porque é injusta!

Depois deste calvário (que implica, pelo regime de incompatibilidades e exclusividade desde logo aplicável aos[às] auditores[as] de justiça, o abandono das actividades a que se dedicavam), inicia-se uma formação de três anos (remunerada com cerca de 1.200 euros/mês), não menos difícil. Um ano centralizado em Lisboa²⁷¹ (no histórico edifício da antiga prisão do Limoeiro), de bases mais teóricas, mais virado para a consolidação dos conhecimentos (que se pressupõem adquiridos na Universidade e na vida profissional anterior), para a resolução prática de casos (preparando para o exercício das

²⁷⁰ Os(As) magistrados(as), por seu turno, são nomeados(as) pelos respectivos Conselhos Superiores – Conselho Superior da Magistratura (CSM); Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais (CSTAF); Conselho Superior do Ministério Público (CSMP).

²⁷¹ Uma opção que podia recair em qualquer outro ponto do país, mas que – historicamente – ocupou um espaço único e com excelentes condições para o efeito. Tem o inconveniente de obrigar os(as) Auditores(as) a deslocarem-se para a capital (com inerentes custos económicos), mas obriga efectivamente a criar um ponto zero numa nova vida, que obrigará a muitas mudanças geográficas ao longo de toda a carreira profissional (sendo que a questão financeira deveria ser encarada de frente pelo Estado, assumindo os custos do alojamento de quem dele necessite, opção muito mais barata que a criação de polos do CEJ noutros locais do país, que não só agravariam o peso dos custos fixos como prejudicariam a uniformização pretendida e promoveriam competitividades e rivalidades espúrias entre Auditores[as] de um polo e de outro). No aspecto da localização, exige-se bom senso e melhoramento de condições, mais do que inventar e promover novos problemas: é evidente que seria possível descentralizar e encontrar outro(s) espaço(s), que também garantiriam o mesmo efeito “laboratório” para os(as) auditores(as) começarem a (re)organizar as suas vidas e a reformatar-se para o exercício da magistratura, mas sabendo que o problema não é a localização, mas as condições (leia-se, os custos de uma estada de cerca de um ano em Lisboa). Essa opção, desbarata recursos, nada resolve e potencia danos estruturais à formação.

futuras funções) e para aprendizagem da forma como se abordam e decidem. É o tempo de aprender a aprender a lidar com os instrumentos e a dar-lhes uso. É um ano muito exigente em termos físicos e psicológicos, muitas vezes (na maioria das situações) agravado pelo afastamento da família, com sessões diárias, exercitações múltiplas, conferências frequentes, trabalhos constantes, motivação reforçada, *stress* intenso e em todas as áreas do Direito (com um foco especial na aprendizagem e reforço do sentido crítico, numa perspectiva diferente da académica, porque não se trata de uma pós-graduação, mestrado ou doutoramento).

Esta é mesmo uma das provas não escritas que ressalta deste processo de formação: resistir à pressão, ao *stress*, ao estudo e preparação das sessões em simultâneo das quatro jurisdições, à realização de trabalhos com prazos limitados e, ainda assim, conseguir comer, dormir, ir ao cinema ou ao teatro, ver TV, sair à noite, estar com a família, tudo se traduz em algo que exige uma estrutura física e psicológica de resistência e resiliência que não está ao alcance de todos.²⁷²

Mas este é o ano em que surge o tempo de abrir mais horizontes e de quase fazer uma “lavagem ao cérebro”:²⁷³ a) para a necessidade de

²⁷² Conseguindo resistir e ultrapassar esta provação, os anos que se seguem (os restantes dois do Curso e os restantes da carreira profissional) serão muito diferentes, porque a experiência adquirida, o autoconhecimento produzido e a capacidade de resistência e de doseamento do esforço, aplicados a uma sempre cada vez maior especialização das matérias e concretização das situações, garantirão – duma maneira geral – que, em concreto, os desafios serão superados e resolvidos (importando, todavia, que os Conselhos Superiores das magistraturas tenham cada vez mais consciência que, se isto é assim, em regra, não pode forçar-se esta nota, devendo evitar-se as cargas de trabalho excessivas que vêm conduzindo a situações cada vez mais frequentes de *burnout* em magistrados[as]). O(A) magistrado(a) tem de ter uma Vida, não pode ser refém do seu trabalho e da sua Função. Só isso lhe permitirá aplicar a sua humanidade no que julga.

²⁷³ E em que vale a pena recordar a *Oração aos moços* de Rui Barbosa quando diz a quem quer seguir a Judicatura que a “[...] ninguém importa mais do que à magistratura fugir do medo, esquivar humilhações, e não conhecer cobardia” e aconselha que “Não cultiveis sistemas, extravagâncias e singularidades. Por êsse meio lucraríeis a néscia reputação de originais; mas nunca a de sábios, doutos ou conscienciosos. Não militeis em partidos, dando à política o que deveis à imparcialidade. Dessa maneira venderíeis as almas e famas ao demônio da ambição, da intriga e da servidão às paixões mais detestáveis. Não cortejeis a popularidade. Não transijais com as conveniências. [...] Não prescindais em suma, do conhecimento próprio sempre que a prova terminante vos esteja ao alcance da vista, e se ofereça à verificação imediata do tribunal”. BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, [19--]. p. 108-109, 113-115.

consciencialização da responsabilidade da(s) funções que se vão exercer para com os cidadãos;²⁷⁴ b) para o elevadíssimo padrão ético, de integridade de comportamento e humildade intelectual, que está associado ao exercício da magistratura;²⁷⁵ c) para a necessidade estrita de tratar os cidadãos com correcção; d) para a exigência de cordialidade no relacionamento com todos(as) os(as) intervenientes do Judiciário (das magistraturas, da advocacia, dos(as) funcionários(as), solicitadores(as), peritos(as), testemunhas, partes etc.); e) para a essencialidade de nunca ultrapassar, nem na intervenção profissional, nem na pública, os limites da serenidade (indissociável da ponderação) e da educação; f) para a capacidade de compreensão e aceitação das funções que os outros exercem; g) para o respeito que todos merecem mesmo que estejam a actuar para além dos seus direitos; h) para a necessidade de simplificar a linguagem, sem perder o rigor, e de fundamentar doseadamente o Direito e o facto; i) para a exigência básica de não se ir com “ideias feitas” ou preconcebidas para qualquer julgamento; j) para a necessidade de comunicar e saber gerar confiança no cidadão, em tudo o que cada um(a) faça no seu dia a dia; k) para a necessidade de estudar sempre, de se estar sempre actualizado, quer quanto à doutrina, quer quanto à jurisprudência; l) para a relevância primária do direito internacional e da jurisprudência internacional (e do seu conhecimento), nomeadamente na área dos direitos fundamentais (em face da norma constitucional que torna supralegais os Tratados e Convenções de que Portugal faz parte);

²⁷⁴ Usando as palavras de Serge Portelli, a propósito de actividade de julgar, diz este antigo Juiz que ela “[...] não é exactamente uma honra, mas um ofício que só pode ser aceite com o seu peso bem medido. É uma fonte não de glória, mas de humildade permanente. Uma exigência imperiosa de modéstia e de capacidade de duvidar. Só se pode aceitar esta missão impossível, se se reivindicar – muito mais do que apenas aceitar – ser vigiado, controlado, submetido ao olhar constante de um povo preocupado com a sua delegação, longe de qualquer orgulho, sem pompa, sem medalha, sem aparato”. PORTELLI, Serge. *Juger*. Paris: Editions de l’Atelier, 2011.

²⁷⁵ Com a noção de que não se é mais do que os outros e não se pode ser arrogante, nem prepotente, e que o erro pode estar sempre ali ao virar da esquina. Voltando a Rui Barbosa, é ele que assinala: “Outro ponto dos maiores da educação do magistrado: corar menos de ter errado que de se não emendar. Melhor será que a sentença não erre. Mas se cair em erro, o pior é que se não corrija. E, se o próprio autor do erro o remediar tanto melhor; porque tanto mais cresce, com a confissão, em crédito de justo, o magistrado, e tanto mais se soleniza a reparação dada ao ofendido”. BARBOSA, [19--], p. 112.

m) para a exigência básica (e que surja de forma natural no exercício de funções), de contextualização e verificação constitucional dos normativos legais e regulamentares em aplicação; n) para a essencialidade de levar em consideração os outros saberes e estar sempre disposto(a) a eles recorrer; o) para a estimulação contínua e reforçada do sentido crítico, da dúvida permanente, sem imposição de soluções, responsabilizando argumentações sólidas e coerentes e promovendo uma cultura de exigência, de excelência e de cidadania.

Este é, cada vez mais, o momento crucial da formação de um(a) magistrado(a), no sentido de que é com ele que os(as) Auditores(as), de alguma forma, cortam com a sua vida profissional anterior. É nele que se pretende começar a vincar aquela ideia (revolucionária, para a altura) que, em 1979, transmitia o Juiz Conselheiro Pedro Macedo no sentido de que o CEJ, mais do que uma escola, era um “centro de vivência; não se ensina, mas desperta-se ou sensibiliza-se”. E por isso também o Advogado Mário Raposo, na mesma altura, afirmava que o CEJ era uma casa de cultura, aberta ao exterior, à pintura, à música, ao teatro, ao cinema, à história, à sociologia, à medicina. Era este o objectivo inicial e continua a sê-lo. Tem de continuar a sê-lo.

Segue-se um segundo ano de Curso, o 2º Ciclo, já nos Tribunais (desaparecendo aqui – evidentemente – a formação em comum das magistraturas), em qualquer ponto do País,²⁷⁶ com o acompanhamento de um(a) formador(a),²⁷⁷ em que se começa a trabalhar com os processos “vivos”, ainda em circuito fechado e virtual, em que se tem já a vivência e a pressão do trabalho, dos prazos, das diligências, das sentenças e das acusações. A realidade está já ali. Também aqui, se mantém uma enorme pressão e exigência avaliativa, a qual no final se traduz numa avaliação (mais valorizada ainda que a do 1º ciclo), que marcará uma lista classificativa ordenada que determinará para sempre a base da antiguidade na carreira.

²⁷⁶ Sendo as escolhas determinadas pela ordenação classificativa resultante do conjunto das avaliações logradas obter nas várias jurisdições.

²⁷⁷ Em cada Jurisdição, pela qual irão, sucessivamente, passando.

E tudo culmina num terceiro ano em que a responsabilidade do CEJ já é partilhada com os Conselhos Superiores respectivos (CSM, CSTAF e CSMP), em que os(as) Auditores(as) passam a juízes(as) ou magistrados(as) do Ministério Público em regime de estágio, trabalhando já directamente nos processos, presidindo a diligências, ainda que ainda sob a supervisão de um(a) formador(a). Mas já exercem poderes jurisdicionais (no caso dos[as] juízes[as]).

Reforço aqui que o grau de exigência e de pressão no sentido do equilíbrio entre qualidade e produtividade existe em qualquer destes três anos, sendo os(as) Auditores(as) classificados(as) e graduados(as) anualmente, graduação essa que os acompanhará (a do 2º Ciclo) ao longo das suas vidas profissionais. Esta questão da classificação e do saber-se sempre sob observação e avaliação (que são pontos particularmente responsabilizantes) tem ainda outra relevância, que consiste na preparação para o que será também o controlo apertado que o Estatuto de cada uma das magistraturas prevê para o exercício de funções com um forte escrutínio do trabalho produzido.

Nem sempre constituindo um factor devidamente valorizado, em Portugal existe um sistema (regular e periódico) de avaliação e de inspecção da actividade dos(as) magistrados(as),²⁷⁸ muito mais completo e rigoroso que o dos sistemas jurídicos que nos são próximos (e que, não sendo perfeito e, vezes de mais, refira-se, tenha resultados perversos, não deixa de ser uma mais-valia). Ao longo de toda a carreira, esta pressão, este alerta, esta consciência do controlo externo (dos Conselhos, mas também dos Advogados,

²⁷⁸ Com um sistema de inspecções que prevê a sua realização logo ao final do primeiro ano de exercício de funções e, depois, com uma regularidade de cerca de cinco anos, em que todo o trabalho do magistrado é verificado (produtividade, qualidade das decisões, relacionamento com restantes intervenientes judiciais, pontualidade, participação em acções de formação etc.), terminando com um Relatório (em que todos os factores são apreciados e é proposta uma notação de Medíocre, Suficiente, Bom, Bom com Distinção, ou Muito Bom), que é, por fim, remetido ao respectivo Conselho Superior que o aprecia e homologa (ou, por Acórdão fundamentado, dele discorda), podendo ainda haver recurso para o Supremo Tribunal de Justiça (magistratura judicial) ou para o Supremo Tribunal Administrativo (magistratura dos tribunais administrativos e fiscais e magistratura do Ministério Público). As inspecções são realizadas por um conjunto de magistrados(as) experientes e seleccionados(as) pelos Conselhos Superiores (Conselhos estes que têm uma composição heterogénea, chegando, no caso do CSM, a ter uma maioria de não magistrados). As notações atribuídas passam a conjugar-se com a antiguidade do(a) magistrado(a), criando uma graduação que permite a partir dela a escolha, nos movimentos anuais, do tribunal em que se pretende exercer funções.

das partes, dos cidadãos e da opinião pública através da comunicação social) estará sempre presente e implicará, desde logo, muita lucidez, perseverança e a concretização de muita formação e autoformação (pois a autossuficiência não faz bons[as] magistrados[as]).

No final do terceiro ano, os(as) auditores(as) são, assim, “entregues” aos Conselhos Superiores, sob cuja “tutela” única passam a estar. Formalmente, é a partir daí que se é magistrado(a). Mas é também a partir daí que mais se exige de cada um(a) e da sua consciência cívica, ética e profissional. Nomeadamente em termos de formação, de renovação da formação (em que o CEJ volta a ter um papel decisivo, quer na variedade, quer na qualidade da formação contínua que tem e deve oferecer).²⁷⁹

Neste ponto, parece importante assinalar a responsabilidade que uma entidade pública com competência para a formação de magistrados(as) tem para com a restante comunidade jurídica, em termos de disponibilização de conteúdos. O exemplo do CEJ, a partir de 2012, é disso paradigmático: os conteúdos das formações por ele organizadas passaram a ser disponibilizados em canal aberto através de transmissões em directo via *streaming*, mas, mais importante do que isso (para que tais conteúdos não beneficiassem apenas aqueles(as) inscritos(as) em tais formações ou que a ela tivessem assistido), começou a fazer-se a recolha dos textos das intervenções nelas produzidas, incluindo-os em *e-books* (com o link para a respectiva gravação do vídeo), os quais passaram a estar livremente acedíveis por todos (fazendo-se, por cada um deles, uma divulgação directa junto dos canais internos das magistraturas e da advocacia, bem assim como através das redes sociais).

Para além disso, todos os vídeos das conferências realizadas (e nesta altura serão já milhares) estão também colocados na página da internet,²⁸⁰ em acesso livre e universal (para magistrados[as], advogados[as], ou quem quer que sobre as temáticas se interesse).

²⁷⁹ De preferência, aberta também às outras profissões jurídicas, nomeadamente a advocacia.

²⁸⁰ Disponível em: <https://cej.justica.gov.pt/E-Books>. Acesso em: abr. 2023.

Esta foi, e é,²⁸¹ uma opção de uma enorme importância para o funcionamento do sistema.²⁸² Mesmo que não seja uma “grande reforma”, é um contributo para que a “cultura judiciária comum” não seja um conceito tão vago... E este é o momento de perguntar quem define o modelo de magistrado. Ou, mesmo, se deve definir-se um modelo de magistrado. Ou, então, se há um modelo de magistrado.

Devo dizer para começar, a este propósito, que tenho como algo injusta a crítica que muitas vezes se faz no sentido de que a Justiça do antes e do depois do 25 de Abril de 1974 (que abriu as portas da Democracia em Portugal) não mudou muito. Mudou enormemente, pois: a) as mulheres passaram a poder ser magistradas (e já são mesmo a larga maioria, com excepção dos Supremos Tribunais, embora, também aí, será já uma questão de – pouco – tempo); b) o CEJ foi criado e a partir dele surgiu com uma nova forma de acesso à profissão, com outro tipo de exigência e preparação; c) o Ministério Público, nas suas novas vestes de autonomia, nasceu; d) a faixa etária da magistratura mudou (reduzindo-se drasticamente).

Os(As) juízes(as) e magistrados(as) do MP, efectivamente, renovaram-se, são diferentes, estão diferentes, têm uma estrutura etária, de género e social distinta, estão culturalmente distintos do que eram.

Em termos de organização, por outro lado, os Conselhos Superiores assumiram composições de várias fontes (tendo mesmo o CSM uma maioria

²⁸¹ Esperando que a queda abrupta de produção a partir de 2022 corresponda a um momento de adaptação e não a um retrocesso.

²⁸² Nesta mesma linha, tenho aqui de deixar nota do que foi feito pelo CEJ a propósito da entrada em vigor do novo Código de Processo Civil, em 2013 (para além das formações personalizadas e feitas uniformemente, comarca a comarca, pelos Docentes), com a criação da página *O Novo Processo Civil* (que teve muitos milhares de acessos, consultas e descarregamentos) – reunindo toda a legislação relevante, os trabalhos preparatórios e Pareceres prévios de todas as entidades ouvidas, toda a doutrina disponível online e todos os vídeos de acções de formação sobre a matéria, tudo de forma sistematizada, a que acresceram os *e-books* publicados, reunindo comunicações e trabalhos específicos e originais, com as primeiras análises e abordagens ao novo regime: foi modelar e deu um enorme contributo para a absorção pacífica na comunidade jurídica deste diploma estrutural (tudo com acesso gratuito a conteúdos de excelência, juntando ainda muitas parcerias formativas, nomeadamente com o Conselho Distrital de Lisboa da Ordem dos Advogados, hoje Conselho Regional de Lisboa). Foi este trabalho centralizado e realizado por uma entidade respeitada que permitiu que uma reforma tão estrutural num sistema jurídico tenha (apesar das suas falhas e problemas) sido absorvida de forma tão linear.

de membros indicados pelo Presidente da República e da Assembleia da República) e competências alargadas.

Podemos, no fim do retrato tirado, não gostar do que vemos ou achá-lo insuficiente, mas esse é outro plano de análise, o que não podemos deixar de concluir é que as Instituições, estruturas e pessoas na Justiça mudaram substancialmente. E para melhor.

Mas nem tudo o que é novo ou moderno é bom. Por exemplo, ao nível da formação do(a) magistrado(a) há um outro ponto particularmente relevante que tem de ser assinalado. A reforma judiciária vigente,²⁸³ com a especialização galopante que originou, transferiu para os três anos de CEJ uma responsabilidade que antes estava a cargo de muitos anos de serviço em comarcas de competência genérica, até se chegar a um tribunal especializado. De facto, o CEJ, com esta nova organização judiciária, acaba por funcionar como a (ou fazer o papel da) antiga comarca de competência genérica: para além dos bancos da faculdade, só no CEJ se volta a ser – ao mesmo tempo – juiz(a) do Cível, do Penal, da Família e do Trabalho.

²⁸³ O legislador – essa entidade mítica – ainda não percebeu que não são as grandes reformas legislativas que geram uma maior Confiança dos cidadãos na Justiça. Se o sistema de Justiça não funciona bem (algo que, apesar de tudo o que se diz, está por provar globalmente), não é por causa do Código de Processo Civil, nem do Código de Processo Penal, nem por causa dos Estatutos, nem por causa da Constituição. Quando uma sociedade está em crise, está toda em crise. Não há sector que o não esteja. Claro que a melhor organização funciona, claro que melhores leis ajudam. Mas o mais relevante, perdoe-se a simplificação, são as Pessoas. Ponham-se funcionários nos Tribunais. Criem-se condições para que a Justiça comunique, explique o que faz e por que o faz. Actue-se junto dos(as) magistrados(as) para que – no dia a dia – expliquem, informem o cidadão que “cai” no Tribunal o que ali está a fazer, o que é que está a acontecer, porque é que está à espera, o que vai acontecer a seguir. Isso faz muito mais pela confiança do cidadão na sua Justiça do que saber se há audiências prévias, processos sumários, ou 23 comarcas em vez de cento e tal. E esse esforço vem sendo feito (e prova disto são os estudos disponíveis que demonstram que quem mais contacta com o sistema é quem melhor imagem dele tem – empresários e cidadãos). Quem vem a tribunal normalmente tem 50% de hipótese de ficar satisfeito e outros 50% de ficar insatisfeito (porque é dada razão a um e não a outro), mas a percepção que depois se transmite para o entorno acaba por ser a mais relevante, tudo descontado. Teremos uma *ratio* maior de magistrados(as) por habitante que outros países. Talvez, mas e daí? A sociedade que temos é a nossa, com as suas vivências, a sua história, a sua cultura, as suas características próprias. Muitas das reformas que aqui têm falhado funcionaram muito bem noutros países, porque noutros sítios há holandeses, suecos, suíços, irlandeses ou alemães. Em Portugal, há portugueses e isso tem de ser respeitado. Não perceber isto é fazer o caminho do fracasso. Entretanto, uma coisa é certa: a comunicação social procurará sempre o erro, o escândalo, a anormalidade, mesmo que o primeiro seja residual, o segundo, inevitável e a terceira, a excepção. Saber isto e aceitá-lo permite agir e explicar, relativizar e contextualizar.

A reforma veio especializar (praticamente tudo) e veio afunilar competências. Desapareceu o afunilamento gradual de começar por uma comarca de competência genérica e durante vários anos ganhar experiência, resistência, abrangência e articulação de conhecimentos.

Da mesma forma, a estratégia dos(as) magistrados(as) de – aos poucos – procurarem, em sede de movimento judicial anual, se aproximar dos centros urbanos e da especialização foi muito alterada. A visão global do Direito, a riqueza do contacto com os institutos e conceitos jurídicos das várias jurisdições – com o referido ganho de experiência abrangente que implica –, permitindo o seu cruzamento e aproveitamento para o leque de soluções, raciocínios e ponderações passíveis de ser feitas no processo de decisão dos(as) magistrados(as), saem claramente a perder-se com a criação em ritmo acelerado de “especialistas”, mas de alguma forma mais limitados.

Por outro lado e a juntar a este problema, esta reforma da organização judiciária veio consolidar o erro economicista que a partir da década de 1990 do século XX começou a ser definido, em termos de opção política, de reduzir o número de tribunais de primeira instância a julgar em colectivo, acabando com eles – progressivamente – no cível (e, agora, já definitivamente).

Isto origina um maior isolamento dos(as) juízes(as), que vão decidir cada vez mais sozinhos(as). Há mesmo o risco de que quem apenas exerça funções na área cível só venha a decidir em colectivo, quando e se chegar a um Tribunal de Relação. E isto é um erro, porque potencia o erro. É um erro porque a discussão, a partilha de percepções, o fervilhar da reflexão conjunta entre as distintas experiências de cada um são importantes, essenciais e (diria mesmo) decisivos na formação de um(a) magistrado(a). Se já era mau antes, agora, com a especialização galopante, é-o ainda mais.

Aprender a julgar, a apreciar a prova, em solitário, é um caminho aventureiro, que pode terminar em pesadelo(s). Poder discutir a prova é algo que agora só dá para fazer no CEJ, nas simulações de julgamentos do 1º Ciclo, nos julgamentos do 2º Ciclo com o(s)/a(s) formador(es)/a(s), no estágio com

o(s)/a(s) formador(es)/a(s),²⁸⁴ ou (já em funções) em colectivos crime,²⁸⁵ para quem fique colocado em instâncias penais.²⁸⁶

O que se aprendia nesses colectivos e na discussão que se lhes seguia não tem substituto, era uma escola que fechou (e, agora, essa experiência, enquanto juízes(as), só a terão nos casos que refiro). O economicismo vigente prejudica a qualidade da Justiça. Uma decisão bem discutida, com vários pontos de vista em debate, torna-a mais sólida e abre perspectivas a quem nela participa.

Quanto ao factor isolamento do(a) magistrado(a), há um elemento que a realidade dos nossos dias nos traz, que tem de ser assinalado: a “compensação facebookiana”, de discussão e de partilha em grupos fechados ou secretos, a qual, embora dê uma perigosa e enganadora impressão de proximidade que quebra o dito isolamento, porta riscos que têm de ser calculados (e o problema é quando o não são, porque, se o forem, por certo que não chega a haver “problema”).

O que antes era feito com colegas do mesmo Tribunal, com colegas de grupo do CEJ, com antigos(as) formadores(as), por telefone ou por e-mail, pode agora ser feito, de qualquer ponto do País para qualquer ponto do País, através da internet. A sensação de afastamento que antes percepcionava um(a) magistrado(a) colocado(a) numa ilha dos Açores, ou numa comarca de Trás-os-Montes, está muito mitigada.

Uma dúvida, um problema, um tema sobre o qual se pretenda fazer uma discussão com colegas, ou para o qual se necessite de uma resposta

²⁸⁴ Sendo, que, nesse caso, já não está(ão) presente(s) nos julgamentos realizados pelo(a) novel juiz(a).

²⁸⁵ Um opção assaz discutível e criticável que, com uma visão muito redutora, desvaloriza o cível em termos de relevância para a vida das pessoas (um processo de despejo, de acidente de viação ou responsabilidade civil, uma regulação das responsabilidades parentais, um processo de responsabilidade contratual de milhões de euros pode ter tanta ou mais relevância para as pessoas em concreto e para a comunidade que um processo crime em que seja possível aplicar mais de cinco anos de prisão): a apreciação da prova e a discussão do direito que lhe sucede só ficam a ganhar com a realização de julgamentos em colectivo e só ficariam a ganhar que a lei previsse, pelo menos, a possibilidade de nos processos cíveis o Tribunal fazer essa opção em determinados casos.

²⁸⁶ Situação que facilmente ficaria resolvida se fosse previsto que em determinados juízos cíveis, para determinados processos, o julgamento fosse feito em colectivo, do qual fizesse parte como juiz(a)-adjunto(a), um(a) juiz(a) estagiário(a). Não resolveria o problema, mas mitigá-lo-ia.

imediate, pode agora ser colocado directamente a várias pessoas ou num grupo temático no qual participam dezenas ou centenas de magistrados(as) com experiências diversas, e que assim podem dar o seu contributo, a sua opinião, a sua resposta, o seu “pensar alto”, dando ideias, pistas de reflexão, exemplos, raciocínios, visões, enfim, conforto a quem tem de tomar uma decisão e lançou o mote, mas deixando também a todos(as) os(as) que venham a ler a matéria o alerta para a questão, potenciando o valor das frutíferas conversas havidas.

As sentenças, despachos e decisões que antes se cediam a colegas, em fotocópia, *pen* ou CD, podem agora ser disponibilizados com outra facilidade e para mais gente (desde que respeitada a anonimização das decisões e desde que sejam remetidas por mensagem pessoal e não em canais abertos). Dizer que isto tem perigos é evidente. Dizer que é mau é demasiado simplista e redutor.

Nunca há garantia total de que os grupos só tenham magistrados(as), nunca há garantia de que o que ali é dito não possa de alguma forma ser externalizado por algum dos membros (mesmo que isso resulte de comportamentos menos éticos). A boçalidade tabloide de alguma comunicação social (que acaba por arrastar a restante, antes considerada “séria”), os interesses mais ou menos cognoscíveis de outros têm de impor um padrão de comportamento cuidadoso por parte do(a) magistrado(a) que tem de ser interiorizado (e deve sê-lo desde o início).

A confiança que antes se podia ter nas três, quatro, cinco pessoas com quem se conversava, a segurança que se tinha nas pessoas a quem se cediam ficheiros ou fotocópias com decisões não é transponível para a realidade criada com as centenas ou os milhares de pessoas que – potencialmente – podem ter acesso à discussão que se lançou. Há uma série de comportamentos prudentes que, se adoptados, permitem prevenir ou mitigar muitos dos perigos (e falo do que respeita aos grupos fechados ou secretos, porque, quanto aos públicos ou quanto ao perfil público de cada magistrado, ou seja, quanto ao que será – por natureza e à partida – público, o bom senso de cada um terá sempre de funcionar): a) não identificar nomes ou processos; b) pôr as questões de forma genérica; c) não escrever (ou “postar”) com a leveza de

quem está em casa com um grupo de amigos(as), mas sim como se estivesse num local público em que estranhos(as) pudessem estar a ler ou a ouvir; d) disponibilizar ficheiros apenas pelas vias mais tradicionais (como o e-mail).

Em qualquer caso, tem-se como assente que esta nova realidade (à qual se não pode fechar os olhos) cria um paradigma distinto, cria, faz magistrados(as) diferentes. Pierre Bourdieu, em 2001, dizia que

[...] a situação judicial funciona como um *lugar neutro*, que opera uma verdadeira *neutralização* das coisas em jogo por meio da “des-realização” e da distanciação implicadas na transformação da defrontação directa dos interessados em diálogo entre mediadores. Os agentes especializados, enquanto terceiros – indiferentes ao que está directamente em jogo (o que não quer dizer desinteressados) e preparados para apreenderem as realidades escaldantes do presente atendo-se a textos antigos e a precedentes confirmados – introduzem, mesmo sem querer nem saber, uma distância neutralizante a qual, no caso dos magistrados pelo menos, é uma espécie de imperativo da função que está inscrita no âmago dos *habitus*: as atitudes ao mesmo tempo ascéticas e aristocráticas que são a realização incorporada do dever de reserva são constantemente lembradas e reforçadas pelo grupo dos pares, sempre pronto a condenar e a censurar os que se comprometeriam de modo aberto com questões de dinheiro ou de política.²⁸⁷

Esta visão permanece actual, como a de que, nas palavras sempre lúcidas de Eduardo Lourenço, a “justiça é discreta e não clamorosa”,²⁸⁸ o que implica para os(as) magistrados(as), como a sua face mais visível e exposta, a responsabilidade de fugirem aos excessos proporcionados pela tentação mediática, sem terem de perder nem a sua personalidade individual, nem a sua independência, nem a sua serenidade.

Há cerca de dezoito anos, num Acórdão do Conselho Superior da Magistratura (em que fui relator), que decidiu um processo disciplinar, escrevi que o

²⁸⁷ BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 2001. p. 227-228.

²⁸⁸ LOURENÇO, Eduardo. O tempo da Justiça. In: LOURENÇO, Eduardo. *O Esplendor do Caos*. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 1999. p. 86.

[...] juiz não pode deixar de ser um bom técnico do Direito, mas não pode deixar de ser também um cidadão bem integrado na sociedade em que vive, com o olhar aberto ao contexto social que o envolve, sempre comprometido com a defesa dos direitos constitucionais sempre respeitando os elementos básicos de imparcialidade e objectividade, como fundamento do processo equitativo e justo.²⁸⁹

O CSM não pretende, de forma alguma, juízes amorfos, uniformizados, funcionarizados, cinzentos (“[...] queremos nós juízes de personalidade vinculada, ou seres sem rosto, eunucos judiciários?”, pergunta o Juiz Sopinka.²⁹⁰ Mas do cinzento à intensidade cromática do verde eléctrico fluorescente vai uma diferença enorme. O que se pretende é a existência de juízes conscienciosos, responsáveis, ponderados e sensatos, sem deixarem de ser trabalhadores, empenhados, interessados e preocupados, não só na resolução dos litígios que lhes cabe resolver, mas também na melhoria e aperfeiçoamento do sistema em que se inserem.

Há duas linhas que um juiz não pode nunca ultrapassar na sua intervenção pública: a da serenidade (indissociável da ponderação) e a da educação. Um juiz alterado pela emoção, ou pela irritação, um juiz deselegante, incorrecto, descontrolado, disparatado, agressivo, corresponde a uma machadada fatal na imagem que se pretende que a sociedade tenha da sua Justiça e dos seus Juízes: o caminho não pode ser nunca esse, pois, a seguir-se, mais cedo ou mais tarde, acaba por fazer-nos naufragar a todos (aos que o percorrem e aos que o veem e se preocupam). Como pontua Georges Balandier:

Hoje, os discursos multiplicam-se, interferem, entram em concorrência, hierarquizam-se de maneira instável. Nesta galáxia dos discursos, os pólos de autoridade formam-se a partir das novas capacidades: as de influência e da produção de emoções que os media audiovisuais desviam em seu proveito, as da competência e da mestria dos saberes complexos que o avanço contínuo das

²⁸⁹ SOLÍS, David Ordoñez. *Jueces, derecho y política: los poderes del juez en una sociedad democrática*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2004. p. 232.

²⁹⁰ CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE. *Propos Sur La Conduite Des Juges*. Cowansville: Les Éditions Yvon Blais Inc., 1991. p. 49-50.

violências e das técnicas legítimas. Os discursos mais tradicionais devem de uma maneira ou de outra adaptar-se, ou simular, a fim de manter um nível suficiente de eficácia.²⁹¹

Estas são palavras que mantêm uma plena actualidade e que quem exerce ou quer vir a exercer a função de juiz(a) deveria ter sempre presentes.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

De alguma forma, fugi à definição mais teórica sobre o modelo de magistrado que se pretende criar. Fi-lo de forma consciente, porque tenho como algo perigosa essa definição, necessariamente ideologizada e, em potência, excludente.²⁹²

“Como se faz um magistrado?”, era a pergunta inicial. Talvez a resposta mais fácil depois de tudo o que disse seja: o(a) magistrado(a) nunca está feito(a), porque está sempre em construção, em modelação, em adaptação ao seu tempo, às novas realidades que o(a) rodeiam e com as quais vai sendo confrontado(a), de forma a concretizar a melhor adequação possível do seu poder, com a força e a sabedoria inerentes, para melhorar a Confiança do(a) cidadão(ã) no Estado de Direito a que pertence.

Espero que este texto tenha tido, pelo menos, a eficácia de abrir pistas de reflexão que mereçam interesse e, acima de tudo, espírito crítico.

²⁹¹ BALANDIER, Georges. *O poder em cena*. Lisboa: Minerva, 1999. p. 125.

²⁹² Embora, a título exemplificativo, valha a pena referenciar HOMEM, António Pedro Barbas. *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal 1640-1820*. Coimbra: Almedina, 2003; BARAK, Ahron. *The Judge in a Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006; HOMEM, António Pedro Barbas et al. (coord.). *O perfil do juiz na tradição ocidental*. Coimbra: Almedina, 2009; SAPATEIRO, José Eduardo; ANTUNES, João Lobo; RODRIGUES, Cunha. *Ser juiz hoje*. Coimbra: Associação de Juizes pela Cidadania-Almedina, 2008; MATOS, José Igreja. *Um modelo de Juiz para o Processo Civil actual*. Coimbra: Wolters Kluwer-Coimbra, 2010; CONRADI, Faustino Gutiérrez-Alviz; LÁZARO, Javier Martínez (coord.). *El juez y la cultura jurídica contemporánea*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2008. t. 2-3; SHETREET, Shimon; TURENNE, Sophie. *Judges on Trial: The Independence and Accountability of the English Judiciary*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

REFERÊNCIAS

- BALANDIER, Georges. *O poder em cena*. Lisboa: Minerva, 1999.
- BARAK, Ahron. *The Judge in a Democracy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
- BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. Rio de Janeiro: Edições de Ouro, [19--].
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, 2001.
- CONRADI, Faustino Gutiérrez-Alviz; LÁZARO, Javier Martínez (coord.). *El juez y la cultura jurídica contemporânea*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2008.
- CONSEIL CANADIEN DE LA MAGISTRATURE. *Propos Sur La Conduite Des Juges*. Cowansville: Les Éditions Yvon Blais Inc., 1991.
- HOMEM, António Pedro Barbas. *Judex Perfectus: Função Jurisdicional e Estatuto Judicial em Portugal 1640-1820*. Coimbra: Almedina, 2003.
- HOMEM, António Pedro Barbas et al. (coord.). *O perfil do juiz na tradição ocidental*. Coimbra: Almedina, 2009.
- LOURENÇO, Eduardo. O tempo da Justiça. In: LOURENÇO, Eduardo. *O Esplendor do Caos*. 3. ed. Lisboa: Gradiva, 1999.
- MATOS, José Igreja. *Um modelo de Juiz para o Processo Civil actual*. Coimbra: Wolters Kluwer-Coimbra, 2010.
- PESSOA, Fernando. *Poesias de Álvaro de Campos*. Lisboa: Ática, 1944.

PORTELLI, Serge. *Juger*. Paris: Editions de l'Atelier, 2011.

SAPATEIRO, José Eduardo; ANTUNES, João Lobo; RODRIGUES, Cunha. *Ser juiz hoje*. Coimbra: Associação de Juízes pela Cidadania-Almedina, 2008.

SHETREET, Shimon; TURENNE, Sophie. *Judges on Trial: The Independence and Accountability of the English Judiciary*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. (Cambridge Studies in Constitutional Law).

SOLÍS, David Ordoñez. *Jueces, derecho y política: los poderes del juez en una sociedad democrática*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2004.

CAPÍTULO 4



POLÍTICAS PÚBLICAS JUDICIÁRIAS E O ENFRENTAMENTO À VIOLÊNCIA DE GÊNERO CONTRA AS MULHERES NO BRASIL

Adriana Ramos de Mello²⁹³

1 INTRODUÇÃO

“Os direitos humanos da mulher e da menina são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais”: essa afirmação consta do Relatório da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), mais conhecida como Conferência do Cairo, realizada em setembro de 1994.²⁹⁴ A participação do Brasil foi decisiva antes e durante a elaboração do Programa de Ação da Plataforma de Cairo, que prevê vários avanços para as meninas e mulheres, sobretudo em relação aos direitos sexuais e reprodutivos.

A Plataforma de Cairo menciona a emancipação e o status da mulher como um dos eixos para o desenvolvimento social e econômico dos países. Para tanto, devem ser eliminadas todas as formas de discriminação contra as mulheres, prevendo-se ações e objetivos claros para combatê-las, estabelecendo-se mecanismos para a igualdade de participação e representação equitativa da mulher em todos os níveis do processo político e da vida pública, em comunidade e sociedade, capacitando-as a organizar seus interesses e necessidades.

A violência contra a mulher tem causado sofrimento físico e psicológico a várias mulheres em todo o planeta e é uma conduta que tem aumentado

²⁹³ Juíza de Direito no Rio de Janeiro. Doutora em Direito Público e Filosofia Jurídico-Política pela Universidade Autônoma de Barcelona. Professora da Emerj e do mestrado profissional da Enfam, líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero, Direitos Humanos e acesso à justiça da Enfam.

²⁹⁴ NAÇÕES UNIDAS. *Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento*. Cairo: Nações Unidas, 1994.

ao longo dos anos. Especialmente no Brasil, os dados são alarmantes na medida em que colocam o País na quinta posição mundial em número de mortes violentas de mulheres. Em 2021, foram registrados 1.341 feminicídios no Brasil, a maioria dos crimes perpetrados pelo parceiro íntimo da vítima, companheiro ou ex-companheiro.²⁹⁵

No âmbito do Poder Judiciário, houve um aumento de casos novos de violência doméstica nos Tribunais de Justiça do País, o que ocorreu após o desenvolvimento de várias ações e projetos no sentido de facilitar o acesso à justiça pelas mulheres.²⁹⁶ Em 2021, foram recebidos 630.742 casos novos de violência doméstica no âmbito do Poder Judiciário. Nesse contexto, observa-se um aumento de 13,6% de medidas protetivas de urgência concedidas pelo Judiciário, o que, de certa forma, revela a atuação mais firme contra esse problema, garantindo às vítimas o deferimento de medidas protetivas.

Embora seja grande a dimensão dos crimes praticados contra as mulheres, com sérias consequências para a saúde física e psicológica das vítimas, o tema não vem despertando como deveria o interesse das autoridades públicas dos vários países na América Latina, que priorizam apenas o seu tratamento criminal, o recrudescimento das penas e o aumento do encarceramento, porém com reduzidas políticas de prevenção e assistência às meninas e mulheres vítimas da violência.

O acesso à justiça não é garantido a todas as mulheres de forma igualitária no Brasil. As negras sofrem mais violência doméstica se comparadas às brancas; além disso, as mulheres indígenas e quilombolas não têm o mesmo tratamento no âmbito da justiça. Os estereótipos de gênero, o preconceito e a discriminação racial têm causado sérios impactos no direito de acesso à justiça. Outros fatores como a distância dos fóruns, a concentração dos tribunais nos grandes centros urbanos, a falta de assistência jurídica gratuita e a carência de informação têm gerado prejuízo às mulheres para acessar a justiça (Recomendação do Comitê CEDAW n. 33). O Brasil vem

²⁹⁵ FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: FBSP, 2022.

²⁹⁶ *Ibid.*

sendo condenado internacionalmente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH), como no caso *Marcia Barbosa versus Brasil*, no qual restou evidente a violação à Convenção Americana de Direitos Humanos por não garantir à família da vítima o direito de acesso à justiça.

Este artigo tem como objetivo abordar os vários projetos e ações já desenvolvidos pelo Poder Judiciário brasileiro para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher e, ao mesmo tempo, refletir sobre as razões pelas quais se observa o aumento dos casos de violência contra a mulher e quais seriam as ações e as medidas efetivas para alterar esse panorama e garantir que as mulheres possam acessar a justiça.

A violência contra a mulher é um problema social grave, estrutural e multifatorial baseado em relações hierárquicas e assimétricas de poder, que requer ações efetivas de toda a sociedade e do Poder Público para o seu enfrentamento. Historicamente, as mulheres sempre foram subjugadas e oprimidas. A ideologia patriarcal dominante permeia toda a sociedade civil, mas também está impregnada no Estado.²⁹⁷ A violência de gênero contra as mulheres é constituída num quadro de relações desiguais de poder que pode atuar no âmbito das relações privadas, conjugais e/ou afetivas, mas também no espaço público. A dominação masculina se expressa através de gestos e de atitudes, não necessariamente a física, que colocam as mulheres em posição subalternizada e de inferioridade. Romper a relação de dominação e opressão não é fácil e requer políticas públicas efetivas para acolher e reforçar a autonomia das mulheres.

A dominação faz com que as pessoas dominadas compreendam as relações hierarquizadas como algo natural, o que pode “[...] levar a uma espécie de autodepreciação ou até de autodesprezos sistemáticos”.²⁹⁸ Por isso, várias mulheres que sofrem violência doméstica não se identificam como vítimas de violência, algumas ainda se culpam pela violência sofrida e não procuram ajuda ou proteção dos órgãos oficiais.

²⁹⁷ SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado, violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão popular; Fundação Perseu Abramo, 2015.

²⁹⁸ BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020. p. 64.

As mulheres sempre sofreram violência e das mais diversas formas, desde a psicológica até a física, moral, patrimonial e sexual, todavia, até poucos anos, antes da Lei Maria da Penha, os crimes eram tratados como um assunto privado e não como um problema de interesse público. O tema violência contra a mulher ganhou mais atenção do Poder Público após uma luta intensa do movimento feminista brasileiro, que, desde a década de 1970, passou a exigir políticas públicas para as mulheres e uma legislação especial para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. O caso *Maria da Penha versus Brasil*, julgado pela Comissão Interamericana dos Direitos Humanos, representou nesse sentido um divisor de águas, pois impulsionou a criação de uma legislação específica e todo o sistema de proteção às mulheres em situação de violência doméstica.²⁹⁹

O direito de acesso à justiça pelas mulheres é um elemento fundamental do Estado de Direito, mas, na prática, o Comitê CEDAW da Organização das Nações Unidas (ONU) observou uma série de obstáculos e de restrições que impedem as mulheres de acessar a justiça em condições de igualdade em relação aos homens. Fatores como estereótipos de gênero, leis discriminatórias, discriminação interseccional ou composta, procedimentos e prática em matéria probatória, dentre outros, constituem persistentes violações dos direitos humanos das mulheres (Recomendação CEDAW n. 33, item 3).

A seguir, serão demonstrados alguns obstáculos enfrentados pelas mulheres para acessar a justiça, e apresentadas algumas boas práticas do Poder Judiciário brasileiro para combater a discriminação contra as mulheres no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (Emerj) e da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento dos Magistrados (Enfam).

²⁹⁹ CIDH. *Relatório n. 54/01*. Caso 12.051. *Maria da Penha Maia Fernandes Brasil*. 4 abr. 2001. Washington, DC: OAS [2022].

2 A POLÍTICA JUDICIÁRIA DE COMBATE À VIOLÊNCIA DOMÉSTICA NO ÂMBITO NO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O Conselho Nacional de Justiça foi criado pela Emenda Constitucional n. 45, em 2005, e tem como missão “[...] desenvolver políticas judiciais que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social”.³⁰⁰ O CNJ estimula a eficiência da justiça e cria as políticas públicas judiciais em várias áreas de interesse da sociedade, a exemplo do combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, igualdade racial, incentivo à adoção e sistema carcerário.

O CNJ tem sido um importante aliado das mulheres no enfrentamento à violência doméstica e familiar ao editar normas, resoluções, realizar jornadas, campanhas e cursos sobre o tema. Em 2009, editou uma importante Recomendação para que os tribunais de justiça criassem varas e juizados especializados de violência doméstica.³⁰¹ Desde então, vem editando diversos atos normativos visando enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres e criar políticas de igualdade estimulando a participação feminina nos tribunais.

Atualmente, o Poder Judiciário vem recebendo várias críticas por não atender e não contemplar os interesses das mulheres. Nesse contexto, algumas teóricas feministas do direito apontam as dificuldades de alguns magistrados para entender a violência doméstica contra a mulher como uma violação dos direitos humanos. Os argumentos são diversos e, nesse contexto, metodologias vêm sendo criadas, a exemplo da elaborada por Katherine Barlett, que faz a pergunta pela mulher.

Diz a autora:

Formular a pergunta pela mulher é indagar acerca das implicações de gênero ligadas a determinada prática ou norma social: as mulheres foram preteridas?

³⁰⁰ QUANDO tudo começou. CNJ, [2022].

³⁰¹ CNJ. *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília, DF: CNJ, 2017.

Se assim o for, de que maneira? Como essa omissão pode ser corrigida? Que diferença faria incluir as mulheres? No Direito, apresentar a pergunta pela mulher significa examinar como o mundo jurídico deixa de levar em conta experiências e valores que, por um motivo ou outro, parecem estar mais tipicamente associados às mulheres que aos homens, ou avaliar como os padrões e conceitos jurídicos existentes podem prejudicar as mulheres.³⁰²

O que afirma a jurista estadunidense é confirmado por pesquisas recentes sobre violência doméstica e feminicídio. Uma investigação realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia (NUPEGRE) da Emerj pesquisou 31 processos de feminicídio e constatou que existe uma forte resistência ao uso do termo feminicídio. As mulheres, filhos e familiares não tiveram qualquer assistência jurídica durante o processo, e os argumentos usados pelas defesas, em sua maioria, desqualificam a mulher e a apontam praticamente como a grande culpada pela própria morte. Na prática, isso representa a falta de garantias judiciais das vítimas de crimes. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução n. 255, que determina a criação dos centros de apoio às vítimas de crimes dolosos.

Uma pesquisa realizada pelo CNJ e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), intitulada *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*, apontou as frequentes queixas das mulheres de que as informações constantes dos mandados de intimação eram confusas e que não foram suficientemente esclarecidas pelos oficiais de justiça; que saem das audiências sem saber o que aconteceu durante o ato, e não têm informação adequada sobre o seu processo. Além disso, a morosidade dos processos e a falta de confiança na justiça foi uma percepção trazida pelas mulheres durante a pesquisa:

³⁰² SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (org.). *Tecendo fios das críticas feministas ao direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências*. Ribeirão Preto: FDRP-USP, 2020. p. 251.

A morosidade dos processos e, muitas vezes, a consequente prescrição foram os problemas mais citados entre as mulheres. As mulheres entrevistadas, de um modo geral, afirmaram-se desanimadas com o atendimento que lhes foi prestado pelo Judiciário. No entanto, quando perguntadas se voltariam a procurar a Justiça em caso de novas violências ou se indicariam o caminho para pessoas que estivessem em situação semelhante, a maioria assentiu positivamente.³⁰³

Para enfrentar esse problema, o Conselho Nacional de Justiça instituiu um grupo de trabalho para a criação de um protocolo para julgamento com perspectiva de gênero, um importante instrumento para magistrados(as) de todos os ramos da justiça que

[...] avança na direção de reconhecer que a influência do patriarcado, do machismo, do sexismo, do racismo e da homofobia são transversais a todas as áreas do direito, não se restringindo à violência doméstica, e produzem efeitos na sua interpretação e aplicação, inclusive, nas áreas de direito penal, direito do trabalho, tributário, cível, previdenciário etc.³⁰⁴

Importante destacar as Resoluções do CNJ n. 254³⁰⁵ e n. 255,³⁰⁶ de 2018, que implementaram, respectivamente, a Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, definindo diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, garantindo a adequada solução de conflitos envolvendo mulheres em situação de violência física, psicológica, moral, patrimonial e institucional, e a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário.

Outra importante política pública judiciária instituída pelo CNJ foi o Formulário Nacional de Avaliação de Risco para a prevenção e o enfrentamento de crimes e de demais atos de violência doméstica e

³⁰³ CNJ; IPEA. *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres*: Sumário Executivo. Brasília, DF: CNJ, 2019.

³⁰⁴ CNJ. *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero* [recurso eletrônico]. Brasília, DF: CNJ; Enfam, 2021.

³⁰⁵ BRASIL. *Resolução CNJ n. 254 de 04/09/2018*.

³⁰⁶ BRASIL. *Resolução CNJ n. 255 de 04/09/2018 (2023)*.

familiar praticados contra a mulher,³⁰⁷ recentemente transformado na Lei n. 14.149/2021.³⁰⁸ Trata-se de um instrumento relevante com várias perguntas sobre a vítima, o agressor e os fatos, que tem auxiliado os(as) juízes(as) em todo o Brasil na avaliação do risco de violência e análise das medidas protetivas de urgência adequadas a cada caso, melhor apreciação de eventual prisão cautelar e na gestão do risco pelo Poder Judiciário.³⁰⁹ Fatores de risco como o uso de arma de fogo, uso de drogas/álcool, violências anteriores, presença de filhos, término do relacionamento são alguns dos que o juiz(a) precisa analisar de forma mais individualizada, a fim de conceder a medida protetiva mais adequada a cada mulher.

As campanhas educativas e de divulgação sobre a Lei Maria da Penha são fundamentais e estão previstas no artigo 8º da Lei. Nesse sentido, a campanha “Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica”, criada em parceria com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), merece ênfase e tem por objetivo incentivar mulheres vítimas de violência a pedir ajuda por meio de um sinal X vermelho na palma da mão, sobretudo durante a pandemia da covid-19, período em que as mulheres tiveram mais dificuldades de acessar a justiça. A campanha se tornou um programa de cooperação previsto em lei federal e nas legislações de dezoito estados e do Distrito Federal (Lei n. 14.188/2021).³¹⁰

Recentemente, o CNJ lançou o *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero*, documento elaborado por magistradas(os) de todos os ramos da justiça, que visa alcançar a igualdade de gênero prevista no Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) n. 5 da Agenda 2030 da ONU e colaborar com a implementação das Políticas Nacionais estabelecidas pelas Resoluções CNJ n. 254/2018 e n. 255/2018, relativas, respectivamente,

³⁰⁷ BRASIL. *Resolução Conjunta CNJ/CNMP* n. 5, de 3 de março de 2020.

³⁰⁸ BRASIL. *Lei* n. 14.149, de 5 de maio de 2021 (2021a).

³⁰⁹ Esta autora teve a honra de fazer parte do grupo de trabalho instituído pelo CNJ para a criação do formulário nacional de risco presidido pelo Ministro do Superior Tribunal de Justiça Rogério Schietti Cruz. Cf. BRASIL. *Portaria CNJ* n. 164 de 19/12/2018 (2022a).

³¹⁰ BRASIL. *Lei* n. 14.188, de 28 de julho de 2021 (2021b).

ao Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e ao Incentivo à Participação Feminina no Poder Judiciário:³¹¹

O documento fomenta a adoção da imparcialidade no julgamento de casos de violência contra mulheres evitando avaliações baseadas em estereótipos e preconceitos existentes na sociedade e promovendo uma postura ativa de desconstrução e superação de desigualdades históricas e de discriminação de gênero.³¹²

A Recomendação está de acordo com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará) e as Recomendações do Comitê para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), que orientam os estados-partes sobre o acesso das mulheres à justiça e a violência contra as mulheres com base no gênero.

A Recomendação do CNJ atende também às diretrizes da Agenda 2030 da ONU e vai ao encontro das condenações e orientações da Corte Interamericana de Direitos Humanos, como a sentença da Corte IDH em relação ao caso *Márcia Barbosa de Souza e outros vs. Brasil*, que condenou o Estado brasileiro por falhas reiteradas à integridade das mulheres e, como reparação, determinou uma série de medidas, a exemplo da adoção e da implementação de um protocolo nacional para a investigação de feminicídios.

Observa-se que as sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos estão abordando de forma recorrente a necessidade de capacitação/sensibilização dos atores da rede de enfrentamento. Nesse contexto, ressaltam-se as iniciativas tanto do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro quanto da Emerj na promoção de cursos de pós-graduação de gênero e direito, de aperfeiçoamento em questões de gênero e direitos humanos das mulheres e, no âmbito da Enfam, a criação do primeiro mestrado profissional em Poder Judiciário.

³¹¹ BRASIL. *Recomendação n. 128*, de 15 de fevereiro de 2022 (2022b).

³¹² BANDEIRA, Regina; ANDRADE, Paula. *Recomendação orienta magistratura brasileira a seguir Protocolo de Perspectiva de Gênero*. CNJ, 8 fev. 2022.

3 DAS BOAS PRÁTICAS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

De acordo com a base de dados do Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP-RJ),³¹³ houve um aumento de 73% de feminicídios considerando os cinco primeiros meses dos últimos cinco anos. Em 2021, foram proferidas 2.433 sentenças de conhecimento em feminicídio, conforme previsto no Monitoramento da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Conselho Nacional de Justiça.³¹⁴

Desde 2007, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) vem desenvolvendo, com a criação dos primeiros juizados de violência doméstica e familiar, ações e projetos de atendimento às vítimas. Dentre eles, destaca-se o Projeto Violeta, criado em 2013, que prevê o atendimento humanizado e célere das mulheres em situação de violência. Atualmente, o projeto já integra quinze juizados e tornou-se estratégico do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Em 2015, instituiu o observatório judicial da violência doméstica,³¹⁵ além de cumprir as metas e as Resoluções do CNJ com a implantação de políticas públicas para aprimorar os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, acelerando os julgamentos dos casos decorrentes da Lei Maria da Penha. Em 2017, foi criada a Coordenadoria da Mulher em situação de violência doméstica (Coem), além de várias ações e projetos de acolhimento às mulheres, como os Projetos Violeta e Sala Lilás.³¹⁶

Nesse contexto, a Coem do TJRJ promove a articulação interna e externa com a rede de enfrentamento, colabora com a realização de cursos de capacitação sobre gênero junto às escolas da magistratura e de administração judiciária, indo ao encontro do estabelecido na Resolução CNJ n. 254/2018.

³¹³ FEMINICÍDIO. *Dados Abertos – Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro*, [2022].

³¹⁴ MONITORAMENTO da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. CNJ, [2022].

³¹⁵ OBSERVATÓRIO Judicial da violência contra a mulher. *TJRJ*, 2015.

³¹⁶ RIO DE JANEIRO (Estado). *Ato Executivo TJRJ n. 182/2017*.

Dentre as principais boas práticas da Coem-TJRJ, destacam-se:

- a) Projeto Violeta, iniciativa humanizada de atendimento às vítimas de violência doméstica que visa a acelerar a tramitação das medidas de urgência em benefício das mulheres em risco de morte ou de grave lesão à sua integridade física, garantindo um acesso mais célere ao sistema de justiça;³¹⁷
- b) as instalações das salas “Lilás” – espaços criados para prestar atendimentos especializados e humanizados às mulheres e crianças, vítimas de violência física e sexual, com funcionamento no interior do Instituto Médico Legal (IML), atualmente instaladas no centro da cidade do Rio de Janeiro, Campo Grande, Niterói, São Gonçalo, Petrópolis e Araruama (em fase de implantação);
- c) O Observatório Judicial da Violência contra a Mulher – banco de dados do Poder Judiciário fluminense, valiosa ferramenta de análise e pesquisa, que reúne uma diversidade de informações sobre a matéria, especialmente dados estatísticos referentes aos processos judiciais em trâmite no estado, estudos acerca da sua evolução histórica, legislação temática, notícias e orientações de utilidade pública;
- d) apoio à criação da Patrulha Maria da Penha, em parceria com a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro;
- e) apoio à criação da Ronda Maria da Penha, em parceria com a Guarda Municipal, cuja principal atribuição é atender mulheres em situação de violência e fiscalizar o cumprimento das medidas protetivas de urgência deferidas pelo Poder Judiciário;
- f) o Projeto Violeta Laranja, que busca reduzir o lapso temporal entre o registro do fato e a decisão judicial que concede medidas protetivas, dando maior efetividade e proteção às vítimas sobreviventes e indiretas nos processos de feminicídio;
- g) a replicação do Projeto Mãos Empenhadas, do TJMS, que visa capacitar os profissionais da área da beleza pelo Senac, tornando-os agentes multiplicadores de informação no combate à violência doméstica, ao identificar as clientes com sinais aparentes de violência, orientando-as na busca de auxílio, além de divulgar os serviços de atendimento à mulher em situação de risco;

³¹⁷ O Projeto Violeta foi idealizado pela juíza Adriana Mello, em conjunto com outras autoridades envolvidas na defesa da mulher em situação de violência – Polícia Civil, Defensoria Pública e Ministério Público – e implementado no I Juizado de Violência Doméstica, localizado na Av. Erasmo Braga, 115, 12º andar, sala 1204 – Palácio da Justiça. Foi o grande vencedor da 11ª edição do Prêmio Inovare. Cf. PROJETO VIOLETA. *Prêmio Inovare*, [2022].

- h) a articulação com o Conselho Regional de Farmácia do Rio de Janeiro (CRF-RJ) e a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), mediante divulgação interna e capacitação, com o apoio da Academia Estadual de Polícia Sylvio Terra (Acadepol) e a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, objetivando adotar estratégias para a Campanha “Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica”, idealizada pelo Conselho Nacional de Justiça e Associação dos Magistrados Brasileiros;
- i) o Projeto Novos Rumos junto à Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego para a inserção da mulher vítima no mercado formal de trabalho, com o intuito de reduzir sua dependência econômica, quebrando o círculo de violência sofrida;
- j) a criação do aplicativo Maria da Penha Virtual, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Emerj, projeto que facilita o acesso à justiça pelas mulheres em situação de violência doméstica, desenvolvido por estudantes universitários, com a finalidade de disponibilizar um meio eletrônico simples para a mulher realizar o pedido de medida protetiva de urgência, sem deslocamentos.³¹⁸

Importante destacar o apoio da Coem à recente criação do Núcleo de Feminicídio da Secretaria de Polícia Civil, através do Decreto n. 48.166/2022.³¹⁹ Os Núcleos integram as Delegacias de Homicídios, cujo objetivo é investigar os casos de feminicídio nos termos do artigo 121, § 2º, VI, do Código Penal brasileiro, exercendo atividades de polícia judiciária, e a Delegacia de Descoberta de Paradeiros, cujo intuito é investigar o desaparecimento de meninas e mulheres em decorrência de violência de gênero e vítimas de feminicídio, com ocultação de cadáver.

Vale ressaltar, todavia, que, mesmo com todas as ações descritas realizadas pelo Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro, o índice de violência contra as mulheres no estado continua alto, além das expressivas cifras ocultas que envolvem os crimes praticados contra as mulheres. Pesquisa realizada pelo Nupegre-Emerj acendeu os holofotes para a grave

³¹⁸ O projeto foi premiado pelo CNJ, com alusão ao nome da colega, recém-vitimada, Viviane Amaral. Cf.: PRÊMIO CNJ JUÍZA VIVIANE AMARAL. CNJ, 2021.

³¹⁹ RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n. 48.166, de 29 de julho de 2022. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*: parte 1: Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano 48, n. 140, p. 1, 1 ago. 2022.

situação das mulheres durante a pandemia. O estudo conclui que as mulheres passaram por vários entraves quando procuraram o sistema de justiça a fim de comunicar as violências sofridas.³²⁰ Fatores como a insegurança alimentar, o medo do contágio pelo vírus, a exclusão digital, a falta de investimento em recursos humanos nas polícias impôs barreiras à celeridade dos registros de ocorrência. Soma-se a isso a distância dos fóruns, a falta de assistência jurídica gratuita, sobretudo para as mulheres negras residentes no interior ou na área rural, o que causou sérios impactos no direito de acesso à justiça pelas mulheres.

4 DAS AÇÕES EDUCATIVAS SOBRE QUESTÕES DE GÊNERO E DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES DA EMERJ E ENFAM

A Emerj, desde 2007, a partir da criação do Fórum Permanente de Violência Doméstica, Familiar e de Gênero, vem desenvolvendo seminários, eventos, congressos internacionais sobre gênero e direitos humanos com a participação da comunidade jurídica e da rede de enfrentamento à violência contra a mulher do estado do Rio de Janeiro. Até o momento, já foram mais de cem eventos.³²¹

Em 2016, a Emerj criou o Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia, pioneiro na investigação científica da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro. Seu objetivo é pesquisar sobre direitos fundamentais, visando reduzir as desigualdades étnico-sociais e de gênero. Até agora, já foram concluídas seis pesquisas, todas publicadas no site da Emerj, a última delas acerca da pandemia: “Mulheres, pandemia e violência: o impacto da pandemia

³²⁰ PESQUISAS NUPEGRE. *Emerj*, [2022].

³²¹ FÓRUM Permanente de Violência Doméstica, Familiar e de Gênero. *Emerj*, [2022].

de SARS-CoV-2 no acesso à justiça e na política judiciária de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher”.³²²

Além disso, a Emerj criou, em 2016, a primeira pós-graduação em gênero e direito no âmbito de uma escola judicial para magistrados(as) e aberta a outras áreas, como psicologia, antropologia, sociologia e direito. A terceira turma já foi concluída. Na sua programação, oferece cursos de formação inicial e continuada pelos(as) magistrados(as) que atuam com a Lei Maria da Penha e nos tribunais do júri do Rio de Janeiro.³²³

No âmbito da Enfam, foi criado, em 2020, o Núcleo de Gênero, Direitos Humanos e Acesso à Justiça como parte do mestrado profissional em Poder Judiciário, que realiza vários eventos e vem obtendo avanços na produção acadêmica sobre a temática de gênero e participação feminina no Poder Judiciário, realizando pesquisas e publicação de artigos científicos em periódicos, além de colaborar com a realização de cursos de formação inicial e continuada para magistrados(as) de todas as áreas.

5 CONCLUSÕES

No Brasil, a violência contra a mulher é alarmante e requer ações efetivas para o seu enfrentamento. As mulheres sofrem violência em todos os seus ciclos de vida, de várias formas, incluindo atos que podem levar à morte, causar danos ou sofrimento físico, sexual, psicológico e econômico. No entanto, muitas ainda enfrentam barreiras e restrições quando precisam acionar a justiça para obter uma medida de proteção, e algumas resistem em procurar ajuda dos órgãos oficiais. Dados divulgados pelo Fórum Brasileiro

³²² O Nupegre abordou os seguintes temas em suas pesquisas: a semântica do estupro coletivo, nas ciências sociais, no Poder Legislativo e no discurso do Poder Judiciário; a resposta do Poder Judiciário às mulheres em situação de violência doméstica: um estudo das medidas protetivas de urgência no Projeto Violeta; o desaparecimento forçado de meninas no Rio de Janeiro: desafios vs. sistema de justiça; a representação de pessoas transexuais e transgêneras na justiça brasileira; feminicídio; mulheres, pandemia e violência. PESQUISAS NUPEGRE, [2022].

³²³ CURSO de Especialização em gênero e direito. Emerj, [2022].

de Segurança Pública revelam que 44,9% das vítimas não tomam uma atitude diante da violência sofrida; a família foi o ator mais procurado pelas mulheres que sofreram violência (21,6%), seguida dos amigos (12,8%) e da igreja (8,2%).³²⁴

As pesquisas apresentadas neste artigo comprovam que o Brasil enfrenta um grande desafio para garantir às mulheres o direito fundamental de acesso à justiça. O último Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil aponta as dificuldades sofridas quando elas procuram os órgãos do sistema de justiça.³²⁵ Fatores como o machismo, o patriarcalismo, o preconceito de gênero, a discriminação e o sentimento de posse e propriedade que muitos homens têm em relação às mulheres se refletem nas altas estatísticas da violência de gênero. Destaca-se que o mero reconhecimento da violência contra a mulher como problema público, e não como um dado das relações privadas, levou décadas para ocorrer no País.

De outro lado, o Conselho Nacional de Justiça vem desenvolvendo ações que visam garantir o direito de acesso à justiça às mulheres em situação de violência doméstica. Nesse contexto, destacam-se as Resoluções n. 254 (instituiu a política nacional judiciária de enfrentamento à violência doméstica e familiar contra a mulher) e, mais recentemente, a Resolução n. 128/2022 (recomendou a todos os tribunais a adoção do protocolo para julgamento com perspectiva de gênero). Ambas representam um avanço para o Poder Judiciário brasileiro.

No âmbito do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, observam-se iniciativas nas políticas judiciais e parcerias com as demais instituições que compõem o sistema de justiça, como as polícias militar e civil, com relevante enfoque na articulação da rede de enfrentamento à violência doméstica contra as mulheres. Contudo, existe ainda uma carência em políticas públicas de prevenção à violência, em investimentos nos recursos humanos dos serviços de atendimento às mulheres, em programas educacionais

³²⁴ FBSP, 2022.

³²⁵ CIDH. *Situação dos direitos humanos no Brasil*: aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Washington, DC: OAS, 2021.

que promovam os direitos humanos, com conteúdos que atinjam os papéis de gênero estereotipados e valores de igualdade de gênero e de não discriminação, incluindo masculinidades não violentas.

Por fim, as políticas públicas, em todos os âmbitos, precisam garantir e prever a interseccionalidade em suas ações, considerando que as mulheres negras e moradoras das periferias são as mais afetadas pela violência e representam as principais vítimas de violência doméstica, assédio sexual e feminicídio no Brasil. No âmbito do Poder Judiciário, os avanços destacados no texto acima são louváveis, porém precisam alcançar todos os poderes, instituições públicas e privadas, para que, irmanados, possam garantir a todas as mulheres um País com mais justiça social, respeitoso e igualitário.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA, Regina; ANDRADE, Paula. Recomendação orienta magistratura brasileira a seguir Protocolo de Perspectiva de Gênero. *CNJ*, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recomendacao-orienta-juizes-brasileiros-a-seguirem-protocolo-de-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 9 set. 2022.

BIGLIARDI, Adriana Maria; ANTUNES, Maria Cristina; WANDERBROOKE, Ana Claudia N. S. O impacto das políticas públicas no enfrentamento à violência contra a mulher: implicações para a Psicologia Social Comunitária. *Boletim - Academia Paulista de Psicologia*, São Paulo, v. 36, n. 91, p. 262-285, jul. 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2016000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2022.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020. p. 64.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 5, de 3 de março de 2020. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências. 2022a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original215815202003045e6024773b7dc.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 164, de 19 de dezembro de 2018*. Institui Grupo de Trabalho destinado à criação e à implementação do modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida – Frida para a prevenção e o enfrentamento de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília, DF:

Presidência do CNJ, [2022b]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2789>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022*. Recomenda a adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero” no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. Brasília, DF: Presidência do CNJ, [2022c]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18063720220217620e8ead8fae2.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022*. Brasília, DF: Presidência do CNJ, [2022d]. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18063720220217620e8ead8fae2.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

BANDEIRA, Regina; ANDRADE, Paula. *Recomendação orienta magistratura brasileira a seguir Protocolo de Perspectiva de Gênero*. CNJ, 8 fev. 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/recomendacao-orienta-juizes-brasileiros-a-seguirem-protocolo-de-perspectiva-de-genero/>. Acesso em: 9 set. 2022.

BIGLIARDI, Adriana Maria; ANTUNES, Maria Cristina; WANDERBROOCKE, Ana Claudia N. S. O impacto das políticas públicas no enfrentamento à violência contra a mulher: implicações para a Psicologia Social Comunitária. *Boletim - Academia Paulista de Psicologia*, São Paulo, v. 36, n. 91, p. 262-285, jul. 2016. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-711X2016000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 14 ago. 2022.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 18. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020. p. 64.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 254 de 04/09/2018*. Institui a Política Judiciária Nacional de enfrentamento à violência contra as Mulheres pelo Poder Judiciário e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2669>. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Conselho Nacional do Ministério Público. *Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 5, de 3 de março de 2020*. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público e dá outras providências. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original215815202003045e6024773b7dc.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. *Lei n. 14.149, de 5 de maio de 2021*. Institui o Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar. 2021a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14149.htm. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. *Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021*. Define o programa de cooperação Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica como uma das medidas de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher previstas na Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006 (Lei Maria da Penha), e no Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), em todo o território nacional; e altera o Decreto-Lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para modificar a modalidade da pena da lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e para criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher. 2021b. Disponível em: [https://legis.senado.leg.br/norma/34628171#:~:text=Define%20o%20programa%20de%20coopera%C3%A7%C3%A3o,C%C3%B3digo%20Penal\)%2C%20em%20todo%20o](https://legis.senado.leg.br/norma/34628171#:~:text=Define%20o%20programa%20de%20coopera%C3%A7%C3%A3o,C%C3%B3digo%20Penal)%2C%20em%20todo%20o). Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria n. 164 de 19/12/2018*. Institui Grupo de Trabalho destinado à criação e à implementação do modelo de Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida – Frida para a prevenção e o enfrentamento de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher. 2022a. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2789>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação n. 128, de 15 de fevereiro de 2022*. Recomenda a adoção do “Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero” no âmbito do Poder Judiciário brasileiro. 2022b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18063720220217620e8ead8fae2.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 255 de 04/09/2018*. Institui a Política Nacional de Incentivo à Participação Institucional Feminina no Poder Judiciário. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2670#:~:text=Institui%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de,Institucional%20Feminina%20no%20Poder%20Judici%C3%A1rio>. Acesso em: 9 set. 2022.

CEDAW. *Recomendação do Comitê CEDAW n. 33. Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres. Recomendação Geral No 33 sobre o acesso das mulheres à justiça*. Disponível em: <https://assets-compromissoeatitude-ipg.sfo2.digitaloceanspaces.com/2016/02/Recomendacao-Geral-n33-Comite-CEDAW.pdf>. Acesso em: 28 maio 2023.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Situação dos direitos humanos no Brasil*: aprovado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 12 de fevereiro de 2021. Washington, DC: OAS, 2021.

Disponível em: <http://www.oas.org/pt/cidh/relatorios/pdfs/Brasil2021-pt.pdf>. Acesso em: 7 set. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Relatório n. 54/01. Caso 12.051. Maria da Penha Maia Fernandes Brasil*. 4 abr. 2001. Washington, DC: OAS, [2022]. Disponível em: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm>. Acesso em: 14 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *O Poder Judiciário na aplicação da Lei Maria da Penha*. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2017/10/ba9a59b474f22bbdbf7cd4f7e3829aa6.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ); INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *O Poder Judiciário no enfrentamento à violência doméstica e familiar contra as mulheres: Sumário Executivo*. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/7918e2dc8e59bde2bba84449e36d3374.pdf>. Acesso em: 7 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Protocolo para julgamento com perspectiva de gênero* [recurso eletrônico]. Brasília, DF: CNJ; Enfam, 2021. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br> e www.enfam.jus.br Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-para-julgamento-com-perspectiva-de-genero-cnj-24-03-2022.pdf>. Acesso em: 7 set. 2022.

CURSO de Especialização em gênero e direito. *Emerj*, [2022]. Disponível em: <https://emerj.com.br/site/curso/10/4/>; <https://emerj.com.br/site/pagina/13/80>. Acesso em: 9 set. 2022.

FEMINICÍDIO. *Dados Abertos – Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro*, [2022]. Disponível em: http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/relatorio_feminicidio.html. Acesso em: 9 set. 2022.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/anuario-2022.pdf?v=4>. Acesso em: 13 ago. 2022.

FÓRUM Permanente de Violência Doméstica, Familiar e de Gênero. *Emerj*, [2022]. Disponível em: <https://emerj.com.br/site/pagina/6/53/35>. Acesso em: 9 set. 2022.

MONITORAMENTO da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. CNJ, [2022]. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shVDResumo. Acesso em: 9 set. 2022.

NAÇÕES UNIDAS. *Relatório da Conferência Internacional sobre população e Desenvolvimento*. Cairo: Nações Unidas, 1994. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>. Acesso em: 13 ago. 2022.

OBSERVATÓRIO Judicial da violência contra a mulher. *TJRJ*, 2015. Disponível em: <http://www.tjrj.jus.br/web/guest/observatorio-judicial-violencia-mulher>. Acesso em: 16 ago. 2022.

PESQUISAS NUPEGRE. *Emerj*, [2022]. Disponível em: <https://emerj.com.br/site/pagina/3/73>. Acesso em: 9 set. 2022.

PRÊMIO CNJ JUÍZA VIVIANE AMARAL. CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/vencedores-premio-viviane-amaral.pdf>. Acesso em: 9 set. 2022.

PROJETO VIOLETA. *Prêmio Innovare*, [2022]. Disponível em: <https://www.premioinnovare.com.br/pratica/projeto-violeta/8822>. Acesso em: 9 set. 2022.

QUANDO tudo começou. CNJ, [2022]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/cnj15anos/>. Acesso em: 14 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. *Ato Executivo n. 182/2017*. Instituiu a Coordenadoria Estadual da Mulher em Situação de Violência Doméstica e Familiar (COEM) no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. 2017. Disponível em: <http://www4.tjrj.jus.br/biblioteca/index.html>. Acesso em: 9 set. 2022.

RIO DE JANEIRO (Estado). Decreto n. 48.166, de 29 de julho de 2022. Dispõe sobre a reestruturação, sem aumento de despesas, do Núcleo de Feminicídios, Núcleo de Desaparecimento de Meninas e Mulheres em Decorrente de Violência de Gênero e criação do Centro de Estudos e Pesquisas de Violência de Gênero no Âmbito da Secretaria de Estado de Polícia Civil - do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*: parte 1: Poder Executivo, Rio de Janeiro, ano 48, n. 140, p. 1, 1 ago. 2022. Disponível em: http://www.ioerj.com.br/portal/modules/conteudoonline/mostra_edicao.php?session=VW10R1ExSkVaeskJOUTVsMFVWUINSMDFETURCT1JHUKhURLJyTWs5RIJYUljNRTE2VGxWWkowNXFhRVZOUkdONFRWUlpNazFFV1RGT1ZGVXlUbWM5UFE9PQ==. Acesso em: 9 set. 2022.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado, violência*. 2. ed. São Paulo: Expressão popular; Fundação Perseu Abramo, 2015.

SEVERI, Fabiana Cristina; CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de; MATOS, Myllena Calasans de (org.). *Tecendo fios das críticas feministas ao direito no Brasil II: direitos humanos das mulheres e violências*. Ribeirão Preto: FDRP/USP, 2020. v. 1. Disponível em: <http://themis.org.br/wp-content/uploads/2020/12/Tecendo-Fios-das-Cr%C3%ADticas-Feministas-ao-Direito-no-Brasil-II-%E2%80%93-Volume-1.pdf>. Acesso em: 7 set. 2022.





PARTE III

**TECNOLOGIA DA
INFORMAÇÃO, DESIGN
ORGANIZACIONAL E NOVAS
METODOLOGIAS DE GESTÃO
A SERVIÇO DA JUSTIÇA:
PRÁTICAS E PROPOSTAS
PARA O JUDICIÁRIO
DO FUTURO**

CAPÍTULO 1



A MODELAGEM PREDITIVA DAS DECISÕES JUDICIAIS E O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Samuel Meira Brasil Jr.³²⁶

1 INTRODUÇÃO

Quando começaram a surgir referências sobre predição de decisões judiciais baseada em aprendizado de máquina (*machine learning*), não demorou muito para aparecer também a notícia de que a França teria proibido qualquer espécie de análise preditiva dos tribunais franceses.³²⁷ Um dos fundamentos para essa preocupação é o denominado *forum-shopping*, isto é, a possibilidade de escolha do juízo, dentre aqueles com igual competência para julgar a demanda, de modo a permitir a escolha do juízo com maior probabilidade de julgar favoravelmente a pretensão do autor. Mas o que mais impressionou na narrativa dessa iniciativa francesa foi a possibilidade de a violação à proibição ser punida com até cinco anos de prisão.

É claro que o sentido normativo atribuído por comentaristas de uma novel legislação nem sempre traduz a interpretação mais adequada da norma jurídica, em todos os seus planos linguísticos (sintático, semântico e pragmático). Tanto que algumas análises posteriores destacaram que a Lei Francesa n. 2019-222, de 23 de março de 2019, não teria restringido, mas, em verdade, facilitado o trabalho dos analistas de dados, ao assegurar livre acesso a todas as decisões das Cortes Francesas (G'SELL, 2019).³²⁸

³²⁶ Doutor e Mestre em Direito pela USP. Mestre em Ciência da Computação pela Ufes. Professor e Coordenador Acadêmico do Mestrado Profissional na Enfam. Professor do LL.M. em Teoria do Direito na Goethe Universität Frankfurt am Main. Desembargador do TJES.

³²⁷ LIVERMORE, Michael; ROCKMORE, Dan. France Kicks Data Scientists Out of Its Courts. *Slate*, 21 jun. 2019.

³²⁸ G'SELL, Florence. Predicting Courts Decisions is Lawful in France and Will Remain So. *Blog de Florence G'sell*, 24 jun. 2019.

O presente artigo não tem o propósito de analisar o alcance da legislação francesa, muito menos realizar interpretação da mencionada Lei n. 2019-222, cujo sentido normativo estará vinculado ao contexto e à experiência franceses e será objeto de análise por especialistas franceses.

No entanto, esse caso situa bem a discussão sobre o uso da análise preditiva das decisões judiciais, bem como o receio e a empolgação de cientistas da computação com a possibilidade de se alcançar antecipadamente eventual resultado de uma demanda, seja cível ou criminal.

Essa discussão não é nova. Há diversos trabalhos não tão recentes sobre a probabilidade de decisões judiciais, como o de Condorcet,³²⁹ que analisa a probabilidade de absolvição com o aumento do júri no seu conhecido Teorema do Júri. Por outro lado, há também trabalhos que alertam sobre condenações incorretas decorrentes de erros estatísticos, como encontramos em Schneps e Colmez.³³⁰

Apesar de o debate não ser novo, o advento de algoritmos de aprendizado de máquina (*machine learning*) e de aprendizado profundo (*deep learning*), assim como o destacado desempenho no processamento de linguagem natural, elevou a discussão a um patamar ainda maior do que a discussão originária. E a expressiva acurácia, precisão, sensibilidade (*recall*), especificidade e outras métricas na avaliação do desempenho de predições dessa natureza trouxeram estímulo ainda maior dos cientistas da computação e do direito.

Então, surge a seguinte indagação: assumindo que um algoritmo preditivo consiga acurácia e precisão significativamente altas, seria conveniente ou desejável que se faça modelagem preditiva das decisões judiciais? Este artigo procura trazer reflexões sobre esse tema.

³²⁹ CONDORCET, Marquis de. *Essai sur l'application de l'analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*. Paris: L'Imprimerie Royale, 1785.

³³⁰ SCHNEPS, Leila; COLMEZ, Coraline. *Math on Trial: How Numbers Get Used and Abused in the Courtroom*. New York: Basic Books, 2013.

2 PREVISIBILIDADE DAS DECISÕES E O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

Dentre diversos outros, um princípio que sempre se destacou por sua importância é o da segurança jurídica. Essa característica dos ordenamentos jurídicos é essencial para que se saiba a extensão do direito e, também, para se estabelecer expectativas de conduta pelos membros de uma sociedade. Afinal, aumenta muito a incerteza de como se comportar em conformidade com o direito se não se sabe antecipadamente qual comportamento é esperado pela ordem jurídica. Conforme já se esclareceu em outra oportunidade:

A expressão *segurança jurídica* é uma tradução literal da palavra alemã *Rechtssicherheit*, que pode ser traduzida por “segurança jurídica” ou por “certeza jurídica”. Alguns autores usam, também, a expressão *Rechtsbeständigkeit*, que pode ser traduzida como “continuidade” ou “constância jurídica”. A palavra denota um princípio que é encontrado em diversos sistemas jurídicos da Europa continental. Segundo este princípio, o sistema jurídico deve buscar, como atributo, manter uma constância no direito, para que possa existir um grau elevado de certeza do que o direito é. Isto permitirá uma previsibilidade do resultado, impingindo, assim, uma segurança para os sujeitos processuais.³³¹

Ou seja, ainda que possua outros atributos para defini-lo, como “constância”, “uniformidade”, “certeza”, o princípio da segurança jurídica decorre diretamente da “previsibilidade” do resultado esperado. Afinal, “Em qualquer caso, a interpretação usualmente adotada pela doutrina para essa expressão, considerando sua vagueza linguística, consiste no sentido de ‘previsibilidade das decisões judiciais’”.³³²

Ocorre que, na Europa continental, a previsibilidade das decisões judiciais advém da maior coincidência entre a decisão judicial e o texto da

³³¹ BRASIL JR., Samuel Meira. *Justiça, Direito e Processo – A Argumentação e o Direito Processual de Resultados Justos*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 14.

³³² *Ibid.*, p. 15.

lei. Nesse sentido, Raz,³³³ Zippelius,³³⁴ Oakeshott.³³⁵ Essa característica de uma segurança jurídica formal é até intuitiva, uma vez que decorre da tradição do *Civil Law*, que caracteriza a experiência jurídica do continente europeu. No entanto, o ordenamento jurídico brasileiro, embora tenha se inspirado originariamente na tradição civilista da Europa continental, atualmente reproduz também a influência dos sistemas de tradição do *Common Law*, de modo que o precedente judicial passou a ser considerado fonte do direito.

Nessa medida, o princípio da segurança jurídica, no atual modelo jurídico brasileiro, consiste na “previsibilidade” do resultado, que decorre da coincidência da decisão judicial tanto com o texto legal quanto com os precedentes judiciais. Naturalmente que essa coincidência será tão mais relevante quanto maior for a semelhança entre os casos comparados.

Não haverá segurança jurídica se as decisões judiciais não aplicarem os precedentes judiciais aos casos assemelhados. Em verdade, em casos assim, haverá indiscutível insegurança e inquestionável incerteza jurídica, não sendo possível sequer identificar o comportamento que se espera dos integrantes de uma sociedade. Imagine, por exemplo, uma decisão com efeito vinculante proferida pelo Supremo Tribunal Federal reconhecendo direito subjetivo e, em sentido contrário, outra decisão judicial, de diferente tribunal, que não reconheça o mesmo direito, simplesmente negando-se a aplicar o precedente da Suprema Corte. Não é preciso dizer que haveria verdadeira insegurança jurídica, diante da completa ausência de previsibilidade do resultado esperado.

Desse modo, o princípio da segurança jurídica ocorre se, e somente se, houver previsibilidade das futuras decisões judiciais, a partir de parâmetros normativos da lei e, simultaneamente, dos precedentes judiciais. E, quanto maior a previsibilidade das decisões judiciais, maior será a segurança jurídica.

³³³ RAZ, Joseph. *The Concept of Legal System*. Oxford: Oxford University Press, 1970.

³³⁴ ZIPPELIUS, Reinhold. *Rechtsphilosophie*. München: Beck, 1982.

³³⁵ OAKESHOTT, Michael. *The Rule of Law*. In: OAKESHOTT, Michael. *On History*. Oxford: Blackwell, 1983.

3 A PREDIÇÃO DA *RATIO DECIDENDI* DOS PRECEDENTES JUDICIAIS

Aceitar o precedente judicial como critério de previsibilidade é um elemento importante para a segurança jurídica. No entanto, a predição das decisões com base nos precedentes pode não ser tão simples quanto parece. Um precedente judicial não é elaborado como norma abstrata e geral. Ao contrário, a jurisprudência e os precedentes são formados a partir de julgamentos de demandas individuais e concretas, sendo generalizados posteriormente, com base em um exercício cognitivo de seleção dos atributos relevantes da decisão. A parte relevante é denominada *ratio decidendi* (Reino Unido) ou *holding* (Estados Unidos) e refere-se à tese jurídica formada por intermédio da generalização do caso concreto. Ainda não há consenso sobre a estrutura e a identificação dos elementos da *ratio decidendi*. Alguns consideram apenas os fatos materiais como seus elementos principais, outros afirmam que ela decorre do nexo que relaciona os fatos materiais da demanda à consequência jurídica reconhecida na decisão, que se traduz na tese jurídica formada pelo precedente.³³⁶

A distinção de casos (*distinguishing*) afasta a aplicação do precedente em determinadas situações, com base em fatos materiais relevantes e não considerados originariamente. Mas isso não significa que o precedente originário esteja superado. Quando as distinções são incorporadas ao precedente originário, a decisão forma um novo precedente – mais específico – e a distinção passa a fazer parte da *ratio decidendi* do novo precedente (naturalmente que para aquelas situações específicas). Com esse procedimento, a exceção transforma-se em elemento essencial do novo precedente.

A partir dessa premissa, um modelo preditivo precisa ter acurácia e precisão suficientes para identificar esses atributos essenciais do precedente, ou seja, o algoritmo deve identificar tanto os fundamentos determinantes

³³⁶ GOODHART, Arthur L. Determining the Ratio Decidendi of a Case. *Yale Law Review*, New Haven, v. 40, p. 161, 1930.

(*ratio decidendi*) quanto eventual distinção de casos – se existente –, sem os quais não haverá correlação aceitável entre precedente e predição. Naturalmente que as métricas de desempenho dos algoritmos permitirão identificar, com significativa expressão, o impacto dos falso-negativos e dos falso-positivos no modelo preditivo. Mas a construção de modelos que mantenham o equilíbrio do *trade-off* entre sensibilidade e especificidade ou resultado significativo da curva ROC é imprescindível para que haja maior segurança jurídica, em razão do melhor desempenho e menor erro estatístico. Mas isso somente ocorrerá desde que os algoritmos consigam identificar os fundamentos determinantes dos precedentes judiciais, com a generalização necessária dos casos paradigmas.

No entanto, identificar os atributos que compõem a *ratio decidendi* nem sempre é tarefa fácil, mesmo para especialistas humanos.

No âmbito da computação, existem, atualmente, diversas técnicas que permitem identificar os atributos (variáveis independentes) que mais impactam no resultado (variáveis dependentes) do modelo preditivo. Essas técnicas vão destacar os elementos mais relevantes dos julgados, que serão usados no treinamento do modelo algorítmico. E, se o algoritmo for capaz de encontrar o grau de impacto no precedente de cada um desses elementos – como, de fato, são capazes, pelo menos em distribuição probabilística –, então podem ser úteis na pesquisa para a identificação da *ratio decidendi*. Um cuidado a ser tomado consiste na existência de *outliers* que, indiretamente, possam impactar no resultado da predição.

Outro aspecto relevante da teoria dos precedentes vinculantes consiste no reconhecimento da existência de parte do discurso jurídico que é irrelevante para a decisão. A essa parte do julgado, atribui-se a denominação de *dictum* ou *obiter dictum*.³³⁷

É verdade que existem diversas técnicas de processamento de linguagem natural que excluem trechos linguísticos irrelevantes, como

³³⁷ Nesse sentido, dentre diversos autores, veja TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

a remoção de *stop words*, com a manutenção apenas das palavras que contenham maior grau informacional. Outro aspecto importante para a identificação da *ratio decidendi* e do *dictum* é o reconhecimento de entidade nomeada [*named entity recognition* (NER)] para a desambiguação de expressões e contextualização do subconjunto de variáveis independentes usado no treinamento do modelo.³³⁸

Ocorre que o *dictum* não se refere às *stop words*. O problema que pode surgir é quando uma expressão com aparente sentido linguístico, não exerce impacto algum na formação do precedente judicial, por ser irrelevante para a decisão.

Vejamos um exemplo para ilustrar esse raciocínio. A Súmula n. 681 do Supremo Tribunal Federal (STF), convertida na Súmula Vinculante n. 42, estabelece que “[...] é inconstitucional a vinculação do reajuste de vencimentos de servidores estaduais ou municipais a índices federais de correção monetária”.³³⁹ As expressões “estaduais” e “municipais” compõem a *ratio decidendi*, uma vez que, excluídas, alteram o sentido do julgado (afinal, não é inconstitucional a vinculação de vencimentos de servidores federais a índices federais). Portanto, o treinamento de modelo preditivo de decisão judicial deverá necessariamente incluir essas expressões como partes da *ratio decidendi*. No entanto, o número da lei municipal ou estadual que constituiu o precedente originariamente formado pelo Supremo ou o nome do município ou do estado que editou a lei não fazem parte da *ratio decidendi*, constituindo verdadeiro *obiter dictum*.³⁴⁰ Tanto é assim que a exclusão dessa parte da decisão (número da lei ou nome do estado ou município) não altera a tese jurídica firmada no precedente.

³³⁸ As técnicas de processamento de linguagem natural são diversas e bastante úteis para o tratamento do conteúdo linguístico dos precedentes judiciais, tais como *tokenization*, *lemmatization*, *stemming*, *part-of-speech tagging* etc. No entanto, como são específicas da computação, não serão explicadas no presente trabalho.

³³⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 681. STF, Brasília, DF, 2003.

³⁴⁰ Nesse sentido, veja BRASIL JR., Samuel Meira. *Precedentes Vinculantes e Jurisprudência Dominante*. Miami: FHE Press, 2010.

4 VIESES E RUÍDOS NA MODELAGEM DOS PRECEDENTES JUDICIAIS

Mas, além da dificuldade natural de se identificar a *ratio decidendi* e o *dictum*, há outros pontos que precisam ser cuidadosamente examinados no treinamento do modelo preditivo.

No campo da economia comportamental, há importantes estudos sobre o impacto de vieses e de ruídos comunicacionais na elaboração de decisões e, consequentemente, dos precedentes judiciais.³⁴¹ Nessa medida, além de diferenciar os elementos que compõem o precedente judicial (*ratio decidendi* e, eventualmente, o *distinguishing*), o treinamento de modelos algorítmicos precisará considerar a existência de vieses cognitivos e ruídos comunicacionais.

Embora não seja tarefa simples, parece-nos possível construir modelos algoritmos dos precedentes judiciais com a identificação de alguns vieses e ruídos, mediante técnicas já disponíveis na teoria computacional de aprendizado de máquina. No âmbito da ciência da computação, o viés é definido como a diferença média da predição em um ponto x não conhecido da função com o valor real. Ou, em linguagem formal:

$$bias[\hat{f}(x)] = \mathbb{E}[\hat{f}(x)] - f(x)$$

Por sua vez, o ruído – ou erro irreduzível – é obtido por uma variável aleatória que não pode ser removida do modelo ou de nenhum outro modelo. Sua expressão matemática é:

$$\mathbb{E}[\epsilon] = 0, var(\epsilon) = \mathbb{E}[\epsilon^2] = \sigma_\epsilon^2$$

³⁴¹ Nesse sentido, veja os trabalhos de KAHNEMAN, Daniel. *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982; e KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. *Noise: A Flaw in Human Judgment*. New York: Little, Brown Spark, 2021.

Ainda na composição da dispersão estatística, deve ser considerada a variância, que pode ser compreendida como a distância de uma variável aleatória do valor esperado. Assim:

$$\text{var}(\hat{f}(x)) = \mathbb{E}[(\hat{f}(x) - \mathbb{E}[\hat{f}(x)])^2]$$

Ao consolidar o impacto desses três elementos – vieses, ruídos e variância – na composição do erro de predição, podemos obter a distância ou dispersão estatística de eventual modelo preditivo de precedentes judiciais da seguinte forma:

$$\mathbb{E}[\mathbb{E}[(y - \hat{f}(x))^2]] = \mathbb{E}[\text{bias}[\hat{f}(x)]^2] + \mathbb{E}[\text{var}(\hat{f}(x))] + \sigma_\epsilon^2$$

Essas técnicas já são bastante conhecidas quando se trata da generalização de modelos algorítmicos de aprendizado de máquina, principalmente para lidar com problemas de sobreajuste (*overfitting*) e subajuste (*underfitting*). E são essenciais para uma modelagem adequada da *ratio decidendi* dos precedentes judiciais, como demonstra pesquisa específica de modelagem de precedentes judiciais utilizando essa abordagem.

O Grupo de Pesquisa Justiça Digital,³⁴² vinculado ao mestrado profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam), tem realizado diversos experimentos (em Python) com a modelagem de precedentes judiciais. Nesses experimentos, foram identificados os motivos determinantes (*ratio decidendi*), as distinções de caso (*distinguishing*), os elementos ditos *en passant* (*dicta*) e, de modo significativo, eventuais ruídos e vieses. Esses experimentos têm apresentado resultados bastante expressivos e permitem uma fecunda discussão sobre a formação da *ratio decidendi*. Utilizando a análise de erro anteriormente mencionada, foram obtidas acurácia, precisão, *f-score*, curva ROC por vezes acima de 80%,

³⁴² Cf.: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/711513>. Acesso em: 5 set. 2022. Código e dataset disponíveis sob demanda, em correspondência ao PI do Grupo de Pesquisa.

chegando, em alguns casos, a próximo de 95%, a depender dos precedentes usados nesses experimentos.

Logo, a modelagem preditiva dos precedentes judiciais, por intermédio de técnicas de aprendizado de máquina (*machine learning*), deve identificar adequadamente os fundamentos determinantes (*ratio decidendi*), eventual hipótese de distinção de casos (*distinguishing*) e não utilizar elementos irrelevantes do julgado (*dicta*). Mas deve incluir, ainda, a identificação de eventuais vieses cognitivos e ruídos comunicacionais. Caso contrário, o modelo algorítmico não será adequado e o resultado da predição não atingirá o desempenho esperado, conforme poderão demonstrar as métricas dos respectivos algoritmos.

Naturalmente que a solução do problema não é trivial. O *trade-off* exige acompanhamento cuidadoso e, não raro, haverá erro com maior ou menor expressão, a depender dos precedentes utilizados no treinamento do modelo. Ou seja, a necessária generalização do caso concreto pode gerar subajuste (*underfitting*), quando o viés cognitivo for muito grande, ou pode gerar sobreajuste (*overfitting*), quando houver muitos casos com acentuadas situações de distinção (*distinguishing*). E, somando-se a esses dois problemas do ajuste de generalização dos casos concretos na formação do precedente, haverá, ainda, ruídos comunicacionais que são erros irreduzíveis, pois não podem ser afastados de nenhum modelo estatístico.

Quando se trata de aprendizado profundo (*deep learning*), os erros são corrigidos com maior eficiência através da retropropagação (*backpropagation*), que utiliza derivativas em gradiente descendente (*gradient descent*) para o ajuste dos erros. Nesse caso, a eficácia do modelo vai depender da quantidade de neurônios artificiais e de camadas ocultas, o que pode aumentar significativamente o custo e o tempo de treinamento do modelo. Encontramos atualmente resultados impressionantes na IA Generativa baseada em *transformers* e nos grandes modelos de linguagem (*large language models*), como o GPT-3, da OpenAI, com seus 175 bilhões de parâmetros, e o PaLM, do Google, com seus impressionantes 540 bilhões de parâmetros. Chama a atenção os recentes modelos que ultrapassam o desempenho do GPT-3 (que

já era impressionante) e que são bem mais econômicos, como o Chinchilla, com seus meros 70 bilhões de parâmetros, sem mencionar o GPT-4 (OpenAI) e o Bard (Google). Ainda assim, o treinamento exige custo e tempo muito superiores aos das abordagens tradicionais de *machine learning*.

De qualquer forma, a depender dos problemas e do conjunto de precedentes que se queira usar no treinamento do modelo preditivo, não será necessário utilizar toda a extensão desses gigantescos modelos, com centenas de bilhões de parâmetros. Algumas situações são bem mais simples e exigem soluções bem menos custosas em termos de tempo de treinamento e dispêndio de recursos, com resultados ainda assim impressionantes.

5 PREDIÇÃO POR APRENDIZADO SUPERVISIONADO E NÃO-SUPERVISIONADO DE MÁQUINA

A predição por aprendizado supervisionado de máquina (*supervised machine learning*) constitui a grande maioria do uso prático de algoritmos de inteligência artificial. E a predição de precedentes judiciais por algoritmos de aprendizado supervisionado é bastante natural e desejada. Nessa abordagem, a modelagem considera a existência de variáveis dependentes (y) – o resultado da predição –, em relação a variáveis independentes (X), ou seja, as condicionantes. As variáveis independentes se identificam com os fatos materiais das demandas que serão utilizadas para o treinamento do modelo. Esses fatos materiais incluem aqueles tidos por relevantes (*ratio decidendi*) e devem ser separados dos considerados irrelevantes (*dicta*). Nesse conjunto de variáveis é que surgem ruídos e vieses. Já as variáveis dependentes constituem a consequência jurídica da tese formada na generalização dos casos concretos. O treinamento do modelo consiste no mapeamento das variáveis independentes para as variáveis dependentes, de modo que $y = f(X)$. O aprendizado supervisionado pode utilizar algoritmos de regressão (variáveis contínuas, como, por exemplo, valores de indenização por danos materiais

ou morais, idade da vítima, duração da reparação, preços de imóveis, valores de ações etc.) ou de classificação (variáveis discretas, com valores booleanos ou binários, como a identificação de doenças preexistentes, pagamentos de empréstimos bancários, titularidade de um direito possessório etc.).

É muito intuitivo utilizar aprendizado supervisionado de máquina para a predição de precedente judicial envolvendo problemas de classificação, com variáveis discretas. Mas também podem ser encontrados com bastante frequência problemas de regressão, a depender, como se disse, de se tratar de variáveis contínuas ou discretas.

Mas vamos dar um passo além e indagar se seria admissível encontrar situações em que não seja possível fazer a classificação ou a regressão, ou seja, se na predição de precedentes judiciais podem ser utilizados algoritmos de aprendizado não-supervisionado. Entendemos que sim. Há situações em que não existe – ou pelo menos não é conhecida – a variável dependente, ou seja, o rótulo (*label*) para a função que mapeie as variáveis independentes. Nessa hipótese, é possível utilizar o aprendizado não-supervisionado, ou seja, aquele em que o algoritmo reconheça padrões de dados (*pattern recognition*) que não estejam rotulados (*unlabeled*). Ao aprender a reconhecer esses padrões, o algoritmo procura agrupar (*clustering*) as variáveis que tenham maior grau de semelhança entre os padrões examinados.

Apesar de não ser comum, é possível haver reconhecimento de padrões em determinadas situações jurídicas envolvendo precedentes judiciais, por exemplo, na composição dos fatos materiais da demanda. Nesse caso, a correlação obtida pelo reconhecimento de padrões assemelhados das demandas poderá acenar para a aplicação ou para o afastamento do precedente judicial. Outro problema típico do direito que pode se beneficiar dessa técnica consiste na analogia de situações fáticas ou jurídicas em que ainda não existe ou não se conhece o desfecho, mas em que sejam procurados padrões de semelhança entre as situações.

Por fim, ainda é possível utilizar técnicas de agrupamento (*clustering*) do aprendizado não-supervisionado, comparando o resultado obtido nas técnicas de regressão ou de classificação (*regression* ou *classification*) do aprendizado

supervisionado, para se atribuir rótulo (*label*) às situações cujo resultado não seja conhecido. Essa abordagem, que utiliza simultaneamente as duas anteriores, denomina-se aprendizado semissupervisionado de máquina.

Um experimento bastante exitoso de aprendizado semissupervisionado de máquina foi feito no Laboratório do Grupo de Pesquisa Justiça Digital.³⁴³ Nesse experimento, foram coletados dados de aproximadamente 5.000 situações de risco de violência doméstica, em um período de três anos (2019, 2020 e 2021). Todas essas instâncias estavam devidamente rotuladas. Então, foram obtidos dados de outro estado em quantidade significativa, porém os dados não estavam rotulados, o que impedia a predição do resultado. Utilizando técnicas de aprendizado semissupervisionado, foi possível treinar o modelo e obter resultados expressivos na predição das situações de violência doméstica.

6 A NECESSÁRIA CAMADA DE EQUIDADE ALGORÍTMICA PARA A OBTENÇÃO DA SEGURANÇA JURÍDICA EM SENTIDO MATERIAL

Como se os desafios até aqui descritos não fossem poucos, há, ainda, mais um ponto necessário e bastante relevante na predição das decisões judiciais com base em modelos treinados com precedentes.

É possível que modelos algorítmicos produzam vieses discriminatórios. Já são bem conhecidos diversos casos em que alguns modelos preditivos produziram discriminação de raça, de gênero, de orientação sexual, de liberdade religiosa etc. E predições dessa natureza são indesejáveis, para dizer o mínimo, quando não, em alguns casos, passíveis de serem consideradas criminosas. O caso mais conhecido é o do Compas, em que uma ferramenta de análise de risco teria produzido viés racial ao considerar que acusados

³⁴³ Experimento que resultou no Algoritmo M.A.R.I.A., acrônimo de Modelagem de Avaliação de Risco com Inteligência Artificial.

negros representavam maior risco de voltarem a cometer delito criminal do que os acusados brancos.³⁴⁴ Mas há, ainda, diversos outros casos, como oferta de empregos com menores salários para mulheres e maiores salários para homens, discriminação de candidatos a vagas de emprego os quais professavam a fé islâmica, e muitos outros.

Esses casos alertaram a comunidade científica para a necessidade de se construir uma camada de equidade algorítmica nos modelos preditivos de inteligência artificial.

Por sua vez, a segurança jurídica não se limita à previsibilidade *formal* do resultado. Já há muito se sustenta que é preciso acrescentar, à previsibilidade, a aceitação moral do resultado, para que haja segurança jurídica substancial, e não meramente formal. Nessa linha de raciocínio, Peczenik já sustentou que “[...] nas sociedades modernas, as pessoas esperam em geral que as decisões jurídicas sejam altamente previsíveis e, ao mesmo tempo, altamente aceitáveis do ponto de vista moral”.³⁴⁵ E, completando o raciocínio, destaca que:

O uso, senão o conteúdo, do conceito de ‘segurança jurídica’ (*legal certainty*) no sentido formal implica assim indiretamente o sentido material: ‘Previsibilidade das decisões jurídicas’ implica ‘previsibilidade de decisões jurídicas baseada em regras jurídicas’; a última implica ‘previsibilidade de decisões jurídicas baseada na interpretação moralmente aceitável das regras jurídicas’; e isso implica ‘previsibilidade e aceitação moral das decisões judiciais’.³⁴⁶

Inspirado nesse raciocínio, já sustentamos em outra ocasião que:

Portanto, o princípio da segurança jurídica deve conciliar a previsibilidade das decisões judiciais e a aceitabilidade do ponto de vista de considerações morais (justas). [...] Quanto maior for o grau de previsão e aceitação da decisão, maiores são as chances de um ordenamento jurídico estável e eficaz, pois haverá uma

³⁴⁴ Veja: <https://www.propublica.org/article/how-we-analyzed-the-compas-recidivism-algorithm>. Acesso em: 5 set. 2022.

³⁴⁵ PECZENIK, Alexander. *On Law and Reason*. Dordrecht; Boston; London: Kluwer Academic Publishers, 1989. p. 212, tradução nossa.

³⁴⁶ Loc. cit.

coincidência entre a conduta efetiva e a que se espera de cada membro da sociedade. Por sua vez, as decisões devem trazer um alto grau de aceitação do ponto de vista da justiça e da moral, sob pena de convivemos com a previsibilidade de que haverá discriminação com base na raça, na cor ou no sexo [sic].³⁴⁷

Portanto, além da previsibilidade formal decorrente da desejada acurácia, os modelos preditivos das decisões judiciais devem trazer, também, uma previsibilidade material, associada à aceitação moral ou equitativa do resultado. Nesse sentido, todo modelo de aprendizado de máquina ou de aprendizado profundo, mesmo com expressivas métricas de desempenho, deve incluir uma necessária camada de equidade algorítmica (*algorithmic fairness*). Desse modo, a predição das decisões dos tribunais poderá produzir previsibilidade (acurácia na modelagem da lei e dos precedentes) e aceitabilidade (paridade equitativa) do resultado.

7 CONCLUSÃO

A preocupação quanto à análise preditiva das decisões judiciais ainda não apresentou, até o momento, argumentos fortes o suficiente para afastar essa possibilidade. O argumento de *forum-shopping* não pode justificar a proibição de análise preditiva dos tribunais. Afinal, se existe maior probabilidade de sucesso em um juízo do que em outro, então as decisões judiciais não são previsíveis, estáveis ou uniformes, isto é, não há segurança jurídica. Pelo menos um dos juízos estaria sujeito a ruídos, vieses ou outros elementos não desejáveis na decisão judicial. Ou então um dos juízos não estaria aplicando adequadamente os precedentes judiciais vinculantes e obrigatórios. E, nesse ponto, a construção de modelos preditivos das decisões judiciais pode contribuir significativamente para a segurança jurídica.

³⁴⁷ BRASIL JR., Samuel Meira. *Justiça, direito e processo: a argumentação e o direito processual de resultados justos*. São Paulo: Atlas, 2007. p. 14.

Isso não significa que os riscos sejam inexistentes. Não é o que afirmamos. Existem diversas situações que exigem pesquisa mais aprofundada, como o debate da equidade algorítmica. Mas não é o escopo deste trabalho, que se limitou a examinar a predição como ferramenta de segurança jurídica, decorrente da previsibilidade do direito. Considerando que a segurança jurídica desejada em uma sociedade deve incluir tanto a previsibilidade formal (coincidência da decisão com a norma ou acurácia do modelo preditivo) quanto a aceitação moral do resultado (equidade algorítmica), é preciso atentar não apenas para as métricas de desempenho do modelo de aprendizado de máquina, mas também para uma camada de equidade algorítmica, no sentido de o modelo produzir resultado justo e ético na predição das decisões judiciais.

Não é demais repetir que a segurança jurídica advém, de modo indissociável, da previsibilidade e da aceitação das futuras decisões judiciais. Assim, quanto maior a previsibilidade das decisões judiciais, maior será a segurança jurídica. Com base nessa linha de raciocínio, a predição algorítmica com ferramentas de inteligência artificial (*machine learning* ou *deep learning*) somente promoverá maior segurança jurídica, tanto formal, quanto material.

REFERÊNCIAS

BRASIL JR., Samuel Meira. *Justiça, direito e processo: a argumentação e o direito processual de resultados justos*. São Paulo: Atlas, 2007.

BRASIL JR., Samuel Meira. *Precedentes Vinculantes e Jurisprudência Dominante*. Miami: FHE Press, 2010.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 681. STF, Brasília, DF, 2003. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=1510>. Acesso em: 5 set 2022.

CONDORCET, Marquis de. *Essai sur l'application de l'analyse à la Probabilité des Décisions Rendues à la Pluralité des Voix*. Paris: L'Imprimerie Royale, 1785. Disponível em: <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k1057808s?rk=21459;2.image>. Acesso em: 5 set 2022.

FRANÇA. LOI n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (1). Dispositions relatives aux objectifs de la justice et a la programmation financière (Articles 1 à 2). Paris: Présidence de la République, [2022]. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038261631/>. Acesso em: 5 set 2022.

G'SELL, Florence. Predicting Courts Decisions is Lawful in France and Will Remain So. *Blog de Florence G'sell*, 24 jun. 2019, Disponível em: <https://gsell.tech/predicting-courts-decisions-is-lawful-in-france-and-will-remain-so/>. Acesso em 5 set. 2022.

GOODHART, Arthur L. Determining the Ratio Decidendi of a Case. *Yale Law Review*, New Haven, v. 40, p. 161, 1930. Disponível em: <http://www.horty.umiacs.io/courses/readings/goodhart-1930-ratio.pdf>. Acesso em: 5 set. 2022.

KAHNEMAN, Daniel. *Judgment Under Uncertainty: Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

KAHNEMAN, Daniel; SIBONY, Olivier; SUNSTEIN, Cass R. *Noise: A Flaw in Human Judgment*. New York: Little, Brown Spark, 2021.

LIVERMORE, Michael; ROCKMORE, Dan. France Kicks Data Scientists Out of Its Courts. *Slate*, 21 jun. 2019. Disponível em: <https://slate.com/technology/2019/06/france-has-banned-judicial-analytics-to-analyze-the-courts.html>. Acesso em 5 set. 2022.

OAKESHOTT, Michael. The Rule of Law. In: OAKESHOTT, Michael. *On History*. Oxford: Blackwell, 1983.

PECZENIK, Alexander. *On Law and Reason*. Dordrecht; Boston; London: Kluwer Academic Publishers, 1989.

RAZ, Joseph. *The Concept of Legal System*. Oxford: Oxford University Press, 1970.

SCHNEPS, Leila; COLMEZ, Coraline. *Math on Trial: How Numbers Get Used and Abused in the Courtroom*. New York: Basic Books, 2013.

TUCCI, José Rogério Cruz e. *Precedente Judicial como Fonte do Direito*. Rio de Janeiro: GZ, 2021.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Rechtsphilosophie*. München: Beck, 1982.

CAPÍTULO 2



CENTROS DE INTELIGÊNCIA: CONTRIBUIÇÕES PARA O DESIGN ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Taís Schilling Ferraz³⁴⁸

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Ao ser o desaguadouro, por suas muitas portas de acesso, de um imenso volume de conflitos de interesses, o Poder Judiciário é um espaço de intersecção entre pessoas, instituições, culturas, ideias, valores e expectativas. Capta e produz um imenso volume de dados e a eles dá tratamento, na expectativa de solucionar, de forma célere e efetiva, o imenso volume de conflitos que aporta a cada ano.

Estruturado de forma hierarquizada, com centralização e muitas decisões, desde as pequenas até as estratégicas, fragmentação de competências, normas pouco convergentes e processos de trabalho estratificados, formais e pouco flexíveis, e permeado por rotinas contraditórias, o funcionamento da instituição tende a ser semelhante a um grande emaranhado de fios, por onde transitam as mais variadas informações, provenientes de diversas fontes, cujo tratamento é difícil e, por vezes, caótico. Daí os desafios na captação, operacionalização, compartilhamento e modulação desse conhecimento para entrega à sociedade, sob a forma de tratamento de conflitos.

Sujeito a tamanho fluxo informacional, o Judiciário enfrenta dificuldades pertinentes à gestão do conhecimento, com consequências sobre tomadas de decisões e reações do meio, por vezes inesperadas e indesejadas, o que compromete a integridade, a coerência e a efetividade de sua atuação.

³⁴⁸ Doutora em Ciências Criminais e Mestre em Direito pela PUCRS. Desembargadora do TRF4. Professora do corpo docente permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Enfam. integrante do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

O aumento constante da produtividade de magistrados e servidores, à custa de muito esforço e do desenvolvimento acelerado de técnicas de gestão e de tecnologias, não vem sendo suficiente para melhorar o quadro; talvez até o agrave, diante do modelo organizacional operante nas estruturas do Judiciário.

Este capítulo estará concentrado em traçar alguns aspectos da estrutura organizacional do Judiciário, identificar seus efeitos e desafios e avaliar as contribuições que vêm sendo trazidas pelos Centros de Inteligência, diante do seu próprio design e estratégia de operação, para o desembaraço dos fios por onde transitam as expectativas, internas e externas, quanto à atuação da Justiça brasileira.

2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

Tendo por objetivo específico dar tratamento aos mais variados conflitos, que ingressam de forma constante e que se congestionam nos fóruns e tribunais, o Poder Judiciário procura organizar o trabalho de pessoas, recursos materiais e imateriais de forma a obter eficiência e efetividade.³⁴⁹

Para essa organização, concorrem diversas iniciativas, voltadas à atividade meio e à atividade fim. As primeiras vêm desde o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dos tribunais superiores até o ambiente de cada unidade judiciária, passando pelos vários tribunais, corregedorias e centenas de setores administrativos. São medidas que atuam frente a desafios específicos ou compartilhados e que criam e estabelecem normas procedimentais e de conduta, direcionadas a diferentes pessoas, o que, somado às das leis

³⁴⁹ Distinguem-se, aqui, eficiência e efetividade a partir dos conceitos delimitados por Benno Sander, em que eficiência é critério que revela a capacidade de produzir o máximo de resultados com o mínimo de recursos, energia e tempo, enquanto a efetividade é critério político, a refletir a capacidade administrativa para satisfazer as demandas concretas feitas pela comunidade externa (SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995).

processuais, define uma estrutura pouco visível da burocracia judiciária. São inúmeras normas a estabelecer competências, autorizações, vedações, rotinas de trabalho, ritos a serem observados, fluxos informacionais, administração de pessoas, dentre muitos outros desafios.

As medidas voltadas à atividade fim também se inserem em um ambiente de muita complexidade e baixa funcionalidade, em que concorrem, além das divisões de competências, nos planos horizontal e vertical, entre os órgãos do Judiciário, diferentes interpretações sobre questões de fato e de direito, materiais e processuais, e sobre os impactos das decisões. O quadro é ainda agravado por constantes modificações legislativas e em normativos internos, sobre princípios e formas, originadas de visões e valores quase nunca alinhados, e por mudanças periódicas de gestão no Judiciário, desde os órgãos de cúpula até as menores unidades, capazes de interromper, descontinuar ou mesmo capturar projetos, à luz do gestor do momento.

Nessa estrutura, há muitos centros de tomada de decisões, distribuídos em diferentes graus de hierarquia e motivados por valores nem sempre convergentes, com variados potenciais de impactar as atividades dos elementos desse grande sistema, como também o público jurisdicionado e a sociedade como um todo. O CNJ, por exemplo, edita normas que condicionam o comportamento desde os tribunais superiores sob sua jurisdição até a menor unidade judiciária ou setor administrativo de um tribunal, ao estabelecer protocolos, políticas, vedar ou impor condutas. Os tribunais superiores também o fazem quanto a procedimentos a serem adotados nos processos, assim como corregedorias, quanto à organização dos trabalhos e o comportamento dos juízes e servidores. Também os magistrados e gestores das unidades estabelecem padrões de organização em seus contextos de trabalho e normas locais, na tentativa de dar racionalidade à atuação dos grupos que coordenam.

Os efeitos dessas escolhas são sentidos não apenas pelos juízes e servidores diretamente impactados por elas, mas também, e muito fortemente, por aqueles que são os destinatários da atuação do Judiciário e pela sociedade como um todo. Em um país de dimensões continentais, uma

mesma norma pode produzir efeitos completamente diferentes, a depender de inúmeros fatores.

São muitas ilhas, maiores ou menores, com severas dificuldades de comunicação, porém permanentemente permeadas pelos impactos das escolhas umas das outras, já que a realidade sobre a qual atuam está permanentemente conectada.

Toda essa burocracia forma a estrutura organizacional do Judiciário. Trata-se de um arranjo sujeito a constantes modificações, ao longo do tempo, grandes ou pequenas, seja na tentativa de aperfeiçoar a atuação da instituição e, internamente, o comportamento dos seus muitos setores e colaboradores, seja como mera decorrência das mudanças de gestão e jurisdição, que são um padrão de comportamento da instituição como um todo.

Isso seria de se esperar, já que se trata de uma instituição de proporções titânicas e únicas, presente em todos os estados, subseções e comarcas do País. É esperado que haja muitos espaços de poder e de tomada de decisão, inclusive para que as soluções encontradas venham a ser adequadas ao contexto no qual produzirão efeitos.³⁵⁰

A dificuldade é fazer com que essas escolhas sejam compatíveis e que, observadas no seu conjunto, conduzam ao alcance do propósito maior do Poder Judiciário, que é contribuir para a pacificação social.³⁵¹ Este é um grande desafio e a realidade demonstra que muitas dessas decisões, seja em matéria de políticas judiciárias, seja nos próprios processos judiciais, por mais bem intencionadas que sejam, acabam sendo contraditórias, produzem perplexidades e trazem resultados aquém ou mesmo contrários aos esperados.

³⁵⁰ No Judiciário brasileiro, há noventa tribunais, além do Supremo Tribunal Federal, e do Conselho Nacional de Justiça, e, vinculadas a cada tribunal, há comarcas, subseções e circunscrições judiciárias, que se subdividem em varas e juizados especiais. São 14.799 unidades judiciárias em que atuam mais de 18 mil magistrados e mais de 266 mil servidores. CNJ. *Relatório Justiça em Números 2022*. Brasília, DF: CNJ, 2022.

³⁵¹ O propósito do Judiciário pode ser extraído já do preâmbulo da Constituição, em que se registra o compromisso do Estado brasileiro com a solução pacífica das controvérsias.

3 DESIGN ORGANIZACIONAL E ABORDAGEM SISTÊMICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES DO PODER JUDICIÁRIO

Organizar (ou reorganizar) a estrutura de um sistema não é um fim em si mesmo. Fazê-la funcionar de forma mais adequada é um meio para se alcançar um propósito, através de uma estratégia.

É neste ponto que convém trazer o conceito de design organizacional. Naomi Stanford o define como o arranjo intencional de pessoas, trabalho e elementos organizacionais formais para alcançar, de forma eficaz e eficiente, um propósito e uma estratégia de negócio.³⁵²

Nessa definição estão presentes: a) os elementos da organização: pessoas, trabalho e elementos organizacionais, dentre os quais a cultura organizacional e diversos aspectos imateriais; b) a forma como interagem: a estrutura organizacional, com suas normas e padrões de funcionamento; c) o propósito da organização: sua razão de ser; e d) a estratégia para alcançar o propósito.

A autora distingue, no trabalho de design organizacional, os elementos que podem ser documentados – por exemplo, quais são os indivíduos em uma organização, quais suas habilidades, além de gráficos, descrição e distribuição de tarefas, mapeamento de processos de trabalho, manuais, estratégia, hierarquias, organogramas e mecanismos de governança –, a que chama de *hard elements*, dos chamados *soft elements* – que não podem ser facilmente materializados em documentos, como os sentimentos, as percepções, os atributos culturais e as emoções.³⁵³

Além disso, a depender do seu design organizacional, a instituição poderá ser mais ou ser menos capaz de se adaptar às incertezas ou mudanças de contextos. Dificuldades no funcionamento de parte de sua estrutura

³⁵² STANFORD, Naomi. *Designing Organizations: Why it matters and ways to do it well*. London: The Economist by Profile Books, 2022.

³⁵³ *Ibid.*

poderão impactar o sistema como um todo, daí que o design organizacional diz menos sobre preparar a instituição para um futuro desejado e previsível e mais sobre desenhá-la de forma a que seja flexível, adaptável, resiliente, pronta e preparada para o futuro.³⁵⁴

Alerta que a reorganização (ou reestruturação) focada apenas na estrutura da organização não é o mesmo que design organizacional e é raramente bem-sucedida. Focar a estrutura, além de insuficiente, não é o adequado ponto de partida.³⁵⁵

É isso, porém, que ocorre na prática. A grande parte das iniciativas voltadas ao aperfeiçoamento da atuação do Judiciário, enquanto organização, partem da identificação de problemas na atuação de seus *hard elements* (que são visíveis) e nas normas de funcionamento das suas estruturas. São iniciativas que resultam em intervenções diretamente sobre eles, em uma abordagem cartesiana, que desconsidera as muitas interações que podem estar contribuindo para produzir um mesmo problema. Tais intervenções, não raro, desprezam também a cultura organizacional e os demais *soft elements* (pouco perceptíveis) que podem estar na base do comportamento ou do quadro que se pretende evitar ou corrigir. Para além disso, são, em geral, medidas não suficientemente antecedidas de avaliação de impacto ou mesmo pouco aderentes à própria estratégia do Judiciário. Não raro, resultam inadvertidamente contraditórias com outras abordagens que impactam as mesmas estruturas.

A solução para tais paradoxos, muitas vezes, não reside em escolher um ou outro caminho ou tratamento, mas garantir que ambos possam se comunicar; que as políticas conversem e possam conviver.

Neste ponto, trazem excelentes contribuições as reflexões de Edgar Morin quanto à complexidade. O autor identifica alguns princípios operadores da complexidade, dentre eles o da dialogicidade, que incorpora a noção de complementaridade. Dialógico quer dizer que duas lógicas ou dois princípios

³⁵⁴ *Ibid.*

³⁵⁵ *Ibid.*

estão unidos, sem que a dualidade se perca diante dessa unidade. Negar as contradições presentes nos problemas complexos é negar a realidade. Este princípio, segundo Morin, é a eliminação da dificuldade de combater o real.³⁵⁶

Para além da dialética, expressa em teses, antíteses e sínteses, a dialogia trabalha com a possibilidade de combinação e convivência entre situações que se apresentam de forma antagônica ou dicotômica. Convive com a contradição. Trabalha com a ideia do e em vez do ou,³⁵⁷ e vai além da ideia de tolerância das diferenças, já que a própria ciência hoje reconhece o efeito do olhar do observador sobre o objeto da pesquisa. Existem diferentes modos de examinar e compreender a mesma questão, diferentes modos de se engajar com o mundo.³⁵⁸

A criação de uma nova rotina, a introdução de uma norma ou novo elemento em uma organização, ou o mero reposicionamento dos elementos, por mais bem-intencionados que sejam, produzirão efeitos na medida em que a mudança empreendida se relacione ou impacte a atuação dos demais elementos. Poderão surgir reações positivas, neutras ou negativas para o funcionamento do todo. Essas reações podem não ter sido antevistas, assim como as interconexões que as motivaram.

Tal ocorre não apenas com mudanças em termos de estrutura organizacional, com reposicionamento de elementos ou definição de novas políticas, mas também nas frequentes alterações de jurisprudência, ou na mera redefinição da competência para julgamento de determinado tema, sem que se ressalvem as relações jurídicas formadas ou decisões adotadas sob outro contexto.

É por tal razão que falar em design organizacional requer pensamento sistêmico. Para Naomi Stanford, o valor do pensamento sistêmico reside no fato de que ele encoraja o designer a questionar o sistema, seus limites,

³⁵⁶ MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução Maria Alexandre e Maria Dória. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

³⁵⁷ FERRAZ, Taís Schilling. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth, 2022.

³⁵⁸ GLEISER, Marcelo. *O Caldeirão Azul: o universo, o homem e o seu espírito*. São Paulo: Record, 2019.

as relações mais relevantes para o funcionamento do todo, percebendo o que pode estar levando a consequências não intencionais e coordenando ações com maior grau de efetividade.³⁵⁹

Ocorre que existem propriedades, no comportamento dos elementos de um sistema, que não são perceptíveis ao se olhar apenas para cada um deles e que só se manifestam quando se observa o funcionamento do todo, identificam-se padrões e as relações que os possam estar determinando.³⁶⁰ Trata-se, segundo Morin, de “[...] qualidades emergentes”,³⁶¹ que podem ser percebidas quando se avalia o comportamento do conjunto orgânico.

Neste ponto, vale trazer o conceito de sistema dado por Donella Meadows, para quem se trata de um conjunto de elementos interconectados, coerentemente organizado e dirigido a alcançar alguma coisa.³⁶² A circunstância de o sistema ter uma função ou propósito, nem sempre compreendido da mesma forma por todos os elementos, em suas interações, torna difícil provocar mudanças sustentáveis, especialmente em sistemas mais complexos, que adquirem maior estabilidade.

Para David Stroh, o pensamento sistêmico é a habilidade de entender as interconexões de forma a alcançar o propósito efetivamente desejado. Um dos benefícios dessa abordagem é permitir a compreensão do propósito que o sistema está alcançando, fazendo com que os elementos reflitam sobre a diferença entre o que dizem que querem alcançar e o que de fato estão produzindo.³⁶³

O mesmo autor chama atenção para o fato de que os sistemas são desenhados para alcançar os resultados que normalmente alcançam. Ainda que fiquem evidentes as disfunções na sua operação, mudanças são difíceis, porque produzem-se espécies de benefícios (*trade-offs*) para os que dele participam, que, inadvertidos de suas próprias contribuições para o resultado do todo, tendem a perpetuar os problemas.

³⁵⁹ STANFORD, 2022.

³⁶⁰ FERRAZ, 2022.

³⁶¹ MORIN, 2005, p. 180.

³⁶² MEADOWS, Donella. *Thinking in Systems: A primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008.

³⁶³ STROH, David, *Systems thinking for Social Change: A practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences and achieving lasting results*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

É preciso conhecer os elementos da organização, as conexões entre eles, avaliando seus efeitos e identificando possíveis melhorias nessa rede de relações, para que o propósito da organização seja alcançado.

4 CENTROS DE INTELIGÊNCIA NO PODER JUDICIÁRIO: CONTRIBUIÇÕES PARA O DESIGN ORGANIZACIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

Com base nas lições de Naomi Stanford sobre design organizacional, é possível estabelecer que, no design do Poder Judiciário, devem ser considerados os elementos da instituição, a forma como tais elementos interagem – a sua estrutura organizacional, o propósito da organização e a estratégia para alcançar o propósito.

O trabalho que vem sendo desenvolvido pelos Centros de Inteligência direciona-se às muitas interações que ocorrem nas estruturas do Judiciário, tendo sempre presente o propósito de pacificação dos conflitos. Seu principal papel tem sido atuar, de forma estratégica, para favorecer o aperfeiçoamento das interações entre seus muitos elementos (pessoas, tribunais, tecnologia, processos de trabalho, normas, rotinas, crenças, sentimentos, valores), com foco no tratamento da litigiosidade.

É na operação da dialogia e na adoção dos princípios do pensamento sistêmico que talvez residam as mais valiosas contribuições dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário.

Trata-se de estruturas que tomam a forma de grupos de trabalho, integrados por servidores e magistrados e que atuam em rede, de forma colaborativa e com base em dados. Os Centros de Inteligência surgiram da percepção de que o mero aumento da capacidade de resposta quantitativa à demanda de processos vinha sendo como o movimento de enxugar gelo; que havia a necessidade de se avaliar e tratar de forma menos fragmentada o fenômeno da litigiosidade, refletido na judicialização crescente de conflitos,

na recorribilidade e na forma atomizada e pouco racional de tratamento do acervo de processos tramitando em milhares de unidades judiciárias.

Esse tratamento atomizado dos conflitos, especialmente nos temas repetitivos, resulta em prejuízos ao princípio da igualdade, comprometendo a própria legitimidade do Poder Judiciário.³⁶⁴ Além disso, talvez seja ele próprio o principal fator de retroalimentação do fenômeno.

Tendo presentes os *soft* e os *hard elements* da instituição, os centros procuram mapear as inter-relações que ocorrem na estrutura organizacional do Judiciário, identificando fluxos, eventuais interrupções de comunicação, a forma como o sistema a eles responde, buscando possíveis pontos de alavancagem, que, se acionados, poderão movimentar o sistema de forma a melhorar seu desempenho de forma sustentável. Pontos de alavancagem são como pontos de poder,³⁶⁵ detectáveis, em geral, nas estruturas dos sistemas complexos, ao se observar o interjogo dos elementos. Sua descoberta requer observação, sob várias perspectivas, corresponsabilidade, bem como a tomada de consciência de que o problema a ser solucionado, muitas vezes, tende a não estar do lado de fora do Judiciário.³⁶⁶

O nascimento dos Centros de Inteligência se deu no contexto da Justiça Federal,³⁶⁷ onde foram instalados um centro nacional e diversos centros locais nas seções judiciárias (estados), com a proposta de funcionamento em rede, de forma horizontal, inovadora, colaborativa e com capacidade de captação de necessidades desde o primeiro grau até a cúpula do Poder Judiciário. O Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal (CNIJF) compõe-se de juízes, desembargadores e de servidores provenientes dos Tribunais Regionais

³⁶⁴ MORAES, Vânia C. A de. Centro Nacional (e locais) de inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. In: CEJ-CJF. *Notas Técnicas e Ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*. Brasília, DF: CEJ-CJF, 2018.

³⁶⁵ MEADOWS, Donella. *Leverage Points: Places to intervene in a System. The Donella Meadows Project*, [2022].

³⁶⁶ FERRAZ, Taís Schilling. O excesso de acesso à Justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 128, p. 45-58, jul./ago 2021.

³⁶⁷ A criação dos Centros de Inteligência da Justiça Federal deu-se com a edição da Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017, editada pelo então Corregedor-Geral, e sua institucionalização foi confirmada pela Resolução CJF n. 499, de 1 de outubro de 2018.

Federais, do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, além de dois Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Passados pouco mais de três anos da criação dos Centros de Inteligência da Justiça Federal, o Conselho Nacional de Justiça decidiu expandir a iniciativa para todo o Poder Judiciário, orientando, mediante ato normativo, a criação de tais unidades no âmbito da Justiça estadual e da Justiça do Trabalho.³⁶⁸

Os Centros de Inteligência procuram trabalhar com um olhar fora da caixa, voltado ao Judiciário como um todo, na busca de compreender alguns padrões de comportamento que conduzem a disfunções no tratamento dos conflitos, identificando estratégias para superá-las. Dentre seus principais objetivos, estão a prevenção de litígios, o tratamento racional do acervo de processos, a avaliação da repercussão social, econômica política ou jurídica do julgamento de questões constitucionais e infraconstitucionais pelos tribunais e o gerenciamento de precedentes.³⁶⁹

Sob várias perspectivas, os Centros de Inteligência captam e avaliam problemas complexos, que aportam ou que se manifestam nas engrenagens do Judiciário, prospectando e construindo, de forma compartilhada e com base em dados, alternativas de prevenção, solução ou tratamento. Através de notas técnicas, precedidas de amplo trabalho de pesquisa, são diagnosticadas as dificuldades e propostas medidas de intervenção e monitoramento desses problemas e projetados eventuais impactos de decisões e das possíveis alternativas de solução.³⁷⁰

Essas estruturas estão desenhadas para mobilizar recursos intelectuais e informações gerenciais relevantes do próprio Poder Judiciário e dos atores que com ele operam e para identificar, em uma postura de proatividade, as situações que recomendam ou reclamam aperfeiçoamentos. Trata-se de um trabalho

³⁶⁸ O CNJ estendeu a proposta da criação de centros de inteligência para todo o Poder Judiciário através da Resolução n. 348, de 23 de outubro de 2020.

³⁶⁹ BRASIL. Resolução CNJ n. 349, de 23 de outubro de 2020 (2021).

³⁷⁰ FERRAZ, Taís Schilling. Problemas Complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, Fabrício C.; CLEMENTINO, Marco B. M. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília, DF: Enfam, 2021.

de inteligência organizacional,³⁷¹ que permite, com o uso de ferramentas e metodologias inovadoras, analisar e monitorar o ambiente interno e externo da instituição, obter informações, dados, gerir conhecimento e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho do todo.³⁷²

A principal estratégia de atuação dos Centros de Inteligência está na comunicação e na gestão do conhecimento no âmbito do Poder Judiciário. Funcionando em perspectiva horizontal, em rede, e com uso de instrumentos da inovação, esses grupos conseguem captar focos de litigiosidade e de tratamento fragmentário das demandas, que tragam riscos à segurança jurídica, e avaliá-los, sob variados ângulos. Para tanto, a escuta dos eventuais interessados ou impactados pelo problema, sob a forma de reuniões, audiências públicas e análise de dados por eles produzidos, contribui para a elaboração de diagnósticos e alternativas de intervenção.

Segundo Fabrício Lunardi, os centros têm vocação para “[...] estabelecer, pragmaticamente, um sistema multiportas de gestão dos conflitos, a partir do funcionamento em rede e mediante a interlocução com todos os órgãos do sistema de justiça”.³⁷³

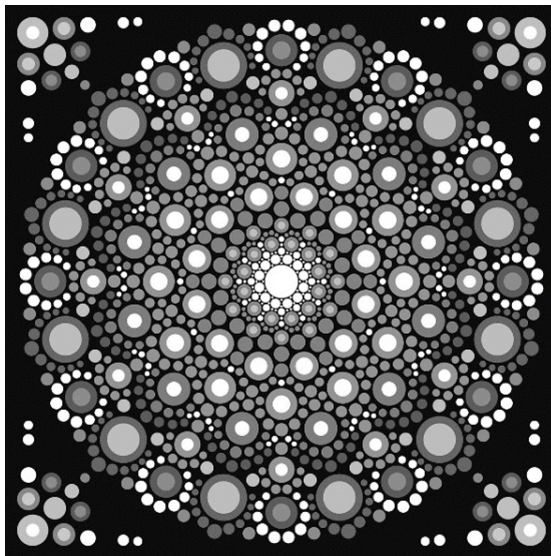
Nesse sentido, a estrutura organizacional dos Centros de Inteligência talvez possa ser comparada à de um fractal. Presentes em todo o País, com design semelhante, eles operam em rede, de forma cooperativa e movidos por propósitos comuns, captando e tratando, por suas muitas portas e de forma alinhada e participativa, as necessidades ou oportunidades de atuação.

³⁷¹ COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, Teresia. *Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

³⁷² LUNARDI, Fabrício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no Poder Judiciário: A experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. In: LUNARDI, Fabrício C.; CLEMENTINO, Marco B. M. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília, DF: Enfam, 2021.

³⁷³ LUNARDI, Fabrício Castagna. Centro de Inteligência e sistema de precedentes: o presente e o futuro para a gestão de conflitos. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto. L.; FERRAZ, Taís Schilling (coord.). *O sistema de precedentes Brasileiro: demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência*. Brasília, DF: Enfam, 2022. p. 129.

Figura 1 – Centros de Inteligência: estrutura organizacional.



Fonte: Rafael Javier, por Pixabay.

Ao fazer comunicar ou melhorar a comunicação entre os muitos elementos que atuam no Poder Judiciário, os Centros de Inteligência favorecem uma maior sinergia entre eles, propondo o alinhamento de iniciativas e o redesenho de procedimentos para o alcance do propósito comum.

5 O POTENCIAL DAS NOTAS TÉCNICAS

As notas técnicas são os documentos que, por excelência, documentam e instrumentalizam a atuação dos centros de inteligência e a sua capacidade de funcionamento em rede. Embora não sejam a única forma de externalizar esse funcionamento, são extremamente úteis, pela facilidade com que circulam e ganham publicidade. Ficam à disposição de magistrados, servidores, da comunidade jurídica e da sociedade em geral, através dos portais do Judiciário na web.

Examinam-se, a seguir, três dessas notas técnicas, que servem à demonstração do potencial de impacto da atuação dessas estruturas, especialmente quando operam em rede.

A Nota Técnica CNIJF n. 37/2021³⁷⁴ tratou da transferência para a Justiça Federal da competência para processar e julgar os conflitos envolvendo o chamado seguro DPVAT, originados das negativas de cobertura pela seguradora responsável. Milhares de demandas sobre este tema tramitavam na Justiça estadual. A mudança da seguradora, que passou a ser a Caixa Econômica Federal, empresa pública federal, produziu, por força da norma do artigo 109, I, da Constituição, a alteração da competência para processar e julgar os conflitos, que passou a ser da Justiça Federal. Diante da perspectiva da chegada de um imenso contingente de novos processos, o Centro Local de Inteligência da Justiça Federal do Ceará dedicou-se a dimensionar o que seria esse impacto e a estudar as causas dessa espécie de litígio. Com um trabalho que envolveu levantamentos estatísticos, mapeamento de fluxos e a escuta de diversos atores, foram propostas e implementadas medidas que resultaram no aperfeiçoamento da tramitação administrativa dos pedidos de indenização e na adoção de fluxo que, sem obstaculizar o direito de ação, organizou os procedimentos pertinentes ao ajuizamento e ao tratamento dessas demandas. A nota técnica foi ratificada pelo Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, com vistas à difusão das medidas propostas. Os primeiros resultados foram atestados na sequência, em atividade de supervisão de aderência,³⁷⁵ em que foi constatado, com base em dados estaduais, que o nível de litigiosidade do seguro DPVAT foi substancialmente menor do que o praticado quando os processos tramitavam sob outra jurisdição e tratamento. Foi constatado, também, que a grande parte dos

³⁷⁴ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica* n. 37, de 29 de março de 2021. Brasília, DF: CJF, 2021a. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 set. 2022.

³⁷⁵ A supervisão de aderência é o monitoramento, pelos próprios centros de inteligência, dos efeitos das notas técnicas produzidas, inclusive com vistas a detectar eventual necessidade de ajustes nas providências inicialmente propostas para o adequado tratamento da litigiosidade.

juízes acolheu as propostas da nota técnica, especialmente no ponto em que se propunha uma maior deferência à esfera administrativa, com a exigência de prévio requerimento ao ajuizamento das demandas. Verificou-se, ainda, que seriam necessários ajustes em sistemas e tabelas processuais para que o monitoramento dos resultados pudesse ser ainda mais preciso e para que pudessem ser compartilhados, de forma eletrônica, dados entre as esferas administrativa e judicial.³⁷⁶

A Nota Técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul (CITJMS) n. 1/2022³⁷⁷ diagnosticou o fenômeno da litigância predatória em âmbito estadual. Com base em pesquisa do tipo *survey*, entrevistas semiestruturadas, dados estatísticos levantados através do Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas (Numopede) do TJMS e reuniões com diversas instituições, o Centro de Inteligência identificou padrões de atuação de litigantes habituais e os principais focos de litigiosidade, recolhendo inclusive informações sobre sua incidência em outros estados. A partir do trabalho de pesquisa realizado, compartilhou o conhecimento produzido e recomendou uma série de medidas, internamente ao Judiciário e também aos diversos órgãos do sistema de Justiça, como Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e Procuradoria do Estado e o próprio Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CNJ), com vistas ao tratamento do fenômeno.

Durante a pandemia da covid-19, nasceu a rede nacional dos Centros de Inteligência, com o objetivo de compartilhar desafios e possíveis soluções para os graves focos de litigiosidade que surgiram no decorrer do período de isolamento social. Entre tais desafios, esteve a criação de estratégias alinhadas para o tratamento das demandas relacionadas ao direito ao auxílio emergencial, benefício assistencial, criado pela Lei n. 13.982/2020,

³⁷⁶ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica n. 37-A/2021 (Complementar)*, de 28 de setembro de 2021. Brasília, DF: CJF, 2021b. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 set. 2022..

³⁷⁷ TJMS. *Nota Técnica TJMS n. 1/2022*.

consistente no pagamento aos beneficiários de um auxílio financeiro, por período determinado. Diante da magnitude da política pública, que alcançou mais de 60 milhões de pessoas, diversas dificuldades operacionais surgiram, em especial divergências e problemas de cruzamento de dados nos cadastros públicos, resultando no indeferimento de mais de 40 milhões de pedidos, em um número preocupante de fraudes e na iminência de judicialização sem precedentes no Poder Judiciário. Os Centros de Inteligência da Justiça Federal dos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas, em um esforço concentrado, após reuniões da Rede Nacional dos Centros de Inteligência da Justiça Federal, coletaram inúmeros dados, realizaram diversas reuniões e fizeram um amplo diagnóstico das dificuldades operacionais para o tratamento administrativo das demandas, propondo fluxos diferenciados para a captação e o tratamento dessa litigiosidade, que acabaram por induzir mudanças na operacionalização administrativa da política pública. Em supervisão de aderência, medidas estruturantes também foram indicadas.³⁷⁸

No contexto do gerenciamento de precedentes, pode-se citar a Nota Técnica CNIJF n. 40/2021, que tratou da necessidade de uniformização do entendimento jurisprudencial sobre o alcance, na dosimetria da pena, da compensação entre circunstância agravante de reincidência e circunstância atenuante de confissão, nos casos de multirreincidência ou de reincidência específica (mesmo crime). Diante de divergências nos tribunais na interpretação de anterior precedente do Superior Tribunal de Justiça e da ausência de segurança jurídica, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, por nota técnica, sugeriu que a questão fosse reafetada pelo Superior Tribunal de Justiça, para que fosse novamente decidida, encerrando-se as divergências. O Superior Tribunal de Justiça acolheu a proposição e, rapidamente, decidiu a questão em precedente qualificado e vinculante.³⁷⁹

³⁷⁸ PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. *Nota Técnica Conjunta CLISP, CLIRJ, CLIAL* n. 3 de 2020.

³⁷⁹ BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica* n. 40, de 28 de setembro de 2021. Brasília, DF: CJF, 2021c. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 set. 2022.

Muitas outras notas técnicas poderiam ser trazidas para exemplificar o trabalho de produzir conexões e auxiliar na superação de divergências realizado pelos Centros de Inteligência do Poder Judiciário. Estes especiais grupos e trabalho dedicam-se a monitorar a litigiosidade e a captar sinais de disfunções no sistema, propondo, com base em rigorosa pesquisa e coleta de dados, possíveis medidas para o tratamento respectivo e contribuindo, de forma sustentável pelo redesenho de fluxos e estruturas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A estrutura organizacional do Poder Judiciário brasileiro é complexa. Nela convivem fragmentação de competências jurisdicionais e centralização e descentralização de decisões administrativas, além de um grande número de normas e rotinas que, ao serem adotadas, resultam contraditórias, comprometendo seu funcionamento. Permeada por valores, crenças e fluxos de informações produzidos, captados, traduzidos e transmitidos pelos seus muitos elementos, que estão em constante interação, essa estrutura, por vezes, assemelha-se a um emaranhado de fios.

Fortemente impulsionada pelo movimento eficientista, determinante de grande parte das políticas judiciárias, a movimentação dessa estrutura faz nascer dificuldades de comunicação, perplexidades, interrupções ou mesmo sobreposições no fluxo da informação, a comprometer o adequado funcionamento da instituição e, em especial, o seu propósito de contribuir para a solução pacífica das controvérsias.

Da percepção dessas dificuldades e do aumento insistente do fenômeno da litigiosidade, expresso na judicialização crescente de conflitos e nos índices de recorribilidade, nascem os Centros de Inteligência do Poder Judiciário.

Estruturados sob a forma de grupos de trabalho, eles atuam em rede, sem hierarquia e burocracia, de forma alinhada, cooperativa e inovadora, para a solução de problemas comuns, com foco na redução da litigiosidade.

Sua estratégia, baseada nos princípios da abordagem sistêmica dos fenômenos complexos, é fortemente baseada na comunicação e na observação de padrões de comportamento e de seus determinantes, muitas vezes encontrados no interjogo dos próprios elementos materiais e imateriais presentes nas estruturas do Poder Judiciário.

Com base em dados, pesquisas variadas e muita escuta dos atores do sistema de justiça, os Centros de Inteligência captam necessidades e oportunidades de atuação e propõem abordagens voltadas à prevenção de conflitos, racionalização de procedimentos e gerenciamento do sistema de precedentes, contribuindo, com as características de seu próprio design em rede, para o desembaraço dos fios por onde transitam as expectativas quanto à atuação do Poder Judiciário, na busca de seu propósito maior, que é a pacificação das relações sociais.

Trata-se de verdadeira revolução silenciosa que se opera nas bases do sistema, e que vem produzindo importantes e sustentáveis mudanças no seu design organizacional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. *Resolução n. CJF-RES-2018/00499, de 1 de outubro de 2018*. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/atos-normativos/resolucao-n-499-2018>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020*. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica n. 37, de 29 de março de 2021*. Brasília, DF: CJF, 2021a. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica n. 37-A/2021 (Complementar), de 28 de setembro de 2021*. Brasília, DF: CJF, 2021b. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 set. 2022.

BRASIL. Conselho da Justiça Federal. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. *Nota Técnica n. 40, de 28 de setembro de 2021*. Brasília, DF: CJF, 2021c. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/notas-tecnicas>. Acesso em: 10 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2020*. Brasília, DF: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Relatório justiça em números 2022*. Brasília, DF: CNJ, 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 10 set. 2022.

COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, Teresia. *Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional*. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 18.

FERRAZ, Taís Schilling. O excesso de acesso à Justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, n. 128, p. 45-58, jul./ago 2021.

FERRAZ, Taís Schilling. Problemas Complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, Fabrício C.; CLEMENTINO, Marco B. M. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília, DF: Enfam, 2021. p. 413-437.

FERRAZ, Taís Schilling. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth, 2022.

GLEISER, Marcelo. *O Caldeirão Azul: o universo, o homem e o seu espírito*. São Paulo: Record, 2019. *Kindle*.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Centro de Inteligência e sistema de precedentes: o presente e o futuro para a gestão de conflitos. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto. L.; FERRAZ, Taís Schilling (coord.). *O sistema de precedentes Brasileiro: demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência*. Brasília, DF: Enfam, 2022. p. 123-150.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no Poder Judiciário: A experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. In: LUNARDI, Fabrício C.; CLEMENTINO, Marco B. M. *Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto*. Brasília, DF: Enfam, 2021. p. 487-510.

MEADOWS, Donella. *Thinking in Systems: A primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. E-book.

MEADOWS, Donella. *Leverage Points: Places to intervene in a System*. *The Donella Meadows Project*, [2022]. Disponível em: <https://donellameadows.org/archives/leverage-points-places-to-intervene-in-a-system/>. Acesso em: 10 set. 2022.

MORAES, Vânia C. A de. Centro Nacional (e locais) de inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. In: CENTRO DE ESTUDOS JUDICIÁRIOS DO CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (CEJ-CJF). *Notas Técnicas e Ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*. Brasília, DF: CEJ-CJF, 2018, p. 13-20.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução Maria Alexandre e Maria Dória. 9. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

PODER JUDICIÁRIO DA UNIÃO. Centro de Inteligência das Seções Judiciárias de São Paulo, Rio de Janeiro e Alagoas. *Nota Técnica Conjunta n. 3 de 2020*. São Paulo: CLISP; Rio de Janeiro: CLIRJ; Alagoas: CLIAL, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Nota-T%C3%A9cnica-CLISP-CLIRJ-CLIAL-03-2020.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

SANDER, Benno. *Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento*. Campinas: Autores Associados, 1995.

STANFORD, Naomi. *Designing Organizations: Why it matters and ways to do it well*. London: The Economist by Profile Books, 2022.

STROH, David, *Systems thinking for Social Change: A practical guide to solving complex problems, avoiding unintended consequences and achieving lasting results*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO DO SUL. Centro de Inteligência. *Nota Técnica n. 1/2022*. Campo Grande: TJMS, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/centro-de-inteligencia/notas-tecnicas-tjms>. Acesso em: 10 set. 2022.

CAPÍTULO 3



METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE DO TRABALHO EM UNIDADE JUDICIAL: SWOT, CANVAS E KANBAN

Michelle Amorim Sancho Souza Diniz³⁸⁰

Fabício Castagna Lunardi³⁸¹

Tomás de Aquino Guimarães³⁸²

1 INTRODUÇÃO

A busca por metodologias de planejamento e de controle de práticas gerenciais que já seriam utilizadas no setor privado e pudessem ser adaptadas ao contexto das unidades judiciais, para fins de melhoria na administração dessas estruturas organizacionais, motiva a realização deste estudo, diante da escassez de investigações acerca de boas práticas de gestão no âmbito do primeiro grau de jurisdição.

A relevância da pesquisa reside na interdisciplinaridade entre Direito e Administração, com a finalidade de fomentar a implantação dessas metodologias e direcionar o Poder Judiciário a uma gestão estratégica. Além disso, coaduna-se com o aperfeiçoamento da gestão administrativa e da governança judiciária, que pressupõe a melhoria da eficiência operacional interna, mediante a simplificação de processos internos e adoção de boas práticas de gestão, com o intuito de melhorar o serviço prestado ao cidadão.³⁸³

³⁸⁰ Juíza de Direito do TJMA. Mestre em Direito pela Enfam e pela UFC. Membro do Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário.

³⁸¹ Juiz de Direito do TJDF. Doutor e Mestre em Direito pela UnB. Professor do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Enfam. Líder do Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário e Membro do Grupo de Pesquisa em Administração da Justiça.

³⁸² Professor Titular da Graduação e Pós-Graduação em Administração da UnB. Mestre em Administração pela FGV e Doutor em Sociologia pela USP. Vice-Líder do Grupo de Pesquisa Gestão, Desempenho e Efetividade do Judiciário e do Grupo de Pesquisa em Administração da Justiça.

³⁸³ BRASIL. Resolução CNJ n. 325, de 29 de junho de 2020 (2022c).

Dessa forma, o objetivo deste capítulo é descrever um estudo de caso em que houve a utilização de metodologias de planejamento e controle em práticas gerenciais, adaptadas ao contexto de unidade judicial, como mecanismos auxiliares ao processo de planejamento de ações e os seus impactos na gestão. A experiência relatada lança bases à ideia de planejamento a ser incorporada como prática gerencial nas varas – em nível tático –, e não somente nos níveis estratégico ou operacional, para a concretização de uma administração mais condizente com uma visão sistêmica do Poder Judiciário.

Parte-se da adaptação de metodologias de planejamento e controle, como a matriz SWOT, e dos métodos ágeis Canvas e Kanban, com o intuito de implementá-los às rotinas gerenciais das varas e desenvolver uma gestão estratégica nessas unidades para, ao final, descrever a realização do estudo de caso.

Tais ferramentas são escolhidas por melhor se adequarem à atividade gerencial realizada em uma vara, direcionada, principalmente, para o desenvolvimento de planos de ação para a solução de ações judiciais, de forma célere; para o detalhamento de fluxos de execução das ordens judiciais; para a gestão processual; e por propiciarem maior interação entre juízes, servidores públicos e stakeholders. São adaptadas, portanto, essas metodologias, que passam a ter uma abordagem mais condizente com a realidade do Poder Judiciário. Ainda, o estudo de caso é a estratégia metodológica utilizada, a fim de fornecer bases para a aplicação das metodologias em outras unidades judiciais.

Os resultados deste estudo fornecem subsídios para replicação em processos de planejamento em outras unidades do Poder Judiciário. Portanto, o estudo de caso permite, devido à sua flexibilidade, indicar as possibilidades iniciais de aplicação desse método no cotidiano gerencial das varas e o impacto na sua gestão.

2 A ADAPTAÇÃO DE METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO, IMPLEMENTAÇÃO E CONTROLE EM PRÁTICAS GERENCIAIS DE UNIDADE JUDICIAL

O conceito de estratégia foi sedimentado na área da Administração após o período da Segunda Guerra Mundial,³⁸⁴ quando, para o desenvolvimento organizacional, passou-se a considerar uma abordagem mais ampla para essa análise, por meio da consideração da influência dos ambientes interno e externo, formulação e implementação de estratégias voltadas para a solução de problemas e controle e gestão estratégica, cujo objetivo é manter o alinhamento na concretização da estratégia.

Na esfera pública, após esta definição ter alcançado resultados satisfatórios na iniciativa privada, passou-se a incorporá-la como fruto do ideal da *New Public Management*, com o objetivo de adotar o gerencialismo e uma gestão dos serviços públicos pautada em resultados e com enfoque no cidadão-cliente.³⁸⁵ Assim, a Administração Pública necessitou de uma gestão estratégica, ainda que não se direcione à obtenção dos lucros e à competitividade do mercado, devido ao impacto do ambiente dinâmico e em constante mudança vivenciado. Por isso, o sistema de planejamento estratégico constitui um momento para formulação e implementação da estratégia e para alocar os recursos necessários para concretizá-la em todos os níveis organizacionais.³⁸⁶

³⁸⁴ MAINARDES, Emerson Wagner; FERREIRA, João F.; RAPOSO, Mário L. Strategy and strategic management concepts: are they recognised by management students? *Business Administration and Management*, [s. l.], v. 1, n. 17, p. 43-62, 2014.

³⁸⁵ SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas relacionadas ao BSC. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

³⁸⁶ MARIN, Sorina-Cristina. Strategic Management in Public Administration. In: INTERNATIONAL CONFERENCE "RISK IN CONTEMPORARY ECONOMY", 17., 2016, Galati, Romania. *Proceedings* [...]. [Galati: "Dunarea de Jos" University of Galati], 2016.

No Poder Judiciário, o planejamento estratégico é entendido como uma das etapas da administração estratégica. No entanto, esse planejamento ainda apresenta distanciamento entre a gestão idealizada no nível estratégico e a desenvolvida no nível tático/operacional, em que juízes e servidores diariamente implementam o planejamento visando a consecução de objetivos organizacionais.³⁸⁷

Com base na estratégia nacional, o Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão (TJMA) definiu, em 2021, que a sua missão seria promover a efetividade da justiça servindo à sociedade na solução de conflitos, contribuindo para o fortalecimento do Estado democrático de direito e a sua visão estaria direcionada a ser reconhecido nacionalmente pela prestação jurisdicional de qualidade decorrente de práticas modernas e inovadoras de gestão.³⁸⁸

Nesta linha de pensamento, a adoção de metodologias gerenciais voltadas para o contexto das unidades judiciais procura ampliar a comunicação das estratégias nacionais ao nível tático/operacional e fomentar a participação de juízes e servidores no processo decisório das políticas públicas judiciais prioritárias, questões indicadas por Zanon³⁸⁹ para evidenciar a falta de interação entre a alta administração dos tribunais e os verdadeiros gestores e implementadores das metas.

Os desafios com a gestão de pessoas, no âmbito da administração estratégica desenvolvida no setor público, relacionados, por exemplo, à retenção de talentos, à promoção de clima de aceitação de mudanças e ao estímulo ao enfrentamento de novos desafios sob viés sistêmico, como apontado em um estudo em autarquia federal,³⁹⁰ podem ser estendidos à função gerencial desempenhada nas unidades judiciais.

³⁸⁷ ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017.

³⁸⁸ TJMA. Resolução n. 44, de 23 de junho de 2021.

³⁸⁹ ZANONI, 2017.

³⁹⁰ CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 69, n. 2, p. 164-192, 2018.

Tomando por paradigma a gestão estratégica e as funções básicas do processo de administrar, quais sejam, planejamento, organização, direção e controle, o método SWOT, devido ao seu caráter simplificado para a indicação dos pontos fracos e fortes, bem como ameaças e oportunidades relativas à organização, foi utilizado como ferramenta inicial para o mapeamento dos ambientes interno e externo da unidade judicial.

Aliado a esta matriz, compõe o arcabouço para a compreensão da realidade local um diagnóstico da unidade judicial, que envolve temas como estrutura de pessoal; distribuição de casos novos, tipos de demandas, fluxos de trabalho e acervo; administração e produtividade; cultura, clima organizacional, práticas de gestão e motivação; e expectativas para o futuro.

Realizado este diagnóstico, diante do cenário de que as boas práticas de gestão podem ser aplicadas ao contexto do Poder Judiciário, notadamente em unidade judicial, as metodologias Canvas e Kanban foram escolhidas para serem adaptadas e implementadas na rotina gerencial de unidade judicial. A escolha se deu em razão de a atividade gerencial desenvolvida nessa estrutura organizacional ser direcionada, principalmente, para o planejamento de ações e detalhamento de fluxos de execução das ordens judiciais. Esse planejamento, para não inibir a flexibilidade organizacional, demanda que a sua realização seja feita por toda a equipe atuante na vara, por isso a metodologia Canvas se mostra como uma ferramenta adequada para essa construção.³⁹¹

Portanto, o intuito é promover uma melhor gestão orientada para o desenvolvimento de planos de ação direcionados à solução dos problemas enfrentados no cotidiano da vara e permitir a interação entre juízes, servidores públicos e stakeholders.

³⁹¹ AZEVEDO, Pedro Henrique Dutra de Abreu Mancini *et al.* Strategic Model Canvas: a tool proposition to optimize strategic planning. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 9, n. 3, p.1-32, set./dez. 2018; MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo; MARINI, Caio. Modelos de negócios na esfera pública: o modelo Canvas de governança pública. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 49-67, jan./mar. 2019.

2.1 MÉTODO SWOT

Com base nos desdobramentos dos planejamentos do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e do próprio tribunal, em nível estratégico e tático, o planejamento em unidade judicial, em nível tático/operacional, se apresenta como uma das maneiras para se alcançar uma prestação jurisdicional satisfatória e alinhada com os valores e a própria missão do Poder Judiciário. Isso ocorre porque o comportamento das pessoas nas organizações é impactado pelos arranjos institucionais em contraponto a uma participação ativa de juízes e servidores.³⁹²

O ato de planejar ações – ainda que o cenário de vara judicial seja dinâmico, devido à diversidade de demandas judiciais – e o apego ao formalismo e à hierarquização, por exemplo, propiciam o direcionamento das atividades da vara e o foco nos esforços que devem ser despendidos com as tarefas rotineiras, além de potencializar o autoconhecimento organizacional e minimizar possíveis impactos negativos das influências do ambiente. O diagnóstico da unidade judicial é o primeiro passo para iniciar o planejamento e incorporar uma gestão orientada para os dados e resultados, ao direcioná-la para a realidade do serviço judiciário e de sua prestação ao usuário do serviço público.

Os painéis de *business intelligence* (BI) dos tribunais, devido à não uniformidade das informações disponíveis, não trazem, em muitas situações, uma análise sistêmica dos principais indicadores de desempenho das unidades ou até mesmo dados qualitativos sobre o perfil das demandas e das partes, com o escopo de permitir o conhecimento de todos que trabalham na unidade judicial acerca desses aspectos.

As unidades judiciais, ao realizarem o seu diagnóstico inicial, deveriam focar, como sugerem Haddad e Pedrosa,³⁹³ em nove dimensões, das quais

³⁹² DENHART, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da administração Pública*. Tradução de Noveritis do Brasil. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

³⁹³ HADDAD, Carlos Henrique Borlido; PEDROSA, Luís Antônio Capanema. *Manual de Administração Judicial: enfoque conceitual*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017.

cinco foram escolhidas para este estudo, a saber: 1) estrutura de pessoal; 2) distribuição de casos novos, tipos de demandas, fluxos de trabalho e acervo; 3) administração e produtividade; 4) cultura, clima organizacional, práticas de gestão e motivação; e 5) expectativas para o futuro. O Quadro 1 apresenta um questionário composto por 27 perguntas, em que é possível identificar um panorama dessas dimensões, como o perfil do acervo, as práticas de gestão adotadas, a produtividade de juízes e servidores, bem como formular metas a serem alcançadas em dado período. Trata-se de uma visão geral da vara, que deve ser compartilhada com toda a equipe de trabalho.

Quadro 1 – Questionário para diagnóstico inicial.

Estrutura de pessoal da unidade pesquisada
Quanto tempo o(a) magistrado(a) se encontra na função? E na titularidade? Já foi magistrado(a)/servidor(a) do Poder Judiciário anteriormente?
Quantidade de servidores públicos atuantes na unidade: Quantos técnicos? Quantos auxiliares? Quantos oficiais de justiça? Há analista judiciário?
O(a) magistrado(a) possui alguma formação em gestão? Os(as) servidores(as) públicos possuem alguma formação em gestão? Caso possua(m), qual(is) o(s) curso(s) realizado(s)?
Distribuição de casos novos, tipos de demanda, fluxo de trabalho e acervo
Qual a distribuição média/mensal da vara? Identifique as 5 (cinco) principais classes processuais de demandas.
Quais são os quantitativos e a proporcionalidade de processos físicos e eletrônicos?
Qual(is) fluxo(s) de tramitação processual foi(ram) registrado(s)/sistematizado(s) para conhecimento da equipe?
Existe fluxo específico para as demandas repetitivas? Está registrado? Qual foi o fluxo?
Os fluxos de trabalho são revistos pela equipe para fins de redução de redundâncias, passos desnecessários que causam morosidade? Em caso positivo, com que frequência? Identifique um exemplo adotado pela unidade.
Há processos em atraso na Secretaria? E no Gabinete? Quantos? Qual o percentual de atraso se comparado com o acervo ativo?
As metas do CNJ são acompanhadas pela equipe? Com que frequência?
Existe banco de dados de despachos, decisões e sentenças? Em caso positivo, como são armazenados esses arquivos?

Administração e produtividade

Forma de organização da Secretaria Judicial: por dígito ou por competência? Por que a escolha? Há secretaria única?

São realizadas reuniões periódicas com a equipe? Com que frequência? É feito algum relatório?

São informados os dados de produtividade de Gabinete e Secretaria à equipe, com o objetivo de construir conjuntamente as metas da unidade? Em caso negativo, por quê?

Os indicadores de produtividade são acompanhados pela equipe? Como é realizado esse acompanhamento?

Existem metas individuais previamente estabelecidas para cada servidor? Como são definidas essas metas? Em caso positivo, há participação da equipe na formulação das metas?

Os dados de produtividade são divulgados para o público externo? Em caso positivo, por qual forma?

Cultura, clima organizacional, práticas de gestão e motivação

A equipe tem algum conhecimento prévio de planejamento? E de principiologia/metodologia ágil? Qual?

A atividade de planejamento faz parte da rotina da vara? Em quais atividades da gestão da vara é utilizado um planejamento?

Há alguma prática gerencial de planejamento, acompanhamento ou controle do trabalho adotada pela equipe? Em caso positivo, favor descrever.

Em que medida a gestão é orientada por dados, ao levar em consideração as informações constantes no Sistema TermoJuris?

O(a) magistrado(a) tem alguma capacitação em liderança? E o(a) secretário(a) judicial?

Existe algum canal de comunicação adotado pela equipe destinado a divulgar para os servidores as diretrizes e os objetivos comuns da vara? Qual? Em caso negativo, por quê?

Há comunicação frequente entre magistrado(a) e secretário(a) judicial? Qual a forma de comunicação adotada?

É comum os servidores sugerirem melhorias nos processos de trabalho? Em caso positivo, qual a mais recente?

A unidade promove frequentemente momentos para confraternização? Se positivo, com que frequência?

Expectativas para o futuro

Quanto aos indicadores de desempenho (acervo ativo, taxa de julgamento, taxa de baixa e processos conclusos em atraso), qual a meta que a equipe espera alcançar?

Fonte: Haddad e Pedrosa (2017).

Após realizado o diagnóstico e apresentado à equipe de trabalho para que todos tenham conhecimento da situação da vara e dos dados referentes à unidade judicial onde desempenham as suas funções, o passo seguinte para o planejamento é a aplicação da matriz SWOT, uma ferramenta gerencial utilizada para a identificação de dimensões dos ambientes interno e externo que afetam o desempenho organizacional.

A matriz SWOT é composta por quatro campos, em que estão dispostos os pontos fortes (*strengths*) e fracos da unidade (*weakness*), bem como as oportunidades (*opportunities*) e as ameaças (*threats*) (Quadro 2). Para que a realização de diagnóstico ocorra, essa matriz deve ser preenchida por todos os servidores da vara, para posterior análise conjunta entre todos. Essa análise é dinâmica e permanente, devido à dinamicidade das organizações, inclusive das unidades judiciais.

Quadro 2 – Análise SWOT.

PONTOS FORTES DA UNIDADE (Exemplo: forte integração da equipe, o que facilita o cumprimento das tarefas a serem executadas)	PONTOS FRACOS DA UNIDADE (Exemplo: não adoção dos sistemas adotados no TJMA, o que compromete a celeridade processual)
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.
OPORTUNIDADES (Exemplo: criação de um centro de conciliação na Comarca)	AMEAÇAS (Exemplo: não ter internet de qualidade na vara)
1.	1.
2.	2.
3.	3.
4.	4.

Fonte: Sobral e Peci (2013).

Desta forma, o planejamento em unidade judicial pode ser desenvolvido com o controle dos resultados pretendidos. Nessa linha, a partir do exame dos dados da unidade, seus pontos fracos e ameaças, bem como oportunidades e pontos fortes, é possível definir um plano de ação para o alcance das metas, em face dos principais indicadores de desempenho, tais como taxa de julgamento, taxa de baixa, acervo ativo e processos parados há mais de cem dias, atrelado a um perfil qualitativo das demandas.

Em relação ao planejamento em unidade judicial, exemplifica-se com estudo realizado em 2004 na Comarca de Santa Maria, Rio Grande do Sul, onde se implantou um modelo de planejamento estratégico em que foram observados mais de trinta resultados, como realização de *workshops*, padronização de expedientes de secretaria, mediante a análise dos ambientes externo e interno, a formulação de objetivos estratégicos, plano de ação, com o intuito de promover a melhoria na prestação do serviço judiciário.³⁹⁴

2.2 MÉTODO CANVAS

O Project Model Canvas (PM Canvas) foi apresentado no Brasil, pela primeira vez, em 2013, por José Finocchio Júnior, que se utilizou da abordagem pioneira de Osterwalder e Pigneur,³⁹⁵ responsáveis pela concepção de um modelo de negócios que descrevesse a criação, entrega e captura de valores, para que a estratégia pudesse ser executada,³⁹⁶ e passou a reformular o gerenciamento de projetos.³⁹⁷ O método apresenta treze blocos para abrigar os seguintes conteúdos: justificativas, objetivo *smart*, benefícios, produto, requisitos, stakeholders externos, equipe, premissas, grupo de entregas, restrições, riscos, linha do tempo e custos. Por meio deles, é possível que a

³⁹⁴ DEOLINDO, Vanderlei. *Planejamento estratégico com comarca do Poder Judiciário*. 2010. 147 f. Dissertação (Mestrado Profissional) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

³⁹⁵ OSTERWALDER, Alexander; PIGNEUR, Yves. *Business Model Generation – inovação em modelos de negócios: um manual para visionários, inovadores e revolucionários*. Tradução de Raphael Bonelli. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.

³⁹⁶ MARTINS; MOTA; MARINI, 2019.

³⁹⁷ FINOCCHIO JÚNIOR, José. *Project Modal Canvas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

equipe, quando da formulação do projeto, faça a sua construção mediante preenchimento de cada uma dessas estruturas.

Este modelo de construção de projeto está voltado essencialmente para a atividade negocial e, no serviço público, principalmente no Poder Judiciário, o serviço prestado não é direcionado ao lucro, mas, sobretudo, à prestação jurisdicional, a qual, inclusive, foi elencada como direito fundamental do cidadão pela Emenda Constitucional n. 45, de 2004.³⁹⁸ Wankes Leandro e Helber Vieira desenvolveram o Canvas Project Design, que é utilizado como base para o Canvas utilizado na construção de planos de gestão para unidade judicial, constituído por doze blocos, a saber: objetivo, justificativa, benefícios, características do produto/serviço, escopo, não escopo, stakeholders, premissas e restrições, riscos, entregas, datas e investimentos.³⁹⁹

A partir desta abordagem, no âmbito das variadas unidades judiciais, é aconselhável desenvolver arcabouços mínimos de gestão judicial, como a adoção de pauta de audiência previamente marcada e com prazo para atendimento junto à Secretaria Judicial, a fim de que esses atos processuais possam se desenvolver, uma vez que envolvem muitos atores para a sua realização, especialmente quando se tratar de audiências presenciais.

Assim, a ideia de planejamento, para cada unidade judicial, comprometido com a gestão compartilhada entre juízes, servidores e o sistema de justiça demanda a adoção de mecanismos próprios, com o intuito de facilitar a construção desse planejamento. Por isso, foi desenvolvido um Canvas voltado para a unidade judicial. Nesse sentido, a ferramenta Canvas, aplicada em unidade judicial, é compreendida como metodologia ágil direcionada à facilitação da elaboração do planejamento da vara, em que se intenciona promover maior interação na equipe de trabalho, mediante a adoção de um ambiente colaborativo de solução de problemas e superação de desafios.

³⁹⁸ BRASIL. Constituição (1988). *Emenda constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004*.

³⁹⁹ RIBEIRO, Wankes Leandro; VIEIRA, Helber Ricardo. *Canvas de Projeto: como transformar ideias em projetos*. São Paulo: Riemma, 2018.

Esta ferramenta de gestão se apresenta como um quadro, composto por dez campos: objetivo principal; justificativa; benefícios; parceiros e resistentes; lista de trabalhos; lista de não-trabalhos; premissas e restrições; tarefas; datas; e adversidades. A restrição do número de blocos em comparação com o modelo do Canvas Project Design se fez necessária a fim de adequar a metodologia à realidade jurisdicional, ao aproximar os tópicos de preenchimento ao cotidiano da unidade. A Figura 1 expõe o modelo proposto de Canvas a ser aplicado em unidade jurisdicional (Canvas de Planejamento da Vara).

Figura 1 – Método Canvas aplicado em unidade jurisdicional (Canvas de planejamento da Vara)

O diagrama apresenta o 'Canvas de Planejamento da Vara' como uma ferramenta de gestão organizada em uma grade de dez campos. No topo, há uma linha para 'NOME DO PROJETO'. Os campos são os seguintes:

- OBJETIVO PRINCIPAL**: Representado por um ícone de alvo.
- JUSTIFICATIVA**: Representado por um ícone de triângulo de aviso.
- BENEFÍCIOS**: Representado por um ícone de raio verde.
- PARCEIROS E RESISTENTES**: Representado por ícones de pessoas.
- LISTA DE TRABALHOS**: Representado por um ícone de lista com uma seta verde.
- LISTA DE NÃO-TRABALHOS**: Representado por um ícone de lista com uma seta vermelha.
- PREMISSAS E RESTRIÇÕES**: Representado por um ícone de engrenagem.
- TAREFAS**: Representado por um ícone de documento.
- DATAS**: Representado por um ícone de calendário.
- ADVERSIDADES**: Representado por um ícone de bomba.

Fonte: Elaboração dos autores.

A partir da exposição dos conteúdos que compõem o quadro, é possível iniciar a sessão de aplicação do método Canvas com a equipe, a qual se estenderá pelo prazo de duas horas a duas horas e trinta minutos. O tamanho da equipe não influencia no preenchimento dos campos, pois a ideia é, justamente, permitir a participação de todos na construção do planejamento e usar a criatividade na solução dos problemas apontados, aspectos esses que a ferramenta estimula.

Além disso, deve-se proporcionar aos participantes os seguintes materiais: post-its (pequenos pedaços de papel adesivo) das mais variadas formas e cores, e canetas também coloridas. Estimular a criatividade, em um primeiro momento, remete à noção de que o ambiente precisa estar propício a essa finalidade. No entanto, a metodologia pode ser aplicada em qualquer espaço, inclusive nas salas de audiências, porque os materiais utilizados são o quadro, que pode ser impresso no formato de *banner*, post-its e canetas.

Portanto, o primeiro passo é o pitch, ou seja, são repassadas informações essenciais ao grupo sobre o que se tenciona com o planejamento da vara e o motivo pelo qual a sessão é realizada. Sugere-se que o juiz ou o diretor de secretaria repasse à equipe o seu anseio, de forma breve, com a finalidade de que a equipe conheça o objetivo do trabalho a ser desenvolvido para um período de tempo. É interessante que o primeiro post-it colocado no quadro esteja no campo objetivo principal e expresse, no contexto de planejar, que aquela metodologia tem por foco elaborar o planejamento estratégico da unidade para o ano que se inicia, por exemplo.

Realizado o pitch, explica-se aos participantes que cada um deve preencher os campos apresentados com o entendimento que tiver acerca da nomenclatura indicada no bloco. Não haverá qualquer comunicação, nesse momento, entre os participantes e o gestor do projeto. O intento é deixar que os participantes possam, sem a interferência do gestor ou dos demais membros da equipe, expressar qualquer ideia ou sugestão a ser feita no planejamento. Essa fase dura em torno de 30 a 45 minutos.

Após o preenchimento individual do formulário, o gestor precisa explicar o significado de cada bloco exposto no quadro. Não há ordem predeterminada para preencher o Canvas, pois a importância reside na observância dos encaixes ou interligações estratégicas, as quais serão logo detalhadas. Sendo assim, como o campo objetivo principal já fora objeto de indicação, seguirá com o que a equipe deve compreender em cada um dos nove blocos restantes, a saber:

1. Justificativa: deverá ser realizada a listagem de problemas/gargalos da unidade.

Para cada problema, deverá haver um benefício ou vários benefícios (por exemplo,

a expressiva quantidade de processos conclusos há mais de cem dias), ao passo que deve haver interligação/encaixe entre esses dois campos.

2. Benefícios: são os ganhos que o planejamento tencionará alcançar com a solução dos problemas indicados. Nesse sentido, caso haja a diminuição dos processos em atraso, haverá redução do atendimento às partes.

3. Parceiros e resistentes: é relevante que os gargalos apontados e os benefícios em sua solução atinjam aqueles que compõem, geralmente, o sistema de justiça. São os denominados parceiros, que deverão, portanto, ser incluídos no processo de planejamento, pois podem contribuir à sua consecução. No caso de serem realizados mutirões para a solução de júris pendentes, o membro do Ministério Público poderá dispensar a intimação pessoal se for disponibilizada a pauta com antecedência, o que abrevia o trabalho da Secretaria Judicial. A cultura da resistência,⁴⁰⁰ infelizmente, pode ser verificada entre os próprios servidores que compõem a unidade ou até mesmo na chefia imediata, fato que deve ser levado em consideração para implementar a cultura da inovação no âmbito do Poder Judiciário.

4. Lista de trabalhos: são as atividades necessárias para solucionar os gargalos (problemas) apontados, como a realização de mutirão de perícias. Trata-se da escolha das atividades mais importantes para o contexto da unidade, a qual será feita pela equipe, e não mais somente pelo juiz. A série de atividades relacionadas precisa considerar as premissas, as restrições e as adversidades.

5. Lista de não-trabalhos: precisa-se delimitar, no espaço temporal indicado no objetivo para o planejamento, aquilo que não será realizado pela equipe. Arelado a isso, essa listagem permite que os servidores tenham a indicação daquilo que realmente será feito e concentrem os seus esforços na solução das prioridades indicadas.

6. Tarefas: para cada atividade indicada, é possível que haja o desdobramento em vários eventos. Logo, a tarefa corresponde a como será realizado cada um dos trabalhos propostos. No campo tarefa, a equipe deverá apresentar a expressão no tempo verbal participípio passado: “processos selecionados” e atribuir para um servidor a realização da tarefa. Posteriormente à seleção dos processos, deverá

⁴⁰⁰ Para Carlos Haddad e Luís Pedrosa, toda mudança ocorre por meio de pessoas. Assim, algumas delas assumem o protagonismo e liderança no processo, ao passo que outras apresentam resistência à mudança, que deve ser sadia e capaz de ser superada pela racionalidade e os bons resultados (HADDAD; PEDROSA, 2017).

ocorrer a intimação pessoal dos autores para o comparecimento ao ato. Então, no campo, constará “intimações cumpridas”. Não há óbice em a tarefa ser cumprida por vários setores, desde que possam ser identificados para fins de eventual controle de prazo e cumprimento. Deve ser instituída, se possível, uma dupla verificação, isto é, as tarefas serão monitoradas por dois servidores, com o objetivo de se realizar checagem constante por uma dupla, o que minimiza falhas e fomenta o cumprimento do calendário estabelecido.

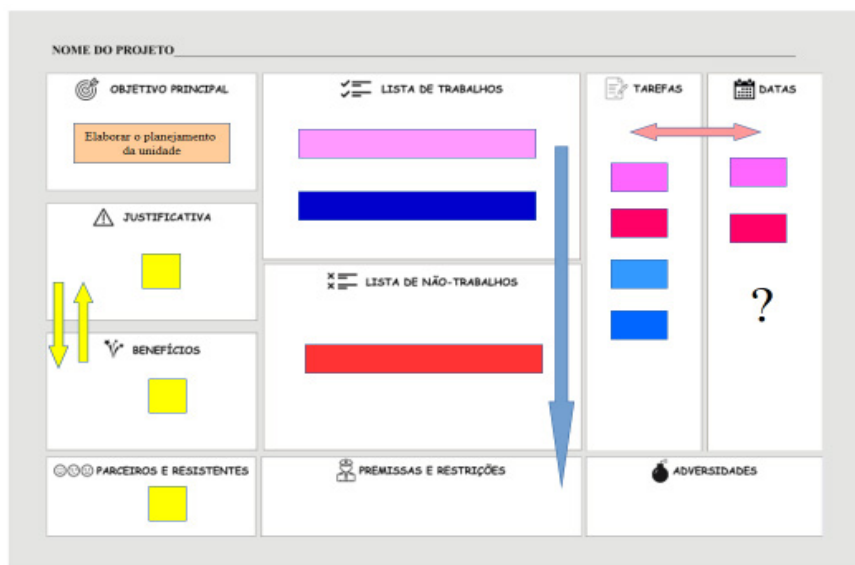
7. Datas: a fixação de prazo para a consecução de cada tarefa ocasiona sentimento de segurança nos membros, pois cada um conhece o deadline de sua atribuição e há integração entre todos, devido ao trabalho ser comum à unidade. Além disso, deve-se atentar para que a data de entrega da tarefa esteja em consonância com o seu cumprimento. De nada adiantaria estabelecer prazos extremamente exíguos, pois isso apenas ocasionaria retrabalho.

8. Premissas e restrições: trata-se do que deve ser considerado pela equipe para cada um dos trabalhos indicados. Assim, se os processos precisam ser virtualizados e não há *scanners* na unidade, a equipe deve considerar esse fator para fins de realização do ato processual. Ou, ainda, deve-se considerar que o mutirão impacta diretamente na pauta de audiências, por isso a importância de se escolher uma data para a sua realização em que não haja sobrecarga de trabalho para os setores da unidade jurisdicional.

9. Adversidades: é a atuação preventiva dos integrantes, ao estabelecer aquilo que pode impactar no planejamento, como as férias de juízes e servidores, o que pode acarretar a diminuição da força de trabalho, por exemplo.

Com essas explanações, a equipe passa, então, a organizar o quadro resumo do planejamento (Figura 2), visto que os encaixes estratégicos devem ser atendidos, e verificar se não há ideias repetitivas ou que não podem ser realizadas com base no objetivo principal. Torna-se um espaço democrático, no qual os post-its são removidos e colocados nos mais variados campos. Estimula-se a equipe a pensar coletivamente e no cronograma geral da unidade, ao passo que se levará em consideração a listagem de atividades que serão realizadas. Essa fase dura de 45 a 60 minutos.

Figura 2 – Encaixes estratégicos no método Canvas aplicado em unidade jurisdicional.



Fonte: Elaboração dos autores.

Ultrapassado este momento, o gestor da unidade analisa cada um dos blocos com a equipe a fim de, finalmente, estabelecerem o planejamento estratégico para a vara. Esse período tem duração de 30 a 45 minutos e objetiva propiciar uma discussão entre gestor e equipe daquilo que se propôs inicialmente e o que pode ser efetivamente cumprido naquele ano, por exemplo.

Com essa última fase, tem-se o objetivo de aproximar o olhar do gestor sobre a unidade e a visão dos servidores sobre as atividades, ao promover a gestão compartilhada da unidade, em que cada um passa a pertencer ao ambiente organizacional da vara e compreende a importância de sua atribuição. Nesta medida, juiz e servidores da vara têm a oportunidade de uma visão da interdependência das atividades de cada setor e de indivíduos.

Logo, com a adaptação desses dois métodos ao contexto judicial, tenciona-se investigar a possibilidade de incorporação das metodologias

ágeis, como práticas gerenciais, a qualquer tempo, na gestão de unidade judicial, cujo foco passa a ser a integração entre juízes e servidores para a construção de fluxos e planos de ação, com foco no usuário interno e externo do serviço público desenvolvido.

2.3 MÉTODO KANBAN

O método Kanban foi criado pela empresa Toyota na década de 1940 e, em 2005, tornou-se, de fato, uma metodologia, cujo enfoque é a melhoria contínua dos processos de trabalho, a partir de um diagrama de fluxo contínuo. O termo Kanban, de origem japonesa, significa cartão ou sinalização, e a sua utilização tem como objetivo criar um modelo visual de trabalho, para medir e gerenciar o fluxo de trabalho e promover a sua melhoria contínua, com a redução de desperdícios e de tempo para a consecução das tarefas.⁴⁰¹

Na atividade judicial, o processo, na atual estrutura preconizada pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015,⁴⁰² que demanda uma gestão processual flexível, colaborativa e proporcional,⁴⁰³ tem como princípios a adaptabilidade do procedimento e a efetividade.⁴⁰⁴ Assim, quando proposta a demanda ao Poder Judiciário, é possível que o juiz, ao adotar o procedimento correlato, elimine do fluxo processual os atos que não agregam valor em termos de qualidade ou celeridade (efetivamente processual), ou seja, que apenas causariam custos às partes e atrasariam a entrega da prestação jurisdicional de mérito (artigo 6º).

Nessa linha, os processos judiciais podem ser compreendidos como fluxos de trabalho, em que o juiz, após o pleito das partes ou por impulso oficial, nas hipóteses permitidas em lei, dá comandos que devem ser

⁴⁰¹ RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hiroka. Embracing Agile. *Harvard Business Review*, p. 40-50, maio 2016.

⁴⁰² BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (2022b).

⁴⁰³ ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para a implantação das novas tendências do CPC/2015. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan./jun. 2020.

⁴⁰⁴ LUNARDI, Fabrício Castagna. *Curso de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

cumpridos pela Secretaria Judicial, seja no ambiente físico, seja no ambiente eletrônico, como a certificação de prazos, vistas, por ato ordinatório, para oferecimento de réplica, por exemplo. A condução do processo, portanto, requer, além do conhecimento das fases processuais, que os atos praticados no gabinete do juiz ou na secretaria da vara sejam visualizados pelo próprio juiz e por todos os servidores da unidade, a fim de que, em menos tempo, possam ser prolatados/cumpridos os comandos judiciais, reduzido o tempo de tramitação do processo em secretaria e propostas correções no fluxo processual.

A título de ilustração, no momento da construção do fluxo processual do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe), adotado pelo TJMA, quando há o envio do inquérito policial (IP) pela Delegacia de Polícia, o processo é concluso imediatamente para o juiz competente para a sua apreciação. No entanto, o mais condizente com o artigo 16 do Código de Processo Penal (CPP)⁴⁰⁵ seria que o IP tivesse tramitação direta junto ao Ministério Público, sem que houvesse a necessidade de que o juiz proferisse despacho nesse sentido e, posteriormente, a secretaria fizesse a remessa. Trata-se de correção de fluxo que poderia ser visualizada e realizada com a adoção do método Kanban, ao retirar ainda etapas que não agregam valor ao fluxo processual com o intuito de reduzir a morosidade processual.

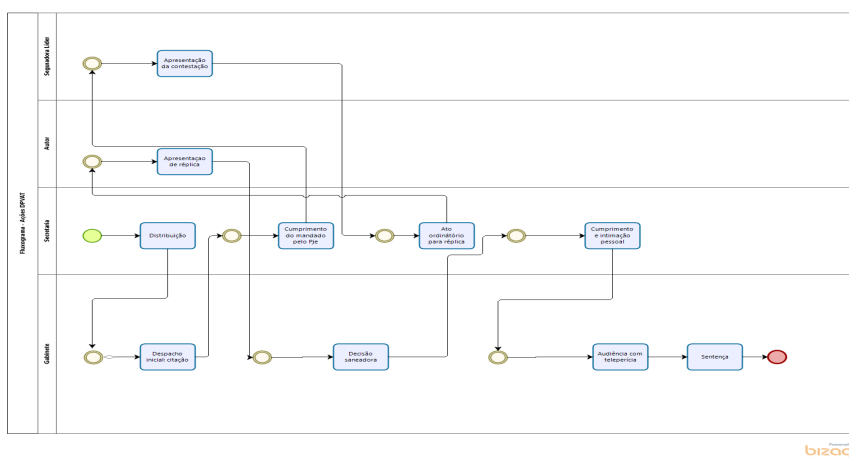
Outra proposta de ilustração a respeito da utilização do método Kanban pode se dar com as demandas que envolvem o seguro obrigatório de Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Vias Terrestres (DPVAT). Em determinados processos judiciais que tramitaram na Justiça estadual, há a tendência dos juízes, por ocasião do despacho inicial, em determinar que a parte autora já se submeta à perícia realizada pelo Instituto Médico Legal (IML) e, com o resultado, ocorra a audiência de conciliação. No entanto, em outros feitos processuais, o fluxo processual é aprimorado, principalmente diante da ausência de IML em localidades

⁴⁰⁵ BRASIL. Decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (2022a).

mais distantes dos grandes centros urbanos, quando, então, a realização da perícia é deslocada para a fase da instrução, após o saneamento do processo, o que evita manifestações da parte autora acerca da dificuldade em se deslocar para um centro urbano; e, na prática, a parte requerida, quando ajuizada em desfavor da seguradora Líder, não oferecia proposta de conciliação, o que torna a designação desse ato processual desnecessária, conforme fluxo apresentado na Figura 3.

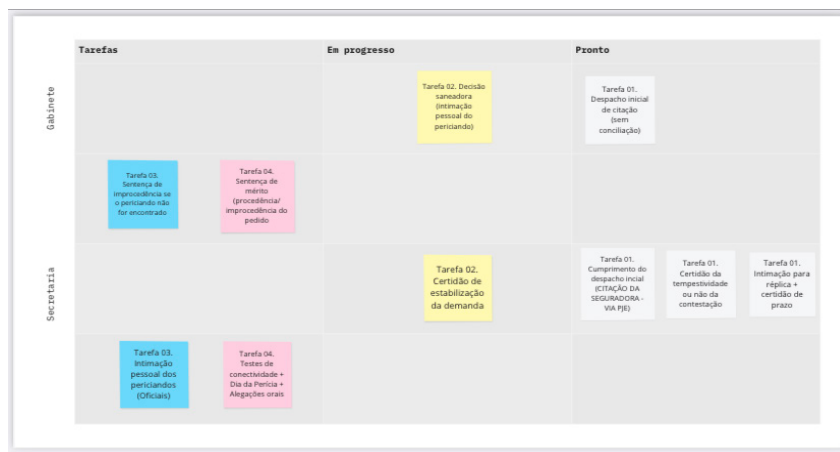
Mapeado o fluxo processual, o quadro Kanban (Figura 4) auxiliará nas tarefas a serem realizadas pelos diversos setores da unidade judicial. Na primeira coluna, haverá as tarefas a serem realizadas em cada setor – gabinete e secretaria; na segunda, o progresso de cada tarefa; e, na terceira, se já foram ou não executadas. Isso permitirá que se tenha a visualização de todas as tarefas correlatas a determinado tipo de demanda, bem como as atividades a serem desenvolvidas pela secretaria e gabinete. Observe-se, a seguir, um fluxograma e o método Kanban aplicados à ação que envolve o seguro DPVAT:

Figura 3 – Fluxograma das etapas do processo das demandas que envolvem o seguro DPVAT



Fonte: Elaboração dos autores.

Figura 4 – Quadro Kanban de mapeamento de fluxo processual das demandas que envolvem o seguro DPVAT



Fonte: Elaboração dos autores.

Dessa forma, a adaptação dessas metodologias gerenciais de planejamento e controle e a sua implementação procuram orientar a atividade gerencial do juiz no desempenho de suas funções na vara.

3 ESTUDO DE CASO NA 1ª VARA DE PRESIDENTE DUTRA-MA: IMPACTOS NA GESTÃO DA UNIDADE JUDICIAL⁴⁰⁶

Com base nas metodologias gerenciais descritas, o estudo desenvolvido tem característica exploratória, uma vez que, ao realizar a adaptação dos métodos ao contexto das varas, estes podem ser postos em prática. Então, como se desenvolveram essas ferramentas com o objetivo de facilitar a

⁴⁰⁶ O presente tópico é uma versão – com adaptações – de texto publicado nos anais do III Encontro Virtual do Conpedi “Acesso à justiça: política judiciária, gestão e administração da justiça II”, em 2021. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/276gsltp/ok44c2my/1rpDO335B2FVaUC8.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

elaboração e execução do planejamento em vara, acrescenta-se à literatura, ainda escassa, uma vertente de implantação dessas metodologias à gestão de unidade judicial. Quanto ao método da pesquisa, optou-se pelo estudo de caso, prática bastante utilizada nos estudos organizacionais e que se destina, a depender do tipo de estudo, à descrição do fenômeno pesquisado, apresentação de dados e sua interpretação, cujo objetivo está direcionado, por exemplo, a avaliar a efetividade ou não de certa ação.⁴⁰⁷

A pesquisa ainda é do tipo participante, pois a primeira autora integra o campo pesquisado e dele participa efetivamente como observadora natural. Por ter um aspecto de análise quantitativa de dados, confere-se um controle metodológico mais efetivo, aprofundando as questões de gestão aqui retratadas.⁴⁰⁸ Os autores procuraram, durante a pesquisa, adotar uma conduta de imparcialidade, visando minimizar os vieses naturais que ocorrem em processos de pesquisa em que o pesquisador estuda o seu próprio ambiente de trabalho.

A cidade de Presidente Dutra é localizada a 347 quilômetros da capital do estado do Maranhão e, segundo o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁴⁰⁹ a estimativa para o ano de 2021 era a de que a população correspondesse a 48.264 habitantes. Além disso, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no ano de 2010, era de 0,653. Quanto à economia, dos 217 municípios, a cidade figura em 31º lugar quanto ao PIB *per capita*.

Com relação ao Poder Judiciário Estadual, a cidade conta com duas varas e uma Turma Recursal, cabendo, pois, à 1ª Vara a competência para processar e julgar os feitos relativos a matéria cível, empresarial, criminal, fazendária e saúde pública, registros públicos, fundações, execução penal, correição de presídios e *habeas corpus*.

⁴⁰⁷ GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

⁴⁰⁸ GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

⁴⁰⁹ CIDADES e Estados. Presidente Dutra. IBGE, 2021.

Quando, em maio de 2019, a atual juíza (a primeira autora) assumiu a titularidade da 1ª Vara de Presidente Dutra, foi proposto o início de uma gestão compartilhada entre ela e os servidores, a fim de impulsionar o ritmo de trabalho na unidade, porque a vara contava com acervo ativo de 4.983 processos, dos quais 2.232 pendentes de sentença. Existiam, ainda, em torno de 1.200 processos suspensos, os quais foram reativados prioritariamente nos meses de setembro e outubro do ano de 2019, quando se firmou o entendimento para o fim da suspensão de processos afetos à temática dos empréstimos consignados.⁴¹⁰ As taxas de julgamento e de baixa líquidas estavam no patamar de 74,76% e 75,74%, respectivamente, o que representava um entrave na gestão da unidade, visto que, para a Corregedoria-Geral de Justiça (CGJ), o patamar aceitável seria abaixo de 70%, e a cláusula de barreira, para o CNJ, é de 56%. A distribuição mensal da unidade é de, aproximadamente, 80 a 105 processos/mês, levando-se em consideração o período dos anos de 2016 a 2021.

Foi aplicado, em um primeiro momento, o método SWOT para a compreensão do ambiente interno e externo da vara, oportunidade em que todos os sete servidores vinculados ao TJMA responderam a uma análise situacional. Constatou-se que a equipe atribuía um possível baixo desempenho ao déficit de servidores na unidade, sendo que havia ocorrido a remoção de dois técnicos judiciários, bem como à falta de diálogo com o sistema de justiça sobre práticas do cotidiano forense, como audiências remarcadas por ausência das testemunhas, cumprimento de processos em desrespeito à ordem cronológica. A equipe, por outro lado, informou ser bastante integrada, mas que faltaria uma comunicação mais efetiva com o juiz anterior e também padronização dos expedientes cartorários e das decisões judiciais prolatadas, o que ocasionava atendimentos em demasia no balcão. Ao final, a equipe que elaborou o diagnóstico esclareceu que um

⁴¹⁰ Os processos que envolviam a temática dos empréstimos consignados, no TJMA, foram afetos à sistemática do incidente de resolução de demandas repetitivas, descrito no artigo 976, CPC/2015, no ano de 2017, por meio do Tema 5, e ficaram suspensos até o ano de 2019. Dessa forma, devido ao julgamento das teses firmadas, foi necessária, no âmbito da 1ª Vara de Presidente Dutra-MA, a reativação desses feitos processuais.

ponto forte seria o compromisso na consecução das metas e no esforço de estabelecer rotinas gerenciais mínimas, como o tratamento processual de demandas repetitivas, como as afetas ao Poder Público Municipal. Nenhum dos servidores, os quais contavam com mais de dez anos no serviço público, tinha familiaridade com gestão judicial ou teria feito cursos de capacitação relacionados a essa temática.

Ao ser verificada a necessidade de implementar uma proposta de inovação em gestão na vara, que pudesse envolver ambos os setores, ideia essa surgida ao longo das reuniões mensais instituídas ainda no ano de 2019, durante a correição geral, no mês de janeiro de 2020, aplicou-se a primeira sessão do Canvas voltado à unidade jurisdicional. Na oportunidade, participaram oito servidores públicos, inclusive os cedidos e os ocupantes de dois cargos em comissão – secretário judicial e assessor –, de um total de treze, pois alguns se encontravam de licença ou de férias. Essas ausências não deslegitimaram a metodologia, porque houve a adesão ao planejamento em reuniões posteriores com a equipe completa, a qual foi materializada por meio de uma portaria editada em 10 de março de 2020.

A equipe se reuniu na sala de audiências no dia 8 de janeiro de 2020 por aproximadamente duas horas, quando foram repassadas as orientações para preenchimento do quadro Canvas, em que a juíza titular assumiu a função de gerência do planejamento. A equipe indicou o seguinte:

1. Justificativa: grande quantidade de acervo ativo e pendente de sentença; excessivo atraso processual; gargalo no atendimento ao público; necessidade de julgamento dos processos que envolvam crimes contra a vida; e quantidade significativa de processos aguardando audiência.
2. Benefícios: satisfação do jurisdicionado e do sistema de justiça; diminuição do volume de trabalho a longo prazo; melhoria nos fluxos de trabalho; cumprimento das metas do CNJ; alcance da gratificação por produtividade judiciária; e baixa do acervo.
3. Parceiros e resistentes: Ministério Público; Defensoria Pública; Unidade Prisional e de Ressocialização de Presidente Dutra; assessoria; gabinete; secretaria judicial; estagiários; advogados.

4. Lista de trabalhos: eliminação do acervo físico que tramita sob o rito dos Juizados Especiais Fazendários; mutirão de processos que envolvem o seguro DPVAT; cumprimento pelos Oficiais de Justiça dos processos com mandados pendentes há mais de trinta dias; realização de júris mensalmente, organização da pauta.
5. Lista de não-trabalhos: digitalização dos processos físicos e migração para o sistema PJe.
6. Tarefas: com relação a esse tópico, cada servidor ficou responsável pelas tarefas desdobradas da lista de trabalho; no tocante ao mutirão DPVAT, os estagiários foram incumbidos de catalogar os processos junto da assessoria; o gabinete focou a prolação de decisões saneadoras, sobretudo até o mês de julho de 2020, para que, em 29 de setembro de 2020, houvesse o mutirão. Quanto ao julgamento dos crimes contra a vida, foi elaborada a relação de processos com réus pronunciados e os pendentes de análise de minuta de pronúncia.
7. Data: para cada tarefa indicada, houve prazo designado para a feitura, que foi estabelecido e indicado no Google Agenda da unidade jurisdicional.
8. Premissas e restrições: é necessário levar em consideração alguns feriados, como o da Semana Santa, férias dos servidores, a fim de que as tarefas contemplem essa ausência; falta de comprometimento da equipe no cumprimento das tarefas.
9. Adversidades: falta de internet, problemas de saúde que possam ocasionar afastamentos; erros no cadastramento de processos.

Posteriormente à elaboração desse diagnóstico realizado para o ano de 2020 e dos levantamentos realizados nos sistemas eletrônicos, no dia 10 de março de 2020 foi editada a portaria do planejamento da 1ª Vara de Presidente Dutra, que levou em consideração todos os indicativos trazidos, com ampla divulgação para o sistema de justiça.

Desta forma, mesmo diante da pandemia do novo coronavírus (covid-19), o planejamento não deixou de ser executado pela equipe, sendo, pois, agregada a digitalização dos processos como lista de trabalho. Em dezembro de 2020, a unidade já contava com 751 feitos digitalizados e migrados, o que corresponde a cerca de 79% dos processos relacionados à matéria cível, de acordo com informações do Sistema TermoJuris. Esses

números não consideram os feitos criminais pendentes de sentença na fase de conhecimento, uma vez que já é adotado o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (Seeu) na unidade, e do âmbito da Lei dos Juizados Especiais Criminais, em razão do fato de o TJMA ainda não ter estendido o PJe Criminal para a 1ª Vara de Presidente Dutra.⁴¹¹

Reforça-se que, da lista de trabalhos, somente não foi possível executar a realização mensal das sessões de julgamento do Tribunal do Júri, porque, em razão da pandemia, a unidade ficou centrada na implementação das teleperícias no âmbito do seguro DPVAT,⁴¹² nas audiências telepresenciais e na migração dos processos do meio impresso para o eletrônico.

Para demonstrar a evolução dos principais indicadores da unidade, serão examinados o acervo ativo – quantitativo de processos existentes na unidade, com a exclusão daqueles que se encontram suspensos, sobrestados ou no arquivo provisório –, que se relaciona com a taxa de baixa líquida; o acervo pendente de sentença – todos aqueles feitos processuais que se encontram na fase de prolação de sentença no processo de conhecimento –, relacionado com a taxa de julgamento líquida; os atrasos de processos há mais de cem dias, tanto na secretaria quanto no gabinete; e o Índice de Atendimento à Demanda (IAD), que considera o percentual de processos baixados em relação ao número de casos novos apresentados no mesmo período. O ideal é que este quantitativo fique acima de 100%.

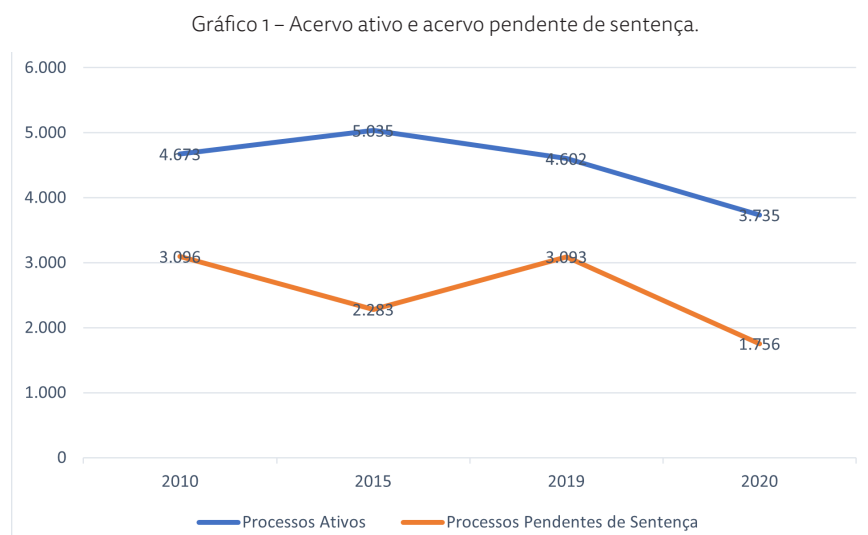
Tais índices foram analisados tendo por base os dados dos anos de 2010, 2015, 2019 e 2020, disponíveis no painel de *business intelligence*. Os dados foram retirados do sistema TermoJuris em 8 de janeiro de 2021, adotado pela Corregedoria-Geral de Justiça do TJMA e, durante o período de 2019-2020, não houve mudança no quadro de servidores, estando, portanto, a 1ª Vara com um

⁴¹¹ Somente em 22 de fevereiro de 2021 houve a ampliação do PJe Criminal para a Comarca de Presidente Dutra. Até 3 de julho de 2022, a 1ª Vara de Presidente Dutra se encontrava com 89,17% de seus processos virtualizados, ao restarem 213 processos impressos.

⁴¹² DINIZ, Michelle Amorim Sancho Souza. Teleperícia como ferramenta adequada para a solução do litígio: um relato de experiência a partir das demandas de DPVAT. *Revista de Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 8, n. 47, p. 100-109, 2021.

déficit de dois técnicos judiciários, de acordo com a estrutura organizacional preconizada pelo TJMA.

O Gráfico 1, apresentado a seguir, mostra o comportamento dos acervos ativo e pendente de sentença na fase de conhecimento:



Fonte: Elaboração dos autores.

O Gráfico 1 demonstra que houve redução nos processos pendentes de sentença durante o período de 2010-2015, devido à realização de mutirões temáticos para redução desse quantitativo. Durante esse lapso temporal, ocorreu, em contrapartida, aumento do acervo ativo.

No final do ano de 2019, aconteceu o fenômeno inverso, pois, mesmo diante da reativação de, aproximadamente, 1.200 processos, houve diminuição do acervo ativo. No entanto, ocorreu o aumento no quantitativo do acervo pendente de julgamento. No final do ano de 2020, após a implantação do método Canvas, reduziram-se 867 processos do acervo ativo, ao contabilizar uma taxa de baixa em torno de 59%, e 1.337 feitos pendentes de sentença. Arelado a isso, a taxa de julgamento, igualmente, apresentou melhoria no período entre 2019-2020, pois era, em dezembro de 2019, de cerca de 75% e,

em dezembro de 2020, passou para o patamar de 52%. Isso implica afirmar que ocorreu o julgamento de quase 48% do acervo ativo da vara. A média do TJMA de julgamento para o período foi de 61%.

A Tabela 1 mostra a relação entre o acervo ativo e o percentual de processos em atraso na secretaria judicial e no gabinete no período de abril de 2019 a dezembro de 2020.⁴¹³

Tabela 1 – Relação entre o acervo ativo e o percentual de atrasos na secretaria judicial e no gabinete.

Período avaliado	Acervo Ativo	Processos em atraso na secretaria	Processos em atraso no gabinete
Abril/2019	4.983	1.978 (39,69%)	1.744 (34,99%)
Dezembro/2019	4.602	1.202 (26,11%)	1.169 (25,40%)
Junho/2020	4.194	967 (23,05%)	875 (20,86%)
Dezembro/2020	3.735	790 (21,15%)	624 (16,70%)

Fonte: Elaboração dos autores.

A análise demonstra que houve diminuição gradativa do percentual do acervo em atraso desde a titularidade na unidade – na secretaria, houve a redução de 18,54% e, no gabinete, de 18,29% –, embora o almejado pela equipe para a unidade fosse que o atraso se direcionasse ao percentual de 10% do quantitativo total de processos. A redução maior do atraso no período anterior à implantação do método Canvas se deu em virtude do fato de que a unidade se encontrava sem juiz titular havia seis meses, bem como a Secretaria Judicial não praticava atos ordinatórios, o que permitiu, em um primeiro momento, diminuir o excesso de processos em atraso.

⁴¹³ Esclarece-se que se optou por esse período uma vez que os dados dos processos em atraso havia mais de cem dias, fosse no gabinete, fosse na secretaria judicial, somente passaram a ser contabilizados a partir da titularidade na unidade jurisdicional, que se deu em maio de 2019.

Por fim, quanto ao IAD, foi adotada, tão logo do ingresso da juíza na vara, uma rotina específica para o arquivamento dos processos. Assim, todas as sextas-feiras, a secretaria judicial é direcionada para o cumprimento dos processos em que há sentença. Na primeira e segunda sextas-feiras do mês, a equipe é direcionada a dar cumprimento às sentenças prolatadas durante a semana, mediante a publicação eletrônica ou via Diário da Justiça Eletrônico (DJE). Além disso, é verificada constantemente a expedição de alvarás judiciais, relativos a condenações, bem como a classe de processos denominada de cumprimento de sentença. No sistema PJe, há, igualmente, preocupação com a caixa em que já foram prolatadas sentenças em audiência, a fim de que sejam cumpridas. Na terceira e quarta sextas-feiras do mês, a rotina da secretaria está direcionada para a certificação de prazos relativos ao trânsito em julgado e dos recursos eventualmente interpostos – recurso nominado em sede de Juizados Especiais e recurso de apelação – em desfavor das sentenças, bem como intimações para apresentação de contrarrazões e arquivamentos em geral.

Ademais, no âmbito da Corregedoria-Geral de Justiça, foram instituídas semanas denominadas de Semana da Baixa Processual, com o intuito de que, naquele período designado, a vara desempenhasse tarefas que tencionem dar baixa no processo, inclusive mediante suspensão do atendimento.

Com essas rotinas delineadas, a partir do ano de 2019, o IAD ficou no patamar de cerca de 160%, tendo, pois, a média nacional alcançado o patamar global de 117%, segundo informações do relatório *Justiça em números* de 2020.⁴¹⁴ No ano de 2020, o IAD ficou em torno de 243%, o que representou um aumento de cerca de 83% nessa taxa, o arquivamento de 2.110 processos e a expedição de quantia superior a R\$ 1,9 milhão, sendo cerca de R\$ 1,1 milhão em alvarás judiciais e cerca de R\$ 800 mil em requisições de pequeno valor (RPV). Os dados revelam o comprometimento da equipe em arquivar os processos com a rotina instituída.

⁴¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). *Justiça em números 2020*. Brasília, DF: CNJ, 2020. p. 112. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

Quanto às metas estabelecidas pelo TJMA, as quais são verificadas anualmente e levam em consideração a sistemática adotada pelo CNJ, para o ano de 2020 a unidade deveria cumprir as metas 1, 2, 4 e 6. A primeira meta está relacionada ao julgamento de número maior de processos de conhecimento do que os distribuídos durante o ano. A meta 2 se direciona para o julgamento de 80% dos processos distribuídos até 31 de dezembro de 2015, para o ano de 2019, e, para o ano de 2020, até 31 de dezembro de 2016. No tocante à meta 4, destina-se ao julgamento de 70% das ações de improbidade administrativa e crimes contra a administração pública distribuídas até 31 de dezembro de 2016, para o ano de 2019, e, para o ano de 2020, até 31 de dezembro de 2017. A meta 6 determina o julgamento de 60% das ações coletivas distribuídas até 31 de dezembro de 2016, para o ano de 2019, e, para o ano de 2020, até 31 de dezembro de 2017.

Conforme Tabela 2, a meta 1 foi cumprida na unidade durante os anos de 2019 e 2020. Além disso, no ano de 2020, houve o cumprimento integral da meta 6. Em relação à meta 2, que se apresenta como um gargalo da vara, dos 552 processos indicados, foram julgados 233. Quanto à meta 4, devido à pandemia do coronavírus, que motivou a interrupção do trabalho presencial na unidade e dos demais atores do Sistema de Justiça, e, por serem os processos criminais ainda físicos, teve-se maior dificuldade, no ano de 2020, em realizar o julgamento desses feitos, o que pode ter influenciado em percentual de cumprimento menor em 2020, se comparado com o ano de 2019.

Tabela 2 – Cumprimento das metas estabelecidas pelo TJMA nos anos 2019 e 2020.

Metas	2019	2020
1	100%	290,95%
2	31%	42,21%
4	17%	9,09%
6	50%	66,67%

Fonte: Elaboração dos autores.

Destaca-se que a adoção do planejamento na unidade, com o auxílio do método Canvas, permitiu maior organização das ações judiciais na vara, ao ocorrer julgamentos em blocos de causas repetitivas, observância dos precedentes⁴¹⁵ e identificação dos grandes litigantes/recorrentes, a fim de adotar tratamento processual adequado para essas espécies de demandas, e de se evitar julgamentos contraditórios. Assim, foram produzidos 4.693 provimentos jurisdicionais, sendo 1.922 despachos, 1.196 decisões e 1.575 sentenças.

Com a implementação de postulados da gestão processual, tais como a flexibilidade procedimental, o mapeamento de fluxos processuais com o método Kanban – como no caso dos pagamento das RPV mediante a instituição de listas organizadas cronologicamente e percentual do orçamento do ente público municipal destinado a esses pagamentos e nas demandas que envolviam o seguro DPVAT –, bem como o fomento aos métodos alternativos de solução de conflitos, com vistas a abreviar a duração do processo,⁴¹⁶ o tempo médio entre a data de abertura e a data da sentença ficou em 1.216 dias. Ressalte-se que estão incluídas, nesse cálculo, as execuções fiscais e execuções de títulos extrajudiciais, demandas que tradicionalmente impactam no tempo médio de duração do processo.

Ainda, do quantitativo de sentenças proferidas, a taxa de recorribilidade externa ficou em torno de 12%, ao passo que a de recorribilidade interna foi de pouco mais de 4%. Portanto, a análise dessas duas taxas, a qual deveria estar atrelada à taxa de reversibilidade⁴¹⁷ – o TJMA não dispõe de mecanismos para mensurar a taxa de reversibilidade –, demonstra que as decisões transitam em julgado, em sua maioria, sem a necessidade de interposição de recurso

⁴¹⁵ FERRAZ, Taís Schilling. *O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁴¹⁶ ANDRADE, 2020.

⁴¹⁷ A taxa de recorribilidade seria a razão entre a quantidade de recursos interpostos contra decisões judiciais pelo total de decisões prolatadas, ao passo que a taxa de reversibilidade seria a razão entre a quantidade de decisões judiciais revertidas pelo total de decisões recorridas por uma determinada instância ou órgão julgador em dado período (GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019).

de apelação/recurso inominado, bem como a incidência de embargos de declaração é bastante diminuta, ao reforçar o compromisso da unidade com uma prestação jurisdicional justo e célere.

No ano de 2021, adotou-se novamente o método Canvas para a elaboração do planejamento da unidade, o que culminou em redução do acervo ativo de 3.735 para 2.978 processos e consecução de todas as metas instituídas pelo CNJ para a vara – metas 1, 2, 4, 6, 5 e 12 –, a despeito de ter ocorrido o déficit de dois servidores públicos. Soma-se a isso o fato de que a equipe se mostra mais resolutiva no tocante aos problemas apresentados na rotina gerencial, a ponto de sugerir modificações contínuas nos fluxos processuais para aprimorá-los, tais como o comando já em sede de sentença para a expedição de alvará judicial sem que haja a necessidade de o processo retornar para o gabinete unicamente para que seja dada essa determinação.

4 CONCLUSÃO

Os métodos de planejamento e controle do trabalho no contexto das unidades judiciais procuram direcionar a atividade gerencial das varas, por meio da adoção de um planejamento para cada realidade, elaborado por juízes e servidores, levando-se em consideração a realização de um diagnóstico com o auxílio da matriz SWOT. Além disso, o mapeamento de fluxos processuais permite o conhecimento das ações em trâmite e da rotina gerencial e possibilitam a revisão constante dos fluxos.

O estudo de caso realizado em uma vara do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, com a implantação desses métodos, demonstrou a ocorrência de melhorias, ainda que a análise tenha se dado a curto prazo, nos principais indicadores de desempenho da unidade, inclusive no que se refere ao alcance das metas nacionais. Arelado a isso, as metodologias constituíram fator de motivação entre os integrantes para o desenvolvimento da rotina gerencial e geraram um sentimento de pertencimento ao local de trabalho, uma vez que toda a equipe passa a conhecer as metas a serem alcançadas,

participa ativamente da confecção dos planos de ação, dos prazos para o seu atendimento e contribui com a construção dos fluxos processuais.

No entanto, há de se ressaltar que, no setor público, ainda persiste uma resistência às inovações organizacionais, notadamente diante do receio de que tal mudança não gere o resultado esperado e ocasione o retrabalho. O espaço físico dos Fóruns não é adaptado à criatividade, embora este não seja um entrave à implementação desses métodos.

Ainda, as metodologias foram aplicadas de maneira presencial, ao ser considerada a possibilidade de serem implementadas de forma virtual e com o uso de softwares de ambiente colaborativo e assíncrono, como o Miro e/ou o Trello.

Os laboratórios de inovação também podem vir a assumir papel fundamental nessa difusão dos métodos de gestão, pois seriam o *locus* adequado para o estímulo à criatividade e solução de problemas cotidianos.

Diante deste estudo de caso, afigurou-se possível buscar a implementação das metodologias gerenciais em outras varas como agenda de pesquisa, para testar se os impactos da implantação desses métodos de gestão na unidade judicial em referência são generalizáveis.

Por fim, o estudo demonstra que boas práticas de gestão podem ser adotadas em primeiro grau de jurisdição e fomentam a gestão baseada em evidência, por isso a relevância do mapeamento e transparência dos dados pelo Poder Judiciário brasileiro, com vistas à integração dos variados níveis organizacionais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Érico. Gestão processual flexível, colaborativa e proporcional: cenários para a implantação das novas tendências do CPC/2015. *Revista da Faculdade de Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 76, p. 183-212, jan./jun. 2020.

AZEVEDO, Pedro Henrique Dutra de Abreu Mancini *et al.* Strategic Model Canvas: a tool proposition to optimize strategic planning. *Revista de Gestão e Projetos*, v. 9, n. 3, p.1-32, set./dez. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*: Poder Executivo, Brasília, DF, 30 dez. 2004.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941*. Institui o Código de Processo Penal. 1941. 2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. *Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF, 16 mar. 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm#art334. Acesso em: 13 dez. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 325, de 29 de junho de 2020*. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. 2022c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

CARMO, Luana Jéssica Oliveira et al. Gestão estratégica de pessoas no setor público: percepções de gestores e funcionários acerca de seus limites e possibilidades em uma autarquia federal. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 69, n. 2, p. 164-192, 2018. DOI: 10.21874/rsp.v69i2.1759. Acesso em: 1 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em Números 2020*. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/08/rel-justica-em-numeros2020.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021 (p. 112)

DENHART, Robert B.; CATLAW, Thomas J. *Teorias da administração Pública*. Tradução de Noveritis do Brasil. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DEOLINDO, Vanderlei. *Planejamento estratégico com comarca do Poder Judiciário*. 147 f. 2010. Dissertação (Mestrado Profissional) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2010.

DINIZ, Michelle Amorim Sancho Souza. Aplicação da metodologia Canvas em unidade jurisdicional: a experiência na 1ª Vara de Presidente Dutra-MA. In: CONPEDI: ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI: ACESSO À JUSTIÇA: POLÍTICA JUDICIÁRIA, GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA II, 3, Florianópolis. *Anais [...]*. Florianópolis: Conpedi, 2021. p. 112-132. Disponível em: <http://site.conpedi.org.br/publicacoes/276gsltp/ok44c2my/1rpDO335B2FVaUC8.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2021.

DINIZ, Michelle Amorim Sancho Souza. Teleperícia como ferramenta adequada para a solução do litígio: um relato de experiência a partir das demandas de DPVAT. *Revista de Humanidades e Inovação*, Palmas, v. 8, n. 47, p. 100-109, 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5663>. Acesso em: 23 nov. 2021.

FERRAZ, Taís Schilling. *O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do julgamento da questão com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017.

FINOCCHIO JÚNIOR, José. *Project Modal Canvas*. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM, Santa Maria*, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.5902/1981369431820>. Acesso em: 9 jan. 2021.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, Christiane Kleinübing; BANDEIRA-DE-MELLO, Rodrigo; SILVA, Anielson Barbosa da (org.). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. E-book.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. *(Re)pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática*. 5. ed. São Paulo, Almedina, 2020.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido; PEDROSA, Luís Antônio Capanema. *Manual de Administração Judicial: enfoque conceitual*. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2017. v. 1.

CIDADES e Estados. Presidente Dutra. IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/presidente-dutra.html>. Acesso em: 26 dez. 2021.

LUNARDI, Fabrício Castagna. *Curso de direito processual civil*. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MAINARDES, Emerson Wagner; FERREIRA, João F.; RAPOSO, Mário L. Strategy and strategic management concepts: are they recognised by management students? *Business Administration and Management*, [s. l.], v. 1, n. 17, p. 43-62, 2014. Disponível em: http://legado.fucape.br/_public/producao_cientifica/2/Strategy%20And%20Strategic.pdf. Acesso em: 1 jan. 2022.

MARIN, Sorina-Cristina. Strategic Management in Public Administration. In: INTERNATIONAL CONFERENCE "RISK IN CONTEMPORARY ECONOMY", 17., 2016, Galati, Romania. *Proceedings [...]*. [Galati: "Dunarea de Jos" University of Galati], 2016. p. 187-191. Disponível em: <http://www.rce.feaa.ugal.ro/images/stories/RCE2016/SorinaCristinaMarin.pdf>. Acesso em: 1 jan. 2022.

MARTINS, Humberto Falcão; MOTA, João Paulo; MARINI, Caio. Modelos de negócios na esfera pública: o modelo Canvas de governança pública. *Cadernos EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 49-67, jan./mar. 2019. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1679-395167893>. Acesso em: 8 nov. 2021.

OSTERWALDER, Alexander; PIGNEUR, Yves. *Business Model Generation* – inovação em modelos de negócios: um manual para visionários, inovadores e revolucionários. Tradução de Raphael Bonelli. Rio de Janeiro: Alta Books, 2011.

RIBEIRO, Wankes Leandro; VIEIRA, Helber Ricardo. *Canvas de Projeto*: como transformar ideias em projetos. São Paulo: Riemma, 2018.

RIGBY, Darrell K.; SUTHERLAND, Jeff; TAKEUCHI, Hiroka. Embracing Agile. *Harvard Business Review*, p. 40-50, maio 2016. Disponível em: <https://hbr.org/2016/05/embracing-agile>. Acesso em: 11 set. 2021.

SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras *et al.* Estratégia e gestão do Poder Judiciário: uma proposta de estudo das práticas relacionadas ao BSC. *Revista do Serviço Público*, Brasília, DF, v. 67, n. 1, p. 7-30, jan./mar. 2016.

SOBRAL, Felipe; PECCI, Alketa. *Administração: teoria e prática no contexto brasileiro*. 2. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2013.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO (TJMA). *Resolução n. 44, de 23 de junho de 2021*. Dispõe sobre o Planejamento Estratégico no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Maranhão para o sexênio 2021-2026. 2021. Disponível em: https://novogerenciador.tjma.jus.br/storage/arquivos/arquivos_ascom/resol_gp_442021_25_06_2021_16_15_50.pdf. Acesso em: 15 mar. 2022.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Os caminhos para uma governança democrática no Poder Judiciário. In: CONTI, José Maurício (coord.). *Poder Judiciário: orçamento, gestão e políticas públicas*. São Paulo: Almedina, 2017. E-book.



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados



+55 (61) 3319-7700



www.enfam.jus.br



enfam@enfam.jus.br



EnfamOficial

ENDEREÇO: SCES - Trecho 3, Polo 8, Lote 9, 1º andar
Prédio do Conselho da Justiça Federal (CJF) Brasília - DF
Brasil CEP: 70.200-003