ISSN 2525-4502

REVISTACNJ

V.6, N.1, JAN./JUN. DE 2022

CNJ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente:
Ministro Luiz Fux

Corregedor Nacional de Justiça
Ministro Luis Felipe Salomão

Conselheiros e Conselheiras
Ministro Luiz Philippe Vieira de Mello Filho
Mauro Pereira Martins
Richard Pae Kim
Salise Monteiro Sanchotene
Marcio Luiz Coelho de Freitas
Jane Granzoto Torres da Silva
Giovanni Olsson
Sidney Pessoa Madruga
João Paulo Santos Schoucair
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues
Marcello Terto e Silva
Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Secretário-Geral
Valter Shuenquener de Araujo

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

Diretor-Geral
Johaness Eck

Coordenadoria de Gestão da Informação e Memória do Poder Judiciário
Tricia Navarro Xavier Cabral, Juíza Coordenadora da Revista
Pâmela Tieme Barbosa Aoyama, Gerente da Revista
Renata Lima Guedes Peixoto, Assistente da Revista

Revisão de texto
Marlene Bezerra dos Santos Ferraz

Diagramação
Ricardo Marques Rosa

Capa
Eronildo Bento de Castro

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).
- Vol. 1, n. 1 (2015) – Brasília, CNJ, 2015 – Semestral
Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.
e-ISSN 2525-45021

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA
SAF SUL, Quadra 2, Lotes 5/6, Brasília-DF
CEP: 70070-600
CNPJ: 07.421.906/0001-29

Conselho Editorial

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

Conselho Técnico-Científico e Jurisprudencial

Luis Felipe Salomão, Corregedor Nacional de Justiça;
Luiz Philippe Vieira de Mello Filho, Conselheiro do CNJ;
Mauro Pereira Martins, Conselheiro do CNJ;
Richard Pae Kim, Conselheiro do CNJ;
Salise Monteiro Sanchotene, Conselheira do CNJ;
Marcio Luiz Coelho de Freitas, Conselheiro do CNJ;
Jane Granzoto Torres da Silva, Conselheira do CNJ;
Giovanni Olsson, Conselheiro do CNJ;
Sidney Pessoa Madruga, Conselheiro do CNJ;
João Paulo Santos Schoucair, Conselheiro do CNJ;
Marcos Vinícius Jardim Rodrigues, Conselheiro do CNJ;
Marcello Terto e Silva, Conselheiro do CNJ;
Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia, Conselheiro do CNJ;
Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho, Conselheiro do CNJ;
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva, Assessora de Apoio Interinstitucional do CNJ
Pedro Felipe de Oliveira Santos, Secretário-Geral do STF;
Juliana Amorim Zacariotto; Chefe de Gabinete da Presidência do CNJ;
Gabriela de Azevedo Soares, Diretora-Executiva do DPJ;
Wilfredo Enrique Pires Pacheco, Diretor de Projetos do DPJ; e
Doris Canen, Chefe de Gabinete da Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica.

Rol de Pareceristas da Revista CNJ

Dr. Alamir Costa Louro
Dr. Alexandre dos Santos Cunha
Dr. Alexandre Freire
Dr. Anderson de Paiva Gabriel
Dr. André Luiz Valim Vieira
Dr. André Murilo Parente Nogueira
Dr. Antônio Carlos Diniz Murta
Dra. Arthemísia Ferreira Paulo Santiago
Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis
Dr. Caio Augusto Souza Lara
Dr. Caio Rioei Yamaguchi Ferreira
Dr. Carlos Gustavo Vianna Direito
Dr. Carlos Luiz Strapazzon
Dra. Caroline Bianca Graeff
Dra. Clara Angélica Gonçalves Cavalcanti Dias
Dra. Clara Cardoso Machado Jaborandy
Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto
Dr. Clóvis Marinho de Barros Falcão
Dra. Cynara Silde Mesquita Veloso
Dr. Daniel Marchionatti Barbosa
Dr. Daniel Marques de Camargo
Dr. Daniel Oitaven Pearce Pamponet Miguel]
Dra. Elisa Sardão Colares
Dr. Erickson Gavazza Marques
Dra. Fabiana Luci de Oliveira
Dr. Fábio Henrique Falcone Garcia
Dr. Fábio Luís Bossler
Dr. Felipe Albertini Nani Viaro
Dr. Flávio Henrique de Melo
Dr. Francisco Lisboa Rodrigues
Dra. Gabriela Maia Rebouças
Dra. Gabrielle Bezerra Sales Sarlet

Rol de Pareceristas da Revista CNJ

Dra. Giselle Crosara Lettieri Gracindo
Dr. Gláucio Roberto Brittes de Araujo
Dr. Guilherme Ribeiro Baldan
Dra. Helena Campos Refosco
Dr. Henrique Ribeiro Cardoso
Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues
Dr. Ilton Garcia da Costa
Dr. Ingo Wolfgang Sarlet
Dr. Jean Carlos Dias
Dr. Jeferson Ferreira Barbosa
Dr. João Paulo Kulczynski Forster
Dr. Johnny Gustavo Clemes
Dr. Josanne Cristina Ribeiro Ferreira Façanha
Dr. José dos Santos Carvalho Filho
Dr. José Filomeno de Moraes Filho
Dr. José Querino Tavares Neto
Dra. Keyla Cristina Farias dos Santos
Dra. Larissa Clare Pochmann da Silva
Dra. Larissa Pochmann da Silva
Dr. Leandro do Nascimento Rodrigues
Dra. Leticia Fontestad Portalés
Dra. Letícia Virgínia Leidens
Dra. Lívia Gaigher Bosio Campello
Dr. Lucas Gonçalves da Silva
Dra. Luciana Paula Conforti
Dra. Luciana Silva Garcia
Dra. Luciane Cardoso Barzotto
Dr. Luiz Rodrigues Wambier
Dra. Marcelle Coelho do Rosario
Dr. Marcelo Guerra Martins
Dr. Marcelo Schenk Duque
Dra. Márcia Michele Garcia Duarte
Dr. Marco Jobim
Dr. Marcos de Lima Porta
Dra. Maria Fernanda Dias Mergulhão
Dra. Marilda Silveira
Dra. Marília Augusta de Freitas
Dra. Mônica Cecilio Rodrigues
Dra. Norma Padilha
Dr. Odilon Romano Neto
Dr. Orídes Mezzaroba
Dra. Paula Zambelli Salgado Brasil
Dr. Paulo Eduardo Alves da Silva
Dr. Paulo Ramón Suárez Xavier
Dra. Rebecca Groterhorst
Dr. Renato Siqueira de Pretto
Dr. Ricardo Rachid de Oliveira
Dr. Rodrigo Fernandes Lima Dalledone
Dr. Rubens Beçak
Dra. Selma Rodrigues Petterle
Dr. Sérgio Ferreira Victor
Dr. Sílvio Gabriel Serrano Nunes
Dr. Tagore Trajano de Almeida Silva
Dr. Teodomiro Noronha Cardozo
Dra. Thaís Lemos Duarte
Dr. Valdiney Veloso Gouveia
Dr. Valter Moura do Carmo
Dra. Vanesca Buzelato Prestes
Dra. Virgínia Luna Smith
Dr. Wagner Roby Gidaro
Dr. Walter Godoy dos Santos Júnior
Dr. Welder Queiroz dos Santos
Dr. Yuri Schneider

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Editor-chefe Marcus Livio Gomes, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica do Conselho Nacional de Justiça
pág. 7

ENTREVISTA

Ministro Humberto Martins - Presidente do Superior Tribunal de Justiça
pág. 9

ARTIGOS

A gestão pública participativa como vetor para alinhamento e integração da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região
Erica de Sousa Costa, Leonardo Mendes Bezerra
pág. 11-23

Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica: planejamento, execução e análise crítica da campanha humanitária que se tornou lei federal
Eunice Maria Batista Prado, Luiza Vieira Sá de Figueiredo
pág. 25-43

Plataformas de solução de conflitos nas agências reguladoras e implantação da Resolução n. 358 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)
Fernanda Bragança, Juliana Loss, Renata Braga
pág. 45-55

Limites constitucionais do direito ao silêncio: intepretação do Supremo Tribunal Federal com aproximações à doutrina do direito como integridade de Ronald Dworkin
Graziella Maria Deprá Bittencourt Gadelha, Lara Carrera Arrabal Klein, Daury César Fabriz
pág. 57-69

Evidências em prol das citações eletrônicas nos juizados especiais cíveis, à luz da Lei n. 14.195/2021 e das Resoluções n. 345/2020 e n. 354/2020 do Conselho Nacional de Justiça: estudo de caso no Tribunal de Justiça do Espírito Santo
Grécio Nogueira Grégio, Gustavo Henrique Procópio Silva, Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer Elesbon
pág. 71-83

Habilidades socioemocionais e o magistrado gestor: as soft skills como competências para a liderança organizacional
Jurema Carolina da Silveira Gomes, Larissa Garrido Benetti Segura, Paloma Machado Graf
pág. 85-94

Plataforma digital do Poder Judiciário e acesso à Justiça 5.0: o futuro do Processo Eletrônico Judicial
Leda de Oliveira Pinho, Leandro de Pinho Monteiro
pág. 95-110

Oficina da Parentalidade Prateada: uma porta de acesso à Justiça
Monize da Silva Freitas Marques, Vicente Paulo Alves
pág. 111-123

Breves reflexões sobre o conceito de controlador e operador de dados em atos normativos do Poder Judiciário e do Ministério Público
Paulo Cezar Dias, Dayane de Oliveira Martins, Heitor Moreira de Oliveira
pág. 125-142

A desjudicialização do atendimento ao adolescente em conflito com a lei: uma proposta de reflexão com base no pensamento sistêmico
Taís Schilling Ferraz, Claudia Catafesta, Cristina de Albuquerque Vieira
pág. 143-156

JURISPRUDÊNCIA: TEMAS RELEVANTES

Conselheiro Marcio Luiz Coelho de Freitas
PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS 0006369-05.2021.2.00.0000: TJRS - Recomendação nº 31/CN - Provimento nº 64/CN - Processo SEI nº 8.2020.0139/000010-6 - Autorização - Pagamento - Diferenças - Subsídios - Magistrados.
pág. 157-170

Conselheiro Mário Henrique Aguiar Goulart Ribeiro Nunes Maia
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0007069-78.2021.2.00.0000: TRT 4ª Região - Desconstituição - PROAD 3171/2021 e PROAD 4545/2021 - Observância - Eleição direta, secreta e exclusiva - Cargos de direção - Tribunal - Vedação - Campanhas eleitorais.
pág. 171-181

Conselheiro Richard Pae Kim
PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS - 0003711-08.2021.2.00.0000: TJPR - Irregularidade Edital nº 6020712 - DM-DASTPOECM - Irregularidade - Ausência - Possibilidade - Concorrência - Juízes de primeiro grau lotados no interior - Vaga - Tribunal Regional Eleitoral do Paraná - TRE-PR.
pág. 183-187

Conselheiro Richard Pae Kim
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0007604-07.2021.2.00.0000: TJDFT - Desconstituição - Decisão - Tribunal Pleno - Remoção - Magistrados - Exclusão - Candidatos - Circunscrição de Brasília - Vagas - Cidades satélites - Descumprimento - Determinação - PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 - Inobservância - Regimento Interno - Validade - Portaria GPR TJDFT nº 1331/2021 - Processo nº 16123/2021.
pág. 189-215

Conselheiro Richard Pae Kim
PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0009341-45.2021.2.00.0000: TJPE - Desconstituição - Resolução nº 464/2021 - Alteração - Redução - Horário de expediente - Comarcas do interior - Jornada de trabalho - Violação - Resoluções nº 88/CNJ e 310/CNJ.
pág. 217-223

Conselheiro Sidney Pessoa Madruga
PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS 0003582-47.2014.2.00.0000: Determinação - Corregedorias-Gerais de Justiça - Vigência - Aplicação - Lei 6.739/79 - Funções Administrativas - Procedimentos - Cancelamento Administrativo - Matrícula - Imóvel Rural - Fixação - Prazo Razoável - Edição - Regulamentação.
pág. 225-229

APRESENTAÇÃO

O primeiro número de 2022 da Revista Eletrônica do CNJ celebra o importante marco de mais de cem artigos publicados no periódico e consolida sua trajetória no ambiente acadêmico e científico, reforçando sua importância ao se projetar como uma fonte de informação confiável, atualizada e relevante sobre o Poder Judiciário.

São publicados dez artigos, que apresentam abordagens inovadoras e criativas a temas relacionados ao acesso à Justiça, e seis votos selecionados pelos ilustres Conselheiros e Conselheiras do Conselho Nacional de Justiça, considerando sua relevância social e impacto jurídico. O número conta, ainda, com a brilhante entrevista do Ministro Humberto Martins, que nos brinda com reflexões de sua trajetória acadêmica e profissional.

Desde a criação da Revista, em 2017, foram publicados 104 artigos, dos quais 84 são inéditos e avaliados no sistema double blind peer review, que busca a equidade, imparcialidade e equivalência nas avaliações e dispõe de controles de qualidade que buscam verificar a confiabilidade das informações, uma vez que os artigos recebem, pelo menos, dois pareceres favoráveis à sua publicação.

No período de 2019-2022, os artigos da revista eletrônica receberam mais de 63 mil visualizações, o que demonstra o ótimo alcance do periódico.

A Revista Eletrônica do CNJ prioriza a publicação de trabalhos de pesquisa empírica do Direito que utilizem as bases de dados de acesso público do Conselho Nacional de Justiça. Dessa forma, buscamos incentivar a análise de temas pertinentes ao Poder Judiciário com base em dados estatísticos confiáveis, coletados e verificados pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ.

Apesar do marco alcançado pela revista, o momento para a pesquisa científica é de reflexão. No primeiro semestre de 2022, completamos dois anos da pandemia da covid-19, que deixou marcas profundas nos indivíduos, nas famílias e nas comunidades.

A crise evidenciou a importância de valorizar a ciência e a metodologia científica e fez com que percebêssemos o quanto a desinformação e os vieses nos dados, que são publicados sem nenhum crivo científico, podem gerar caos e intensificar tragédias.

É primordial, portanto, que o período seja de reflexão e que as instituições públicas possam assumir, também, a missão crucial de incentivar a criação e divulgação do conhecimento científico.

Boa leitura a todos e todas!

MARCUS LIVIO GOMES
Secretário Especial de Programas, Pesquisa e Gestão Estratégica do CNJ
Editor-chefe da Revista Eletrônica do CNJ

ENTREVISTA

Presidente do Superior Tribunal de Justiça - Ministro Humberto Martins

TEMA: Trajetória acadêmica e profissional

Pergunta 01. TRAJETÓRIA ACADÊMICA E PROFISSIONAL
Seria muito interessante aos leitores da Revista Eletrônica do CNJ que pudesse nos contar um pouco sobre sua formação e trajetória acadêmica e profissional, onde estudou, qual foi seu ponto de partida, quais são suas principais atividades e posição atual no meio universitário brasileiro? E sobre sua experiência profissional? Quais foram as contribuições a cada cargo que assumiu?

Resposta: Fui aluno do Colégio Marista de Maceió, Estado de Alagoas, onde fiz o primeiro (1°) e o segundo (2°) graus do ensino.

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL), tendo colado grau em julho de 1979. Simultaneamente, fiz bacharelado em Administração de Empresas pelo Centro de Estudos Superiores de Maceió (CESMAC) tendo concluído o curso em janeiro de 1980.

Aprovado em 1° lugar no concurso, fui Promotor de Justiça Adjunto, na Comarca de União dos Palmares, Estado de Alagoas, no período de 1979 a 1982.

Advogado militante, inscrito na OAB/AL desde 1979, fui também Procurador do Estado de Alagoas, no período de 1982 a 2002; presidente da OAB/AL para o triênio 1998/2000, reeleito para o triênio 2001/2003, quando fui indicado a desembargador do TJ/AL pelo Quinto Constitucional, classe dos advogados, e nomeado em 22/3/2002. Na Justiça de Alagoas, ocupei vários cargos, inclusive no TRE, onde fui vice-presidente e corregedor no período.

Em 14/6/2006, fui nomeado ministro do Superior Tribunal de Justiça, onde ocupei diversos cargos, entre eles o de Corregedor Nacional da Justiça (CNJ), o de vice-presidente e, atualmente, o de presidente do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho de Administração do STJ e do Conselho da Justiça Federal para o biênio 2020/2022.

No âmbito acadêmico, fui aprovado, em 1° lugar, no concurso público para a Universidade Federal de Alagoas, onde fui professor na cadeira de Direito Penal, julho/1992 a junho/2006, e, inclusive, integrei bancas de concursos para professor da UFAL.

Pergunta 02. AUTORES FAVORITOS
Quais são os autores que marcaram sua formação acadêmica e profissional?

Resposta: Meu autor favorito é Pontes de Miranda, alagoano, advogado, jurista, filósofo, matemático, sociólogo, magistrado, diplomata e escritor brasileiro, a quem, inclusive, tive a oportunidade de conhecer no Rio de Janeiro.

Além desse, cito outros dois grandes autores brasileiros como o Ministro Eros Grau, especialmente com a sua obra “A Ordem Econômica na Constituição de 1988” e Cláudia Lima Marques com “Contratos de Serviços em Tempos Digitais”.

Pergunta 03. FONTES DE INSPIRAÇÃO
Atualmente, quais são as referências teóricas que lhe permite reflexões? E por quê?

Resposta: Antes de mais nada, a **Bíblia Sagrada**, que é o livro da sabedoria e a maior fonte de inspiração.

Além desta, cito alguns autores que contribuíram para a reestruturação da forma de pensar e perceber o mundo, como o economista e Prêmio Nobel **Amartya Sen**, que, com as obras "Reexaminando as Desigualdades" e "Desenvolvimento e Liberdades" trouxe importantes reflexões sobre o desenvolvimento humano, a pobreza, a desigualdade e a cidadania, levando a uma percepção aprofundada sobre como a pobreza extrema e a vulnerabilidade social podem ser um delimitador para a cidadania e interferem nos sonhos e na atitude perante a vida.

O filósofo **Zygmunt Bauman**, com a sua "Modernidade Líquida", que, ao definir o novo mundo globalizado, trouxe a liquidez e sua volatilidade nas relações de forma a reestruturar as esferas da vida social como o amor, a cultura e o trabalho.

Há, ainda, o Nobre escritor Graciliano Ramos que tanto enriqueceu a literatura nacional e o ilustre Professor Marcos Bernardes de Mello, que foi o primeiro procurador-geral do Estado de Alagoas, e é referência no Direito Civil Brasileiro.

Pergunta 04. LIVROS E ARTIGOS ACADÊMICOS
Vossa Excelência possui extensa lista de publicações científicas. De que tratam seus artigos, poderia nos resumir? Tem algum trabalho publicado que considere um artigo/livro de referência?

Resposta: Embora tenha tido oportunidade de escrever sobre muitos temas, os de minha preferência são aqueles que mais me falam ao coração como cidadania, vulnerabilidades e desigualdades.

Pergunta 05. MAIOR DESAFIO QUE ENFRENTA COMO MINISTRO DO STJ
Qual o maior desafio que enfrenta como Presidente do Superior Tribunal de Justiça?

Resposta: O desafio diário é continuar gerando confiança e segurança jurídica, mesmo em tempos tão incertos, onde o cenário global nos leva a tantas incertezas, nos trazendo desafios diários. Desta missão, nasceu o "Fale com o Presidente", iniciativa que possibilitou o cidadão ser ouvido de forma simplificada, o que garantiu acesso de perto do Presidente do Tribunal da Cidadania que, ao longo das diversas edições, conheceu de perto as dificuldades e expectativas da população em relação ao Poder Judiciário.

ARTIGOS

A gestão pública participativa como vetor para alinhamento e integração da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região

Erica de Sousa Costa
Leonardo Mendes Bezerra

Resumo: A pesquisa esmiúça o Projeto Político Pedagógico (PPP) da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF), vinculada ao Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), com vistas a descortinar aspecto relevante para a uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores. Objetiva fazer uma análise do documento mencionado para deslindar fator levantado para conceber o alinhamento e integração da Escola. Metodologicamente trata-se de uma pesquisa documental, com procedimento bibliográfico, desiderato exploratório e abordagem qualitativa. Infere-se que a gestão pública participativa se revela como ponto-cerne para o alcance do alinhamento e integração da Escola. Por isso, deduz-se que o tipo de gestão adotado otimiza os serviços da Escola, a influir na uniformização e melhor capacitação dos cursistas.

Palavras-Chave: Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região. Projeto Político Pedagógico. Gestão pública participativa. Uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores.

Abstract: The research dissects the Pedagogical Political Project (PPP) of the Federal Regional Magistracy School of the 2nd Region (EMARF), linked to the 2nd Region Federal Regional Court (TRF2), in order to unveil a relevant aspect for the standardization and better training of magistrates and civil servants. It aims to analyze the aforementioned document to unravel the raised factor to conceive the School's alignment and integration. Methodologically, it is a documental research, with bibliographical procedure, exploratory desideratum and qualitative approach. The conclusion is that the participatory public management reveals itself as the central point for achieving the School's alignment and integration. Therefore, it is deduced that the type of management adopted optimizes the School's services, influencing the standardization and better training of the course participants.

Keywords: Federal Regional Magistracy School of the 2nd Region. Pedagogical Political Project. Participatory public management. Standardization and better training of magistrates and civil servants.

1. INTRODUÇÃO

Ao descortinar a capacitação estudantil e profissional, seja ela inicial, seja continuada, o diálogo se inclina para o campo da educação. Desse ponto de ancoragem, denota-se que se realizam diferentes estudos, tangenciando a temática por várias perspectivas, a relacionar determinantes que ajudam a compreender melhor essa matéria.

Com base em tal interação de saberes, depreende-se que alguns estudiosos buscam se apropriar do conteúdo e dinamizam sua qualificação ao se debruçarem no mundo do desenvolvimento da aprendizagem. Nessa trajetória acadêmica, deduz-se que, na atual conjuntura, faz-se necessário o intercâmbio de ciências para incentivar o processo ensino-aprendizagem à luz das inovações contemporâneas.

Com base nas considerações explanadas, evidencia-se que a pesquisa em tela se delimita no mundo da Justiça Federal, a demarcar-se no ambiente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2), balizando-se no âmbito da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF). Desse modo, cuida em explorar o Projeto Político Pedagógico (PPP) da referida Escola, reputada instituição cenário da pesquisa em pauta.

Isso ocorre porque os estudos focalizam na resolução da seguinte pergunta de partida: Qual o vetor apontado no plano de metas e ações do PPP da EMARF para trabalhar o alinhamento e a integração dela?

Com a ambição de solucionar aludido problema de pesquisa, objetiva-se analisar o PPP identificado para descobrir o aspecto que influi no alinhamento e na integração administrativa e pedagógica da Escola às metas e ações tracejadas no supracitado projeto. Nesse eixo investigativo, visa-se examinar o documento em questão; especificar os componentes do plano de metas e ações relativos à área do alinhamento e integração; e diagnosticar no plano de metas e ações deslindado, quanto à área de alinhamento e integração, a estratégia erigida para o cumprimento da meta definida nesse segmento.

O trabalho é interessante no horizonte acadêmico, uma vez que a discussão revela caminho que contribui com o alcance de um dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), qual

seja, o ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Essa análise é importante na dimensão social por descortinar vetor que estimula a uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores, o que tende em repercutir no aprimoramento dos serviços públicos em favor dos usuários-cidadãos.

No intuito de cumprir os objetivos da pesquisa, ela foi organizada na estrutura expressa neste parágrafo. Assim, define na parte introdutória os apontamentos centrais da apreciação; traz as postulações teóricas que cimentam os estudos empreendidos, aglutina as metodologias da pesquisa científica utilizadas na investigação; apresenta os resultados obtidos no exame realizado; relaciona, no desfecho, as constatações focais aferidas na análise; encerra o manuscrito com a relação das referências que sedimentam o trabalho.

Em resumo, concerne a uma pesquisa documental, permeada por nuances metodológicas. Agrega-se ao procedimento documental, o procedimento bibliográfico, dinamizado com a pesquisa de finalidade exploratória. Por sua vez, referidas técnicas são articuladas com a abordagem de pesquisa qualitativa. Logo, esse artigo condensa as concepções de envergadura teórica na subdivisão adiante confeccionada.

2. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

2.1. Diálogos sobre gestão escolar democrático-participativa

Os estudos de Vitor Paro (1999, p. 19) apontam que o conceito de administração como fenômeno universal apresenta o termo administração como "a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados". Com isso, deduz-se que as funções administrativas estão relacionadas diretamente com os fins e com a natureza da organização. Já a gestão é vista por Dutra (2009, p. 17) como "um conjunto de políticas e práticas que permitem a conciliação de expectativas entre a organização e as pessoas para que ambas possam realizá-las ao longo do tempo".

O percurso histórico brasileiro revela que se pode observar a passagem do regime social autoritário para o regime democrático, fato que se concretizou com o advento da Constituição de 1988. A respeito desse processo de redemocratização do país, Luck (2005, p. 17) adverte que, na redemocratização das escolas e do sistema educacional, o conceito de gestão democrática se ergue no envolvimento da comunidade escolar para fazer uma gestão democrática em que todos os envolvidos com a escola, pais, alunos, funcionários, professores e representantes da sociedade, participem nas tomadas de decisões visando a melhoria do processo pedagógico.

Assim, a gestão escolar é na visão de Luck (2009, p. 24):

> [...] o ato de gerir a dinâmica cultural da escola, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas para a implementação de seu projeto político-pedagógico e compromissado com os princípios da democracia e com os métodos que organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias, no âmbito de suas competências), de participação e compartilhamento (tomada de decisões conjunta e efetivação de resultados) e auto-controle (acompanhamento e avaliação com retorno de informações). [...] Compete, pois, à gestão escolar estabelecer o direcionamento e a mobilização capazes de sustentar e dinamizar a cultura das escolas, para realizar ações conjuntas, associadas e articuladas, sem as quais todos os esforços e gastos são despendidos sem muito resultado, o que, no entanto, tem acontecido na educação brasileira, uma vez que se tem adotado, até recentemente, a prática de buscar soluções utópicas, localizadas, quando, de fato, os problemas são globais e inter-relacionados.

Ao considerar que o modelo de gestão da educação pública foi discutido e teve legitimada suas práticas ao longo dos anos de 1980 (TAVARES, 2003, p. 21), é possível entender o pensamento de Bordignon (2004, p. 14) ao salientar uma visão mais estrutural da gestão da educação, enquanto processo político e administrativo, que é contextualizada pelas práticas sociais.

Denota-se que os objetivos da cultura organizacional escolar e empresarial possuem proximidades em sua antagonia. A escola tem a função social de produzir e ensinar conhecimento acumulado e a gestão democrática é participativa e tem a finalidade de colaborar para o planejamento escolar que é materializado pela elaboração do Projeto Político Pedagógico, também em outros projetos de ensino e de melhoria da qualidade do ensino.

Inclusive, Medeiros (2003, p. 61) compreende que a gestão democrática da educação está relacionada aos instrumentos legais que buscam conceder uma direção, consubstanciando uma ação que direciona

a uma intenção, pois:

> Está associada ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais e à organização de ações que desencadeiem a participação social: na formulação de políticas educacionais; no planejamento; na tomada de decisões; na definição do uso de recursos e necessidades de investimento; na execução das deliberações coletivas; nos momentos de avaliação da escola e da política educacional. Também a democratização do acesso e estratégias que garantam a permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino para toda a população, bem como o debate sobre a qualidade social dessa educação universalizada, são questões que estão relacionadas a esse debate. (MEDEIROS, 2003, p. 61).

A construção e a solidificação da cultura democrática e participativa só são concretizadas e possíveis a partir de ações democráticas, pois a escola não se torna democrática apenas pela sua administração, e sim pelas ações pedagógicas e didáticas que visam uma educação que promova a elaboração do conhecimento de modo participativo e integrativo. Nessa linha:

> É preciso entender o que é democratização para que se possa efetivá-la. A participação possibilita à população um aprofundamento do seu grau de organização. [...]. Ela contribui para a democratização das relações de poder no seu interior e, consequentemente, para a melhoria da qualidade do ensino. (GADOTTI; ROMÃO, 2004, p. 16).

Sendo assim, a promoção da gestão participativa, que também é democrática, deve proporcionar esse tipo de vivência aos estudantes e aos professores. Diante disso, Luck (2009, p. 71) define:

> [...] a gestão democrática, como sendo o processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões ela envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo como um todo, pela ação coletiva.

A ação coletiva deve ser referenciada no Projeto Político Pedagógico, que deve ser recriado de tempos em tempos, pois ele direciona um rumo com ações intencionais que firmam compromissos coletivos por estar articulado com os compromissos sociais e políticos da escola, da comunidade e da população majoritária (VEIGA, 2004, p. 15).

A participação da comunidade escolar é de grande serventia para a defesa de uma educação de qualidade, pois a escola não fica restrita apenas aos materiais físicos cercados pelos muros e grades. A escola é viva, é cheia de dinâmica e as pessoas que vivem próximas às escolas devem participar do seu desenvolvimento. A propósito:

> tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente. (FREIRE, 1996, p. 9).

As ações da gestão participativa integram toda a comunidade escolar, é construída, elaborada e reelaborada com o auxílio de várias mãos e vários pensamentos debatidos, reflexivos e dialógicos visando a promoção de uma educação de qualidade com princípios administrativos, pedagógicos de ensino, de aprendizagem com saberes globais, regionais e locais.

2.2. Lições sobre educação em uma interface com o princípio da eficiência

Quando o assunto é educação, inferem-se diálogos entre diversas áreas, como, por exemplo, a filosofia, a psicologia, a sociologia e o ensino, apontando estratégias pedagógicas para dinamizar e solidificar o processo ensino-aprendizagem. Esses discursos que, de forma pura, partem do campo das ciências humanas deságuam em outros segmentos que buscam o aprimoramento acadêmico e profissional mediado por ações de natureza pedagógica.

Sob esse olhar, Lakomy (2014, p. 34, grifo nosso) atua na zona de desenvolvimento potencial como uma mediadora: "[...] Vygotsky destaca as contribuições da cultura, *da interação social* e da linguagem para o processo de desenvolvimento e aprendizagem social e histórica do sujeito. [...]". Feita essa ponderação inicial, fica claro o grau de comprometimento das trocas de *expertises* quando se tem como dispositivo de conversa a capacitação de corpo funcional de instituições do sistema de Justiça brasileiro.

Consolidando esse posicionamento, Nogueira e Leal (2015, p. 167) compartilham o entendimento de que à luz da psicologia da aprendizagem a interação social consubstancia um ponto-foco que estimula o processo ensino-aprendizagem, nestes termos:

> Devemos destacar que essa ampliação no modo de ver o homem e a aprendizagem possibilitou o rompimento com os antigos paradigmas de interpretação da prática pedagógica, os quais tinham como base apenas a análise descritiva dos processos de aprendizagem e dos sujeitos envolvidos. Portanto, ao identificar todas essas possibilidades, Vigotski construiu uma psicologia (e, consequentemente, uma maneira de ver o aprendizado dos estudantes) voltada para as relações existentes entre o sujeito e o social.

Com base nessa percepção, depreende-se a significância da interação social como um determinante para a desenvoltura intelectual. Nessa interlocução, apresenta-se o entendimento da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), abordada na Resolução n. 7/2017, que trata das diretrizes pedagógicas para a formação e o aperfeiçoamento de magistrados, sob essa ótica:

> [...] os seres humanos aprendem uns com os outros enquanto desenvolvem relações sociais ao construir suas condições de existência; assim, os magistrados aprendem entre si e com os demais protagonistas da prática jurisdicional enquanto a realizam. [...]. (ENFAM, 2017, p. 23).

Quanto a isso, vale esclarecer:

> Os magistrados, no cotidiano do trabalho, aprendem e ensinam a partir das relações que estabelecem com outros magistrados que atuam nas diferentes instâncias, com os servidores, os advogados, os jurisdicionados, a comunidade acadêmica, e assim por diante. Essas relações serão mais ricas de aprendizagem quanto mais as experiências e conhecimentos forem compartilhados, na perspectiva da democratização dos saberes. (ENFAM, 2017, p. 24).

Nessa linha, é oportuno salientar que:

> em decorrência disso, a prática pedagógica deve promover espaços de intercâmbio de experiências, mediante a proposição de estratégias que viabilizem o compartilhamento de aprendizagens, tais como: trabalhos em grupo, *world* cafés, painéis integrados, fóruns de discussão, estudos de caso e outras que podem ser utilizadas pelo docente para atingir os objetivos propostos. (ENFAM, 2017, p. 24).

Dessa feita, os processos pedagógicos podem ser concebidos em ambiências sociais, inclusive no horizonte profissional, bem como, e de forma mais específica, sob a dimensão educacional propriamente dita que enfoca para estratégias a fim de catalisar a aprendizagem. Ambos os processos são meios de incrementar a "ensinagem".

Nesse percurso cognitivo, ao executar estudos exploratórios tangentes à importância da interação social como fator de interesse para a capacitação de magistrados e servidores, desponta-se a "Revista do Centro de Estudos Judiciários" (CEJ) do Conselho da Justiça Federal (CJF). Essa, por conseguinte, contempla o artigo denominado "A formação inicial e contínua de magistrados: uma perspectiva do Centro de Estudos Judiciários de Portugal", com autoria de Mendes (2004, p. 27, grifo nosso), sob esse teor:

> No domínio específico da formação contínua, pressupõe-se uma *articulação ativa das escolas e institutos de formação com os órgãos de gestão das magistraturas,* uma vez que, sendo elas dirigidas a magistrados em efetivo exercício de funções, cabe àqueles órgãos uma intervenção direta não só na definição prévia das áreas de formação mais relevantes, como também na escolha e autorização prévia dos destinatários.

Assim sendo, em consonância com o fragmento transcrito da pesquisa em alusão, evidencia-se a pertinência da interação social no panorama de instituições responsáveis pelo aperfeiçoamento acadêmico dos magistrados no viés do cenário jurídico português. Em complemento a isso, na presente linha investigativa, a relação de diálogo e cooperação entre ciências é levantada como aspecto de impacto positivo, eis que:

> [...] *há necessidade de articulação entre os diversos campos do conhecimento por meio da interdisciplinaridade*, que, por sua vez, também articulam práticas sociais, culturais, políticas e produtivas. (ENFAM, 2017, p. 19, grifo nosso).

Aliás, em busca feita na "Revista da Escola da Magistratura do Tribunal Regional Federal da 4ª Região" (EMAGIS), detecta-se o artigo nomeado "Formação judiciária no plano constitucional das democracias modernas: princípios e diretrizes a serem observados na preparação de magistrados", cunhado por Lazzari e Jacobsen (2021, p. 82-83) sob esse enfoque:

> [...] pode-se afirmar que dentre as diretrizes a inspirar uma formação eficaz de magis-

> trados está a utilização de metodologias voltadas à aprendizagem não só de conhecimentos jurídicos e judiciários, mas também de conhecimentos multidisciplinares, capacidades e competências que um bom juiz precisa para executar adequadamente as suas tarefas e ter a compreensão das realidades humanas e sociais com as quais o sistema de justiça interage.

Nessa lógica, descortina-se a pertinência de saberes dialogados em uma interface de ciências sociais aplicadas, na qual se enquadra o Direito, com as de outras vertentes, a matizar ensinamentos condizentes com a dinâmica da atual conjuntura que postula a necessidade desse letramento, a (re)significar o processo ensino-aprendizagem sob um ângulo multiletrado.

Nesse balizamento, desponta-se a Resolução n. 432, de 13 de dezembro de 2016, que discorre sobre o Projeto Político Pedagógico para capacitação e desenvolvimento dos servidores do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus e pontua:

> A produção do conhecimento é interdisciplinar. As abordagens fragmentárias da ciência não dão conta da relação entre parte e totalidade, pois concebem o conhecimento como algo a ser ensinado apenas lógico-formalmente em blocos disciplinares, mediante sua apresentação, memorização e repetição segundo uma sequência rigidamente estabelecida. Por isso, é necessário estabelecer, por meio da interdisciplinaridade, a articulação entre os diversos campos do conhecimento e, por extensão, uma visão integrada e multidimensional das práticas sociais, culturais, políticas e produtivas. (CJF, 2016, p. 18).

Observa-se que uma das características apontadas na citação em comento é o princípio da interdisciplinaridade. Logo, esta consiste em um dos pontos que consubstancia o PPP para capacitação e desenvolvimento dos servidores do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Por isso, com o desejo de inserir consistência no trabalho, convoca-se Fazenda (2015, p. 3) para explicitar suas contribuições acadêmicas, a inundar essa sapiência:

> Para melhor compreendermos o significado dessa ordenação brasileira que poderíamos denominar interacional, precisaríamos adentrar em aspectos teórico/práticos apenas emergentes nas pesquisas sobre Interdisciplinaridade e em outros um pouco mais aprofundados na produção brasileira. Estamos nos referindo a questões como: estética do ato de apreender, espaço do apreender, intuição no ato de apreender, design do projetar, tempo de apreender, importância simbólica do apreender. Todas elas evidentemente referentes a uma Didática e Prática fundadas nos Direitos Humanos.

Em obediência à linha investigativa da pesquisa, deduz-se que o intuito de incentivar a uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores está relacionado com a entrega apropriada dos serviços públicos ao usuário-cidadão à luz do princípio da eficiência constitucional-administrativa, incorporado no art. 37 da Carta Magna (BRASIL, 1988, p. 36). De forma interventiva, Moraes (2017, p. 261) defende que tanto o rumo das ações a serem adotadas quanto as incumbências dirimidas no âmbito público que se voltam para a efetuação do bem comum constitui um dos elementos basilares que consubstancia o princípio da eficiência.

Expressando concordância com o texto constitucional, Bulos (2015, p. 1020) e Mello (2010, p. 122) explicam que o princípio da eficiência está organizado no âmbito do art. 37 da Constituição. Nessa mediação de saberes, o primeiro doutrinador, constitucionalista, e o segundo jurista, administrativista, salientam o incremento evidenciado na Lei Maior com a inclusão do princípio da eficiência no elenco de princípios da administração pública. Nesses diálogos, Di Pietro (2019, p. 245) informa que a eficiência complementa os outros princípios da administração pública. Nessa interlocução, Paulo e Alexandrino (2017, p. 361, grifo nosso) trazem as seguintes colaborações acadêmicas:

> [...] **a inserção** da eficiência como **princípio explícito**, nesse dispositivo – o art. 37 se aplica a toda atividade administrativa de todos os Poderes de todas as esferas da Federação -, foi consequência da implantação entre nós, ocorrida especialmente a partir de 1995, do modelo de administração pública conhecido como **administração gerencial.** Pretendia-se que esse padrão de administração substituísse, ao menos parcialmente, o padrão modelo da nossa administração pública, dita **administração burocrática**, cuja ênfase maior recai sobre o **princípio da legalidade**.

Nessa preleção, Pereira (1998, p. 28) ensina: “algumas características básicas definem a administração pública gerencial. É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados [...]”. Nessa interconexão de ideias, em pesquisa efetuada na “Revista Eletrônica do Conselho Nacional de Justiça” (CNJ) delineia-se estudo como de interes-

se para a linha investigativa desenredada, a destacar o seguinte trecho:

> [...] a necessidade de mudança do modelo burocrático de administração pública para o modelo gerencial era um clamor da sociedade para o enfrentamento das questões complexas relacionadas à concretização de direitos fundamentais. O cidadão mais consciente de seus direitos civis, políticos e sociais passou a demandar mais a administração pública por serviços de maior qualidade, com menor burocracia, menos custos orçamentários e maior benefício social. (REYMÃO; LEITE; CEBOLÃO, 2019, p. 11).

Sob essa interface de conhecimentos, coaduna-se o fundamento jurídico do princípio da eficiência com a perspectiva da uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores com vistas à oferta diligente de serviços aos jurisdicionados e a todos os que procuram a Justiça. Nessa senda, em levantamento realizado na "Revista Lex Cult", do Centro Cultural Justiça Federal (CCJF), ligada ao TRF2, mostra-se como pesquisa coerente para essa análise exploratória, empreendida por Santos, Friede e Miranda (2020, p. 66), os quais concordam que: "[...] o administrador deve prestar serviço à população da melhor forma e com eficiência, suprindo o alcance maior que é a supremacia do interesse público". Nesse intercâmbio de ensinamentos, vale observar que "[...] a eficiência da administração pública passou a ser ponto de destaque na discussão acerca da concretização de direitos fundamentais por meio de políticas públicas a serem desenvolvidas pelo Estado". (REYMÃO; LEITE; CEBOLÃO, 2019, p. 11).

Com as interações dos estudiosos dos conteúdos relativos à educação e à eficiência desencadeadas nesta parte do artigo, foram apresentados os institutos de natureza teórica que amparam a linha de estudos traduzida nesta comunicação científica, a qual tem as características metodológicas desvendadas a seguir.

3. CONDUÇÕES METODOLÓGICAS

A pesquisa tem perspectiva documental, sendo ainda bibliográfica quanto ao procedimento. Ademais, desenvolve um estudo de cunho exploratório, empreendido pela abordagem do tipo qualitativa. No intuito de alcançar os fins investigatórios, cabe definir, além da categorização, as concepções formuladas por teóricos da metodologia da pesquisa científica. Por conta disso, esta subseção se destina a relacionar os conceitos primordiais referentes aos procedimentos metodológicos intentados para o deslinde da investigação.

Acerca da pesquisa documental, Gil (2009, p. 45) afirma que ela se serve de objetos que ainda não foram explorados na dimensão científica. Esta pesquisa é classificada como documental, uma vez que se centra, sobretudo, na investigação do PPP da EMARF, além de examinar a Resolução n. 7/2017, que disciplina acerca das diretrizes pedagógicas para a formação e o aperfeiçoamento de magistrados, e de esmiuçar a Resolução n. 432/2016, que versa sobre o Projeto Político Pedagógico para capacitação e desenvolvimento dos servidores do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus, dentre outros documentos.

Quanto à pesquisa bibliográfica, Mazucato (2018, p. 66) ensina que ela requer um delineamento para que, depois da averiguação de livros acessíveis acerca da matéria ventilada, os recursos levantados sejam minerados, definindo-se, desse modo, um roteiro de exame do conteúdo. A pesquisa em questão é tida como bibliográfica, uma vez que é necessário embasar a linha investigativa com estudos desenvolvidos por outros pesquisadores e que convergem para o tema-foco aqui discorrido. Além do mais, a pesquisa bibliográfica "[...] se fundamenta em vários procedimentos metodológicos, desde a leitura até como selecionar, fichar, organizar, arquivar, resumir o texto; ela é a base para as demais pesquisas". (FACHIN, 2006, p. 120).

Nesse trajeto de caráter metodológico, ao focalizar na espécie de pesquisa exploratória, Prodanov e Freitas (2013, p. 51-52) informam que ela:

> [...] tem como finalidade proporcionar mais informações sobre o assunto que vamos investigar, possibilitando sua definição e seu delineamento, isto é, facilitar a delimitação do tema da pesquisa; orientar a fixação dos objetivos e a formulação das hipóteses ou descobrir um novo tipo de enfoque para o assunto [...].

Desse modo, argumenta-se que esta pesquisa é considerada exploratória, já que avizinha pesquisadores com a matéria espraiada na investigação.

No desdobramento de tais categorizações, cabe elucidar sobre a abordagem da pesquisa, no caso, a qualitativa. As apreciações que se valem da pesquisa de teor qua-

litativo revelam em sua conjuntura uma sistematização ordenada dos acontecimentos, o que permite esquadrinhar o conhecimento dos procedimentos esmiuçados (FRASSON; OLIVEIRA JÚNIOR, 2010, p. 96). Adverte-se que esta pesquisa é reputada como qualitativa, pois não utiliza recursos calculáveis para apurar os resultados expostos e se prende na extração conceitual ao deslindar a gestão pública participativa como caminho para uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores, no contexto da EMARF.

Em síntese, essa análise investigativa explicita, de forma introdutória, os aspectos centrais do presente trabalho acadêmico. Além disso, consolida os fundamentos de procedência teórica que fundamentam os estudos abordados. Também assim, informa os procedimentos de índole metodológica que engenham a pesquisa em tela, aglutina os resultados aferidos em um intercâmbio com as discussões teóricas e ainda relaciona as principais descobertas nas considerações finais. No desfecho, esclarece as fontes que auxiliaram na construção dessa análise qualitativa, com pretensões exploratórias, matizada com os procedimentos documental e bibliográfico.

Portanto, a presente pesquisa é documental interconectada ao procedimento bibliográfico, bem como constitui um estudo com finalidade exploratória que recorre ao uso da abordagem qualitativa para proporcionar os resultados contidos na próxima parte deste escrito.

4. ANÁLISE DO PLANO DE METAS E AÇÕES DO PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO SOB O ENFOQUE DA ÁREA DE ALINHAMENTO E INTEGRAÇÃO

Os cuidados com a uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores, na presente linha de estudos, encontra respaldo acadêmico no teor do princípio da eficiência assinalado no ordenamento jurídico do Brasil como princípio constitucional da administração pública (BRASIL, 1988, p. 36). Note-se que a percepção da eficiência reverbera impacto internacional em razão dos ODS no Brasil da Agenda 2030 da ONU no que tange ao ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes (ONU, 2021, n. p.). Isso acontece porque o princípio da eficiência se configura como embasamento jurídico que se avizinha da concepção apontada no ODS 16, atinente à instituição eficaz. No que diz respeito a tal matéria, observe a Figura 1.

Figura 1 – Exibição dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil

Fonte: Organização das Nações Unidas (2021, n. p.).

Conforme a figura apresentada, o ODS 16 está relacionado a Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Nesse sentido, ao balizar a questão no contexto jurídico brasileiro, observa-se que o alcance do citado ODS, sobremodo quanto à perspectiva de instituições eficazes, aproxima-se, no tocante à fundamentação acadêmica, do princípio da eficiência contido no art. 37 da Lei Maior (BRASIL, 1988, p. 36). Nesse tecer de ideias, Bulos (2015, p. 1020) e Mello (2010, p. 122) estão de pleno acordo quando ressaltam que a eficiência, na dimensão do ordenamento jurídico brasileiro, tem o aspecto de princípio, uma vez que está incluída no referido artigo. Nessa interligação de *expertises*, Paulo e Alexandrino (2017, p. 361) aduzem colaboração acadêmica quando informam que a introdução do princípio da eficiência no eixo constitucional foi impulsionada pelo implemento da administração gerencial. Em acréscimo, Di Pietro (2019, p. 245) pontua que a eficiência reforça os princípios que já são atribuídos à administração dos órgãos públicos. Quanto a isso,

> sabe-se, porém, que a simples disposição constitucional da eficiência no ordenamento jurídico, na realidade, por si só não a produz. É necessário que o gestor público desenvolva a competência de saber atuar com eficiência, em harmonia com a legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Necessita o Poder Judiciário, nessa seara, dispor de um moderno sistema de gerenciamento capaz de traduzir o mandamento constitucional em resul-

> tados concretos, por meio de práticas que desburocratizem e simplifiquem procedimentos e rotinas. (REYMÃO; LEITE; CEBOLÃO, 2019, p. 12).

No deslindar dos estudos, afere-se que o aprimoramento de instituições públicas perpassa pelo campo administrativo. Por esse motivo, é importante observar que o CNJ demonstra atenção ao conteúdo quando sistematiza o planejamento estratégico do Poder Judiciário para o período 2021/2026 (Figura 2), consolidada na Resolução n. 325/2020 (CNJ, 2020, p. [1-19]).

Figura 2 – Mapa do Planejamento Estratégico – Poder Judiciário – Brasil

Fonte: Conselho Nacional de Justiça 2020, p. 10.

Ao perscrutar a Figura 2, ratifica-se a aplicação dos conceitos de administração no contexto do Judiciário brasileiro e averígua-se que a eficiência tem o atributo de valor institucional do Poder Judiciário (CNJ, 2020, p. [10]). Nesse raciocínio, vale sublinhar que Reymão, Leite e Cebolão (2019, p. 11) comungam desse posicionamento no correspondente a esta postulação:

> A sociedade reivindica que a atividade jurisdicional brasileira [...] seja desempenhada com efetividade e eficiência. Tal clamor deve-se à crise de eficiência do Poder Judiciário, o qual vem experimentando tal situação em decorrência do aumento da demanda judicial ocorrido ao longo dos últimos anos, em face da carência e ineficiência de políticas públicas. Trata-se do reconhecimento do desequilíbrio entre a demanda social e a oferta estatal de serviços judiciais.
>
> Para o enfrentamento dessa crise, foi necessário impor ao judiciário uma reforma, a partir da observância de princípios constitucionais, que assegurassem a prestação do serviço jurisdicional de forma mais eficiente em prazo razoável. Os princípios da eficiência e da razoável duração do processo, ambos de natureza constitucional e aplicáveis ao Poder Judiciário, passaram a ser elementos imperativos na busca por uma prestação do serviço jurisdicional com mais qualidade à coletividade.

Em conciliação com tais saberes, Santos, Friede e Miranda (2020, p. 69) acordam que: "[...] os princípios que regem a Administração Pública são os motores propulsores das políticas públicas que podem, de fato, trazer desenvolvimento local. [...]". Nessa lição, Pereira (1998, p. 28) ensina que a administração pública gerencial focaliza no cidadão e nos resultados. Convém ressaltar que, para Dutra (2009, p. 17), o conceito de gestão

está ligado a um aglomerado de ações e iniciativas que propiciam a harmonização de perspectivas entre a instituição e os colaboradores a fim de que a primeira e os segundos tenham a possibilidade de efetivá-las por meio de um planejamento estratégico.

Assim, de modo exemplificativo, nesse viés, o aprimoramento da administração do Poder Judiciário do Brasil é evidenciado com a elaboração de planejamentos estratégicos, pelo CNJ e pelo Conselho da Justiça Federal (CJF). Sob essa trilha investigativa, detecta-se que o planejamento estratégico traçado para a Justiça Federal, sexênio 2021/2026, delineado na Resolução n. 668/2020 (CJF, 2020, p. [1-6]), está em consonância com os parâmetros especificados pelo CNJ na matriz nacional, a reforçar a importância concedida à administração no intento de observar a eficiência.

Nessa jornada acadêmica, limitam-se os estudos no horizonte da Justiça Federal, desdobrando-se no campo do TRF2, a balizar-se no contexto da EMARF, para explorar o PPP dela, objeto da análise. Em tal demarcação, convém esclarecer que o trabalho focaliza no Plano de Metas e Ações do documento indicado. Ao esclarecê-lo destrincham-se estes segmentos: área, metas, ações, parcerias e período.

Em sintonia com isso, desprendem-se esforços para executar a investigação que focaliza na descoberta de vetor que tende a impulsionar a uniformização e melhor capacitação dos magistrados e servidores) participantes das atividades propostas pela Escola pesquisada. Isso é de interesse porque a atuação congruente deles reflete, por conseguinte, na consecução do princípio da eficiência. Nessa lógica, Moraes (2017, p. 261) defende que o enfoque na concretização do bem comum na ambiência pública é relacionado como um dos requisitos que compõe o conceito do princípio da eficiência.

Nesse refletir, faz-se necessário amadurecer pontos centrais no discurso que espelha respeito à educação de magistrados e servidores,

> Afinal, ao propor uma teoria que busca superar a divisão acentuada do dualismo entre mente e corpo, natureza e cultura, consciência e atividade, por meio de uma nova psicologia baseada no método e nos princípios do materialismo dialético, Vigotski conseguiu ampliar a compreensão do indivíduo como ser histórico, bem como descrever a escola como o próprio espaço de atuação da psicologia, pois, segundo ele, é na escola onde se realizam sistemática e intencionalmente as construções e a gênese das funções psíquicas superiores, resultantes da influência cultural na aprendizagem e no desenvolvimento humano. (NOGUEIRA; LEAL, 2015, p. 166-167).

Assim sendo, evidencia-se o papel da Escola para o preparo apropriado do seu público-alvo. Por decorrência, nessa linha investigativa, insta assentar que o PPP objeto da análise foi publicado pela Portaria EMARF n. TRF2-PTE-2016/00005 de 4 de novembro de 2016 (EMARF, 2016, p. 1-44). Desvencilhando os estudos de cunho exploratório, urge mostrar a fachada do TRF2, conforme visualiza-se na Figura 3.

Figura 3 – Fachada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região – Sede – Rio de Janeiro

Fonte: TRF2 (2016, p. 25).

Acentua-se que a EMARF integra o TRF2, sendo que ela está localizada na: "[...] Av. Rio Branco, 241, Centro – Rio de Janeiro/RJ – CEP 20040-009." (EMARF, [201-?], n. p.). De mais a mais, sintetiza-se que:

> [...] EMARF foi instituída pela Resolução nº 15, de 01 de agosto de 1997, do TRF da 2ª Região, como órgão integrante do próprio Tribunal, tem sede no Município do Rio de Janeiro e núcleo Regional em Vitória, no Espírito Santo. (EMARF, [201-?], n. p.).

Além disso, é importante observar que:

> A Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região – EMARF tem por objetivo principal *cooperar com a preparação, aperfeiçoamento e especialização de magistrados*, intercâmbio de conhecimento e informação, assim como *colaborar com a capacitação de servidores da Justiça Federal*, e promover pesquisas, estudos e projetos destinados ao aprimoramento da atividade judicante na 2ª Região.

A partir deste objetivo, a EMARF tem desenvolvido diversas ações de capacitação

com base nas necessidades educacionais apresentadas no âmbito da Justiça Federal e, mais especificamente, na 2ª Região.

Nesse contexto, estabelece-se o Projeto Político Pedagógico da EMARF, alinhado às diretrizes gerais fixadas pela ENFAM e pelo Conselho da Justiça Federal. (EMARF, 2016, p. 11, grifo nosso).

É cabível registrar que as inovações empreendidas no âmbito da administração pública favorecem o princípio da eficiência. Nesse padrão, apura-se a eficiência quanto à criação do PPP da Escola. Além do mais, essa investigação perquire estratégia de alinhamento e integração escrita no PPP em pauta. Por consequência, destaca-se a eficiência no tocante ao incremento de ato público que visa o melhoramento da atuação da instituição cenário.

No viés descortinado na presente pesquisa, balizada na área de alinhamento e integração do Plano de Metas e Ações do PPP em foco, tem-se como meta: "assegurar que as unidades administrativas e pedagógicas da EMARF estejam alinhadas com as metas/ações da Escola." (EMARF, 2016, p. 34). Sob esse prisma, deslinda-se como ação levantada com vistas a contemplar tal meta: "promover uma *gestão democrática, participativa* na concepção e planejamento das ações da Escola" (EMARF, 2016, p. 34, grifo nosso). Destaca-se que o vetor para proporcionar o alinhamento e a integração da Escola é a gestão pública que valoriza a participação da comunidade escolar. Nessa linha de raciocínio, depreende-se que o referido tipo de gestão aprimora os serviços ofertados pela Escola, o que tende a refletir na uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores.

Salienta-se que Luck (2005, p. 17) assinala a concepção de gestão democrática ao postular a participação, no que tange à tomada de decisões, de todos os da entidade escolar que almejam o aprimoramento do percurso educacional. Nessa rota acadêmica, Medeiros (2003, p. 61) argumenta que a gestão democrática referente à educação está atrelada a um sistema legal que visa apontar uma orientação, consolidando um ato que norteia a um aperfeiçoamento. Aliás, Luck (2009, p. 71) concebe a gestão democrática como um conjunto de procedimentos que enseja possibilidades e estipula sugestões precisas para que os integrantes de uma equipe não apenas tomem ciência, de forma padronizada e permanente, de suas resoluções mais relevantes, mas incorporem as responsabilidades basilares para a sua efetuação.

É consentâneo redizer que a "ensinagem" é evidenciada na relação de magistrados com magistrados, bem como no relacionamento deles com os outros profissionais que diligenciam o fazer jurídico quando da execução desses atos laborais (ENFAM, 2017, p. 23). Quanto a isso, é pertinente lembrar que a interação social dos magistrados com os demais atores que atuam no sistema de justiça é interpretada como aspecto que influi de forma satisfatória para a dinâmica do processo ensino-aprendizagem (ENFAM, 2017, p. 24). Nessa trilha acadêmica, cabe realçar que as práticas sociais são levantadas quando o assunto é a elaboração de saberes (CJF, 2016, p. 18). Em complemento, vale enfatizar a ponderação de Lazzari e Jacobsen (2021, p. 82-83) quando defendem que, além das habilidades técnicas do mundo jurídico, é conveniente que os juízes compreendam premissas humanas e sociais.

Nesse padrão, Lakomy (2014, p. 34) se apoia na formulação de Vygotsky, que sinaliza a interação social como um dos aguçadores para a desenvoltura e erudição do indivíduo, a valorizar as vertentes sociais e históricas na sedimentação desse ensinamento. Com base nessa postulação, deduz-se que o aspecto da interação social é visto como ingrediente relevante para o aprimoramento educativo. Isso ocorre porque, quando a trilha pedagógica perpassa por diálogos, mecanismos mentais são acionados a impulsionar o aprendizado e o crescimento.

Nesse contexto, ao deslindar a parte que aborda o período da área de alinhamento e integração do Plano de Metas e Ações do PPP em questão, diagnostica-se que aludida definição se reporta a todos os anos (EMARF, 2016, p. 34), a identificar estas parcerias: "[...] Direção Geral; [...] Direção de Cursos e Pesquisas; [...] Comissão do CAE; [...] Comissões Temáticas; [...] Servidores da Escola – RJ." (EMARF, 2016, p. 34). Ademais, destaca-se que a:

> Portaria nº 3, de 14 de junho de 2016, dispõe sobre o Curso de Aperfeiçoamento e Especialização (CAE) da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF) *em consonância com as diretrizes da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).* (EMARF, 2016, p. 24, grifo nosso).

Consolidando os estudos investigativos, Freire (1996, p. 9) sustenta a importância

de mobilizar esforços para fomentar uma gestão participativa ao ponderar os anseios pela construção de um Estado democrático. Sob essa perspectiva, convém trazer a seguinte preleção:

> A formação ideal é a pautada nos quatro pilares da educação, a saber: **aprender a conhecer/saber** (adquirir conhecimento), **aprender a fazer/ saber fazer** (agir), **aprender a viver juntos/saber conviver** (cooperação com o próximo nas atividades humanas), e finalmente **aprender a ser/ saber ser** (conceito principal que integra todos os anteriores). (EMARF, 2016, p. 22, grifo nosso).

Em harmonia com isso, desencadeia-se análise investigativa sobre a educação consoante a visão teórica de Vygotsky, o qual formula que a interação social é um quesito que repercute na desenvoltura da aprendizagem.

Nessa medida, o exemplo ilustrativo apresentado nessa apreciação exploratória revela que a gestão que reconhece as opiniões expressas pela comunidade escolar constitui vetor para propiciar o alinhamento e a integração da Escola-campo. Deduz-se que esse aspecto potencializa os serviços disponibilizados pela Escola, a influir na uniformização e melhor capacitação dos magistrados e servidores participantes das atividades acadêmicas desenvolvidas pela EMARF.

Além disso, o exame documental bibliográfico evidencia a gestão pública participativa como ponto significativo para auxiliar na concretização do ODS 16 no Brasil da Agenda 2030 da ONU: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Isso se dá porque o princípio da eficiência, incluído no art. 37 da Carta Republicana de 1988 (BRASIL, 1988, p. 36), é considerado, nessa linha de pesquisa, o fundamento jurídico que se avizinha da perspectiva de instituição eficaz articulada no ODS 16. Nesse sentido, descortina-se a criação do PPP em foco como um empreendimento que exemplifica a eficiência sob a ótica da inovação. De igual modo, por decorrência do exame investigativo, delineia-se que o documento perquirido insere a gestão pública participativa como vetor para promover o alinhamento e a integração da Escola-campo, de tal maneira que referido fator tende a reverberar na uniformização e melhor capacitação dos magistrados e servidores participantes das atividades acadêmicas realizadas pela instituição cenário. Isso ocorre porque a gestão apropriada da Escola muitas vezes influencia na boa educação dos cursistas, a ensejar a eficiência na entrega adequada dos serviços públicos ao usuário-cidadão.

Como se denota, foram traduzidos os achados da investigação em tela, que arremata no item a seguir os apontamentos essenciais deslindados no presente trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Note-se que com o intento de desvendar vetor coerente para obter a uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores, a análise investigativa centra-se na dimensão da Justiça Federal, focalizando-se na esfera do TRF2, a balizar-se na abrangência da EMARF.

Explora-se o PPP da Escola, delineando-se no Plano de Metas e Ações, com o desiderato de aferir ponto relevante para o alinhamento e a integração da instituição cenário. Nessa lógica, os estudos perpassam pela abordagem da gestão pública, a descortinar o tipo de gestão aplicada para conceber o alinhamento e a integração da EMARF.

Sob esse viés investigativo, ao esquadrinhar o PPP objeto da análise, averígua-se que, no que tange ao Plano de Metas e Ações, a área que vai ao encontro do enfoque da pesquisa [uniformização e melhor capacitação de magistrados e servidores] é a que trata do alinhamento e da integração. Dessa forma, evidencia-se a meta estipulada, qual seja: assegurar que as unidades administrativas e pedagógicas da EMARF estejam alinhadas com as metas/ações da Escola. Também assim, desencadeia-se que a gestão pública participativa é a tática estabelecida para a execução de tal meta. Nesse sentido, observa-se que para essa diligência se faz necessário envolver a direção-geral da Escola, bem como a direção de cursos e pesquisas, a comissão do CAE e as comissões temáticas, além dos servidores da Escola, no âmbito do Rio de Janeiro. Por conseguinte, desenreda-se como período fixado para contemplar a área de alinhamento e integração da Escola-campo: todos os anos.

Depreende-se que aludida gestão potencializa os serviços oferecidos pela Escola, a repercutir, por dedução lógica, na uniformização e melhor capacitação dos magistrados e servidores participantes das atividades acadêmicas empreendidas pela EMARF.

Nessa linha de pensamento, tendo em vista que a modalidade de gestão pesquisada valoriza a participação da comunidade escolar, os estudos concatenam-se com a teoria sociointeracionista, cunhada por Vygotsky, sob o prisma da psicologia da aprendizagem, a qual postula que a interação social consubstancia um dos pontos impactantes para o desenvolvimento da aprendizagem.

Portanto, a inovação concebida com a criação do PPP em tela e a adoção da gestão pública participativa em tal instrumento se afiguram como critérios configuradores da eficiência à luz do ODS 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes.

Dessa feita, a capacitação condizente com o público-alvo da Escola tende a refletir na oferta satisfatória dos serviços públicos aos respectivos destinatários/usuários-cidadãos, privilegiando o princípio da eficiência. Nesse amadurecer de ideias, é evidente a pertinência de serem efetuados outros trabalhos com caráter de contribuição analítica sobre a lição aqui estudada.

REFERÊNCIAS

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos escolares**: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: Ministério da Educação; Secretaria da Educação Básica, 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil [de] 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução nº 432, de 13 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre o Projeto Político-Pedagógico para Capacitação e Desenvolvimento dos servidores do Conselho e da Justiça Federal de primeiro e segundo graus. Brasília: CJF, 2016. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20432-2016%20anexo.pdf. Acesso em: 16 ago. 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Resolução nº 668, de 9 de novembro de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia da Justiça Federal 2021-2026. Brasília: CJF, 2020. Disponível em: https://www2.cjf.jus.br/pergamum/biblioteca/atos_normativos.php?id_biblioteca=1#ponto_referencia. Acesso em: 17 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 325, de 29 de junho de 2020**. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original182343202006305efb832f79875.pdf. Acesso em: 17 abr. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DUTRA, Joel de Souza. **Gestão de pessoas**: modelos, processos, tendências e perspectivas. São Paulo: Atlas, 2009.

ESCOLA DA MAGISTRATURA REGIONAL FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO. Institucional. **Website.** Rio de Janeiro. [201-?]. Disponível em: https://emarf.trf2.jus.br/site/institucional.php. Acesso em: 7 maio 2021.

ESCOLA DA MAGISTRATURA REGIONAL FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO. **Portaria EMARF Nº TRF2-PTE-2016/00005 de 4 de novembro de 2016**. Dispõe sobre a criação do Projeto Político Pedagógico da Escola da Magistratura Regional Federal da 2ª Região (EMARF). Rio de Janeiro: EMARF, 2016. Disponível em: https://emarf.trf2.jus.br/site/documentos/anexoportaria05emarf2016.pdf. Acesso em: 4 maio 2021.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS. **Diretrizes pedagógicas da Enfam para formação e aperfeiçoamento de magistrados**. Brasília: ENFAM, 2017. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/116264/Res_7_Enfam_2017_Diretrizes_Pedagogicas_Enfam%20_Texto_%20Principal.pdf. Acesso em: 19 jun. 2021.

FACHIN, Odilia. **Fundamentos de metodologia**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. Interdisciplinaridade: didática, prática de ensino e direitos humanos? In: CAVALCANTE, M. M. D. *et al*. (org.). **Didática e prática de ensino**: diálogos sobre a escola, a formação de professores e a sociedade. Fortaleza: EdUECE, 2015.

FRASSON, Antonio Carlos; OLIVEIRA JÚNIOR, Constantino Ribeiro de. **Metodologia da pesquisa científica**. São Luís: UemaNet, 2010.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da escola**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2004. (Guia da escola cidadã; v.1).

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2009.

LAKOMY, Ana Maria. **Teorias cognitivas da aprendizagem**. Curitiba: InterSaberes, 2014.

LAZZARI, João Batista; JACOBSEN, Gilson. Formação judiciária no plano constitucional das democracias modernas: princípios e diretrizes a serem observados na preparação de magistrados. **Revista da Escola da Magistratura do TRF da 4ª Região**. n. 17. p. 67-91. 2021. Disponível em: https://www.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=pagina_visualizar&%20id_pagina=1336. Acesso em: 16 ago. 2021.

LUCK, Heloisa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

MAZUCATO, Thiago. **Metodologia da pesquisa e do trabalho científico**. Penápolis: FUNEPE, 2018.

MEDEIROS, Isabel Letícia. **A gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000**: a tensão entre reforma e mudança. Dissertação – (Mestrado em Educação) Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Mário Tavares. A formação inicial e contínua de magistrados - uma perspectiva do Centro de Estudos Judiciários de Portugal. **Revista CEJ**, v. 8, n. 24, p. 23-29. 2004. Disponível em: //revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/593. Acesso em: 16 maio 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

NOGUEIRA, Makeliny Oliveira Gomes; LEAL, Daniela. **Teorias da aprendizagem**: um encontro entre os pensamentos filosófico, pedagógico e psicológico. Curitiba: InterSaberes, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de desenvolvimento sustentável**. Brasília: ONU. 2021. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 5 maio 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito constitucional descomplicado**. São Paulo: Método, 2017.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do setor público**: estratégia e estrutura para um novo estado. Rio de Janeiro: [s.n], 1998. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/papers/1998/98-gestaodosetorpublico--estrategia&estrutura.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CEBOLÃO, Karla Azevedo; LEITE, Geraldo Neves. A eficiência nos Tribunais Judiciários brasileiros: um olhar sobre o Tribunal de Justiça do estado do Pará. **Revista Eletrônica CNJ**, v. 3, n. 1, p. 8-17, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/34/2. Acesso em: 31 ago. 2021.

SANTOS, Cicero; FRIEDE, Reis; DE MIRANDA, Maria Geralda. Aplicabilidade dos princípios constitucionais da administração pública visando ao desenvolvimento local. **Lex Cult Revista do CCJF**, [S.l.], v. 4, n. 3, p. 57-70, dez. Disponível em: http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/LexCult/article/view/488. Acesso em: 16 maio 2021.

TAVARES, Maria das Graças Medeiros. **Educação brasileira e negociação política**: o processo constituinte de 1987 e a gestão democrática. Maceió: UFAL, 2003.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA SEGUNDA REGIÃO. **A Justiça Federal vai ao cidadão**: cartilha. Rio de Janeiro: TRF2, 2016. Disponível em: https://www10.trf2.jus.br/ai/wp-content/uploads/sites/3/2016/12/cartilha--a-justica-federal-vai-ao-cidadao.pdf. Acesso em: 7 maio 2021.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Educação básica e educação superior**: projeto político-pedagógico. Campinas: Papirus, 2004.

Erica de Sousa Costa
Especialista em Gestão Pública pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Acadêmica do Curso de Pedagogia pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) – Campus Balsas. Advogada.

Leonardo Mendes Bezerra
Doutor em Educação pela Universidade de Sorocaba; Mestre em Ciências Ambientais pela UniEVANGÉLICA; Licenciado em Pedagogia pelo Centro Universitário Internacional (UNINTER); Licenciado em Filosofia pela PUC-Goiás; Professor Assistente II no Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Maranhão – Campus Balsas.

ARTIGOS

Sinal Vermelho Contra a Violência Doméstica: planejamento, execução e análise crítica da campanha humanitária que se tornou lei federal

Eunice Maria Batista Prado
Luiza Vieira Sá de Figueiredo

Resumo: Este artigo é um estudo de caso que tem por objeto a parceria entre a Associação dos Magistrados Brasileiros e o Conselho Nacional de Justiça para atendimento das vítimas de violência doméstica e familiar durante o isolamento social em decorrência da pandemia de covid-19. O objetivo é analisar criticamente o processo de criação e execução da campanha humanitária nacional que foi conduzida por lideranças femininas do Poder Judiciário, baseada na responsabilidade social, tendo como método a pesquisa descritiva da cronologia dos fatos, procedimentos, alianças, obstáculos, acertos e falhas. A conclusão é que, deparando as deficiências das políticas públicas existentes, a iniciativa lançou bases para o contínuo aperfeiçoamento do sistema de justiça, da legislação e da rede de atendimento às vítimas.

Palavras-Chave: Violência doméstica. Pandemia. Políticas públicas. Liderança feminina. Responsabilidade social.

Abstract: This article is a case study on the partnership between the Association of Brazilian Magistrates and the National Council of Justice to assist victims of domestic and family violence during social isolation due to the Covid-19 pandemic. The objective is to critically analyze the process of creation and execution of the national humanitarian campaign that was conducted by female leaders of the Judiciary, based on social responsibility, using as method the descriptive research of the chronology of facts, procedures, alliances, obstacles, successes and failures. The conclusion is that, faced with the deficiencies of the existing public policies, the initiative laid the foundation for the continuous improvement of the justice system, the legislation, and the network of assistance to victims.

Keywords: Domestic violence. Pandemic. Public policies. Women leadership. Social responsibility.

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública divulgou em 2020 três edições de Notas Técnicas sobre o tema "Violência doméstica durante a pandemia de covid-19". Logo no início do isolamento social, a primeira Nota Técnica foi emitida em 16 de abril e apontou que, cerca de um mês depois de declarado, em 11 de março, o estado de pandemia pela Organização Mundial da Saúde (ONU NEWS, 2020), foi registrada uma queda nos registros de boletins de ocorrência relativos à agressão por violência doméstica, chegando a -29,1% no Ceará, -28,6% no Acre e -21,9% no Mato Grosso, fato que pareceu ter reflexos na quantidade de medidas protetivas de urgência concedidas cuja queda chegou a -67,7% no Acre, -37,9% em São Paulo e -32,9% no Pará, tudo em comparação ao mesmo período do ano anterior.

Paradoxalmente, os atendimentos de violência doméstica pela Polícia Militar cresceram, saltando para 44,9% em São Paulo, havendo ainda uma impressionante disparada no número de feminicídios registrados: 400% no Mato Grosso, 300% no Rio Grande do Norte, 100% no Acre, 46,2% em São Paulo (FBSP, 2020).

Confirmavam-se, assim, as notícias alarmantes que davam conta do aumento da violência doméstica como um dos mais terríveis efeitos do isolamento social, divulgadas nos países que, antes do Brasil, estavam há meses lidando com a covid-19, muitos em rígido *lockdown*. E o pior: a constatação de que as vítimas, confinadas com seus agressores e vigiadas o tempo inteiro, não conseguiam denunciar, em pouco tempo, foi exatamente o que começou a ser perceptível no cenário nacional.

A súbita e drástica diminuição de registros formais de ocorrências de violência doméstica simplesmente não era normal e, com menos concessões de medidas protetivas de urgência, a escalada no número de feminicídios demonstrava a face mais perversa da grave violação de direitos humanos a que estavam sujeitas muitas mulheres brasileiras no âmbito de seus lares – protegidas do vírus pelo isolamento, porém no lugar mais perigoso onde poderiam estar se convivessem com agressores.

Dada a gravidade da situação, foi nesse contexto que a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), por sua presidente e pelas magistradas integrantes da Diretoria AMB Mulheres, reuniram-se em abril de 2020 com a magistrada então presidente do Fórum Nacional de Juízas e Juízes de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher

(Fonavid), em busca de soluções, passando a pesquisar sobre como outros países estavam lidando com a questão, com achados que inspiraram um projeto adaptado para o Brasil (AMB, 2020).

Tal projeto foi então apresentado ao Conselho Nacional de Justiça, surgindo assim a parceria entre as instituições e resultando na campanha humanitária nacional que foi lançada meses depois, em junho de 2020, intitulada "Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica" cujas etapas de planejamento e execução serão descritas na primeira seção deste artigo, em oito tópicos, e analisadas criticamente na segunda seção, à luz de referencial teórico pertinente, tudo seguindo uma ordem cronológica, reconstituída com base no levantamento e na organização dos registros das atividades, nas entrevistas com as magistradas envolvidas, bem como na pesquisa de notícias e relatórios publicados.

Além de abordar como se deu a atuação de lideranças femininas do Poder Judiciário brasileiro nessa jornada, com embasamento doutrinário sobre a importância da participação institucional das mulheres no Poder Judiciário, busca-se documentar e explicar como foi possível lançar, em poucos meses, uma campanha de âmbito nacional, num país de dimensões continentais, que engajou a sociedade civil, teve sucesso na estratégia de comunicação por meio das redes sociais, deu origem a políticas públicas e até se tornou lei.

A importância e utilidade de estudar todo esse processo reside na possibilidade de servir como referência e manancial informativo para a sequência ao trabalho em todo o país –mesmo porque será necessário dar efetividade à lei federal recentemente promulgada; visto que, neste artigo, também se busca descrever como o processo de criação de uma campanha humanitária baseada na responsabilidade social acabou deparando, em seu percurso, as deficiências do sistema de justiça, da legislação e da rede de atendimento às vítimas, evidenciando a necessidade de contínuo aperfeiçoamento. A conclusão destaca diversas novas providências que ainda se fazem necessárias, em termos de políticas públicas, a fim de combater a chaga social que é a violência doméstica no Brasil.

2. FASES DO PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DA CAMPANHA

2.1 Prospecção da experiência de outros países

O ponto de partida das magistradas brasileiras, decidido em abril de 2020, em reunião com pauta documentada e convocada por ofício no âmbito da diretoria AMB Mulheres, (AMB, 2020), foi pesquisar como outros países estavam lidando com a questão da violência doméstica contra a mulher durante a pandemia. Desse modo, foram selecionadas, num primeiro momento, iniciativas encontradas no Reino Unido, na Espanha e na França.

No Reino Unido, chamou a atenção a Silent Solution – 999 and 55 e sua campanha de divulgação: Make Yourself Heard, expressões que em tradução livre significam, respectivamente, "Solução Silenciosa – 999 e 55" e "Faça-se ouvir", que já existia antes da pandemia. A iniciativa consiste em: se uma vítima estiver em perigo e ligar por telefone celular para o número de emergência 999, e por alguma razão não puder ou não conseguir falar, a chamada será transferida para o sistema de solução silenciosa, em que a vítima ouvirá uma mensagem pedindo que digite o número 55, sinalizando então a situação de emergência para a polícia, mesmo que nenhuma palavra seja dita (IOPC, 2020).

A campanha informativa foi desenvolvida após um trágico episódio ocorrido em 2013 (OWEN, 2019), no qual uma mulher chamada Kerry Power ligou para o 999 ao ter sua casa invadida por seu ex-companheiro, mas não digitou 55, e a ligação foi encerrada sem que a polícia tivesse chegado a ser acionada. Horas mais tarde, o próprio agressor telefonou para a polícia, comunicando que havia estrangulado a vítima fatalmente. As investigações concluídas em 2016 demonstraram que a hipótese mais provável é que a vítima pensou que, apenas ligando para o número 999 e desligando (sem digitar 55), a polícia já saberia seu número e sua localização e iria em seu socorro (IOPC, 2020).

O aprendizado com a conclusão das investigações deixou claro que era preciso informar melhor a população sobre o funcionamento do sistema de ligação silenciosa, resultando numa campanha de divulgação lançada em abril de 2019, que embora tenha alcançado mais de 16 milhões de pessoas por meio da mídia e das redes sociais, ainda necessitava ser promovida continuamente, sobretudo durante o isolamento so-

cial imposto pela situação de pandemia, razão pela qual foi reavivada em abril de 2020 (IOPC, 2020).

Na Espanha, verificou-se o protocolo Mascarilla-19 ou Mask-19, que foi desenvolvido em março de 2020 nas Ilhas Canárias (arquipélago espanhol situado próximo à costa noroeste da África), logo no primeiro fim de semana do confinamento, poucos dias depois da declaração da situação de pandemia pela OMS. Idealizado pela diretora do Instituto Canario de Igualdad (ICI), em colaboração com as duas associações profissionais de farmácias das Ilhas, a solução rapidamente foi replicada a toda a Espanha e a outros países (ICI, 2020).

Simples e genial, a fórmula consistiu no uso de uma senha, uma palavra-chave: bastava que uma mulher que estivesse vivendo uma situação de violência doméstica fosse até uma farmácia e pedisse uma "Máscara-19". A partir dessa solicitação, a equipe farmacêutica deveria fazer uma ligação para o número 112, que é o número do serviço de emergência da Espanha para mulheres em situação de violência, e comunicar que estava se reportando a uma situação de "Máscara-19", o que deveria gerar a ativação de um protocolo de atendimento.

De acordo com informações constantes na página oficial da campanha na internet, a fórmula foi tida por ideal porque o confinamento imposto pelo *lockdown*, na tentativa de frear o avanço da contaminação de covid-19, só permitia que as pessoas saíssem de casa para ir a farmácias e supermercados. As farmácias foram vistas como o espaço mais adequado em virtude de sua função social, sem substituir os órgãos oficiais de atendimento, e serviram como espaço de acolhimento e pontos emergenciais de apoio, mais próximos das vítimas em seus próprios bairros, e contando com profissionais farmacêuticos nos quais as pessoas confiam.

Consta que em pouco tempo a iniciativa foi adotada pelo Conselho Geral de Farmacêuticos da Espanha e pelo Grupo Farmacêutico da União Europeia. A divulgação da campanha viralizou rapidamente na internet e apenas três meses depois da criação o protocolo já havia chegado a quatro continentes, sendo implementado em países como Itália, França, Alemanha, Noruega, Reino Unido, Argentina, Colômbia, Chile, México, Uganda, Cabo Verde e Austrália (ICI, 2020).

Na França, verificou-se que em março de 2020 o Ministro do Interior e a Ministra da Igualdade entre Homens e Mulheres providenciaram em todo o território nacional francês a implantação do sistema existente na Espanha, de modo que as mulheres vítimas de violência doméstica poderiam pedir ajuda nas farmácias por meio da palavra-código Masque 19 (Máscara 19). Também foram anunciadas as seguintes ações: a instalação de pontos de apoio em *shopping centers* para acolher as vítimas; a disponibilização de um fundo de 1 milhão de euros para ajudar as associações de apoio às vítimas; o financiamento de 20 mil pernoites em hotel e mil vagas adicionais em abrigos para vítimas que fugiram de suas casas; o serviço de mensagem de texto (SMS) para o número 114 como pedido de socorro sem que a mulher precisasse falar e portanto sem que corresse o risco de ser ouvida pelo agressor (GENDARMERIE, 2020).

As mulheres francesas ainda podiam contar, desde fevereiro de 2018, com a Brigade Numérique – BNum (Brigada Digital), solução tecnológica que torna possível denunciar *online*, a qualquer momento, à polícia, qualquer forma de violência. Pode-se ter acesso à solução de três maneiras: por *chat* (bate-papo) em tempo real; por formulário de contato com resposta via *e-mail*; e por meio de mensagens privadas pelas redes sociais Twitter e Facebook (JARDILLIER, 2018).

2.2 O problema da realidade brasileira de desigualdade social e exclusão digital

Ao analisar as soluções digitais prospectadas no Reino Unido e na França, ficou claro que havia muito mais que um oceano de distância em relação ao Brasil. Naquele momento, abril de 2020, o mais recente relatório de desenvolvimento humano existente era o divulgado em dezembro de 2019 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, intitulado "Além da renda, além das médias, além do hoje: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI" (PNUD, 2019).

Considerando no relatório os indicadores relacionados a saúde, educação e renda (as três dimensões do índice de desenvolvimento humano – IDH), numa lista de 189 países o Brasil ocupava a 79ª posição, em meio à categoria de países considerados como de "Desenvolvimento Humano Elevado", mas bem distante da posição daqueles tidos como de "Desenvolvimento Humano

Muito Elevado" mencionados: Reino Unido (15ª) e França (26ª).

Segundo o "Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019", por meio da escolaridade era possível perceber a relação direta entre a vulnerabilidade social e a violência contra a mulher, pois, ao analisar o número de feminicídios no Brasil, observou-se que 70,7% das vítimas cursaram somente o ensino fundamental, ao passo que 7,3% tinham ensino superior (FBSP, 2019).

No quesito educação, de acordo com o Better Life Index (Índice para uma Vida Melhor), criado em 2011 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico para reunir indicadores internacionalmente comparáveis com base em dados oficiais de diferentes países, o ensino médio é uma métrica relevante por demonstrar o mínimo de conhecimento essencial exigido para a plena participação de uma pessoa nas sociedades modernas. Sob esse prisma, mais da metade das pessoas entre 25 e 64 anos não concluiu nem sequer a educação básica no Brasil. O índice dos adultos que concluíram o ensino médio é de 49%, enquanto no Reino Unido é de 81% e na França é de 78,4% (OCDE, 2020).

Quando se leva em consideração que, até mesmo no Reino Unido, com um índice tão alto de escolaridade da população, ainda assim foi necessário veicular em 2019 e repetir em 2020 uma ampla campanha de divulgação de como usar corretamente a "Solução Silenciosa – 999 e 55", que já existia há mais de sete anos, percebeu-se que estava completamente fora da realidade brasileira tentar copiar solução semelhante de modo emergencial no contexto da pandemia.

Os dispositivos tecnológicos franceses tampouco poderiam servir de modelo para aplicação imediata no Brasil. Não havia tempo hábil para desenvolver, colocar em operação e fazer divulgação de algo como a "Brigada Digital", que na França já estava estabelecida desde 2018. E, ainda que houvesse tempo, para além da questão do nível de escolaridade da população brasileira, bem como do quantitativo de pessoas com capacidade para conseguir usar adequadamente serviços públicos *online*, era preciso considerar a exclusão digital no país, como demonstra a pesquisa "TIC Domicílios", que desde 2005 mapeia a utilização e o acesso à internet pelos brasileiros.

De acordo com os principais resultados da pesquisa "TIC Domicílios" divulgada em maio de 2020, quanto a dados coletados antes da pandemia, um a cada quatro brasileiros não usava a internet. Eram 47 milhões de não usuários (26%) e 134 milhões de usuários de internet (74%). Entre os que usavam, o celular era o dispositivo mais utilizado (99%) e 58% dos usuários acessavam a internet somente pelo celular. Havia uma grande diferença de utilização e acesso a depender da classe social, com uma significativa redução da presença de computadores nos domicílios, fator de limitação quanto às possibilidades de uso para atividades mais complexas de estudo e trabalho. Dos domicílios que não possuíam internet, 50% eram das classes D e E (CETIC.BR, 2020).

Nesse contexto, a evidente exclusão digital existente no Brasil é fator primordial a ser considerado na criação e no desenho de um serviço *online*, no tipo de divulgação a ser providenciada e sobretudo no tempo que leva para a população saber da existência do serviço, aprender a usá-lo e se acostumar com a ferramenta.

A questão é que, se estava sendo prospectada uma solução de emergência para as vítimas de violência doméstica durante a pandemia de covid-19, era preciso que fosse o mais inclusiva possível, de modo que, naquele primeiro momento, resolveu-se não seguir pelo caminho de desenvolver uma solução tecnológica, porque além de demandar tempo seria inacessível para quem mais precisava de ajuda, que eram as mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Além desses fatores, também foi levado em consideração, pela experiência das magistradas no cotidiano forense, que no ciclo da violência doméstica comumente o agressor limita ou retira a comunicação da vítima, inclusive escondendo ou até destruindo seu telefone celular. Estava claro que era preciso, portanto, pensar em outra saída.

2.3 Como e por que foi decidida a solução do sinal vermelho

Após ponderar as questões da desigualdade social e da exclusão digital, o sistema criado na Espanha com participação das farmácias pareceu o ideal para ser priorizado no Brasil, porque era o que se apresentava como possibilidade de aplicação mais imediata e abrangente.

Havia apenas uma ressalva, que era em relação à palavra-chave "Máscara 19", pois um dia a pandemia iria passar, e a solu-

ção atrelada ao uso da máscara de proteção poderia ficar datada. O sistema parecia interessante demais para não se tornar perene, com potencial até de ser ampliado para outros estabelecimentos além das farmácias, como inclusive na França já estava acontecendo, com pontos de atendimento às vítimas em *shopping centers*.

Eis que, no âmbito de um contato em meio a reuniões do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC), a Diretoria AMB Mulheres que atua no órgão internacional como convidada tomou conhecimento da Red Dot Initiative (Iniciativa Ponto Vermelho), por intermédio de uma notícia compartilhada por uma magistrada indiana (NDTV, 2020).

Na Índia, no início de abril de 2020, a fundação Women Entrepreneurs For Transformation, uma organização sem fins lucrativos que trabalha para o empoderamento e empreendedorismo feminino lançou a campanha "Ponto Vermelho", por meio da qual as pessoas podem identificar uma vítima de violência doméstica ao ver um ponto vermelho na palma da mão dela, podendo informar às autoridades, por se tratar de um pedido de socorro (WEFT, 2020).

No entanto, considerando as diferenças culturais existentes entre a Índia e o Brasil, teve-se a ideia de, ao invés de um ponto, adaptar o sinal na forma de um X vermelho na mão, que podia ser feito com batom.

Com efeito, na Índia há o costume milenar das mulheres usarem o *bindi*, que provém da religião hindu, um adorno na forma de ponto vermelho na testa, com significados diversos a depender da região do país, principalmente para indicar que a mulher é casada. Deriva da palavra sânscrita *bindu*, que sugere o terceiro olho místico de uma pessoa, colocado entre as sobrancelhas. A tinta vermelha pode ser obtida com vários materiais, mas é comumente feita de pasta de sândalo e cúrcuma vermelha (DAS, 2018). Assim, para fazer o Red Dot (ponto vermelho em sinal de socorro), bastava às mulheres indianas aplicarem na mão um ponto com o mesmo material que costumavam usar na testa em seu cotidiano.

No Brasil, o produto de uso feminino para obter efeito semelhante de fazer um sinal na mão era sem dúvida o batom, um dos cosméticos mais populares entre as mulheres, num país que, segundo publicação anual da Associação Brasileira da Indústria de Higiene Pessoal, Perfumaria e Cosméticos, ocupa a 4ª posição mundial no mercado consumidor do segmento (ABIHPEC, 2019). Existe até um indicador econômico, o Lipstick Index (Índice do Batom), criado em 2001 por Leonard Lauder, presidente da empresa de cosméticos Estée Lauder (THE ECONOMIST, 2009), para demonstrar a evidência estatística de que mesmo mulheres de baixa renda possuem um batom, pois quanto menor o poder de compra, maior é a probabilidade de a consumidora adquirir um item de beleza de baixo custo tal qual um batom, que cabe em seu orçamento e satisfaz sua autoestima mesmo em condições financeiras adversas.

De tudo isso resulta que o X vermelho na mão, feito com batom, tratava-se então de um sinal, que podia ser mostrado de forma discreta e silenciosa, que não dependia do uso de uma palavra-chave e que não estava associado à situação da pandemia. Uma forma de pedir ajuda que dispensava qualquer dispositivo tecnológico e, portanto, acessível e democrática, podendo ser usada por vítimas de qualquer grau de escolaridade e classe social.

Ao ser apresentada a ideia geral para a presidente da AMB sobre o X vermelho na palma da mão como um pedido de socorro a ser mostrado pelas vítimas nas farmácias, mesclando assim as iniciativas observadas na Espanha e na Índia, batizou-se a campanha de "Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica", iniciando-se de imediato as tratativas com a cúpula do Poder Judiciário brasileiro para explanar a proposta.

2.4 Formalização do grupo de trabalho no âmbito do Conselho Nacional De Justiça

Segundo o arquivo de documentação das reuniões, a pesquisa de soluções em outros países, os debates e a decisão pelo "Sinal Vermelho", realizados na AMB pela Presidência e Diretoria da AMB Mulheres, foram feitos em apenas sete dias. No dia 16 de abril de 2020, a proposta foi apresentada por videoconferência à conselheira que presidia, no Conselho Nacional de Justiça, a Comissão Permanente de Políticas de Prevenção às Vítimas de Violências, Testemunhas e de Vulneráveis.

O fundamento legal do projeto foi o art. 226, § 8º, da Constituição Federal; os arts. 7º e 8º da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher "Convenção de Belém do Pará", promulgada pelo Decreto n. 1.973/1996; e todo o

Capítulo I do Título III da Lei n. 11.340/2006 (Lei Maria da Penha), que trata das medidas integradas de prevenção e da assistência à mulher em situação de violência doméstica e familiar. O *caput* do art. 8º desse capítulo menciona que a política pública que visa coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher far-se-á por meio de um conjunto articulado de ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de ações não governamentais, mediante diretrizes estabelecidas nos nove incisos do referido dispositivo.

Entre essas diretrizes, destacam-se sobretudo: (i) a integração operacional do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública com as áreas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, trabalho e habitação; (ii) a promoção e realização de campanhas educativas e informativas voltadas à sociedade em geral; (iii) a celebração de convênios, protocolos, ajustes, termos ou outros instrumentos de promoção de parceria entre órgãos governamentais ou entre estes e entidades não governamentais; (iv) a capacitação das forças policiais e demais atores do sistema de Justiça que atuam nessa seara.

Consta que a Conselheira do CNJ e a Presidente da AMB levaram a questão ao conhecimento do então Presidente do Conselho Nacional de Justiça, e no dia 24 de abril de 2020 foi publicada a Portaria CNJ n. 70 de 22 de abril de 2020, que instituiu Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos para a indicação de soluções ao Conselho Nacional de Justiça voltadas à prioridade de atendimento das vítimas de violência doméstica e familiar ocorrida durante o isolamento social em decorrência da pandemia do novo coronavírus – covid-19.

A Portaria CNJ n. 70/2020 posteriormente foi alterada pelas Portarias n. 71 e n. 87, de 28 de abril de 2020 e de 8 de junho de 2020, respectivamente, ambas acrescentando membros ao Grupo de Trabalho; além da Portaria n. 106, de 1º de julho de 2020, que prorrogou o prazo para conclusão dos trabalhos em 60 dias, quando deveria ser apresentado o relatório final das atividades.

Uma vez formalizado o Grupo de Trabalho, todas as reuniões passaram a ser realizadas por videoconferência pela plataforma emergencial CNJ Cisco WebEx, presididas pela Conselheira do CNJ que estava à frente da Comissão relativa à temática, sendo organizadas por sua assessora, a quem coube expedir ofícios, fazer contatos necessários e manter organizada toda a documentação produzida e recebida, secretariando os trabalhos.

2.5 Parcerias com farmácias e farmacêuticos

A primeira instituição procurada foi a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), vinculada ao Ministério da Saúde, por se entender que seria o caminho mais rápido para conseguir entrar em contato com todas as farmácias do Brasil, levando em consideração a posição de agência reguladora, a quem cabe conceder autorização de funcionamento a todos os estabelecimentos do tipo no país, por força da Lei n. 6.360, de 23 de setembro de 1976.

Contudo, a tentativa restou frustrada. Para além da sobrecarga de trabalho na agência reguladora, em meio ao avanço galopante da pandemia de covid-19, somou-se a turbulência política que o Brasil atravessava. Justamente naquele período, houve a exoneração de um Ministro da Saúde, com nomeação de outro, cuja troca de comando também se estendeu aos cargos de segundo escalão (MARINS; CARDOSO, 2020).

Sem poder paralisar as atividades aguardando que a situação se estabilizasse no órgão oficial ligado ao Ministério da Saúde, o Grupo de Trabalho então procurou a iniciativa privada, por meio da Associação Brasileira das Redes de Farmácias e Drogarias (Abrafarma), na pessoa do presidente executivo, que submeteu a ideia da campanha aos membros do Conselho Diretivo, obtendo pronta aceitação, de modo que tal entidade se tornou desde o início uma das principais parceiras da campanha Sinal Vermelho. Segundo os números divulgados pela entidade, as redes associadas estavam presentes em todos os 26 estados e no Distrito Federal, cobrindo 859 municípios e 70% da população brasileira, com maior participação em cidades acima de 300 mil habitantes (ABRAFARMA, 2020).

Ocorre que o Brasil é um país de dimensões continentais, que possui 5.570 municípios, o que significa que foi preciso encontrar solução para cobrir as outras 4.711 cidades e atender as vítimas que estavam nos 30% da população brasileira residente nos municípios menores não cobertos por farmácias das redes vinculadas à Abrafarma.

Por tal razão, firmou-se parceria com entidades que congregam outras redes do varejo farmacêutico, a Associação Brasilei-

ra das Redes Associativistas de Farmácias e Drogarias (Abrafad) e a Federação Brasileira das Redes Associativistas e Independentes de Farmácias (Febrafar), mas ainda assim não era possível chegar a todos os municípios do Brasil, porque se percebeu que há inúmeras farmácias que não estão vinculadas a qualquer entidade associativa, especialmente nas pequenas cidades. Sem o apoio da Anvisa, ficou muito difícil saber quantas eram, onde estavam essas farmácias e como seria possível obter o contato de seus representantes legais para conclamá-los na adesão à campanha.

Foram acionadas, então, as Coordenadorias Estaduais das Mulheres em Situação de Violência Doméstica e Familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, que são órgãos permanentes de assessoria das presidências dos Tribunais de Justiça de todas as unidades da Federação, criados pela Resolução CNJ n. 128, de 17 de março de 2011, cabendo-lhes atuar sob as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça em sua coordenação de políticas públicas concernentes à violência doméstica e familiar contra a mulher.

Num primeiro momento, o Grupo de Trabalho planejou encarregar as coordenadorias de fazer o mapeamento das farmácias existentes no território de cada unidade da Federação, por meio de articulação com os órgãos de controle locais das atividades farmacêuticas, quais sejam, as agências de vigilância sanitária estaduais e municipais, uma vez que não era possível contar com a agência reguladora federal.

Entretanto, a realidade dos fatos se impôs, frustrando o mapeamento pretendido. Houve reação preocupada de várias magistradas e magistrados que estavam à frente das coordenadorias, alegando que não possuíam equipe nem estrutura para realizar a tarefa, ainda mais em curto espaço de tempo.

Descortinou-se então a evidência de que em muitos tribunais simplesmente não foi providenciada a adequada estrutura de apoio administrativo e de equipe multiprofissional que deveria existir, apesar de já ter se passado quase uma década desde que o CNJ determinou a criação das coordenadorias estaduais.

O fato é que, naquele momento, o mês de maio de 2020 já estava no final e, devido aos obstáculos narrados, ainda não se tinha conseguido fechar a adesão do máximo de farmácias possível, com abrangência suficiente para o lançamento da campanha que se pretendia nacional.

A solução partiu da análise da Lei n. 13.021, de 8 de agosto de 2014, que dispõe sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas, e que em seu art. 6º, inciso I, tornou obrigatória a presença de farmacêutico nos estabelecimentos durante todo o horário de funcionamento. A regra vale para farmácia de qualquer natureza: farmácia sem manipulação ou drogaria, farmácia com manipulação e farmácia privativa de unidade hospitalar. Isso significa que não importa se a farmácia é associada a uma entidade representativa ou se é independente, assim como não importa o tamanho da cidade onde esteja ou o porte do estabelecimento, pois há sempre de ter um profissional farmacêutico.

Nesse passo, em vez de buscar somente a pessoa jurídica dos estabelecimentos (farmácias e seus representantes legais), resolveu-se procurar também a pessoa física dos farmacêuticos, como único meio de atingir a capilaridade que se buscava, com capacidade de fazer a campanha efetivamente chegar aos 5.570 municípios brasileiros.

Para tanto, foi essencial a parceria fechada com o Conselho Federal de Farmácia e os Conselhos Regionais de Farmácia, enquanto órgãos de registro e fiscalização do exercício da profissão, por força da Lei n. 3.820, de 11 de novembro de 1960. Assim, tais órgãos conseguiram enviar rapidamente via internet o material relativo à campanha a todos os farmacêuticos do Brasil, que abraçaram a causa com total senso de responsabilidade social, para além de uma coincidência carregada de simbolismo, terem a mesma profissão de Maria da Penha Maia Fernandes, a vítima de violência doméstica que devido a sua luta por justiça tem seu nome batizando a Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. Ela é farmacêutica bioquímica, formada na Universidade Federal do Ceará (IMP, 2020).

2.6 Parcerias com as forças policiais

Em paralelo à busca de adesão das farmácias e farmacêuticos à campanha Sinal Vermelho, o Grupo de Trabalho também atuou para alcançar o engajamento de outra parceira essencial: a Polícia, tanto a Militar como a Civil.

Por força do art. 144, § 6º, da Constitui-

ção Federal, as polícias militares e civis são subordinadas aos governadores dos estados e do Distrito Federal. O § 7º do mesmo dispositivo constitucional prevê que a lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades. O diploma legal que apresenta essa disciplina é a Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e criou a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS), com a finalidade de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio, por meio de atuação conjunta, coordenada, sistêmica e integrada dos órgãos de segurança pública e defesa social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em articulação com a sociedade.

Entre os princípios dessa política nacional, constam a otimização dos recursos materiais, humanos e financeiros das instituições e a relação harmônica e colaborativa entre os Poderes. Das diretrizes destacam-se a integração entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no aprimoramento e na aplicação da legislação penal e a colaboração do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública na elaboração de estratégias e metas para alcançar os objetivos de tal política.

Sendo assim, para atingir a finalidade da campanha, de atuação integrada para atendimento emergencial e proteção às vítimas de violência doméstica isoladas no contexto da pandemia, era vital contar com o apoio e a coordenação do órgão central do Sistema Único de Segurança Pública: o Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Acontece que também nesse aspecto a turbulência política que o Brasil atravessava foi um fator complicador. No mesmo dia, 24 de abril de 2020, em que foi publicada no Diário da Justiça Eletrônico a Portaria CNJ n. 70, que criou o Grupo de Trabalho em comento, houve uma súbita mudança de comando no Ministério da Justiça e Segurança Pública que gerou, por suas circunstâncias, uma grave crise institucional no governo brasileiro, de modo que naquele período não havia espaço para tratar da campanha Sinal Vermelho.

Assim, até que a situação se estabilizasse no Ministério em questão, o Grupo de Trabalho iniciou a abordagem do assunto com representantes de órgãos policiais colegiados, quais sejam, o Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil e o Conselho Nacional de Comandantes-Gerais das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares.

Ficou definido que os atendimentos das vítimas em situação de emergência, reportados por telefone pelos farmacêuticos ao número 190, seriam feitos pela Polícia Militar, que conduziria posteriormente os envolvidos para a Polícia Civil. Para que a comunicação da ocorrência acontecesse de maneira ágil, discreta e segura, a situação ideal era que a Polícia Militar de cada estado cuidasse de fazer uma alteração pontual em seu Procedimento Operacional Padrão (POP), conforme modelo sugerido pelo Grupo de Trabalho, de modo que tanto a central de atendimento ao número 190 como toda a corporação já estivesse ciente do que se tratava a campanha Sinal Vermelho, o que exigia um esforço de engajamento, comunicação e capacitação.

Foi necessário ainda entrar em entendimento não só com as forças policiais como também em reuniões com o Conselho Nacional do Ministério Público, o Colégio Nacional dos Defensores Públicos-Gerais e o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil quanto ao fato de que os farmacêuticos ou atendentes fossem vistos apenas como “comunicantes”, não sendo arrolados como testemunhas nem conduzidos à delegacia, a não ser na excepcional situação de serem testemunhas oculares, caso presenciassem de fato a ocorrência de crime no recinto da farmácia. Essa questão foi uma preocupação externada pelas farmácias vinculadas à Abrafarma, por seus departamentos jurídicos, a fim de evitar prejuízo às atividades das empresas pelos possíveis deslocamentos frequentes de seus funcionários à delegacia e posteriormente ao fórum, caso fossem considerados testemunhas de ouvir dizer apenas por terem recebido os pedidos de ajuda das vítimas.

Na situação em que a vítima conseguisse ir até a farmácia pedir ajuda, mas não pudesse esperar a chegada da polícia, caberia ao farmacêutico ou atendente colher dados mínimos de identificação, como nome, endereço e telefone, a serem imediata e oralmente reportados à Polícia Militar por telefone para o número 190. Isso porque as farmácias tinham a preocupação de não manter dados sensíveis das vítimas de violência doméstica em seu poder, alertadas por seus departamentos jurídicos quanto a possíveis desdobramentos futuros em virtude da Lei Geral de Proteção de Dados, que

estava para entrar em vigor – fato que veio a ocorrer em 18 de setembro de 2020 (SENADO, 2020).

Para contabilizar os resultados da campanha e direcionar seu aprimoramento, o Grupo de Trabalho criou um formulário eletrônico via Google Docs sem identificação das vítimas, a ser preenchido pelos farmacêuticos com data, local e hora dos atendimentos dos casos que chegassem às farmácias por meio da campanha Sinal Vermelho, além de outras informações como tempo de espera para a chegada da polícia. Pensou-se na criação de um aplicativo, sistema, ou outra solução tecnológica mais sofisticada e precisa, mas a ideia foi descartada porque não havia tempo hábil para o desenvolvimento. Àquela altura, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública já havia divulgado, em 29 de maio de 2020, a segunda edição de sua Nota Técnica sobre "Violência doméstica durante a pandemia de covid-19", mais uma vez evidenciando o recrudescimento dos casos e a urgência de soluções (FBSP, 2020a).

Assim, resolvidas as parcerias essenciais com as farmácias, farmacêuticos e forças policiais, no dia 10 de junho de 2020 finalmente a campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica foi lançada oficialmente no Conselho Nacional de Justiça, em solenidade virtual transmitida por seu canal oficial no YouTube (CNJ, 2020).

2.7 Treinamento, planejamento de mídia e divulgação

Para aprimorar a comunicação da campanha, duas novas integrantes foram formalmente incluídas no Grupo de Trabalho, por meio da Portaria CNJ n. 87 de 8 de junho de 2020.

A fim de suprir a deficiência estrutural de algumas coordenadorias da mulher, a desembargadora presidente do Colégio de Coordenadores Estaduais da Mulher em Situação de Violência Doméstica (Cocevid) passou a fazer interlocução com as magistradas e magistrados à frente das Coordenadorias dos tribunais dos Estados e do Distrito Federal. A intenção foi não só melhorar o fluxo de comunicação das diretrizes do Grupo de Trabalho do CNJ para com as coordenadorias como também receber os questionamentos e dúvidas destas, que podiam reportar mais rápido ao CNJ as dificuldades e particularidades regionais bem como apresentar sugestões.

A principal atribuição das Coordenadorias da Mulher vinculadas aos Tribunais de Justiça era a articulação com os Conselhos Regionais de Farmácia, com os Comandos-Gerais da Polícia Militar e com as Secretarias de Segurança Pública das respectivas unidades da Federação, adotando todas as providências necessárias para divulgação da campanha e capacitação quanto aos protocolos de atendimento criados pelo Grupo de Trabalho. Esperava-se também que as coordenadorias da mulher promovessem o engajamento e a ampla divulgação da campanha com diferentes atores do Sistema de Justiça local, do terceiro setor, da mídia, do empresariado, da sociedade.

A outra integrante incluída no Grupo de Trabalho nessa fase da campanha, por meio da referida Portaria n. 87/2020, foi a Conselheira do CNJ presidente da Comissão Permanente de Comunicação do Poder Judiciário, que passou a definir com a presidente da AMB a estratégia de comunicação da campanha para a sociedade.

Como não havia tempo hábil para percorrer no CNJ todo o procedimento administrativo de licitação para contratação de serviços, foi utilizada a estrutura de comunicação já existente na própria AMB, enquanto entidade privada.

Foi criada a principal peça da campanha (AMB, 2020), um vídeo legendado cujo roteiro mostrava uma mulher entrando numa farmácia e mostrando ao farmacêutico o X vermelho na palma da mão, feito com um batom, enquanto uma voz feminina dizia:

> Às vezes o grito de socorro é silencioso. E pode vir de um simples batom. Durante a pandemia, as mulheres estão mais expostas à violência doméstica e com menos oportunidades de pedir ajuda pela proximidade do agressor. Se esse é o seu caso, faça um X vermelho na palma da sua mão e mostre na farmácia ao atendente. A Polícia Militar será chamada. Você não está sozinha! Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica.

Foi posteriormente inserida no vídeo a tradução para a língua brasileira de sinais (Libras), além de ser providenciado outro vídeo em espanhol, a fim de ser compreensível para mulheres imigrantes e refugiadas oriundas de outros países da América do Sul, sobretudo da Venezuela, concentradas na Região Norte do país. Depois foi feito mais um vídeo, dessa vez protagonizado por uma mulher indígena, falando em tupi-guarani.

Também foram criadas duas cartilhas virtuais, uma direcionada às farmácias e outra às mulheres vítimas. Para as farmácias, ainda foi criado um tutorial em vídeo, no qual a presidente da AMB explicava o protocolo de atendimento, reforçando o texto das cartilhas. O mesmo material poderia ser usado para o treinamento das corporações militares. Além disso, as juízas de primeiro grau integrantes do Grupo de Trabalho conduziram capacitações por videoconferência sempre que solicitado.

A AMB criou um endereço eletrônico para contato, o *e-mail* sinalvermelho@amb.com.br, além de uma nova aba no menu de sua página na internet, (www.amb.com.br/sinalvermelho), na qual disponibilizou todo o material produzido, inclusive o termo de adesão, baseado em ato voluntário de responsabilidade social. Bastava o representante legal da farmácia interessada fazer o *download*, assinar e devolver pelo *e-mail* criado. Assim, o nome do estabelecimento passava a constar na lista de farmácias parceiras, também disponibilizada no *site* e constantemente atualizada a cada nova adesão. Da mesma forma o CNJ criou em seu portal na internet, no campo de Programas e Ações, aba específica para a Campanha Sinal Vermelho, na qual se encontram todas as informações necessárias para a adesão.

Ao aderir à campanha, a farmácia ou entidade parceira recebe um *link* do Google Drive que contém, em vários arquivos e formatos, não só o material de treinamento, mas todas as peças desenvolvidas para a campanha publicitária, disponíveis para impressão, rádio, televisão e redes sociais.

Por decisão da presidente da AMB e da conselheira presidente da Comissão de Comunicação do CNJ, ficou resolvido que todo o material publicitário era editável, para que o parceiro da campanha pudesse adicionar seu logotipo ao lado da marca da AMB e do CNJ, sendo assim identificado como participante da campanha. Esse fator foi importante para o engajamento do empresariado e de outros órgãos e entidades, por lhes propiciar publicidade positiva em torno de uma causa nobre.

Nas redes sociais, foram criados perfis da campanha no Facebook e Instagram (@campanhasinalvermelho), bem como no Twitter (@sinalvermelho), incentivando a denúncia e divulgando conteúdo informativo sobre violência doméstica, com *design* gráfico de qualidade e linguagem acessível, usando sempre a *hashtag* da campanha (#sinalvermelho).

Foi ainda criada uma estratégia que se mostrou bastante exitosa, “Marque uma mulher que você admira”, em que internautas divulgavam nas redes sociais a própria foto com um X vermelho na palma da mão, marcando outras pessoas na publicação e instigando-as a postar imagem semelhante, tática que foi um fator decisivo para tornar a campanha viral, ainda mais quando publicada espontaneamente por artistas, cantores, celebridades, atletas, times de futebol, políticos e influenciadores digitais com milhões de seguidores.

A campanha contou com a adesão de uma atriz e apresentadora da Rede Globo de televisão, que aceitou *pro bono* vincular sua imagem como madrinha, participando de transmissões ao vivo pelas redes sociais. As magistradas integrantes do Grupo de Trabalho e as que estavam à frente das coordenadorias da mulher nos tribunais agiram como multiplicadoras e divulgadoras da campanha, ao participarem de incontáveis entrevistas e debates, entre outros eventos na internet, em redes de rádio e televisão, em jornais e revistas, e também em ambientes acadêmicos e jurídicos de todo o país.

A estratégia de publicidade teve o auxílio de parceiros da campanha, a exemplo de organizações não governamentais, como os grupos Mulheres do Brasil e Mulheres do Varejo, Instituto Mary Kay, Turma do Bem; de instituições, como associações estaduais de magistrados, seccionais da OAB, Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos; além das farmácias, Conselhos Regionais de Farmácia e corporações policiais, que fizeram divulgação em seus próprios perfis nas redes sociais e entre seus associados e colaboradores, que por sua vez também utilizaram a tática de “Marque uma mulher que você admira”.

Além das providências mencionadas, as assessorias de comunicação tanto da AMB como do CNJ atuaram em conjunto, mantendo contato com as assessorias de comunicação de todos os tribunais e associações de magistrados do país, para que seguissem de maneira sincronizada um calendário de divulgação de conteúdo.

No segundo semestre de 2020, principalmente no período compreendido entre os meses de setembro e novembro, foi possível perceber, pelo acompanhamento do uso da *hashtag* #sinalvermelho no Ins-

tagram, que a campanha foi incorporada à propaganda eleitoral de diversas pessoas que se candidataram a cargos de vereador e prefeito nas Eleições Municipais de 2020. Assim, candidatas e candidatos de todo o Brasil divulgaram a própria foto com o X vermelho na palma da mão em seus perfis nas redes sociais para demonstrar ao eleitorado seu compromisso com a luta contra a violência doméstica.

2.8 Conteúdo do relatório final e principais resultados alcançados pela campanha

De acordo com o relatório final apresentado em cerimônia solene na sessão plenária do CNJ no dia 1º de setembro de 2020, passados pouco mais de dois meses desde o dia 10 de junho de 2020, quando a campanha foi oficialmente lançada, até aquele momento o Grupo de Trabalho havia realizado 57 reuniões, encaminhado 93 ofícios, fechado 22 parcerias e conseguido a adesão oficial de 11.685 farmácias. Por meio das redes sociais, conforme as métricas até então apuradas pelas assessorias de comunicação da AMB e do CNJ, oito milhões de pessoas já haviam sido alcançadas com a notícia da existência da campanha.

Somente por esses números, em termos de mídia espontânea, não há paralelo de aceitação e engajamento da sociedade com qualquer campanha anterior que tenha sido lançada pelo Poder Judiciário brasileiro.

A campanha Sinal Vermelho também foi notícia nos programas e telejornais de maior audiência de diversas emissoras de televisão e suas afiliadas em todo o Brasil, alcançando milhões de pessoas pelo meio de comunicação mais utilizado pela população.

Logo após o lançamento, com a divulgação do vídeo institucional na televisão aberta, começaram a surgir em vários Estados as notícias, repercutidas na imprensa, de mulheres que foram salvas e acolhidas após terem ido até uma farmácia para pedir socorro usando o Sinal Vermelho.

Porém, no Relatório Final do Grupo de Trabalho constou que a campanha havia conseguido ajudar efetivamente, até aquele momento, apenas 43 mulheres em situação de perigo, formalmente contabilizadas (CNJ, 2020). A questão é que os dados reais de atendimento não foram coletados de forma correta e confiável. O sistema que o Grupo de Trabalho havia criado às pressas, de formulário eletrônico via Google Docs, quase não foi utilizado pelas farmácias que aderiram à campanha. Os policiais militares que atenderam as ocorrências assim como os policiais civis que as receberam nas delegacias, de modo geral, também não cuidaram de registrar que o caso era advindo da campanha Sinal Vermelho, inclusive porque esse dado não era um campo a preencher tampouco um dado a coletar nos sistemas padronizados das forças policiais.

Aliás, segundo apurado com as magistradas integrantes do Grupo de Trabalho, não havia sido cogitado que a solução do formulário a ser preenchido pelas farmácias seria desconsiderada. Por isso, não se chegou a pensar na alternativa de registro da informação pela polícia, até mesmo em função da dificuldade de pôr em prática essa ação. Já havia sido uma tarefa desafiadora solicitar alteração do procedimento operacional padrão utilizado em cada um dos estados para adequar o atendimento das vítimas à proposta da campanha Sinal Vermelho. As forças policiais de cada Estado utilizam um sistema diferente, alguns já são totalmente digitais, de modo que era inviável, em curto espaço de tempo, fazer com que em cada unidade da Federação fosse criado ou reservado algum campo para informação sobre a campanha Sinal Vermelho, em formulários de preenchimento manual ou de sistemas eletrônicos de registro de ocorrências.

Além disso, outro fato imprevisto pelo Grupo de Trabalho foi que muitas vítimas começaram a fazer denúncias e a pedir socorro por meio dos perfis oficiais da campanha nas redes sociais, publicamente ou por mensagem privada, de modo que teve de ser criado um fluxo para atender e encaminhar os casos aos órgãos adequados.

Também não se esperava que em alguns lugares houvesse o interesse de promover o relançamento da campanha (ou lançamento local), capitaneado ora por autoridades do Poder Judiciário, ora do Legislativo, ora do Executivo, fato bastante positivo porque deu mais visibilidade, abrindo ensejo para reforço da divulgação. Assim, de acordo com as informações disponíveis no *site* da AMB sobre a campanha, houve lançamentos locais em solenidades nos Estados do Amapá (30/6), Piauí (24/7), Goiás (24/7), Minas Gerais (27/7), Rio Grande do Norte (14/8), Paraná (14/8) e Alagoas (26/8); havendo ainda lançamentos no Distrito Federal (30/7) e no município de Niterói (24/7).

Além da concretização da campanha

Sinal Vermelho, o relatório lido no plenário do CNJ em 1º de setembro de 2020, com a apresentação dos resultados do Grupo de Trabalho, também demonstrou o cumprimento das demais atribuições que haviam sido delimitadas no art. 2º da Portaria CNJ n. 70/2020.

Nesse passo, o Grupo propôs a redação do ato que resultou na Recomendação n. 67, de 17 de junho de 2020, para que os presidentes dos Tribunais de Justiça, em caráter de urgência, realizassem gestões nas Secretarias de Segurança Pública das respectivas unidades da Federação para que fossem admitidos, de imediato, o registro eletrônico (*on-line*), de ocorrência de crimes praticados no contexto de violência doméstica e familiar contra a mulher; o envio de dados e arquivos (*upload*) hábeis à demonstração da materialidade da infração, tais como documentos, fotografias, exames médicos ou laudos, bem como a formulação de pedido de medidas protetivas de urgência.

A mesma Recomendação também salientou a urgência na remessa de pedido de medida protetiva para análise pelo juiz ou pela juíza, bem como reforçou a necessidade de comunicação à vítima, em caso de prisão, soltura ou fuga do agressor, da forma mais imediata possível, por contato telefônico ou mensagem de texto via WhatsApp ou outro aplicativo similar.

Encerrando o cumprimento de suas atribuições, o Grupo de Trabalho elaborou a minuta do ato que resultou na Recomendação CNJ n. 79, de 8 de outubro de 2020. Posteriormente alterada pela Recomendação CNJ n. 82, de 16 de novembro de 2020, que dispõe sobre a necessidade de capacitação em direitos fundamentais, desde uma perspectiva de gênero, de magistradas e magistrados que detenham competência para aplicar a Lei Maria da Penha como titulares de Varas ou Juizados; daqueles que se removeram ou se promoveram para essas unidades; e daqueles que atuem em plantões judiciais e audiências de custódia; devendo a capacitação ser incluída nos cursos de formação inicial da magistratura e ser facultada a todos os magistrados e magistradas.

Adicionalmente, o Grupo de Trabalho elaborou um plano de ação mais denso e abrangente, que contém dezessete tópicos com várias frentes de trabalho para avançar na elaboração de políticas públicas sobre a temática da violência doméstica, ainda pendentes de criação e/ou aperfeiçoamento, percebidas com base na observação das deficiências da rede de atendimento durante a experiência de elaboração da campanha Sinal Vermelho. Cerca de dois meses depois, tais tópicos tornaram-se os incisos do art. 2º da Portaria CNJ n. 259, de 20 de novembro de 2020, que criou novo Grupo de Trabalho, manteve integrantes do anterior, acrescentou outros magistrados e magistradas e fixou prazo de dois anos para desenvolvimento das atribuições, prorrogável por igual período.

Apresentados, assim, os resultados em Relatório Final, desfeito o Grupo de Trabalho original criado pela Portaria CNJ n. 70/2020 com o encerramento do prazo e cumprimento de sua finalidade, a campanha Sinal Vermelho continuou reverberando de forma positiva na sociedade, a ponto de alcançar o mais inesperado dos efeitos: inspirou projetos de lei.

Conforme registrado no *site* oficial e nas redes sociais da campanha, mantidos pela AMB, o código Sinal Vermelho como medida de combate e prevenção à violência doméstica foi objeto de lei, em primeiro lugar, no Distrito Federal, servindo de parâmetro para leis semelhantes em diversos estados, a exemplo de Goiás, Rondônia, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Alagoas, Paraíba, Maranhão, Piauí, Acre, Sergipe, Paraná; além de inúmeros municípios em todas as regiões do país, até que se tornou lei federal.

Com efeito, a Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021, entre outras importantes disposições – endurecer a pena para o crime de lesão corporal simples cometida contra a mulher por razões da condição do sexo feminino e criar o tipo penal de violência psicológica contra a mulher –, definiu 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 Maria da Penha.

Ficaram legalmente autorizadas, em todo o território nacional, a integração entre o Poder Executivo, o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os órgãos de segurança pública e as entidades privadas para promover e realizar o programa Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica, devendo ser providenciado um canal de comunicação com repartições públicas e entidades privadas a fim de viabilizar assistência e segurança à vítima; e a realização de campanha informativa e a capacitação permanente dos profissionais envolvidos.

3. ANÁLISE CRÍTICA DA INICIATIVA

Analisando todo o contexto em que a campanha Sinal Vermelho foi criada, bem como seus significativos resultados, o primeiro ponto a destacar é o papel das lideranças femininas da magistratura brasileira que encabeçaram o projeto, porque é emblemático o fato de ter advindo do somatório de competências de mulheres integrantes de instituições dominadas pela presença masculina na alta cúpula, mas que, neste momento da História, tem na AMB a primeira mulher na presidência em mais de 70 anos de existência da entidade (SANTOS, 2019), com uma Diretoria AMB Mulheres criada há pouco tempo (AMB, 2019); além de que na composição do CNJ, durante o período de elaboração do projeto, havia a maior presença feminina em 15 anos desde a criação do órgão, contando na época com seis conselheiras entre 15 membros (CNJ, 2020).

Schumaher e Ceva (2015, p. 459), ao analisarem as trajetórias de mulheres nos três Poderes desde a luta das sufragistas no Brasil, que passaram a introduzir no Estado a perspectiva de gênero sobre questões que afetam as mulheres, afirmam o seguinte no que se refere à presença feminina em cargos de destaque no Poder Judiciário:

> Dar visibilidade à trajetória de mulheres que ocuparam ou ocupam cargos de poder, especialmente as que vestem ou vestiram toga, contribui para elucidar conquistas e desafios na superação de preconceitos históricos que perduraram por séculos na sociedade e em instituições – preconceitos ainda hoje expressos pela reduzida presença de mulheres em funções e cargos considerados tipicamente masculinos, como é o caso da carreira jurídica e da magistratura.

Barsted (2011, p. 34-35), discorrendo sobre a participação decisiva de organizações feministas na elaboração de convenções internacionais e da legislação brasileira de proteção à mulher, aponta que "no Brasil, a *advocacy* feminista nas últimas três décadas teve como alvos e interlocutores os poderes legislativo e executivo", e que o Poder Judiciário, por ser mais hermético, conservador e mais distante de movimentos sociais, não estava recebendo a devida pressão por parte de organizações feministas para ser mais proativo e atuante, dada a importância de seu papel na aplicação da lei para garantia dos direitos das mulheres a uma vida sem violência doméstica.

Porém, fato é que, no caso da campanha Sinal Vermelho e seus desdobramentos, a só presença de mulheres magistradas nas altas esferas de poder, em cargos estratégicos e em número significativo, já foi suficiente para uma verdadeira guinada em termos de atuação, proatividade, até mesmo inédito protagonismo do Poder Judiciário na articulação com os outros Poderes, com demais atores do sistema de Justiça, com a iniciativa privada e com o terceiro setor, com vistas a buscar a formulação de políticas públicas mais efetivas e adequadas para o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil.

Sob esse prisma, as magistradas envolvidas na campanha, munidas de sua parcela de poder, agindo de forma totalmente espontânea e sem necessidade de qualquer pressão ou influência externa, apenas lançaram mão (i) do método de união de esforços femininos para contrabalançar a "inclusão em desvantagem" numérica e (ii) de "décadas de acúmulo de estudos de gênero" – pesquisas que podem servir de base para as mulheres que hoje rompem barreiras e tetos de vidro, alcançando presença nos espaços decisórios, como discorreu Biroli (2018, p. 205 e 207), ao tratar do lugar das mulheres na democracia brasileira e sua luta por igualdade, do ponto de vista da ciência política.

Também destacando o coletivo, Beard (2018, p. 93-95) afirma que "não se pode, com facilidade, inserir as mulheres numa estrutura que já está codificada como masculina; é preciso mudar a estrutura". Para tanto, propõe enfatizar o exercício do poder feminino "na forma colaborativa", angariando apoios, selando alianças, engajando pessoas para realmente conseguir fazer a diferença e de fato atingir os avanços almejados na proteção de direitos. Tal historiadora britânica, a título de exemplo, menciona que "um dos mais influentes movimentos políticos da atualidade, o Black Lives Matter" (Vidas Negras Importam) foi fundado por três mulheres de cujos nomes nem se ouve falar (Alicia Garza, Patrisse Cullors e Opal Tometi), mas que juntas reuniram todos os atributos necessários para alcançar a força de um movimento coletivo relevante na História, trazendo a questão do racismo ao centro do debate urgente e necessário.

A propósito, é justamente sobre esse assunto – a questão racial – que está a maior crítica que se pode fazer não só à campanha Sinal Vermelho, mas de modo geral às políticas públicas de combate à violência doméstica e familiar contra a mulher vigentes

no país, que é ausência de enfoque e debate mais profundo sobre interseccionalidade, que leve em consideração as questões sobrepostas de gênero, raça e classe.

Segundo o Atlas da Violência 2021, elaborado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que analisou dados relativos a 2019, "66% das mulheres assassinadas no Brasil eram negras" e, na série histórica, "em 2009, a taxa de mortalidade de mulheres negras era 48,5% superior à de mulheres não negras, e onze anos depois a taxa de mortalidade de mulheres negras é 65,8% superior à de não negras". À luz de tão alarmantes dados, o relatório é categórico ao afirmar que a elaboração de políticas públicas de enfrentamento da violência contra a mulher "não pode prescindir de um olhar sobre o racismo e a discriminação e como estes fatores afetam desigualmente as mulheres" (CERQUEIRA *et al.*, 2021).

Akotirene (2020, p. 67) destaca que a Lei Maria da Penha foi "resultante duma articulação internacional de feministas majoritariamente brancas, de classe média e acadêmicas", e que somente o estudo da interseccionalidade irá fornecer os instrumentos necessários para que todos os atores do sistema de proteção à vítima de violência doméstica possam estabelecer protocolos de atendimento e coleta de dados que sejam adequados às realidades das mulheres negras e em situação de vulnerabilidade social.

Outra crítica que cabe à iniciativa ora analisada é a lacuna de debates, estudos, métodos e dados que resultem em adequada proteção das vítimas de violência doméstica em situação de hipervulnerabilidade, como mulheres com deficiência. Como medida de acessibilidade, percebeu-se apenas a tradução em Libras do vídeo de divulgação da campanha.

Também cabe apontar como mais um hiato a preencher a busca de um diálogo maior com o sistema de saúde, enquanto importante porta de entrada para atendimento da mulher vítima de violência doméstica, principalmente quanto à coleta e análise de dados das vítimas que chegam machucadas e são socorridas em prontos-socorros e hospitais, bem como quanto à capacitação de profissionais de saúde nas questões legais em torno desse tipo de violência.

Já, como grande trunfo da campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica, pode-se citar o mote da responsabilidade social, que foi a base de toda a concepção do projeto, demonstrando ser um poderoso estímulo para a adesão da iniciativa privada imbuída de valores além do lucro e do terceiro setor, em torno de uma causa que mobiliza a sociedade. Demonstrou ser um campo bastante promissor, merecendo estudos mais aprofundados para dele extrair todas as suas potencialidades, observando parâmetros como aqueles previstos no Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social, a partir da Norma Internacional ISO 26000 (INMETRO, 2011).

Com efeito, em se tratando da violência doméstica de um *wicked problem* (expressão cunhada no campo da ciência política que costuma ser traduzida para "problema complexo"), com todas as características previstas por Rittel e Webber (1973), não se trata de transferir responsabilidades estatais, mas de envolver a sociedade civil organizada como agente de transformação, no enfrentamento de uma chaga enraizada no machismo estrutural que permeia a sociedade brasileira – que só a educação e o esclarecimento serão capazes de vencer num futuro ainda muito distante.

Por isso mesmo, não se pode deixar de reconhecer outra grande vantagem da campanha: o acerto das estratégias de divulgação, por meios digitais, baseadas no conceito de "*marketing* de conteúdo", que segundo Kotler (2017, p. 147), "envolve criar, selecionar, distribuir e ampliar conteúdo que seja interessante, relevante e útil para um público claramente definido com o objetivo de gerar conversas sobre esse conteúdo".

4 CONCLUSÃO

A campanha Sinal Vermelho contra a Violência Doméstica, como visto no decorrer deste artigo, para além de servir como meio de acolhimento emergencial de vítimas em isolamento social durante a pandemia de covid-19 – que era o propósito para o qual foi concebida no início –, acabou promovendo resultados importantes ao se revelar como força catalisadora da aproximação dos órgãos de cúpula da magistratura brasileira com membros de outros Poderes e instituições, capaz de unir competências para pensar conjuntamente em soluções diante do complexo e multifacetado problema da violência doméstica e familiar contra a mulher no Brasil.

Demonstrou-se a importância da participação institucional feminina na alta cúpula do Poder Judiciário e na maior entidade de nacional de classe da magistratura, em inédita configuração, responsável por abrir uma interlocução mais próxima do CNJ e da AMB com membros do Congresso Nacional, sobretudo da bancada feminina – mas não só, e com membros do Poder Executivo para debater com harmonia e independência sobre projetos de lei necessários ao aperfeiçoamento do sistema de atendimento e proteção às mulheres vítimas de violência doméstica. O resultado mais significativo foi a promulgação da Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021, que definiu para todo o Brasil, entre outras importantes disposições, 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 Maria da Penha.

Com importantes lideranças do empresariado e do terceiro setor, viu-se que também foi aberto um valioso canal de diálogo, pois representam a sociedade civil organizada comprometida com o bem comum e com a solução de problemas sociais. Para tanto, o principal vetor foi a ideia de "responsabilidade social", capaz de amalgamar diferentes instituições e entidades, públicas e privadas, em torno de um propósito: adotar providências concretas para atenuar a chaga social da violência doméstica contra a mulher no Brasil. Nessa toada, pode-se visualizar um futuro promissor com outras possibilidades de parcerias, em temas como assistência às vítimas, trabalho, emprego, educação e qualificação profissional, enquanto portas de saída do ciclo de violência.

Outro aspecto que ficou evidente na campanha foi a importância do papel desempenhado pelas coordenadorias da mulher vinculadas aos Tribunais, para conduzir e operacionalizar nos estados e no Distrito Federal as políticas públicas traçadas em Brasília pelo CNJ quanto ao tema da violência doméstica, observando as peculiaridades regionais. Evidenciou-se que é preciso dotá-las de mais estrutura, recurso, treinamento e capacidade de gestão em projetos para que consigam desenvolver as relevantes atribuições que lhes cabem.

Foi possível perceber, ainda, a intensificação do diálogo interinstitucional com outros atores do sistema de Justiça e da rede de proteção à mulher vítima de violência doméstica, sobretudo o Ministério Público, as forças policiais, a Defensoria Pública, a OAB, o que abriu caminho para a formalização de outros termos de cooperação e ações conjuntas para aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção às vítimas, com destaque para a capacitação em gênero – outra providência sugerida pelo Grupo de Trabalho que o CNJ adotou com magistrados e magistradas atuantes na temática, a partir das Recomendações n. 79 e n. 82 de 2020.

Destacou-se também o valor da comunicação, que foi fundamental para o sucesso da campanha Sinal Vermelho como amplificadora da mensagem de que toda a sociedade brasileira tem a responsabilidade de combater a violência doméstica. Ficou claro como é importante para o Poder Judiciário não descuidar da comunicação sobre o tema, devendo ele primar pelo planejamento estratégico para interagir eficazmente com seu público interno, com as outras instituições e sobretudo com a sociedade e os jurisdicionados e jurisdicionadas. Para tanto, o ideal é que as assessorias de comunicação dos tribunais recebam mais atenção, treinamento, investimento e modernização, a fim de que se tornem aptas a utilizar com melhor proveito o potencial das redes sociais e do "*marketing* de conteúdo", mas também se preocupem com acessibilidade e com as pessoas que são excluídas digitais, para as quais o rádio continua sendo uma solução.

No quesito inovação e tecnologia, demonstrou-se que o CNJ, acolhendo proposta do Grupo de Trabalho e observando a independência e harmonia entre os Poderes, dadas as repartições de competências, expediu a Recomendação n. 67/2020, instando todos os presidentes de Tribunais a realizarem gestão nas Secretarias de Segurança Pública das respectivas unidades da Federação, para que fossem criadas soluções para o registro eletrônico de ocorrência de crimes de violência doméstica contra a mulher. Além disso, foi visto que o CNJ também acolheu a proposta do Grupo de Trabalho de determinar aos juízes e juízas que utilizassem, sempre que possível, os meios digitais de comunicação mais rápidos com as vítimas. Sobre esse tópico, foram demonstrados números que indicam a dimensão da exclusão digital no Brasil, fator que sempre deve ser levado em consideração na formulação de políticas públicas para todas as pessoas, devendo haver soluções para mulheres tanto incluídas como excluídas digitais.

Mencionou-se o prazo de duração do Grupo de Trabalho criado pela Portaria n.

70/2020, que teve apenas quatro meses de existência, mas, como visto, proporcionou resultados extremamente significativos, indo muito além dos objetivos inicialmente definidos. Diante de um prazo tão curto e com um escopo emergencial, certamente não havia a menor pretensão de resolver todos os problemas do sistema de proteção à mulher vítima de violência doméstica, que envolve múltiplos atores e fatores e é uma das mais graves feridas sociais do Brasil, de tal maneira que faz parecer mero placebo todo esse esforço aqui narrado. Prova disso é o último Atlas da Violência divulgado, já mencionado neste artigo, que mostra que os números só aumentam.

Em meio a tais alarmantes números, estão muitas vidas femininas perdidas e também muitos filhos órfãos do feminicídio – para os quais ainda não há um protocolo de atendimento definido nacionalmente. É uma tragédia brasileira em tendência crescente e que pode ocorrer a qualquer mulher, sem distinção de raça, classe e grau de instrução; porém atingindo ainda mais fortemente as mulheres negras e mais vulneráveis socialmente.

É urgente e necessário que os três Poderes, as demais instituições do sistema de Justiça e a sociedade civil organizada tratem do assunto com a devida prioridade na formulação de políticas públicas pensadas em conjunto; orientadas a dados fidedignos, bem coletados e inteligentemente estruturados; e baseadas em instrumentos, como audiências públicas e pesquisa empírica – a exemplo de grupos focais, que podem ser útil para escutar as vivências e necessidades específicas de mulheres negras, mulheres indígenas, mulheres com deficiência, mulheres refugiadas, mulheres transgênero e transexuais.

Quanto ao Poder Judiciário, foram lançadas as bases para o plano de trabalho mais abrangente, com dezessete tópicos, a ser executado em dois anos, que foi apresentado pelas lideranças femininas da magistratura ao final das atividades do Grupo do Trabalho criado pela Portaria n. 70/2020, e acolhido pela Presidência do CNJ, ao instituir a Portaria n. 259/2020, inaugurando outra fase na contínua necessidade de aperfeiçoamento do sistema de proteção às mulheres vítimas de violência doméstica no Brasil.

REFERÊNCIAS

AKOTIRENE, Carla. **Interseccionalidade**. São Paulo: Sueli Carneiro; Jandaíra, 2020. (Feminismos Plurais).

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DA INDÚSTRIA DE HIGIENE PESSOAL, PERFUMARIA E COSMÉTICO (ABIHPEC). **Panorama do setor 2019**. São Paulo: ABIHPEC, 2019. Disponível em: https://abihpec.org.br/publicacao/panorama-do-setor-2019-2/. Acesso em: 7 set. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE REDES DE FARMÁCIAS E DOGRARIAS (ABRAFARMA). Perfil do grande varejo. **Revista Excelência**, São Paulo, Ano IX, n. 9, dez. 2019, p. 10. Disponível em: https://www.abrafarma.com.br/assets/Revista%20Excel%C3%AAncia%20Abrafarma%20-%202019.pdf . Acesso em: 7 set. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **AMB Mulheres**: comissão discute políticas institucionais relacionadas à equidade de gênero. Brasília: AMB, 2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/amb-mulheres-comissao-discute-politicas-institucionais-relacionadas-equidade-de-genero/. Acesso em: 7 set. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Ofício Circular n. 050/2020/AMB/SG**. Brasília: AMB, 2020.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Sinal vermelho contra a violência doméstica**. Brasília: AMB, [2020?]. Disponível em: https://www.amb.com.br/sinalvermelho/. Acesso em: 7 set. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (AMB). **Solicitação audiência virtual**. Presidência AMB. Destinatário: Gabinete da Conselheira Maria Cristiana. Brasília: AMB, 8 abr. 2020. E-mail. Arquivo AMB.

BARSTED, Leila Linhares. Lei Maria da Penha: uma experiência bem-sucedida de advocacy feminista. In: LEI Maria da Penha comentada em uma perspectiva jurídico-feminista**.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, p. 13-38, 2011.

BEARD, Mary. **Mulheres e poder**: um manifesto. Tradução Celina Portocarrero. São Paulo: Planeta do Brasil, 2018. Tradução de: Women and Power.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades**: os limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil,**

de 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 1.973, de 1º de agosto de 1996**. DOU 2 ago. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1996/d1973.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%201.973%2C%20DE%201%C2%BA,9%20de%20junho%20de%201994. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decretos de 16 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 abr. 2020. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=16/04/2020&jornal=604&pagina=1. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Decreto de 24 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2020. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/04/2020&jornal=604&pagina=1. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 3.820, de 11 de novembro de 1960. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 1960. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3820.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 6.360, de 23 de setembro de 1976. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 set. 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6360.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 11.340, de 7 de agosto de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11340.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.021, de 8 de agosto de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 ago. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13021.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.675, de 11 de junho de 2018. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 de jun. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.188, de 28 de julho de 2021. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14188.htm. Acesso em: 7 set. 2021.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (CETIC.BR). **TIC Domicílios 2019**. São Paulo: CETIC.BR, [2019?]. Disponível em: https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2019_coletiva_imprensa.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

CERQUEIRA, Daniel. **Atlas da violência 2021**. São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/arquivos/artigos/1375-atlasdaviolencia2021completo.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Campanha Sinal Vermelho**. Brasília: CNJ, [2020]. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/violencia-contra-a-mulher/campanha-sinal-vermelho/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Comissões são ampliadas e têm integrantes eleitos. **Notícias CNJ**, Brasília, 6 nov. 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/comissoes-sao-ampliadas-e-tem-integrantes-eleitos/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Conselheira destaca a importância do rádio na comunicação do Judiciário. **Notícias CNJ**, Brasília, 11 nov. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/conselheira-destaca-importancia-do-radio-na-comunicacao-do-judiciario/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Drogarias auxiliaram ao menos 43 mulheres em situação de violência doméstica. **Notícias CNJ**, Brasília, 1 set. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/drogarias-auxiliaram-ao-menos-43-mulheres-em-situacao-de-violencia-domestica/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Grupo define ações para fortalecer Judiciário no combate à violência contra mulheres. **Notícias CNJ**, Brasília, 27 dez. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/grupo-define-acoes-para-fortalecer-judiciario-no-combate-a-violencia-contra-mulheres/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portal CNJ 15 anos**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/cnj15anos/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Sinal Vermelho: CNJ lança campanha de ajuda a vítimas de violência doméstica na pandemia. **Notícias CNJ**, Brasília, 10 jun. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/sinal-vermelho-cnj-lanca-campanha-de-ajuda-a-vitimas-de-violencia-domestica-na-pandemia/. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 70 de 22 de abril de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3294. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 71 de 28 de abril de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3293. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 87 de 8 de junho de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=3358. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 106 de 1º de julho de 2020** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3369. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 259 de 20 de novembro de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3590. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 67, de 17 de junho de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3399. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 79, de 8 de outubro de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3514#:~:text=1%C2%BA%20Recomendar%20aos%20Tribunais%20de,a%20Lei%20n%C2%BA%2011.340%2F2006. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 82, de 16 de novembro de 2020.** Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3580. Acesso em: 7 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 128, de 17 de março de 2011.** Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=151. Acesso em: 7 set. 2021.

DAS, Subhamoy. Bindi: the great Indian forehead Art. **Learn Religions**, 12 jun. 2018. Disponível em: https://www.learnreligions.com/bindi-the-great-indian-forehead-art-1770089. Acesso em: 7 set. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública,** ano 13, 2019. Disponível em: https://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Anuario-2019-FINAL_21.10.19.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Nota técnica: violência doméstica durante a pandemia de covid-19. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 16 abr. 2020. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2018/05/violencia-domestica-covid-19-v3.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota técnica**: violência doméstica durante a pandemia de covid-19. 2. ed. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**, 29 maio 2020. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

GENDARMERIE NATIONALE. **Violences conjugales**: pharmacies et centres commerciaux associés au dispositif d'alerte. [*S. l.*], 2020. Disponível em: https://www.gendarmerie.interieur.gouv.fr/zooms/dispositif-d-alerte-des-violences-conjugales-pharmacies-sms. Acesso em: 7 set. 2021.

INDEPENDENT OFFICE FOR POLICE CONDUCT (IOPC). **If you're at risk of domestic abuse, remember the Silent Solution**. [*S. l.*]; IOPC, 22 abr. 2020. Disponível em: https://www.policeconduct.gov.uk/news/if-youre-risk-domestic-abuse-remember-silent-solution. Acesso em: 7 set. 2021.

INSTITUTO CANARIO DE IGUALDAD (ICI). **La mascarilla que llegó para quedarse**. Santa Cruz de Tenerife: ICI, 2020. Disponível em: http://mascarilla19.com/internacional/. Acesso em: 7 set. 2021.

INSTITUTO MARIA DA PENHA. **Quem é Maria da Penha**. Disponível em: https://www.institutomariadapenha.org.br/quem-e-maria-da-penha.html. Acesso em: 7 set. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DE METROLOGIA, QUALIDADE E TECNOLOGIA. **Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social**. Rio de Janeiro: INMETRO, 2011. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/index.asp. Acesso em: 7 set. 2021.

JARDILLIER, Morgane. Brigade numérique: la proximité 2.0. **GENDinfo**, 3 out. 2018. Disponível em: https://www.gendinfo.fr/dossiers/la-proximite-numerique/Brigade-numerique-la-proximite-2.0. Acesso em: 7 set. 2021.

KOTLER, Philip. **Marketing 4.0.** Tradução Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Sextante, 2017.

MARINS, C.; CARDOSO, C. 8 dias que abalaram o país: da saída de Mandetta à de Moro, o governo Bolsonaro desidrata. **UOL Notícias**. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/oito-dias-que-abalaram-o-governo-bolsonaro/#cover. Acesso em: 7 set. 2021.

NDTV. Using A "Red Dot", Women Report Domestic Violence Cases Amid Lockdown. **All India Press Trust of India**, 4 abr. 2020. Disponível em: https://www.ndtv.com/india-news/using-a-red-dot-women-report-domestic-violence-cases-amid-lockdown-in-coronavirus-pandemic-2206146. Acesso em: 7 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **OECD Better Life Index**: Educação. Disponível em: http://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/questos/education-pt/. Acesso em: 7 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. **ONU News**, 11 mar. 2021. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881#:~:text=A%20Organiza%C3%A7%C3%A3o%20Mundial%20da%20Sa%C3%BAde,presente%20agora%20em%20114%20pa%C3%ADses. Acesso em: 7 set. 2021.

OWEN, Jonathan. Murder victim inspires silent solution campaign to save lives. **PRWeek**, 9 abr. 2019. Disponível em: https://www.prweek.com/article/1581519/murder-victim-inspires-silent-solution-campaign-save-lives. Acesso em: 7 set. 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2019**. Nova York: ONU, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

RITTEL, H.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences,** 4, 1973, p. 155-169. Disponível em: https://www.semanticscholar.org/paper/Dilemmas-in-a-general-theory-of-planning-Rittel-Webber/3667a56bd911445a6c0fc9447771d964e6831146. Acesso em: 7 set. 2021.

SANTOS, Rafa. Marco histórico. Com quase 80% dos votos, Renata Gil é a primeira mulher eleita presidente da AMB. **CONJUR**, 8 nov. 2019. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2019-nov-08/primeira-mulher-eleita-presidente-amb-80-votos. Acesso em: 7 set. 2021.

SCHUMAHER, Schuma; CEVA, Antonia. **Mulheres no poder**: trajetórias na política a partir da luta das sufragistas do Brasil. Rio de Janeiro: Edições de Janeiro, 2015.

SENADO FEDERAL. Lei Geral de Proteção de Dados entra em vigor. **Senado Notícias**, Brasília, 18 set. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/09/18/lei-geral-de-protecao-de-dados-entra-em-vigor. Acesso em: 7 set. 2021.

THE LIPSTICK index : Lip service: what lipstick sales tell you about the economy. **The Economist**, 23 jan. 2009. Disponível em: https://www.economist.com/unknown/2009/01/23/lip-service. Acesso em: 7 set. 2021.

WOMEN ENTREPRENEURSHIP FOR TRANSFORMATION (WEFT). **Red Dot Initiative**. Disponível em: https://weft-foundation.com/event/red-dot-initiative/. Acesso em: 7 set. 2021.

Eunice Maria Batista Prado
Juíza de Direito (TJPE) e Mestranda no Mestrado Profissional em Direito do PPGPD/Enfam - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

Luiza Vieira Sá de Figueiredo
Juíza de Direito (TJMS), Pós-Doutora em Democracia e Direitos Humanos pela Universidade de Coimbra; Doutora em Ciências Humanas pela Universidade de São Paulo; Mestre em Direito Penal e Garantismo pela Universidade de Girona; Especialista em Gestão Pública e em Teoria do Estado e das Relações Sociais pela Universidade Católica Dom Bosco; MBA em Gestão de Pessoas no Setor Público; membro do corpo docente do Mestrado Profissional em Direito do PPGPD/Enfam - Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados.

ARTIGOS

Plataformas de solução de conflitos nas agências reguladoras e implantação da Resolução n. 358 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

Fernanda Bragança
Juliana Loss
Renata Braga

Resumo: Esta pesquisa objetiva fazer um levantamento dos modelos de plataformas de solução de conflitos utilizados pelas agências reguladoras (AR) federais e analisar o tema à luz da Resolução n. 358 de 2020 do CNJ, que prevê a implantação do sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec) pelos tribunais brasileiros. O estudo identificou dois modelos de ODR: a constituição de uma plataforma própria, customizada para o setor, como é o caso da ANS, e a celebração de termos de cooperação com o consumidor.gov.br. Em que pese essa última opção ser a preferida por grande parte das AR, ela não parece adequada aos requisitos da Resolução n. 358. A metodologia de estudo se baseou em uma revisão bibliográfica e em uma análise dos dados abertos dos relatórios de AR federais, do consumidor.gov.br e do CNJ.

Palavras-chaves: Plataformas de solução de conflitos. Métodos adequados de solução de disputas. Justiça digital. Agências Reguladoras. Tecnologia.

Abstract: The objective of this research is to survey the models of conflict resolution platforms used by federal regulatory agencies (AR) and analyze the issue in the light of Resolution n. 358 of 2020 of the CNJ, which provides for the implementation of the computerized system for the resolution of conflicts through conciliation and mediation (SIREC) by the Brazilian courts. The study identified two ODR models: the constitution of its own platform, customized for the sector, as is the case of ANS, and the signing of terms of cooperation with consumidor.gov.br. Although this last option is preferred by most RA, it does not seem adequate to the requirements of Resolution n. 358. The study methodology was based on a literature review and an analysis of open data from federal AR reports, from consumidor.gov.br and from the CNJ.

Keywords: Online dispute resolution. Alternative dispute resolution. Digital justice. Regulatory agencies. Technology.

1. INTRODUÇÃO

A solução dos conflitos por meio de plataformas, também conhecida como *online dispute resolution* (ODR), tem crescido no Brasil com a proposta de facilitar a interação entre as partes e diminuir a judicialização em alguns setores.

Algumas agências reguladoras (AR) brasileiras incorporaram a resolução de disputas setoriais por plataformas e dois formatos de ODR têm sido mais utilizados, os quais são o objeto de estudo deste trabalho: o desenvolvimento de uma plataforma própria, como é o caso da Agência Nacional de Saúde Complementar (ANS), e a celebração de um termo de cooperação com o consumidor.gov.br, como a maior parte das AR preferiu até então.

A utilização de ODR nesses segmentos alcança além da solução de conflitos e proporciona o aprimoramento da gestão das atividades das agências, na medida em que elas usufruem de melhor acesso a esses dados e conseguem monitorar de forma mais eficiente o seu segmento. A expectativa é que cada vez mais setores utilizem a ODR para a solução das suas disputas.

A publicação da Resolução n. 358, de 2 de dezembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) proporcionou mais esclarecimento sobre o tema, na medida em que determinou que os tribunais disponibilizassem um sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec). Esses sistemas devem estar pautados em premissas, como a integração, independência dos órgãos judiciários, proteção de dados, segurança da informação e adaptabilidade à Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br).

Este artigo tem a proposta de fazer um levantamento sobre os modelos de solução digital de conflitos nas agências reguladoras federais brasileiras e analisar os impactos da Resolução n. 358 do CNJ sobre esses modelos. A metodologia de pesquisa consiste em uma revisão bibliográfica sobre o assunto e em uma análise dos dados abertos dos relatórios de AR federais, do consumidor.gov.br e do CNJ.

2. AGÊNCIAS REGULADORAS E GERENCIAMENTO DE CONFLITOS

As AR são autarquias submetidas a um regime jurídico especial que fortalece essas entidades com grande autonomia normativa, administrativa e financeira. A atividade

regulatória compreende três atividades: administrativa (por exemplo, com o exercício do poder de polícia); normativa (prerrogativa de editar atos normativos) e judicante (atribuição de resolver os conflitos entre os agentes regulados) (OLIVEIRA, 2021, p. 90).

O tipo de conflito mais frequente em setores regulados é aquele entre o usuário e o prestador de serviço público (SANTOS; DANTAS; ANDRADE, 2009). Nesse sentido, Albert Reiss (1984, p. 26) destaca os meios adequados de solução de conflitos como a abordagem mais apropriada para lidar com o cotidiano dessas demandas.

A utilização de meios consensuais para a resolução de conflitos visa o fomento de uma cultura de diálogo no setor, sem perder de vista a necessidade de fiscalização, o exame das reclamações e a preservação das garantias contratuais.

O perfil da empresa tem influência determinante para o alcance de um acordo na gestão consensual dos conflitos. Assim, o engajamento e o comprometimento da organização na verificação das situações relatadas pelos usuários e na correção das falhas identificadas são fundamentais para que a questão seja resolvida ainda na esfera extrajudicial (AYRES, 1992).

Nesse contexto, a AR desempenha um papel importante na diminuição da judicialização de demandas do seu setor. Um modelo de regulação que privilegia técnicas autocompositivas pode efetivamente contribuir para a melhora da prestação do serviço, de modo a torná-lo mais adequado às necessidades dos cidadãos (HANCHER, 1998).

Mesmo aquelas empresas que não estejam tão imbuídas de uma postura colaborativa nas suas práticas no mercado podem se sentir motivadas a participar de tentativas de autocomposição em razão de critérios de racionalidade econômica (AYRES, 1992). A possibilidade de poupar custos ao evitar a judicialização e ainda o receio de eventual penalidade administrativa são elementos que impulsionam uma conduta cooperativa dessas entidades com seus consumidores (REISS, 1984, p. 25).

É preciso destacar que a atividade regulatória não tem por essência a penalização dos agentes de mercado, mas a satisfação e o bom andamento das relações entre todos os *players* atuantes no segmento. Dessa forma, alguns autores afirmam que a atuação das agências com caráter mais pedagógico e educativo propicia resultados mais positivos para o setor, o que funcionaria como uma espécie de regulação por indução (JUNQUEIRA, 2011, p. 114).

Nessa trilha, é importante que as AR divulguem, periodicamente, seus índices de desempenho em composição[1] de conflitos do setor, de modo que as pessoas se sintam cada vez mais atraídas por esse tipo de abordagem com a empresa regulada motivadas, em especial, pelo dinamismo e rapidez da solução dos casos (JUNQUEIRA, 2011, p. 115).

As AR também podem utilizar essas informações para conferirem selos de melhores práticas àquelas empresas que tiverem o menor número de reclamações e/ou o maior percentual de acordos firmados com seus usuários. Assim, por meio de uma política de incentivo à boa conduta e à postura consensual[2], as AR fomentam de maneira ativa o cumprimento das normas do setor e a diminuição dos processos administrativos e judiciais.

Dessa forma, a tendência é que cheguem à instância superior das AR aqueles casos que efetivamente demandam análise mais aprofundada e detalhada e que não tiveram possibilidade de acordo entre as partes.

As plataformas de solução de conflitos otimizam essa compilação de resultados, pois possibilitam que tanto as agências quanto as empresas tenham acesso a dados sistematizados e acompanhem, diretamente, a quantidade de ocorrências, as organizações com maior quantidade de reclamações, os tipos de problemas relatados, o tempo de resposta, o local referente ao relato, o número de casos resolvidos, o percentual de acordos celebrados, entre outras informações relevantes.

A oferta desses procedimentos em âmbito virtual favorece bastante as interações em razão das vantagens proporcionadas pelas tecnologias de informação e comunicação (TIC) associadas à ausência de custos (inclusive com deslocamentos), rapidez, maior simplicidade e à otimização do tempo das partes (EBERT, 2017, pp. 13-15).

A resolução de conflitos por ODR con-

1 Marcos Juruena Villela Souto (2010), ao tratar das formas consensuais de composição de conflitos pelas agências reguladoras destaca que o mediador tem o importante papel relativo à busca da harmonização de interesses e ao consenso.

2 Nesse sentido, Leila Cuéllar e Egon Bockmann Moreira (2018, p. 125) ressaltam que "da mesma forma que à Administração é assegurada a competência para a autotutela de seus interesses, a ela cabe a respectiva autocomposição".

tribui para a consolidação de uma justiça digital multiportas[3], em que o cidadão tem múltiplas alternativas de acesso à tutela dos seus direitos pela via eletrônica. No Brasil, esse movimento de constituição de uma justiça que engloba diversos canais de acesso teve seu impulso determinante com a Resolução n. 125 do CNJ, que instituiu a política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos com o objetivo de promover a pacificação social por meio dos métodos consensuais, em especial, a mediação e a conciliação.

Nessa nova proposta, o acesso à justiça é ampliado para além do Judiciário, que deixa de ter a primazia na solução dos conflitos (DIDIER JR; ZANETI JR, 2016, p. 36-37). Assim, a propositura de uma ação judicial passa para uma posição de retaguarda, antecedida por outras abordagens que permitem a autocomposição entre as partes (COSTA; SILVA, 2009, pp. 19-21) com as facilidades proporcionadas pelo meio eletrônico.

Cabe enfatizar que o CNJ tem incentivado a construção de uma justiça digital multiportas no Brasil. Isso fica evidente quando consideradas as metas das últimas gestões do Conselho[4] como também algumas normativas recentes, por exemplo, a Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020, prevê a criação de juízos 100% digitais e a Resolução n. 385, de 6 de abril de 2021, dispõe sobre a criação dos Núcleos de Justiça 4.0.

3. MODELOS DE SOLUÇÃO DIGITAL DE CONFLITOS NAS AGÊNCIAS REGULADORAS

Em razão da autonomia com que são dotadas para gerirem o respectivo setor regulado, as AR podem escolher o modelo de solução de conflitos a ser aplicado. Um levantamento realizado nos *sites* institucionais das agências revelou a utilização de dois modelos: a constituição de uma plataforma que só recebe os conflitos relacionados ao setor regulado e o estabelecimento de uma parceria com o consumidor.gov.br.

O caso da ANS abrange o estudo de um sistema próprio de solução de conflitos. A Resolução Normativa n. 226, de 5 de agosto de 2010, criou um procedimento de solução pré-processual de conflitos denominado de notificação de intermediação preliminar (NIP) para dirimir as disputas entre os beneficiários e as operadoras de planos de saúde privados.

A reclamação precisa ser relacionada ao consumidor individualmente considerado. Assim, demandas coletivas e difusas não podem ser tratadas por meio da NIP. Todas as fases do procedimento[5] – intermediação preliminar, classificação da demanda e classificação residual de demandas pelos fiscais – transcorrem em ambiente eletrônico.

> Art. 9º A NIP é constituída das seguintes fases, todas processadas exclusivamente por meio eletrônico: (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)
>
> I - intermediação preliminar; (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)
>
> II - classificação da demanda; e (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)
>
> III - classificação residual de demandas pelos fiscais. (Incluído pela RN nº 444, de 01/04/2019)

Uma vez submetida a reclamação, a operadora do plano de saúde será notificada para adotar as medidas necessárias. A empresa deverá apresentar uma resposta e anexar os documentos que comprovem, inequivocamente, a solução do problema ou a não procedência da demanda do beneficiário em 5 dias úteis ou 10 dias úteis, conforme a natureza assistencial ou não assistencial da NIP.

> Art. 10. Recebida a demanda de reclamação pela ANS, a operadora será notificada para que adote as medidas necessárias para a solução da demanda junto ao beneficiário nos seguintes prazos:
>
> I - até 5 (cinco) dias úteis na NIP assistencial; e
>
> II - até 10 (dez) dias úteis na NIP não assistencial.
>
> § 1º A operadora se considera notificada na data da disponibilização da notificação no espaço próprio do endereço eletrônico da ANS na Internet (www.ans.gov.br).
>
> § 2º O prazo para adoção das medidas necessárias para a solução da demanda começará a ser contado a partir do primeiro dia útil seguinte à data da notificação.
>
> § 3º A demanda de reclamação que envolver mais de um assunto deverá observar, quanto ao prazo, o disposto no inciso I deste artigo, com relação à eventual

3 Francisco José Cahali (2017, p. 64) trata sobre a questão: "Consolidou-se no Brasil, então, com a Res. 125/2010 a implantação do chamado Tribunal Multiportas, sistema pelo qual o Estado coloca à disposição da sociedade alternativas variadas para se buscar a solução mais adequada de controvérsias, especialmente valorizados os mecanismos de pacificação (meios consensuais) e, não mais restrita a oferta ao processo clássico de decisão imposta pela sentença judicial".

4 Cf. Em posse, Fux anuncia atuação em prol dos direitos humanos e da justiça digital. Agência CNJ de Notícias, 10 set. 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/em-posse-fux-anuncia-atuacao-em-prol-dos-direitos-humanos-e-da-justica-digital/. Acesso em: 25 set. 2021.

5 Atualmente regulado pela Resolução Normativa ANS n. 388, de 25 de novembro de 2015.

cobertura assistencial, e o disposto no inciso II deste artigo com relação aos demais assuntos.

Art. 11. A resposta da operadora deverá ser anexada no endereço eletrônico da ANS na Internet (www.ans.gov.br) em até 10 (dez) úteis da notificação, acompanhada de todos os documentos necessários para a análise da demanda, incluindo a comprovação de contato com o beneficiário ou seu interlocutor. (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)

§ 1º A documentação anexada pela operadora deverá demonstrar de forma inequívoca:

I - a solução da demanda, comprovando, no prazo previsto no caput, por qualquer meio hábil, que o beneficiário foi cientificado da resolução do conflito, no prazo de 5 (cinco) dias úteis na NIP assistencial e no prazo de 10 (dez) dias úteis na NIP não assistencial, informando qual meio de contato utilizado, a data e o seu respectivo teor; ou

II - a não procedência da demanda.

§ 2º O não atendimento ao caput e ao parágrafo primeiro deste artigo implicará na classificação da demanda como não resolvida na forma do inciso III do art. 14.

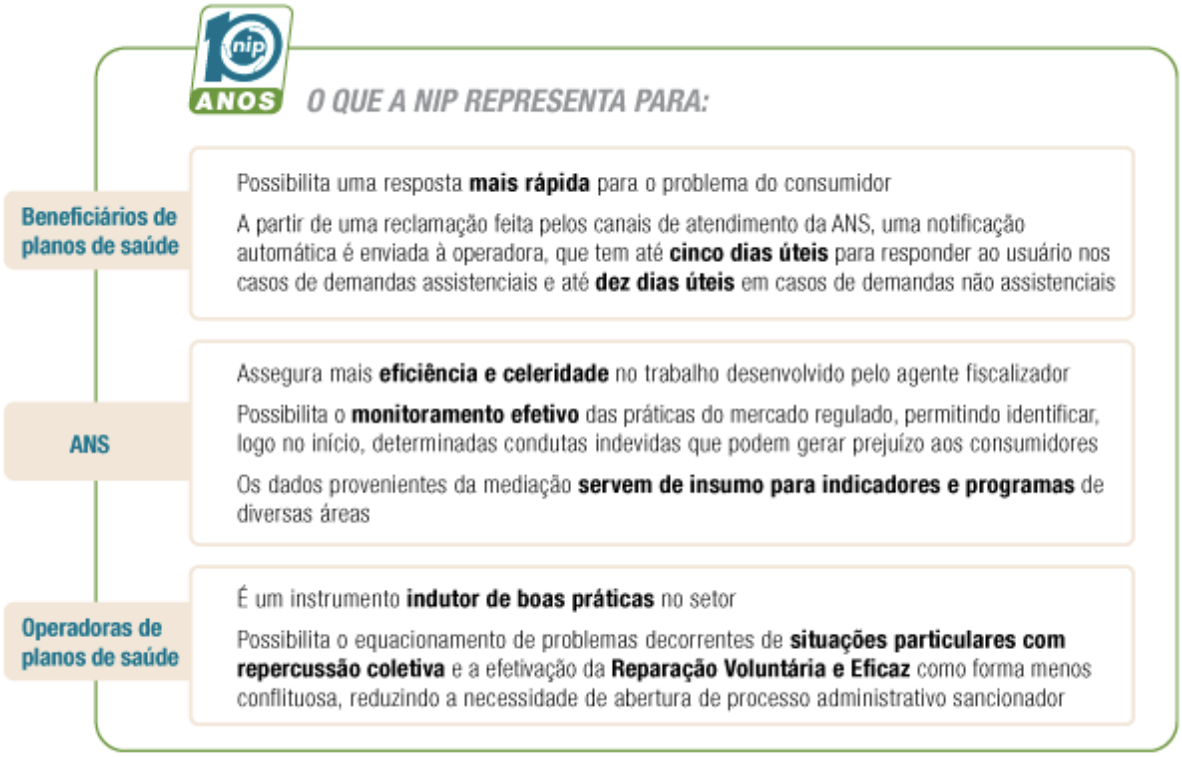
Nos dez dias subsequentes, a demanda será considerada resolvida caso o consumidor informe que o conflito foi solucionado pela operadora ou não informe à ANS que a demanda ainda precisa ser resolvida. Se o problema continuar, é realizada a abertura de um processo administrativo sancionador.

Art. 12. Findo o prazo previsto no art. 10, salvo nas hipóteses do art. 13, a demanda de reclamação será considerada resolvida, caso o beneficiário, dentro dos 10 (dez) dias subsequentes:
I - informe que o conflito foi solucionado pela operadora; ou
II - não efetue contato de retorno junto à ANS noticiando que sua demanda ainda carece de solução.
§ 1º A presunção de resolução de que trata o inciso II deste artigo não impede o beneficiário de, a qualquer tempo, retornar o contato com a ANS relatando que a demanda não foi solucionada, quando esta será reaberta e encaminhada para classificação. (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)
§ 2º Ainda que o beneficiário não efetue o retorno conforme o caput ou o § 1º deste artigo, a ocorrência de qualquer das hipóteses previstas nos incisos II a VII do art. 13 importará na classificação da demanda. (Alterado pela RN nº 444, de 01/04/2019)
§ 3º Quando do registro da demanda de reclamação, o beneficiário será informado da necessidade de retornar o contato com a ANS no prazo de 10 (dez) dias após o término do prazo para manifestação da operadora, devendo ser comunicado com clareza do teor do caput e do § 1º deste artigo.
§ 4º Finalizado o prazo para resposta da operadora, o beneficiário será novamente informado da necessidade de entrar em contato com a ANS no prazo que resta para completar aquele disposto no §3º, a fim de comunicar se sua demanda foi ou não solucionada, e que a sua omissão acarretará a presunção de resolução de que trata o inciso II deste artigo.
Art. 21. Ultrapassada a fase pré-processual, prevista no Capítulo III, será instaurado o processo administrativo para apuração de infração a dispositivos legais ou infra legais disciplinadores do mercado de saúde suplementar e aplicação de sanção, através da lavratura de:

I - Auto de Infração; ou
II – Representação.

Os benefícios da NIP impactam a rotina da ANS, uma vez que diminui a quantidade de processos administrativos. Com isso, a agência consegue se dedicar mais à fiscalização e à análise das situações de maior gravidade (SALINAS; GUERRA, 2020, pp. 9-10). Em relação aos beneficiários, os problemas são resolvidos rapidamente e sem os custos envolvidos em uma judicialização. As principais vantagens do procedimento podem ser visualizadas na Figura 1.

Figura 1 – Principais vantagens da NIP descritas pela ANS



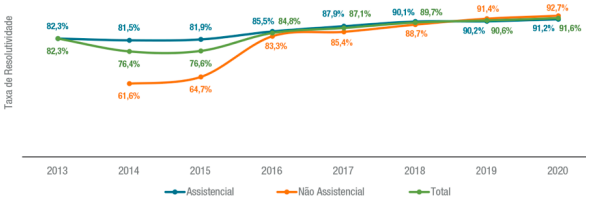
Fonte: ANS.

A ANS se refere à NIP como uma mediação de conflitos (ANS, 2020), mas cabe destacar que esse processo tem suas particularidades e o resultado não é fruto, essencialmente, de um acordo construído a partir de uma facilitação do diálogo[6] entre as partes.

De todo modo, esse procedimento colabora com a desjudicialização, uma vez que impulsiona as empresas a cumprirem as normas, sob pena de instauração de um processo administrativo sancionador. Em 2020, a NIP atingiu o maior patamar da série histórica, com 91,6% de resolutividade em um universo de 150.756 reclamações (ANS, 2021), como mostra a Figura 2.

O impacto desse sistema é significativo, tendo em vista que o setor da saúde suplementar abrange uma coletividade expressiva. Segundo dados da ANS relativos ao segundo trimestre de 2021, 48.413.620 pessoas são beneficiárias de planos de saúde no Brasil. Esse mercado possui 702 operadoras ativas com beneficiários e movimentou mais de 116 trilhões de reais no acumulado do último ano (ANS, 2021).

Figura 2 – Índice de resolutividade de reclamações via NIP (2013 a 2020)



Fonte: ANS.

A Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) seguiu uma linha diversa e foi a primeira AR a utilizar o consumidor.gov.br para o tratamento dos seus conflitos. Antes do estabelecimento da cooperação técnica com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) em 2017, a Anac recebia as reclamações por meio dos canais de atendimento eletrônico e entrava em contato com a empresa aérea. Posteriormente, a agência verificava a ocorrência de infração às normas da aviação civil e, conforme o caso, aplicava sanção.

A partir da entrada em vigor do convênio, a Anac passou a direcionar todas as reclamações dirigidas para seus diversos canais ao consumidor.gov.br. Na prática, isso representou uma espécie de delegação da gestão dos conflitos a essa plataforma. Nesse sistema, o consumidor entra em contato diretamente com as empresas (desde que estejam previamente cadastradas no *site*)

6 Em outras palavras, Luciana Moessa de Souza (2012, p. 55) afirma que a mediação "pode ser definida como a intervenção construtiva de um terceiro imparcial junto às partes nele envolvidas, com vistas à busca de uma solução pelas próprias partes".

e ambos tentam uma solução consensual para o problema por meio de uma negociação assíncrona.

A assinatura do termo de cooperação entre a Anac e o consumidor.gov.br estimulou que um grupo considerável de companhias aéreas aderisse à plataforma. Atualmente, cinquenta e duas[7] transportadoras aéreas estão cadastradas no sistema. A adesão da empresa é voluntária e é importante que a empresa efetivamente se comprometa a atender o consumidor conforme as normas do *site*[8].

O procedimento corresponde a uma negociação direta entre as partes e tem uma duração prevista de 30 dias, mas a maior parte dos casos é encerrada bem antes disso. As empresas aéreas têm 10 dias para oferecer uma resposta e têm autonomia para fazer as suas propostas e até recusar a negociação com o consumidor.

A Anac verifica o tempo de resposta das companhias aéreas, o índice de satisfação dos clientes e identifica as empresas mais engajadas em realizar acordos com seus usuários[9].

Em virtude da previsão do art. 39 da Resolução Anac n. 400, desde 1º de abril de 2019, todas as empresas aéreas que operam no Brasil serviços de transporte aéreo regular de passageiros, doméstico e internacional devem responder às reclamações registradas no consumidor.gov.br no prazo estipulado. As companhias que não cumprirem essa determinação estão sujeitas à adoção de providências administrativas pela agência.

Até 18 de março de 2020, o prazo de resposta das reclamações no consumidor.gov.br era de 10 dias. Contudo, a partir de 19 de março deste ano, esse tempo foi excepcionalmente ampliado para 15 dias por conta da crise sanitária. O boletim de monitoramento do consumidor.gov.br para o transporte aéreo do primeiro trimestre de 2021 revelou um crescimento do número de reclamações registradas em razão dos transtornos de mobilidade provocados pela pandemia. Nesse sentido, esses números devem ser analisados à luz das situações que impactaram as operações do setor aéreo nesse período.

7 Dados de setembro de 2021.

8 Cf. Termo de adesão do fornecedor – consumidor.gov.br. Cláusula quarta – Das condições de uso. Disponível em: https://consumidor.gov.br/pages/principal/termo-adesao-compromisso. Acesso em: 9 set. 2021.

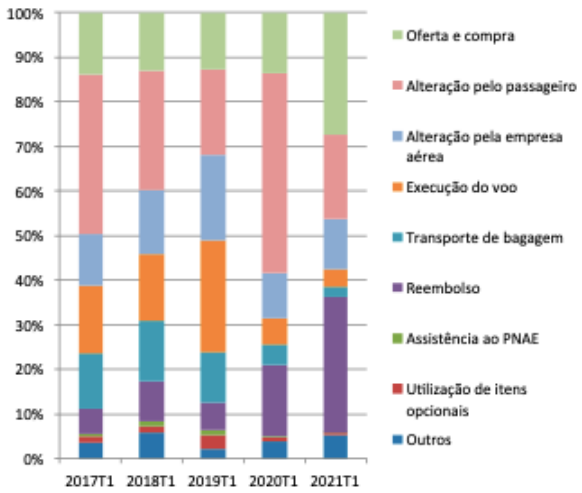
9 Cf. CONSUMIDOR.GOV.BR. Indicadores. Segmento Transporte Aéreo. Disponível em: https://consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir. Acesso em: 9 set. 2021.

As principais causas apontadas como responsáveis por esse aumento das reclamações são as restrições à circulação, bloqueios à entrada de estrangeiros e drástica redução da demanda por passagens (BOLETIM CONSUMIDOR.GOV.BR, 2021). Essas circunstâncias provocaram mudanças de voos e afetaram de forma significativa os planos de viagem, em especial, para destinos internacionais.

Os dados do primeiro trimestre de 2021 apontaram um índice de solução médio de 79,4% de demandas no segmento do transporte aéreo, dos quais 81,3% para as empresas brasileiras e 65,7% para as companhias estrangeiras.

O boletim do consumidor.gov.br também compila informações relacionadas ao tempo médio de respostas, ao índice de satisfação com o atendimento e aos assuntos mais reclamados (Figura 3). Esses dados permitem que o consumidor tenha um indicativo do comportamento da companhia perante eventuais problemas no futuro e avalie, previamente, a conveniência da compra com determinada empresa.

Figura 3 – Assuntos de transporte aéreo mais reclamados



Fonte: Boletim Consumidor.gov.br 1º Trimestre 2021.

Também seguiram o exemplo da Anac e celebraram parceria com a Senacon a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel)[10], a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).

10 Não foram encontrados em pesquisa na internet outros boletins de monitoramento do consumidor.gov.br específicos dos demais setores regulados que firmaram termo de cooperação com a plataforma.

4. A RESOLUÇÃO N. 358 DE 2020 DO CNJ E OS IMPACTOS PARA OS ENTES REGULATÓRIOS

O CNJ estabeleceu prazo de até 18 meses (a contar de dezembro de 2020) para que os tribunais do país disponibilizem o sistema informatizado para a resolução de conflitos por meio da conciliação e mediação (Sirec), com exceção da justiça trabalhista, eleitoral e militar, que possuem autonomia para deliberarem sobre os prazos, condições e necessidade de implementação da Resolução n. 358 nos seus respectivos âmbitos.

Os Sirecs devem conter requisitos mínimos, como o cadastro de partes e representantes; a integração com o cadastro nacional de mediadores e conciliadores (ConciliaJud); o cadastro de casos extrajudiciais; o acoplamento modularizado com o sistema processual eletrônico do tribunal que o adotar ou o desenvolvimento em plataforma de interoperabilidade; a sincronização dos agendamentos; e a geração de atas automatizadas.

Como funcionalidades recomendáveis, o CNJ sugere a negociação com troca de mensagens síncronas e/ou assíncronas; a possibilidade de envio de propostas para aceite e assinatura; a geração de relatórios para gestão detalhada dos requerimentos das partes e das empresas, bem como por classe e assunto das demandas, preferencialmente indexados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 das Nações Unidas e APIs (Application Programming Interface) de integração; e a disponibilização de serviços modulares para os tribunais e para as empresas.

A titularidade tanto dos dados quanto dos relatórios pertence aos tribunais, que poderão disponibilizar essas informações aos litigantes, inclusive de forma onerosa, desde que observadas as normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (BRAGANÇA, 2021).

O código fonte e as bases de dados da plataforma estarão permanentemente sujeitos a eventual auditoria pelo respectivo tribunal, pelo CNJ e pelos demais órgãos de controle externo, a fim de verificar a sua imparcialidade, independência e transparência. O objetivo dessa determinação é justamente garantir que o sistema não tenha qualquer interferência de terceiros (LOSS; COELHO, 2021).

Essas disposições ainda interagem diretamente com a Resolução n. 335 de 2020 do CNJ, que cria a plataforma digital do Poder Judiciário brasileiro (PDPJ-Br). Essa normativa prevê no seu art. 5º que fica proibida a contratação de qualquer novo sistema, módulo ou funcionalidade privados, mesmo de forma não onerosa, que cause dependência tecnológica do respectivo fornecedor e que não permita o compartilhamento gratuito da solução na PDPJ-Br.

Nesse sentido, o intuito é que o investimento realizado por um tribunal em uma determinada tecnologia ou plataforma possa beneficiar e estar disponível a todos os demais, sem necessidade de novas contratações.

Um outro ponto fundamental consolidado nessas normativas mais recentes do CNJ que incentivam a digitalização da justiça é a integração entre os sistemas. No que concerne especificamente ao processo judicial eletrônico, a Resolução n. 335 confirma o PJe como o sistema prioritário para a tramitação. Esse aspecto evidencia que a utilização de um sistema único pelas agências pode facilitar, inclusive, a integração com os tribunais e, se for o caso, a sequência da judicialização.

No Brasil, o modelo predominante é o consumidor.gov.br como plataforma exclusiva para o tratamento de conflitos em setores regulados, uma vez que todos os canais de atendimento eletrônico das AR que firmaram termo de cooperação técnica passaram a direcionar os problemas para esse sistema.

Em decorrência da sua natureza pública, o consumidor.gov.br não requer um investimento ou contrapartida financeira por parte das organizações aderentes, e os consumidores têm acesso a um sistema que efetivamente proporciona uma negociação assíncrona com a concessionária ou distribuidora. Os procedimentos burocráticos nos *sites* das AR deram lugar a formulários simples e objetivos sobre a demanda.

O tempo de resposta da empresa é monitorado pela agência e, assim, o prazo máximo de 10 dias deve ser rigorosamente observado. A interação é direta e, dessa maneira, a organização tem efetivamente a oportunidade de averiguar e corrigir as falhas no serviço sem sofrer a imposição de sanções. O usuário, por sua vez, tem a chance de ter o seu problema resolvido em um intervalo de tempo bem mais rápido.

Não obstante esses benefícios, algumas ponderações precisam ser feitas. Em que pese a assinatura de termos de cooperação técnica com a Senacon ter sido um passo importante no incentivo à redução dos litígios entre usuários e prestadores de serviços em setores regulados, esse modelo não parece mais corresponder à política de consensualidade digital implementada pela Resolução n. 358 do CNJ.

O consumidor.gov.br é limitado a uma negociação assíncrona entre as partes. Por vezes, esse método pode ser insuficiente ou inadequado para tratar o problema em questão e, assim, o ideal seria prever mais etapas ou pelo menos ofertar mais opções de métodos consensuais. A plataforma pública é genérica, ou seja, não customizada conforme as necessidades e os tipos de disputas específicas do setor.

No que concerne propriamente à criação de soluções tecnológicas para resolver conflitos pelo Poder Judiciário, o objetivo central da Resolução n. 358 do CNJ é ampliar o uso da conciliação e da mediação em meio eletrônico, e o consumidor.gov.br proporciona estritamente uma negociação direta entre as partes, sem a participação de terceiros facilitadores na gestão do conflito.

As funcionalidades tecnológicas também apresentam limitação, sobretudo se consideradas algumas exigências da Resolução, como a sincronização de agendas, a elaboração de atas automatizadas ou a troca de mensagens síncronas entre as partes via plataforma.

Outro aspecto relevante diz respeito ao controle dos dados. A sincronização de informações e a disponibilização de relatórios públicos no consumidor.gov ainda leva tempo. Com um sistema próprio, a AR também pode realizar melhor gestão das informações relacionadas ao tratamento extrajudicial de conflitos no respectivo setor. Consequentemente, os entes regulatórios podem ter noção mais apurada da sua atuação, o que ainda abre espaço ao melhor monitoramento da política de consensualidade em escala nacional e à geração de estatísticas mais apuradas que possibilitarão uma quantificação importante e, até então, pouco difundida e sistematizada, quanto à prevenção de litígios.

5. CONCLUSÃO

O objeto de estudo deste artigo são os modelos de plataformas de solução de conflitos utilizados pelas agências reguladoras brasileiras, notadamente na esfera federal, e a análise da repercussão da Resolução n. 358 do CNJ sobre esses sistemas. A proposta consistiu em analisar qual parece ser a melhor opção diante das disposições e dos requisitos estabelecidos por essa normativa, tendo em vista a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário.

A justiça brasileira passa por um movimento de consolidação de uma estrutura de tribunais multiportas, ou seja, que oferecem uma pluralidade de canais de acesso, em que a litigância só ocorre em último caso, quando não for possível uma solução da disputa por métodos adequados, com destaque às abordagens consensuais.

A resolução digital de conflitos por meios consensuais foi incorporada pelas agências reguladoras com o intuito de resolver de forma mais ágil as contendas do setor, diminuir os processos administrativos e, consequentemente, reduzir a judicialização de demandas.

O levantamento realizado nos *sites* institucionais das agências federais identificou dois tipos de modelos de resolução digital de conflitos: a confecção de uma plataforma própria, como é o caso da ANS, ou o encaminhamento das reclamações ao consumidor.gov.br, ao qual aderiram a Anac, Aneel, Anatel, entre outras.

Em uma análise preliminar, o consumidor.gov.br pode se revelar uma alternativa interessante, sobretudo quando se considera que ele é público, já disponível e utilizado por diversas empresas. As AR são dotadas de forte autonomia e, por isso, são aptas a escolher o modelo para realizar o gerenciamento dos conflitos no respectivo setor regulado, mas é preciso considerar a importância de ele estar alinhado à política de solução digital de disputas implementada pela Resolução n. 358 do CNJ.

Em uma primeira medida, o consumidor.gov.br é restrito a uma interface assíncrona entre as partes por meio de negociação sem a facilitação do diálogo por um terceiro imparcial. Nesse aspecto, portanto, a plataforma não contempla a realização de conciliação e mediação conforme previsto para os Sirecs.

Adicionalmente, destaca-se que a integralidade das funcionalidades tecnológicas referidas nos §§ 7º e 8º do art. 1º da Resolução n. 358 do CNJ não estão contempladas. A plataforma pública não dispõe, por exemplo, de integração com o cadastro nacional de mediadores e conciliadores (ConciliaJud); sincronização de agendas/agendamentos; geração de atas e termos de forma automatizada; entre outros.

Cabe ressaltar que o desenho de uma plataforma específica para o setor regulado oferece flexibilidades importantes relacionadas à diversificação dos meios adequados de solução de conflitos pelos entes regulatórios e até mesmo à construção de um fluxo mais apropriado ao tratamento das demandas do segmento específico, com maior sofisticação dos recursos e das ferramentas de tecnologia da informação e comunicação (TIC) e geração de dados mais detalhados, que permitiriam um aperfeiçoamento mais dinâmico e efetivo da política judiciária nacional de incentivo à consensualidade.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. ANAC divulga números de reclamações do 1º tri contra empresas aéreas. **ANAC, Notícias**, 14 ago. 2020. Disponível em: https://www.anac.gov.br/noticias/2020/anac-divulga-numeros-de-reclamacoes-do-1o-tri-contra-empresas-aereas. Acesso em: 13 ago. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Boletim de Monitoramento do consumidor.gov.br**: transporte aéreo: 1º trimestre de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anac/pt-br/canais_atendimento/consumidor/boletins/2021-01. Acesso em: 11 set. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **Resolução n. 400, de 13 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre as Condições Gerais de Transporte Aéreo. Brasília: ANAC, 2016. Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2016/resolucao-no-400-13-12-2016/@@display-file/arquivo_norma/RA2016-0400%20-%20Compilado%20até%20RA2017-0434.pdf. Acesso em: 30 ago. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA. ANEEL assina acordo com Ministério da Justiça para integrar Consumidor.gov.br. **Site,** 26 nov. 2019. Disponível em: https://www.aneel.gov.br/sala-de-imprensa-exibicao-2/-/asset_publisher/zXQREz8EVlZ6/ontente/aneel-assina-acordo-com-ministerio-da-justica-para-integrar-consumidor-gov-br/656877?inheritRedirect=false. Acesso em: 20 ago. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE. ANS celebra 10 anos da NIP, ferramenta para resolução de conflitos entre beneficiários e planos de saúde. **Site,** 5 ago. 2020. Disponível em: http://www.ans.gov.br/aans/noticias-ans/consumidor/5739-ans-celebra-10-anos-da-nip-ferramenta-para-resolucao-de-conflitos-entre-beneficiarios-e-planos-de-saude. Acesso em: 31 ago. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução normativa n. 226 de 5 de agosto de 2010**. Institui o procedimento de Notificação de Investigação Preliminar – NIP e altera a redação do art. 11 da Resolução Normativa - RN n. 48, de 19 de setembro de 2003. Brasília: ANS, 2010. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/ans/2010/res0226_05_08_2010.html. Acesso em: 31 ago. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. ANATEL assina termo de cooperação com CNJ e Senacon sobre resolução de controvérsias. **Site,** 8 nov. 2019. Disponível em: https://www.anatel.gov.br/institucional/o-que-e-rss/104-home-institucional/2437-anatel-assina-termo-de-cooperacao-com-cnj-e-senacon-sobre-resolucao-de-controversias. Acesso em: 20 ago. 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. ANTAQ e Senacon assinam acordo de cooperação técnica. **Site,** 12 mar. 2020. Disponível em: http://portal.antaq.gov.br/index.php/2020/03/12/antaq-e-senacon-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica/. Acesso em: 17 ago. 2021.

AYRES, I; BRAITHWAITE, J. **Responsive Regulation**: transcending the deregulation debate. Oxford: Oxford University Press, 1992.

BRAGANÇA, Fernanda. Justice numérique et protection des données: une étude comparative entre la France et le Brésil. **International Journal of Digital and Data Law**, v. 7, p. 137-149, 2021.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União,** Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbi-

to da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. **Diário Oficial da União,** Brasília, 29 jun. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 10 set. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União,** Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 1º set. 2021.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem**: mediação, conciliação, Resolução CNJ 125/2010. 6. ed. São Paulo: Ed. RT, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 1º set. 2021.

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. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365. Acesso em: 11 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 335, de 29 de setembro de 2020**. Institui política pública para a governança e a gestão de processo judicial eletrônico. Integra os tribunais do país com a criação da Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro – PDPJ-Br. Mantém o sistema PJe como sistema de Processo Eletrônico prioritário do Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3496. Acesso em: 1º set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 358, de 2 de dezembro de 2020**. Regulamenta a criação de soluções tecnológicas para a resolução de conflitos pelo Poder Judiciário por meio da conciliação e mediação. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3604. Acesso em: 1º set. 2021.

CONSUMIDOR.GOV.BR. Indicadores. Segmento Transporte Aéreo. **Site**. Disponível em: https://consumidor.gov.br/pages/indicador/geral/abrir. Acesso em: 11 set. 2021.

https://consumidor.gov.br/pages/publicacao/externo/. Acesso em: 1º ago. 2021.

CONSUMIDOR.GOV.BR. Termo de adesão do fornecedor. **Site**. Disponível em: https://consumidor.gov.br/pages/principal/termo-adesao-compromisso. Acesso em: 30 ago. 2021.

CORTES, P. The potential of online dispute resolution as a consumer redress mechanism. **SSRN,** July 6, 2007. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=998865. Acesso em: 22 ago. 2021.

COSTA E SILVA, Paula. **A nova face da justiça**: os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias. Lisboa: Coimbra, 2009.

CUÉLLAR, Leila; MOREIRA, Egon Bockmann. Administração Pública e mediação: notas fundamentais. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 61, p. 119-145, jan./mar. 2018.

DIDIER JR, Fredie; ZANETI JR, Hermes. Justiça Multiportas e Tutela Constitucional Adequada: autocomposição em direitos coletivos. In: ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Juspodivm, 2016.

EBERT, Camille. **La résolution extrajudiciaire des litiges en ligne**. [s. l.] : Éditions Universitaires Européennes, 2017.

HANCHER, L.; MORAN; M. Organizing Regulatory Space. In: BALDWIN, Robert et al. (Org.). **A reader on regulation**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

JUNQUEIRA, Kátia Valverde. Mediação: instrumento eficaz para a eficiência regulatória. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 56, p. 108-118, out.-dez. 2011.

KATSH, E.; RIFIKIN, J. **Online dispute resolution**: resolving conflicts in cyberspace. San Francisco: Jossey-Bass, 2001.

KAUFMANN-KOHLER, G.; SCHULTZ, T. **Online dispute resolution**: challenges for contemporary justice. Hague: Kluwer Law International, 2004.

LIMA, G. V.; FEITOSA, Gustavo R. P. Online dispute resolution (ODR): a solução de conflitos e novas tecnologias. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, RS, v. 3, n. 50, p. 53-70, set./dez. 2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. CONSUMIDOR.GOV.BR recebe primeira adesão de agência reguladora. **Notícias**, 13 dez. de 2016. Disponível em: https://www.justica.gov.br/news/consumidor-gov-br-recebe-primeira-adesao-de-agencia-reguladora. Acesso em: 13 ago. 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, Método, 2021.

RABINOVICH-EINY, O. Going Public: Diminishing Privacy in Dispute Resolution in the Internet Age. **Virginia Journal of Law and Technology Association**, v. 7, p. 1-55, 2002.

REISS, A. J. Selecting Strategies of Social Control over Organizational Life. In: HAWKINS, K.; THOMAS J. M. (eds.). **Enforcing Regulation**. Kluwer-Nijhoff Publishing, 1984. p. 23-35.

SALINAS, N.; GUERRA, S. Resolução eletrônica de conflitos em agências reguladoras. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020.

SANTOS, José Luiz Lins; DANTAS, Daniela carvalho Cambraia; ANDRADE, Cássio Tersandro de Castro. **O papel das agências reguladoras como mediadoras de conflitos**: a experiência da ARCE na área de energia elétrica. Disponível em: http://www.workoutenergy.com.br/abar/cbr/Trab1104.pdf. Acesso em: 18 out. 2021.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. Formas consensuais de composição de conflitos para a exploração de ferrovias. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, 253/126, 2010. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/8049/6838. Acesso em: 21 out. 2021.

SOUZA, Luciane Moessa de. **Meios consensuais de solução de conflitos envolvendo entes públicos**: negociação, mediação e conciliação na esfera administrativa e judicial. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

TEITZ, L. Providing Legal Services for the Middle Class in Cyberspace: The Promise and Challenge of On-line Dispute Resolution. **Fordham Law Review**, v. 70, n. 3, p. 985-1016, 2000.

Fernanda Bragança
Doutora em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Pesquisadora do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getulio Vargas.

Juliana Loss
Doutora em Direito Privado pela Universidade Paris I Panthéon Sorbonne, mestre em Direito Público e especialista em resolução de conflitos pela Universidade Carlos III de Madri. Professora e Coordenadora Técnica de Mediação da FGV. Coordenadora executiva do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário.

Renata Braga
Pós doutora pelo IFCS/UFRJ (2019). Pós doutora pelo Instituto de Medicina Social da UERJ (2009). Professora adjunta do curso de Direito da UFF (PUVR/ICHS). Coordenadora do GEMESC (UFF/VR). Pesquisadora colaboradora externa do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Poder Judiciário.

ARTIGOS

Limites constitucionais do direito ao silêncio: intepretação do Supremo Tribunal Federal com aproximações à doutrina do direito como integridade de Ronald Dworkin

Graziella Maria Deprá Bittencourt Gadelha
Lara Carrera Arrabal Klein
Daury César Fabriz

Resumo: O presente artigo objetivou identificar a racionalidade e toda sua extensão (subjetiva e objetiva) dispensadas pelo Supremo Tribunal Federal na interpretação do direito ao silêncio, com destaque para o hard case HC n. 204422/DF. A partir da compreensão histórica do direito ao silêncio, desde as origens formais-medievais, enfrentou a problemática teórica que subjaz a escolha hermenêutica pela Corte Constitucional em suas decisões. Utilizando a metodologia híbrida, indutiva e dedutiva, e o procedimento de revisão bibliográfica e documental, identificou qual dogmática filosófica aplicada pelo Supremo Tribunal Federal é adequada para construção jurisprudencial que confere efetiva segurança jurídica ao ordenamento pátrio, isto é, se alinhada à teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin ou se arrimada na construção de respostas mais casuístas e eficazes, sob o enfoque do neopragmatista.

Palavras-Chave: Direito ao silêncio. Neopragmatismo. Direito como integridade.

Abstract This article aimed to identify the rationality and all its extension (subjective and objective) dispensed by the Federal Supreme Court in the interpretation of the right to silence, with emphasis on the hard case HC n. 204422/DF. From the historical understanding of the right to silence, from the formal-medieval origins, it faced the theoretical problem that underlies the hermeneutic choice by the Constitutional Court in its decisions. Using the hybrid, inductive and deductive methodology, and the bibliographic and document review procedure, it identified which philosophical dogmatics applied by the Federal Supreme Court is suitable for jurisprudential construction that gives effective legal certainty to the national order, that is, if it is aligned with the theory of Law. such as Ronald Dworkin's Integrity or based on the construction of more casuistic and effective responses, under the neopragmatist approach.

Keywords: Right to silence. Neopragmatism. Law as Integrity.

1. INTRODUÇÃO

Consagrado expressamente no paradigma do Estado Democrático de Direito, tanto na ordem interna do ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da Constituição Federal de 1988 e do Código de Processo Penal, quanto a ordem internacional, como na Convenção Americana sobre Direitos Humanos ou Pacto de São José da Costa Rica, o direito ao silêncio assegura que o silêncio do imputado não poderá ser interpretado em prejuízo de sua defesa. Seja o acusado solto ou preso, indiciado ou réu, ou mesmo a pessoa chamada a depor na condição de testemunha, fato é que o atual paradigma reverbera uma proteção ampla ao silêncio de qualquer pessoa, em qualquer processo ou procedimento.

O fenômeno aqui destacado revela a necessária discussão acerca da compreensão dogmática mais adequada para o enfrentamento de tais questões postas em litígio, ou seja, uma concepção mais casuísta, prospectivas e prática, nos moldes da corrente neopragmática, ou mais filosófica, metafísica, cuja racionalidade remonta ao passado para extrair a resposta correta ao caso examinado, nos moldes da teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin.

Acolher a opção neopragmática dos casos postos em juízo, revelando o enfrentamento hermenêutico aliado à noção de utilidade e eficiência, desconsiderando a racionalidade das decisões anteriormente, seria a reposta mais adequada para o caso concreto? Sendo a resposta um "não", estaria o Supremo Tribunal Federal ingressando no pantanoso terreno do ativismo judicial, acarretando uma anomalia no sistema de justiça? A teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin, na busca da resposta correta única, seria suficiente para preservar o sistema federalista e democrático, em especial a autonomia dos demais entes federados e instituições?

Para enfrentar tais questionamentos, através do procedimento de revisão bibliográfica e documental com análise de conteúdo, o artigo buscou, no primeiro tópico, compreender o arquétipo evolutivo do direito ao silêncio, desde a origem formal-medieval compilada em manuais medievais do século XIII, avançando historicamente pela era das declarações de direitos e das codificações até alcançar a noção atual definida no paradigma do Estado Democrático de Direito.

Em seguida, no segundo tópico, iden-

tificou o contexto hermenêutico do direito ao silêncio no âmbito na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, explorando a discursividade crítica do movimento filosófico neopragmático. Construída sob os pilares da utilidade e da efetividade, o neopragmatismo de Richard Posner e outros autores foi o modal teórico utilizado para compreender o pensamento jurídico tópico (e não dedutivo), problemático (e não sistêmico) no qual vêm se amparando as decisões do Supremo Tribunal Federal, em especial as proferidas no enfrentamento do direito ao silêncio de investigados e testemunhas convocadas em comissões parlamentares de inquérito instaladas e processadas no Congresso Nacional, mais recentemente.

Em antítese, o terceiro tópico consistiu na compreensão da racionalidade aplicada ao direito ao silêncio desenvolvida pelo Supremo Tribunal Federal, a partir do recorte jurisprudencial perfilado no capítulo anterior, por meio da teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin. Sob as premissas *dworkinianas* da correta interpretação do Direito, mantendo-se a coerência e a integridade do sistema de justiça, será explorado o dissenso interpretativo advindo do pensamento neopragmático.

A síntese dialética entre as duas grandes vertentes filosóficas será exposta na conclusão deste artigo, sob um olhar crítico dos argumentos neopragmáticos e *dworkinianos*, sem a pretensão de exaurir o embate argumentativo de ambas as correntes, porém lançando luz às agruras que o caminho traçado pela Corte Suprema tende a perfilar no futuro (não tão distante).

2. CONSIDERAÇÕES PROPEDÊUTICAS DO DIREITO AO SILÊNCIO: ORIGENS FORMAIS-MEDIEVAIS E AVANÇOS NORMATIVOS HISTÓRICOS

O direito ao silêncio é um efeito transversal do princípio da presunção de inocência (ou da não culpabilidade) cujas origens históricas remontam à Idade Média, berço do sistema inquisitório da persecução penal. Foi cunhado do brocardo latino *nemo tenetur detegere turpitudinem suam*, compilado de um manual processual medieval de 1296, como ensina Maria Elizabeth Queijo:

> A regra que vedava compelir alguém à autoincriminação foi expressa no mais popular manual processual medieval do *ius commune*, o *Speculum iudiciale*, compilado por William Durantis, em 1296, representada pela máxima *nemo tenetur detegere turpitudinem suam*, significando que ninguém pode ser compelido a ser testemunha contra si mesmo porque ninguém está obrigado a revelar sua própria vergonha. O princípio foi acolhido pela maior parte dos comentadores medievais e repetido nos manuais de processo penal europeus dos séculos XVI e XVII. De acordo com a acepção do princípio, na época, era vedado exigir que alguém respondesse a perguntas específicas sobre seu comportamento ou atos da sua vida privada, submetendo-o a risco de infâmia ou persecução penal. Entendia-se que os homens deveriam confessar suas faltas a Deus, mas não deveriam ser compelidos a confessar seus crimes a ninguém mais. (QUEIJO, 2012, p. 36)

Não obstante o acolhimento pelos comentadores medievais, o sistema inquisitorial era o pano de fundo que regulava a aplicação da regra que vedava a autoincriminação, com toda a sorte de arbitrariedades que regulavam o exercício do direito de defesa do réu, consubstanciando um empecilho à efetivação do direito em comento.

Somente com o processo de mudança de paradigmas proporcionado no período do Renascimento rompeu-se com a tradição medieval, conferindo as bases filosóficas para a conformação crítica embrionária do sistema inquisitório e toda gama de barbárie inerente a este sistema, como a tortura, a confissão como rainha das provas, a figura do julgador-inquisidor, entre tantas outras formas de desigualdade entre as partes.

> É preciso entender que o "sistema inquisitório" está ligado umbilicalmente ao paradigma da subjetividade, isto é, do esquema sujeito-objeto. No sistema inquisitório, o sujeito é "senhor dos sentidos". Ele "assujeita" as "coisas" (se, se quiser, "as provas", o "andar do processo", etc.). Isso exsurge, como já referido, da produção da prova *ex officio* e da prevalência de princípios (sic) como o do "livre convencimento do juiz" e ou "livre apreciação da prova". (STRECK, 2009, p. 119-120)

No avançar histórico, notadamente com a ascensão da burguesia no século XVIII, sedimentou-se a necessidade de proteção dos direitos de primeira dimensão, já decantada por Cesare Beccaria em sua obra *Dos delitos e das penas* (1764), assinalando que "[...] um homem não pode ser chamado réu antes da sentença do juiz, e a sociedade só lhe pode retirar a proteção pública após ter decidido que ele violou os pactos por meio dos quais ela lhe foi outorgada." (BECCARIA, 2000, p. 69)

A virada paradigmática do sistema penal operou-se, de fato, com a Revolução Francesa de 1789, inaugurando a universalização dos direitos sociais e as liberdades individuais dispostos na Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão, do mesmo ano, dispondo, dentre outros, sobre a presunção de inocência em seu artigo 9º tal como defendido por Beccaria.

A partir daí o sistema processual penal de cariz europeia continental iniciou o processo de sincretização entre os sistemas inquisitório e acusatório, aerando os contornos autoritários do sistema inquisitorial com o pensamento cartesiano de descoberta da verdade, a partir de uma lógica dedutiva, a exemplo do Código Napoleônico de 1808:

> Por trás de todos estava o *Code Napoleon* de 17.11.1808 (em vigor desde 01.01.1811), pilotado por Jean-Jacques Regis de Cambacérès, homem de habilidades políticas conhecidas mas, sobretudo, conhecedor das maneiras de como dobrar o Imperador. Foi dele (depois arquichanceler do Império) a ideia de mesclar a investigação preliminar colhida nos mecanismos inquisitoriais das *Ordonnance Criminelle* de 1760, de Luís XIV, com uma fase processual no melhor estilo do Júri inglês, então adotado pelos franceses, *mutatis mutandis*, por um Decreto de 16-29.09.1791 e combatido desde a adoção. Salvava-se, retoricamente, pela fase processual, a *democracia dos julgamentos*, dando-lhes uma aparência acusatória e, assim, um espetáculo com partes, acusação e defesa, debates orais e, de certa forma, tão só a intervenção do juiz para o controle da sessão. Tudo era, contudo, só retórica de um chamado *processo misto*. (COUTINHO, 2009, p. 110)

Verifica-se, dessa forma, um remanescente hiato entre os direitos consagrados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) e as codificações subsequentes que instrumentalizavam a persecução penal, fragilizando a efetivação dos direitos de primeira dimensão nos países de sistema romano-germânico, algo ainda mais acentuado nos países que perifericamente neles se inspiravam, como os países latino-americanos.

Tal disfuncionalidade do sistema de justiça nos países de matriz processual de índole europeia continental foi abrandada pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia da Organização das Nações Unidas (ONU), em 10 de dezembro de 1948, que previu em seu artigo 11.1 que:

> Toda pessoa acusada de delito tem direito a que se presuma sua inocência, enquanto não se prova sua culpabilidade, de acordo com a lei e em processo público no qual se assegurem todas as garantias necessárias para sua defesa.

Nada obstante, algumas anomalias acerca da dimensão do direito ao silêncio permaneciam latente no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo do disposto na redação original do artigo 186 do Código de Processo Penal de 1941, que dispunha:

> Antes de iniciar o interrogatório, o juiz observará ao réu que, embora não esteja obrigado a responder às que lhe forem formuladas, o seu silêncio poderá ser interpretado em prejuízo da própria defesa.

Inspirado no já revogado *Codice di Procedura Penale* de 1930, editado sob os auspícios da ditadura fascista italiana, conforme consignado na Exposição de Motivos, do Código de Processo Penal de 1941, a compreensão deficitária dos limites do direito ao silêncio somente foi suprida a partir da acepção ampla do direito ao silêncio consagrada na Constituição Federal de 1988.

A partir da previsão expressa no artigo 5º, inciso LIII, da Constituição Federal de 1988, estabelecendo que "[...] o preso será informado de seus direitos, dentre os quais o de permanecer calado [...]", o direito ao silêncio ganha *status* de norma constitucional, sendo inserido expressamente no rol dos direitos fundamentais do imputado. Nesse sentido, a parte final da redação original do artigo 186 do Código de Processo Penal de 1941 não fora recepcionada pela Constituição Cidadã de 1988.

No mesmo sentido, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), do qual o Brasil é signatário, conforme Decreto nº 678/92, previu no artigo 8º, número 2, alínea g, que toda pessoa tem direito de não ser obrigado a depor contra si mesma, nem a se declarar culpada.

Atualmente, além da previsão expressa no texto constitucional, o direito ao silêncio é consagrado na redação atual do artigo 186 do Código de Processo Penal de 1941, que estabelece que em seu *caput* que:

> Depois de devidamente qualificado e cientificado do inteiro teor da acusação, o acusado será informado pelo juiz, antes de iniciar o interrogatório, do seu direito de permanecer calado e de não responder perguntas que lhe forem formuladas.

Em arremate, o parágrafo único do mesmo artigo dispõe que "O silêncio, que não importará em confissão, não poderá ser interpretado em prejuízo da defesa".

Não obstante a aparente clarividência do conteúdo das normas que conferem o direito ao silêncio, o tema em voga tem sido objeto reiterado de questionamento na jurisprudência pátria. Ressoa latente entender se a Suprema Corte, na apreciação dos casos julgados, tem se ocupado de apresentar uma moldura com contornos bem definidos para dissipar instabilidades jurídicas ou têm se orientado por uma atuação casuística, discricionária, que caminha ao lado da dogmática neopragmatista. Esta percepção é possível a partir da evolução histórica das decisões dos Tribunais Superiores sobre o assunto, chamando atenção as decisões proferidas no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

3. ANÁLISE EPISTEMOLÓGICA DO DIREITO AO SILÊNCIO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: FLUIDEZ HERMENÊUTICA ADEQUADA AO PENSAMENTO NEOPRAGMÁTICO?

O modelo *civil law*, originário do sistema romano-germânico, pulverizou-se no sistema jurídico de diversos países, norteando o processo de codificação do direito no século XVIII, estabelecendo a acepção do Direito como teoria pura, cujas fontes são normas escritas, leis em sentido estrito. Influenciado e mantenedor desta racionalidade, o Supremo Tribunal Federal, desde sua origem (1808), posicionou-se ao longo da história buscando a neutralidade no discurso jurídico, na tentativa de manter-se equidistante das crises institucionais, a partir de um discurso mais dogmático, teórico.

Atraído por conceitos metafísicos e abstratos, como se perseguisse uma regra transcendental de obrigatoriedade de articular um discurso iluminado do justo e do verdadeiro e, com isso, com olhos interpretativos voltados ao passado, nele emergiu, por vezes, teorias rudimentares em descompasso com os aspectos práticos e questões concretas.

Tal modelagem do Supremo Tribunal Federal, conforme crítica de Rodrigo de Oliveira Kaufmann, em um passado recente – que remonta especialmente ao último período ditatorial no Brasil – provocou um processo de escamoteio de soluções efetivamente viáveis e práticas:

> O temor de reconhecer sua função pragmática, sem abandonar o discurso do verdadeiro, acabou por fazer do Supremo Tribunal Federal um tribunal espectador do fenômeno político. A função protagonista restou ao Congresso Nacional e, principalmente, ao Poder Executivo. (KAUFMANN, 2011, p. 53).

Confrontando-se a modelagem passada e presente do Supremo Tribunal Federal, o referido autor ainda adverte que "[...] o Direito brasileiro está diante de uma escolha: continuar como área científica transcendental e metafísica ou assumir seu papel e se transformar em discurso instrumental e, até, estratégico." (KAUFMANN, 2011, p. 54).

Como um fenômeno que busca conduzir o pragmatismo às últimas consequências, o neopragmatismo[1] ocupa-se de tomar o Direito como uma ciência prática, que é o avesso de uma racionalidade fiel, uma única teoria.

O movimento filosófico neopragmático não se preocupa com consensos, nem tampouco com conceitos metafísicos como moral e verdade. Tem como norte resolver questões práticas, rompendo com a tradição jurídica de "autoridade", firmada em doutrina e teorias tradicionais, para contemplar discursos rumo a uma sociedade democrática e tolerante. Como água e vinho, a tradição jurídica e o neopragmatismo não se alinham, em vista dos seus distintos caracteres, segundo depura-se dos ensinamos de Richard Posner (1990, p. 1664):

> O atual reduto do formalismo legal, entretanto, não está no *common law*, mas na interpretação legal e na interpretação constitucional. É aqui onde encontramos as mais influentes e modernas tentativas de derivar consequências jurídicas por meio de métodos superficialmente relacionados à dedução. As tentativas dificilmente alcançarão sucesso. A interpretação de textos não é um exercício lógico e os limites da 'interpretação' são tão amplos (quando consideramos que entre objetos verbais e outros que são interpretados, há sonhos, textos em línguas estrangeiras e composições musicais), que se questiona a utilidade de conceitos. Pragmatistas dão ênfase ao papel da consequência na 'interpretação', vista humildemente como o uso do texto auxiliar em uma conclusão.

1 O neopragmatismo é um movimento filosófico que ganhou notoriedade a partir da década de 1970. Nele as ideias pragmatistas originária de autores estadunidenses do século XIX ressurgem com uma nova geração de pragmatistas, chamados neopragmatistas, como Richard Rorty, Richard Posner, Hans Joas, Richard Bernstein, Susan Haack, Cass Sustein, entre outros. Refutam a concepção de verdade a priori, construída num plano sistematizado, sob bases teóricas que se pretendem perenes, eternizadas, sob o pretexto de resolver todos os problemas relativos ao conhecimento.

Nesta trincheira entre a tradição jurídica e o neopragmatismo, diferente de um passado recente, decisões atuais do Supremo Tribunal Federal têm sido, por vezes, qualificadas distintas de uma base hermenêutica pura, seguindo os passos de uma visão que se alinha à doutrina pragmática, atraindo para si holofotes que aproxima a Suprema Corte como protagonista e criadora do Direito. Sob o olhar de críticos, operadores do Direito, mídia e sociedade civil, acostumados com o modo de proceder de outrora, de uma atuação recolhida, neutra, distinta, buscam identificar este novo Tribunal, a bem da verdade, o que se dá em grande medida diante da abertura democrática da Corte, como a exposição televisionada de julgamentos polêmicos e exposição em redes sociais.

No recorte do direito ao silêncio, ocupa-se a presente pesquisa em perquirir se tem a Suprema Corte se arraigado do discurso ortodoxo do Direito Constitucional tradicional ou se lançado ao novo método de proceder.

Em torno da temática, há a décadas consenso na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal acerca da dimensão subjetiva do direito ao silêncio e do direito à não autoincriminação, reconhecidos como direitos fundamentais, alcançando toda e qualquer pessoa, seja na qualidade de investigado, indiciado, réu, testemunha, de não produzir prova contra si mesmo – em estrita observância ao brocardo *nemo tenetur se detegere*, conforme julgado no Habeas Corpus nº 79.244, julgado pelo Tribunal Pleno em 23/02/2000[2].

Sob o aspecto formal, como rito a ser observado, acerca do direito fundamental à informação da faculdade da pessoa de manter-se silente e de fazer-se defender por advogado como ato que antecede declaração perante a autoridade competente, cujo precedente mais emblemático *Miranda Rights* ou *Miranda Warnings* (Aviso de Miranda) é extraído da jurisprudência estadunidense da década de 1960.

O Supremo Tribunal Federal possui farta jurisprudência reconhecendo a nulidade de atos decorrentes à violação ao aludido direito à informação, a teor exemplo do Habeas Corpus nº 78.708, Primeira Turma, sob relatoria do ministro Sepúlveda Pertence, julgado em 09/03/1999, do Habeas Corpus nº 99.558, Segunda Turma, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes, julgado em 14/12/2010 e do Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 192.798, Segunda Turma, sob relatoria do ministro Gilmar Mendes, julgado em 24/02/2021.

A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, no Habeas Corpus nº 82.463, julgado em 05/11/2002, sob relatoria da ministra Ellen Gracie Northfleet, reconheceu que o direito ao silêncio não é indispensável na audiência preliminar de Juizado Especial Criminal. Vejamos:

> EMENTA: HABEAS CORPUS. JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS. LEI Nº 9.099/95. ART. 72. AUDIÊNCIA PRELIMINAR. DESNECESSIDADE DE OFERECIMENTO PRÉVIO DA DENÚNCIA. DECLARAÇÕES DO ACUSADO. DIREITO AO SILÊNCIO. 1. O comparecimento do paciente ao Juízo para a audiência preliminar não depende do oferecimento de denúncia, mas, como é próprio do sistema dos Juizados Especiais Criminais, ocorre antes dela. As declarações prestadas pelo paciente nessa audiência não se confundem com o interrogatório de que trata o art. 81, caput da mencionada lei. 2. Não tendo sido o acusado informado do seu direito ao silêncio pelo Juízo (art. 5º, inciso LXIII), a audiência realizada, que se restringiu à sua oitiva, é nula. 3. Pedido deferido em parte.

Distinguindo a audiência preliminar da audiência comum, sendo a primeira típica do rito sumaríssimo previsto na Lei n. 9099/1995, adstrita à proposta conciliatória ou oferta de transação penal pelo Ministério Público, não se submete ao rigor técnico de assegurar ao réu o direito ao silêncio como condição *sine qua non* de sua validade. No julgamento do HC 82.463, acima citado, a Suprema Corte reconheceu que, não obstante tenha sido intimado o paciente a participar da audiência primeva, em verdade, transmudou-se o ato em ilegítimo depoimento, porque colhidas informações sobre o mérito da causa, sem atentar-se a autori-

2 "EMENTA: I. CPI: nemo tenetur se detegere: direito ao silêncio. Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais - e não maior que o dessas - a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados. Não importa que, na CPI - que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar - a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir à imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos. Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão. II. Habeas corpus prejudicado, uma vez observada a liminar na volta do paciente à CPI e já encerrados os trabalhos dessa."

dade competente as formalidades existentes na ordem jurídica pátria, ensejando a nulidade do ato.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 33.711, julgado em 11/06/2019, de relatoria do ministro Gilmar Ferreira Mendes, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu a nulidade de interrogatório forçado (nominado "entrevista") produzido durante cumprimento de mandado de busca e apreensão. Na ocasião, a autoridade competente não oportunizou ao investigado o direito à entrevista prévia com advogado, nem mesmo à informação do direito de permanecer em silêncio e a não produzir provas que o incrimine, ensejando a nulidade do ato e das provas derivadas. Vejamos:

> [...] 3. Reclamante submetido a "entrevista" durante o cumprimento de mandado de busca e apreensão. Direito ao silêncio e à não autoincriminação. Há a violação do direito ao silêncio e à não autoincriminação, estabelecidos nas decisões proferidas nas ADPFs 395 e 444, com a realização de interrogatório forçado, travestido de "entrevista", formalmente documentado durante o cumprimento de mandado de busca e apreensão, no qual não se oportunizou ao sujeito da diligência o direito à prévia consulta a seu advogado e nem se certificou, no referido auto, o direito ao silêncio e a não produzir provas contra si mesmo, nos termos da legislação e dos precedentes transcritos 4. A realização de interrogatório em ambiente intimidatório representa uma diminuição da garantia contra a autoincriminação. O fato de o interrogado responder a determinadas perguntas não significa que ele abriu mão do seu direito. As provas obtidas através de busca e apreensão realizada com violação à Constituição não devem ser admitidas. Precedentes dos casos Miranda v. Arizona e Mapp v. Ohio, julgados pela Suprema Corte dos Estados Unidos. Necessidade de consolidação de uma jurisprudência brasileira em favor das pessoas investigadas. 5. Reclamação julgada procedente para declarar a nulidade da "entrevista" realizada e das provas derivadas, nos termos do art. 5º, LVI, da CF/88 e do art. 157, §1º, do CPP, determinando ao juízo de origem que proceda ao desentranhamento das peças.

Ocorre que, em julgado anterior (Habeas Corpus nº 99.558, julgado em 14/12/2010), também sob relatoria do ministro Gilmar Ferreira Mendes, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal não vislumbrou nulidade à ausência de informação do direito de permanecer calado ao preso que, espontaneamente, concedeu entrevista a veículo de comunicação (jornal), confessando os crimes praticados, senão vejamos:

> Habeas Corpus. 2. Alegação de ilicitude da prova, consistente em entrevista concedida pelo paciente ao jornal "A Tribuna", na qual narra o *modus operandi* de dois homicídios perpetrados no Estado do Espírito Santo, na medida em que não teria sido advertido do direito de permanecer calado. 3. Entrevista concedida de forma espontânea. 5. Constrangimento ilegal não caracterizado. 4. Ordem denegada.

Sob o aspecto da extensão do exercício do direito ao silêncio, o que aqui optamos por nomear de dimensão substancial ou objetiva, vale rememorar alguns julgados pontuais, que ora reconhecem restrições ao direito ao silêncio e ora lhe conferem ampla extensão. Vejamos.

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 971.959, em 14 de novembro de 2018, o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada, alusiva à constitucionalidade do artigo 305 do Código de Trânsito Brasileiro, bem como que o texto constitucional não garante ao investigado o direito de empreender fuga do local do acidente. Na linha argumentativa, o ministro relator Luiz Fux, arvorando-se em bases constitutivas que remontam o *jus commune medieval*, aclarou ser o direito ao silêncio uma prerrogativa a todo aquele que é submetido a algum procedimento que o incrimine, contudo é dado a restrições, como demais direitos fundamentais assegurados na ordem jurídica. No voto condutor, o Min. Luiz Fux assentou entendimento presente no direito comparado, citando (RE 971959, 2018, p. 25), *in verbis:*

> [...] efetivamente, em um ponto que merece ser salientado: ao contrário do que o senso comum pode sugerir, a garantia contra a autoincriminação não equivale a um salvo-conduto para que o réu obstrua a instrução penal impunemente. É também o que aponta o Professor da Universidade de Harvard WILLIAM STUNYZ, ao afirmar que, *verbis*: "quando a aplicação comum do privilégio contra a autoincriminação parece causar algum risco aos poderes do Estado regulador, a Suprema Corte frequentemente limita o privilégio" ("*when standard application of the privilege against self-incrimination appears to pose some danger to the regulatory state's ability to regulate – the Supreme Court of-*

> *ten limits the privilege*." (STUNTZ, William J. et alii. Criminal Procedure: Investigation and Right to Counsel . Aspen, 2005. p. 786).

No voto citado, reconhece o Min. Luiz Fux que o direito estadunidense consagrou a não autoincriminação na 5ª Emenda da Constituição Norte Americana e influenciou o texto constituinte brasileiro de 1988 (RE 971959, 2018, p. 25). E, neste decidir, influenciou demais pares que, por maioria, declararam a constitucionalidade do artigo 305 do Código de Trânsito Brasileiro, aclamando que o direito ao silêncio não representa óbice à imputação do crime de fuga do condutor do local do acidente.

Quanto ao exercício do direito ao silêncio por testemunhas ou investigados no bojo de comissão parlamentar de inquérito, importante ressalvar que de há muito o Supremo Tribunal Federal entende que nela os parlamentares detêm poder instrutório equiparado às autoridades judiciais, razão pela qual se submetem aos mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, como o dever de informação ao investigado (ou quem lhe faça as vezes) o direito ao silêncio. É o que se extrai da ementa do Habeas Corpus nº 79.244, sob relatoria do ministro Sepúlveda Pertence, julgado pelo Tribunal Pleno em 23/02/2000:

> EMENTA: I. CPI: *nemo tenetur se detegere*: direito ao silêncio. Se, conforme o art. 58, § 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito, detêm o poder instrutório das autoridades judiciais - e não maior que o dessas - a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloqüente no direito ao silêncio dos acusados. Não importa que, na CPI - que tem poderes de instrução, mas nenhum poder de processar nem de julgar - a rigor não haja acusados: a garantia contra a auto-incriminação se estende a qualquer indagação por autoridade pública de cuja resposta possa advir à imputação ao declarante da prática de crime, ainda que em procedimento e foro diversos. Se o objeto da CPI é mais amplo do que os fatos em relação aos quais o cidadão intimado a depor tem sido objeto de suspeitas, do direito ao silêncio não decorre o de recusar-se de logo a depor, mas sim o de não responder às perguntas cujas repostas entenda possam vir a incriminá-lo: liminar deferida para que, comparecendo à CPI, nesses termos, possa o paciente exercê-lo, sem novamente ser preso ou ameaçado de prisão. II. Habeas corpus prejudicado, uma vez observada a liminar na volta do paciente à CPI e já encerrados os trabalhos dessa.

Ainda sobre o exercício do direito ao silêncio em sede de comissão parlamentar de inquérito, no julgamento do Habeas Corpus nº 171.438, a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, sob a relatoria do ministro Gilmar Ferreira Mendes, trouxe os termos da abrangência do princípio da não autoincriminação e, por consectário, do direito ao silêncio de pacientes convocados na condição de investigados em Comissão Parlamentar de Inquérito criada pelo Requerimento nº 80 de 2019, da Câmara dos Deputados, com o objetivo de apurar as causas do rompimento da barragem na Mina Córrego do Feijão, da empresa de mineração Vale, em Brumadinho. Destaca-se do extrato da ata de julgamento realizado no dia 28/05/2019 (fl. 21).

> A Turma, em razão do empate verificado na votação, deferiu integralmente o pedido de habeas corpus (RISTF, art. 146, parágrafo único), para convolar a compulsoriedade de comparecimento em facultatividade e deixar a cargo do paciente a decisão de comparecer, ou não, à Câmara dos Deputados, perante a CPI-BRUMADINHO, para ser ouvido na condição de investigado. Caso queira comparecer ao ato, assegurou ao paciente: a) o direito ao silêncio, ou seja, de não responder, querendo, a perguntas a ele direcionadas; b) o direito à assistência por advogado durante o ato; c) o direito de não ser submetido ao compromisso de dizer a verdade ou de subscrever termos com esse conteúdo; e d) o direito de não sofrer constrangimentos físicos ou morais decorrentes do exercício dos direitos anteriores, servindo esta decisão como salvo-conduto, tudo nos termos do voto do Relator, no que foi acompanhado pelo Ministro Celso de Mello.

Referenciando o direito ao silêncio como "[...] pedra angular do sistema de proteção dos direitos individuais e materializa uma das expressões do princípio da dignidade da pessoa humana [...]" (2019, p. 7), a Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal reconheceu, a partir de um julgamento acirrado, em que se vislumbrou empate de votação, o direito de o investigado recusar-se ao comparecimento ao órgão competente (leia-se Câmara dos Deputados), para prestar depoimento.

O entendimento firmado no Habeas Corpus nº 171.438, conferiu um espectro mais amplo ao direito ao silêncio dos investigados e testemunhas convocadas em

comissão parlamentar de inquérito, e revelou-se em consonância com a sedimentada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a exemplo do Habeas Corpus nº 79.589, do Tribunal Pleno, julgado em 05/04/2000, do Habeas Corpus nº 79.244, do Tribunal Pleno, julgado em 23/02/2000, do Habeas Corpus nº 100.341, do Tribunal Pleno, julgado em 04/11/2010, do Habeas Corpus nº 102.556, da Primeira Turma, julgado em 31/05/2011, do Habeas Corpus nº 119.941, da Segunda Turma, julgado em 25/03/2014.

No julgamento do Habeas Corpus nº 204.422, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, publicado no dia 14/07/2021, o posicionamento da Suprema Corte aparentemente seguiu um caminho oposto. Inicialmente, assegurou-se à paciente, diretora técnica da empresa Precisa Medicamentos, o direito de permanecer em silêncio no depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito da COVID-19. Dentro dos limites da aludida decisão judicial, durante a sessão ocorrida no dia 13 de julho de 2021, a paciente deixou de responder aos questionamentos que lhe foram dirigidos pelos senadores naquela sessão.

Descontente com a postura apresentada pela testemunha, o presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, senador Omar Aziz (PSD-AM), suspendeu a sessão e, de forma inusitada, consultou à Presidência do Supremo Tribunal Federal em como proceder. Em sede de embargos de declaração e em resposta, o ministro Luiz Fux reconheceu à Comissão Parlamentar de Inquérito o poder jurisdicional de decidir o caso e conduzir a sessão com ampla autonomia, a quem, segundo seu alvedrio, caberia avaliar se nos questionamentos endereçados à testemunha, orientada pela defesa constituída, atuava a interpelada nos limites constitucionais ou em excesso ao direito ao silêncio. Por conseguinte, assegurado, neste julgado, que o direito ao silêncio não é absoluto.

> [...] Em 12.07.2021, nos termos dos reiterados precedentes deste Supremo Tribunal Federal, proferi decisão que concedeu em parte a liminar requerida, in verbis, "[...] a fim de que, no seu depoimento perante a CPI da Pandemia, e exclusivamente em relação aos fatos que o incriminem, a paciente tenha o direito de: i) permanecer em silêncio sobre o conteúdo das perguntas formuladas; ii) não ser obrigada a assinar termo de compromisso de dizer a verdade, uma vez que os fatos indicam que será ouvida na condição de investigada; iii) de ser assistida por advogado e iv) de se comunicar, livremente e em particular, com este, garantindo-se o direito contra a autoincriminação (art. 5º, inciso LXIII, da CRFB), excluída possibilidade de ser submetida a qualquer medida privativa de liberdade ou restritiva de direitos em razão do exercício dessas prerrogativas constitucionais."
>
> A mesma decisão, também na esteira dos precedentes desta Corte, indeferiu "o pedido de não comparecimento, impondo-se, quanto aos fatos, em tese, criminosos de que a paciente seja meramente testemunha, o dever de depor e de dizer a verdade, nos termos da legislação processual penal."
>
> Após o depoimento da Paciente na Comissão Parlamentar de Inquérito, em 13.07.2021, ambas a partes opuseram embargos de declaração, com vistas a esclarecer o conteúdo do referido dispositivo.
>
> Em sua peça, o Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da Pandemia noticia, verbis, que "a depoente compareceu hoje à reunião da CPI e se negou a responder indiscriminadamente a toda e a qualquer pergunta formulada pelos membros da Comissão". Nesse sentido, Sua Excelência solicita esclarecimentos quanto às "cominações jurídicas em relação à recusa da depoente em prestar depoimentos referentes a fatos que não a incriminem".
>
> Por sua vez, a parte impetrante sustenta que "o critério de autoincriminação das perguntas não deve ficar ao alvedrio do investigador, sendo, na verdade, um juízo da defesa". Portanto, requer que "fique explícito na decisão que a análise sobre qual ou quais perguntas responder deve ser exercida pela paciente e sua defesa, na medida em que entenda que tal fato ou qual fato em que esteja ela envolvida".
>
> É o breve relatório. Decido.
>
> A decisão proferida em 12.07.2021, sem qualquer inovação jurisprudencial no tema, ampara-se nos inúmeros precedentes do Supremo Tribunal Federal sobre a aplicação das garantias constitucionais processuais penais no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito.
>
> Com efeito, a não autoincriminação tem assento constitucional, instaurando direito subjetivo, a ser exercido por qualquer cidadão, de não produzir prova contra si mesmo. Por óbvio, o primeiro juízo sobre o conteúdo desse direito compete ao seu próprio titular, a quem cabe a avaliação inicial sobre os impactos da produção de determinada informação sobre a sua própria esfera jurídica. Nesse sentido, é o titular do direito quem exterioriza a primeira manifestação de vontade em relação ao exercício da não autoincriminação.
>
> Por outro lado, nenhum direito fundamental é absoluto, muito menos pode ser exer-

> cido para além de suas finalidades constitucionais. Nesse ponto, às Comissões de Parlamentares de Inquérito, como autoridades investidas de poderes judiciais, recai o poder-dever de analisar, à luz de cada caso concreto, a ocorrência de alegado abuso do exercício do direito de não-incriminação. Se assim entender configurada a hipótese, dispõe a CPI de autoridade para a adoção fundamentada das providências legais cabíveis.
>
> Nos estreitos limites da matéria posta no presente habeas corpus, ação constitucional que não comporta revolvimento de matéria fático-probatória, não compete ao Supremo Tribunal Federal se imiscuir no conteúdo do depoimento da Paciente, muito menos supervisionar previamente o exercício das atribuições jurisdicionais exclusivas da Comissão Parlamentar de Inquérito. Outrossim, compete à CPI fazer cumprir os regramentos legais e regimentais, estabelecendo, para tanto, as balizas necessárias para que investigados, vítimas e testemunhas possam exercer, nos limites próprios, seus direitos fundamentais, inclusive o direito da não autoincriminação.
>
> Ex positis, reafirmando os termos da decisão monocrática proferida em 12.07.2021, acolho parcialmente os embargos de declaração para os esclarecimentos acima expostos.
>
> Publique-se. Int.
>
> Brasília, 13 de julho de 2021.
>
> Ministro Luiz Fux Presidente.

Neste proceder, o Presidente e Ministro do Supremo Tribunal Federal deu novos contornos à decisão antes aclamada pelo relator originário, ao enaltecer a autonomia da Comissão Parlamentar de Inquérito na condução do caso. A solução tal qual apresentada lança questionamentos acerca do caminho hermenêutico percorrido. Para tanto, é relevante traçar alguns pontos que distinguem, em grande medida, a hermenêutica *dworkiniana* da interpretação neopragmática.

4. CRÍTICAS À INTERPRETAÇÃO NEOPRAGMÁTICA DO DIREITO AO SILÊNCIO SOB O ENFOQUE DA DOUTRINA DO DIREITO COMO INTEGRIDADE DE RONALD DWORKIN

Na obra "O Império do Direito", Ronald Dworkin lança duras críticas ao caráter formalmente discricionário das decisões judiciais que adotam o estilo de interpretação neopragmático, pontuando, em apertada síntese:

> O pragmático adota uma atitude cética com relação ao pressuposto que acreditamos estar personificado o conceito de direito: nega que as decisões políticas do passado, por si sós, ofereçam qualquer justificativa para o uso ou não do poder coercitivo do Estado. Ele encontra a justificativa necessária à coerção na justiça, na eficiência ou em alguma outra virtude contemporânea da própria decisão coercitiva, como e quando ela é tomada por juízes, e acrescenta que a coerência com qualquer decisão legislativa ou judicial anterior não contribui, em princípio, para a justiça ou para a virtude de qualquer decisão atual. Se os juízes se deixarem guiar por esse conselho, acredita ele, então a menos que cometam grandes erros, a coerção que impõem tornará o futuro da comunidade mais promissor, liberado da mão morta do passado e do fetiche da coerência pela coerência. (DWORKIN, 1999, p. 185).

Dworkin refuta tanto o pragmatismo mais radical, adotado, dentre outros, por Richard A. Posner, que sustenta o caráter fortemente discricionário das decisões judiciais, sob um amplo poder decisório, "[...] pois o direito é o que os juízes dizem que é." (SGARBI, 2019, p. 190), quanto uma versão mais moderada, como a sustentada por Cass R. Sunstein, cuja visão do que seja o Direito volta-se para o futuro, sem que as decisões dos casos concretos sejam estendidas a outros casos.

Buscando uma coerência interpretativa para as decisões judiciais, Dworkin apresenta a tese do Direito como Integridade em antítese à interpretação pragmática pautada em critérios utilitaristas do que seja o Direito. Implica em ser congruente com um todo assumido. Tanto nos casos fáceis, quanto nos casos difíceis (*hard cases*) em que a resposta judicial para o caso concreto não é facilmente deduzida do ordenamento jurídico, a construção judicial do que é o Direito deve ser extraída da racionalidade das normas existentes, a partir dos princípios e dos valores sociais.

Entende o autor que admitir a discricionariedade judicial no sentido forte fere os princípios democráticos e a separação de poderes, na medida em que sujeita a decisão judicial a parcialidades e a preferências pessoais de cada juiz. Para tanto, traz como pressuposto a ideia de "romance em cadeia", no qual cada nova decisão judicial deve ser articulada com as decisões anteriores, sendo o Direito algo que continua, como uma novela ou um romance:

> Em tal projeto, um grupo de romancistas escreve um romance em série; cada ro-

> mancista da cadeia interpreta os capítulos que recebeu para escrever um novo capítulo, que é então acrescentado ao que recebe o romancista seguinte, e assim por diante. Cada um deve escrever seu capítulo de modo a criar a melhor maneira possível o romance em elaboração, e a complexidade dessa tarefa produz a complexidade de decidir um caso difícil de direito como integridade. (DWORKIN, 1999, p. 276)

Alinhando-se ao pensamento *dworkiniano*, Lenio Luiz Streck (2017, p. 94) afirma ter o juiz, dever fundamental de decidir de forma correta, revelando a imposição constitucional de coerência e integridade da jurisprudência:

> Como contraponto, proponho a "tese da descontinuidade" – que penso ser a mais adequada –, pela qual se entende que os princípios constitucionais instituem o *mundo prático* no Direito. Essa institucionalização representa um ganho qualitativo para o Direito, na medida em que, a partir dessa revolução paradigmática, o juiz tem o dever (*have a duty to*, como diz Dworkin) de decidir de forma correta. Trata-se do dever de resposta correta, correlato ao direito fundamental de resposta correta que venho defendendo. E, nessa linha, não se pode olvidar que o atual Código de Processo Civil, que entrou em vigor em 2016, além de exigir do juiz (nos termos do que já fazia a Constituição em seu art. 93, IX) uma fundamentação completa das decisões judiciais, também passou a exigir, seguindo uma sugestão feita por mim durante a tramitação do projeto de lei que redundou no Código, a coerência e integridade da jurisprudência, o que, sem dúvida, é importante conquista em favor do reconhecimento de um direito à resposta correta.

Com efeito, analisando as decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto aos limites hermenêuticos dispensados ao direito ao silêncio, percebemos que, não obstante o direito ao silêncio e direito à não autoincriminação sejam estendidos a todos (investigados, réus, testemunhas), a aludida Corte tem conferido uma interpretação com *grano salis*, não sendo sua extensão de matiz absoluta.

Nesse sentido, é possível compreender a decisão da Suprema Corte que reconhece como indisponível à prévia comunicação ao preso, investigado, testemunha do direito ao silêncio e não autoincriminação e, neste *ratio decidendi*, declarou a nulidade da "entrevista" produzida no cumprimento de mandado de busca e apreensão (Recurso Extraordinário nº 33.711), por não ter a autoridade competente conferido ao investigado o direito de se calar. Por outro lado, reconheceu o Supremo Tribunal Federal a regularidade de entrevista jornalística concedida por preso sem a presença de advogado e sem as cautelas constitucionais inerentes ao direito ao silêncio no julgamento do Habeas Corpus nº 99.558, vislumbrando-se, nesta toada, não confundir o depoimento ou interrogatório à autoridade competente com matéria de viés jornalístico.

Da mesma forma, no julgado do HC 171438, o Supremo Tribunal Federal, por maioria, reconheceu ao paciente, leia-se, na qualidade de investigado, o direito de se abster de comparecer à comissão parlamentar de inquérito para prestar depoimento, o que não se estende à condição de testemunha.

Outrossim, destaca-se a compreensão do Supremo Tribunal Federal acerca dos limites do exercício do direito ao silêncio no âmbito de comissão parlamentar de inquérito ganhou ares restritivos no julgamento dos Embargos de Declaração opostos pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da COVID-19 (Habeas Corpus nº 204.422). Não se reconheceu, mais uma vez, ao direito ao silêncio a condição de absoluto e reverberou na hermenêutica, de espectro constitucional, que confere à Comissão Parlamentar de Inquérito poderes judiciais para condução dos trabalhos no âmbito de suas atribuições, extraindo seu conteúdo deontológico.

5. CONCLUSÃO

Ao perscrutar o entendimento do Supremo Tribunal Federal no recorte do direito constitucional ao silêncio, o artigo reverberou a pretensão de identificar uma racionalidade dos julgados estudados compatível com uma das dogmáticas apresentadas, notadamente o neopragmatismo ou a dogmática *dworkiniana*.

Em se tratando de um órgão colegiado e pelo conteúdo dos julgados analisados, restou demonstrado que o Supremo Tribunal Federal reúne 11 julgadores com formações acadêmicas e ideologicamente distintas. Por outro lado, o momento histórico, a definição do relator e da pauta de julgamento são fatores que inegavelmente influenciaram na configuração dos julgados estudados. Não se desconhece ser habitual que, diante do grande volume de processos distribuídos a cada membro da Corte Constitucional, os ministros tendem a acompa-

nhar o voto relatorial. Entrementes, o que se ventilou neste artigo, majoritariamente, foram os *hard cases*, cuja solução não conta com a redação clara, pungente, do texto normativo, de modo a ecoar argumentos mais principiológicos e menos políticos na solução dos casos sob julgamento.

O nodal do artigo consistiu em compreender, diante dos casos apresentados, metodologicamente, se a Suprema Corte se arvorou da dogmática filosófica alinhada à teoria do Direito como Integridade de Ronald Dworkin, ou se enveredou na construção de respostas mais casuístas e eficazes, sob a égide da corrente neopragmatista.

Restou identificado ao longo dos tópicos, que o direito ao silêncio tem sido posto em discussão reiterada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Interpretado como direito fundamental, as controversas dogmáticas recaíram sobre a extensão subjetiva dos efeitos do direito ao silêncio, notadamente se estendendo, ou não, a todo investigado, réu, testemunha ou qualquer outra posição jurídica processual subjetivamente assumida, no sentido de não produzir prova contra si mesmo, tendo ao seu alcance a opção de calar-se sobre os fatos que possam lhe incriminar.

Os *hard cases* apresentados disseram respeito ao controle do exercício deste direito. Os julgados estudados, a exemplo do Recurso Extraordinário nº 33.711, em 11/06/2019, em que a Suprema Corte declarou a nulidade do depoimento do investigado, qualificando-o como "entrevista forçada", porquanto a autoridade competente deixou de informar ao investigado acerca do direito ao silêncio, evidenciou que as questões fáticas que subjazem os julgados possuem espectros mais amplos, ecoando como fator *distinguish* para posicionamentos aparentemente contraditórios.

Neste sentido, atribuindo resultado diverso Recurso Extraordinário nº 33.711, por exemplo, a Suprema Corte reconheceu, no julgamento do Habeas Corpus nº 99558, a regularidade de entrevista jornalística concedida por preso não obstante realizada sem a observância dos preceitos constitucionais, distinguindo, neste aspecto, se tratar de declaração de viés jornalístico que, por sua natureza, se diferencia em grande medida de depoimento ou interrogatório o qual a parte é submetida a procedimento de investigação.

Por outro lado, a compreensão do Supremo Tribunal Federal acerca dos limites do exercício do direito ao silêncio no âmbito de comissão parlamentar de inquérito ganhou ares restritivos no julgamento dos Embargos de Declaração opostos pelo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito da COVID-19 (Habeas Corpus nº 204422), destoando da interpretação mais ampliada dos precedentes da Corte, tal como no Habeas Corpus nº 171.438, Habeas Corpus nº 79.589, Habeas Corpus nº 79.244, Habeas Corpus nº 100.341, Habeas Corpus nº 102.556 e Habeas Corpus nº 119.941.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do HC n. 204422, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, conferiu à paciente, Diretora técnica da Precisa Medicamentos, Emanuela Medrades, o direito de permanecer em silêncio no depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da COVID. Após consulta realizada pelo relator e senador Omar Aziz (PSD-AM) à Presidência do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Luz Fux reconheceu à CPI ampla autonomia para conduzir a sessão, reconhecendo a atribuição daquela Comissão para avaliar se a interpelada, ao recusar-se a responder aos questionamentos, posicionava-se nos limites constitucionais ou em excesso ao direito ao silêncio. Nesta tonalidade, ao tempo em que declarou que o direito ao silêncio não é absoluto, assegurou independência e autonomia à CPI no caso vergastado.

Neste contexto, retorna-se ao questionamento inicial, notadamente se o uso de primeira dogmática, condizente com a teoria do Direito como Integridade de Dworkin, conduziu à preservação do sistema federalista e democrático, bem como à autonomia dos entes federados ou se, arvorando-se como protagonista, põe em xeque todo o arcabouço jurídico?

É perceptível, a partir da evolução histórica de suas decisões, que o Supremo Tribunal Federal não tem se contentado com o discurso único de integridade do Direito, como exauriente em si mesmo, imiscuindo-se, por vezes, de outras áreas e discursos para alicerçar de aplicabilidade prática as decisões colegiadas.

O protagonismo de poder jurisdicional, todavia, deverá encontrar suas arestas no texto constitucional, que consagra como princípio fundamental a autonomia e separação dos poderes. Neste pensar, ainda que inusitada a decisão proferida no julgamento de HC n. 204422, ao assegurar autonomia à CPI no âmbito de sua atuação, aproxima-se

à doutrina de Dworkin, ecoando o sentido do texto constitucional a partir do reconhecimento da compatibilidade e dos limites dos Poderes da República, não obstante tenha sacrificado, em certa medida, o direito fundamental consistente do direito ao silêncio, ao reconhecê-lo não absoluto.

O confronto de direitos postos no texto constituinte é comum nos *hard cases*, o que não se desalinha a dogmática dworkiniana e, neste bálsamo interpretativo, cumpre aos julgadores a árdua missão de conformar os direitos e garantidas assegurados na ordem jurídica, sem excluí-los do ordenamento, adequando-os como num romance em cadeia, que não se finda em uma única decisão, mas serve de norte para todas as demais.

REFERÊNCIAS

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Tradução Lucia Guidicini e Alessandro Berti Contessa. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 dez. 2021.

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. Sistema acusatório: cada parte no lugar constitucionalmente demarcado. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 46, n. 183, p. 103-115, jul./set. 2009.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. Tradução Nelson Boeiera. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.

_____. **O império do direito**. Tradução Jefferson L. Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KAUFMANN, Rodrigo de Oliveira. **Direitos humanos, direito constitucional e neopragmatismo**. São Paulo: Almedina, 2011.

POSNER, Richard Allen. What has pragmatism to offer law? **Southern California Law Review**, Los Angeles, n. 63, p. 1653-1670, 1990.

QUEIJO, Maria Elizabeth. **O direito de não produzir prova contra si mesmo**: o princípio nemo tenetur se detegere e suas decorrências no processo penal. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

RORTY, Richard. **A filosofia e o espelho da natureza**. 3. ed. Tradução Antônio Trânsito. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

SGARBI, Adrian. **Clássicos de Teoria do Direito**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. Novo Código de Processo Penal: o problema dos sincretismos de sistemas (inquisitorial e acusatório). **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, n. 183, p. 117-139, julho/setembro 2009.

STRECK, Lenio Luiz. **Verdade e consenso**: constituição, hermenêutica e teorias discursivas. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental no Recurso Ordinário em Habeas Corpus nº 192.798**. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 24 fev. 2021. **Órgão julgador: Segunda Turma.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur441383/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus n°** 78.708. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 09 mar. 1999. **Órgão julgador: Primeira Turma.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur109804/false. Acesso em: 21 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 79.244**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Julgamento: 23 fev. 2000. **Órgão julgador: Tribunal Pleno.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur105541/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 79.589**. Relator: Min. Octávio Gallotti. Julgamento: 05 abr. 2000. **Órgão julgador: Tribunal Pleno.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20496/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 82.463**. Relatora: Min. Ellen Gracie Northfleet. Julgamento: 05 nov. 2002. **Órgão julgador: Primeira Turma.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur15205/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 99.558**. Segunda Turma. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 14 dez. 2010. **Órgão julgador: Segunda Turma.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur187198/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 100.341**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Julgamento: 04 nov. 2010. **Órgão julgador: Tribunal Pleno.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur185601/false. Acesso em 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 102.556**. Relator: Min. Marco Aurélio. Julgamento: 31 maio 2011. **Órgão julgador: Primeira Turma.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur194218/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 119.941**. Relatora: Min. Carmen Lúcia. Julgamento: 25 mar. 2014. **Órgão julgador: Segunda Turma.** Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur262208/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 171438**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 28 maio 2019. Órgão julgador: Segunda Turma. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344024433&ext=.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Habeas Corpus nº 204422/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgamento: 13 jul. 2021. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1220267/false. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 971959**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgamento: 14 nov. 2018. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753361628. Acesso em: 10 ago. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 33711**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 11 jun. 2019. Órgão julgador: Segunda Turma. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14490209/recurso-extraordinario-re-33711. Acesso em: 12 ago. 2021.

Graziella Maria Deprá Bittencourt Gadelha
Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucional (FDV). Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Estado do Espírito Santo (MPES). Membra da Comissão de Crimes e Criminologia Crítica da Associação Brasileira de Mulheres de Carreira Jurídica (ABMCJ/ES).

Lara Carrera Arrabal Klein
Mestranda em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Hermenêutica Jurídica e Jurisdição Constitucional (FDV). Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES).

Daury César Fabriz
Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Professor da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Presidente da Academia Brasileira de Direitos Humanos. Sociólogo. Advogado.

ARTIGOS

Evidências em prol das citações eletrônicas nos Juizados Especiais Cíveis, à luz da Lei n. 14.195/2021 e das Resoluções n. 345/2020 e n. 354/2020 do Conselho Nacional de Justiça: estudo de caso no Tribunal de Justiça do Espírito Santo

Grécio Nogueira Grégio
Gustavo Henrique Procópio Silva
Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer Elesbon

Resumo: O objetivo deste artigo consiste em examinar os atos normativos editados pelo Conselho Nacional de Justiça relacionados à incorporação de novas tecnologias de comunicação e informação aos procedimentos judiciais. As Resoluções n. 345 e 354/2020 serão analisadas à luz da Lei n. 14.195/2021 e conforme os dados empíricos relativos aos Juizados Especiais Cíveis do Espírito Santo. Sustenta-se a harmonia dessas normas com o rito e os princípios da Lei n. 9.099, de 26 de setembro de 1995. Por fim, uma vez constatada a existência de um perfil das partes citadas predominantemente compatível com as inovações normativas, propõe-se que os meios eletrônicos (e-mail, redes sociais, aplicativos de mensagens, entre outros) sejam utilizados preferencialmente aos métodos tradicionais de comunicação (correspondência e oficial de justiça), inclusive para as citações de pessoas naturais.

Palavras-chave: Processo civil. Citações eletrônicas. Juizados Especiais Cíveis.

Abstract: The purpose of this article is to examine the normative acts issued by the Conselho Nacional de Justiça, related to the incorporation of new communication and information technologies into judicial proceedings. Resolutions No. 345 and 354/2020 will be analyzed in light of Law No. 14.195/2021 and in accordance with empirical data relating to the Small Claim Courts of Espírito Santo. After detecting the existence of a profile of the aforementioned parties that is predominantly compatible with such normative innovations, it is proposed that electronic media (email, social networks, messaging applications, among others) should be used in preference to traditional methods of judicial communication (correspondence and bailiff), including for summoning natural people before the court.

Keywords: Civil procedure. Electronic judicial summons. Brazilian small claim courts.

1. INTRODUÇÃO

Uma das preocupações centrais da gestão de unidades judiciárias consiste em identificar rotinas de trabalho que envolvem grande dispêndio, com baixo resultado, em termos de efetividade. Não é raro que atividades de pequeno impacto isolado acarretem acentuado investimento de tempo e de recursos, quando multiplicada a sua realização pelo volume de processos em tramitação na unidade.

Nos Juizados Especiais Cíveis, com seu procedimento articulado em torno da concentração dos atos em audiência, a eficácia da citação é crucial para evitar atrasos na tramitação dos processos.

O Código de Processo Civil (CPC), na redação original do seu art. 246, parágrafo único, já tratava da obrigatoriedade de empresas públicas e privadas manterem cadastro para recebimento de citações e intimações em autos de processos eletrônicos, excetuadas dessa compulsoriedade as pessoas naturais, as microempresas (ME) e as empresas de pequeno porte (EPP). A efetividade dessa regra ficou sujeita à regulamentação pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e, supletivamente, pelos próprios tribunais (CPC, art. 196).

Cinco anos após a entrada em vigor do CPC, ainda subsiste uma lacuna sobre o tratamento a ser dado ao domicílio eletrônico das pessoas jurídicas, pois a solução tecnológica unificada prevista pela Resolução n. 234/2016 do CNJ ainda não foi completamente concretizada.

Não obstante, o Conselho Nacional de Justiça tem demonstrado empenho em promover avanços na digitalização dos processos e das rotinas judiciárias. As Resoluções n. 345/2020 e 354/2020, que cuidaram respectivamente do "Juízo 100% Digital" e do "cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial" são exemplos de instrumentos normativos que, na visão proposta por este artigo, modernizaram e flexibilizaram as regras atinentes às comunicações processuais por meios eletrônicos.

Integra o escopo desta pesquisa averiguar a compatibilidade de tais normas com o regramento do microssistema de Juizados Especiais Cíveis (plano abstrato), à luz das evidências empíricas coletadas do sistema de processo judicial eletrônico (PJe) do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (plano concreto).

As hipóteses de partida envolvem as

premissas de que: i) as citações eletrônicas são plenamente compatíveis com o rito da Lei n. 9.099/95, mas ainda são raras nos Juizados Especiais Cíveis do Espírito Santo; ii) existe um predomínio marcante das citações por carta com aviso de recebimento; e iii) o sucesso das citações difere entre as categorias de pessoas (naturais e jurídicas), com menores índices de êxito para as pessoas naturais. A confirmação dessas premissas suporta a conclusão de que há um espaço amplo para implementação das normas analisadas, com claros benefícios a serem colhidos.

Serão apresentados a seguir a metodologia e os resultados da coleta de dados relativos ao perfil das citações realizadas nos Juizados Especiais Cíveis do Estado do Espírito Santo. Na sequência, serão abordadas as principais disposições emanadas do Conselho Nacional de Justiça e as recentes inovações da Lei n. 14.195/2021[1], que deram ensejo à mudança de paradigma sob os procedimentos a serem adotados em tais comunicações. E, por derradeiro, será respondida, nos limites dos dados coletados, a pergunta: em que medida a transição para um modelo preponderantemente eletrônico de citações poderá influenciar positivamente os processos dos Juizados Especiais Cíveis no Estado do Espírito Santo?

2. METODOLOGIA DA COLETA DE DADOS

Os dados a respeito de atos processuais específicos ainda são escassos, em que pesem os esforços envidados pelo Conselho Nacional de Justiça em aperfeiçoar as estatísticas do Poder Judiciário[2]. Para fins de avaliação das características e dos resultados das citações dos Juizados Especiais Cíveis do Estado do Espírito Santo, foi necessário realizar um levantamento qualitativo dos processos em trâmite no PJe, o que se desenrolou em duas fases. A primeira, mais limitada e de caráter exploratório, cingida às citações de pessoas naturais por carta com aviso de recebimento (A.R.). E a segunda, mais ampla, abrangendo todas as categorias de pessoas e todas as modalidades de citação.

Para a primeira, com foco nas citações das pessoas naturais por "A.R.", foram consultados processos em ordem cronológica de distribuição, a partir do dia 1º de janeiro de 2019. A amostra abrangeu apenas a classe processual "436 - PROCEDIMENTO DO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL"[3], em que pelo menos uma pessoa natural constasse no polo passivo. Foram consideradas exitosas as citações em que o A.R. foi assinado pelo próprio destinatário e aquelas em que, embora subscrito por terceiros, houve comparecimento da parte, sem necessidade de reiteração da citação ou adiamento de atos (em geral, audiência conciliatória ou audiência una). A amostra inicial constou de 102 processos.

Organizados os dados, observou-se que em apenas 34,31% dos casos a citação pelos Correios logrou êxito na primeira tentativa. Em 37,25% deles houve reiteração do ato citatório por oficial de justiça (mandado ou carta precatória) e em 6,86% reiterou-se a citação por A.R. Em 21,57% dos processos não houve nem sequer a reiteração (a maioria resultou em desistência ou extinção sem resolução do mérito por abandono, com algumas situações pontuais de transação ou renúncia). Apenas em 3,92% houve comparecimento espontâneo ulterior, a despeito de não haver evidências da entrega da correspondência[4]. Portanto, em cerca de dois terços das citações da amostra exploratória, não houve resultado positivo na primeira tentativa, quando o destinatário era pessoa física e a modalidade utilizada, carta com aviso de recebimento.

Não obstante essa análise preliminar corroborasse a hipótese de pouca efetividade da citação de pessoas físicas por carta, ela apresentava algumas limitações. A pri-

1 A Lei n. 14.1195, de 26 de agosto de 2021, foi promulgada durante a elaboração deste artigo, quando o levantamento empírico já se encontrava concluído. Suas disposições vieram corroborar com a linha de pensamento já defendida pelos autores.

2 Abordando essa desconexão entre o volume e a qualidade dos dados disponíveis, a sua baixa granularidade e, portanto, a dificuldade em trabalhá-los de forma não consolidada, Oliveira e Cunha (2020, p. 10) pontificam: "Nesse sentido, se em termos de quantidade, transparência e publicidade de dados o cenário é positivo, em termos da qualidade desses dados é preciso avançar. Os dados disponíveis hoje são melhores que os existentes há uma década, mas continuam a permitir apenas a avaliação da produtividade global do Judiciário, de tribunais e juízes, estando ainda distantes do que é necessário para possibilitar a elaboração e a avaliação de políticas públicas de melhoria da prestação dos serviços de Justiça. A produção de dados segue o modelo clássico de avaliação de desempenho, reportando os insumos, a demanda (porta de entrada) e a resposta (porta de saída), em uma abordagem de performance instrumental, via gerenciamento do fluxo de casos, com foco em resultados quantitativos para tribunais como um todo. Recursos (financeiros, humanos, infraestrutura); volume de demandas; tempos de movimentações processuais; produtividade; e taxas de recorribilidade estão disponíveis para cada um dos tribunais, sendo possível ler apenas alguns desses indicadores por unidade judicial e para cada juiz, como o volume de casos novos, pendentes e baixados, e os índices que derivam desses dados, como a taxa de congestionamento e o índice de atendimento à demanda. São medidas muito gerais, que permitem poucos avanços para a proposta de medidas efetivas de melhoria da prestação jurisdicional".

3 A classe execução de título extrajudicial não foi considerada porque, uma vez que os atos iniciais do processo envolvem penhora, avaliação e outras diligências próprias de oficial de justiça, essa tende a ser a modalidade de citação utilizada, o que reduz o leque de opções a analisar. Além disso, uma investigação exploratória revelou serem muito raras as execuções por título extrajudicial contra pessoas jurídicas de maior porte nos juizados especiais cíveis, de modo que também seria prejudicada a análise sob a perspectiva subjetiva.

4 A tabela com os resultados pode ser consultada em: https://docs.google.com/spreadsheets/d/1X4JlB83xSeHKH8qlr1m6QLbWq8EYzANNYi-3XuwXibw/edit?usp=sharing.

meira delas, pelo fato de à época o PJe ainda não estar em execução em todos os Juizados Especiais Cíveis do Estado, o que só passou a ocorrer em meados de junho de 2020[5]. Além disso, somente as pessoas físicas e as citações pelos Correios foram analisadas, excluindo do recorte outras categorias e formas relevantes. Em função disso, foi renovada a pesquisa dessa feita com uma amostra mais ampla e representativa.

Os meses considerados nessa segunda fase abrangeram janeiro, fevereiro e março de 2021, de modo a permitir um tempo de tramitação suficiente para que as primeiras tentativas de citação fossem concluídas. Os dados foram coletados entre 25 de julho e 22 de agosto de 2021, diretamente da consulta processual do sistema Pje. Para assegurar um grau adequado de aleatoriedade, foram computados os processos na sequência cronológica da distribuição a partir do primeiro dia de cada um dos três meses.

Nesse período, foram distribuídos 12.673 processos na classe "436 - Procedimento do Juizado Especial Cível". Do total de processos iniciados no intervalo apresentado, foram considerados 374, distribuídos quase igualitariamente nos três meses, amostra que permitiu retratar as tendências do conjunto examinado com nível de confiança de 95% e erro amostral de 5%. Foram compulsados todos os autos de processos distribuídos, até a integralização da amostra desejada, mas considerados somente aqueles em que houve pelo menos uma tentativa de citação já desencadeada[6].

Nos casos de litisconsórcio passivo, as citações de todos os réus foram analisadas individualmente, totalizando 467 citações nos 374 processos. Os dados obtidos alimentaram formulário padronizado, criado no sistema Google Forms. Com base neles, foi gerada automaticamente a planilha principal, analisada com auxílio da ferramenta Awesome Table (disponível como *add-on* das planilhas Google Sheets). A recombinação das variáveis permitiu elaborar planilhas secundárias que serviram de suporte aos gráficos exibidos neste artigo.

Os destinatários das citações foram classificados em pessoas naturais e pessoas jurídicas. Estas últimas foram subdivididas em pessoas jurídicas de direito público e privado. E, por fim, as pessoas jurídicas de direito privado foram discriminadas quanto ao porte em ME (microempresa), EPP (empresa de pequeno porte), grande porte (não enquadradas nas duas categorias anteriores) e desconhecido (para as quais não havia informação discernível sobre o porte).

Os tipos de citação considerados foram: por carta com aviso de recebimento, oficial de justiça (mandado ou carta precatória), eletrônica (via painel do Pje), *e-mail*, WhatsApp. A opção "outra" foi utilizada em caráter residual.

As petições iniciais foram examinadas em busca de informações de outros canais possíveis de comunicação com os réus que permitissem a citação na forma da Resolução CNJ n. 354 (*e-mail*, WhatsApp, telefone etc.).

Para fins de avaliar a eficiência da comunicação processual, foi analisada apenas a primeira tentativa de citação de cada réu e indicado o resultado, consignando-se observações sobre eventuais desdobramentos posteriores (por exemplo, necessidade de repetição do ato por mandado, comparecimento espontâneo da parte não citada etc.). Os resultados possíveis, lançados no formulário da pesquisa foram: citação realizada; renovada por carta; renovada por mandado precatória; renovada eletronicamente; outro[7].

Fracassada a citação, foram estruturados os seguintes motivos mais comuns, a partir da pesquisa empírica preliminar: assinado por pessoa diversa; ausente; desconhecido; mudou-se; endereço insuficiente; não procurado[8]; número não existe; não encontrado; recusado; não devolvida a carta; outro.

Alguns outros desdobramentos foram registrados, quando do insucesso da primeira tentativa de citação, e foram assim elencados no formulário de registro da pesquisa: desistência; extinto por abandono; extinto sem resolução do mérito por outro motivo;

5 Em junho de 2020 foi concluída a implantação do PJe nos JECs dos juízos integrantes da Comarca da Capital (Cariacica, Viana, Serra, Vila Velha e Vitória), conforme Ato Normativo n. 75/2020). Essas unidades até então operavam com o Projudi. Portanto, o período do recorte dessa fase exploratória só permitiu avaliar, no PJe, os juizados das comarcas do interior.

6 Isso porque o objetivo final consistia em avaliar os resultados obtidos nas diversas modalidades citatórias, conforme o perfil das partes destinatárias do ato. Com isso, o número total de processos analisados foi maior que os 374 mencionados, já que esses são apenas os que continham pelo menos uma tentativa de citação.

7 Houve casos em que a concretização do ato citatório podia ser inferida da movimentação processual, na aba de expedientes, mas não ocorreu a juntada aos autos do processo, o que foi registrado no campo final de observações.

8 Em muitas localidades, as correspondências ficam à disposição do destinatário em unidades dos Correios e são restituídas ao remetente, se não procuradas após o decurso de certo período. Isto é, nem sequer há deslocamento de um carteiro até o endereço do destinatário. Sobre o ponto, os Correios associam o motivo de devolução "26 - não procurado" com a finalidade de "informar que o objeto não foi retirado pelo seu destinatário no prazo de guarda previsto" (ECT).

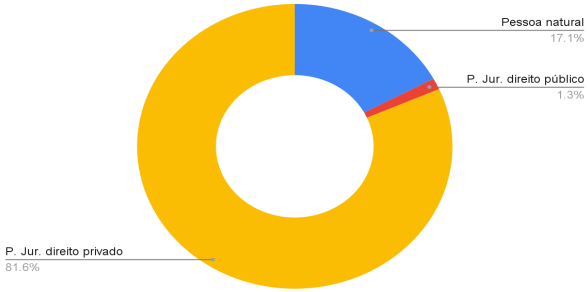
transação; comparecimento espontâneo; outro.

O instrumento continha, ao final, um campo livre para observações.

3. RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Do total de 467 citações realizadas, 80 foram destinadas a pessoas naturais (17,1%), seis a pessoas jurídicas de direito público (1,3%)[9] e 381 a pessoas jurídicas de direito privado (81,6%), conforme o Gráfico 1.

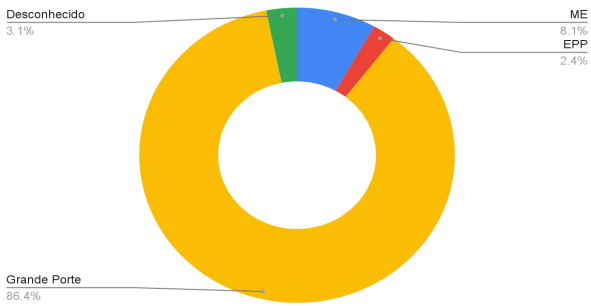
Gráfico 1 – Natureza das pessoas citadas



Fonte: Os autores, 2021.

Entre as pessoas jurídicas (Gráfico 2), classificadas pelo porte, apenas 3,1% não apresentavam informações suficientes para identificação. Das restantes, 8,1% eram microempresas (ME), 2,4% empresas de pequeno porte (EPP) e 86,4% pessoas jurídicas de grande porte[10].

Gráfico 2 – Porte da pessoa jurídica



Fonte: Os autores, 2021.

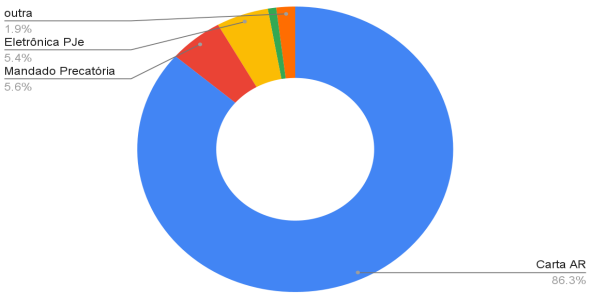
Da amostra total, 70,4% de todas as citações analisadas referiram-se a pessoas jurídicas de grande porte, as quais, segundo as disposições do art. 246, § 1º, do CPC (com a redação da Lei n. 14.195/2021), são obrigadas a manter cadastro nos sistemas de processo eletrônico para recebimento de citações.

Outros 8,5% abrangem MEs e EPPs, que doravante terão endereço eletrônico cadastrado na Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim), ficando sujeitas, à falta desse, ao mesmo registro obrigatório nos sistemas de processo eletrônico das pessoas jurídicas de maior envergadura econômica (§ 5º).

Portanto, considerando o potencial da citação eletrônica das pessoas jurídicas de direito privado, já está-se diante de pelo menos 78,9% de todas as citações nos Juizados Especiais Cíveis passíveis de serem concretizadas por esse meio, na forma da lei vigente. As pessoas naturais, imunes à compulsoriedade da citação eletrônica, representam somente 17,1% das citações analisadas.

Conforme o Gráfico 3, a despeito do alcance potencial da citação eletrônica no PJe, essa só ocorreu em 5,4% dos casos. A carta com aviso de recebimento foi o meio predominantemente utilizado, alcançando 86,3% de todas as citações expedidas no período. Em seguida, a citação por oficial de justiça (mandado/precatória) perfez 5,6% do total. Menos de 1% das citações ocorreu por *e-mail*.

Gráfico 3 – Meio de citação utilizado



Fonte: Os autores, 2021.

As pessoas jurídicas de grande porte foram citadas por carta com A.R. em 88,4% dos casos e eletronicamente em apenas 5,8%, no período compreendido pela amostra.

O exame das petições iniciais revela ser incomum a apresentação de dados que possibilitem a citação por meios alternativos. Em 85,8% dos processos não havia menção a telefone, *e-mail* ou qualquer outra forma de contato com os réus. Nesse aspecto, os índices são mais favoráveis, quando os réus são pessoas naturais, situação em que canais alternativos de comunicação consta-

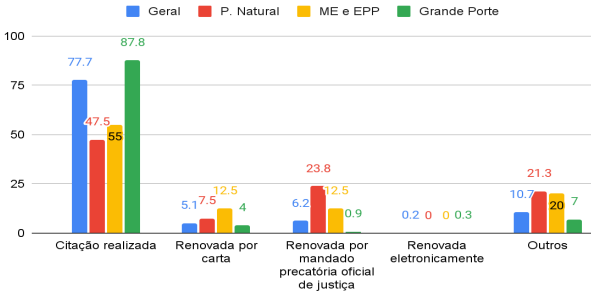
9 A classe "Procedimento do Juizado Especial Cível" também retornou alguns processos da competência de Juizados Especiais da Fazenda Pública (JEFaz), apesar da existência atual de uma classe própria nas tabelas processuais unificadas (14695). Não obstante, foram pouquíssimas as citações das pessoas jurídicas de direito público na amostra considerada. De tal arte, é possível sustentar que as inferências obtidas representam com maior fidelidade os Juizados Especiais Cíveis e não necessariamente as tendências do JEFaz.

10 Há uma lacuna entre os portes das pessoas jurídicas: muitas de grande porte, algumas MEs e praticamente nenhuma EPP. Relatório do SEBRAE em 2018 já apontava 3 vezes mais MEs do que EPPs: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%2004%202018.pdf . Essa disparidade parece ter repercutido na amostra.

ram em 25,6% das petições. Esse percentual cai para 12% no caso das pessoas jurídicas de direito privado.

De modo geral, a primeira tentativa de citação (Gráfico 4) foi bem sucedida em 77,7% dos casos. No entanto, a discrepância é grande nos segmentos observados, já que esse percentual se eleva para 87,8% de sucesso para as pessoas jurídicas de grande porte, passando por 55% para MEs e EPPs, e chegando a apenas 47,5% para as pessoas naturais.

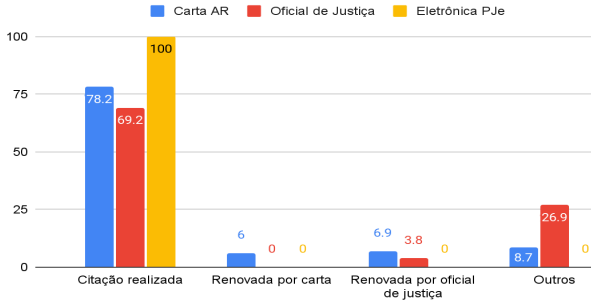
Gráfico 4 – Resultado da primeira citação (percentuais)



Fonte: Os autores, 2021.

O recorte por modalidade de citação (Gráfico 5) mostra que o maior índice de sucesso ocorreu com a citação eletrônica (100%), sucedido pelas cartas com aviso de recebimento (78,2%) e oficial de justiça (mandado/carta precatória – 69,2%).

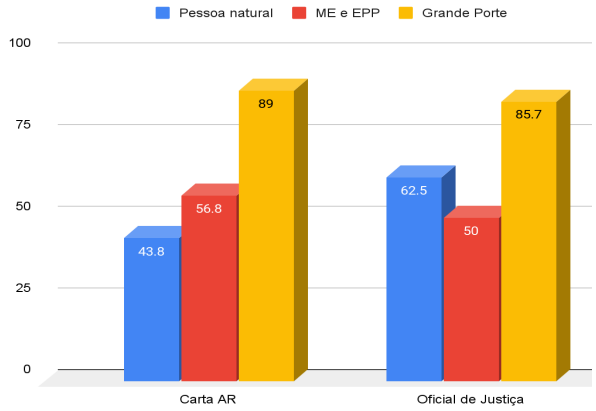
Gráfico 5 – Índice de sucesso por modalidade



Fonte: Os autores, 2021.

Os percentuais de êxito variam drasticamente entre destinatários pessoas físicas e jurídicas, o que pode ser observado no Gráfico 6, que combina os índices de sucesso das duas modalidades tradicionais de citação mais encontradas nas amostras e as diferentes categorias de pessoas.

Gráfico 6 – Resultado combinado por tipo de citação e pessoa



Fonte: Os autores, 2021.

Depreende-se que as citações são muito mais eficazes para as pessoas jurídicas de maior porte, quando se consideram os meios tradicionais (por carta e oficial de justiça)[11]. Para as pessoas naturais, as citações por oficial de justiça têm um índice de sucesso consideravelmente superior, se comparadas à citação por carta com aviso de recebimento. O percentual de êxito nessa última modalidade é baixo para as pessoas naturais, ficando na faixa de 43,8% apenas[12].

O defeito mais comum nas citações por carta foi a mudança de endereço do destinatário (27,3%), seguida pela insuficiência de endereço e assinatura por pessoa diversa (em 11,4% dos casos cada). Em 8% dos casos a correspondência foi recusada. O número do domicílio não existia em outros 8% e o destinatário estava ausente em 6,8% das tentativas de citação por carta. Em 9,1% das situações analisadas, a carta nem sequer foi devolvida ao cartório que a expediu, impedindo qualquer análise acurada.

É preciso ressaltar que, em alguns processos, não obstante o fracasso da tentativa de citação, houve comparecimento espontâneo da parte demandada (26 casos)[13]. Em número menor de ocorrências, as partes transigiram (15 processos). E, em outras, a parte autora manifestou desistência, abandonou o processo ou deu ensejo à extinção sem resolução do mérito (20 processos). São

11 Não foi possível comparar os índices no tocante à citação eletrônica, pois não havia registros em relação a pessoas naturais, EPPs e MEs.

12 Na fase exploratória, que considerou somente as comarcas do interior, houve sucesso na primeira tentativa em 34,31% dos casos de citação de pessoas naturais pelos Correios. Portanto, de cerca de um terço, o índice de sucesso aumentou para dois quintos (43,8%) quando incluídas as comarcas da região metropolitana na amostra do PJe. É preciso considerar, porém, que os recortes diferem no espaço e no tempo.

13 Em alguns deles, observou-se o comparecimento espontâneo de pessoas jurídicas cadastradas no PJe, antes mesmo da expedição formal de qualquer citação. Após a devida consideração, concluiu-se que isso se deve ao fato de que tais réus já coletam e monitoram as movimentações dos processos contra si ajuizados e, por isso, esses resultados foram computados como citação eletrônica e comparecimento espontâneo.

hipóteses em que a renovação do ato nem sequer chegou a ser tentada.

4. A CITAÇÃO ELETRÔNICA E AS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

O art. 246, §§ 1º e 2º, do CPC, na sua redação original, já obrigava as pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado de maior porte a manter cadastro nos sistemas de tramitação processual em autos eletrônicos para efeito de comunicações processuais. Com o advento da Lei n. 14.195, de 26 de agosto de 2021, essa determinação foi corroborada e, em certa medida, expandida para as microempresas e empresas de pequeno porte, que deverão aderir ao mesmo cadastro, quando não possuírem endereço eletrônico na Redesim[14].

É preciso mencionar que, para as pessoas jurídicas de maior porte, já é possível a citação eletrônica no Tribunal de Justiça do Espírito Santo, com base no cadastro realizado pela supervisão dos Juizados Especiais. Contudo, a adesão ainda tem sido tratada como facultativa[15].

Os dados apresentados no tópico anterior permitem projetar entre 70% e 80% das citações nos Juizados Especiais Cíveis concretizando-se por esse modo, caso seja exigido o cadastramento, dada a proeminência das pessoas jurídicas de direito privado na amostra coletada.

O que dizer, entretanto, das pessoas naturais? Afinal, embora constituam parcela menor dos participantes no polo passivo, em torno de 17%, é para esse público que as modalidades tradicionais de citação têm se mostrado menos eficaz (43,8% de êxito da primeira tentativa por carta e 50%, por mandado). Além disso, paradoxalmente, é mais comum encontrar meios alternativos para citação das pessoas naturais do que jurídicas, nas petições iniciais analisadas (por volta de 25,6%, contra 12% para as pessoas jurídicas de direito privado).

O rito dos Juizados Especiais Cíveis, que hoje influenciou retrospectivamente o procedimento comum no novo CPC[16], inicia-se por uma audiência/sessão de conciliação. Destinar espaço em pauta para tal finalidade é a regra. Consequentemente, qualquer entrave nessa fase acarreta grande demora no processo, já que não apenas haverá a reiteração do ato de comunicação em si, mas a alocação de nova oportunidade na agenda da unidade para a concretização da audiência desperdiçada.

A Lei n. 9.099/95 estipula antecedência mínima de 15 dias entre a citação e a audiência (art. 16), no entanto trata-se de anelo pouco realista. O percentual de sucesso nas citações de pessoas naturais por carta é inferior a 50%[17]. Por oficial de justiça, além de potencialmente mais cara[18] e demorada, não excede a cinquenta por cento de êxito. Em mais de 30% dos casos envolvendo pessoas naturais, foi preciso renovar a primeira tentativa citatória.

Mesmo com a alternativa dos oficiais de justiça, o fator temporal continua sendo relevante, já que usualmente há prazos instituídos nas normas internas dos tribunais, de antecedência mínima na expedição de mandados não urgentes, o que pode justificar a restituição deles sem cumprimento[19].

Além disso, os Juizados Especiais não admitem a citação ficta por edital, de modo que o fracasso na comunicação pessoal com o réu acarretará, para o autor, a necessidade de buscar as vias ordinárias, com a perda de todos os atos já envidados perante o juízo, com os custos que o acompanham.

14 Art. 246, § 5º. "As microempresas e as pequenas empresas somente se sujeitam ao disposto no § 1º deste artigo quando não possuírem endereço eletrônico cadastrado no sistema integrado da Rede Nacional para a Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (Redesim)".

15 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESPÍRITO SANTO. Programa de Citações Eletrônicas de Pessoas Jurídicas no PJe. Disponível em: http://www.tjes.jus.br/institucional/coordenadorias/institucionalcoordenadoriasjuizados-especiais-civeis-e-criminais/citacoes-eletronicas/. Acesso em: 7 set. 2021.

16Mendes e Hartmann sublinham que a antecipação da audiência de autocomposição no novo CPC, antecedendo o oferecimento da contestação, é análoga ao rito dos Juizados Especiais Cíveis. E remetem à influência recíproca do CPC sobre os juizados especiais, sustentando a aplicação subsidiária de tal regramento ao microssistema, exemplificativamente, quanto aos métodos de resolução de conflitos alternativos à jurisdição adjudicada (MENDES; HARTMANN, 2018, p. 111; 125). São sistemas que devem dialogar entre si, sempre que suas normas visem objetivos comuns, inspirados pelos mesmos princípios.

17 A rigor, a lei processual exige a entrega da carta com aviso de recebimento em mãos próprias, mesmo no âmbito dos Juizados Especiais, o que nem sempre é observado (art. 18, inciso I, da Lei n. 9.099/95). A recepção por porteiros, em condomínio, com distribuição interna ulterior é comum em centros maiores e admitida pelo art. 252, parágrafo único, do CPC. Nos Juizados Especiais Cíveis, o Enunciado Cível n. 5 do Fórum Nacional de Juizados Especiais (Fonaje) estabelece que "a correspondência ou contra-fé recebida no endereço da parte é eficaz para efeito de citação". Porém, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça repudia a citação da pessoa natural em mãos de terceiro (v.g. REsp 1840466/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio Bellizze).

18 Não foram localizados dados ideais para comparação do custo das diligências para o orçamento do Tribunal de Justiça. Em termos de custas processuais, as despesas antecipadas com oficial de justiça para cumprimento dos três primeiros mandados são calculadas em R$ 86,77, o que equivale a aproximadamente R$ 29,00 por diligência. As despesas complementares com oficial de Justiça são calculadas em R$ 17,35 por ato. Esses, todavia, são os valores a serem recolhidos pela parte e não representam necessariamente o custo para o Poder Judiciário. São regulados pela Resolução TJES n. 074/2013. Por seu turno, o valor unitário das despesas postais é de R$ 25,37, o que sugere serem praticamente equivalentes. Os valores foram obtidos em: http://aplicativos.tjes.jus.br/sistemaspublicos/corregedoria/arrecadacao/guias/Cad_GuiaDespesa.cfm

19 O Código de Normas da Corregedoria-Geral de Justiça do Espírito Santo (ESPÍRITO SANTO, 2020) determina a remessa dos mandados pelas unidades judiciárias à central de mandados com antecedência mínima de 35 dias e máxima de 60 dias da data do ato a ser praticado (art. 514). É impraticável, como se vê, emprestar a celeridade imaginada pelo legislador, a menos que o ato seja declarado urgente pelo juiz.

Por conseguinte, a disponibilidade de meios de comunicação alternativos aos expressamente previstos em lei para os atos de citação e intimação é crucial, a fim de manter a regularidade na tramitação dos processos dos juizados, em prazos razoáveis, nos litígios em geral e sobretudo naqueles em que pessoas naturais figuram nos polos da demanda[20].

Os Juizados Especiais Cíveis foram estruturados sobre os pilares da simplicidade, da informalidade e da celeridade, muito antes de a razoável duração do processo ser alçada explicitamente ao rol dos direitos e das garantias constitucionais fundamentais. Com isso em mente, o microssistema precisa acercar-se das inovações que venham ao encontro desses vetores, ainda que oriundas do sistema processual ordinário[21]. A interlocução, pelo diálogo das fontes, deve ocorrer em todos os espaços em que haja essa intersecção de princípios e teleologia comuns.

Nesse sentido é que se torna defensável a ideia de que até mesmo a citação das pessoas naturais possa ultimar-se por outras formas, além daquelas estipuladas pelo art. 18 da Lei n. 9.099/95. Afinal, o que importa é assegurar ao réu a ciência inequívoca do teor da demanda e que lhe sejam explicitadas todas as advertências usuais, proporcionando-lhe o amplo exercício do direito de defesa.

Esse espírito, por sinal, já inspira regras preexistentes no microssistema e no processo comum, dando proeminência ao conteúdo e aos efeitos dos atos processuais sobre as formalidades que os acompanham. Por exemplo, a Lei n. 9.099/95 foi uma das pioneiras em carrear às partes o ônus de manterem sempre abertos os canais de comunicação, já que considerava válidas as intimações destinadas aos endereços outrora informados, caso houvesse mudança não sinalizada ao juízo (art. 19, § 2º, que tem seu equivalente no art. 274, parágrafo único, do CPC). Outrossim, especificamente quanto às citações, o comparecimento espontâneo do réu, que denote a aptidão para a plena defesa de seus interesses[22], supre a citação inválida ou inexistente (art. 239, § 1º, do CPC).

A predileção atual do Código de Processo Civil pelas modalidades eletrônicas digitais de comunicação é clara. O *caput* do art. 246 do CPC, com a redação da Lei n. 14.195/2021, estatui que "a citação será feita preferencialmente por meio eletrônico". E, em que pese excluir as pessoas naturais da obrigatoriedade do cadastro junto nos bancos de dados do Poder Judiciário, o dispositivo não veda que sejam citadas por correio eletrônico ou outro modo análogo. É o que se deduz, *a contrario sensu*, dos §§ 1º-A e 4º do art. 246 e do art. 247 do CPC[23].

Não se poderia presumir que pessoas naturais seriam detentoras do grau de organização e de suporte jurídico necessários para que se tornasse compulsório o recebimento de citações eletrônicas. No entanto, sem descurar do fenômeno da exclusão digital[24], o fato é que a disseminação das pla-

20 O relatório diagnóstico do CNJ, embora no capítulo destinado aos juizados especiais criminais, revelou que cerca de 11,8% dos juizados autônomos já utilizavam regularmente a citação ou intimação por e-mail e 19,5% empregava plataformas de mensagens, tais como WhatsApp e Telegram. As formas mais disseminadas, todavia, ainda são a comunicação por oficial de justiça (adotada por 98,8% dos juizados), aviso de recebimento (55,2%) e publicação (49,7%). Os juizados adjuntos são mais permeáveis ao uso de e-mail (18,3%) e plataformas de mensagens (23,5%), apresentando índices muito similares quanto às comunicações por oficiais de justiça e Correios. A publicação em órgãos oficiais nos adjuntos é ainda maior (57,6%) (CNJ, 2020a, p. 75).

21 Sendo procedimento marcadamente informal, a preocupação central é a justa resolução do conflito. Do que se dessume a plena adaptabilidade do rito a esse desiderato. Nesse diapasão: "[...] em que pese o rito previamente estabelecido para os Juizados Especiais em face da incidência do princípio da informalidade, nada obsta que o juiz busque soluções alternativas de ordem procedimental para obter uma prestação da tutela jurisdicional mais rápida e hábil a adequar a ação de direito material àquela de direito processual. [...] A Lei nº 9.099/95 não está muito preocupada em preconizar a forma em si mesma; sua atenção fundamental dirige-se para a matéria de fundo, ou seja, a concretização, a efetivação do direito do jurisdicionado que acorreu ao Judiciário para fazer valer sua pretensão, com a maior simplicidade e rapidez possível". (FIGUEIRA JÚNIOR; TOURINHO NETO, 2017, p. 97).

22 "Não obstante, se a citação for recebida por terceiro, deve ser reputada válida se o réu, acompanhado por advogado, comparecer na audiência e não alegar a irregularidade do ato de comunicação. Se ele estiver desassistido de advogado, no entanto, o ideal é verificar se ele está compreendendo a sua situação dentro do processo e se tem condições efetivas para se defender, independentemente de qualquer arguição (art. 9º, § 2º). Por outro lado, se o réu for na audiência e se sentir apto a resolver a litígio, ainda que sua citação tenha sido feita de maneira defeituosa, é possível proceder à conciliação ou à mediação, em homenagem aos princípios fundamentais dos Juizados Especiais e, particularmente, ao princípio da instrumentalidade das formas e do prejuízo – arts. 2º, 5º, 6º e 13, respectivamente. Nesse caso, importante registrar, não havendo acordo, entendemos que a AIJ deverá ser marcada para outra data, se a sua imediata realização puder comprometer o direito de defesa do réu (art. 27, in fine)". (ROCHA, 2017, p. 164)

23 Art. 246, "§1º-A. A ausência de confirmação, em até 3 (três) dias úteis, contados do recebimento da citação eletrônica, implicará a realização da citação: I - pelo correio; II - por oficial de justiça; III - pelo escrivão ou chefe de secretaria, se o citando comparecer em cartório; IV - por edital. [...] § 4º As citações por correio eletrônico serão acompanhadas das orientações para realização da confirmação de recebimento e de código identificador que permitirá a sua identificação na página eletrônica do órgão judicial citante [...]".

Art. 247. "A citação será feita por meio eletrônico ou pelo correio para qualquer comarca do País, exceto: I - nas ações de estado, observado o disposto no art. 695, § 3º ; II - quando o citando for incapaz; III - quando o citando for pessoa de direito público; IV - quando o citando residir em local não atendido pela entrega domiciliar de correspondência; V - quando o autor, justificadamente, a requerer de outra forma".

24 Haddad e Pedrosa (2019, p. 65) lembram que a tecnologia pode não ser sempre amigável ao usuário e, por isso, ser conducente a limitações do acesso à justiça, o que deve ser sopesado. Trazem como exemplo as dificuldades inerentes ao jus postulandi, quando associado ao uso do PJe, sistema que reclama a certificação digital para a prática de atos. In verbis: "Ainda que a parte, desassistida por advogado, consiga atermar seu pedido, com apoio dos servidores da Justiça do Trabalho, e dar início ao processo trabalhista, caso não haja conciliação na primeira audiência, fica dificultado o prosseguimento nos demais atos. Qualquer intervenção no feito e comunicação dos atos processuais depende do acesso à plataforma eletrônica, limitado àqueles que possuem certificado digital. O mesmo problema pode acontecer nos Juizados Especiais Estadual e Federal, em que se permite a postulação em juízo desacompanhado de advogado. Problema que precisa ser resolvido, por exemplo, com envio de comunicações por e-mail ou para celular e se permitindo o mesmo meio para acolher as manifestações da parte".

taformas de comunicação pela internet, sobretudo em dispositivos móveis, é inegável e tem abrangência e capilaridade extensas[25].

Segundo dados divulgados pelo *site* Agência Brasil, três em cada quatro brasileiros, cerca de 134 milhões de pessoas, acessaram a internet pelo menos uma vez nos três meses anteriores à consulta, considerando os resultados da pesquisa TIC Domicílios 2019. O percentual de 74% sobe para 79%, quando considerado o uso de aplicativos que necessitam de conexão à internet. *Smartphones* e outros dispositivos móveis são as ferramentas mais comuns (99% dos usuários consultados), seguidos por computadores (42%) e TVs (37%). Noventa por cento dos usuários relataram acessar a internet todos os dias e o recurso mais utilizado era o envio de mensagens por Whatsapp, Skype ou Facebook (92%). Acesso a serviços eletrônicos do governo responderam por 68%. A difusão é significativa, mas não elide a existência de 25% da população sem acesso regular à internet (VALENTE, 2020).

A apropriação procedimental de novas tecnologias não é um fenômeno estranho ao microssistema dos juizados. Desde o seu nascedouro, o art. 19 da Lei n. 9.099/95 previa que as intimações seriam feitas por qualquer meio idôneo de comunicação, não se limitando às formas que o Código de Processo Civil ordinariamente estabelecia[26]. Telefonemas, mensagens de *e-mail*, fac-símile (hoje extinto pelo desuso) já eram consagrados para esse fim, mas ainda relegados à intimação, uma vez que a citação detinha previsão específica[27].

Note-se que o Código de Processo Civil, no seu art. 196, defere ao Conselho Nacional de Justiça e, supletivamente, aos tribunais, a competência para "regulamentar a prática e a comunicação oficial de atos processuais por meio eletrônico". Preconiza, ademais, que o modelo vigente não é estanque e imutável, mas que essa regulamentação deverá disciplinar "a incorporação progressiva de novos avanços tecnológicos", sempre respeitadas as normas fundamentais do aludido Código.

O Conselho Nacional de Justiça tem se mostrado sensível aos novos tempos. Em junho de 2018, aprovou por unanimidade a utilização do WhatsApp como ferramenta para comunicação processual, validando portaria que regulamentou o uso da ferramenta nos Juizados Especiais Cíveis e Criminais da Comarca de Piracanjuba/GO. O escopo dessa decisão, todavia, era restrito, pois se cingia a intimações (já amparadas pelo art. 19 da Lei n. 9.099/95) e respeitava a adesão voluntária pelas partes, mantendo-se os meios convencionais de comunicação para aquelas que não se manifestassem ou descumprissem as regras estabelecidas.

A relevância do precedente reside em ancorar-se firmemente nos princípios que estruturam os juizados, destacando que:

> [...] o objetivo do legislador, ao criar tais juízos com competência para conciliação, processamento e julgamento de causas de menor complexidade, foi o de ampliar o acesso à Justiça, garantindo prestação jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva para o tratamento do conflito apresentado.
>
> Nesse contexto, para causas de menor complexidade, previu-se, igualmente, um processo menos complexo. Não por acaso, os critérios da oralidade, da simplicidade e da informalidade foram eleitos como orientadores dos Juizados. Assim, opções por formas mais simples e desburocratizadas de realizar intimações, como é o caso da intimação via aplicativo WhatsApp, longe de representarem ofensa legal, reforçam o microssistema dos Juizados Especiais. [...]
>
> Acrescente-se que a celeridade na prestação jurisdicional é aspecto que apresenta impacto para além do interesse individual da parte. Na realidade, quando o Poder Judiciário é célere, o cidadão comum passa a acreditar que, caso experimente situação de violação de direitos, poderá recorrer a uma estrutura que efetivamente disponha de condições de promover-lhe a Justiça. (CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0003251-94.2016.2.00.0000 - Rel. DALDICE SANTANA - 23ª Sessão Virtual - julgado em 23/06/2017).

Posteriormente, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução n. 345, de 9 de outubro de 2020, disciplinando o "Juízo 100% Digital". No seu cerne, avultam as considerações de que "a tramitação de processos em meio eletrônico promove o aumento

25 Pesquisa realizada pela FGV EAESP constatou que há mais de um smartphone em uso por habitante no Brasil, totalizando 234 milhões de aparelhos (FGV, 2020). Considerando outros dispositivos portáteis, como notebooks e tablets, somam 342 milhões de unidades, que representam 1,6 dispositivo portátil por habitante. O número total de dispositivos digitais em uso no Brasil perfazia 424 milhões em junho de 2020. O relatório completo pode ser consultado em: https://eaesp.fgv.br/sites/eaesp.fgv.br/files/u68/fgvcia2020pesti-resultados_0.pdf.

26 Embora não constitua o objeto principal deste artigo, foi observada uma variação muito grande de rotinas cartorárias, no tocante às comunicações processuais. Observou-se, por exemplo, a insistência na expedição de cartas com A.R. para intimação dos autores, em relação a atos intermediários do processo, em que pese houvesse outros meios de contato informados nos autos, como telefone e e-mail. Conviria a adoção de padrões e o estímulo a um modelo de gestão orientado a resultados.

27 Rocha (2017, p. 163) já defendia que "em sede de Juizados Especiais, além da via postal e do oficial de justiça, são aceitos como meios hábeis a viabilizar a citação o telefone e o fax, entre outros (art. 19), mesmo se tratando de carta precatória". A Resolução CNJ n. 354, portanto, vem a corroborar com o argumento e a somar com os métodos disponíveis.

da celeridade e da eficiência da prestação jurisdicional". Também sobressaem as justificativas embasadas no art. 196 do CPC na concretização do princípio constitucional do amplo acesso à Justiça e nas "mudanças introduzidas nas relações e nos processos de trabalho em virtude do fenômeno da transformação digital".

Referido normativo permitiu que os atos processuais, em tais juízos, fossem praticados exclusivamente por meio eletrônico e remoto, via internet, e autorizou "a citação, a notificação e a intimação por qualquer meio eletrônico, nos termos dos arts. 193 e 246, V, do Código de Processo Civil". Ressalte-se que não se trata de citação eletrônica exclusivamente por intermédio do portal próprio, inserto no PJe e sistemas análogos. Tampouco se cinge à plataforma nacional de comunicações processuais (domicílio eletrônico), prometida pela Resolução CNJ n. 234/2016, mas ainda não completamente concretizada. A expressão empregada é "qualquer meio eletrônico", o que tem dimensão muito mais ampla[28].

No entanto, o modelo preconizado para o "Juízo 100% Digital" ainda pressupõe consentimento de ambas as partes, podendo o réu opor-se a ele na contestação e admitindo-se a retratação por qualquer dos litigantes, uma única vez, até a sentença (art. 3º).

Em 19 de novembro de 2020, sobreveio a Resolução CNJ n. 354, que dispôs sobre o cumprimento digital de atos processuais. Fincando-se nos vetores constitucionais da efetividade jurisdicional, da duração razoável do processo e da eficiência administrativa, ocupou-se precipuamente da realização de audiências e sessões por videoconferência e telepresenciais, mas também discorreu sobre a comunicação de atos processuais por meio eletrônico em todas as instâncias, excetuado o Supremo Tribunal Federal. E, ao fazê-lo, inovou substancialmente em relação às Resoluções n. 234/2016 e 345/2020 e ao precedente do PCA n. 0003251-94.2016.2.00.0000, pois, ao contrário desses, não exigiu o consentimento ou adesão prévios e expressos[29], conforme vê-se no art. 8º da Resolução n. 354/2020:

> Art. 8º Nos casos em que cabível a citação e a intimação pelo correio, por oficial de justiça ou pelo escrivão ou chefe de secretaria, o ato poderá ser cumprido por meio eletrônico que assegure ter o destinatário do ato tomado conhecimento do seu conteúdo.
>
> Parágrafo único. As citações e intimações por meio eletrônico serão realizadas na forma da lei (art. 246, V, do CPC, combinado com art. 6º e 9º da Lei nº 11.419/2006), não se lhes aplicando o disposto nesta Resolução.

Em outros termos, quando cabível a citação eletrônica nos moldes preexistentes, à luz do art. 246 do CPC, ela assim se fará. Mas as demais citações, que se perfariam por correio[30], oficial de justiça ou pessoalmente em balcão da unidade judiciária (pelo escrivão ou chefe de secretaria), poderão ser substituídas por meio eletrônico. Não há supressão, mas inclusão de novo modo de se cumprirem tais comunicações processuais.

A restrição, nesse caso, passa a ser de ordem finalística para a segurança do ato, pois é preciso assegurar que o destinatário tomou conhecimento do seu conteúdo. A ressalva é não apenas necessária, mas essencial, porque é dela, mais do que da atribuição genérica do CNJ para regular tais práticas, que advém a sua legitimação.

Para tanto, o art. 10 da Resolução n. 354 estatui o modo como deve ser documentado o cumprimento da citação ou intimação por meio eletrônico, a saber, com a juntada do comprovante do envio e do recebimento da comunicação processual, com os respectivos dia e hora de ocorrência, ou mediante certidão detalhada de como o destinatário foi identificado e tomou conhecimento do respectivo teor.

A resolução permite que o ato por meios eletrônicos seja praticado pelo oficial de justiça ou pelo escrivão, ambos dotados de fé pública, e resguarda a cautela de que sejam certificadas as circunstâncias pelas quais se verificou a identidade do destinatário. Se a citação for promovida por correio eletrônico, dela deverão constar orientações sobre a confirmação de recebimento pelo citado, em até 3 dias úteis, conforme o art. 246, § 1º-A e § 4º, do CPC.

Em processos pautados pelo contra-

28 Há notícias de iniciativas individuais nesse sentido, promovendo-se citações por meios alternativos, no âmbito dos juizados especiais, antes, porém, sem esse respaldo institucional (RODRIGUES, 2019).

29 No âmbito do processo civil comum, Theodoro Júnior (2016, p. 567) é refratário à possibilidade indiscriminada de citação eletrônica, argumentando que "não são quaisquer citandos que poderão receber a citação eletrônica, mas apenas aqueles que anteriormente se achem cadastrados no Poder Judiciário para esse tipo de comunicação processual".

30 O art. 247 do CPC contraindica as citações pelos Correios nas ações de estado, ou quando o citando for incapaz ou pessoa de direito público. São situações, todavia, que afastam a própria competência dos Juizados Especiais Cíveis, de modo que delas não se cogita no presente caso (art. 3º, § 2º, da Lei n. 9.099/95). As duas hipóteses remanescentes, residência em local não atendido por entrega domiciliar de correspondência e pedido justificado do autor, estão em perfeita consonância com a hipótese deste trabalho. A distinção está em que, dada a efetividade muito baixa da citação postal de pessoas físicas, a alternativa imediata não se faria na adoção de mandado, na forma do art. 249, parte final, do CPC ou do art. 18, III, da Lei dos Juizados Especiais Cíveis, mas por meio eletrônico, sempre que possível.

ditório, segurança jurídica, amplo acesso à jurisdição e duração razoável, o que importa é o resultado do ato de comunicação, mais do que a forma extrínseca. É a consagração solene, em adendo a todos os preceitos legais de que as formas são instrumentais e de que não haverá nulidade sem prejuízo (art. 13, § 1º, da Lei n. 9.099/95).

A mencionada resolução, no art. 9º, carreia alguns ônus às partes, mas congruentes com a disciplina da Lei n. 9.099/95. O primeiro, de ambas as partes que intervenham nos autos, de informarem e de manterem atualizados endereços eletrônicos para recebimento de notificações ou intimações. O segundo, de quem requereu a citação ou intimação, de fornecer os dados necessários para comunicação por aplicativos de mensagens, redes sociais e correspondência eletrônica, salvo impossibilidade de fazê-lo[31].

Sublinhe-se a falta de menção expressa de que também o *caput* do art. 9º deve ser lido com a ressalva da impossibilidade pessoal, já que o fenômeno da exclusão digital não pode ser olvidado. A imposição pressupõe o controle da realidade, com a necessária ponderação pelo juiz, até porque as sanções consectárias são graves (extinção do processo e revelia, conforme o caso). E o público-alvo dos juizados abrange pessoas eventualmente destituídas da assistência técnica por advogado. Logo, partes e terceiros informarão e manterão atualizados os seus endereços eletrônicos, se os tiverem.

Como essas informações ainda são incomuns nas petições iniciais (identificadas em cerca de um quarto dos casos apenas, na amostra analisada), propõe-se que o setor de atermação de demandas já consulte a parte autora sobre a disponibilidade de telefone, *e-mail* ou outra forma de comunicação alternativa com a parte requerida. Estando o demandante assistido por advogado, e caso a petição inicial não disponha desses dados, é mister que haja a intimação da parte para que venham a ser fornecidos. Com isso, aos poucos, pode-se interiorizar na cultura jurídica o cumprimento do art. 9º da Resolução CNJ n. 354/2020.

Disponibilizadas tais informações, com ou sem a provocação da serventia, propõe-se que haja priorização da citação por meio eletrônico pelo próprio cartório (ou com auxílio do oficial de justiça, na forma da ADI n. 4.853/MA)[32]. Cabe à serventia fazer constar nos autos, *ad cautelam*, o que seja necessário à confirmação da identidade do destinatário, e, com o resultado positivo da comunicação com o réu, as peças obrigatórias podem ser remetidas pelo canal solicitado por ele.

A rigor, somente nos casos em que não haja o comparecimento do réu à audiência e em que não ocorra a formulação de defesa hábil, é que deverá se ocupar o juízo de analisar a eventual invalidade do ato citatório eletrônico. Cumprido o seu papel de proporcionar o contraditório e trazer aos autos, em momento oportuno, a parte demandada, a forma pregressa do ato se afigura totalmente desimportante. E, a partir desse momento, estando ela inteirada do seu ônus de manter atualizadas nos autos as informações para sua comunicação, a validade dos atos posteriores estará resguardada, à luz do art. 19, § 2º, da Lei n. 9.099/95.

Desse modo é sustentável, em suma, que no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis não apenas as citações das pessoas jurídicas tornem-se regra, mas que seja também encorajada, sempre que possível e com as cautelas necessárias, a tentativa prévia de citação das pessoas naturais por meios eletrônicos alternativos às modalidades usuais (carta e mandado).

5. CONCLUSÃO

A Lei dos Juizados Especiais Cíveis desde o princípio esposou a flexibilização das formas de comunicação processuais para além daquelas tradicionais e solenes, possibilitando, quanto às intimações, que observassem quaisquer meios idôneos. No tocante às citações, porém, estas ficaram cingidas a poucas modalidades expressas no texto legal, basicamente restritas aos Correios e aos oficiais de justiça.

O que as resoluções do Conselho Nacional de Justiça oferecem, no exercício do poder regulamentar conferido pelo Código de Processo Civil, é a oportunidade de que tais modalidades sejam ampliadas para albergar novas tecnologias que se incorporaram aos usos cotidianos, trazendo maior efetividade e celeridade nessa etapa inicial crítica.

31 Como visto, essa determinação ainda é pouco observada. Só 25% das iniciais tinham esses dados para réus pessoas físicas. Nesse aspecto, é preciso disseminar essa nova cultura.

32 O oficial de justiça está autorizado a contatar o citando por meio eletrônico. Aliás, onde haja respaldo legal para tanto e a organização judiciária o permita, o oficial de justiça poderá atuar em cooperação direta com a secretaria do juízo, sem a necessidade de trâmites burocráticos entre o juizado especial e a central de mandados. É o que advém da ADI n. 4.853/MA, da Rel. da Ministra Rosa Weber, julgado pelo pleno do STF em 3/11/2020, em que se fixou a tese "É constitucional a norma que inclui, entre as incumbências dos oficiais de justiça, a tarefa de 'auxiliar os serviços de secretaria da vara, quando não estiverem realizando diligência'". Cumpre-se a finalidade essencial do ato, sem a necessidade da expedição de mandado.

Os dados revelados pela pesquisa empírica demonstram que as citações eletrônicas ainda são pouco utilizadas nos Juizados Especiais Cíveis do Espírito Santo. Sugerem, por outro lado, que o perfil das demandas nesse segmento é propício à sua adoção.

Em primeiro lugar, pelo predomínio notável das pessoas jurídicas sobre as pessoas naturais, no polo passivo dos processos analisados.

Há variações no índice de sucesso das primeiras tentativas citatórias, a depender do tipo de pessoa destinatária e da modalidade de citação empregada. A citação por carta com aviso de recebimento é dominante, independentemente da natureza do réu, pessoa física ou jurídica. Ela parece cumprir bem o seu papel para os réus PJs de grande porte, mas fracassa em mais de metade das tentativas quando destinada a pessoas naturais.

A redação primitiva do art. 246 do CPC já tornava compulsória a manutenção de cadastro para citação eletrônica pelas pessoas jurídicas de grande porte, o que permitiria alcançar 70,4% de todas as citações dos Juizados Especiais Cíveis. Com a nova redação do dispositivo, que passa a abranger de forma mitigada as microempresas e empresas de pequeno porte, o potencial dessa modalidade citatória passa a estender-se a 78,9% de todas as citações no microssistema no Estado do Espírito Santo. O cadastro oficial e centralizado tenderá a favorecer imensamente as citações eletrônicas das pessoas jurídicas, pois, paradoxalmente, são as que menos apresentam meios de contato alternativos fornecidos pelos autores nas petições iniciais.

Em contrapartida, na amostra analisada, as pessoas naturais são as que mais frequentemente dispõem de outros canais para comunicação mencionados na petição inicial. A identificação desses meios de contato em cerca de um quarto das iniciais sugere que a eficácia das citações poderia ser aprimorada, caso os meios eletrônicos fossem adotados preferencialmente à expedição de carta com aviso de recebimento. Mas esses canais têm sido muito pouco utilizados na prática.

Com a citação das pessoas naturais por meios eletrônicos, não se perderá em termos de segurança jurídica, porque os atos serão mediados por servidores do juízo dotados de fé pública. Sem embargo, os resultados podem e devem ser controlados pelo magistrado, na condução do feito, permanecendo atento a possíveis nulidades que não tenham sido supridas pelo crivo teleológico. Sempre que verificar que o ato não cumpriu a sua finalidade, poderá o juiz ordenar sua repetição por outro método, garantindo-se a perfeição do contraditório.

Nesse cenário, a utilização de meios eletrônicos, tais como o *e-mail*, os aplicativos de mensagens e as redes sociais, entre outros, avulta como opção que, se bem utilizada, pode proporcionar maior agilidade e menor custo, sem necessariamente impactar de modo negativo a segurança dos atos praticados.

O advento das Resoluções n. 345/2020 e n. 354/2020 do Conselho Nacional de Justiça, agora sob a luz da Lei n. 14.195/2021, vem dar impulso e imprimir legitimidade a tais iniciativas, conferindo primazia à teleologia dos atos de comunicação.

Cabe à gestão do Poder Judiciário implementar as condições necessárias para que o cadastro das pessoas jurídicas se concretize e disseminar entre usuários internos e externos as boas práticas relativas à citação das pessoas naturais por meio eletrônico, incentivando a apresentação dos dados necessários para tal comunicação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 9099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 set. 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 13105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**. Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 jan. 2021.

BRASIL. Lei n. 14195, de 26 de agosto de 2021. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 ago. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14195.htm#art44 . Acesso em: 60 set. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Diagnóstico dos Juizados Especiais**. Brasília: CNJ, 2020a. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB_LIVRO_JUIZADOS_ESPECIAIS.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Procedimento de controle administrativo n. 0003251-94.2016.2.00.0000.** Relator: Daldice Santana. Julgamento em 23 jun. 2017. Brasília: CNJ, 2017. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/Jurisprudencia.seam?jurisprudenciaIdJuris=48574&in. Acesso em: 26 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 234, de 13 de julho de 2016**. Institui o Diário de Justiça Eletrônico Nacional (DJEN), a Plataforma de Comunicações Processuais (Domicílio Eletrônico) e a Plataforma de Editais do Poder Judiciário, para os efeitos da Lei 13.105, de 16 de março de 2015 e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. 2016. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=2311. Acesso em: 21 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 345, de 09 de outubro de 2020**. Dispõe sobre o "Juízo 100% Digital" e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3512#:~:text=1%C2%BA%20Autorizar%20a%20ado%C3%A7%C3%A3o%2C%20pelos,-da%20rede%20mundial%20de%20computadores. Acesso em: 21 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 354, de 19 de novembro de 2020**. Dispõe sobre o cumprimento digital de ato processual e de ordem judicial e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3579. Acesso em: 21 jan. 2021.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS (ECT). **Motivos de baixa e devolução SGD**: arquivo retorno. Disponível em: https://www.correios.com.br/enviar-e-receber/servicos-adicionais/aviso-de-recebimento-ar/perguntas-frequentes-aviso-de-recebimento-digital. Acesso em: 23 jan. 2021.

ESPÍRITO SANTO. Corregedoria Geral da Justiça. Provimento nº 03/2020, de 14 de fevereiro de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 14 fev. 2020. Disponível em: https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/930771?view=content. Acesso em: 27 jan. 2021.

FIGUEIRA JÚNIOR, Joel Dias; TOURINHO NETO, Fernando da Costa. **Juizados especiais estaduais cíveis e criminais:** comentários à Lei n. 9.099/1995. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Brasil tem 424 milhões de dispositivos digitais em uso, revela a 31ª Pesquisa Anual do FGVcia. **Portal FGV**, 2020. Disponível em: https://portal.fgv.br/noticias/brasil-tem-424-milhoes-dispositivos-digitais-uso-revela-31a-pesquisa-anual-fgvcia. Acesso em: 27 jan. 2021.

FÓRUM NACIONAL DE JUIZADOS ESPECIAIS (FONAJE). **Enunciados cíveis**. Disponível em: http://fonaje.amb.com.br/enunciados/. Acesso em: 26 jan. 2021.

HADDAD, Carlos Henrique Borlido; PEDROSA, Luís Antônio Capanema. **Manual de administração judicial:** enfoque prático. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. v. 2.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; HARTMANN, Guilherme Kronemberg. A audiência de conciliação ou de mediação no novo Código de Processo Civil. In: ZANETI JR., Hermes (Coord.); CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios adequados de solução de conflitos. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2018, cap. 5, p. 109-128.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. **Revista Direito GV**, v. 16, n. 1, jan./abr. 2020. e1948. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322020000100401&tlng=pt. Acesso em: 5 fev. 2021.

ROCHA, Felippe Borring. **Manual dos juizados especiais cíveis estaduais:** teoria e prática. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

RODRIGUES, Wanessa. Juiz de Goiânia autoriza citação de parte por telefone ou Whatsapp. **Rota Jurídica**, 2 jan., 2019. Disponível em: https://www.rotajuridica.com.br/juiz-de-goiania-autoriza-citacao-de-parte-por-telefone-ou-whatsapp/. Acesso em: 21 jan. 2021.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Perfil das microempresas e empresas de pequeno porte. 2018**. Brasília: Sebrae, 2018. Disponível em: https://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/UFs/RO/Anexos/Perfil%20das%20ME%20e%20EPP%20-%2004%202018.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Terceira Turma. Recurso Especial n. 1840466 / SP. Relator: Ministro Marco Aurélio Bellizze. Julgamento em 16 jun. 2020. **Diário Judicial Eletrônico**. Brasília - DF, 22 jun. 2020.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. **Curso de direito processual civil**. 57. ed. Rio de Janei-

ro: Forense, v. I, 2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Ato Normativo nº 075/2020, de 26 de maio de 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 27 mai. 2020. Disponível em: https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php?-view=content&id=966089. Acesso em: 07 set. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Programa de Citações Eletrônicas de Pessoas Jurídicas no PJe.** Disponível em: http://www.tjes.jus.br/institucional/coordenadorias/institucionalcoordenadoriasjuizados-especiais-civeis-e-criminais/citacoes-eletronicas/ . Acesso em: 07 set. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Resolução nº 074/2013, de 12 de dezembro de 2013. **Diário da Justiça Eletrônico**, 16 dez. 2013. Disponível em: https://sistemas.tjes.jus.br/ediario/index.php/component/ediario/27233?view=content. Acesso em: 11 set. 2021.

VALENTE, Jonas. **Brasil tem 134 milhões de usuários de internet, aponta pesquisa**. **Agência Brasil**, 26 maio 2020. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2020-05/brasil-tem-134-milhoes-de-usuarios-de-internet-aponta-pesquisa. Acesso em: 27 jan. 2021.

Grécio Nogueira Grégio
Mestre em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV. Especialista em Direito Tributário. Juiz de Direito no Estado do Espírito Santo.

Gustavo Henrique Procópio Silva
Mestre em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória - FDV. Especialista em Direito Processual Civil. Juiz de Direito no Estado do Espírito Santo.

Salomão Akhnaton Zoroastro Spencer Elesbon
Mestrando em Direito e Poder Judiciário pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM. Especialista em direito civil, processual civil e direito do consumidor. Juiz de Direito no Estado do Espírito Santo.

ARTIGOS

Habilidades socioemocionais e o magistrado gestor: as *soft skills* como competências para a liderança organizacional

Jurema Carolina da Silveira Gomes
Larissa Garrido Benetti Segura
Paloma Machado Graf

Resumo: O presente artigo tem como objetivo principal apresentar as competências socioemocionais como importante instrumento de identificação de necessidades para a gestão de pessoas no âmbito das unidades judiciárias. Para apresentar esta proposta, o texto perpassa pelos conceitos de soft e de hard skills e como essas habilidades são essenciais para a gestão de pessoas e para a formação de líderes mais humanizados, que reconheçam e desenvolvam, coletivamente, diferentes estratégias inclusivas para o atendimento de necessidades. O percurso metodológico foi construído por meio de pesquisa bibliográfica para apresentar a interlocução entre autores que dialogam sobre as competências socioemocionais e as necessidades humanas universais. Por fim, foi constatado, de modo geral, que as habilidades e as competências socioemocionais são importantes instrumentos para identificação de necessidades e para o aprimoramento do papel de liderança situacional.

Palavras-chave: Soft Skills. Hard Skills. Gestão de pessoas. Necessidades humanas universais. Liderança.

Abstract: The main purpose of this article is to present social and emotional skills as an important tool for identifying needs for managing people within the scope of judicial units. To present this proposal, the text goes through the concepts of soft and hard skills and how these skills are necessary for people management and the formation of more humanized leaders, who collectively recognize and develop different inclusive strategies to meet needs. The methodological path was built through bibliographic research to present the interlocution between authors who dialogue about social and emotional competencies and universal human needs. Finally, it was found, in general, that social and emotional skills and competencies are important tools for identifying needs and improving the situational leadership role.

Keywords: Soft-Skills. Hard-Skills. People management. Universal human needs. Leadership.

1. INTRODUÇÃO

As competências socioemocionais são habilidades em desempenhar tarefas de forma mais eficiente, estando relacionadas às capacidades de realizá-las, conectando elementos técnicos com os comportamentais. Essas habilidades chamadas de *soft skills* foram desenvolvidas no contexto norte-americano na década de 1970 para apresentar características diferenciadas no desempenho de lideranças e de gerenciamento de pessoas.

Muito mais do que definir o que são essas competências, é preciso compreender o porquê de seu desenvolvimento ser igualmente importante. A capacidade de gerenciar equipes e organizações demanda o desenvolvimento de habilidades socioemocionais que sejam capazes de identificar necessidades de forma eficiente e produtiva, pois construir estratégias inclusivas e colaborativas de atendimentos dessas necessidades pode aprimorar e potencializar as relações humanas dentro de diversas organizações, principalmente ambientes desafiadores e diversos, como o Poder Judiciário.

Dessa forma, a fim de discorrer sobre a importância da gestão de pessoas e do desenvolvimento de habilidades socioemocionais no papel de líder, descreve-se neste artigo a função do magistrado gestor de sua unidade judiciária. O artigo está dividido em 4 partes, nas quais se apresentam: i) o desenvolvimento de competências e de habilidades: as *soft* e as *hard skills*, ii) gestão de pessoas: atendimentos das necessidades humanas, iii) liderança: articular *soft skills* com as necessidades humanas universais e iv) o juiz gestor: um líder organizacional.

2. O DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS E HABILIDADES: AS *SOFT* E *HARD SKILLS*

O homem é um ser social e tem necessidade de se relacionar, de conviver, de dialogar e de cooperar, pois "[...] seres humanos se tornam humanos a partir de sua convivência com os outros humanos, das interações ocorridas em seu processo de socialização[...]" (LEITÃO; FORTUNATO; FREITAS, 2006, p. 888). Os relacionamentos humanos, para que sejam saudáveis e harmoniosos, demandam certas habilidades. Nesse sentido:

> A questão dos relacionamentos interpessoais, e de sua inerente dimensão emocional, é crucial para a vida associada, pois são esses processos interativos que formam o conjunto de sistemas que a organizam. As condições em que ocorrem tais relaciona-

> mentos definem a forma de convivência entre os seres humanos, que são seres de relações, e destes com a natureza. Fazem a diferença entre sofrimento e bem-estar e definem como a vida social é construída em seu cotidiano. Deteriorações nas relações interpessoais resultam em deterioração das relações sociais, das relações inter e intra-organizacionais (LEITÃO; FORTUNATO; FREITAS, 2006, p. 884).

Na perspectiva contemporânea, o comportamento relacional como razão de ser das organizações surge com a experiência de Hawthorne, realizada nos Estados Unidos entre os anos de 1927 a 1933, que por sua vez gerou a escola das relações humanas, cuja filosofia entende que a conduta, o bom tratamento e a comunicação adequada determinam o desempenho das pessoas (MAXIMIANO, 2019).

Na década de 1970, surgiram os termos *soft-skills* e *hard-skills,* que foram inicialmente atribuídos aos manuais de treinamento das forças armadas norte-americanas. A busca pela identificação de habilidades se deu pela observação de que o êxito das tropas era devido à forma como o grupo era liderado. Assim, desenvolveram-se pesquisas e experimentos para detectar e classificar como essas habilidades eram construídas, separando-as em *soft-skills* e *hard-skills* para criar um método de treinamento e de medição do desempenho de seus militares. Com isso, essas habilidades foram utilizadas para aprimorar e qualificar as competências, relacionando-as para além do conhecimento técnico, duro, incluindo as capacidades de interagir, de liderar e de reagir (WRIGHT, 2018).

Atualmente, estas habilidades foram incorporadas às demais organizações, sendo, portanto, as *soft skills* compreendidas como competências pessoais - inatas ou aprendidas - relacionadas ao espectro comportamental e social do ser humano, à forma como se expressa emocionalmente, como lida consigo e com os outros, consideradas qualidades comportamentais e sociais, internas ou externas[1], que influenciam diretamente no modo de se relacionar. Já as *hard skills* se relacionam ao conhecimento técnico. São habilidades cognitivas, concretas e auferíveis, "produto de alguma forma de aprendizagem e de experiência prática" (MAXIMIANO, 2019, p. 20), que podem ser mencionadas nos currículos e que normalmente importam num primeiro momento para a seleção profissional.

Dias (2021, p. 17), esclarece que:

> Segundo a pesquisa Global Talent Trends 2019, do Linkedin, 80% dos profissionais de RH de 35 países consideram as soft skills importantes para o sucesso de uma organização. No Brasil, esse número sobe para 95%. Outro dado interessante, de um estudo do site de recrutamento CarrerBuilder, é que 77% das empresas acreditam que as soft skills são tão importantes quanto as hard skills no dia a dia do trabalho. Os dados mostram que as competências comportamentais já são valorizadas pelas empresas, mas com a chegada da pandemia, essas habilidades adquiriram um protagonismo ainda maior.
>
> Em abril de 2021, realizamos um levantamento de dados internos da Gupy para entender um pouco mais sobre o peso das soft skills nos processos de recrutamento e seleção das empresas que utilizaram a nossa plataforma, nos últimos 12 meses, e nós descobrimos que:
>
> - 60,7% das empresas usam testes comportamentais em seus processos seletivos para descobrir as soft skills dos candidatos;
> - A falta de alinhamento comportamental e cultural é um dos principais motivos de reprovação de pessoas candidatas nos processos seletivos.

Não se trata de afastar a importância do conhecimento técnico:

> Eles importam, mas sobretudo como 'capacidade de limiar.' [...] No entanto, minhas pesquisas, junto com outros estudos recentes, sugerem fortemente que a inteligência emocional é condição *sine quo non* da liderança. (GOLEMAN, 2015, p. 11).

Ser capaz de se adaptar e ser bem-sucedido em situações de mudança é a plasticidade que se desenvolveu no córtex frontal humano nos últimos 50.000 anos. *Hard skills* permitem a formação de engenheiro, filósofo, físico etc. *Soft skills* operam em outra direção, separada da função que se exerce, e vão muito além das demandas estritamente técnicas (GRISI, 2014).

Goleman (2015, p. 14), apresenta a autoconsciência, a autogestão, a empatia e a habilidade social como componentes essenciais para o desdobramento de uma inteligência emocional. A autoconsciência "[...] significa uma compreensão profunda das próprias emoções, forças, fraquezas, necessidades e impulsos.", restando "[...] ligada à compreensão que as pessoas têm de seus

1 Internas estão relacionadas a forma como o ser se reconhece como indivíduo, são as competências intrapessoais, ao passo que as externas são as competências relacionais, interpessoais.

próprios valores e metas". A autogestão, ou autocontrole, "[...] é como uma conversa interior contínua, é o componente da inteligência emocional que nos liberta de sermos prisioneiros dos nossos sentimentos." (GOLEMAN, 2015, p. 16). Ou seja, quando o controle da impulsividade colabora na criação de vínculos equilibrados e de confiança.

No tocante à empatia, Goleman (2015, p. 20) esclarece:

> não significa um sentimentalismo do tipo "eu estou OK, você está OK. (...) significa levar em conta ponderadamente os sentimentos dos funcionários - junto com outros fatores - no processo de tomar decisões inteligentes.

E mais adiante explica que:

> A empatia é um antídoto. As pessoas que a possuem estão sintonizadas com as sutilezas da linguagem corporal. Elas conseguem ouvir a mensagem sob as palavras sendo proferidas. Além disso, possuem uma profunda compreensão tanto da existência quanto da importância das diferenças culturais e étnicas (2015, p. 21).

Empatia não se resume à prestação de auxílio, mas sim perceber e compreender as necessidades do outro (TOLOTTO, 2021).

Quanto ao último componente, tem-se que a habilidade social "[...] não é uma mera questão de cordialidade (...) é a cordialidade com um propósito: conduzir as pessoas na direção que você deseja (...)" (GOLEMAN, 2015, p. 22). Isto é, há uma intencionalidade direcionada para um propósito, reconhecendo que é preciso desenvolver afinidades e que ninguém realiza nada importante sozinho (GOLEMAN, 2015, p. 23).

Os dois primeiros componentes, a autoconsciência e a autogestão, são competências intrapessoais, pois tratam do gerenciamento de si mesmo, ao passo que os dois últimos, a empatia e a habilidade social, referem-se ao aspecto relacional com os outros, ou seja, a competência interpessoal.

Além dessas competências apontadas por Goleman (2015), Amaru Maximiano (2019) defende a importância de outras competências intrapessoais e interpessoais. No que tange às competências intrapessoais, apresenta:

- Entendimento do próprio cargo, de seus requisitos e seu impacto sobre a organização.
- Capacidade de compreender, analisar e controlar o próprio comportamento, em particular as emoções.
- Capacidade de compreender e analisar o comportamento alheio, em particular as emoções alheias.
- Capacidade de aprender com a própria experiência e com a experiência alheia.
- Capacidade de analisar, compreender e desenvolver as próprias potencialidades e superar as próprias vulnerabilidades. (MAXIMIANO, 2019, p. 20-21).

Quanto às competências interpessoais:

- Capacidade de atender e atitude de aceitar a diversidade e singularidade das pessoas.
- Capacidade de entender o processo de motivação e usar os princípios de motivação adequados a cada pessoa e grupo.
- Capacidade de entender os princípios da liderança e de efetivamente liderar indivíduos e grupos.
- Capacidade de comunicação. (MAXIMIANO, 2019, p. 20).

Dessa forma, são as habilidades não cognitivas que muitas vezes destacam os bons profissionais. Nas palavras de Carlos Júlio (2021, p.12), são as *soft skills* que nos diferenciam, pois: "[...] o que nos coloca no jogo é o que sabemos e aprendemos usando nossa capacidade cognitiva, mas o que nele nos mantém é como resgatamos a nossa própria humanidade". Por isso é importante compreender que essas habilidades não são dissonantes, o êxito está no equilíbrio entre *soft* e *hard skills*.

> É fundamental o equilíbrio entre soft e hard skills para o sucesso profissional: enquanto as hard skills representam as capacidades e os conhecimentos técnicos necessários para o desempenho eficaz e eficiente de funções, as soft skills são cruciais na atitude de face ao trabalho e no relacionamento com colegas, superiores, clientes e demais stakeholders (RIBEIRO, 2017, p. 43).

Nesse sentido também é a conclusão de Goleman, quando realizou pesquisa sobre a importância da inteligência emocional, intelectual e a relação de ambas com o desempenho eficaz. Veja-se:

> Sem dúvida o intelecto era propulsor do desempenho excepcional. Habilidades cognitivas como o pensamento macro e a visão de longo prazo eram particular-

> mente importantes. Mas quando calculei a razão entre habilidades técnicas e QI e inteligência emocional como ingredientes de desempenho ótimo, a inteligência emocional mostrou-se duas vezes mais importante que as outras habilidades para cargos em todos os níveis.
>
> (...)
>
> Em outras palavras, quanto mais alto o cargo de uma pessoa com desempenho excelente, mais as capacidades da inteligência emocional apareciam como a razão de sua eficácia (GOLEMAN, 2015, p. 13).

A importância das relações humanas e suas conexões nas organizações é igualmente defendido por Senge "estar em sintonia com novas comunidades de aprendizagem, redes de relacionamento, objetivos comuns e significados compartilhados se torna tanto uma estratégia como um resultado para os líderes" (2016, p. 469).

Portanto, são diversas as habilidades que podem ser atribuídas ao desempenho exitoso de uma atividade, sendo que, para realizar um papel de liderança em gestão de pessoas, o desenvolvimento de habilidades sociais é fundamental para viabilizar a execução de tarefas com eficiência em um ambiente de trabalho harmônico e saudável.

3. GESTÃO DE PESSOAS: ATENDIMENTOS DAS NECESSIDADES HUMANAS

As habilidades e competências desenvolvidas visam um objetivo comum, a capacidade de interagir e de gerenciar situações desafiadoras. Na seara organizacional, seja ela qual for, é preciso que os sujeitos possuam conhecimentos suficientes sobre gestão de pessoas, mas também, sobre como as *soft skills* podem auxiliar na identificação de necessidades que podem aprimorar os resultados almejados.

Rosemberg (2006), psicólogo americano, desenvolveu a Comunicação Não Violenta (CNV) com base na Abordagem Centrada na Pessoa, teoria criada por Carl Ransom Rogers, que sustenta que os indivíduos possuem tendência à autoatualização, ou seja, buscam de forma incessante, mesmo que inconscientemente, suprir suas necessidades. São estímulos internos que movem a conduta humana. Segundo Maximiano (2019), são estados de carência: "As pessoas agem, nas mais diferentes situações, para satisfazer a esses estados de carência." (2019, p. 237). Já para Rosemberg (2006) a ideia de necessidade é aquela que não cessa, ou seja, vai para além da ideia de carência.

Abraham Maslow (1943), criou a teoria da pirâmide das necessidades humanas, identificadas em 5 categorias. Na base estão as necessidades básicas, acima, as necessidades de segurança, em seguida, as necessidades sociais, após, as necessidades de estima e no topo da pirâmide, as necessidades de autorrealização.

Para o autor, o atendimento das necessidades ocorre de forma escalonada, ou seja, se as necessidades básicas não estiverem supridas, impossível atender as necessidades de autorrealização (MASLOW, 1943).

Por outro lado, o atendimento das necessidades humanas universais da CNV diverge da hierarquia e do escalonamento defendido por Maslow. Para a CNV de Rosemberg (2006), todas as necessidades têm igual importância e o mesmo nível hierárquico. Não há óbice, portanto, que mesmo ausente a satisfação das necessidades fisiológicas, seja possível suprir as necessidades sociais.

O não atendimento das necessidades gera frustração, que: "pode ser um impulso poderoso para a ação humana." (MAXIMIANO, 2019, p. 240). Tais como a fuga ou a compensação, que implica na busca por alternativas; a resignação, que gera indiferença; e agressão, que culmina em violência física ou verbal (MAXIMIANO, 2019).

As necessidades universais são comuns a todos os seres humanos, porém cada indivíduo tem as suas particularidades e as suas necessidades pontuais em determinado tempo/espaço. O conhecimento dessas peculiaridades é ferramenta importante para gerir pessoas:

> O que as empresas de EdC estão sugerindo, e também outras experiências empresariais, é que para haver aumento espontâneo da produtividade do trabalho é preciso elevar o nível de qualidade nos relacionamentos entre todos que operam a empresa. Mais do que isso, humanizar a empresa pode significar aumento da sua capacidade de sobrevivência e a do próprio planeta (LEITÃO; FORTUNATO; FREITAS, 2006, p. 886).

Por isso: "Participação, partilha, diálogo, cooperação e solidariedade são as palavras-chave que conferem qualidade aos relacionamentos [...]" e, conforme aponta Maturana, o elemento essencial para a vida coletiva é a "aceitação do outro como um ser legítimo na convivência." (2001, p. 31 *apud* LEITÃO; FORTUNATO; FREITAS, 2006, p. 888).

Gerir pessoas, portanto, é cuidar e administrar o capital humano da organização, é confluir os interesses desta com as necessidades individuais, que não se resume à uma liderança focada em sistemas de trocas e de recompensas. A articulação entre necessidades humanas e competências, para que haja uma boa gestão, precisa ponderar os conhecimentos técnicos (*hard skills*) com as habilidades comportamentais (*soft skills*), como forma de apresentar uma diferente gestão estratégica que torne as organizações mais humanizadas.

4. LIDERAR: ARTICULAR *SOFT SKILLS* COM AS NECESSIDADES HUMANAS UNIVERSAIS

De acordo com o relatório "Futuro do emprego 2020" do Fórum Econômico Mundial, 85 milhões de empregos serão extintos até 2025. A aceleração da automação apresenta profundas consequências e desigualdades no mercado de trabalho que podem modificar todo o sistema organizacional e de recursos humanos.

Posto isso, não é recente a preocupação da necessária combinação do aprendizado de habilidades técnicas para a salvaguarda do futuro capital humano nas organizações de todo o mundo. Porém, há algo que as máquinas ainda não conseguem produzir: a conexão humana. Entre tantas informações de inteligências artificiais e a exponencial demanda econômica, ainda há tarefas específicas que somente a humanidade possui habilidade de ensinar: as habilidades sociais.

> Os processadores de voz, a Siri e a Alexa, já fazem muita companhia as pessoas. Sim, já chegou. Elas ainda não sentem mas já pensam e decidem. Elas são pura competência de hard skills e daí a importância cada vez maior de abraçarmos, como pessoas e como profissionais, as soft skills que nos diferenciam (JÚLIO, 2021, p. 12).

Para identificar habilidades técnicas, intrapessoais e interpessoais, para compreender necessidades e para adequar comportamentos, é preciso ter capacidade de liderar, de influenciar pessoas e comportamentos, mas que sejam adequados ao contexto e a situação apresentadas. Isso porque: "A liderança está sempre relacionada a pessoas. É uma função, papel ou tarefa que qualquer pessoa desempenha, quando é responsável por um grupo." (MAXIMIANO, 2019, p. 259).

Entretanto, a liderança não se resume a influenciar. É preciso que haja uma missão que una o líder aos liderados. "Apenas com uma missão, tarefa ou objetivo o líder potencial tornar-se um líder de verdade. A primeira regra no processo de tornar-se líder, segundo Safire, é focalizar a missão." (MAXIMIANO, 2019, p. 258).

O líder domina a arte de comandar e de influenciar com foco no cumprimento de determinada missão. E para conquistar esta arte, certo é que precisa estar munido de habilidades/competências comportamentais e não apenas técnicas.

> Um conceito para avaliar a liderança com base nos relacionamentos é a inteligência social, que definimos como um conjunto de competências interpessoais baseadas em circuitos neurais específicos (e sistemas endocrinos relacionados) que inspiram os outros a serem eficazes (GOLEMAN, 2015, p. 98).

Com isso, além de saber ponderar as *soft* e as *hard skills*, o líder deve ser, acima de tudo, possuidor de habilidades. O líder deve servir de espelho para os liderados.

> Talvez a mais espantosa descoberta recente na neurociência comportamental seja a identificação de neurônios espelho em áreas amplamente dispensas do cérebro.
>
> (...)
>
> Os neurônios espelho têm uma importância particular nas organizações, porque as emoções e ações dos líderes induzem os sefurores a espelharem tais sentimentos e feitos.
>
> (..)
>
> Assim, se os lideres esperam obter o melhor de sua equipe, deveriam continuar sendo exigentes, mas de modo a estimular um humor positivo em suas equipes. A velha abordagem de incentivos e punições sozinha não faz sentido neural (GOLEMAN, 2015, p. 99).

Apesar de a terminologia *soft* apontar como tradução a palavra "suave", o desenvolvimento dessas habilidades requer muito esforço, disposição e comprometimento. A maioria dos componentes das habilidades socioemocionais são complexas e difíceis de dominar, pois só são bem desenvolvidas quando praticadas repetidamente e focadas na comunicação, na empatia, na conexão e nas competências emocionais.

O exercício de tais competências por líderes, neste sentido, requer assunção de riscos e coragem para se apresentar vulnerável, tendo em vista que são habilidades

da própria vida, que não se resumem ao ambiente de trabalho e organizacional, provocando o encontro entre o humano empático, compreensivo e compassivo. É através da autoconsciência que o sujeito seguro o suficiente de quem é, pode promover e desenvolver responsabilidade pessoal bastante para questionar como pode agir de forma eficiente, empática e compassiva com o outro.

5. O JUIZ GESTOR: UM LÍDER ORGANIZACIONAL

O *caput* do artigo 37 da Constituição Federal orienta a Administração Pública, que se pauta nos princípios constitucionais da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Assim, pode-se afirmar que a própria Constituição da República indica um perfil gerencial, preocupado com a eficiência na direção dos resultados esperados do serviço público.

Nas palavras de Modesto (2000, p. 114), trata-se da:

> exigência jurídica, imposta à Administração Pública [...] de atuação idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas que lhe forem confiadas por lei ou por ato ou contrato de direito público.

O Poder Judiciário tem sido pressionado desde a década de 1990, também, pela mudança de paradigma do Poder Executivo, que passou a modernizar sua gestão, adotando um modelo de administração gerencial, no qual se incorporam técnicas da iniciativa privada.

Essa pressão encontra ressonância constitucional diante da garantia de acesso à Justiça, a qual só é possível no cenário atual com um serviço prestado de forma eficiente. E, se por um lado, o Estado brasileiro afirma a inafastabilidade da prestação jurisdicional, por outro, a realidade econômica não torna a tarefa leve, sobretudo com a escassez cada vez mais intensa de recursos humanos, decorrente da própria escassez orçamentária vivenciada pelo Estado.

As dificuldades de ordem material, de origem orçamentária, são consideradas o maior obstáculo à prestação jurisdicional, mas as pesquisas, sobretudo as que temos acesso com as edições anuais do Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça, mostram que a deficiência de critérios de gestão, tanto nas atividades meio quanto nas atividades fim, são a maior razão para a morosidade da prestação jurisdicional.

Em síntese, a ligação entre limitações orçamentárias e falta de gestão são uma bomba relógio para o funcionamento do sistema de justiça. Como afirma Schimidt (p. 21):

> asdificuldades financeiras por que passa o Estado, com reflexos no orçamento do Judiciário, sem qualquer perspectiva de melhora a curto prazo, deverá aprofundar os problemas de falta de recursos para investimentos, situação que, por si só, impõe a adoção de práticas administrativas e de planejamento que permitam alcançar o ideal de eficiência do 'fazer mais com menos'.

A ligação entre o princípio do acesso à Justiça e eficiência da prestação do serviço é um pilar para a sustentação futura do Poder Judiciário no Estado. Como afirma Zafaroni (1995, p. 35): "[...] não há dúvida de que dirimir conflitos é uma função judicial e que é necessário que os cidadãos gozem de um eficaz serviço judiciário e de um amplo acesso a ele".

De fato, a função judiciária, conhecida como Poder Judiciário, existe para promover a pacificação social por meio da prestação jurisdicional. Mas todo o serviço prestado em nosso País é orientado pelo mencionado princípio da eficiência, o que só se atinge com técnicas gerenciais e administrativas.

Hoje já se reconhece que os magistrados possuem funções gerenciais sem as quais as unidades judiciárias não cumprem suas funções a contento. As atribuições administrativas são indispensáveis para a jurisdição.

A reforma da Constituição promovida pela EC 45/04 vai ao encontro desse cenário, mirando em um sistema de justiça célere e efetivo, como aponta Dinamarco:

> os reformadores estiveram conscientes de que a maior debilidade do Poder Judiciário brasileiro em sua realidade atual reside em sua inaptidão a oferecer uma justiça em tempo razoável, sendo sumamente injusta e antidemocrática a outorga de decisões tardias, depois de angustiosas esperas e quando, em muitos casos, sua utilidade já se encontra reduzida ou mesmo neutralizada por inteiro (2005, p. 8).

Não faz muito tempo que se incorporou no vocabulário jurídico a "gestão judiciá-

ria", como define Bezerra:

> um conjunto de tarefas que procuram garantir a afetação eficaz de todos os recursos disponibilizados pelo Poder Judiciário com o escopo de se alcançar uma entrega da prestação jurisdicional excelente. A gestão otimiza o funcionamento da unidade judiciária através da tomada de decisões racionais fundamentadas pelo gestor como forma de caminhar para o desenvolvimento e satisfação das necessidades dos jurisdicionados (BEZERRA, 2019, p. 3).

O titular dessa gestão é o magistrado, agora chamado de gestor judiciário:

> o juiz, a quem compete colocar em prática o objetivo maior do Poder Judiciário que é a entrega da prestação jurisdicional. O cumprimento do mister dar-se-ia através de planos estratégicos e operacionais mais eficazes para atingir os objetivos propostos; através da concepção de estruturas e estabelecimento de regras, políticas e procedimentais, mais adequadas aos planos desenvolvidos; implementação, coordenação e execução dos planos através de um determinado tipo de comando e de controle (BEZERRA, 2019, p. 3).

A atividade correcional e disciplinar do CNJ é, em grande medida, justificada pelos déficits de desenvolvimento gerencial dos titulares de unidades jurisdicionais. São muitos os Processos Administrativos Disciplinares que se fundaram na falta de prestação eficiente da jurisdição.

Por essa razão, o CNJ tem desenvolvido muitas políticas e grande parte de sua capacidade de trabalho para o incremento da gestão nos tribunais. Gestão de pessoas, gestão de políticas, gestão de projetos, de processos de trabalho etc., passaram a ser objeto de estudo e treinamento de juízes e servidores há muito pouco tempo. Os estudos sobre administração judiciária são recentes. As unidades judiciárias não têm um sistema de gestão padronizado nacional, sequer estadual ou por competência.

O CNJ passou, portanto, a propor metas direcionadas a essa questão. Identificamos as seguintes metas destinadas a aprimorar a capacidade de gestão dos magistrados:

2009	6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.
2010	Meta 5: implantar método de gerenciamento de rotinas (gestão de processos de trabalho) em pelo menos 50% das unidades judiciárias de 1º grau; Meta 8: promover cursos de capacitação em administração judiciária, com no mínimo 40 horas, para 50% dos magistrados.
2013	Meta 6: Implementar gestão por processos de trabalho (gerenciamento de rotinas) em 100% das Turmas Recursais.

Mas, se por um lado, o CNJ apontou para a necessidade de investimentos na capacidade de gestão, em contrapartida, os conhecimentos técnicos exigidos dos candidatos dos concursos para a magistratura são, ainda, apenas aqueles relacionados a matérias jurídicas. E quando ingressam na carreira, juízes são chamados a desempenhar atribuições gerenciais que não foram preparados para cumprir. Dessa forma:

> [...]é possível perceber que a pele que habita o juiz julgador é a mesma que habita o juiz administrador, mas que justamente nas atividades meio (destinadas a administrar a estrutura de apoio) é que se sobreleva a necessidade de uma melhor capacitação para a atuação adequada do magistrado (ENFAM, Unidade I, p. 7).

Na função de liderança do juiz gestor, o magistrado exerce diversas atribuições, entre as quais, a de gerir servidores, o que pode implicar em situações desafiadoras e complexas que precisam ser administradas. Por isso, algumas competências e habilidades socioemocionais são necessárias, vindo as *soft skills* para colaborar com esta transformação de forma positiva.

Segundo Bacellar (2016, p. 267): "[...] pessoas são o principal valor de uma organização, fundamentalmente naquelas voltadas à prestação de serviços, como os tribunais.". Mais adiante, defende que:"Habilidades e atitudes revelam competências comportamentais que precisam ser desenvolvidas e compreendidas para o alcance de uma melhor atuação profissional." (BACELLAR, 2016, p. 268).

Nesta perspectiva, CNJ incluiu como macrodesafio do Poder Judiciário, para o quinquênio de 2021-2026, o aperfeiçoamento da gestão de pessoas.

Do juiz gestor, portanto, exige-se que este assuma o papel de liderança e administre as competências comportamentais para que se volte para uma gestão humanizada, com a construção de um ambiente laboral agradável, que priorize a qualidade de vida dos servidores e consequentemente, colaborem para uma adequada entrega da prestação jurisdicional. Com isso, para além da formação técnica, o magistrado precisa de qualificação e aprimoramento das habilidades socioemocionais.

> Como um verdadeiro maestro a reger uma orquestra, o diretor do foro precisará contar com um variado conjunto de competências e habilidades para manter a har-

> monia na sua organização. Saber lidar com as pessoas, extraindo o seu potencial, será fator fundamental para o êxito da gestão. (ENFAM, Unidade IV, p. 2).

Como parte da função gerencial da administração do Fórum Judicial, é preciso que os conhecimentos e as práticas de *soft skills* sejam incorporadas à formação no âmbito da magistratura, no intuito de proporcionar uma qualificação completa e efetiva para a adequada prestação do serviço e das práticas das atividades judiciárias.

Essa constatação vai totalmente ao encontro do que indicou a literatura especializada, como observamos em Rhinesmith (1993), ao definir as competências gerenciais fundamentais:

1. Capacidade de gerir a competitividade: significa a capacidade de coletar e saber utilizar informações relativas a pessoal, capital, tecnologia, fornecedores, processos ou oportunidades de mercado, numa base global.
2. Capacidade de gerir a complexidade: capacidade de apreender o todo, ter visão sistêmica e estar apto a lidar com interesses concorrentes, contradições e conflitos inerentes à nossa época, gerir interesses de múltiplos parceiros e de gerenciar várias questões ao mesmo tempo.
3. Capacidade de gerir a adaptabilidade: esta habilidade exige flexibilidade, adaptabilidade e disposição para mudança, equilíbrio emocional, tolerância ao estresse, energia e maturidade.
4. Capacidade de gerir equipes: capacidade que exige dos gerentes alto nível de sensibilidade, pois a diversidade caracteriza as equipes de trabalho. O gerente atua como facilitador e incentivador dos esforços da equipe.
5. Capacidade de gerir a incerteza: exige a capacidade de lidar com transformações contínuas por meio do equilíbrio entre mudança e controle.
6. Capacidade de gerir o aprendizado: significa aprender sobre si mesmo continuamente, treinar e desenvolver os demais, facilitando a constante aprendizagem organizacional.

Todas essas capacidades consideradas fundamentais estão relacionadas não com técnica, mas às habilidades de que falamos neste artigo, e que serão, cada dia mais, exigidas dos profissionais de destaque em nossa sociedade.

6. CONCLUSÃO

As competências humanas são diversas. As *soft skills*, conhecidas como habilidades socioemocionais, decorrem da capacidade de os sujeitos executarem suas tarefas com acurado gerenciamento de emoções e de frustrações, tanto na esfera intrapessoal quanto na interpessoal. As *hard skills*, são as habilidades técnicas construídas por meio do conhecimento cognitivo, seja pelo aprendizado ou pela experiência.

Tem-se que as competências socioemocionais, assim como as técnicas, podem ser treinadas e adquiridas, sendo essenciais para o desenvolvimento de uma gestão de liderança, para a melhora da gestão do ambiente de trabalho e das relações humanas. Os contextos desafiadores de um ambiente organizacional reclamam habilidades diferenciadas que atuem no atendimento de necessidades, que só serão identificadas por meio da preparação e da capacitação de *soft skills*, que valorizem a inteligência emocional na gestão de pessoas e na busca de serviços e de resultados mais eficientes, em consonância com o respeito às diferenças e o atendimento de necessidades.

Essas habilidades se mostram cogentes para o exercício da gestão de unidades judiciárias. Na qualidade de juiz líder, o gestor tem um papel fundamental para o fomento de ambientes saudáveis e de respeito ao capital humano do Poder Judiciário. Portanto, conclui-se pelo grande relevo do desenvolvimento das *soft skills* para o exercício de uma liderança responsável, acolhedora, comprometida e com foco nas necessidades humanas e nos interesses da organização.

O CNJ indicou, desde sua gênese, a importância de investimentos em gestão de processos, de pessoas, cartorária, entre outas, inclusive por meio de metas nacionais e de cursos fornecidos pelo próprio Conselho. Mas é preciso reconhecer habilidades fundamentais, já reconhecidas há alguns anos no âmbito corporativo, as quais não têm sido aferidas nos muitos diagnósticos feitos sobre o Poder Judiciário.

Essas habilidades transformam o ambiente de trabalho e, consequentemente, impactam profundamente nos resultados e benefícios entregues à sociedade. Por essa razão, deve-se considerar um desafio para o Conselho Nacional de Justiça pensar o recrutamento e a formação dos magistrados à luz desse dado. A seleção dos juízes não pode mais ser meramente conteudista e desconsiderar as habilidades que serão

cada vez mais exigidas para todos os profissionais, com destaque para as descritas neste artigo.

É imperioso repensar processos seletivos e processos de capacitação à luz do que já se sabe há tanto tempo no mundo das corporações privadas, a respeito da importância dessas habilidades finas que o ser humano possui e que podem ser aprimoradas.

REFERÊNCIAS

BACELLAR, Roberto Bacellar. **Administração Judiciária**: com Justiça. Curitiba: Intersaberes, 2016.

BEZERRA, Higyna Josita Simões de Almeida. Educação para formação de juízes-gestores: um novo paradigma para um Judiciário em crise. **Direito em movimento**, v. 17, n. 2, 2º semestre, 2019. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistadireitoemovimento_online/edicoes/volume17_numero2/versaodigital/76/.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026**. Macrodesafios. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/processo-de-formulacao/macrodesafios-2021-2026/. Acesso em: 28 dez.2021.

DIAS, Mariana. Soft Skills e o Futuro do Trabalho. In ANTUNES, Lucile; SPADOTO, Marcel (Org.). **Soft Skills**: habilidades do futuro para o profissional de agora. São Paulo: Literare Books Internacional, 2021, p. 15-20, v.2.

DINAMARCO, Cândido R. O processo civil na reforma constitucional do Poder Judiciário. **Revista Jurídica Unicoc**, n. 2, out. 2005. Disponível em: http://www.revistajuridicaunicoc.com.br.

ESCOLA NACIONAL DE FORMAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE MAGISTRADOS (ENFAM). **Administração judiciária**: fundamentos para o trabalho do diretor de foro. Apostilas Unidade I e IV. Brasília: ENFAM, [20??].

FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Future of Jobs Report.** 2020. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf. Acesso em: 28 dez. 2021.

GOLEMAN, Daniel. **Liderança:** a inteligência emocional na formação do líder de sucesso. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

GRISI C.G.A. Soft Skills: a close link between enterprises and ethics. In: SPEECH AT „SOFT SKILLS AND THEIR ROLE IN EMPLOYABILITY. NEW PERSPECTIVES IN TEACHING, ASSESSMENT, AND CERTIFICATION WORKSHOP. 18, 19 november 2015, Bertinoro, FC, Italy,. **Anais** [...]. Bertinoro, FC, Italy, 2015.

JULIO, Carlos Alberto. Prefácio. In ANTUNES, Lucile, SPADOTO, Marcel (Org.). **Soft Skills:** habilidades do futuro para o profissional de agora. São Paulo: Literare Books Internacional, 2021, p. 11-12, v.2.

LEITÃO, Sergio Proença; FORTUNATO, Graziela; FREITAS, Angilberto Sabino. Relacionamentos interpessoais e emoções nas organizações: uma visão biológica. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 40, n. 5, p. 883-907, set/out.2006.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amaru. **Introdução à administração.** 8. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, 2000. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/328/334. Acesso em: 30 ago. 2021.

RIBEIRO, Elsa Maria de Paiva. **Soft skills no mundo laboral atual**: a criação de uma nova empresa. 2017. 143 p. Projeto (Mestrado, Curso de línguas e Relações Empresariais) –Universidade de Aveiro, Departamento de Línguas e Culturas. Portugal, 2017.

RHINESMITH, S. H. **Guia gerencial para a globalização**. Rio de Janeiro: Berkeley, 1993.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: a arte e a prática da organização que aprende. Rio de Janeiro: Best Seller, 2016.

SCHMIDT, Ricardo P. **Administração judiciária e os juizados especiais cíveis**: o caso do Rio Grande do Sul. Dissertação (Mestrado)–Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

TOLOTTO, Myriam. Alianças e conexões: soft skills e o futuro do trabalho. In ANTUNES, Lucile; SPADOTO, Marcel (Org.). **Soft Skills**: habilidades do futuro para o profissional de agora. São Paulo: Literare Books Internacional, 2021, p. 15-20, v.2.

WRIGHT, Joe. The origin of soft skills. 2018. **JoeJag - Just Another Dev**, 17 Feb. 2018. Disponível em: https://code.joejag.com/2018/the-origin-of-soft-skills.html. Acesso em: 28 dez. 2021.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. **Poder Judiciário**: crise, acertos e desacertos. Tradução de

Juarez Tavares. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

Jurema Carolina da Silveira Gomes
Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Paraná (TJPR). Mestranda do Mestrado Profissional em Direito pela Escola Nacional de Formação e de Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM). Membro do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Larissa Garrido Benetti Segura
Assessora jurídica no CNJ. Bacharel em Direito e Mestre em Filosofia pela Universidade de Brasília (UNB). Membro do Comitê Gestor de Justiça Restaurativa do CNJ.

Paloma Machado Graf
Advogada e pesquisadora. Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Bolsista CAPES. Mestre em Ciências Sociais Aplicadas pela UEPG. Coordenadora do GEJUR/UEPG.

ARTIGOS

Plataforma digital do Poder Judiciário e acesso à Justiça 5.0: o futuro do Processo Eletrônico Judicial

Leda de Oliveira Pinho
Leandro de Pinho Monteiro

Resumo: O objeto deste estudo é a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro, uma resposta, pela governança e gestão, ao problema de redundâncias e conflitos advindos das soluções que os tribunais foram dando ao avanço tecnológico das comunicações. O objetivo é analisar os atos normativos correlatos, deles extrair as ações dirigidas ao propósito da plataforma e examinar os possíveis encaminhamentos sob a perspectiva do usuário dos sistemas eletrônicos. A técnica de pesquisa é a bibliográfica e o método de abordagem é o da complexidade. Conclui-se que unificar, desenvolver e inovar são as ações norteadoras e que há recursos institucionais disponíveis para engajar e desenvolver o capital humano em direção à meta tecnológica pretendida e ao Acesso à Justiça 5.0.

Palavras-Chave: Plataforma Digital do Poder Judiciário. PJe. Escuta ativa. Inteligência Artificial. Acesso à Justiça.

Abstract: The object of this study is the Brazilian Judiciary Digital Platform, an answer, by governance and management, to the problem of redundancies and conflicts arising from the solutions that the courts have been giving to the technological advancement of communications. The objective is to analyze the related normative acts, extracting actions directed to the purpose of the platform and examining the possible referrals from the perspective of the electronic systems users. The research technique is bibliographic and the approach is complexity method. In conclusion, unifying, developing and innovating are guiding actions and there are institutional resources available to engage and develop human capital towards the intended technological goal and the Access to Justice 5.0.

Keywords: Brazilian Judiciary Digital Platform. Electronic Judicial Process. Active Listening. Artificial Intelligence. Access to Justice.

1. INTRODUÇÃO

O objeto deste estudo é a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br). Ela é uma resposta, por meio da governança e da gestão, ao problema da sobreposição de esforços, das incompatibilidades sistêmicas e dos conflitos, das mais diferentes naturezas, advindos das soluções que os tribunais brasileiros foram dando, nas últimas décadas, ao crescente avanço tecnológico das comunicações.

A meta pretendida pela PADPJ-Br – aonde se quer chegar por meio das diretrizes postas pela Resolução CNJ n. 335, de 29 de setembro de 2020, que a instituiu – é a consolidação de uma política de gestão do Processo Judicial Eletrônico (PJe) que permita integrar todos os tribunais brasileiros em uma mesma plataforma construída de forma comunitária. Dar uma solução, portanto, ao problema acima apontado.

Este artigo tem por objetivos (i) analisar os atos normativos vinculados à PDPJ-Br, deles (ii) extrair uma síntese das ações dirigidas ao seu propósito e (iii) examinar os possíveis encaminhamentos sob a perspectiva do usuário dos sistemas eletrônicos.

A síntese conclusiva identifica três ações que ancoram o propósito da PDPJ-Br – unificar, desenvolver e inovar –, todas voltadas à obtenção de um processo eletrônico judicial construído por todos os tribunais e ao alcance de todos.

O desenvolvimento do tema estrutura-se com base no problema, na possível solução e nos potenciais resultados. O problema e suas causas são analisados a partir da revolução tecnológica, da sua influência na formalização dos atos processuais e da autonomia dos tribunais. O encaminhamento para a solução principia pela unificação para o desenvolvimento, segue para a inovação e, por ambos, chegará ao almejado acesso à Justiça. A preparação ao Acesso 5.0 se inicia pela importância da união de esforços para se chegar à Justiça ao alcance de todos e à importância do desenvolvimento para dar efetividade ao Programa 4.0, passa pelo desenvolvimento com as possibilidades do uso da inteligência artificial no Poder Judiciário e finaliza com a ideia de inovar para aceder, para pavimentar o caminho com destino a um novo patamar de realização do direito constitucional de acesso à Justiça.

Pela natureza do objetivo, a técnica de pesquisa é essencialmente bibliográfica. O método da abordagem empregado é o da complexidade, que (i) leva em conta os aspectos complexos e dinâmicos da realidade, (ii) considera a diversidade de fontes, como a pesquisa interdisciplinar, (iii) abre espaço para a análise da recursividade e (iv) tem caráter sistêmico e articulado.

A escolha do tema, resultado da interseção dos assuntos plataforma digital e acesso à Justiça, tem relevâncias (i) atual e futura, (ii) específica quanto ao objeto, mas abrangente quanto aos seus impactos, bem como (iii) institucional e social, na medida em que alcança aspectos internos e externos do PJe.

2. O PROBLEMA E SUAS CAUSAS (FOCO NO PROBLEMA)

2.1 A revolução tecnológica

2.1.1 Panorama histórico do surgimento dos computadores

Hardware significa equipamento, a parte real e física da informática, a que se pode pegar, como um *smartphone* ou *notebook*, mas também partes externas (teclado, *mouse*, impressora etc.) e internas de um computador (processador, memória, placa-mãe, fonte, disco rígido etc.). *Software* significa sistemas, a parte virtual e lógica da informática, a que não se pode pegar, composta de programas de computador, como um sistema operacional, um navegador, um *app*, um editor de texto e outros (MONTEIRO; FERNANDES, 2021, p. 9).

O primeiro computador digital foi projetado pelo matemático inglês Charles Babbage (1792-1871). Ele não conseguiu colocar seu projeto para funcionar devido às limitações tecnológicas de *hardware* da época. Ao perceber que precisaria de um *software* para sua máquina, contratou uma jovem chamada Ada Lovelace, filha do famoso poeta inglês Lord Byron, que passou a ser primeira programadora do mundo. A linguagem de programação Ada® é uma homenagem a ela (TANEMBAUM, 2016, p. 5).

Andrew Stuart Tanembaum distribui a evolução dos computadores em cinco gerações. A primeira (1945-1955) compreende os computadores gigantes, composto de válvulas, como o Colossus, de Alan Turing, e o Eniac, de William Mauchley. A segunda geração (1955-1965) ocupou-se em minimizar tempos de operação manual, fazendo os programas rodarem em lotes (*batch*), mas foi somente com a evolução dos transistores que a terceira geração (1965-1980) reduziu o tamanho dos equipamentos usando circuitos integrados e multiprogramação (TANEMBAUM, 2016, p. 13)

A quarta geração (1980-presente) deu origem aos computadores pessoais, ampliando o acesso dessa tecnologia, antes restrito às empresas e aos grandes investimentos. A quinta geração (1990-presente) popularizou os computadores móveis, como *notebooks*, *smartphones* e *tablets* (TANEMBAUM, 2016, p. 10).

Do lado do *software*, as primeiras linguagens de programação usadas eram pensadas em código de máquina, como Assembly, composta de comandos mnemônicos aceitos pelo *hardware*, até que a primeira linguagem de alto nível (pensada no programador), Fortran, foi criada em 1957 para fins matemáticos. Os computadores realizavam contas complexas descritas pela linguagem em cartões perfurados (SEBESTA, 2011, p. 63).

De lá para cá muitas linguagens surgiram, mas foi a partir do nascimento do sistema operacional Unix[1], criado por Ken Thompson, em 1971, e da linguagem C, projetada e implementada por Dennis Ritchie, em 1972, que *softwares* determinantes apareceram.

Em 1981, foi criado o sistema operacional MS-DOS da Microsoft, empresa de Bill Gates, que passou a ser vendido junto com o IBM-PC, dominando o mercado da época de *software* e de *hardware*, respectivamente (TANEMBAUM, 2016, p. 11).

Tanto o sistema operacional UNIX quanto o MS-DOS eram baseados na digitação de comandos no teclado pelos usuários. Não existia uma interface de usuário (*UI*[2]) amigável como existe atualmente, tornando as tarefas mais difíceis de serem executadas.

Em 1995, surgiu de fato o primeiro sistema operacional independente[3] do MS-DOS, o Microsoft Windows 95, empoderado pelo conceito de *graphical user interface* (*GUI* – interface gráfica do usuário), com janelas, ícones, menus e interação via *mouse*. Rapidamente o Windows tornou-se o sistema operacional mais usado no mundo para computadores do tipo *desktop* e *notebook*, assim como seus sucessores. Em 1999, o sistema operacional da Apple, o Mac OS X, também nasceu com o conceito de *GUI*.

Em 2007, foi lançado o iOS, da Apple, e em 2008 surgiu o Android, sistema operacional de código-aberto, da Google, baseado no Linux (TANEMBAUM, 2016, p. 14).

Nos últimos 40 anos, diversas lingua-

1 Unix se tornou popular no mundo acadêmico, em agências do governo e em muitas empresas graças à ampla disponibilidade do código-fonte, que era público e gratuito, o que levou muitas empresas a escreverem novos sistemas operacionais baseados no Unix, como Linux, iOS e Android.

2 UI: user interface, que é a interface visual de interação com o usuário em um computador.

3 O antecessor, Windows 3.11 for Workgroups, rodava sobre o MS-DOS e, assim, não era independente.

gens de programação surgiram ao mesmo tempo que apareceram sistemas operacionais modernos. Podem-se citar Cobol, Pascal, Basic, C, C++, C#, Java, JavaScript, PHP, Python e outras. Com o *software* Visual Basic, da Microsoft, por exemplo, mesmo quem não era programador tinha possibilidade de criar rapidamente um *software* com formulários, pois o programa evitava qualquer codificação mais avançada. Assim, dentro do conceito do intraempreendedorismo, diversos profissionais, do setor privado e do setor público, passaram a desenvolver sistemas para, pontualmente, auxiliar na execução de tarefas.

Na falta de normas ou diretrizes de desenvolvimento no passado, os sistemas eram feitos livremente dentro da necessidade e da autonomia de cada empresa ou órgão público. Assim foram surgindo *Softwares* com arquiteturas e linguagens de programação diferentes, feitos para plataformas diferentes e com interfaces distintas. A ideia de convergência e interoperabilidade, pela natureza do processo de desenvolvimento, dificilmente era considerada, uma vez que esses sistemas não foram projetados para serem compatíveis uns com os outros.

2.1.2 Da internet à experiência do usuário

Redes de computadores existem desde 1950, mas a internet, a rede mundial de computadores, foi desenvolvida em meados de 1980 (HAVERBEKE, 2018). No Brasil, ela ganhou grande destaque no final da década de 90. Os computadores tornaram-se mais acessíveis para usuários domésticos, e os *modens*[4] eram comercializados pelos provedores de acesso (operadoras de telefonia). Na época, os *sites*[5] tinham conteúdo meramente informativo. Não existiam funcionalidades como cadastros, *logins*, reprodução de vídeos e outras interações ou mesmo interfaces sofisticadas.

Nesse contexto, a linguagem JavaScript[6] (JS) foi introduzida em 1995 como uma forma de adicionar funcionalidades e interatividades às páginas *web* do navegador Netscape. A linguagem, desde então, foi adotada por todos os outros grandes navegadores *web* que possuem interfaces gráficas e não parou de expandir. Com a evolução de novas versões da linguagem JS aliado ao surgimento de poderosos *frameworks*[7], ela tornou possível a criação de aplicações modernas via navegador.

Nesse ponto se faz necessário diferenciar alguns dos principais tipos de *software*. O primeiro é o *software* de base, composto por sistemas operacionais, que permitem a instalação dos demais sobre ele. Os principais para computadores *desktop* e *notebook* são o Windows (Microsoft), MacOS (Apple) e Linux (código-aberto e gratuito), enquanto, para *smartphones* e *tablets*, os mais comuns são o iOS (Apple) e Android (da Google, de código-aberto e gratuito). O segundo é o *software* aplicativo, que engloba todos os demais tipos (utilitários, editores, navegadores, *drives*, *games*, banco de dados). Entre eles, precisam-se destacar duas categorias para o contexto deste artigo.

A primeira categoria é do *software* cliente-servidor. Dois módulos compõem esses sistemas: o cliente, instalado no computador, e o servidor, hospedado e acessível pela internet. O *software* IRPF, por exemplo, é dessa categoria. A pessoa faz o *download* do módulo cliente e, concluída sua declaração, envia para o módulo servidor.

A outra categoria de *software* é chamada de *aplicação web*. A interface com o usuário é chamada de *front-end* e, a parte do servidor e do banco de dados, chamada de *back-end*. Por exemplo, os sistemas dos tribunais, como o PJe do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, acessível na página do tribunal.

Alguns *softwares* possuem uma versão em cada uma dessas categorias. Por exemplo, o Microsoft Teams, sistema adotado atualmente pelo Poder Judiciário para audiências *online*, possui duas versões: uma que roda a partir do navegador e outra que pode ser baixada e instalada no computador.

É interessante notar que, tecnicamente, os *softwares* da primeira categoria podem usar todos os recursos do sistema operacional, não existindo *software* intermediário. Os recursos de interface são mais poderosos, permitindo gerar ao usuário uma experiência mais agradável. A segunda categoria utiliza sempre o navegador, mais limitado justamente por privilegiar a compatibilidade entre diferentes plataformas.

É por isso que alguns *softwares* pos-

4 Equipamentos que realizam a conexão entre a internet e um computador.

5 Páginas escritas na linguagem de marcação HTML e hospedadas em um servidor remoto (provedor de hospedagem), acessíveis por um navegador ao digitar seu domínio.

6 JavaScript, representado pela sigla JS, é diferente da linguagem Java, criada pela empresa Sun Microsystems e que hoje é de propriedade da Oracle.

7 *Framework*: é um conjunto de funcionalidades prontas para serem usadas nos desenvolvimentos de novos softwares, ou seja, um novo projeto não partirá do zero, e sim de alguns frameworks bem consolidados.

suem uma versão diferente para computador com Windows, outra para MacOS, outra para Android e outra para iOS. Em uma aplicação *web* que roda no Google Chrome, todas as plataformas podem acessá-la.

Essa diferença no quesito interface entre as duas categorias passou a ser reduzida drasticamente nos últimos 15 anos. Primeiro, em 2005, formalizou-se o conceito de Ajax[8], uma versão do JS que atualizava as páginas da internet sem a necessidade de recarregá-las, melhorando a experiência do usuário.

Em 2013, foi lançado um *framework* chamado React, desenvolvido em JS pelo Facebook e de código aberto, visando criar interfaces de usuário (UI) em *sites* e aplicativos. Seu objetivo é facilitar a criação de interfaces interativas, aquelas em que o usuário interage com uma ação e o sistema retorna uma reação. Trata-se de um poderoso recurso para o desenvolvimento de *software*, o qual pode ser usado no *front-end*, *back-end* ou em *apps*. Em 2015, o Google também contribuiu com bibliotecas desenvolvidas em JS, a Angular e a Angular JS. Surgiram também os *frameworks* Vue.js e Next.js, responsáveis por importantes contribuições na área de UI e UX[9].

Os avanços narrados refletem a introdução de um novo conceito, o UX, experiência do usuário, que está positivado no inciso III do art. 2º da Resolução CNJ n. 335/2020. Na UI, interface do usuário, foca-se no *design* dos elementos visuais, nas cores, *layouts* e tipografias que gerem um visual agradável, amigável, enquanto na UX pensa-se no *design* da interação, no fluxo do usuário e dos dados, gerando um *design* funcional. A UI possui como elemento base a criatividade, enquanto a UX tem foco na análise.

2.2 Os recursos tecnológicos na formalização dos atos processuais

2.2.1 A Lei do Fax nos Tribunais

A Lei n. 9.800, de 26 de maio de 1999 (Lei do Fax nos Tribunais), que permite às partes a utilização de sistema de transmissão de dados para a prática de atos processuais, pode ser considerada como o marco inicial legal para o uso de recursos tecnológicos na formalização de atos judiciais. Teve origem no Senado Federal, pela Proposta de Lei do Senado (PLS) n. 43/1995. Foi apensada a outras propostas que alteravam o Código de Processo Civil e com elas passou a tramitar. À certa altura dos trabalhos, foi constatado seu caráter de lei autônoma por sua aplicabilidade aos atos processuais em geral. Destacada daquele conjunto de projetos, passou a tramitar como Projeto de Lei (PL) n. 3.806/1997.

Na seara do direito, a prática social costuma anteceder à forma legal. A transmissão por fax já vinha sendo praticada há algum tempo, mas sem a uniformidade e a segurança que lhe vieram dar a norma posta. A lei, em boa hora e em poucos e objetivos artigos, definiu o meio de transmissão – fac-símile ou outro similar –, o prazo e a forma de ratificação do ato, a responsabilidade pelo ato e suas consequências e respectivas sanções, bem como liberou o órgão judicante da obrigação de dispor dos equipamentos de recepção.

No caso da Lei n. 9.800, de 26 de maio de 1999, porém, essa permeabilidade foi bloqueada, em alguns tribunais, quanto à transmissão da peça recursal por *e-mail*. O argumento é que aquele meio não estaria compreendido na similaridade de que trata o permissivo do seu art. 1º: "a utilização de sistema de transmissão de dados e imagens tipo fac-símile ou outro similar, para a prática de atos processuais que dependam de petição escrita".

É interessante notar que o autor do projeto, o Senador Ronaldo Cunha Lima, em sua manifestação pela tramitação em separado do PLS n. 43/1995, ao discorrer sobre o propósito da lei, justificou tal abertura antevendo a possibilidade de "utilização de outros meios mais modernos, como a transmissão via *modem* já consagrada na *internet*" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1997).[10]

Como se vê, a equalização do formalismo processual com o avanço tecnológico e o equilíbrio entre uniformidade e adaptação, entre segurança e celeridade, hão de ser considerados todo o tempo, sob pena de criarem enormes atritos pelas diferentes velocidades em que giram a roda dos fatos sociais, em constante processo de atualização, e a roda da aplicação do direito, por sua natureza estável.

2.3 Os Juizados Especiais Federais

Os Juizados Especiais Federais são um bom exemplo dessa equalização e equilíbrio e eles muito contribuíram, atuando qua-

8 Ajax é o acrônimo para JavaScript assíncrono + XML. AJAX Documentação.

9 UX: user experience.

10 Voto em separado no PLC n. 209/93, ao qual estava apensado o PLS n. 43/95. Documento n. 21 do dossiê.

se como uma incubadora, internalizando e desenvolvendo práticas voltadas ao acesso à Justiça, bem como captando as inovações do mundo digital, como se demonstrará neste tópico.

Os avanços tecnológicos têm ganhado cada vez mais impulso, velocidade e diversidade. Nem mesmo os profissionais de Tecnologia da Informação (TI) conseguem atualizar suas formações de forma plena e no mesmo ritmo das inovações.

Para além da dinâmica dessa conjuntura científica, a área de comunicação eletrônica tem sido objeto de frequentes e diferentes ataques e violações. A segurança e o cuidado com as vulnerabilidades vêm ampliando a necessidade de mais linhas de código, camadas de proteção e estratégias de controle. O desenvolvimento dos sistemas torna-se cada vez mais complexo, dispendioso e sujeito às regulações protetivas, como é o caso da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

A segurança da integridade dos dados, assim como a convergência de padrões, também é importante por outras razões, como a produção de provas. Nesse sentido tem-se o art. 15 do Decreto n. 8.771, de 11 de maio de 2016, que trata da manutenção do formato interoperável e da estrutura dos dados, visando facilitar o acesso decorrente de decisão judicial[11].

Como se não bastassem as dificuldades intrínsecas à informatização, os últimos anos têm trazido novos desafios, mais complexos e de diferentes naturezas, mas quase todos eles ligados, de alguma forma, às incertezas, e a resposta à quase totalidade deles tem passado, em alguma medida, pela própria computação.

Uma dessas respostas foi o uso do GPS (*Global Positioning System* ou Sistema de Posicionamento Global) para fazer frente ao trânsito caótico dos grandes centros. Para o usuário do início dos anos 2000, era um *hardware* que mal se equilibrava no painel do carro. Poucos se davam conta da engenharia de *software* por trás do aparato. Os mais velhos, com frequência, o utilizam para chegar a um endereço desconhecido, como o mesmo raciocínio mental para o uso de um guia físico de cidades. Os mais novos, quase sempre, o usam para além da funcionalidade de otimização de trajeto, abdicam do raciocínio espacial e delegam essa atividade aos aplicativos correlatos, que se transformaram em verdadeiros periféricos da memória humana.

Afortunadamente, um problema estrutural, como os percalços e o custo do trânsito e dos deslocamentos, contribuiu – desenvolvendo a técnica e preparando as mentes para a migração do analógico ao digital – para minorar o grave problema conjuntural trazido pela pandemia.

A utilização das videoconferências já vinha se incorporando há algum tempo no meio corporativo e no meio institucional. Tanto é assim que a Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, ao instituir os Juizados Especiais Civis e Criminais (JEF) no âmbito da Justiça Federal, definiu hipótese em que a reunião de juízes domiciliados em cidades diversas seria feita pela via eletrônica (§ 3º do art. 8º). Foi essa mesma lei a precursora na regulamentação do processamento eletrônico judicial, ao permitir que os respectivos tribunais organizassem o serviço de intimação das partes e de recepção de petições por meio eletrônico (§ 2º do art. 8º).

As estruturas processuais mais enxutas dos juizados especiais, portanto, funcionaram como verdadeiras incubadoras para o desenvolvimento do sistema de processo eletrônico. Desse modo, não se faz justiça com os JEFs quando se refere à Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, que tratou do uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais (art. 1º), como primeiro ato normativo a tratar do processamento eletrônico judicial. Como se viu, àquela altura outros atos já haviam incorporado ao sistema jurídico positivo regulação sobre a prática de atos processuais por meio eletrônico.

2.4 A autonomia dos tribunais

2.4.1 O art. 18 da Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006

O art. 18 da Lei n. 11.419/2006, que dispôs sobre a informatização do processo judicial, delegou sua regulamentação aos órgãos do Poder Judiciário, dentro do que coubesse a cada um e no âmbito de suas respectivas competências.

De um lado, essa autonomia acabou pulverizando a tomada de decisões e abriu espaço para diferentes encaminhamentos, ausência de convergência, sobreposição de

11 Esse dispositivo regulamentou o art. 22 da Lei n. 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco da Internet).

trabalhos, perda de interoperabilidade, entre outros problemas.

Por outro lado, emprestou agilidade, efetividade e excelência às soluções locais e regionais, como foram as experiências do e-Gab no Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região (TRT9) e o e-Proc no Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

Na perspectiva da análise aqui realizada, pondera-se que os êxitos obtidos não o foram necessariamente devido à superioridade do conhecimento humano ou ao aparato tecnológico em si, mas sim à qualidade da comunicação entre as partes envolvidas, à proximidade do "cliente" com o "fornecedor". De fato, são os usuários dos serviços de processamentos de dados quem melhor podem informar aos desenvolvedores sobre as próprias necessidades e avaliar se as soluções propostas os atenderão ou se eventualmente representarão um custo desproporcional ao benefício obtido.

Para o utilizador final do sistema, a face estética poderá ser irrelevante. Para o administrador, que busca apresentar um produto que conquiste ao primeiro olhar, ela poderá contar muito mais do que algumas funcionalidades que satisfariam o usuário final. Para o desenvolvedor, especialmente quando ainda se "programava na unha" e se usava linguagens mais pesadas, uma tela de abertura mais elaborada poderia custar muito mais horas de trabalho do que as centenas de linhas de código da rotina principal de um sistema em D-Base.

No quesito desenvolvimento, portanto, a comunicação entre as partes interessadas é fundamental para que se alcance êxito e excelência. Excelência no sentido de virtude e contraposta à ideia da perfeição que paralisa a tomada de decisões.

2.4.2 A PDPJ-BR E SEUS OBJETIVOS

A grande questão então é saber como unificar e modernizar os sistemas de processo eletrônico judicial em uso pelos tribunais brasileiros, sem deles retirar autonomia para adaptá-los às suas necessidades e, ao mesmo tempo, assegurar a efetividade e a excelência desse conjunto.

A Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br) foi instituída pela Resolução CNJ n. 335/2020, como uma política pública aplicável à governança e à gestão do processo judicial eletrônico. Sua *meta* é a consolidação de uma política de gestão do Processo Judicial Eletrônico (PJe) que permita integrar todos os tribunais brasileiros em uma mesma plataforma construída de forma comunitária.

Tal regulação se aplica (art. 23), apenas às soluções tecnológicas que tenham por *objeto* o PJe e tem por *objetivo* (art. 2º), (i) integrar e consolidar seus sistemas eletrônicos em um ambiente unificado; (ii) incentivar o desenvolvimento e o compartilhamento das soluções tecnológicas pelos tribunais; (ii) padronizar o desenvolvimento, a arquitetura, a experiência do usuário e a operação de *software* e (iv) aglutinar em uma só plataforma a publicação e a oferta de aplicações, de microsserviços[12] e de modelos de inteligência artificial, via computação em nuvem.

De um lado, o modelo de convergência instituído pretende eliminar os ruídos e os conflitos entre as diferentes soluções e sistemas de processo eletrônico judicial que foram sendo desenvolvidos pelo País para enfrentar os avanços tecnológicos. De outro lado, busca fortalecer a interoperabilidade[13] entre os diversos sistemas e criar condições necessárias à migração voluntária dos tribunais brasileiros.

A síntese da *meta* e dos *objetivos* da PDPJ-Br, portanto, pode ser expressa em três ações norteadoras do conjunto de programas, ações e decisões dirigidas ao sistema de processos eletrônicos judiciais brasileiros: (i) unificar; (ii) desenvolver e (iii) inovar.

3. O ENCAMINHAMENTO PARA A SOLUÇÃO (FOCO NA SOLUÇÃO)

3.1 Unificar para desenvolver

3.1.1 Governança, gestão e liderança

O papel da governança, no caso da PDPJ-Br, orienta-se aos princípios e às diretrizes definidos na Resolução n. 335/2020 e em outros atos a ela vinculados, para assegurar o alinhamento das ações à síntese dos objetivos propostos – unificar, desenvolver e inovar – , de modo que elas conduzam à meta pré-estabelecida de maneira eficaz (resultados, fins pretendidos), mas também

12 Microsserviços são softwares que disponibilizam uma ou algumas funcionalidades específicas. Ex.: o usuário digita o CEP e o sistema devolve o endereço, ou vice-versa. Não visam o usuário final, mas sim realizar a comunicação entre dois ou mais sistemas, não necessariamente compatíveis, que precisam da funcionalidade que será prestada pelo serviço. Podem ser dimensionados, desenvolvidos, implantados e testados isoladamente, o que irá ajudar a identificar eventuais problemas nos sistemas. Por sua natureza e especificidade, quase sempre são imperceptíveis aos usuários e têm a vantagem de ser mais facilmente adaptados, atualizados ou incorporados.

13 Interoperabilidade é a capacidade de um software se comunicar com outros seguindo algum protocolo. Por exemplo, um sistema desenvolvido com a linguagem PHP pode se comunicar com outro feito em Java usando um serviço web (web-service).

eficiente (custo-benefício, utilização produtiva dos meios e dos recursos), efetiva (impacto, transformação e desenvolvimento, ética e responsabilidade) e excelente (levando em consideração os resultados obtidos).

A governança irá se ocupar do que está sendo feito, por que está sendo feito, como está sendo feito e qual o resultado obtido. A partir daí irá modelar a tomada de decisões que caracteriza a gestão, cujo papel é mais executivo, de abrangência interna.

Para tanto, a atividade de gestão, (i) avalia os aspectos conjunturais e estruturais envolvidos; (ii) orienta as ações e decisões aos objetivos pré-estabelecidos; (iii) compatibiliza os recursos às necessidades e (iv) monitora e avalia os resultados obtidos para assegurar o atendimento dos fins pretendidos (eficácia), com o melhor custo-benefício (eficiência), com o maior impacto social (efetividade) e com bons resultados em um bom espaço de tempo (excelência).

Cabe à gestão, por meio de ações e de tomada de decisões, (i) implementar os programas definidos ao respectivo ente, órgão ou unidade; (ii) garantir a conformidade com as regulamentações pertinentes; (iii) avaliar o progresso das ações implementadas com foco na eficácia, eficiência e efetividade; (iv) comunicar às partes interessadas os resultados obtidos; (v) transformar as experiências de execução em aprendizado e (vi) revisar as ações e processos decisórios com base na análise retrospectiva.

A liderança, por sua vez, é um conceito mais próximo do repertório social. Ele pode, até mesmo, ser intuído da série de animações publicitárias *It's smarter to travel in groups*[14]. Desenvolvida pela Creative Collective para a empresa de transporte público flamenga *De Lijn*, na Bélgica, a campanha fez muito mais do que incentivar o uso dos coletivos. Seus quatro clipes estão em vários canais do YouTube e neles há lições sobre liderança, cooperação, importância das tarefas mais simples, poder de um grupo coeso e consequências da cegueira estratégica, que leva uma pessoa, uma coletividade ou uma corporação a persistir na solução inadequada.

Nas três primeiras animações, os animais, todos em grupo, estão ocupados em suas atividades corriqueiras: caranguejos em uma praia, pinguins em bloco de gelo e formigas carregando folhas. Na sequência, eles se deparam com predadores: gaivota, tubarão, tamanduá. O líder, atento aos ambientes interno e externo, logo reorganiza o grupo em uma ação surpreendentemente defensiva e, em cenas hilárias, os inimigos "levam a pior".

O último vídeo da série tem a mesma mensagem comercial, mas o enredo diferente passa outra mensagem de comportamento. Agora, um vaga-lume solitário, cuja luz se projeta para trás, não consegue iluminar o caminho escuro e colide com as árvores da mata fechada. Ao se recuperar do impacto, avista ao longe uma luz forte: são outros pirilampos como ele, viajando na segurança de uma formação que permite mesmo aos primeiros perceber os obstáculos à frente. O vaga-lume acidentado não se junta àquele grupo. Segue, isolado, batendo a cabeça nos obstáculos, caindo e retornando ao mesmo procedimento malsucedido.[15]

Esses roteiros permitem formular algumas perguntas que remetem ao "pano de fundo": o art. 18 da Lei n. 11.419/2006, a autonomia dos tribunais e a PDPJ-Br. A unificação das plataformas, o "viajar em grupo", fortalecerá a todos diante dos desafios externos da revolução tecnológica? A liderança estratégica da plataforma terá condições criativas de abrigar a diversidade de estruturas, conjunturas e necessidades dos tribunais? As partes interessadas, de tribunais e seus servidores aos usuários em geral, conseguirão entender suas posições de defesa e se engajarão para formar a composição orientada?

Lidar com as pessoas é desafiante. Liderar mais ainda: 80% do sucesso da maior parte dos profissionais estão ligados a aspectos emocionais. Se é verdade que todos têm que dominar parte dos conhecimentos de tecnologia para viver nos dias de hoje, que algum nível de conhecimento e de práticas em tecnologia tem que existir, também é verdade que a liderança demanda algum conhecimento e experiência emocional a ser aplicada nas relações interpessoais. Ora, os pontos chaves da inteligência emocional são o autocontrole e a empatia.

Na rota para a unificação e o desenvolvimento dos sistemas eletrônicos, portanto, haverá de ser considerado um espaço para trabalhar as competências para além dos conhecimentos e habilidades técnicas, há que se pensar nas atitudes, no autocontrole e na empatia.

14 É mais esperto viajar em grupos.

15 Para saber mais ou assistir aos vídeos cf.: AMORI, Mika. It's smarter to travel in groups. *Organization Behavior*, 10 jun. 2016.

3.1.2 Escuta ativa e segurança psicológica

Charles Duigg, autor de "O Poder do Hábito" e "Mais Rápido e Melhor", relata a experiência de um estudo para identificar quais eram os fatores determinantes do êxito de algumas das esquipes de trabalho do Google, e não de outras, ainda que todas tivessem potencialmente as mesmas condições técnicas e pessoais (TOLEDO, 2017).

A conclusão do trabalho foi que o diferencial dos grupos bem-sucedidos estava em dois hábitos que, em sua zona de intersecção, engendravam um elemento propício aos melhores resultados possíveis. Todas as pessoas da equipe eram (i) igualmente encorajadas a falar e (ii) essas falas eram objeto de uma *escuta ostensiva*, na qual o líder sinalizava que estava atento e, com isso, estimulava os demais integrantes a replicarem tal comportamento. Ambas (iii) as condutas permitiam que se criasse um ambiente de segurança psicológica, fazendo com que cada integrante ficasse à vontade para contribuir, sem medo de ser censurado, percebesse a importância de sua participação e se mantivesse engajado no propósito do grupo.

A escuta qualificada consiste em ouvir atentamente a pessoa a quem se fala e demonstrar, sinalizar, a prática da escuta ativa – seja pelo olhar, seja por repetir um argumento, seja por conferir com ela a interpretação do que foi dito. Dito de outro modo, cuida-se de externar à pessoa que fala uma atitude de atenção plena, que se trata efetivamente de um diálogo e não de um monólogo iludido[16].

Uma escuta ativa, atenta e focada, portanto, é fundamental nos ambientes corporativos. A questão que se coloca é como fazer isso em um ambiente digital, como, por exemplo, concretizar o inciso III do art. 2º da Resolução n. 335/2020[17]?

O conceito de experiência do usuário (UX) posta no inciso III do art. 2º consiste em analisar os dados das interações entre o usuário e o sistema a fim de aprimorar sua usabilidade.

Alguns desses dados são informados em ferramentas de métricas de uso, como o Google Analytics, porém, outros são obtidos via comunicação direta com o usuário, como *e-mail*, formulários, *chats* e outros canais de suporte ou atendimento.

Saber da dificuldade em detalhes de cada usuário que enfrenta problemas sistêmicos é um monitoramento importante, seja para a solução do problema, seja para mapear com maior precisão as funcionalidades e os ajustes de interface que requerem prioridade.

Entra em cena um recurso para comunicação com o usuário que vem sendo cada vez mais usado no meio comercial: o *chat* ao vivo (*live chat*). Ele permite, via navegador, uma conversa instantânea, similar à do WhatsApp, entre o usuário e um operador ou um sistema de inteligência artificial, tornando o processo de suporte imediato, mais agradável e mais eficiente. Além disso, cada conversa é armazenada como um *ticket*, uma ocorrência, que pode ser enviada por *e-mail* para fins de registro e analisada para incrementar a experiência do usuário.

Nessa funcionalidade abre-se espaço para uma escuta qualificada que traz ao usuário um certo conforto, um sentimento assemelhado ao de estar sendo ouvido por uma pessoa. Para além do enorme ganho de assertividade no processo de unificação, desenvolvimento e inovação, seria uma excelente oportunidade para humanizar a interface dos sistemas e reforçar o engajamento do indivíduo com o grupo, com o propósito da plataforma.

Já o inciso XIII do art. 4º da Resolução n. 335/2020[18] toma o sentido inverso. No lugar de o sistema receber a demanda de informação do usuário, é este quem, sem o perceber, fornece informações ao sistema para que ele se aperfeiçoe. O conceito de *machine learning* é aquele utilizado por um *software* para melhorar suas ações e reações com base na análise de suas próprias experiências, de forma que, quanto mais dados e mais precisos, melhor será o aprendizado de máquina.

3.2 Desenvolver para inovar

3.2.1 Intraempreendedorismo

Intraempreendedorismo é a capacidade de empreender dentro de uma organiza-

16 Rubem Alves (1933-2014) fala, em um lindo texto, da constante oferta de cursos de oratória, para quem quer aprender a falar, em contrapartida à inexistência de demanda para cursos de "escutatória", se acaso os houvesse. Faltariam alunos! Haveria ouvidos o bastante para completar muitas turmas, mas o silêncio para o exercício da escuta inibiria as matrículas. Pontua os tropeços na escuta: impaciência, ansiedade, arrogância e vaidade. Explica que o hiato entre uma fala e outra é necessário para que no silêncio da pausa, sejam digeridos os pensamentos e o raciocínio de cada um dos interlocutores (ALVES; CONTI, 2015).

17 Art. 2º A PDPJ-Br tem por objetivo: [...] III – estabelecer padrões de desenvolvimento, arquitetura, experiência do usuário (User Experience - UX) e operação de software, obedecendo as melhores práticas de mercado e disciplinado em Portaria da Presidência do CNJ; e [...]"

18 Art. 4º A PDPJ-Br adotará obrigatoriamente soluções que abranjam os seguintes conceitos: [...] XIII – adaptável ao uso de ferramentas de aprendizado de máquina (machine learning) e de I.A.; [...]

ção, seja ela do setor privado, seja público. É muito comum as empresas de tecnologia, que têm estruturas menos hierarquizadas, dirigirem seu olhar ao futuro e usarem intensamente a criatividade, matéria-prima essencial na arquitetura e desenvolvimento de sistemas. A inovação é fundamentalmente um exercício de criatividade.

O intraempreendedorismo, tanto no ambiente público quanto no privado, muitas vezes é viabilizado por meio do desenvolvimento de *softwares*, como é o caso do Mandamus.

A atitude intraempreendedora envolve a capacidade (i) de "identificar problemas relevantes que não foram expostos", (ii) de ter proatividade executiva, "se mover à execução mesmo sem um pedido externo", e (iii) de assumir o problema, "a responsabilidade dos fatos para si" (BARBOSA, 2019). Bem por isso, um dos conceitos de intraempreendedorismo é comportar-se como se fosse o dono da empresa, com vistas ao engajamento e à busca por resultados.

A identificação de problemas ainda não expostos correlaciona-se ao pensar fora do padrão. O pensar "fora da caixa" é bem ilustrado pelo problema de lógica que pede para unir todos os pontos sem tirar a caneta ou o lápis do papel. A solução só é possível se houver um traço para além do quadrado.

A proatividade executiva significa entregar resultados. O que destaca o líder e o empreendedor é a entrega, a execução. Começar e terminar, ter "acabativa", em contraponto à iniciativa (LORENZO, 2020).

Assumir responsabilidades, chamando o problema para si implica também admitir as falhas e focar na solução. Isso quer dizer agir diferentemente daquele vaga-lume que persistiu no erro da viagem solitária e na iluminação para trás, ao passado.

Talvez essa seja uma das mais desafiadoras decisões de quem ocupa um posto de gestão ou liderança devido à magnitude dos eventuais prejuízos, de toda a natureza, envolvidos. Contudo, a ousadia faz parte das características da função, o conhecimento dos riscos e dos limites legais e éticos implicados e a capacidade de mudar de uma tática fracassada a outra abordagem. De uma certa maneira, essa atitude de reconhecimento e de aprendizagem com o erro faz parte dos altos padrões de integridade – conduzir-se com justiça, honestidade, lealdade e comprometimento – que também integram as características do gestor e do líder (LORENZO, 2020).

3.2.2 Curadoria de aprendizado

O uso massivo da comunicação digital tem influenciado o modo de se relacionar com as pessoas e com o mundo de uma maneira geral. Do consumo à educação, das relações sociais até as relações mais íntimas foram afetadas por essa exacerbação de uso e de informações. Diante de tantas opções, surgem as perguntas: – Quais fontes de conhecimento são confiáveis? – Quais conteúdos escolher? – Qual a melhor forma de selecionar o que é confiável e o que é importante?

A curadoria na educação, em especial na educação corporativa, foi o caminho escolhido por muitas empresas para usar a seu favor o excesso de oferta de informações. Usando a alegoria da costura e confecção, a curadoria consegue, ao mesmo tempo, transformar peças populares de lojas de departamentos em exclusivos modelos sob medida e viabilizar o uso cotidiano de peças de alta costura. Essa flexibilidade e poder de adequação são possíveis porque ela consegue identificar as necessidades específicas do seu público-alvo e selecionar o produto adequado para atendê-lo.

Essa modelagem dirigida amplia os resultados de aprendizagem, permitindo conciliar os resultados técnicos, as *hard skills*, com os resultados interpessoais, as *soft skills*, e ainda fazê-lo na perspectiva dos propósitos institucionais. Saber o interesse e as necessidades do público-alvo, além da seleção de conteúdo, permite eleger um formato que seja mais atrativo e obtenha maior engajamento.

Por conta dessas características da curadoria de aprendizado, por sua sintonia fina no ajuste entre as necessidades da instituição e as necessidades do público-alvo, ela poderá ser um agente facilitador de grande valia para vencer um dos maiores desafios da transformação digital: pensar digitalmente, pensar nos processos de maneira digital e não de maneira analógica.

Um bom exemplo dessa passagem é o da automatização de tarefas. Há alguns anos um funcionário, trabalhando oito horas por dia, levava doze dias do mês para preparar um relatório de uma dada atividade. Transpunha os dados de três fontes diferentes para uma planilha. Isso até ele aprender a programar em Python, criar um robozinho

(*software* de automatização) e passar a produzir esse trabalho, sem erro e a qualquer momento, em três horas. A ferramenta digital converteu aquelas noventa e seis horas de trabalho humano e mais as três horas mensais para gerar o relatório, em um tempo muito menor no seu próprio desenvolvimento, implantação e manutenção, diluídos por sua vida útil (LORENZO, 2020).

Esse fenômeno ocorreu, em maior ou menor escala, ao longo dos últimos anos em várias unidades jurisdicionais. A notícia se espalhava pelos corredores. Na sequência chegava a um colega, a um supervisor, até que aquela pessoa mais afeiçoada à computação passava a prestar uma espécie de curadoria informal para a comunidade.

Outras vezes, as novidades das boas práticas eram trazidas e levadas por ocasião das correições ordinárias, até o ponto em que a oralidade foi substituída pela formalidade do compartilhamento digital: migrou para um boletim, uma cadeia de *e-mails* ou um espaço na aba da Corregedoria com os projetos de toda a região. Um deles tratava justamente de uma iniciativa similar à curadoria: "Qualificação Integrada – QI", da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Maringá/PR (Ajufe, 2019).

Os LIODS, que serão objeto do próximo tópico, ainda que não se ocupem diretamente da curadoria de aprendizado, são uma excelente fonte de levantamento das necessidades vinculadas ao PJe. São eles que têm o privilégio da visão horizontal em uma dada região, na medida em que podem integrar todos os ramos da Justiça em um mesmo evento e, assim, identificar diferentes necessidades, os problemas comuns e as propostas de solução desejáveis.

3.3 Inovar para aceder

3.3.1 Laboratório de inovação

O Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) foi formalmente criado pela Portaria CNJ n. 119 de 21 de agosto de 2019. É também um programa, como o Acesso 4.0. Ele amalgama a cooperação, o conhecimento institucional e a inovação, o que reflete, de uma certa forma, os propósitos da PDPJ-Br: unificar, desenvolver e inovar.

Sua vocação para o diálogo e para a articulação entre as partes interessadas e seus objetivos vinculados aos valores paz social e justiça, segurança e efetividade, estão explicitados em seu rol de competências, dos quais, para efeitos deste estudo, destaca-se o inciso IX do art. 3º: "apoiar os órgãos do CNJ na buscar de soluções para problemas complexos, tomando por base metodologias de inovação e inteligência que considerem a empatia, a colaboração interinstitucional e a experimentação" (CNJ, 2019).

Esse dispositivo remete ao papel da governança e da gestão diante do problema das redundâncias, incompatibilidades e conflitos que travam a evolução positiva do PJe. A solução, no enfoque aqui analisado, parafraseando aquela competência do LIODS, está justamente em apoiar os tribunais na busca de soluções para a unificação dos diferentes sistemas eletrônicos, tomando por base metodologias de inovação e inteligência que considerem a empatia, a colaboração institucional e a experiência do usuário.

Em comum com os três elementos a serem considerados – empatia, colaboração institucional e experiência do usuário – está o ato e a importância da escuta ativa. O LIODS se apresenta justamente com um canal disponível, testado e aprovado para essa escuta qualificada, para identificar gargalos e ruídos na comunicação, para dimensionar impactos e avaliar possibilidades e, principalmente, para aglutinar e conciliar pessoas e instituições, meios e propósitos estratégicos.

3.3.2 Centro de Inteligência

Aos laboratórios de inovação se unem os centros de inteligência já existentes no Judiciário, ambos habilitados a criar uma rede de colaboração entre seus agentes.

O Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) foi criado pela Resolução CNJ n. 349, de 23 de outubro de 2020. Seu foco é a realização do princípio constitucional da eficiência (art. 37 da Constituição Federal de 1988 – CF/88) dirigida às demandas repetitivas e aos grandes litigantes como meio para a concretização do acesso à Justiça e funcionalizado por uma estratégia resolutiva dos litígios em curso e preventiva dos novos.

Entre as considerações que justificaram sua criação estão aspectos que se vinculam aos sistemas eletrônicos envolvidos no PJe: (i) a adoção de "metodologias inovadoras e de uso de recursos tecnológicos para a identificação da origem dos conflitos" judiciais e (ii) as possibilidades estratégicas trazidas pelo trabalho remoto e pelas novas

tecnologias de videoconferência capazes de engajar especialistas em localidades diversas.

Se é verdade que a atuação do CIPJ também inclui aspectos relacionais, como a empatia, a colaboração institucional e a experiência do usuário, também o é o fato de sua posição estar muito mais próxima da condição de destinatário final, de usuário, do que da de fornecedor de serviços, de partícipe direto do desenvolvimento.

Contudo, essa posição estratégica no tabuleiro das funções e dos papéis o torna um contribuinte qualificado para relatar sua experiência de usuário dos sistemas nos diferentes tribunais, das possibilidades de convergência de padrões, como é o caso da Tabela Processual Unificada (TPU), e de outros encaminhamentos facilitados por sua privilegiada visão horizontal do conjunto.

4. PREPARAR PARA O ACESSO 5.0 (FOCO NO RESULTADO)

4.1 Unir para assegurar a justiça ao alcance de todos.

4.1.1 O papel do CNJ na união

O CNJ, órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, tem competência para coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário. Nas seções precedentes, ao examinar os atos normativos que tratam da PDPJ-Br e de outros projetos e programas, ficou evidente seu papel no estabelecimento e na execução das políticas públicas, por meio da governança e da gestão, voltadas ao acesso à Justiça.

Quando se trata do LIODS (3.3.1), destaca-se sua vocação ao diálogo e à articulação entre as partes interessadas e seus objetivos vinculados aos valores paz social e justiça, segurança e efetividade.

Esses mesmos valores estão, expressa ou implicitamente, na missão do CNJ – desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de *justiça* e *paz social* – e na sua visão de futuro: ser reconhecido como órgão de excelência em planejamento estratégico, governança e gestão judiciária, a impulsionar a *efetividade* da Justiça brasileira.

Há uma circularidade virtuosa nesses valores. O acesso à *Justiça*, colocado como razão de ser do CNJ, tem aptidão para dar efetividade ao processo como meio para realizar o direito material. A *efetividade*, a seu turno, é resultado da concretude desse direito e leva à paz social. A *paz social*, por sua vez, realiza o valor segurança. A *segurança*, valor que no preâmbulo constitucional está assentado entre a liberdade e o bem-estar, labora para o acesso à Justiça, retomando o fluxo positivo em direção à efetividade.

No caso da PDPJ-Br, como se viu, o "destino da caminhada" é o mesmo: a prestação jurisdicional por meio de um processo eletrônico judicial que tenha eficácia, eficiência, efetividade e excelência.

Usando a alegoria da orquestra, pode-se dizer que, no âmbito dos recursos tecnológicos, o papel do CNJ tem sido o de um maestro a reger a orquestra na execução de uma peça musical que pretende entregar ao público o melhor de sua experiência.

4.1.2 Os tribunais e o Programa 4.0

A preparação ao Acesso 5.0, do qual adiante será falado, inicia-se pelo papel essencial da união de esforços para se chegar à Justiça ao alcance de todos e à importância do desenvolvimento para dar efetividade ao Programa 4.0:

> Programa Justiça 4.0 – Inovação e efetividade na realização da Justiça para todos", do *Conselho Nacional de Justiça (CNJ), nasceu com o propósito de promover o "acesso à Justiça por* meio de ações e projetos desenvolvidos para o uso colaborativo de produtos que empregam novas tecnologias e inteligência artificial (CNJ, 2021).

Dele fazem parte ações e projetos voltados à implantação do Juízo 100% Digital e da PDPJ-Br, para qual está aberta a possibilidade de ampliação do grau de automação do processo judicial eletrônico e o uso de inteligência artificial (IA), além de várias outras ações voltadas ao acesso à Justiça.

Um bom exemplo dessas ações e projeto é o do Tribunal de Justiça do Estado Paraná, que implantou recentemente o Programa Justiça 4.0, habilitando-se a participar da plataforma colaborativa, contribuir com soluções inovadoras e ter acesso às tecnologias desenvolvidas por outros órgãos. Eles já contavam em seu acervo tecnológico com o Projeto de Inteligência Artificial e Automação (PIAA**)**, um robô desenvolvido pelo DTIC em 2019 que confere mais eficácia na utilização dos sistemas eletrônicos.

4.2 Desenvolver para dar efetividade ao Programa 4.0

4.2.1 A inteligência artificial

O termo inteligência artificial (IA) foi usado pela primeira vez, formalmente, em 1956, mas se popularizou à medida que a área cresceu nos últimos anos.

Stuart Russell e Peter Novig (2013, p. 14) apresentam um compilado de definições sobre IA com perspectivas diferentes. Na visão de que a IA deve agir como um ser humano, é o estudo de como os computadores podem fazer tarefas que hoje são melhor desempenhadas por pessoas. Do ponto de vista de que ela pense racionalmente, é o estudo das faculdades mentais pelo uso de modelos de computador. Considerando que ela deve agir racionalmente, é o estudo do projeto dos agentes inteligentes.

Os agentes inteligentes (AI) existem como um organismo não biológico e o pensamento só é uma das formas de atuarem. Eles conseguem atuar no mundo por três vias: (i) raciocina, tem pensamento; (ii) percebe o mundo, tem percepção e (iii) a partir dessa percepção, atua. Essa mudança de nomenclatura, de inteligência artificial para agentes inteligentes se explica pela compreensão de que aqueles seres não biológicos atuam para além do raciocínio. O pensamento é apenas uma das formas de atuarem no mundo: são capazes de atuar no mundo porque o percebem; raciocinam, a partir dessa percepção do mundo e, ao perceber, atuam, agem (VILHENA, 2021)[19].

A IA, assim, é um campo amplo de possibilidades voltado ao estudo de sistemas inteligentes, os quais podem ter diferentes níveis de inteligência computacional; e ela está aí, disponível para que seja usada em favor da efetividade e excelência da prestação jurisdicional.

4.2.2 A inteligência artificial no Poder Judiciário

O art. 5º da Portaria CNJ n. 271 de 4 de dezembro de 2020, que regulamenta o uso de IA no âmbito do Poder Judiciário é um bom exemplo de acesso à Justiça, por integrar na plataforma os esforços dos tribunais sob a responsabilidade e coordenação do CNJ, com o apoio e suporte técnico da equipe do Tribunal de Justiça de Rondônia; por disponibilizar para consulta e para produção os modelos liberados (§ 2º do art. 5º); e por proporcionar auxílio técnico aos tribunais na implantação de ferramenta de extração automatizada e contínua de dados, disponibilizada pelo ecossistema Sinapses, na interoperabilidade dos sistemas processuais eletrônicos em uso e nas APIs (*application programming interface*) providas automaticamente pela plataforma (art. 6º).

Além disso, contextualizando este estudo, a Portaria CNJ n. 271 de 4 de dezembro de 2020, art. 14, atribui aos tribunais a realização de treinamento de seus colaboradores para o uso adequado da plataforma de IA, o que abre espaço à oportunidade de implementar a experiência de curadoria já mencionada (3.2.2). Tal experiência pode, ainda, ser exercitada com sinergia a outros programas do CNJ, como a Agenda 2030 e dela à representatividade da mulher na magistratura dentro do modelo proposto em "As competências constitucionais da Justiça Federal por Elas, as Juízas Federais" (PINHO, 2019, p. 195-209).

4.3 Inovar para chegar ao Acesso 5.0

4.3.1 A inovação e a Sociedade 5.0

A ideia de acesso à Justiça 5.0 tem paralelo com a ideia de Sociedade 5.0, que veio do Japão de um programa de políticas a serem colocadas em marcha de 2016 a 2021. Elas têm por objetivo a resolução de desafios humanos e a reconciliação do ser humano com a máquina, usando a favor dele sua criatividade (ENGINE, 2018).

Os recortes sociotemporais anteriores – 1.0 Sociedade de Caça; 2.0 Sociedade da Agricultura; 3.0 Sociedade Industrial e 4.0 Sociedade da Informação – seriam uma preparação à Sociedade 5.0, na qual os problemas desta quadra histórica, a desigualdade social e o uso desenfreado dos recursos naturais teriam uma resposta com forte carga axiológica, como o investimento em qualidade de vida, a inclusão e a sustentabilidade (ENGINE, 2018), o que remete, no plano constitucional, aos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil (art. 3º) e, no plano institucional, aos objetivos das ODS (Agenda 2030).

Em síntese, a Sociedade 5.0 toma como protagonista da inovação e da revolução tecnológica a pessoa humana. Tal ideia é familiar: enquanto a justiça é valor-fim, a dignidade da pessoa humana é valor-fonte, o princípio irradiante dos demais princípios.

19 Um aspirador de pó é um agente inteligente, com inteligência artificial embarcada. Ele percebe com seus sensores uma pequena sujeira no chão; decodifica pela programação a necessidade de limpar essa sujeira, pensa; na sequência, atua para eliminar essa sujeira. Outro bom exemplo é o carro autônomo.

A transposição dessas ideias ao Acesso à Justiça 5.0, portanto, implica a convergência de todos os recursos tecnológicos à nossa disposição ao objetivo da efetividade e excelência na prestação jurisdicional como parte da realização de valores como (i) a qualidade de vida, com a qual se pode fazer uma correspondência com o bem-estar, (ii) a inclusão, que permita o acesso à Justiça para todos, e (iii) a sustentabilidade, que pode ser apropriada, por exemplo, na racionalidade do uso dos recursos humanos e materiais proposta pela PDPJ-Br.

O uso da tecnologia em favor das pessoas é uma forma positiva de continuar avançando no desenvolvimento de novas tecnologias e, ao mesmo tempo, garantir que é possível usufruir plenamente dos avanços obtidos.

4.3.2 A inovação e o Acesso à Justiça 5.0

A melhor reação diante da máquina, portanto, é entender o processo e enxergar o melhor caminho para se preparar ao futuro. Como a lógica é essencial nesse processo e os algoritmos não têm a lógica criativa, imprevisível, é esse o espaço a investir.

Viver a mudança é viver em diálogo constante com os campos associativos (VILHENA,2021). Investir, por exemplo, no estudo das neurociências, e compreender a inteligência artificial como uma enorme oportunidade de exercitar o autoconhecimento: a maneira de pensar, de perceber o mundo e de agir.

O público externo às instituições públicas, em geral, tem a falsa impressão de que o serviço público não tem espaço para a criatividade ou para o intraempreendedorismo. Ledo engano. Muito antes da disseminação do uso dos sistemas eletrônicos nos tribunais, a inovação se dava por projetos de racionalização das atividades, com altas doses de criatividade e de habilidades interpessoais.

Em agosto de 2002, com base na necessidade de audiência prévia de conciliação nos processos que envolviam o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e da constatação de que a quase totalidade dos processos não tinha solução pela via do pagamento do saldo devedor, o juiz federal Erivaldo Ribeiro dos Santos, da 3ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Maringá (PR) conduziu um projeto-piloto de estímulo à conciliação entre mutuários do SFH e a Caixa Econômica Federal (Conjur, 2004), que culminou em uma onda crescente de iniciativas semelhantes e revolucionou o uso desse método alternativo de solução de conflitos, "abrindo um enorme leque" de possibilidades para todas as instâncias do Poder Judiciário.

O sucesso de iniciativas como essa, além do empenho que sua preparação prévia demanda, requer uma visão humanista que as inovações tecnológicas por si só não conseguem alcançar. É que mesmo na circunstância de o acordo restar frustrado, o êxito para juiz, servidores, advogados e partes envolvidas será de 100% pelo acesso à possibilidade de uma solução conciliatória.

Ainda de Maringá, agora na 2ª Vara Federal, podem ser colhidos outros exemplos de inovação: o projeto "Cópia de Decisões e Despachos – Dois em Um", iniciado em outubro de 2003, consistia em usar a cópia da própria decisão, sentença ou ata de audiência como mandado, ofício ou carta de intimação ou citação, o que reduziu a datilografia em mais de 80%, eliminou toda uma cadeia de atividades e liberou a equipe para outras atividades; e o projeto "Qualificação Integrada – QI", voltado à formação contínua e operacionalizado pelo estudo em grupo na sala de audiências, com grade e estrutura formal, pela composição de duplas de aprendizagem técnica e operacional, com a troca de informações entre diferentes setores e funções, e pela replicação de conteúdos por aqueles que tivessem saído para fazer algum curso oficial; além de outros voltados ao uso racional de recursos físicos e humanos, como foram o caso do "Papel é Vida" e o "Autoatendimento" (Ajufe, 2019).

O elemento humano e sua criatividade, portanto, sempre serão necessários e estarão no centro do processo de inovação, mesmo diante de muitos outros avanços da tecnologia.

A prática do silogismo poético, do pensamento diferenciado, não linear, aquele que dialoga com campos associativos diferentes, abre espaço ao novo, à invenção e à surpresa (VILHENA, 2021), também é possível na administração pública e os exemplos aí estão aos milhares. Só neste artigo já foram citados alguns deles, como o LIODS e o CIPJ. Tem-se ainda um desfile de várias iniciativas a concorrer todos os anos ao Prêmio Innovare. Para além dessas experiências que ganham grande visibilidade, há muitas outras por todo este nosso imenso Brasil, muitas delas ainda desconhecidas, que fazem a diferença no espaço em que atuam e no serviço que prestam.

Enquanto no campo da racionalidade se produz o novo a partir do que é, no campo da poética se produz o novo a partir do que não existe, mas poderia existir, poderia ser. E é bem nessa capacidade intelectual humana, a lógica da poética, que está nossa reserva de mercado em relação à inteligência artificial (VILHENA, 2021).

O caminho ao Acesso 5.0, como se viu, está em construção, mas muito bem projetado e em franco desenvolvimento a partir da realização do Programa 4.0.

5. CONCLUSÃO

A Resolução CNJ n. 335, de 29 de setembro de 2020, instituiu a Plataforma Digital do Poder Judiciário Brasileiro (PDPJ-Br) como uma política pública aplicável à governança do Processo Judicial Eletrônico (PJe), tendo por meta a consolidação de uma política de gestão que permita integrar todos os tribunais brasileiros em uma mesma plataforma construída de forma comunitária. Foi uma resposta normativa ao problema da sobreposição de recursos, materiais e imateriais, e da falta de convergência e interoperabilidade dos sistemas eletrônicos judiciais desenvolvidos nas últimas décadas, em especial após a Lei n. 11.419/2006, que dispôs sobre a informatização do processo judicial, delegando sua regulamentação aos órgãos do Poder Judiciário, dentro do que coubesse a cada um e no âmbito de suas respectivas competências (art. 18).

A grande questão, assim, é saber como unificar e modernizar os sistemas de processo eletrônico judicial em uso pelos tribunais brasileiros, sem deles retirar autonomia para adaptá-los às suas necessidades e, ao mesmo tempo, assegurar a efetividade e a excelência desse conjunto.

O objetivo deste artigo foi analisar os atos normativos correlatos, deles extrair as ações dirigidas ao propósito da plataforma e examinar os possíveis encaminhamentos sob a perspectiva do usuário dos sistemas eletrônicos.

A análise do problema e de suas causas principiou pela revolução tecnológica, com os primeiros avanços significativos dos computadores, impulsionados prioritariamente pela evolução do *hardware*, mas que passaram a ser pautados pelo progresso do *software*, a partir da ascensão dos sistemas operacionais modernos, das linguagens de programação, da internet e do peso da experiência do usuário no desenvolvimento dos sistemas operacionais. Seguiu analisando o papel dos recursos tecnológicos na formalização dos atos processuais, a partir da Lei n. 9.800, de 26 de maio de 1999, conhecida como a Lei do Fax nos Tribunais, e da Lei n. 10.259, de 12 de julho de 2001, que instituiu os Juizados Especiais Civis e Criminais no âmbito da Justiça Federal, para destacar o papel pioneiro dessas regulamentações na introdução do processamento eletrônico judicial nos tribunais. O exame sob o foco no problema se encerrou com a questão da autonomia dos tribunais vista sob o impacto do art. 18 da Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006, e com o estudo mais detalhado da PDPJ-Br e de seus objetivos.

A análise do encaminhamento para a solução foi estruturada de acordo com as três ações que sintetizam os objetivos da PDPJ-Br – unificar, desenvolver e inovar –, mas sempre tendo como elemento unificador a pessoa humana. Principiou pela unificação, abordando aspectos das relações interpessoais, como a escuta ativa e a segurança psicológica. Destacou a importância e as características da governança, da gestão e da liderança. Seguiu analisando o desenvolvimento voltado para a inovação pela via do intraempreendedorismo e da curadoria de aprendizado, ambos com excelentes potenciais para contribuir significativamente para o atingimento das metas propostas na PDPJ-Br. O exame do foco na solução do problema se encerrou com as possibilidades de inovação para aceder já disponíveis na estrutura institucional do CNJ, como o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (LIODS) e o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), cada qual a partir de um papel e de uma visão particulares.

A análise da preparação ao Acesso 5.0 observou a mesma estrutura das três ações que sintetizam os objetivos da PDPJ-Br – unificar, desenvolver e inovar –, mas agora abrindo maior espaço aos elementos fáticos do cenário. Principiou pela união dos tribunais brasileiros como elemento essencial para assegurar a justiça ao alcance de todos, detendo-se no papel do CNJ na condução desse movimento e ilustrou o potencial multiplicador dessas políticas públicas com o Programa 4.0 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

Seguiu analisando como o desenvolvimento pode dar efetividade ao Programa 4.0, trazendo aspectos da inteligência artificial (IA) e examinando alguns dispositivos

da Portaria CNJ n. 271 de 4 de dezembro de 2020, que regulamentou o uso de IA no âmbito do Poder Judiciário a fim de harmonizar e disponibilizar instrumentos para a maximização de resultados. O exame do foco no resultado se encerrou com uma proposta de um modelo de Acesso à Justiça 5.0, espelhando as possibilidades de inovação do conceito e objetivos da proposta do modelo de organização social da Sociedade 5.0.

A solução, em síntese, sob o aspecto do capital humano aqui analisado, envolveu: (i) a construção de um ambiente de segurança institucional; (ii) o investimento em governança, gestão e liderança; (iii) o estímulo ao intraempreendedorismo; (iv) a formação de curadorias de aprendizado locais e regionais; (v) a participação do LIODS como observador qualificado por sua capacidade de aglutinação das partes interessadas e (vi) do CIPJ por sua condição de usuário com visão horizontal privilegiada, todos voltados às ações de unificar, desenvolver e inovar o PJe.

Como se viu, a jornada é promissora e a promoção de um ambiente de colaboração e harmonização de esforços dos tribunais brasileiros tem um enorme potencial de concretização das metas do Programa 4.0 e ainda de preparação do caminho ao Acesso 5.0.

REFERÊNCIAS

ALVES, Rubem; CONTI, Josie. Escutar é complicado e sutil: Rubem Alves e a escutatória. **CONTI outra**, 25 fev. 2015. Disponível em: https://www.contioutra.com/escutar-e-complicado-e-sutil-rubem-alves-e-escutatoria/. Acesso em: 3 jun. 2020.

AMORI, Mika. It's smarter to travel in groups. **Organization Behavior**, 10 jun. 2016. Disponível em: https://humanbehaviorsite.wordpress.com/2016/06/10/its-smarter-to-travel-in-groups/. Acesso em: 14 abr. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS. **Conhecendo as Juízas Federais**. Brasília: Ajufe, 2019, v. 1, p. 90-96. Disponível em: https://www.ajufe.org.br/publicacoes/outras-publicacoes/12314-conhecendo-as-juizas-federais-publicacao. Acesso em: 8 abr. 2019.

BARBOSA, Suria. 3 aspectos da sua personalidade definem se você não tem intraempreendedorismo. **Exame**, São Paulo, 14 fev. 2019. Disponível em: https://exame.abril.com.br/carreira/3-aspectos-da-sua-personalidade-definem-se-voce-tem-intraempreendedorismo/. Acesso em 14 fev. 2019.

BOISBRUNET. **La justice des femmes**: essai sur la feminization de la magistrature française. Paris, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Dossiê do Projeto de Lei n. 3.806/1997**. Brasília: Câmara dos Deputados, 20 nov. 1997. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0iuv9suhtwjzjstacyr9v7twa5590037.node0?codteor=1131329&filename=Dossie+-PL+3806/1997. Acesso em: 4 abr. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryanth. **Acesso à Justiça**. Tradução Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: SAFE, 1988.

CAPPELLETTI, Mauro. Apuntes para una fenomenologia de la Justicia em el siglo XX. **Revista de Processo**, ano 18, n. 71, jul./set. de 1993, p. 84-120.

COELHO, Luiz Fernando. **Teoria crítica do direito**. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA. **Cartilha Justiça 4.0**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/. Acesso em: 8 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA**. LIODS**: Laboratório de Inovação, Inteligência e ODS, Portaria CNJ n. 119/2019. Brasília: CNJ, 2019b. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2986. Acesso em: 14 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução CNJ n. 349/2020**. Brasília: CNJ, 2019a. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/compilado145743202102236035l7e74a6e3.pdf. Acesso em: 14 abr. 2021.

CONSULTOR JURÍDICO. Conciliação é tema de congresso de administração da Justiça. **CONJUR**, 2 mar. 2004. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2004-mar-02/estimulo_conciliacao_saida_judiciario. Acesso em: 17 abr. 2021.

ENGINEBR. **Já ouviu falar sobre Sociedade 5.0?**: descubra o que é. São Paulo: ENGINE – Soluções para gestão na nuvem, 2018. Disponível em: https://www.enginebr.com.br/industria-4-0-2/sociedade-5-0-descubra-o-que-e/. Acesso em: 17 abr. 2021.

FONSECA, Fernando Daniel de Moura; BIRCHAL, Leonardo de Abreu. Algumas considerações sobre os atos processuais em meio eletrônico: da Lei n. 9.800 de 1999 à Lei n. 11.419 de 2006. **Site Sacha Calmon**, 21 jan. 2008. Disponível em: http://sachacalmon.com.br/wp-content/uploads/2010/09/Algumas-consideracoes-

-sobre-os-atos-processuais-em-meio-eletronico.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

HAVERBEKE, Marijn. **Eloquent JavaScript**, 3th. Ed., 2018. Disponível em: https://eloquentjavascript.net/. Acesso em: 16 abr. 2021.

LORENZO, Armando. **Liderança e inteligência emocional**. São Paulo: Casa do Saber On Demand, Curso, 2021.

MONTEIRO, Leandro de Pinho; FERNANDES, Alice de Castro. **Tecnologia**: fundamental. São Paulo: Greatest, 2021. Disponível em: https://greatest.com.br/portfolio/fundamental-hardware-software-e-dados/. Acesso em: 16 abr. 2021.

NORVIG, Peter; RUSSELL, Stuart. **Inteligência artificial**: uma abordagem moderna. Tradução de Regina Célia Simille de Macedo. Rio de Janeiro: Campus, 2013.

PANASIEWICZ, Roberlei; BAPTISTA, Paulo Agostinho N. **Metodologia científica**: a ciência e seus métodos. Belo Horizonte: Universidade FUMEC, 2013. Disponível em: http://ppg.fumec.br/ecc/wp-content/uploads/2016/12/MetodCientifica_02.pdf. Acesso em: 15 abr. 2021.

PINHO, Leda de Oliveira. As competências constitucionais da Justiça Federal por Elas, as Juízas Federais. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, Recife, v. 12, 2019, p. 195-209. Disponível em: https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/dowload/213/196. Acesso em: 6 fev. 2020.

SANTOS, Rafa. Corregedora adota procedimento "plunct, plact, zum". **Consultor Jurídico**, 15 maio 2020. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2020-mai-15/corregedora-quem-nao-plunct-plact-zum-nao-lugar-nenhum. Acesso em: 16 maio 2020.

SEBESTA. Robert W. **Conceitos de linguagens de programação**. Tradução Eduardo Kessler Piveta. 9. ed. Porto Alegre: Bookman, 2011.

TANEMBAUM, Andrew Stuart. **Sistemas operacionais modernos**. Tradução Jorge Ritter; revisão técnica Raphael Y. de Camargo. 4. ed. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2016.

TOLEDO, Letícia. Charles Duigg: as pessoas precisam pensar sobre produtividade. **Revista Exame**, Estilo de Vida, São Paulo, 13 jun. 2017. Disponível em: https://exame.com/estilo-de-vida/duhigg-do-ny-times-mais-produtividade/. Acesso em: 3 jun. 2020.

VILHENA, Roberto. **Criatividade e inteligência artificial**: de Aristóteles ao algoritmo. São Paulo: Casa do Saber On Demand, Curso, dez. 2021.

Leda de Oliveira Pinho
Mestre em Direito Civil pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Juíza Federal Aposentada.

Leandro de Pinho Monteiro
Mestre em Computação Gráfica pela Faculdade de Engenharia Elétrica e Computação da UNICAMP. Engenheiro de Computação. Desenvolvedor de Software.

ARTIGOS

Oficina da Parentalidade Prateada: uma porta de acesso à Justiça

Monize da Silva Freitas Marques
Vicente Paulo Alves

Resumo: O trabalho apresenta um modelo de oficina, nominado Oficina da Parentalidade Prateada, que amplia o conceito de parentalidade trabalhado pelo Conselho Nacional de Justiça. A pesquisa pretendeu verificar de que modo a Central Judicial do Idoso – CJI poderia sensibilizar famílias em conflito, ampliando o acesso à Justiça. Além disso, objetivou: 1) discorrer sobre os conflitos familiares que envolvem pessoa idosa; 2) refletir sobre a resolução adequada de conflitos como meio de acesso à Justiça; 3) investigar a mediação como um caminho de solução de conflitos baseado no diálogo; 4) compartilhar a experiência da CJI; 5) propor uma Oficina como instrumento de promoção de Justiça com o objetivo de facilitar o diálogo por meio da comunicação não violenta. A proposição da Oficina se apresenta como uma intervenção na realidade existente, utilizando-se, para tanto, a pesquisa-ação.

Palavras-chave: Pessoas idosas. Mediação. Acesso à Justiça. Oficina. Comunicação não-violenta.

Abstract: The work presents a workshop model, named Silver Parenting Workshop, which expands the concept of parenting carried out by the Conselho Nacional de Justiça. The research intended to verify how the Central Judicial do Idoso could provide access to justice for a greater number of people, especially through the awareness of families in conflict. In addition, the research also aims to:1) talk about family conflicts involving the elderly person; 2) reflect on the proper resolution of conflicts as a means of access to justice; 3) investigate mediation as a way of conflict resolution based on dialogue; 4) share the experience of the Central Judicial do Idoso; 5) to propose a Workshop as an instrument to promote Justice for the purpose of facilitating dialogue through non-violent communication. The proposal of the Workshop is presented as an intervention into existing reality, using, for that, action research.

Keywords: Elderlypeople. Mediation. Access to justice. Workshop. Nonviolent communication.

1. INTRODUÇÃO

A mudança da estrutura etária da população dos diversos países é, habitualmente, paulatina e previsível. Isso se deve ao processo de transição demográfica, com a diminuição da taxa de natalidade e o aumento da longevidade, sobretudo em consequência do avanço da medicina e da tecnologia (CAMARANO, 2011). No Brasil, esse processo se acentuou a partir da década de 1970. As estatísticas evidenciam que tanto a diminuição da taxa de natalidade, quanto da taxa de mortalidade se deram simultaneamente, fazendo com que a população com 60 anos ou mais tenha atingido 19,6 milhões em 2010, devendo atingir 41,5 milhões, em 2030; e 73,5 milhões, em 2060 (ERVATTI; BORGES; JARDIM, 2015).

Segundo a Organização Mundial de Saúde – OMS (em inglês, World Health Organization – WHO) (OMS, 2015), o conceito de pessoa idosa está relacionado ao critério cronológico: para os países desenvolvidos, a pessoa idosa é considerada a partir dos 65 anos de idade. Para os países em desenvolvimento, como no caso do Brasil, a partir de 60 anos.

Com uma parcela populacional tão expressiva, o número de conflitos que envolve idosos também tem aumentado (TJDFT, 2019). Além do conflito de gerações nas questões de empregabilidade e cuidado, visto no campo social, no contexto familiar os problemas relacionados à convivência assumem especial importância, por precederem situações de violência.

O fato é que, de forma recorrente, os conflitos familiares que envolvem a pessoa idosa desembocam no Poder Judiciário e acabam por clamar uma solução diferenciada, por se tratar de relações continuadas. Assim, diversas ações de promoção do acesso à Justiça estão sendo implementadas.

No Distrito Federal, destaca-se o trabalho que vem sendo desenvolvido pela Central Judicial do Idoso (CJI), que desde 2014 oferece a mediação como suporte para solução autocompositiva dos conflitos da família. A CJI é uma iniciativa inédita no país, cuja atuação se pauta pelo incentivo à desjudicialização de conflitos, especialmente pela adoção de formas de resolução de conflitos não tradicionais e promoção de acesso à justiça, objetivando a construção de soluções consensuais; a promoção do atendimento multidisciplinar à pessoa idosa em situação de risco; e a articulação de ações para a valorização e proteção da pessoa idosa (TJDFT, 2019).

Verifica-se que, para além de ter uma atuação articulada na promoção de políticas públicas e disseminação de conhecimento, a CJI busca ampliar o acesso à ordem jurídica justa a um segmento populacional

que só cresce, em números absolutos, mas que ainda se mantém pouco participativo no que se refere ao exercício da cidadania e proteção da dignidade. Por meio da oferta da mediação, a CJI se caracteriza como um espaço para reflexões sobre como o envelhecimento é visto pelo próprio idoso, sobre a preservação da autonomia na tomada de decisões, o interesse dele e as condições para a realização dos cuidados consigo mesmo.

Uma vez que a abordagem na mediação ocorre de maneira individualizada e limitada, por não permitir uma troca de experiências, o presente trabalho visa, então, a proposição de um espaço coletivo, denominado Oficina da Parentalidade Prateada, que proporcione aos envolvidos em conflitos familiares, no âmbito da CJI, a oportunidade de refletir sobre o envelhecimento e as formas de cuidado, bem como sobre o melhor interesse da pessoa idosa quanto à gestão dos seus conflitos, incentivando a adoção de técnicas de comunicação não violenta.

No primeiro momento da pesquisa, revisam-se os pressupostos teóricos, sobretudo quanto aos conflitos familiares que envolvem a pessoa idosa. Após, sustenta-se a mediação como método adequado para conflitos familiares, utilizada na experiência da Central Judicial do Idoso no Distrito Federal na implementação de soluções para a proteção dos direitos da pessoa idosa, como se demonstra na sequência. Por fim, apresenta-se a Oficina da Parentalidade Prateada, uma proposta de intervenção na CJI, com o objetivo de reforçar o acesso à Justiça pela disseminação de conhecimento.

O estudo possui ampla relevância, pois, como já dito, o país passa por um período de transição demográfica e carece de iniciativas que promovam um debate coletivo sobre o envelhecimento, os conflitos familiares e as ferramentas de solução. Em sentido amplo, contribui para o avanço do acesso à Justiça quanto ao grupo populacional das pessoas idosas. De forma restrita, a pesquisa busca fomentar, no âmbito do Poder Judiciário, a atenção para os conflitos familiares que envolvem a pessoa idosa sob a perspectiva da cidadania.

Trata-se de pesquisa bibliográfica para definição do aporte necessário, especialmente livros, artigos e trabalhos acadêmicos bem como documental sobre o tema, na medida em que se utiliza de dados da CJI para demonstrar o funcionamento.

Para analisar os resultados sobre o oferecimento da mediação para idosos e respectivos familiares em conflito, os dados obtidos via CJI foram analisados quantitativamente. Por fim, a proposição da oficina se apresenta como uma intervenção na realidade existente, utilizando-se, para tanto, a pesquisa-ação.

2. CONFLITOS FAMILIARES QUE ENVOLVEM A PESSOA IDOSA

A existência do conflito é intrínseca à condição humana, pois antagonismos e contradições fazem parte da própria natureza (FERRIGNO, 2013), quer haja um problema definido ou não, quer seja manifesto ou esteja retido no âmbito pessoal. O conflito faz parte da vida. É importante, assim, avaliar como ele é percebido.

A prevalência da conotação negativa do conflito está cedendo lugar à percepção positiva. O conflito é uma experiência salutar para o desenvolvimento humano (MARTINS, 2017) e possui um caráter pedagógico e transformador, caso seja direcionado para uma solução criativa, justa e pacífica. A existência dele não deve ser negada, mas ressignificada (FERRIGNO, 2013). Ao se perceber o conflito como um fenômeno natural na relação de qualquer ser vivo, é possível compreendê-lo de forma positiva, como sugere a Moderna Teoria do Conflito (AZEVEDO, 2016).

A forma como o conflito é percebido influencia diretamente na escolha do mecanismo de gerenciamento ou resolução da controvérsia. Quando a visão negativa se sobrepõe, normalmente são acionados mecanismos de resposta imediata, decorrentes do estresse agudo, que revelam ações de fuga ou luta (AZEVEDO, 2016). Por outro lado, ao se perceber o conflito como uma dinâmica necessária ao crescimento e disfarçando-se a sensação de ameaça, é possível tentar estabelecer um diálogo frutífero que permita a compreensão de comportamentos, a gestão de emoções e a criação de soluções para as controvérsias. Para Watanabe (2001, p. 124):

> [..] não é o conflito, em si mesmo, mas como nós lidamos com ele, o que cria dificuldades. Um conflito é um catalisador que precipita uma série de respostas e consequências enlaçadas, que podem ser deliciosas emergências vitais ou explosivos trajetos de desencontros e neuroses.

No contexto familiar, a avaliação posi-

tiva do conflito se mostra como um grande desafio, pois os laços envolvidos dizem respeito a elos afetivos, econômicos e estruturais de relações contínuas.

As mudanças nos arranjos familiares evidenciam o turbilhão dos fatos concretos que envolvem tais relações interpessoais: união estável; família monoparental; comunidade de parentes, constituída por avós e netos, tios e sobrinhos; família homoafetiva; casais que optam por não ter filhos; família mosaico; entre outras possíveis composições atuais, sem mencionar, outras que poderão surgir no futuro.

Esses são apenas exemplos de alguns arranjos familiares, cuja modificação estrutural ao longo do tempo ressaltou as divergências decorrentes da convivência intergeracional e aumentou as cobranças da convivência intrageracional (SOARES, 2007). Isso porque, se por um lado tem-se várias gerações convivendo no mesmo espaço, confrontando-se com as diferenças geracionais (convivência intergeracional), por outro se observa uma maior exigência competitiva entre as pessoas da mesma geração (convivência intrageracional).

Ferrigno (2013) também ressalta que a família mudou e continuará mudando, transformando-se de um ambiente de autoridade, obediência e obrigação para um espaço de liberdade e responsabilidade, em que a proximidade física de coabitação exige uma atenção maior aos elos de solidariedade e afeto.

A propósito, a solidariedade e o afeto figuram como núcleo fundamental às organizações familiares contemporâneas (SOARES, 2007), situação que encontra eco no texto constitucional, nos arts. 3º, I, III e IV, 226, 227 e 230, quanto à primeira, e 226, § 4º; 227, *caput*, § 5º c/c § 6º, e § 6ºC, quanto ao segundo.

Diversas circunstâncias sociais e pessoais influenciam o arranjo familiar. A instituição da família abrange características relacionadas à tradição, reproduzindo hábitos herdados, e relacionadas à inovação, com a criação de novos *status* relacionais. Há, portanto, uma tensão causada pela acomodação dessa nova estrutura, em que a rotina das relações familiares pode ocultar a complexidade e a sutileza dessa organização (MORAGAS, 2010).

Com o envelhecimento populacional, a convivência de múltiplas gerações se tornou um ponto sensível. O papel social dos idosos foi bastante alterado e, na atualidade, além da participação quantitativa, houve um incremento da participação qualitativa deles nas famílias. A família, pois, desponta como um microssistema ideal para o incentivo das relações intergeracionais, na medida em que avós, pais e netos são desafiados a coabitarem.

Todavia, para que essa convivência de gerações possa se expandir de maneira saudável, para além dos limites da família, faz-se imprescindível que os conflitos familiares sejam conhecidos e geridos de forma eficiente. No que se refere à pessoa idosa, observa-se que a gestão dos conflitos familiares indica a necessidade de mudança na imagem da velhice, ainda associada a aspectos negativos.

Além disso, a ausência de equilíbrio do binômio cuidado-autonomia também é um fator importante nesse contexto. É, de fato, um desafio equilibrar a atenção entre as vontades e preferências da pessoa idosa com o exercício do cuidado, sobretudo porque esse tem sido exercido exclusivamente por familiares, sem o amparo da estrutura estatal.

É importante ressaltar que a atenção à autonomia da pessoa idosa encontra amparo no Marco Político do Envelhecimento Ativo (BRASIL, 2015), que preconiza o desenvolvimento de saúde, participação, segurança e aprendizagem durante todo o curso da vida, numa perspectiva integrada de indivíduo-sociedade. Assim, a história individual e as experiências vividas contribuem para uma adaptação mais ou menos favorável aos desafios do envelhecimento, num balanço de perdas e ganhos que se equilibram de forma singular, no contexto de cada indivíduo (CARVALHO, 2013), ou seja, o envelhecimento ativo é um investimento de toda a vida e deve ser observado a vida toda.

Percebe-se que, para além de envolver a família e o Estado no suporte ao envelhecimento ativo, com fulcro naqueles pilares, a sociedade precisa criar e incentivar espaços de acolhimento, locais seguros para a discussão e reflexão dos novos desafios familiares decorrentes do envelhecimento. Espaços que prestigiem uma visão positiva dos conflitos, bem como incentivem uma resolução adequada ao histórico de relacionamento da família e suas idiossincrasias. Espaços para materialização do acesso à Justiça, numa perspectiva de participação na criação do desfecho.

Nessa hipótese, a mediação se mostra como método importante para solução desse tipo de conflito e, pedagogicamente, estimula os envolvidos a desenvolverem ferramentas de negociação e consciência de autorresponsabilização, prevenindo novos litígios.

3. RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS COMO MEIO DE ACESSO À ORDEM JURÍDICA JUSTA

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) consagrou princípios e garantias para nortear a função pacificadora do Poder Judiciário, legitimado pelo Estado Moderno para atuar como disciplinador dos conflitos sociais. Destacou-se o amplo acesso à Justiça, previsto no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal (CF), o qual prevê que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça de lesão a direito." Esse é o fundamento constitucional do princípio do acesso à Justiça, também conhecido como direito fundamental à inafastabilidade da apreciação do Poder Judiciário.

Cappelletti e Garth (1988) se tornaram referência na releitura de acesso à Justiça com a publicação do estudo denominado *Projeto de Florença*. Ao desenvolverem uma perspectiva de amplo acesso ao Poder Judiciário, partiram do pressuposto de que a expressão "acesso à Justiça" serve para determinar duas finalidades do sistema jurídico: uma que diz respeito à possibilidade de as pessoas reivindicarem a intervenção do Estado para acesso a direitos ou resolução de litígios; e outra quanto à produção de uma resposta que seja individual e socialmente justa.

Para a primeira perspectiva, os autores reconheceram a existência de três ondas de acesso, que vão muito além da visão formalista do direito de litigar, preocupando-se com a paridade de armas, ou seja, com a igualdade de condições de litigar.

A ampliação do conceito de acesso à Justiça na Constituição Federal de 1988 também foi influenciada pela visão ampla e as ondas de acesso de Cappelletti e Garth (1988).

A primeira onda visa proporcionar assistência judiciária aos economicamente vulneráveis, pois o alto custo do litígio é uma grande barreira. Os custos relacionados à contratação de advogados, de pagamento de peritos ou de custas processuais relacionadas à própria distribuição da demanda diminuem sobremaneira a disposição em litigar.

A segunda onda de acesso à Justiça aborda a proteção dos interesses difusos e coletivos, modificando a estrutura tradicional do Código de Processo Civil. Ultrapassada a visão individualista do processo, com o reconhecimento da existência de interesses/direitos metaindividuais, surgiu a necessidade de implementar tutelas coletivas para garantir o pleno acesso à Justiça. Dessa forma, com base na dimensão coletiva do direito, entendeu-se por inafastável a noção de aprimoramento do sistema processual, revisando-se o conceito de legitimação para a ação (RIBEIRO; NUNES, 2010).

Por fim, a terceira onda preconizou a adoção de procedimentos simplificados e de meios alternativos para a resolução de conflitos (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Nesse ponto reside o interesse desta pesquisa. A concepção material do acesso à Justiça exige um olhar atento ao tipo da demanda, considerando os participantes do litígio e o bem da vida perseguido. A solução do conflito depende do tipo de conflito, motivo pelo qual demandas diferentes exigem soluções diferentes.

Na esteira da terceira onda, merece destaque a releitura do acesso à Justiça feita por Watanabe (2001), para quem o direito fundamental de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da CF, significa o direito à ordem jurídica justa. Para o autor, além de permitir o ingresso em Juízo, o referido princípio constitucional pressupõe uma participação dialética na formação do convencimento judicial, após a ponderação imparcial das questões discutidas no curso do processo.

Em que pese a grande repercussão das três ondas de acesso à Justiça no acesso a direitos ao redor do mundo, Santos (2008) afirma que a principal contribuição do Projeto de Florença é a ideia de que, antes do acesso à Justiça, é indispensável a capacitação em direitos. Segundo o autor, a educação para direitos é a primeira "porta" para a democratização da justiça, pois, se o cidadão não tem conhecimento do que lhe é devido, não tem como procurar a atenção na esfera judiciária, no que ele denomina de "sociologia das ausências".

O movimento da adequada resolução de conflitos revela uma mudança cultural na percepção de acesso à Justiça, susten-

tada pela nova administração de complexidades, reelaboração das lógicas do modelo de conflito, substituição do modelo de negociação ganha/perde, para ganha/ganha e substituição da lógica da subsunção do caso à norma pela lógica da inclusão da participação (ALBERTON, 2009).

Convém ressaltar, todavia, que a utilização dos meios autocompositivos, como a mediação, não é adequada para todos os tipos de conflitos. Em algumas situações, a decisão judicial se revela mais adequada, sobretudo quando as partes não conseguem enxergar a divergência como um ponto de crescimento.

4. A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO ADEQUADO PARA SOLUÇÃO DE CONFLITOS FAMILIARES: A CONSTRUÇÃO DE UM CAMINHO BASEADO NO DIÁLOGO

A mediação dá-se com a intervenção de um terceiro à relação conflituosa, que age de forma imparcial, promovendo um espaço seguro de diálogo entre os envolvidos. Por ser uma forma de comunicação, a mediação ocorre intuitivamente nas convivências diárias, seja nas relações de família, seja de amizade, seja de trabalho. Basta, portanto, que um terceiro desinteressado no conflito facilite a comunicação das partes para que haja mediação (AZEVEDO, 2016). Embora possa desencadear uma proposição de acordo, o objetivo precípuo não é esse, pois sua essência é facilitar o binômio falar-escutar. Assim, o acordo ocorre como uma consequência dessa comunicação facilitada, com base em respeito e empatia (BARBOSA, 2015).

Sob o enfoque técnico, a mediação é uma negociação assistida ou facilitada por um ou mais terceiros, que agem de forma neutra e desinteressada, com o objetivo de colaborar com as partes na compreensão das suas posições e na identificação de soluções que adequem seus interesses e necessidades (AZEVEDO, 2016).

Nesse sentido, a mediação visa, em última análise, alcançar a noção de justiça para o caso concreto, com base na construção dos enredados, mediante a condução de um terceiro neutro. É, portanto, um excelente meio de resolução de conflitos de relações continuadas, por proporcionar a reconstrução do diálogo entre as partes, estimulando uma nova postura dos envolvidos ao encarar situações correlatas no futuro (BASTAZINE, 2012).

É a participação ativa na construção da solução que diminui o risco de descumprimento do que foi acordado (BASTAZINE, 2012). A co-construção da solução está na responsabilidade assumida, com o estabelecimento de limites com base no que é aceitável para cada envolvido. Dessa forma, o mecanismo de envolvimento dos participantes no processo resolutório representa a consolidação do princípio da participação (PRATA; BOLGENHAGEN, 2007). Essa característica torna a mediação ainda mais promissora no que se refere à solução de conflitos familiares que envolve pessoas idosas, em face do reconhecimento da participação como um pilar do envelhecimento ativo.

Como decorrência da participação, princípio da mediação e pilar do envelhecimento ativo, importa ao mediador avaliar as condições de igualdade no processo de mediação, conferindo o equilíbrio da posição de negociar, apesar da natural diferença entre as partes. Tal tarefa não ofende o princípio da neutralidade, que impera sobre a atuação do mediador. Na verdade, essa neutralidade serve para que, ao identificar as diferenças entre os envolvidos, no que se refere à capacidade de negociar, o mediador possa promover condições que equilibrem a mediação (BASTAZINE, 2012).

Nesse sentido, os mediadores devem fazer pequenas intervenções que gerem desequilíbrios de poder na sala de mediação, quando identificarem que um dos participantes se encontra em posição de inferioridade na demonstração das suas razões (PARKINSON, 2016), ou seja, o mediador deve promover um pequeno desequilíbrio de poder para equilibrar a relação material já desequilibrada. Há, portanto, a busca por um equilíbrio flexível que não fere a neutralidade do mediador.

A mediação se apresenta como um método especialmente eficaz para resolução de conflitos familiares, por ser uma técnica não invasiva e respeitar os sentimentos e visões dos envolvidos (PARKINSON, 2016). Nos dizeres de Barbosa (2015), a mediação familiar se fundamenta na comunicação humana, exatamente pelo fato de que é a inadequada comunicação que culmina na existência dos conflitos familiares. Assim, resgatando-se a comunicação, resgatam-se também as relações afetivas, fundamento de existência da família.

Desse modo, optar por uma comunicação construtiva, clara, objetiva, pode culminar na criação de um espaço que acolhe

a autonomia dos envolvidos e preserva seus reais interesses. Quando a comunicação é baseada exclusivamente em sentimentos, ela pode tornar vulnerável a própria relação, sobretudo quando o contexto de conflito amplifica as sensações negativas, que interferem na capacidade de negociação e podem desviar a atenção dos principais temas do debate (FISHER; SHAPIRO, 2019). Não basta comunicar, portanto, é imprescindível que se escolha como comunicar, pois os sentimentos fazem parte de toda negociação e sufocá-los não é uma opção.

Buscando identificar como os envolvidos em um processo comunicacional podem lidar com as emoções interativas e essenciais na transmissão e recepção das palavras, Marshall Rosenberg (2006, p. 32) estruturou uma maneira eficiente para o uso da linguagem, denominando-a comunicação não violenta (CNV):

> A CNV nos ajuda a nos ligarmos uns aos outros e a nós mesmos, possibilitando que nossa compaixão natural floresça. Ela nos guia no processo de reformular a maneira pela qual nos expressamos e escutamos os outros, mediante a concentração em quatro áreas: o que observamos, o que sentimos, do que necessitamos, e o que pedimos para enriquecer nossa vida. A CNV promove maior profundidade no escutar, fomenta o respeito e a empatia e provoca o desejo mútuo de nos entregarmos de coração.

Vê-se, assim, que o percurso para a consolidação de uma solução satisfatória aos envolvidos em conflito passa pelo diálogo intencionalmente resolutivo, pela identificação dos fatos sem julgamento, dos sentimentos e das necessidades de todos, culminando em pedidos claros e objetivos. Portanto, é necessário intervir antes mesmo da mediação, capacitando as partes para o exercício do falar-escutar, com o objetivo de ampliar as chances de uma mediação bem-sucedida no que se refere à chance de acordo.

Sobre a necessidade de se resguardar a autonomia dos negociantes, Fisher e Shapiro (2019) recomendam o *feedback* de todos os interessados "invisíveis", categoria na qual se inclui a pessoa idosa. Em que pese ainda existir preconceito a respeito do envelhecimento, atribuindo-lhe um declínio absoluto na gestão da própria vida, está cada vez mais consolidado o entendimento de que a velhice é gerida pela ampla compensação, em que as perdas da vitalidade física e memória rápida são ponderadas com o desenvolvimento da memória social e o discernimento voltados para as coisas essenciais da vida (FERRIGNO, 2013).

Tal circunstância faz com que a manifestação da pessoa idosa, a respeito da solução dos seus conflitos, ganhe importância negocial. Em suma: na mesa de negociação, a pessoa idosa não deve ser tutelada, como um objeto da lei, mas ouvida, como um sujeito de direitos. Nesse contexto, apresenta-se a seguir a experiência da Central Judicial do Idoso (CIJ) no Distrito Federal.

5. A CENTRAL JUDICIAL DO IDOSO: NA VANGUARDA DA PROTEÇÃO DE DIREITOS

Em 2007, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e a Defensoria Pública do Distrito Federal deram início a um projeto inovador, a Central Judicial do Idoso (CJI), que, na estrutura do TJDFT, é um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc).

Ribeiro (2010, p. 713), membro da Defensora Pública que participou da fundação da CJI, apresentou as seguintes considerações:

> [...] a Central Judicial do Idoso (é) como uma onda diferenciada de acesso à Justiça, haja vista congregar, física e filosoficamente, as três instituições representativas das ondas de acesso à Justiça propostas por Cappelletti e Garth (1988), a saber, a Defensoria Pública, como representante da assistência jurídica gratuita aos necessitados, o Ministério Público, como garantidor dos direitos difusos e coletivos e o Tribunal de Justiça, como promotor da resolução alternativa de conflitos, além de contar com a participação de outros parceiros, governamentais e não-governamentais, todos voltados para a defesa dos direitos da população idosa do Distrito Federal.

Com o passar do tempo, a CJI deixou de ser um projeto e se consolidou como protagonista em articulação governamental e não governamental, proporcionando um espaço seguro para reflexões sobre o envelhecimento populacional e suas consequências sociais, bem como sobre a pessoa idosa no exercício do seu papel de sujeito de direitos (ILC, 2015).

Os dados publicados pela CJI, na 4ª Edição do Mapa da Violência Contra a Pessoa Idosa (TJDFT, 2019, p. 32), revelam que "não obstante a família ser um ambiente propício para a construção de vínculos afeti-

vos, também é o *locus* em que se concentra o maior número de violência praticada com a pessoa idosa." Na ocasião, constatou-se que quase 60% dos casos de violência contra a pessoa idosa são praticados por filhos(as).

Sem discorrer sobre as condições preponderantes para a prática da violência familiar contra a pessoa idosa, por não ser o escopo deste trabalho, destaca-se somente que a percepção dos filhos a respeito do envelhecimento dos pais afeta tanto suas vidas pessoais quanto a dos próprios pais, na medida em que desabrocham situações que denotam rivalidade, ciúmes e disputa pelo patrimônio familiar.

O ambiente familiar, dessa forma, tende a ser desfavorável e violento, consolidando-se como um ciclo de violência constante, em que a pessoa idosa é obrigada a ser cuidada por seu agressor (RE; SILVA, 2010). Simone de Beauvoir (2018) ilustra bem a imagem do ciclo de violência, ao falar sobre a reciprocidade da forma de tratamento que os pais dispensam aos filhos pequenos e ao tratamento que estes dispensam aos pais na velhice.

O fato é que esse tipo de contexto conflitivo merece uma atenção especial por parte do Estado, de onde devem surgir políticas públicas que contemplem o desafio de auxiliar na desconstrução dos estereótipos da velhice, promovendo uma cultura colaborativa baseada em trocas sociais afetivas e materiais.

Essa complexidade, que passa pela cumplicidade e pelo medo que permeiam as relações parentais, explica a resistência de alguns idosos em denunciar seus agressores. Há um evidente confronto entre o sofrimento causado pelas agressões, nas suas mais variadas modalidades, e o sofrimento causado pela perda do vínculo afetivo, decorrente da entrega do agressor à Justiça (RE; SILVA, 2010).

Nesse contexto, as soluções impostas pela jurisdição tradicional têm um risco alto de não solucionarem a lide sociológica, ou seja, as reais desavenças que permeiam o ambiente familiar. Por esse motivo, a CJI implementou em 2014 um núcleo específico de mediação em sua estrutura, para onde algumas demandas eram encaminhadas após triagem. Como critério de eleição, a mediação passou a ser oferecida a familiares e idosos em conflito, desde que não instalada a prática de condutas criminosas. Além disso, desavenças a respeito de cuidado e curatela de pessoas idosas sem autonomia também passaram a ser mediadas, mesmo que sem a presença do idoso.

Pelas matérias encaminhadas para mediação, não há dúvida de que a mediação é o método mais adequado para a solução dos conflitos. Por mais que haja uma adequada produção de provas, a decisão produzida por terceiro, ainda que fundamentada em critérios técnico-jurídicos, pode não refletir a realidade do contexto conflitivo. Como pode ser visto na Tabela 1, os três maiores motivos para envio dos processos para a mediação dizem respeito à definição de cuidados com a pessoa idosa.

Tabela 1 – Total de processos para mediação no período de 2017-2020

	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Cuidados Com o Idoso	61	77	83	46	267
Conflito Familiar	23	14	16	3	56
Questão Financeira	2	5	8	10	25
TOTAL	86	96	107	59	348

Fonte: Elaborado pelos autores.

Há, nesse sentido, como um juiz decidir quais seriam os melhores critérios para o ato de cuidar? Há como se definir se a capacidade de administrar bens é mais importante do que a prática de atos de carinho? Há como um magistrado escolher qual filho é o mais indicado para o exercício desse ato de amor? Há como um juiz atribuir um valor para recompensa material daquele filho que parou de trabalhar para cuidar de um genitor sem autonomia?

São essas reflexões que impulsionam a adoção da prática da mediação em conflitos familiares. Dessa forma, cumpre reforçar a ideia de que a educação jurídica desempenha papel fundamental no acesso à Justiça, pois a alienação da população quanto à existência de um direito e a respectiva ferramenta para resolução de conflitos é o primeiro obstáculo para a construção de uma sociedade cultural e socialmente engajada, sob o ponto de vista da autorresponsabilização (CAPPELLETTI; GARTH, 1988). Nessa oportunidade, diversos assuntos sobre o contexto dos conflitos familiares que envolvem a pessoa idosa poderiam ser abordados de forma ampla, alcançando-se o ideal de acesso à Justiça proposto por Santos (1996), quando destaca que a ausência de educação para direitos constitui o primeiro obstáculo na promoção da Justiça.

O grande êxito desse tipo de intervenção pode ser observado pela crescente adesão de familiares, bem como pelo índice de acordo, conforme se observa na Tabela 2.

Tabela 2 – Crescente adesão de familiares em intervenção

ESTATÍSTICA NUMI								
	2015	2016	2017	2018	2019	2020*	2021 (jan-maio)	**TOTAL**
Pré-Mediações Realizadas	77	143	155	228	168	121	104	**996**
Mediações Realizadas	23	38	43	48	43	24	20	**239**
Acordos	11	20	33	29	30	12	9	**144**
Pessoas Atendidas nas Mediações	238	388	478	558	454	258	189	**2.563**

*No ano de 2020, devido à pandemia o atendimento no NUMI foi suspenso de 23 de março ao final de julho e retornou em agosto em modelo totalmente virtual

Fonte: Dados do Núcleo de Mediação do Idoso entre os anos de 2015 e 2021.
– Os atendimentos do Núcleo de Mediação do Idoso começaram em abril de 2014.
– Taxa de acordo: 63%

Pelo que se observa, é crescente o número de idosos e familiares que aceitam participar do procedimento de mediação, chamando atenção o alto número de pré-mediações em comparação ao número de mediações em si. A pré-mediação não é etapa obrigatória da mediação, mas possui grande importância por ser um encontro inicial em que as características da mediação são informadas, bem como as ferramentas e os princípios que norteiam o trabalho do mediador, permitindo uma adesão consciente ao processo.

Especificamente no âmbito da CJI, a pré-mediação visa equilibrar as partes, normalmente empoderando a pessoa idosa para que essa possa expor seus interesses e sentimentos de forma clara. É também uma oportunidade para que o mediador identifique a existência de algum delito no contexto familiar, situação que impede o início da mediação. Desse modo, a pré-mediação se tornou um recurso importante para a sensibilização dos envolvidos.

Ocorre que hoje é realizada, na maior parte das vezes, em cada caso individualmente, atrasando a agenda de mediações propriamente dita, tendo em vista a limitação dos recursos humanos existentes na CJI. Faz-se necessária, assim, uma iniciativa que, garantindo a otimização dos recursos disponíveis (humano, material, temporal) para atendimento das famílias que buscam a CJI, promova um acolhimento coletivo, em que as informações gerais do procedimento de mediação podem ser transmitidas sem comprometer a confidencialidade do método.

É preciso, então, considerar, com base na experiência desenvolvida pela CJI, a elaboração de um modelo de oficina preparatória para a mediação que contribua para a comunicação da pessoa idosa e de seus familiares, em situação de conflito, abordando temas relevantes sobre o envelhecimento, sobre conflitos e sobre a mediação, como se propõe a seguir.

6. PARENTALIDADE PRATEADA: UMA PROPOSTA DE OFICINA PARA APRIMORAR A COMUNICAÇÃO ENTRE IDOSOS E SUAS FAMÍLIAS

A construção de um espaço de reflexão coletiva encontra amparo nas ações do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que fomenta a capacitação de profissionais de todos os Tribunais Estaduais e do Distrito Federal, para ministração da Oficina de Pais e Filhos, cujo objetivo é "debater sobre os efeitos negativos dos conflitos nos filhos, quando estes são mal resolvidos, e o que se pode fazer para estabelecer boa parceria parental para que suas crianças e seus adolescentes vivam em um ambiente tranquilo e se tornem pessoas emocionalmente saudáveis" (CNJ, 2015, p. 7).

A oferta da Oficina de Pais e Filhos pelo meio virtual ampliou a participação e pode ser um norte quanto ao modelo de novas intervenções dessa natureza. Esse tipo de iniciativa pode contribuir para a diminuição do número de pré-mediações, acelerando o processo de mediação em si, com a ampliação do número de pessoas sensibilizadas sobre os temas que envolvem a autocomposição na CJI.

No caso da Oficina da Parentalidade Prateada proposta, muito mais do que prover as partes de informações sobre o procedimento da mediação, pretende-se contribuir com a educação para direitos em relação ao envelhecimento. Assim, a família e seus idosos em situação de risco podem ser acolhidos de forma coletiva no primeiro momento, com a substituição das pré-me-

diações pela Oficina. Tal substituição, no entanto, não retira do colaborador da CJI a capacidade de sugerir a pré-mediação em determinados casos, chamando para o atendimento individual quando as circunstâncias exigirem.

Na iniciativa do CNJ apresentada, pretende-se a manutenção da relação parental mesmo quando se rompe o vínculo conjugal, exaltando a necessidade de ter consciência do que é a parentalidade e de como a estabilidade das relações afetivas entre pais e filhos perdura por toda vida. Por sua vez, o ato de envelhecer modifica a natureza da relação pais-filhos, pois substitui a função do cuidado (jurídico) pelo privilégio da troca (afetiva), não fragilizando o significado do binômio amor-cuidado, que deve existir por toda a vida.

Segundo Zornig (2010, p. 1), "a parentalidade é um termo relativamente recente, que começou a ser utilizado na literatura psicanalítica francesa a partir dos anos 60 para marcar a dimensão de processo e de construção no exercício da relação dos pais com os filhos". Em que pese se tratar de um termo recente, a função parental, em si, é contemporânea à organização familiar, no que se refere ao compromisso dos pais de prover o desenvolvimento afetivo, cognitivo e material dos filhos desde a tenra idade. Além disso, o termo reflete mais um processo de desenvolvimento e reorganização psíquica e afetiva dos pais, do que o exercício de uma função propriamente dita. Cuida-se, então, de um processo relacional, seja do pai/mãe consigo mesmo, no processo de tornar-se pai/mãe, seja no processo do pai/mãe com a criança (PEREIRA; ALARCÃO, 2014).

Para a proposta deste estudo, o conceito de parentalidade leva em consideração as seguintes funções cujo equilíbrio deve ser buscado: função de organizar laços de parentesco e transmitir regras e valores daquele grupo familiar; experiência daquilo que é vivido por quem detém a função parental; e função de cuidados parentais (ZORNIG, 2010; PEREIRA; ALARCÃO, 2014). O estilo que se adota para o exercício da função parental também merece destaque, pois, seja permissivo (pais com baixo nível de cobrança), autoritário (pais controladores) ou autoritativo (direcionamento das crianças a partir do ponto de vista delas), há estudos que comprovam a continuidade dos estilos parentais através das gerações (WEBER *et al*., 2006).

Pelos eixos destacados para o conceito de parentalidade, verifica-se que tanto a função de organizar laços de parentesco e transmitir regras e valores daquele grupo familiar quanto a experiência vivida por aquele que detém a função parental acometem toda a existência do vínculo pais-filhos, inclusive com o envelhecimento dos envolvidos. Se, por um lado, não há mais que se falar em função de cuidado, típica do período da infância, por outro lado há o surgimento dos desafios da adolescência ou da vida adulta mal resolvida. Some-se a isso o fato de que, na velhice, a função de cuidar pode se inverter, mas a relação de autoridade que decorre da paternidade, não.

Justamente por perceber a necessidade de se abordar sobre essas mudanças no exercício da parentalidade, em virtude da nova configuração pais idosos-filhos adultos, é que se sustenta a criação da Oficina da Parentalidade Prateada.

A escolha da sensibilização da família em conflito pelo formato de oficina, como a adotada pelo CNJ, a mencionada Oficina de Pais e Filhos, deve-se à metodologia correspondente que, fundamentada no pensamento de Paulo Freire, é um espaço de troca de saberes com base na promoção do diálogo de forma horizontal (MARTINS *et al*, 2018). O compartilhamento de ideias, em um espaço descontraído de trocas de experiências, consolida a aprendizagem com reflexão ao pensar, sentir e agir, promovendo uma transformação da realidade. Candau (1999) ressalta que a horizontalidade da oficina pedagógica está fundamentada na dinâmica democrática, participativa e reflexiva dos participantes, numa relação dicotômica de teoria-prática, em que todos ocupam o papel de educador.

Por outro lado, a escolha da designação "Prateada" para composição do nome da Oficina visa destacar que se trata de novos desafios a respeito da parentalidade, desafios decorrentes do envelhecimento do pai/mãe, da nova atribuição de cuidado por parte dos filhos, bem como da própria convivência intergeracional. Designações como "geração prateada", "economia prateada", "*tsunami* prateado", "*silver economy*", "orgulho prateado", "outubro prateado", evidenciam a força do envelhecimento populacional e de como a quantidade de "cabelos grisalhos" tem impactado a vida em coletividade.

Dessa forma, a Oficina da Parentalidade Prateada tem por objetivos: a) apresentar reflexões sobre o envelhecimento populacional e suas repercussões no contexto da

família, sobretudo em face da heterogeneidade da velhice e da longevidade, característica relativamente recente; b) sensibilizar sobre os tipos de família, de cuidados familiares e de como as relações familiares impactam a qualidade do cuidado oferecido; c) propiciar reflexões sobre as vantagens da mediação como método para resolução de conflitos e sobre a adoção de comunicação não violenta no contexto familiar.

A adoção da Oficina da Parentalidade Prateada como pré-requisito para participação em mediação no âmbito da CJI também tem por objetivo otimizar os recursos humanos da administração pública, pois, como dito em tópico anterior, a grande quantidade de pré-mediações realizadas no âmbito da CJI, que normalmente são individuais, pode ser reduzida pela adoção desse espaço coletivo de reflexão e sensibilização.

Registre-se que as mediações ofertadas pela CJI são extrajudiciais, ou seja, não dependem da propositura de uma demanda judicial. Não há custas nem necessidade de os participantes estarem representados ou assistidos por advogado. Justamente por isso, ter a oficina como pré-requisito da mediação não constitui um obstáculo ao acesso à Justiça. É, portanto, mais uma promoção de direitos, na medida em que visa munir as famílias de conhecimento sobre a convivência intergeracional, cada vez mais frequente no Brasil.

É importante mencionar que em 2014 o CNJ publicou a Recomendação n. 50 (BRASIL, 2014), que recomenda aos Tribunais de Justiça a adoção das oficinas de parentalidade como política pública na resolução e prevenção de conflitos familiares, nos termos do material já disponibilizado pelo portal da Conciliação do CNJ (BRASIL, 2014). Ampliada a abrangência do que se entende por parentalidade, a Oficina da Parentalidade Prateada acaba também atendendo a tal normativo.

Além disso, a iniciativa encontra amparo na Meta 9 do Conselho Nacional de Justiça, que determinou a realização de ações de prevenção ou desjudicialização de litígios voltadas aos objetivos de desenvolvimento sustentável previstos na Agenda 2030 da ONU (Provimento CNJ n. 85, de 19 de agosto de 2019), que é um compromisso global assumido por quase 200 países, com o objetivo de atingir metas de efetividade dos direitos humanos e promoção do desenvolvimento global até 2030 (PLATAFORMA, 2021).

A promoção do verdadeiro acesso à ordem jurídica justa não se resume à facilitação de acesso da parte a uma decisão judicial. O acesso à ordem jurídica justa equivale à ampliação da compreensão de cidadania, do reforço à dignidade e da confiança de que somos capazes de apresentar soluções adequadas aos nossos conflitos, melhorando a comunicação no contexto social em que estamos inseridos.

Iniciativas como a que se apresenta ao ofertar conhecimento ao usuário materializa a cidadania enquanto "laço de pertença a uma unidade ou a um corpo político, que prende, protege e assegura a circulação num espaço delimitado" (MENDES, 2019). Como afirma Santos (2002), é esse laço de pertença que confere legitimidade aos cidadãos ao retirá-los da invisibilidade, já que todo o saber é a superação de uma ignorância particular.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral deste trabalho foi propor um espaço coletivo, denominado Oficina da Parentalidade Prateada, que proporcione aos envolvidos em conflitos familiares, no âmbito da CJI, a oportunidade de refletir sobre o envelhecimento e as formas de cuidado, bem como sobre o melhor interesse da pessoa idosa quanto à gestão dos seus conflitos, incentivando a adoção de técnicas de comunicação não violenta.

Para isso, percorreu-se a literatura a respeito do envelhecimento, dos conflitos familiares que envolvem a pessoa idosa e a identificação da mediação como um método adequado para a solução desses conflitos, ressaltando ser a mediação um instrumento de acesso à ordem jurídica justa.

Na sequência, compartilhou-se a experiência da Central Judicial do Idoso do Distrito Federal, destacando-se sua atuação inédita no país, sobretudo por proporcionar a mediação às famílias envolvidas em conflitos. A avaliação dos dados relativos ao número de mediações na CJI, assim como as principais matérias mediadas, evidenciou a necessidade de se promover ações educativas para sensibilização das famílias e a de se abrir um espaço coletivo de reflexão.

Observou-se, então, a grande afinidade dos conceitos de cidadania e de acesso à Justiça, na sua compreensão apresentada pelo Projeto de Florença. A educação para direitos é a primeira "porta" para a democratização da Justiça, pois, se o cidadão não

tem conhecimento do que lhe é devido, não tem como procurar a atenção na esfera judiciária (SANTOS, 2008).

É nesse contexto que se afigura como recomendável a democratização do conhecimento a respeito do envelhecimento populacional, do papel da família e do Estado na prática de cuidados, bem como dos possíveis impactos familiares que a velhice proporciona. A ressignificação da função parental e o reconhecimento das preferências e vontades da pessoa idosa também merecem um espaço social reflexivo, diante dos diversos paradigmas discriminatórios que envolvem a velhice.

A disponibilização da Oficina da Parentalidade Prateada, dessa forma, pode proporcionar conhecimento, trazendo luz à invisibilidade da pessoa idosa, tanto pessoal quanto socialmente. Serve, também, como uma relevante contribuição para a resolução de conflitos familiares, cujas principais motivações dizem respeito ao despreparo familiar de lidar com os desafios do envelhecimento.

Se houver um inconsciente coletivo que sustente a negação da velhice, que sejam difundidas informações suficientes para a mudança desse paradigma, condição necessária para a concretização de uma sociedade livre, justa e solidária, objetivo constitucional (CF/88, art. 3º) (BRASIL, 1988).

Se houver um inconsciente coletivo que apregoe o Poder Judiciário como o único detentor do poder de dizer o direito, que se incentive a prática das ferramentas autocompositivas, notadamente da mediação, capazes de apresentar uma solução construída a partir do esforço coletivo, desembocando em autorresponsabilização e prevenção de conflitos.

Se houver um inconsciente coletivo que desaloje a figura do pai/mãe do contexto familiar, com o advento da maioridade filial; que se construa uma nova visão sobre parentalidade, capaz de incluir os desafios do envelhecimento, os benefícios da convivência intergeracional, bem como a possível inversão do dever de cuidados.

O fato é que o verdadeiro acesso à Justiça perpassa pela produção e oferta de conhecimento, pelo incentivo da utilização do método mais adequado para a solução do conflito em si, bem como pela visibilidade dos invisíveis.

Para o objetivo delimitado, o trabalho logrou êxito em apontar a Oficina, capaz de atender aos requisitos propostos, bem como ser instrumento de acesso à Justiça na democratização do conhecimento. Cumpre, a partir de então, implementá-la no âmbito da Central Judicial do Idoso, da qual serão extraídos dados estatísticos para consolidação da ferramenta ou para readequação dela em pesquisas futuras.

REFERÊNCIAS

ALBERTON, Genacéia da Silva. Repensando a jurisdição conflitual. **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 4, n. 1, p. 53-98, jan./dez. 2009.

AZEVEDO, André Gomma (Org). **Manual de mediação judicial**. 6. ed. Brasília: Ministério da Justiça, PNUD, 2016.

BARBOSA, Águida Arruda. **Mediação familiar interdisciplinar**. São Paulo: Atlas, 2015.

BASTAZINE, Cleber Alves. **Mediação em relações individuais de trabalho.** 2012. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2138/tde-13122012-155547/pt-br.php. Acesso em: 28 jul. 2021.

BEAUVOIR, Simone de. **A velhice**. Tradução de Maria Helena Franco Martins. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova fronteira, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1º out. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

CAMARANO, Ana Amélia. Envelhecimento da população brasileira: continuação de uma tendência. **Revista Coletiva,** n. 5. 2011. Disponível em: http://coletiva.labjor.unicamp.br/index.php/artigo/envelhecimento-da-populacao-brasileira-continuacao-de-uma-tendencia/. Acesso em: 5 out. 2019.

CANDAU, Vera Maria. **Educação em direitos humanos**: uma proposta de trabalho. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 1999. Disponível em: http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/veracandau/candau_edh_proposta_trabalho.

pdf. Acesso em: 24 jun. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988. Disponível em: https://www.academia.edu/6522484/MAURO_CAPPELLETTI_ACESSO_%C3%80_JUSTI%C3%87A. Acesso em: 06 abr. 2021.

CARVALHO, Maria Irene. Um percurso heurístico pelo envelhecimento. In: CARVALHO, Maria Irene (Org.). **Serviço social no envelhecimento**. Lisboa: Pactor, 2013. p. 01-15.

CENTRO INTERNACIONAL DE LONGEVIDADE BRASIL (ILC). **Envelhecimento ativo**: um marco político em resposta à revolução da longevidade. Rio de Janeiro: ILC, 2015. Disponível em: https://ilcbrazil.org.br/wp-content/uploads/2020/07/Envelhecimento-Ativo-Um-Marco-Pol%C3%ADtico-ILC-Brasil_web.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Cartilha do divórcio para pais**. Brasília: CNJ, 2015. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/f26a21b21f109485c159042b5d99317e.pdf. Acesso em: 29 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 50, de 8 de maio de 2014**. Recomenda aos Tribunais de Justiça, Tribunais Regionais do Trabalho e Tribunais Regionais Federais realização de estudos e de ações tendentes a dar continuidade ao Movimento Permanente pela Conciliação. Brasília: CNJ, 2014. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/recomendacao_50_08052014_09052014145015.pdf. Acesso em: 28 jul. 2021.

ERVATTI, Leila Regina; BORGES, Gabriel Mendes; JARDIM Antonio Ponte. **Mudança demográfica no Brasil no início do século XXI**: subsídios para as projeções da população. Rio de Janeiro: IBGE; 2015. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv93322.pdf. Acesso em: 10 jul. 2020.

FERRIGNO, José Carlos. **Conflito e cooperação entre gerações**. São Paulo: Edições Sesc SP, 2013.

FISHER, Roger; SHAPIRO, Daniel. **Além da razão**: a força da emoção na solução de conflitos. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

MARTINS, Alessandra Negrão Elias. **Mediação familiar para idosos em situação de risco**. São Paulo: Blucher, 2017.

MARTINS, Vivian do Prado *et al*. Contribuições de oficinas pedagógicas na formação do interlocutor da educação permanente em saúde. **Revista Eletrônica de Enfermagem,** v. 20. 2018. Disponível em: https://doi.org/10.5216/ree.v20.50148. Acesso em: acesso em: 24 jun. 2021.

MENDES, José Manuel. **Dicionário Alice**: "Cidadania". *[s.l.]*: CES/Alice, 2019. Disponível em: https://alice.ces.uc.pt/dictionary/index.php?id=23838&pag=23918&entry=24630&id_lingua=1. Acesso em: 15 jul. 2021.

MORAGAS, Ricardo Moragas. **Gerontologia social**: envelhecimento e qualidade de vida. 3. ed. São Paulo: Paulinas, 2010.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). **Relatório mundial de envelhecimento e saúde**. Suíça: OMS, 2015. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/186468/WHO_FWC_ALC_15.01_por.pdf;jsessionid=4CCAD1949382E34E1B5013B9D5684817?sequence=6. Acesso em: 20 fev. 2021.

PARKINSON, Lisa. **Mediação familiar**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

PEREIRA, Dora Isabel Fialho; ALARCÃO, Madalena. Parentalidade minimamente adequada: contributos para a operacionalização do conceito. **Aná. Psicológica**, v. 32, n. 2, 2014. p. 157-171. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0870- 82312014000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 24 jun. 2021.

PLATAFORMA AGENDA 2030. **A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2021. Disponível em: http://www.agenda2030.org.br/sobre/. Acesso em: 25 jul. 2021.

PRATA, Letícia; BOLGENHAGEN, Prazeres. A mediação: uma contribuição ao estudo da Justiça Preventiva. In: MINAHIM, Maria Auxiliadora. **A família contemporaneidade**: aspectos jurídicos. Salvador: Juspodivm. 2007.

RE, Adriana Salerno; SILVA, Elaine Medina Nascimento. **Violência contra o idoso**: contribuições da abordagem psicossocial no contexto da justiça do Distrito Federal. [*s.l.*]: [s.n], 2010.

RIBEIRO, Paula Regina de Oliveira; NUNES, Alessandra Santos Ludgero. Central Judicial do Idoso: uma onda diferenciada de acesso à justiça. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia; ROQUE Elizângela Caldas Barrica (Org.). **Aplicação da lei em uma perspectiva interprofissional**: direito, psicologia, psiquiatria, serviço social e ciências sociais na prática jurisdicional. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p. 713-728.

ROSENBERG, Marshall B. **Comunicação não-violenta**: técnicas para aprimorar relacionamentos pessoais e profissionais. São Paulo: Ágora, 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma Pedagogia do Conflito. In: SILVA, Luis Heron da et al (Org.). **Novos mapas culturais, novas perspectivas educacionais**. Porto Alegre: Sulina, 1996.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões da nossa época, v. 134).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 63, p. 237-280, 2002. Disponível em: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/pdfs/Sociologia_das_ausencias_RCCS63.PDF. Acesso em: 14 jul. 2021.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. Pós-modernidade e direito de família**.** In: MINAHIM, Maria Auxiliadora. (Org.). **A família na contemporaneidade**: aspectos jurídicos. Salvador: Juspodivm, 2007.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (TJDFT). **Mapa da violência contra a pessoa idosa no Distrito Federal**. 4. ed. Brasília: MPDFT, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS - TJDFT. **Central Judicial do Idoso**. Brasília: TJDET, 2021. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/informacoes/cidadania/central-judicial-do-idoso. Acesso em: 1º fev. 2022.

WATANABE, Kazuo. **Modalidades de mediação**. Brasília: CJF, 2001. (Série Cadernos do CEJ. n. 22). Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/serie-cadernos/Volume%2022%20-%20MEDIACaO%20UM%20PROJETO%20INOVADOR.pdf/view. Acesso em: 01 out. 2019.

WEBER, Lidia Natalia Dobrianskyj *et al*. Continuidade dos estilos parentais através das gerações: transmissão intergeracional de estilos parentais. **Paidéia**, v. 16, n. 35, p. 407-414, . 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0103-863X2006000300011. Acesso em: 23 jun. 2021.

ZORNIG, Silvia Maria Abu-Jamra. Tornar-se pai, tornar-se mãe: o processo de construção da parentalidade. **Tempo Psicanalítico**, v. 42, n. 2, p. 453-470, 2010. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101- 48382010000200010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 29 maio 2021.

Monize da Silva Freitas Marques
Juíza Coordenadora da Central Judicial do Idoso desde 2012 e do 2º Núcleo Virtual de Mediação e Conciliação do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Especialista em Direito Processual Civil e Mestre em Gerontologia.

Vicente Paulo Alves
Doutor em Ciências da Religião pela Universidade Metodista de São Paulo, professor e coordenador do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gerontologia da Universidade Católica de Brasília.

ARTIGOS

Breves reflexões sobre o conceito de controlador e operador de dados em atos normativos do Poder Judiciário e do Ministério Público

Paulo Cezar Dias
Dayane de Oliveira Martins
Heitor Moreira de Oliveira

Resumo: O presente artigo tenciona trazer à baila possível impropriedade técnica pertinente aos conceitos de controlador e de operador de dados, inseridos nos incisos VI e VII do art. 5º da LGPD, especialmente quando insertos em atos normativos expedidos pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. Trata-se de pesquisa qualitativa que segue o método de revisão bibliográfica. Ao final, conclui-se que alguns atos normativos analisados estão em desconformidade com o entendimento amplamente majoritário da doutrina especializada, segundo a qual controlador é a própria instituição/entidade em si considerada, e não a pessoa natural que eventualmente a comande, e operador é pessoa estranha à instituição/entidade (e não seus funcionários ou empregados) e que executa o tratamento de dados em seu nome e seguindo as suas diretrizes.

Palavras-chaves: Dados pessoais. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Poder Público. Controlador. Operador.

Abstract: This present paper intends to bring to the discussion the possibility of technical improbity regarding the data controller and the processor concepts, inserted on the items VI and VII of the 5º article of the GDPR, especially when inserted in normative acts of the Judicial System and the Public Prosecution. It is a qualitative research that follows the bibliographic review method. It is concluded that some regulatory acts examined clashes with the broadly majority understanding of the specialized doctrine, according to which the controller is an institution/entity itself considered, and not the natural person who eventually commands it, and the processor is a person outside the institution/entity (and not their employees) and that implements the data treatment in its name and following their guidelines.

Keywords: Data personal. The General Protection Regulation. State. Controller. Processor.

1. INTRODUÇÃO

A Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, ou, simplesmente, LGPD[1], situa-se na história legislativa brasileira como marco legal que regulamenta o uso, a proteção e a transferência de dados pessoais no Brasil. A lei entrou em vigor, em parte substantiva[2], no dia 18 de setembro de 2020, e, portanto, ainda se encontra em período inicial de vigência e, consequentemente, vem provocando candentes reflexões no âmbito doutrinário.

O texto normativo abriga importantes conceitos técnicos, cujo escorreito entendimento é imprescindível para a adequada aplicação da novel legislação.

Para o presente estudo, é especialmente importante examinar os conceitos de controlador e operador de dados. Notadamente porque a LGPD, malgrado contenha expressa definição nos incisos VI e VII do art. 5º (BRASIL, 2018), deixou algumas lacunas em aberto. Nesse cenário, conforme se tenciona demonstrar, é fundamental o resgate da construção histórica e doutrinária, sobretudo advinda do direito comparado, com destaque para o direito europeu, para bem compreender tais conceitos e, assim, inclusive, perquirir acerca da adequação de determinadas previsões contidas em normas expedidas por órgãos que compõem o sistema de Justiça nacional.

Em síntese panorâmica, a pesquisa se propõe a responder à seguinte questão: os conceitos de controlador de dados e de operador, empregados nos atos normativos (Resoluções, Provimentos etc.) expedidos pelos órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público nacionais estão em consonância com o entendimento consolidado historicamente no direito comparado?

Desse modo, este artigo tem como objetivo geral investigar a (in)adequação dos conceitos de controlador e operador, estampados em normas dos órgãos supramencionados, com a definição histórica construída sobre tais conceitos. Ademais, de modo específico, a pesquisa pretende apresentar estudo sobre as principais normas e conceitos presentes na LGPD, e, em especial, sua aplicação ao setor público.

1 A Lei n. 13.853/2019 deu nova redação à ementa da Lei n. 13.709/2018, denominando-a "Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)" (BRASIL, 2019).

2 A bem dizer, a LGPD apresenta três distintos marcos de vigência, a saber: (i) 28/12/2018 – normas que estabelecem as bases para criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); (ii) 18/9/2020 – regra geral para os dispositivos contidos na lei; e (iii) 1º/8/2021 – normas que agasalham as sanções administrativas aplicáveis pela LGPD.

Destarte, na seção 2 será feito breve escorço acerca da evolução histórica que culminou com a aprovação da LGDP. Em seguida, na seção 3, será aprofundado o exame dos conceitos de controlador e operador, à luz do direito nacional positivado e do conhecimento teórico consolidado no direito comparado. Finalmente, a quarta seção se destina à análise dos conceitos dos agentes de tratamento (controlador e operador) contido em atos normativos expedidos por alguns órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público, evidenciando o descompasso com as balizas teóricas advindas das fontes internacionais e referendadas pela Autoridade Nacional de Proteção de Dados.

Trata-se de um estudo qualitativo, exploratório e descritivo, pautado no método de revisão bibliográfica, que se propõe a contribuir para as análises iniciais concernentes à aplicação da LGPD, especialmente na administração pública, notadamente no Poder Judiciário e no Ministério Público.

2. OS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DA LGPD

No contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, ganhou relevância o interesse pelo reconhecimento e a proteção dos direitos humanos, entre os quais se destacou o direito à privacidade.

Com efeito, em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada pela recém-criada Organização das Nações Unidas, reconheceu a necessidade de preservar a privacidade do indivíduo, colocando-a a salvo de interferências ou ataques indevidos (*ex vi*, art. 12) (OHCHR, 1948).

Posteriormente, em 1950, os Estados europeus reunidos no Conselho da Europa (*Council of Europe*) adotaram a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), cujo texto do art. 8° assegura o direito ao respeito da intimidade e da vida privada (COUNCIL OF EUROPE, 1950).

A Convenção entrou em vigor em 1953 e em 1959 foi criado o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH), com a finalidade de garantir o cumprimento pelos Estados europeus das obrigações assumidas quando da celebração da CEDH. Ao longo de sua história, o TEDH foi provocado, em diversas oportunidades, a se manifestar acerca de situações de possível violação ao direito de privacidade resguardado pelo art. 8° da CEDH. Dessa forma, o TEDH desenvolveu jurisprudência consolidando o direito à proteção de dados pessoais, na medida em que inseridos no campo de incidência do direito de proteção à vida privada.

Nesse sentido:

> Através da sua jurisprudência, o TEDH pronunciou-se sobre muitas situações em que foi suscitada a questão da proteção de dados, entre as quais importa destacar questões relacionadas com a interceção de comunicações, várias formas de vigilância e proteção contra o armazenamento de dados pessoais pelas autoridades públicas. O TEDH esclareceu que o artigo 8.° da CEDH não só obriga os Estados a absterem-se de praticar atos suscetíveis de violar este direito consagrado na Convenção como impõe também, em certos casos, uma obrigação positiva de assegurar ativamente o respeito efetivo pela vida privada e familiar. (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS; COUNCIL OF EUROPE; 2014, p. 15).

De fato, na esteira da proteção do direito de privacidade se materializaram as bases para o desenvolvimento de leis protetivas aos dados pessoais.

Nessa toada, o Conselho da Europa editou as Resoluções de n. 22/1973 e 29/1974 (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS; COUNCIL OF EUROPE, 2014), relativas à proteção da privacidade das pessoas naturais em bancos de dados automatizados no setor privado e no setor público, respectivamente.

Em 1981, como medida de consolidação das Resoluções de n. 22/73 e 29/74, o Conselho da Europa abriu à assinatura a Convenção para a Proteção de Indivíduos com Relação ao Processamento Automático de Dados Pessoais, registrada como Convenção n. 108 (EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS; COUNCIL OF EUROPE, 2014), que, ainda hoje, é o único instrumento no âmbito internacional de caráter cogente no domínio da proteção de dados.

A doutrina de escol pontua que a proteção de dados surge como consectário do direito de privacidade, mas dele se destaca, como disciplina própria.

> A temática da privacidade passou a se estruturar em torno da informação e, especificamente, dos dados pessoais. Esta guinada, que plasmou o próprio conteúdo

> do termo privacidade, pode ser verificada com clareza nas construções legislativas e jurisprudenciais sobre o tema nos últimos 40 anos, nas quais algumas referências mais significativas passam pela concepção de uma *informational privacy* nos Estados Unidos, cujo "núcleo duro" é composto pelo direito de acesso a dados armazenados por órgãos públicos e também pela disciplina das instituições de proteção de crédito; assim como a autodeterminação informativa estabelecida pelo Tribunal Constitucional alemão e a Diretiva 95/46/CE da União Europeia, com todas as suas consequências. O ponto fixo de referência neste processo é que, entre os novos prismas para visualizar a questão, mantém-se uma constante referência objetiva a uma disciplina para os dados pessoais, que manteve o nexo de continuidade com a disciplina da privacidade, da qual é uma espécie de herdeira, atualizando-a e impondo características próprias. (DONEDA, 2021, p. 177, grifo do autor).

Embora sua gênese esteja vinculada ao direito fundamental de privacidade (previsto no inciso X do art. 5º da Constituição Federal), hoje em dia é pacífico o entendimento de que a proteção dos dados pessoais é direito fundamental autônomo, o que ficou consagrado em solo brasileiro com a recente aprovação da PEC n. 17/2019, que incluiu a proteção dos dados pessoais como direito fundamental, com acréscimo do inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

De todo modo, a Convenção n. 108 mostrou-se insuficiente para disciplinar satisfatoriamente todos os complexos aspectos que envolvessem a proteção jurídica dos dados pessoais. Destarte, a Comissão Europeia (*European Comission*) editou, em 1995, a Diretiva n. 95/46/CE, relativa à proteção das pessoas naturais no tocante ao tratamento dos dados pessoais e à livre circulação desses dados.

Segundo a doutrina de nomeada, as diretivas visam harmonizar e coordenar o direito interno dos Estados-membros, que, por meio delas, firmam compromisso de atingir os objetivos nelas previstos, através, contudo, de seu direito interno. Destarte, a sua efetiva aplicação exige observância do prévio processo de transposição, uma vez que

> as directivas necessitam de ser transpostas para a ordem jurídica interna. As mesmas estabelecem um prazo de transposição que geralmente é de dois anos, embora possa ser maior. Por vezes admitem o adiamento parcial da transposição de algumas das suas normas. O acto de transposição considerado mais adequado é a lei em sentido formal. Porém, essa solução não é exigida pelo direito europeu, embora este requeira uma forma de transposição que garanta a vinculação à directiva da administração, dos tribunais e dos particulares. [...] A carência de transposição tem alguns inconvenientes, nomeadamente quando falta o acto transpositor ou quando a transposição é incompleta ou manifestamente deficiente. (MACHADO, 2010, p. 202).

Justamente pela dinâmica própria do ato normativo, a exigir o processo de transposição para efetiva aplicabilidade no âmbito interno, mais de duas décadas depois, em 2016, foi aprovada pelo Parlamento Europeu o General Data Protection Regulation (GDPR), a saber, a Regulação n. 2016/679/EU, que, diferentemente de sua antecessora, é autoaplicável e, por isso, não requer sejam aprovadas leis nacionais nos âmbitos internos de cada Estado europeu.

Sendo assim, o GDPR substituiu, a um só tempo, a Diretiva n. 95/46/CE e as respectivas leis e regulações nacionais nela baseadas.

O GDPR (EU, 2016) entrou em vigência em 25 de maio de 2018 e, desde então, é uma legislação reconhecida mundialmente como referência normativa em termos de proteção e tratamento de dados pessoais.

Sobre o GDPR, diz a doutrina especializada:

> [...] é possível chegar à conclusão de que o GDPR se aplica a todas as situações em que houver o tratamento de dados pessoais, independentemente do meio (se físico ou digital) e da relação com o titular (empregador, prestador de serviços, consumidor, entre outros), havendo atenção também ao livre movimento desses dados, especialmente diante da sociedade da informação tecnológica, em que dados são cada vez mais utilizados para diversas finalidades, inclusive comerciais. De fundamental relevância, pois, o fato de que a legislação já foi pensada de forma a evitar o engessamento de modelos de negócio, devendo, na verdade, ser usada como propulsora da economia. Isso porque o estabelecimento de regras claras facilita a realização de investimentos, em decorrência da segurança jurídica que surge como consequência. (MALDONADO; BLUM, 2019a, p. 31).

É precisamente nesse contexto de emergência da regulação do tratamento de dados pessoais, na trilha dos anseios

advindos com a aprovação do GDPR, que se fomentou movimento no Congresso Nacional para aprovação de lei que buscasse alinhar o Brasil às boas práticas mundiais.

Aliás, não é outra a conclusão que se extrai do Relatório Legislativo da lavra do Senador Ricardo Ferraço (PSDB/ES) apresentado aos 29 de junho de 2018 à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal, no curso do processo legislativo que levou à aprovação da LGPD, no qual consta que "o dado pessoal é um ingrediente indissociável da privacidade do cidadão e sua preservação guarda conformidade com o efetivo respeito a garantias fundamentais do indivíduo, tal como prescritas na Constituição federal" (BRASIL, 2018, p. 3).

A par de ser um elemento umbilicalmente vinculado à privacidade do cidadão, o dado pessoal é insumo que apresenta inequívoco valor econômico, notadamente na atual conjuntura social do sistema capitalista de vigilância. Afinal,

> com agilidade, uma nova espécie de poder econômico preencheu o vazio, uma na qual toda busca, curtida ("*like*") e clique fortuito são considerados um bem a ser rastreado, analisado e monetizado por alguma companhia, tudo dentro de uma década de estreia do iPod. (ZUBOFF, 2020, p. 68).

Noutras palavras, hodiernamente os dados pessoais, além de representarem extensão do direito fundamental de privacidade inerente a cada ser humano, também é moeda de valor que desperta interesse para o capitalismo de vigilância.

Ante a relevância do dado pessoal como insumo de destaque na seara econômica, ganha importância a regulamentação do tema.

Não que se trate de tarefa simples. Ao revés, as próprias características ínsitas ao dado pessoal, como bem imaterial que é, tornam complexa a empreitada de se disciplinar legitimamente o tratamento que deve a ele ser conferido. Nesse sentido,

> não é tarefa simples, pois o caráter imaterial da informação como recurso pode tornar menos perceptíveis os desvios em direção a práticas totalitárias, dado que o advento de um regime autoritário poderá ocorrer sem o aparecimento dos sinais (prisões ou deportações de massa, torturas, e assim por diante) que tradicionalmente o acompanhavam. Eis porque não se trata somente de tutelar direitos, mas de salvaguardar e aguçar sensibilidades sociais, de estimular capacidades de reação. (RODOTÀ, 2008, p. 58).

Enfim, a LGPD foi aprovada pelo Plenário do Senado Federal em julho de 2018, em regime de urgência, como medida fundamental para inserir o Brasil no quadrante de potências globais com norma específica para a tutela dos dados pessoais – o que restou assentado em sede constitucional com a aprovação, três anos depois, em outubro de 2021, da PEC n. 17/2019 e inclusão do inciso LXXIX ao art. 5° da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Sancionada em agosto de 2018, nos termos de seu art. 1°, a LGPD abriga normas sobre o tratamento de dados pessoais, realizado tanto em meio *físico* quanto em meio digital, "por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural" (BRASIL, 2018).

A LGPD incide, pois, sobre dados pessoais, isto é, aqueles que têm o condão de identificar diretamente ou indiretamente pessoas naturais.

São alcançados pela LGPD, portanto, os dados que isoladamente identificam determinada pessoa natural, diferenciando-a como sujeito único, distinto dos demais, e os dados que, quando combinados, tornam um ser identificável.

Os exemplos são incontáveis, variando desde dados que, por si só, identificam a pessoa, até aqueles que, em conjunto, permitem a identificação da pessoa.

Cumpre registrar que a LGPD não enumera taxativamente quais informações são consideradas dados pessoais. A análise, aliás, deve ser empreendida de forma contextual. Vale dizer, compete ao intérprete verificar se em determinado contexto um conjunto de informações é potencialmente capaz de identificar, ou não, uma pessoa.

De toda forma, pode-se trazer à baila o seguinte rol de exemplos citados pela European Comission (2018):

- um nome e sobrenome;
- um endereço residencial;
- um endereço eletrônico, por exemplo nome.sobrenome@company.com;
- um número de cartão de identificação;
- dados de localização (por exemplo, lo-

calização do aparelho celular);

- um endereço de protocolo da internet (IP);
- um ID de *cookie*;
- o identificador de publicidade do seu telefone;
- dados mantidos por um hospital ou por um médico, que podem identificar uma pessoa de forma única.[3]

A lei, contudo, não abrange dados que digam respeito a pessoas jurídicas. Evidentemente, convém anotar que eventuais lesões a dados sensíveis ou sigilosos de pessoas jurídicas não são desprotegidas pela legislação pátria, cabendo, entretanto, a aplicação de leis outras que não a LGPD (por exemplo, a Lei n. 9.279/96).

Justamente por isso, a mesma European Comission (2018) cita exemplos de dados que não se enquadram no conceito de dados pessoais, a saber:

- um número de registro de uma companhia;
- um endereço eletrônico como info@company.com;
- dados anonimizados.[4]

Deveras, o dado anônimo ou anonimizado, isto é, aquele "dado relativo a titular que não possa ser identificado, considerando a utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis na ocasião de seu tratamento" (art. 5º, III, LGPD) (BRASIL, 2018), justamente porque não tem o potencial de identificar a pessoa, não é objeto de proteção pela LGPD.

Como dito, a LGPD tem por objeto qualquer operação de tratamento de dados, que, conforme o inciso X do art. 5º é todo e qualquer tipo de operação que tenha por objeto dados pessoais, entre eles, exemplificativamente, a coleta, a produção, a recepção, a classificação, a utilização, o acesso, a reprodução, a transmissão, a distribuição, o processamento, o arquivamento, o armazenamento, a eliminação, a avaliação ou o controle da informação, a modificação, a comunicação, a transferência, a difusão ou a extração de dados pessoais.

Basta, pois, o mero arquivamento ou armazenamento dos dados pessoais para que a norma mereça aplicação, justamente porque a lei, de escopo nitidamente protetivo, baseia-se na noção de risco, razão pela qual, tenciona tutelar, inclusive, eventuais danos que podem ser deflagrados por hipotético vazamento de dados que se encontrem armazenados nos registros de determinada empresa.

Na esteira do art. 3º da lei (BRASIL, 2018), a LGPD tem largo campo de incidência, aplicando-se a qualquer operação de tratamento de dados realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica, seja ela de direito privado, seja de direito público, no que se incluem os órgãos públicos, como Tribunais de Justiça pátrios, em meio físico ou digital.

É importante, desde já, deixar claro que a LGPD não tem por finalidade impedir o tratamento de dados, mas estabelecer rigorosas balizas que devem ser peremptoriamente observadas pelos agentes (controlador e operador) que, no exercício de suas atividades, manipulam dados pessoais.

Com efeito, a LGPD tem o mérito de consubstanciar regramento normativo que contém balizas legais que legitimam a forma, as hipóteses e o alcance que deve ser observado pela atividade de tratamento de dados pessoais. Desse modo,

> [...] não há dúvidas de que uma lei geral de proteção de dados, como é o caso da LGPD, tem papel crucial e estratégico, até por oferecer uma base comum de regras e princípios que poderá ser utilizada por outras áreas, sempre que tiverem que lidar com a problemática dos dados. (FRAZÃO, 2020, p. 48).

A propósito, fundamenta a aplicação da LGPD a autodeterminação informativa (art. 2º, inciso II) (BRASIL, 2018), razão pela qual, malgrado a lei não obste o tratamento de dados, tal atividade deve observar os mandamentos prescritos na legislação. A LGPD, aliás, reconhece ao indivíduo titular de dados pessoais a prerrogativa de ter o controle, ou, ao menos, plena transparência sobre a metodologia e os procedimentos a serem utilizados no tratamento de seus dados, bem como no destino a eles conferido.

Feitas tais considerações, cumpre agora abordar, especificamente, quem são as pessoas, naturais e jurídicas, que tratam dados e, consequentemente, a quem a

3 Tradução livre. No original: "Examples of personal data: a name and surname; a home address; an email address such as name.surname@company.com; an identification card number; location data (for example the location data function on a mobile phone); an Internet Protocol (IP) address; a cookie ID; the advertising identifier of your phone; data held by a hospital or doctor, which could be a symbol that uniquely identifies a person".

4 Tradução livre. No original: "Examples of data not considered personal data: a company registration number; an email address such as info@company.com; anonymised data.".

LGPD impôs rigorosas obrigações, sob pena de sanção.

3. OS AGENTES DE TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS

Dado pessoal, repita-se, é toda "informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável" (art. 5º, inciso I, LGPD) (BRASIL, 2018). Em síntese, tratamento é toda "operação realizada com dados pessoais", conforme aduz a parte inicial do inciso X do art. 5º da LGPD, que, em seguida, enumera exemplos de tais operações (BRASIL, 2018). Aliás, "o ponto de partida de toda essa engrenagem é a coleta de dados, cada vez mais maciça e muitas vezes realizada sem o consentimento e até sem a ciência dos titulares desses dados" (FRAZÃO, 2020, p. 26).

De outro modo, os agentes de tratamento são aquelas pessoas, naturais ou jurídicas, inseridas no dinâmico processo de tratamento de dados pessoais. São eles o controlador e o operador, conforme inciso IX do art. 5º da LGPD (BRASIL, 2018).

Estabelece o inciso VI do multicitado art. 5º da LGPD que o controlador (*data controller*) é a "pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais" (BRASIL, 2018). Trata-se, pois, da entidade responsável pela tomada de decisões sobre o tratamento de dados, estabelecendo as diretrizes que deverão ser observadas nas atividades que tomem lugar ao longo do ciclo de vida dos dados pessoais. É aquela pessoa que deu efetivo início a um tratamento de dados, determinando o propósito a que se destina.

À guisa de exemplificação, o pequeno empresário que emprega dois funcionários, e, por isso, faz o tratamento dos dados pessoais de seus empregados, exerce, nessa relação jurídica, o papel de controlador dos dados, pois a ele competirá deliberar sobre a forma como se dará o tratamento dos dados de seus funcionários.

É de se considerar, contudo, que no livre exercício da atividade empresarial comumente será também controlador a sociedade empresária de robusta envergadura, com complexo aparato organizacional, amplo número de empregados e colaboradores e efervescente número de contratos celebrados com entidades parceiras.

Nesses contextos, por vezes, o colaborador, enquanto entidade primária, em termos pragmáticos ou por escolha negocial, não irá realizar todos os atos que envolvem tratamento de dados, sendo necessária a delegação de determinadas atividades. Nessas hipóteses, havendo a efetiva delegação para outra pessoa (natural ou jurídica), distinta do controlador, é que se revela a figura do operador de dados, a saber, terceira pessoa que, por delegação do controlador, trata dados pessoais, seguindo os mandamentos daquele.

A propósito, nesse sentido aduz a LGPD que é operador (*data processor*) a "pessoa natural ou jurídica, de direito público ou privado, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do controlador" (art. 5º, VII) (BRASIL, 2018). Desse modo, "o operador pode ser única pessoa, um grupo delas, dentro ou fora da instituição, uma prestadora de serviços ou mesmo um grupo delas. O importante é contar com a confiança do Controlador" (RIHL, 2021, p. 484).

Em termos didáticos, a figura do operador pode ser mais facilmente visualizada naquelas hipóteses em que o controlador, sendo pessoa jurídica atuante no mercado e de ampla envergadura, delega atividades-meio para terceiros (seja por meio de contrato de prestação de serviços, terceirização etc.), isto é, repassa a atribuição para outra pessoa, mais especializada, executar atividades que, malgrado importantes, não fazem parte do núcleo duro de seu objeto social.

É o caso, por exemplo, de uma empresa especializada em publicidade contratada por uma empresa de seguro de automóveis (*in casu*, controladora) para realizar campanhas de *marketing*, hipótese na qual, perante os dados pessoais por ela manipulados no exercício da atividade publicitária, figurará como operadora.

É fundamental esclarecer que as figuras jurídicas do controlador e do operador não são estáticas. É dizer, uma determinada pessoa 'X' não será, por sua natureza, em toda e qualquer situação, controladora, ao passo que outra pessoa 'Y' também não será, por essência, sempre operadora.

Em suma, a configuração do *status* jurídico do controlador e do operador é de natureza eminentemente relacional, ou seja, depende de cada relação específica.

De todo modo, pode-se dizer que a

característica diferencial do controlador é que a ele caberá definir as finalidades pelas quais os dados pessoais estão sendo tratados (coletados, armazenados, transferidos etc.), enquanto o operador executará o tratamento seguindo as diretrizes que são determinadas pelo controlador. É o que se extrai do comando inserto no art. 39 da LGPD, *ipsis litteris*: "O operador deverá realizar o tratamento segundo as instruções fornecidas pelo controlador, que verificará a observância das próprias instruções e das normas sobre a matéria" (BRASIL, 2018).

A propósito do tema, eis o escólio da doutrina:

> Por exemplo, se uma XPTO contrata outras diferentes entidades para enviar *e-mail marketing* de suas campanhas, dá instruções claras (conteúdo do material de *marketing*, destinatários, datas do envio etc.). Mesmo que as contratadas para executar tais tarefas tenham alguma autonomia para cumprir com o determinado (*software* que utilizarão, por exemplo), embora também possam oferecer consultoria (como o horário de maior abertura de *e-mail marketing*), estarão claramente vinculadas para agir de acordo com as determinações da empresa XPTO. Além disso, apenas a empresa XPTO tem o direito de utilizar os dados. As outras entidades não podem tratá-los para qualquer outro propósito que não o determinado pela empresa XPTO. Nesse caso, somente a empresa XPTO será a controladora, e as contratadas serão operadoras. No entanto, caso as empresas contratadas tomem a decisão – ilícita, diga-se de passagem – de utilizar os dados para outras finalidades, automaticamente elas também passam a ser controladoras, a partir desse momento. (MALDONADO; BLUM, 2019b, p. 108).

Repita-se: o operador é aquela entidade que realiza o tratamento de dados em nome e sob o comando do controlador, a quem compete definir a finalidade (o propósito) pela qual se realiza o tratamento.

Justamente por executar atividades sob delegação do controlador, o operador estará sempre prestando serviços para alguém (controlador). Não se percebe, pois, um cenário no qual haja operador desacompanhado de controlador.

O reverso, contudo, verifica-se: conforme dito anteriormente, sobretudo em cenários que envolvam pequenas empresas ou empresas familiares ou pequenos negócios, por exemplo, é possível que o controlador atue sem o auxílio de qualquer operador.

É importante que se diga, também, que há situações em que, nada obstante a presença de mais de uma pessoa (natural ou jurídica) atuando simultaneamente sobre o tratamento dos dados, nem sempre haverá figuras distintas, controlador e operador.

Deveras, a figura do operador surge no contexto em que há inconteste delegação, de fato, de atividades de tratamento por parte da empresa controladora, porque não se têm condições técnicas de assunção de parcela da atividade ou porque se opta por não a exercer. Não se confunde, portanto, com a hipótese de co-controladoria (*joint controller*), na qual se visualizam distintos agentes de tratamento, pela própria dinâmica do arranjo negocial, mas sem que haja operador.

Com efeito, no mercado concorrencial existem modelos de negócios em que é possível notar a figura de múltiplos controladores, reunidos em atuação concomitante, cada qual cumprindo a integralidade de seu negócio específico, sem que haja qualquer sujeito tratando dados sob o comando de outro.

De mais a mais, convém esclarecer que a contratação de prestador de serviços, por si só, não provoca, *ipso facto*, a caracterização do contratado como operador, em que pese isso ocorrer na maioria dos casos. Isso porque, excepcionalmente, a depender do grau de especialidade de determinada atividade, pode ser conferida ao contratado tamanha autonomia a ponto de lhe ser conferida a competência de tomar decisões para definir propósitos e finalidades do tratamento de dados, isto é, decidindo efetivamente sobre o que fazer com os dados.

É o que esclarece LEONARDI (2021, p. 199, grifo nosso), *in verbis*:

> [...] O simples fato de determinado agente estar tratando dados no escopo de uma prestação de serviços não significa, por si só, que ele se caracteriza como operador. Em outras palavras, como afirmado anteriormente, quem presta um serviço envolvendo o tratamento de dados pessoais a outra empresa ou entidade não necessariamente estará atuando como operador. O 'contratado' que prestará o serviço pode exercer o papel de controlador, dependendo do nível de controle exercido sobre a operação de tratamento de dados, em particular as decisões sobre as finalidades e os meios desse tratamento. A liberalidade garantida pelo controlador originário não pode ser confundida com fator determi-

> nante para a reconfiguração de um operador como controlador. *O que definirá se determinado agente de tratamento será considerado controlador, concomitantemente ou não com outros, será a capacidade ou a obrigatoriedade de tomada de decisões acerca do tratamento dos dados, pelo menos de parte das etapas*.

Por derradeiro, embora não se trate de agente de tratamento, é conveniente destacar a figura do encarregado ou DPO (*data professional officer*). Trata-se da pessoa indicada pelo controlador ou pelo operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, o titular dos dados e a autoridade nacional de proteção de dados (ANPD), podendo ser pessoa natural ou jurídica (DPO *as a service*). Suas atribuições, exemplificativamente, estão descritas no art. 41, § 2º, da LGPD (BRASIL, 2018).

4. ANÁLISE CRÍTICA SOBRE OS CONCEITOS DE CONTROLADOR E OPERADOR EM ATOS NORMATIVOS DO PODER PÚBLICO

Como dito alhures, a LGPD tem largo campo de aplicação, incidindo, inclusive, sobre o Poder Público. Afinal, no exercício de suas atividades, mormente na prestação de serviços públicos, a administração pública também lida com considerável quantidade de dados pessoais que acabam por receber alguma forma de tratamento.

> A Administração Pública é, em última análise, uma máquina informacional que precisa ser controlada pelo Direito. A organização burocrática do Estado Moderno exige que o poder público realize volumosas operações de tratamento de dados pessoais, visto que as atividades administrativas, seja de caráter prestativo, repressivo ou mesmo de organização interna, dependem da circulação de informações para administrar seus recursos (escassos), tomar decisões e, ao fim e a cabo, realizar sua finalidade pública. *Há, portanto, uma íntima relação entre a gestão informacional dos órgãos e entes públicos e a realização eficiente de atividades de interesse público*. (GASIOLA; MACHADO; MENDES, 2021, p. 158, grifo nosso).

Inclusive, muitas vezes o Poder Público precisará obter informações pessoais de seus usuários para poder executar suas atividades de forma adequada. Contudo, uma vez que a administração pública realiza a gestão informacional dos dados pessoais dos usuários dos serviços públicos, consequentemente o tratamento desses dados precisará, igualmente, observar rigorosas balizas legais, sob pena de deixar aberta odiosa janela para a arbitrariedade.

Destarte, por exemplo, o Poder Público não poderá proceder ao compartilhamento das informações pessoais que obtém no exercício de suas atividades de forma discricionária e desarrazoada, mas sim quando houver base legal que justifique e legitime o compartilhamento. Nesse sentido:

> é crível que a criação e execução de muitas políticas públicas poderiam ser comprometidas pela falta de informações relevantes pelo Poder Público. No entanto, permitir que haja o compartilhamento de dados pessoais e sensíveis de forma livre e discricionária pela Administração Pública significa retirar a efetividade da legislação de proteção de dados. (XAVIER; XAVIER; SPALER, 2020, p. 491).

De mais a mais, é bom lembrar que a administração pública se submete ao princípio da legalidade estrita, inserido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A bem dizer, de um lado, a administração pública, em observância ao princípio da legalidade, tem o dever de observar as regras insertas na LGPD para que proceda ao regular tratamento de dados dos seus usuários, e, de outro lado, o cidadão usuário dos serviços públicos tem o direito (leia-se, direito fundamental, conforme reconhecido com a inclusão do inciso LXXIX ao art. 5º da Constituição Federal) de ter os seus dados pessoais colocados a salvo de qualquer tratamento arbitrário e ilegítimo feito, inclusive, pelo Poder Público.

A aplicação da LGPD ao setor público observará, em regra, as mesmas diretrizes gerais que norteiam a atuação das empresas (*players*) que concorrem na iniciativa privada. Vale dizer, o ente público também deve nomear encarregado, registrar suas atividades, elaborar Relatório de Impacto de Proteção de Dados, instituir política de privacidade e proteção de dados, implementar medidas de segurança etc.

Entretanto, somada a tais regras gerais, ao ente estatal, quando atua no ciclo de tratamento de dados pessoais, na condição de controlador, também serão aplicadas as regras específicas previstas nos arts. de 23 a 30 da LGPD (BRASIL, 2018).

De fato, justifica-se a aplicação, em certa medida, de regras especificamente projetadas para o Poder Público. Afinal, trata-se de agente de tratamento diferencia-

do dos demais, uma vez que segue regras e princípios típicos do direito público, notadamente do direito administrativo, e, comumente, possui agigantada envergadura que não pode ser desprezada como fator dificultador do gerenciamento informacional dos dados pessoais.

Não basta, pois, a mera transposição de normas aplicadas ao setor privado, sem se atentar para necessárias adaptações à realidade diferenciada vivenciada pela administração pública, sobretudo decorrente do porte da instituição.

Aqui, convém transcrever comentário referente ao Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que possui expressivo número de funcionários (incluindo magistrados, servidores, estagiários, terceirizados e voluntários) e volumoso acervo de contratos celebrados diuturnamente, o que conflui para um quase imensurável tráfego de comunicações de dados pessoais, isso sem mencionar todas as informações pessoais que são inseridas nas ações judiciais que tramitam no primeiro e no segundo grau da Justiça paulista, tudo a erigir o tratamento de dados, nesse contexto, como um trabalho hercúleo que requer, a um só tempo, adequação, capacitação, planejamento e, principalmente, mudança de cultura.

> Não bastasse o natural estranhamento que uma norma de proteção de dados suscitou num país como o Brasil, que não possui tradição ou histórico normativo referencial a respeito do tema, planejar, implementar e gerenciar um programa de governança de dados em conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados em uma instituição pública do porte do Tribunal de Justiça de São Paulo tem na quantidade de pessoas e dados a serem gerenciados o seu maior desafio. (TASSO, 2021, p. 105).

Não é demais asseverar que, diante das peculiaridades inerentes ao funcionamento da administração pública, mesmo as regras específicas previstas nos arts. de 23 a 30 da LGPD não foram suficientes para eliminar todas as dúvidas que a novel legislação despertou e que vieram à baila no início de sua vigência.

Nessa toada, a fim de colmatar lacunas não esclarecidas pela LGPD e regular a aplicação prática da lei diante de sua realidade, pessoas jurídicas de direito público, nas diversas esferas federadas, editaram atos normativos visando a regulamentação da política de tratamento de dados nos seus respectivos âmbitos de atuação. Aliás, convém lembrar que "as instituições públicas deverão promover de forma imediata a sua adequação à LGPD, de maneira que possam estar no mínimo de tempo possível, em conformidade com ela" (FRANCOSKI, 2021, p. 36).

É o caso, por exemplo, do Decreto n. 65.347, de 9 de dezembro de 2020, que "dispõe sobre a aplicação da Lei federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD), no âmbito do Estado de São Paulo" (SÃO PAULO (ESTADO), 2020e). De outra maneira, o Decreto n. 59.767, de 15 de setembro de 2020, "regulamenta a aplicação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) – no âmbito da administração municipal direta e indireta" (SÃO PAULO (MUNICÍPIO), 2020). Por seu turno, o Decreto n. 42.036, de 27 de abril de 2021, "dispõe sobre a aplicação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, no âmbito da administração pública direta e indireta do Distrito Federal" (DISTRITO FEDERAL, 2021). Por fim, o Decreto n. 55.647, de 14 de dezembro de 2020, "regulamenta os procedimentos gerais, os prazos e as fases para implementação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul" (RIO GRANDE DO SUL, 2020b). Na mesma toada, muitos outros exemplos poderiam ser citados.

De fato, a adaptação do Poder Público às normas previstas na LGPD é realidade que se observa hodiernamente.

Não apenas o Poder Executivo, mas também os Poderes Legislativo e Judiciário devem se adequar às disposições da LGPD.

No que toca ao Poder Judiciário, objeto do presente ensaio, é importante ter em devida conta, de um lado, a constatação de que "a adequação de um tribunal às normas de proteção de dados pelo seu emprego com eficiência é expressão de legitimidade no desempenho de sua função jurisdicional" (TASSO, 2021, p. 112), mas, de outra maneira, a advertência de que "a proteção de dados é matéria nova e sua aplicação no âmbito administrativo de um órgão de justiça é ainda mais inédito" (TASSO, 2021, p. 117). Portanto, é premente a necessidade de adequação dos tribunais pátrios às balizas legais que devem ser observadas quanto ao tratamento dos dados pessoais por eles coletados, armazenados, compartilhados etc. quando do exer-

cício de suas atividades, o que, contudo, exigirá capacitação e formação especializada, à luz da doutrina estrangeira consolidada sobre o tema e sob os auspícios da ANPD, para se evitar eventuais descompassos técnicos advindos do ineditismo da matéria.

Nessa linha de entendimento, no âmbito administrativo do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Portaria n. 63 de 26 de abril de 2019, que criou Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas à política de acesso às bases de dados processuais dos tribunais, especialmente para consulta e coleta de dados destinados a fins comerciais (CNJ, 2019). Em seguida, o CNJ expediu a Recomendação n. 73, de 20 de agosto de 2020, por meio da qual recomenda série de medidas destinadas a instituir padrão nacional de proteção de dados pessoais. (CNJ, 2020). Por derradeiro, foi editada a Resolução n. 363, de 12 de janeiro de 2021, que estabeleceu medidas a serem adotadas pelos tribunais pátrios para o processo de adequação à LGPD (CNJ, 2021).

Na mesma trilha, no âmbito do Estado de São Paulo, o Tribunal de Justiça de São Paulo editou a Portaria n. 9.918/2020 (SÃO PAULO, 2020d), que instituiu a Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no Poder Judiciário bandeirante. Aliás, antes dessa normativa, o TJSP já havia editado a Portaria n. 9.912/2020 (SÃO PAULO, 2020b), que instituíra o órgão Encarregado, o Gabinete de Apoio e o Comitê Gestor de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais, e a Portaria n. 9.913/2020 (SÃO PAULO, 2020c), por meio da qual foram designados magistrados e servidores para composição dos citados órgãos. E, ademais, convém registrar, por meio do Comunicado CG n. 663/2020 (Processo CPA n. 2020/00008646) foi informada a disponibilização de categorias próprias inseridas no Sistema de Automação da Justiça (SAJ), utilizado pelo tribunal bandeirante, relacionadas à proteção de dados pessoais como medida de aprimoramento estatístico que envolve a LGPD (SÃO PAULO, 2020a).

Com efeito, de modo geral, os tribunais pátrios, cada qual a seu modo, buscaram se adaptar à novel lei.

Da mesma forma, também o Ministério Público, na respectiva esfera de atuação, também se encontra em processo de adaptação à LGPD.

Ocorre, contudo, que, como dito alhures, nada obstante sofrer os influxos de regras específicas previstas na legislação (arts. de 23 a 30 da LGPD), ao Poder Público são aplicadas, também, grande parte das regras gerais da LGPD, também incidentes aos *players* que atuam na iniciativa privada. A par disso, os entes estatais também devem observar a principiologia geral e as regras técnicas que informam a legislação.

Entretanto, como se observará a seguir, a realidade demonstra a presença de uma miríade de atos normativos editados por entes públicos que não se adequam, em sua integralidade, aos conceitos técnicos basilares insertos no procedimento da LGPD.

É o caso, por exemplo, de indicações de agentes controladores e operadores em dissonância com as características teóricas básicas de tais figuras.

No particular, cumpre destacar que a escorreita definição do controlador e do operador, bem como de suas funções e atividades, é importantíssima, principalmente porque são essas figuras que comumente exercerão escolhas de risco na dinâmica da aplicação concreta da LGPD. Nesse sentido,

> os Agentes de Tratamento terão a atenção voltada para a classificação dos bancos de dados, assim como dos campos de informação, avaliando se determinado dado é sensível ou não, qual foi o objetivo de coletá-lo e se é necessário mantê-lo ainda e por quanto tempo. Coletar informação desnecessária, ainda que não seja sensível, é aumentar seu risco no tratamento. (RIHL, 2021, p. 487).

Para os objetivos do presente artigo, podem ser destacados dois principais pontos de atenção em relação aos conceitos de controlador e de operador em atos normativos expedidos, em âmbito administrativo, pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público. São eles: (*i*) a indicação do presidente da Corte ou do procurador-geral como o controlador de dados; e (*ii*) a previsão de servidores, estagiários e funcionários em geral como operador de dados.

A Portaria n. 64-CJF de 4 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre o exercício das funções de controlador e de encarregado pelo tratamento de dados pessoais, no âmbito do Conselho da Justiça Federal, estabelece em seu art. 1° que "O exercício da função de Controlador no âmbito do Conselho da Justiça Federal é atribuído ao Ministro Presidente" (CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL, 2021).

O Provimento n. 68/2020 – PGJ, que disciplina a aplicação da LGPD no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, prevê, *in verbis*:

> Art. 5.º O Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul é o controlador dos dados pessoais a sua disposição e a ele compete decidir sobre o tratamento destes dados.
>
> Art. 6.º No âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, os operadores de dados pessoais são os membros, servidores e estagiários da Instituição. (RIO GRANDE DO SUL, 2020a).

Por sua vez, Resolução n. 9 de 2 de setembro de 2020, que instituiu a Política de Privacidade dos Dados das Pessoas Físicas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT, prescreve, *ipsis litteris*:

> Art. 5º No Tribunal, o Controlador e os Operadores são respectivamente o Presidente do Tribunal, assessorado pelo Comitê Gestor de Segurança da Informação e Proteção de Dados Pessoais - CGSI, e os servidores e colaboradores que exerçam atividade de tratamento de dados pessoais na instituição ou terceiros, em contratos e instrumentos congêneres firmados com o Tribunal. (DISTRITO FEDERAL, 2020).

Como se aventará a seguir, tecnicamente, é possível perceber impropriedades nos conceitos de controlador e operador, sobretudo porque: (*i*) tais definições devem ser extraídas da construção histórica que corroborou para a edição da LGPD, conforme ilustrado no capítulo introdutório, com apoio nas lições advindas do direito europeu, em especial do GDPR, e (*ii*) o intérprete deve ter em devida conta o propósito classificatório dos agentes de tratamento para fins de responsabilidade.

Nesse passo, convém revisitar os conceitos de controlador e de operador, cotejando-os com os conceitos inseridos nos atos normativos supramencionados.

Os controladores serão, sempre, a entidade como um todo, e não os indivíduos particularmente considerados. Não é, pois, cargo personificado, e sim a organização.

Nesse sentido, inclusive, é o que aduz as *Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR*, adotadas em 2 de setembro de 2020:

> Em princípio, não há limitação para o tipo de entidade que pode assumir a função de controlador, mas, na prática, está é exercida pela organização como tal, e não por um indivíduo de dentro da organização (como o CEO, um empregado ou um membro), que atua como controlador[5]. (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, 2020).

Os operadores, por sua vez, são, exclusivamente, as potenciais entidades apartadas do controlador e que por ele sejam contratadas para a realização de específicas atividades de tratamento em seu nome e seguindo as suas diretrizes.

Nesse sentido, das citadas *Guidelines 7/2020*, *in verbis*: "Existem duas condições básicas para qualificação do operador: é uma entidade separada em relação ao controlador e que processa dados pessoais em nome do controlador"[6].

Com efeito, a evolução histórica da proteção dos dados pessoais, notadamente na Europa, evidencia que o conceito de controlador diz respeito à organização em si considerada (e não o indivíduo) e que o operador é entidade apartada do controlador.

No particular, eis a definição de controlador dada pelo item 7 do art. 4º do GDPR (EU, 2016):

> a pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, a agência ou outro organismo que, individualmente ou em conjunto com outras, determina as finalidades e os meios de tratamento de dados pessoais; sempre que as finalidades e os meios desse tratamento sejam determinados pelo direito da União ou de um Estado-Membro, o responsável pelo tratamento ou os critérios específicos aplicáveis à sua nomeação podem ser previstos pelo direito da União ou de um Estado-Membro.

Como se vê, trata-se de conceito amplo que, aparentemente, admite que a figura do controlador recaia tanto sobre a pessoa natural ou jurídica, tanto sobre a própria autoridade pública e sobre o organismo "individualmente ou em conjunto com outras". Contudo, doutrina de escol entende que, na prática, o conceito de controlador é sensivelmente mais restrito.

Nesse sentido, inclusive, com ainda mais ênfase, eis o que se extrai das citadas *Guidelines 7/2020*:

---

5 Tradução livre. No original: "In principle, there is no limitation as to the type of entity that may assume the role of a controller but in practice it is usually the organisation as such, and not an individual within the organisation (such as the CEO, an employee or a member of the board), that acts as a controller".

6 Tradução livre. No original: "Two basic conditions for qualifying as processor are: a) being a separate entity in relation to the controller and b) processing personal data on the controller's behalf".

> Isso significa que, em princípio, não há limitação quanto ao tipo de entidade que pode assumir o papel de controlador. Pode ser uma organização, como pode também ser um indivíduo ou um grupo de indivíduos. Na prática, contudo, geralmente é a organização como tal, e não um indivíduo de dentro da organização (como um CEO, um funcionário ou um membro do conselho), que atua como controlador na acepção do GDPR. No que diz respeito ao processamento de dados dentro de um grupo de empresas, deve ser dada especial atenção à questão se um estabelecimento atua como controlador ou operador, *e.g.* quando processa dados em nome da empresa-mãe. Às vezes, empresas e órgãos públicos nomeiam uma pessoa específica responsável pela implementação das operações de processamento de dados. *Contudo, mesmo que uma pessoa natural específica seja nomeada para garantir o cumprimento de regras de proteção de dados, esta pessoa não será o controlador, mas sim agirá em nome da pessoa jurídica (empresa ou órgão público), que será o responsável final em caso de violação das regras em sua capacidade de controlador*[7]. (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, 2020, grifo nosso).

Não é outro o entendimento da doutrina nacional. Nesse contexto, versando especificamente sobre a hipótese do Poder Judiciário:

> [...] no caso dos Tribunais, o Controlador a rigor deverá ser identificado como o Tribunal de Justiça na qualidade de pessoa jurídica, com o seu CNPJ, o qual será representado pelo presidente que estiver em exercício naquele momento, não devendo confundir-se a pessoa do presidente como sendo o controlador então definido na referida norma. (FRANCOSKI, 2021, p. 43).

No mesmo sentido:

> Ainda reforçando a importância do contexto do tratamento de dados pessoais para a definição dos papéis de controlador ou operador para pessoa física ou jurídica, *quando os dados pessoais são tratados por uma organização, ainda que envolva o trabalho de pessoas físicas, é a organização que assumirá o papel de controladora ou operadora dos dados pessoais, e não a pessoa física*. Por exemplo, no âmbito do tratamento de dados de usuários de um e-commerce, a empresa de e-commerce será a controladora desses dados, as empresas que fornecem a tecnologia da plataforma para o e-commerce, o gateway de pagamento e a nuvem para armazenar os dados serão operadores dos dados pessoais dos usuários, e os funcionários de todas essas empresas não serão nem "controladores" nem "operadores" dos dados pessoais de forma individual, mas tão-somente parte ou representantes (lato sensu) da empresa controladora ou operadora. Em resumo, *a pessoa jurídica, quando envolvida em determinado tratamento de dados pessoais, prevalece na assunção dos papéis definidos pela LGPD*. (CABELLA; FERREIRA, 2020, documento não paginado, grifo do autor).

Da mesma forma, a doutrina especializada aponta, à luz da aplicação prática do GDPR, duas características essenciais e elementares à função de operador, a saber: (*i*) ser uma entidade separada em relação ao controlador; e (*ii*) processar os dados pessoais em nome do controlador.

De fato, tal qual se verifica em relação à definição apresentada pelo GDPR para o controlador, também o conceito de operador é, *a priori*, por demais amplo, conforme se nota do item 8 do art. 4º da norma, *in verbis*: "uma pessoa singular ou coletiva, a autoridade pública, agência ou outro organismo que trate os dados pessoais por conta do responsável pelo tratamento destes" (EU, 2016).

Contudo, de igual modo, também coube à doutrina apontar que, na prática, há sensível restrição conceitual. Nesse sentido, das multicitadas *Guidelines 7/2020*:

> Uma entidade separada significa que o controlador decide delegar toda ou parte das atividades de processamento para uma organização externa. Dentro de um grupo de empresas, uma pode ser operadora de outra, que atua como controladora, visto que ambas as empresas são entidades separadas. *Por outro lado, contudo, um departamento dentro de uma empresa geralmente não pode ser um operador para outro departamento dentro da mesma entidade*. Se o controlador decidir processar os dados por si mesmo, usando seus próprios recursos dentro de sua organização, por exemplo, através de sua própria equipe, não haverá operador nessa situação. Funcionários e outras pessoas que estão agindo sob a autoridade direta

7 Tradução livre. No original: "This means that, in principle, there is no limitation as to the type of entity that may assume the role of a controller. It might be an organisation, but it might also be an individual or a group of individuals. In practice, however, it is usually the organisation as such, and not an individual within the organisation (such as the CEO, an employee or a member of the board), that acts as a controller within the meaning of the GDPR. As far as data processing within a company group is concerned, special attention must be paid to the question of whether an establishment acts as a controller or processor, e.g. when processing data on behalf of the parent company. Sometimes, companies and public bodies appoint a specific person responsible for the implementation of the processing operations. Even if a specific natural person is appointed to ensure compliance with data protection rules, this person will not be the controller but will act on behalf of the legal entity (company or public body) which will be ultimately responsible in case of infringement of the rules in its capacity as controller".

> do controlador, como funcionários temporariamente empregados, não devem ser vistos como operadores, uma vez que irão tratar dados pessoais como uma parte da entidade controlador.[8] (EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD, 2020, grifo nosso).

Como se vê, há entendimento consolidado na doutrina europeia em que o operador, necessariamente, é uma entidade diversa do controlador. Tratam-se, pois, de pessoas (naturais ou jurídicas) distintas entre si. Consequentemente, acaso haja a delegação da atividade de execução do tratamento de dados para outro órgão ou departamento que faça parte do próprio organograma interno do controlador, não existirá, nessa hipótese, a figura do operador.

De modo mais enfático: a figura do operador estará presente nas hipóteses em que o controlador delega as atividades de tratamento de dados para outra pessoa.

Ocorre que, conforme se verifica nos textos normativos mencionados, notadamente no art. 6º do Provimento n. 68/2020 – PGJ do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2020a) e no art. 5º da Resolução n. 9 do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (DISTRITO FEDERAL, 2020), determinados órgãos públicos consignaram que exercem a função de operador os seus membros, funcionários, servidores e estagiários. Cuida-se de previsão em manifesto descompasso com as definições contidas nos textos oriundos do direito comparado, supratranscritos, bem como do entendimento consolidado pela doutrina especializada.

De fato, tais agentes (membros, funcionários, servidores e estagiários) estão inseridos na estrutura íntima da própria instituição, isto é, do controlador, e, portanto, não se caracterizam como operadores.

Em outras palavras, não se trata de pessoas distintas. A bem dizer, são pessoas que representam o Estado, agindo em seu nome e fazendo as suas vezes, por vínculo de imputação jurídica, conforme esclarece a doutrina administrativista. A ver:

> Órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado. Por se tratar, tal como o próprio Estado, de entidades reais, porém abstratas (seres de razão), não têm nem vontade nem ação, no sentido de vida psíquica ou anímica próprias, que, estas, só os seres biológicos podem possuí-las. De fato, os órgãos não passam de simples repartições de atribuições, e nada mais. Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de *agentes*. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, *diretamente* imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. (MELLO, 2015, p. 144, grifo do autor).

O escólio do ilustre Prof. Celso Antônio Bandeira de Mello, supratranscrito, evidencia que o agir dos agentes públicos é, por ficção jurídica, imputado como agir do próprio Estado (o ente estatal; a instituição).

Desse modo, à luz do direito administrativo, não se cuida de pessoas distintas, o que conflui para o descompasso da inclusão de tais pessoas no conceito de operador, que, por definição, deve ser pessoa (entidade) distinta do controlador.

Mais do que simples desajuste teórico, o alargamento despropositado dos conceitos de controlador e operador pode corroborar consequências jurídicas, sobretudo na seara da responsabilidade civil do Estado.

A impropriedade técnica dos conceitos de controlador e operador insertos nos supratranscritos atos normativos de órgãos públicos provoca, de fato, colisão com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no que toca à responsabilidade dos agentes públicos. Isso porque o art. 42 da LGPD aduz que o controlador ou o operador "que, em razão do exercício de atividade de tratamento de dados pessoais, causar a outrem dano patrimonial, moral, individual ou coletivo, em violação à legislação de proteção de dados pessoais, é obrigado a repará-lo" (BRASIL, 2018).

Assim sendo, se considerado que o próprio Ministro Presidente (art. 1º da Portaria n. 64-CJF/2021) ou o Desembargador Presidente do Tribunal (art. 5º da Resolução n. 9/2020 do TJDFT) exercem, pessoalmente, a função de controlador nos respectivos órgãos, e que os membros, servidores e es-

8 Tradução livre. No original: "A separate entity means that the controller decides to delegate all or part of the processing activities to an external organisation. Within a group of companies, one company can be a processor to another company acting as controller, as both companies are separate entities. On the other hand, a department within a company cannot generally be a processor to another department within the same entity. If the controller decides to process data itself, using its own resources within its organisation, for example through its own staff, this is not a processor situation. Employees and other persons that are acting under the direct authority of the controller, such as temporarily employed staff, are not to be seen as processors since they will process personal data as a part of the controller's entity".

tagiários (*ex vi* do art. 6º do Provimento n. 68/2020 - PGJ do MPRS e art. 5º da Resolução n. 9/2020 do TJDFT) são operadores, é forçoso concluir que, à luz do supratranscrito art. 42 da LGPD, haveria responsabilidade civil de tais pessoas (presidente, funcionários, estagiários etc.), e não da instituição em si considerada.

Tal raciocínio, entretanto, vai de encontro à chamada tese da dupla garantia, segundo a qual, por interpretação do disposto no § 6º do art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a vítima de um ato danoso somente poderá ajuizar ação de indenização contra o Estado, e não diretamente contra o servidor público autor do ato lesivo, que é parte ilegítima para figurar na ação, ressalvado, contudo, o direito de regresso do Estado contra o servidor responsável nos casos de dolo ou culpa.

Com alguma hesitação, é verdade, o STF, desde o RE n. 327.904/SP, rel. Min. Carlos Ayres Britto (*DJ* 8/9/2006), entende que o art. 37 da Constituição Federal consagra uma garantia para o particular, possibilitando-lhe que ajuíze ação indenizatória contra a pessoa jurídica de direito público, ou contra a pessoa jurídica de direito privado que preste serviço público, mas também uma garantia em favor do servidor público, "que somente responde administrativa e civilmente perante a pessoa jurídica a cujo quadro funcional se vincule" (STF, 2006).

A propósito, finalmente, em 14 de agosto de 2019, o STF, quando do julgamento do RE n. 1.027.633-SP, rel. Min. Marco Aurélio, pacificou o tema em sua jurisprudência, editando a seguinte tese no Tema n. 940 da repercussão geral, *in verbis*:

> A teor do disposto no art. 37, § 6º, da Constituição Federal, a ação por danos causados por agente público deve ser ajuizada contra o Estado ou a pessoa jurídica de direito privado prestadora de serviço público, sendo parte ilegítima para a ação o autor do ato, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa (STF, 2017).

Nessa toada, admitir que o próprio servidor público (ministro presidente, desembargador presidente, membros, servidores, funcionários e estagiários) ocupe, pessoalmente, a função de controlador ou de operador, provoca inequívoca contradição entre a responsabilidade prevista no art. 42 da LGPD e a responsabilidade civil do agente público consoante jurisprudência pacificada do Supremo Tribunal Federal.

Finalmente, convém registrar que, em confluência com o que ora se defende, em 28 de maio de 2021, a ANPD publicou o *Guia Orientativo para Definições dos Agentes de Tratamento de Dados Pessoais e do Encarregado*, documento que estabelece diretrizes não vinculantes aos agentes de tratamento e esclarece quem pode exercer a função do controlador e do operador, à luz de suas definições legais, bem como dos respectivos regimes de responsabilidade (BRASIL, 2021).

No sentido do quanto se descreveu no curso deste estudo, aduz o referido documento:

> São agentes de tratamento o controlador e o operador de dados pessoais, os quais podem ser pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado. Ressalta-se que os agentes de tratamento devem ser definidos a partir de seu caráter institucional. *Não são considerados controladores (autônomos ou conjuntos) ou operadores os indivíduos subordinados, tais como os funcionários, os servidores públicos ou as equipes de trabalho de uma organização*, já que atuam sob o poder diretivo do agente de tratamento. No contexto de uma pessoa jurídica, a organização é o agente de tratamento para os fins da LGPD, já que é esta que estabelece as regras para o tratamento de dados pessoais, a serem executadas por seus representantes ou prepostos. (BRASIL, 2021, p. 5-6, grifo nosso).

Ainda:

> *O operador deve ser uma entidade distinta do controlador*, isto é, que não atua como profissional subordinado a este ou como membro de seus órgãos. Por outro lado, os funcionários atuarão em subordinação às decisões do controlador, não se confundindo, portanto, com os operadores de dados pessoais. (BRASIL, 2021, p. 6, grifo nosso).

Como se vê, pois, a ANPD também encampou o entendimento de que o controlador é a própria instituição/organização em si considerada, e não o indivíduo a ela diretamente subordinado, caso dos agentes públicos, bem como consagrou a posição de que o operador é entidade diversa do controlador.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A recente vigência da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais trouxe para os estudiosos da área uma plêiade de desafios fomentados pelo início incipiente de sua aplicação prática. A proteção dos dados pes-

soais, gestada como consectário do direito de privacidade, aperfeiçoou-se, e é hoje reconhecida como direito fundamental autônomo, pelo texto constitucional.

Somado a isso, a regulamentação legal da proteção dos dados pessoais também deve considerar as particularidades dos diferentes agentes de tratamento. Em se tratando da administração pública, a normatização não deve ter o afã de obstar o tratamento de dados pessoais, tão necessários para a consecução de importantes serviços públicos, mas sim deve ser guiada pelo escopo de obstar odiosas arbitrariedades. Para tanto, é imprescindível ter em devida conta a envergadura das instituições públicas, mormente no que diz respeito à escala do volume de informações que diuturnamente são coletadas.

Nessa toada, um dos pontos necessários sobre o qual a doutrina deve lançar luz diz respeito justamente às definições legais dos agentes de tratamento de dados pessoais, nomeadamente o controlador e o operador. Afinal, a fixação de balizas confiáveis que limitem o contorno legal dos conceitos de controlador e operador é fundamental para a correta aplicação dos institutos previstos na novel legislação.

Nessa linha de raciocínio, seja pela identidade conceitual entre a LGPD e o GDPR, seja pela análise conjugada e sistemática entre os arts. 5º e 42 da LGPD, à luz da doutrina nacional e estrangeira, o presente artigo buscou evidenciar que o conceito de controlador é adstrito à própria instituição/organização em si considerada, e não à pessoa do indivíduo a ela subordinado; e, no mesmo sentido, a definição de operador fica limitada a uma pessoa (natural ou jurídica) distinta da pessoa do controlador, não se confundindo, pois, com membros vinculados internamente à entidade.

Ocorre, contudo, que recentes textos normativos editados por entidades públicas nacionais, especialmente no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, apresentam definições que, aparentemente, estão em descompasso com tais balizas, uma vez que colocam a pessoa do presidente como controlador e dos membros e funcionários como operadores, o que pode impactar, inclusive, o regime de responsabilização civil.

Na mesma esteira das balizas ora defendidas, a ANPD lançou recentemente guia que também contempla idênticos critérios. Não se olvida que se trata de diretrizes não cogentes, portanto, de observância não obrigatória pelos órgãos públicos. Entretanto, a bem da uniformidade conceitual e para harmonia com o sistema nacional de responsabilização dos agentes públicos, adotado pelo STF, espera-se que em futuro breve todos os órgãos públicos observem, rigorosamente, as balizas mencionadas no presente artigo e adotadas expressamente pela ANPD.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 dez. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art1. Acesso em: 12 jun. 2021.

BRASIL. Autoridade Nacional de Proteção de Dados. **Guia orientativo para definições dos agentes de tratamento de dados pessoais e do encarregado**. Brasília: ANPD, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/ noticias/inclusao-de-arquivos-para-link-nas-noticias/ 2021-05-27-guia-agentes-de-tratamento_final.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Senado Federal aprova Proposta de Emenda à Constituição n. 17 (PEC n. 17/2019) que inclui a proteção de dados pessoais no rol de direitos e garantias fundamentais. **Site,** 21 out., 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anpd/pt-br/assuntos/noticias/ senado-federal-aprova-proposta-de-emenda-a-constituicao-17-pec- 17-2019-que-inclui-a-protecao-de-dados-pessoais- no-rol-de-direitos-e-garantias- fundamentais. Acesso em: 22 dez. 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. **Portaria n. 64-CJF, de 4 de fevereiro de 2021**. Dis-

põe sobre o exercício das funções de Controlador e de Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais, no âmbito do Conselho da Justiça Federal, na forma exigida pela Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD. Brasília: CJF, 2021. Disponível em: https://www.in.gov.br/web/dou/-/ portaria-n-64-cjf-de-4-de-fevereiro-de-2021-302597675. Acesso em: 20 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Portaria n. 63, de 26 de abril de 2019**. Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de estudos e propostas voltadas à política de acesso às bases de dados processuais dos tribunais e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/compilado 043105202008065f2b8789824e1.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 73, de 20 de agosto de 2020**. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a adoção de medidas preparatórias e ações iniciais para adequação às disposições contidas na Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/compilado 135819202102266038fe7b3b752.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 363, de 12 de janeiro de 2021**. Estabelece medidas para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais a serem adotadas pelos tribunais. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original 181204202101196007 20f42c02e.pdf. Acesso em: 27 out. 2021.

CABELLA, Daniela Monte Serrat; FERREIRA, Raíssa Moura. Descomplicando: agentes de tratamento. **Migalhas**, 13 maio 2020. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/326741/ descomplicando--agentes-de--tratamento. Acesso em: 15 nov. 2021.

COUNCIL OF EUROPE. **Convenção Europeia dos Direitos do Homem**. Strasbourg: Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, 1950. Disponível em: https://www.echr.coe.int/documents/ convention_por.pdf. Acesso em: 20 set. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Decreto n. 42.036, de 27 de abril de 2021**. Dispõe sobre a aplicação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018- Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Distrito Federal e dá outras providências. Brasília: GDF, 2021. Disponível em:

http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/551e54f29493499ca4201ef5e6f7ab35/ Decreto_42036_27_04_2021.html. Acesso em: 15 jul. 2021.

DONEDA, Danilo Cesar Maganhoto. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**: fundamentos da Lei Geral de Proteção de Dados. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

EUROPEAN COMISSION. **What is personal data?** European Comision, 2018. Disponível em: https://ec.europa.eu/info/law/law-topic/data-protection/reform/what-personal-data_en. Acesso em: 3 jul. 2021.

EUROPEAN DATA PROTECTION BOARD. **Guidelines 7/2020 on the concepts of controller and processor in the GDPR. Version 1.0:** Versão para consulta pública. European Data Protection Board, 2020. Disponível em: https://edpb.europa.eu/sites/default/files/consultation/ edpb_guidelines_202007_controller processor_en.pdf. Acesso em: 3 jul. 2021.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS; COUNCIL OF EUROPE. **Manual da legislação europeia sobre proteção de dados**. European Union Agency, 2014. Disponível em: https://www.echr.coe.int/Documents/ Handbook_data_protection_Por.pdf. Acesso em: 5 maio 2021.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2016/679 : General Data Protection Regulation. **Official Journal of the European Union,** L 119, 4 maio 2016. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679. Acesso em: 25 set. 2021.

FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz. Aspectos práticos para a implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais LGPD nos Órgãos Públicos: o case do Tribunal de Justiça de Santa Catarina TJSC. In: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (coords.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 29-100.

FRAZÃO, Ana. Fundamentos da proteção dos dados pessoais: noções introdutórias para a compreensão da importância da Lei Geral de Proteção de Dados. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato. **Lei geral de proteção de dados pessoais e suas repercussões no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 23-52.

GASIOLA, Gustavo Gil; MACHADO, Diego; MENDES, Laura Schertel. O tratamento de dados pessoais pela Administração Pública: transparência, bases legais e limites constitucionais. In: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (coords.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD):** aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 137-161.

LEONARDI, Marcel. Controladores e operadores: papéis, distinções, mitos e equívocos. In: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (Coords.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 185-203.

MACHADO, Jónatas E. M. **Direito da União Europeia**. Coimbra, Portugal. Wolters Kluwer. Coimbra Editora. 2010.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Ópice (Coord.). **Comentários ao GDPR**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019a.

MALDONADO, Viviane Nóbrega; BLUM, Renato Ópice (Coord.). **LGPD**: Lei Geral de Proteção de Dados. Comentada. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019b.

MALDONADO, Viviane Nóbrega (Coord.). **LGPD**: Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. Manual de Implementação. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. rev. e atual. Malheiros Editores. São Paulo, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Provimento n. 68/2020 – PGJ de 26 de agosto de 2020**. Disciplina a aplicação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – Lei Federal n. 13.709/2018 no âmbito do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: MPRS, 2020a. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/legislacao/provimentos/14204/. Acesso em: 15 jun. 2021.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). **Declaração Universal de Direitos Humanos**. OHCHR, 1948. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/por.pdf.

Acesso em: 20 jun. 2021.

RIHL, Rubens. Os agentes de tratamento e as novas perspectivas do encarregado no setor público. In: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (Coords.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 479-489.

RIO GRANDE DO SUL (ESTADO). **Decreto n. 55.647, de 14 de dezembro de 2020**. Regulamenta os procedimentos gerais, os prazos e as fases para implementação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no âmbito do Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Governo do Estado, 2020b. Disponível em: http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2055.647.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade da vigilância**: a privacidade hoje. Organização, seleção e apresentação de Maria Celina Bodin de Moraes. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). **Decreto n. 59.767, de 15 de setembro de 2020**. Regulamenta a aplicação da Lei Federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei de Proteção de Dados Pessoais (LGPD) no âmbito da Administração Municipal direta e indireta. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-59767-de-15-de-setembro-de-2020. Acesso em: 16 jun. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). **Decreto n. 65.347, de 9 de dezembro de 2020**. Dispõe sobre a aplicação da Lei federal n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais - LGPD), no âmbito do Estado de São Paulo. 2020e. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2020/decreto-65347-09.12.2020.html. Acesso em: 15 jun. 2021.

SÃO PAULO (ESTADO). Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de São Paulo. **Comunicado CG n. 663/2020**. Processo CPA n. 2020/00008646. São Paulo, SP: 2020a. Disponível em: https://tjsp.jus.br/Corregedoria/Comunicados/Comunicado?codigoComunicado=19057&pagina=7. Acesso em: 14 jun. 2021.

SENADO FEDERAL. Comissão de Assuntos Econômicos do Sentado Federal. **Parecer do Relator Senador Ricardo Ferraço sobre o Projeto de Lei da Câmara n. 53, de 2018, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 330, de 2013, sobre o Projeto de Lei do Senado n. 131, de 2014, e sobre o Projeto de Lei do Senado n. 181, de 2014**. 2018. Brasilia: Senado Federal, 2018. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7751566&ts=1594012451098&disposition=inline. Acesso em: 20 maio 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário n. 327.904/SP**, relator Min. Carlos Ayres Britto, publicado no *DJ* de 08/09/2006. Brasília, DF: 2006. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/759916/recurso-extraordinario-re-327904-sp. Acesso em: 27 out. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Primeira Turma. **Recurso Extraordinário n. 1.027.633/SP**, relator Min. Marco Aurélio, Tema n. 940, repercussão geral. Brasília, DF: 2017. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=5136782&numeroProcesso=1027633&classeProcesso=RE&numeroTema=940. Acesso em: 15 ago. 2021.

TASSO, Fernando Antonio. Temas relevantes na implementação da LGPD em instituições públicas de grande porte: estudo de caso do Tribunal de Justiça de São Paulo. In: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (coords.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 101-136.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL DE DOS TERRITÓRIOS. **Resolução n. 9, de 2 de setembro de 2020**. Institui a Política de Privacidade dos Dados das Pessoas Físicas no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios TJDFT. Brasília: TJDFT, 2020. Disponível em: https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais /resolucoes-do-pleno/2020/resolucao-9-de- 02-09-2020. Acesso em: 15 jul. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portaria n. 9.912, de 4 de setembro de 2020**. Institui o Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais do Poder Judiciário de São Paulo e dá outras providências. São Paulo: TJSP, 2020b. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/191103. Acesso em: 14 jun. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portaria n. 9.913, de 4 de setembro de 2020**. Dispõe sobre a composição do órgão Encarregado de Proteção de Dados Pessoais do Poder Judiciário do Estado de São Paulo e do Comitê Gestor de Privacidade. São Paulo: TJSP, 2020c. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/191104. Acesso em: 14 jun. 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Portaria n. 9.918, de 22 de setembro de 2020**. Institui a Política de Privacidade e Proteção de Dados Pessoais no Poder Judiciário do Estado de São Paulo. São Paulo: TJSP, 2020d. Disponível em: http://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/191537. Acesso em: 14 jun. 2021.

XAVIER, Luciana Pedroso; XAVIER, Marília Pedroso; SPALER, Mayara Guibor. Primeiras impressões sobre o tratamento de dados pessoais nas hipóteses de interesse público e execução de contratos. In: TEPEDINO, Gustavo; FRAZÃO, Ana; OLIVA, Milena Donato. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais e suas repercussões no direito brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 479-497.

ZUBOFF, Shoshana. **A era do capitalismo de vigilância**: a luta por um futuro humano na nova fronteira do poder. Tradução George Schlesinger. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

WIMMER, Miriam. A LGPD e o balé dos princípios: tensões e convergências na aplicação dos princípios de proteção de dados pessoais ao setor público. In: FRANCOSKI, Denise de Souza Luiz; TASSO, Fernando Antonio (Coords.). **A Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)**: aspectos práticos e teóricos relevantes no setor público e privado. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 163-186.

Paulo Cezar Dias
Pós-Doutor pela Faculdade de Direito de Coimbra; Doutor em Direito pela Faculdade de Direito de São Paulo – FADISP; Bacharel e Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM; Professor do Programa de Mestrado do UNIVEM.

Dayane de Oliveira Martins
Responsável Técnica na empresa DPOnet certificada CIPM/IAPP e CDPO/IAPP; Advogada; Mestranda em Ciências da Informação pela UNESP; Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – UFG.

Heitor Moreira de Oliveira
Mestrando em Direito pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília – UNIVEM; Juiz de Direito no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás – UFG, com intercâmbio na Universidade de Coimbra.

ARTIGOS

A desjudicialização do atendimento ao adolescente em conflito com a lei: uma proposta de reflexão com base no pensamento sistêmico

Taís Schilling Ferraz
Claudia Catafesta
Cristina de Albuquerque Vieira

Resumo: Este estudo investiga se o procedimento de apuração do ato infracional previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é compatível com as normativas internacionais e nacionais que alicerçam o paradigma da proteção integral. Por meio de metodologia crítico-reflexiva e apoiado em pesquisa documental, o estudo adota os pressupostos da abordagem sistêmica dos fenômenos, ao confrontar o procedimento do ECA com as diretrizes da socioeducação. Conclui que o modelo adotado não se coaduna com a excepcionalidade, a mínima intervenção judicial e a consensualidade; e evidencia os motivos pelos quais o uso de práticas restaurativas configura estratégia de maior alavancagem no tratamento da complexidade que envolve o adolescente em conflito com a lei.

Palavras-chave: Ato infracional. Judicialização. Pensamento sistêmico. Práticas restaurativas. Consensualidade.

Abstract: This study investigates if the procedure to investigate the infraction established in the Statute of the Child and Adolescent is compatible with the international and national norms that support the paradigm of integral protection. Through a critical-reflexive methodology and based on documentary research, the study adopts the principles of a systemic approach to the phenomena, by comparing the procedures of the Statute with the guidelines of socioeducation. It concludes that the model adopted is not in line with the exceptionality, the minimum judicial intervention and the consensuality and highlights the reasons why the use of restorative practices configures a strategy of greater leverage in dealing with the complexity that involves the adolescent in conflict with the law.

Keywords: Infractional act. Judicialization. Systemic thinking. Restorative practices. Consensuality.

1. INTRODUÇÃO

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) inaugurou, no sistema jurídico brasileiro, um novo modelo de responsabilização do adolescente ao qual foi atribuído a prática de ato infracional. Disciplinado nos arts. 171 e seguintes, a normativa rompe, sob diversos aspectos, com o modelo tutelar que vigorava anteriormente, baseado na doutrina da situação irregular norteadora da atuação disciplinada no Código de Menores.

As normativas internacionais de tratamento da delinquência juvenil (especialmente as Regras de Beijing, de 1985; as Diretrizes de Riad, de 1990; e a Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de 1989) e a adoção da doutrina da proteção integral, inaugurada com a Constituição Federal de 1988 e com o ECA, passaram a ditar a nova forma de responsabilizar adolescentes, reconhecendo-os como sujeitos de direitos e não como objeto da tutela do Estado (CATAFESTA; DIAS, 2021).

Em 2012, com a entrada em vigor da Lei n. 12.594, que criou o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), foram estabelecidos os objetivos e princípios que regem as medidas socioeducativas, atribuindo-se ainda maior densidade normativa aos alicerces de um novo paradigma (MELO, 2013). Para os fins deste estudo, destacam-se os princípios previstos no art. 35, incisos II e III, que determinam a excepcionalidade da intervenção judicial e a priorização no uso de meios autocompositivos e de práticas e medidas restaurativas.

Esse novo conjunto de princípios, porém, não tornou automaticamente inaplicáveis procedimentos e práticas construídos no contexto anterior. Aos menores infratores – expressão cunhada no período que antecedeu o ECA, na vigência do Código de Menores – não eram assegurados os direitos e as garantias dos adolescentes em geral, não envolvidos na prática de atos infracionais.

Muito embora a legislação menorista fizesse distinção entre abandonados e delinquentes, tratando deles em capítulos distintos, essa diferenciação não possuía força prática, uma vez que a internação/privação de liberdade era adotada como medida disponível para ambos, como regra pelos juízes (BELOFF, 1999). Decorridos mais de trinta anos da constitucionalização da doutrina da proteção integral, a prática ainda revela fortes incompatibilidades entre os alicerces do novo paradigma e os que informam o modelo menorista, ainda presente e

insistente, de responsabilização do adolescente que comete ato infracional.

O objetivo central do presente artigo é investigar, por meio de pesquisa essencialmente bibliográfica e documental, metodologia crítico-reflexiva e mediante a adoção de pressupostos do pensamento sistêmico, na perspectiva de Peter Senge (2020) e Donella Meadows (2008), se o procedimento de apuração de ato infracional previsto no ECA, especialmente na fase inicial, está em conformidade com os objetivos e princípios que orientam o sistema de justiça socioeducativo, bem como se vem produzindo efeitos compatíveis com os objetivos do atual modelo socioeducativo.

As hipóteses com as quais se trabalha são de que as importantes mudanças principiológicas não foram suficientes para romper com os alicerces do paradigma anterior e o procedimento de atendimento inicial do adolescente acusado da prática de um ato infracional, mesmo que inserido no ECA, mantém-se vinculado à perspectiva menorista.

Para tanto, apresenta-se o procedimento de apuração do ato infracional, da forma como estabelecido na lei e, na sequência, descrevem-se os contornos principiológicos do sistema socioeducativo à luz da doutrina da proteção integral. Parte-se, então, para o confronto do procedimento com tais diretrizes, adotando-se, como estratégia de avaliação, alguns dos pressupostos da abordagem sistêmica dos fenômenos complexos, indicando possíveis maneiras de reconfigurar o atendimento inicial de adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional.

2. O PROCEDIMENTO DE APURAÇÃO DE ATO INFRACIONAL PREVISTO NO ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

A Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente – veio à ordem jurídica nacional para servir como instrumento de concretização plena e integral dos direitos e das garantias das crianças e dos adolescentes. Seu texto contempla diversas normas de natureza processual. Uma norma processual não tem um fim em si mesma, mas serve à tutela do direito material, dele não podendo guardar neutralidade ou se dissociar (DIDIER JR.; CUNHA, 2016). O processo é instrumento de concretização de direitos.

Na seara da infância e da juventude, não poderia ser diferente. A ação socioeducativa é aquela que se instrumentaliza por intermédio dos processos de competência da área infracional da infância e da juventude. Cabe a esta parcela da jurisdição o conhecimento e o julgamento dos chamados atos infracionais, condutas equiparadas a um crime ou a uma contravenção penal, quando praticados por adolescentes, na forma do art. 103 do ECA.

Quando o adolescente é acusado da prática de um ato infracional, disciplina o Estatuto, art. 171, que ele deverá ser encaminhado à autoridade policial local para a lavratura de um auto de apreensão em flagrante ou boletim de ocorrência circunstanciado. Em seguida, deverá ser apresentado ao Ministério Público para realização de um ato administrativo denominado oitiva informal, oportunidade na qual o promotor de justiça poderá, nos termos do art. 179 do ECA, adotar três providências: 1) requerer o arquivamento do procedimento, quando entender que não ocorreu prática infracional; 2) propor remissão como forma de exclusão do processo; e, por fim, 3) oferecer representação, nos termos do art. 182 do ECA, quando houver indícios suficientes de autoria e materialidade e não for caso de oferecimento de remissão.

A representação passará pelo juízo de admissibilidade da autoridade judiciária e, sendo recebida, deflagra-se o procedimento de apuração de ato infracional, que tem seu rito estabelecido no ECA. Nele, há oportunidade de produção de provas e são garantidos ao adolescente direitos constitucionais, como contraditório e ampla defesa.

Ao final da ação socioeducativa, comprovadas a autoria e materialidade do ato infracional, o juiz pode aplicar alguma das medidas socioeducativas previstas no art. 112 do ECA, a saber: i) advertência; ii) obrigação de reparar o dano; iii) prestação de serviços à comunidade; iv) liberdade assistida; v) inserção em regime de semiliberdade; vi) internação em estabelecimento educacional. O § 1º do mesmo artigo indica que "[...] a medida aplicada ao adolescente levará em conta a sua capacidade de cumpri-la, as circunstâncias e a gravidade da infração" (BRASIL, 1990).

O que se verifica, com base na análise do procedimento, é que não existe distinção entre a adoção desse em atos infracionais que envolvam violência e/ou grave ameaça e em atos sem essas características, como

situações ocorridas no ambiente escolar.

Segundo a previsão do ECA, os atos infracionais, mesmo que cometidos sem gravidade (apropriação indébita de objetos dentro de uma sala de aula, por exemplo), devem ser registrados perante a autoridade policial para dar início à atuação do Ministério Público e, posteriormente, da autoridade judicial, se necessário, em eventual representação pela prática do ilícito infracional.

Apesar de disciplinar o procedimento para responsabilização juvenil, desde o ECA, foi apenas com a entrada em vigor da lei do Sinase que o legislador indicou quais os objetivos e princípios das medidas socioeducativas, esclarecendo para que finalidade elas devem ser aplicadas e quais as premissas que fundamentam a intervenção do sistema de justiça juvenil, temática que será abordada no próximo tópico.

3. PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DAS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS: POR QUE E PARA QUE A JUSTIÇA JUVENIL DEVE INTERVIR?

O ordenamento jurídico nacional, atento aos adolescentes em conflito com a lei, preocupou-se com a criação de um microssistema processual destinado ao conhecimento e ao julgamento das causas relacionadas aos jovens, concedendo-lhes, dada a sua peculiar situação de pessoas em pleno desenvolvimento, garantias diferenciadas, impondo, em igual sentido, tratamento diferente.

Sob a luz da Constituição da República, o microssistema referido engloba o próprio ECA; a Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012 (Lei do Sinase, que regulamenta a execução das medidas socioeducativas); e as normativas do Conselho Nacional de Justiça, apoiadas subsidiariamente pelo Código de Processo Civil e pelo Código de Processo Penal.

À justiça juvenil cabe, precipuamente, a tutela jurisdicional do adolescente acusado da prática de um ato infracional, cujo norte interpretativo é o princípio da proteção integral, consagrado no art. 227 da Constituição da República.

A atuação do sistema de justiça juvenil deve ser gravitada por uma série de princípios norteadores, que dão densidade à doutrina da proteção integral e devem permear todas as etapas que envolvam a responsabilização de um adolescente acusado da prática de ato infracional. Eles vêm elencados no art. 35 da lei do Sinase, a saber: legalidade, excepcionalidade da intervenção judicial, prioridade à práticas ou medidas restaurativas, proporcionalidade, brevidade, individualização, mínima intervenção judicial, não discriminação e fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no processo socioeducativo.

A excepcionalidade da intervenção judicial e a prioridade às práticas e medidas autocompositivas e restaurativas, apesar de previstas no Sinase – legislação dedicada à fase de execução das medidas socioeducativas – são princípios que só adquirem sentido se aplicados anteriormente à aplicação de uma medida socioeducativa em um processo judicial. Por essas razões, são princípios que expandem seus efeitos para além da fase executória da medida e traduções das convenções e tratados internacionais orientadores da atuação do sistema juvenil:

> Cuida-se de uma decorrência de prescrições da Convenção Internacional dos Direitos da Criança que estabelece em seu art. 40 três valores e princípios fundamentais intimamente relacionados à justiça restaurativa. Com efeito, prescreve que todo adolescente acusado de ter infringido a lei penal tem o direito a ser tratado de modo a:
>
> 1. promover e estimular seu sentido de dignidade e de valor", portanto que o processo tenha um caráter emancipatório, valorizando sua condição de sujeito de direito e por conseguinte responsável;
>
> 2. fortalecer o respeito da criança pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais de terceiros", permitindo entrever a abertura a um processo dialógico, que é ínsito à justiça restaurativa e
>
> 3. se estimular sua reintegração e seu desempenho construtivo na sociedade", com ênfase na garantia de seus direitos sociais e, novamente, à sua emancipação pessoal (MELO, 2019, p. 24-25).

É importante destacar que a Constituição Federal já prevê a excepcionalidade e a brevidade de qualquer medida privativa de liberdade a adolescente em conflito com a lei (art. 227, § 3º, V), acolhendo o previsto no art. 40, § 4º, da Convenção dos Direitos da Criança e do Adolescente, de que a medida privativa de liberdade há de ser o último recurso a adotar em resposta à conduta infracional.

No plano das normativas internacionais, merecem destaque a Convenção sobre os Direitos da Criança, aprovada pela Resolução n. 44 da Assembleia Geral das Nações

Unidas, em 1989, e os Princípios de Riad, aprovados no oitavo Congresso das Nações Unidas sobre prevenção do delito e tratamento dos delinquentes, ocorrido entre os dias 28 de fevereiro e 1º de março de 1988 em Riad, na Arábia Saudita.

Na primeira seção do documento, que trata dos princípios fundamentais, além de centrar as ações no bem-estar dos jovens, está posta a necessidade de "esforços que garantam um desenvolvimento harmônico dos adolescentes e que respeitem e promovam a sua personalidade a partir da primeira infância" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

O reconhecimento da importância da aplicação de políticas e medidas progressistas de prevenção da delinquência que "evitem criminalizar e penalizar a criança por uma conduta que não cause grandes prejuízos ao seu desenvolvimento" também é destacado na diretriz número 4 do referido documento.

O objetivo principal da atuação e da "intervenção oficial" deve ser "velar pelo interesse geral do jovem e que se inspire na justiça e na equidade", reconhecendo-se que os comportamentos daqueles "que não se ajustam aos valores e normas gerais da sociedade são, com frequência, parte do processo de amadurecimento e que tendem a desparecer, espontaneamente, na maioria das pessoas, quando chegam à maturidade" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990).

No âmbito da criminologia, essas características têm ditado a preconização de intervenções especializadas, multidimensionais e breves, fora do âmbito da justiça, permitindo respostas efetivas e integradas à multiplicidade de questões e problemas que se apresentam a esses jovens, com o intuito de dar-lhes oportunidade de construir compromissos ativos em resposta às suas condutas.

Evidenciam-se a preocupação com a saúde psíquica, a necessidade da valorização da condição social e humana e o compromisso da sociedade e do Estado para desenvolver serviços e programas que possibilitem a prevenção dos comportamentos delinquentes. É necessário, portanto, reconhecer os adolescentes como pessoas em desenvolvimento, como sujeitos de direito que estão em formação. O tempo, na adolescência, tem impacto imediato na transformação da pessoa.

Como envolver a família e a comunidade na tarefa de favorecer o desenvolvimento emocional do adolescente? Essa é uma pergunta que percorre os Princípios de Riad, voltados fundamentalmente à prevenção do envolvimento em práticas infracionais, evitando-se a atuação formal da justiça juvenil e priorizando-se a intervenção protetiva.

De igual modo, as Regras de Beijing foram adotadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas na Resolução n. 40/33, de 29 de novembro de 1985, ano designado como o Ano Internacional da Juventude: participação, desenvolvimento e paz. Esse documento tem como premissa o reconhecimento dos adolescentes como pessoas em desenvolvimento, o que exige atenção e assistência especiais, "com vista ao seu desenvolvimento físico, mental e social" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985).

Nos princípios gerais, a justiça juvenil é concebida como "parte integrante do processo de desenvolvimento nacional de cada país, no quadro geral da justiça social para todos os jovens, contribuindo assim, ao mesmo tempo, para a proteção dos jovens" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1990). A perspectiva é preventiva e o escopo é o de promover ao máximo a proteção social de adolescentes, evitando-se a necessidade de intervenção do sistema de justiça infanto-juvenil, que muitas vezes acarreta prejuízo na formação do ser humano.

Os princípios da mínima intervenção judicial e excepcionalidade dela, na aplicação de medidas socioeducativas, são expressões que reafirmam essa concepção, reforçada nas Regras de Beijing. Para tanto, a mesma normativa define e pactua que os aspectos estruturais da justiça infantojuvenil devem ser "sistematicamente desenvolvidos e coordenados tendo em vista aperfeiçoar e apoiar a capacidade dos funcionários que trabalham nestes serviços, em especial os seus métodos, modos de atuação e atitudes" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985).

O sistema de justiça, portanto, integra o sistema de garantias de direitos e deve se aperfeiçoar constantemente, não podendo se afastar da política social necessária à proteção dos adolescentes. Isso se justifica em razão dos dois grandes objetivos da justiça, que consistem em "dar a maior importância ao bem-estar" dos adolescentes, a fim de evitar sanções meramente punitivas e moderar a responsabilização em relação à gra-

vidade da conduta infracional praticada pelo adolescente, às circunstâncias pessoais do infrator e, ainda, às necessidades da vítima.

Em outras palavras, a decisão deve ser justa e proporcional. Além de garantir que ele exista, o documento adverte que o poder discricionário deve ser exercido "de um modo responsável, em todas as fases do processo e a todos os níveis", acrescentando que as pessoas que o exercem "devem ser especialmente qualificadas ou formadas para o exercer judiciosamente e de acordo com as suas funções e mandatos respectivos" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1985).

É premente que os responsáveis pela administração da justiça infantojuvenil tenham conhecimento mínimo do direito, da sociologia, da psicologia, da criminologia, das ciências do comportamento humano. Dessa forma, para a administração de uma justiça eficaz, justa e humana, dotada de um elevado poder discricionário e pautada na necessidade de garantir a proteção e o bem-estar dos adolescentes, são necessários responsabilidade e profissionalismo dos seus operadores. Assim, destaca-se que qualificação profissional e formação especializada são meios de assegurar o exercício desse poder discricionário.

A quarta parte do documento, que disciplina o tratamento em meio aberto e os meios de execução das medidas aplicadas, estabeleceu, como regra mínima para a administração da justiça, a existência de um juiz responsável pelo processo de execução das medidas socioeducativas aplicadas.

A esse juiz são garantidos poderes para modificar decisões, inclusive, com fins de promover a adequação aos princípios constantes nas Regras de Beijing. Isso se justifica pela incidência que uma medida judicial exerce na vida de um adolescente e da necessidade de uma autoridade judicial responsável e competente para acompanhar o progresso do percurso socioeducativo, que deve ser breve e excepcional, ou seja, durar apenas o tempo necessário para alcançar sua finalidade.

A criminologia e a doutrina têm sustentado que as capacidades abstratas dos adolescentes para raciocinar de forma inteligente e informada não são exercidas com a mesma competência de um adulto, seja por seu limitado horizonte de experiências prévias e de conhecimento social, seja porque sua perspectiva de tempo é mais de curto prazo, o que dificulta ponderar as consequências de longo prazo e explica uma responsabilização diferenciada, especializada, que tem, no tripé dos objetivos previstos no art. 1º, § 2º, do Sinase – desaprovação da conduta, integração social e responsabilização –, a bússola para a intervenção socioeducativa.

É nesse mesmo sentido que a justiça restaurativa surge, em normativas nacionais[1] e internacionais,[2] como estratégia importante de cunho preventivo e de responsabilização do adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional. Recentemente, o Sistema das Nações Unidas consolidou, em um documento denominado *Posição comum das Nações Unidas em matéria de encarceramento*, a definição de três grandes pilares que deveriam concentrar os esforços e as abordagens: uma mudança das políticas em direção à prevenção e ao uso de alternativas penais; o fortalecimento da gestão penitenciária e a melhoria das condições carcerárias; e o avanço na reabilitação e na reinserção social dos ofensores. O documento recomenda fortemente a abordagem da justiça restaurativa.

E tal se dá porque a justiça restaurativa, diversamente da justiça tradicional, não trabalha o conflito de maneira cartesiana (culpado e pena), mas busca, a partir do conflito, trazer à tona questões subjacentes, identificar necessidades (tanto da vítima quanto do ofensor) e restaurar não apenas o dano provocado com a conduta, mas as relações afetadas. Todo esse processo é implementado com a participação ativa dos envolvidos no conflito e com o apoio da comunidade, o que estimula o desenvolvimento da autoestima, por meio da sensação de acolhimento e pertencimento, bem assim da assunção da reponsabilidade ativa.

Pense-se novamente nos conflitos e atos infracionais ocorridos em ambiente escolar. A escola é a instituição de convivência por excelência, porém permeada de violência e conflitos. O seu tratamento é questão que aflige os profissionais da educação, mas também tem recebido atenção do Poder Judiciário, que tem tomado consciência que a solução não está na judicialização sem li-

1 O Conselho Nacional de Justiça, através da Resolução n. 225/2016, estabeleceu a Política Nacional de justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e, por meio da Resolução n. 253/2018, no contexto da política institucional de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais, orientou o uso de práticas restaurativas.

2 Para fins de implantação da Justiça Restaurativa nos estados-membros, a Organização das Nações Unidas editou a Resolução n. 26/1999, a Resolução n. 14/2000 e a Resolução n. 12/2002. Recentemente, o sistema das Nações Unidas adotou o que denominou de posição comum em matéria de encarceramento, fundada em três pilares.

mites dos conflitos e da violência escolar, reflexo, muitas vezes, da violência intrafamiliar presente nos lares dos estudantes e nas suas comunidades.

A partir do novo paradigma da proteção integral, o olhar para as demandas da área infantojuvenil precisou ser revisto. Ele pressupõe mudanças nas dimensões individuais, familiares e comunitárias, de modo a contribuir com a adoção de uma postura reflexiva das crianças e dos adolescentes, compreendidos como sujeitos de direitos e pessoas em situação peculiar de desenvolvimento, a respeito dos fatores que incidem sobre a realidade social.

Nesse contexto é que aparece a justiça restaurativa, conhecida por ser um método de grande potencial para a resolução de conflitos e pacificação social, o que complementa o papel do sistema jurisdicional, que não pode e não consegue atuar isoladamente para a solução dos conflitos e da violência tão presentes na realidade.

Os métodos que fomentam o diálogo têm sido uma ferramenta importante de transformação e pacificação social, uma vez que envolvem as pessoas em conflito na busca de solução e reparação de danos causados pela ofensa. Altera-se uma prática excludente e adversarial, que tende a produzir sujeitos beligerantes, para uma prática empática, dialogal e transformativa, visando a formação de pessoas mais colaborativas.

Como se pode perceber, os princípios e os objetivos que regem o sistema socioeducativo operam seus efeitos para além da medida eventualmente aplicada em procedimento de apuração de ato infracional. Eles a precedem. A excepcionalidade da intervenção e a prioridade a práticas e medidas autocompositivas e restaurativas são traduções das convenções e dos tratados internacionais orientadores da atuação do sistema juvenil e projetam seu alcance para o contexto de onde se originou o conflito.

Com base nessas reflexões, resta a inquietação que norteia o presente artigo: o modelo de procedimento para apuração de ato infracional desenhado no Estatuto da Criança e do Adolescente está em consonância com os objetivos e princípios que regem a socioeducação? Pretende-se, no tópico seguinte, investigar as contribuições do pensamento sistêmico para responder a essa questão.

4. COMPREENDENDO A ABORDAGEM SISTÊMICA DE FENÔMENOS COMPLEXOS

O pensamento sistêmico é um conjunto de estratégias para a observação de fenômenos complexos. É como uma lente que auxilia a ver o sistema como um todo e a perceber inter-relações entre eventos, identificando possíveis padrões de comportamento e impactos de intervenções sobre esse sistema.

Para compreender essa forma de abordagem, é importante partir da definição de sistema. Trata-se de um conjunto de partes que interagem e se influenciam mutuamente para desempenhar uma função ou um propósito. Na obra *A quinta disciplina*, Peter Senge (2020, p. 109) define sistema como "[...] um todo percebido cujos elementos mantêm-se juntos porque afetam continuamente uns aos outros, ao longo do tempo, e atuam para um propósito comum".

Nesse sentido, a família, a sociedade e a comunidade são sistemas. Assim como também o são um conjunto de normas, instituições e práticas ordenado para alcançar uma finalidade. Não por outra razão, fala-se em sistema de garantia de direitos; sistema socioeducativo; sistema de justiça.

Em um sistema, todas as partes atuam em conjunto entre si e com o ambiente, que é um sistema maior. Tentar compreender e alterar o comportamento de uma parte, isolando-a de seu sistema, para analisá-la separadamente e atuar sobre ela, tende a não funcionar, pois há dependências, conexões entre os elementos, que afetam o comportamento do todo de forma não linear (FERRAZ, 2022), pois existem propriedades nos elementos que apenas se manifestam quando da inter-relação com outros elementos e com o próprio sistema.

Morin (2005, p.180) refere-se a esse fenômeno como "qualidades emergentes", ao ensinar que "o todo organizado é alguma coisa a mais do que a soma das partes, porque faz surgir qualidades que não existiriam nessa organização", indicando que não é possível explicar um comportamento recorrendo a estratégias reducionistas, que centram a atenção nos elementos, negligenciando as interconexões.

Típicas do paradigma mecanicista e cartesiano, tais estratégias foram tradicionalmente utilizadas para lidar com o desconhecido. Repartiam-se e estudavam-se intensamente os elementos de um fenôme-

no, ao pressuposto de que o conhecimento profundo das partes permitiria compreender o funcionamento do todo, visto que se presumia de que este seria a soma daquelas. Assumia-se que o comportamento do todo, então, poderia ser explicado por relações lineares de causa e efeito entre as partes.

Enquanto foi possível isolar de seus contextos os eventos a serem estudados para medi-los e pesá-los em condições normais de temperatura e pressão, esse paradigma foi suficiente. Com base nele, a ciência clássica se desenvolveu e obteve expressivos resultados.

No entanto, a complexidade de muitos fenômenos desafiou a suficiência dos alicerces desse paradigma. As descobertas da física quântica introduziram a incerteza no campo da experimentação e trouxeram novos pressupostos: o olhar do observador como possível determinante do comportamento; a dualidade onda-partícula; os paradoxos.

Esse movimento de ruptura projetou seus efeitos sobre todas as áreas do conhecimento. Com as relações humanas não poderia ser diferente. Fenômenos relativos ao comportamento individual e social são fortemente interconectados e só podem ser compreendidos como totalidades (KASPER, 2020).

Essa perspectiva revelou o que o reducionismo não teria capacidade de revelar: fenômenos complexos dificilmente poderão ser explicados com base em relações lineares de causa e efeito. São multifacetados e têm causalidades muitas vezes circulares, que se retroalimentam.

Para além e em razão disso, revelou que intervenções sobre os elementos de um sistema não alcançarão os resultados esperados se os demais elementos, com os quais aquele elemento se conecta, não forem percebidos e suas propriedades consideradas. É como se o sistema "empurrasse de volta", para usar a metáfora adotada por Peter Senge.[3]

Problemas complexos são como organismos vivos (FERRAZ, 2021) e exigem tratamento sistêmico, que considere as interconexões entre os sintomas – os eventos que exteriorizam as disfunções – e suas causas, nem sempre aparentes ou próximas no tempo e no espaço.[4]

Intervir sem atentar para os pressupostos do funcionamento de um sistema – e um problema complexo é como um sistema – poderá produzir efeitos imediatos, porém não sustentáveis, além de efeitos não esperados.

Um exemplo simples que permite compreender esse tipo de situação é o do efeito colateral de um remédio ou, aproximando da temática deste estudo, o efeito de uma nova regra de determinada lei que, na interação com outras, produza efeitos inesperados ou tenha seus efeitos neutralizados.

Para além das interconexões, é fundamental ter o propósito da existência de um sistema ao realizar intervenções nele. O propósito é a razão de ser de um sistema e responde a dois questionamentos: por que e para que o sistema existe. Cada elemento dentro de um sistema também tem sua função ou propósito de existir, e um dos fatores que pode gerar disfunções no seu funcionamento é a incompatibilidade, por vezes identificada entre os propósitos de um ou mais elementos ou subsistemas e o propósito do todo (MEADOWS, 2008, p. 15).

Ademais, intervenções bem-intencionadas sobre problemas complexos, muitas vezes, não se coadunam adequadamente com o propósito da existência do sistema em que tais fenômenos são observados. Desse modo, "[...] atuar sob a perspectiva sistêmica é perceber a importância dos elementos que constituem o problema, o fenômeno, o ser vivo, bem como a importância das inter-relações entre esses elementos, alinhando propósitos, a fim de obter resultados diferentes e sustentáveis" (FERRAZ, 2021, p. 177).

Infelizmente, diversas políticas públicas são idealizadas sem que sejam consideradas essas dimensões – as interconexões e o propósito do sistema em que pretendem intervir. O resultado tende a ser menor do que o esperado, anulado por alguma iniciativa contraditória, ou mesmo contrário ao pretendido.

Tendo presentes esses pressupostos da abordagem sistêmica, avalia-se, no tópico seguinte, diante das estruturas e dos propósitos da política socioeducativa, os efeitos da adoção do procedimento de apuração

3 "O pensamento sistêmico tem um nome para esse fenômeno: 'feedback de compensação' – ou seja, as intervenções bem-intencionadas provocam respostas do sistema que eliminam os benefícios da intervenção. Todos sabemos o que é enfrentar um feedback de compensação – quanto mais você empurra, mais o sistema empurra de volta; quanto mais se esforça para resolver os problemas, maior parece ser o esforço necessário para solucioná-los" (SENGE, 2020, p. 118).

4 "Por trás de todos os problemas citados, está uma característica fundamental dos sistemas humanos complexos "causa" e "efeito" não estão próximos no tempo e no espaço" (SENGE, 2020, p. 119).

de ato infracional previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.

5. O PROCEDIMENTO DO ECA À LUZ DOS PRESSUPOSTOS DO PENSAMENTO SISTÊMICO

A lógica do pensamento sistêmico desafia a busca por solução para desafios complexos, olhando para as estruturas do sistema. Somente observando toda a engrenagem e os seus padrões de funcionamento, com foco na função e interdependência de cada elemento perante os demais, é que se torna possível compreender a racionalidade empreendida pelas partes e pelo todo e, assim, refletir criticamente acerca do que pode estar ocasionando efeitos indesejáveis para buscar alternativas e pontos de alavancagem. É também com essa perspectiva que se deve intervir e monitorar as eventuais mudanças que venham a ser encetadas.

O sistema de justiça socioeducativo é como um subsistema, uma parte do sistema de garantia de direitos de crianças e adolescentes cujos propósitos e estrutura são facilmente colhidos das normativas internacionais e nacionais referidos em item anterior. Dentro desse sistema, estão os próprios adolescentes, enquanto sujeitos de direito; o Poder Público; os atores do processo; as equipes multiprofissionais; as famílias dos adolescentes; as vítimas e seus familiares; as unidades socioeducativas; as muitas normas que regem o processo; a execução das medidas socioeducativas; entre outros.

Trata-se de uma engrenagem em constante funcionamento, em cujas estruturas ocorre o processo de responsabilização do adolescente acusado da prática de um ato infracional. Por inserir-se no sistema de garantia de direitos, as engrenagens do sistema socioeducativo conectam-se entre si e com as desse grande sistema e seus propósitos devem ser compatíveis.

Daí que, para que não haja disfunções e se alcancem os objetivos do sistema maior, as normas, os procedimentos e as práticas da socioeducação, interconectadas com os demais elementos e com as demais estratégias que materializam a política de tratamento do adolescente, devem com esses guardar compatibilidade.

A realidade, porém, distancia-se muito dessa harmonia. A análise do sistema de justiça socioeducativa permite perceber que a finalidade e os princípios contemporaneamente vigentes, em decorrência do paradigma da doutrina da proteção integral, não estão sendo atendidos pela lógica procedimental de apuração do ato infracional abstratamente prevista no ECA.

Essa constatação é possível tendo em vista que, conforme antes demonstrado, o procedimento para apuração de ato infracional prioriza a judicialização do conflito infracional – e o consequente ingresso do adolescente no sistema, ainda marcado pela doutrina de situação irregular –, preterindo-se novas alternativas extrajudiciais mais humanizadas de tratamento adequado do conflito.

Não há consenso nem sequer quanto ao propósito do sistema socioeducativo. Um dos debates mais acalorados entre os estudiosos do Direito da Criança e do Adolescente, especialmente na seara socioeducativa, é o da existência (ou não) de um Direito Penal Juvenil e de um Processo Penal Juvenil:

> De um lado, argumenta-se que não se pode falar em Direito Penal Juvenil (ou de Adolescentes), eis que o Estatuto traria um regramento próprio, divorciado do Direito Penal e de sua rigorosidade retributivista, sendo o escopo das medidas socioeducativas oportunizar uma melhoria no adolescente que a ela é submetido. Fala-se da especialidade das normas estatutárias em relação ao sistema de adultos, o qual deve ser procurado tão apenas – e em último caso – quando verificada lacuna normativa em sede procedimental (cf. art. 152 do ECA).
>
> De outro, diz-se que a alegada especialidade do processo de responsabilização estatutário, com sua pretensa "autonomia científica", apenas trouxe, na prática, uma autonomia em relação à Constituição, ou seja, daquele sistema de direitos e garantias que constitui a substância do atual constitucionalismo democrático (FERRAJOLI) e que, nessa ausência de comunicação entre o processo de adolescentes e o dos adultos, o que se operou foi um verdadeiro desmembramento da categoria adolescente do conjunto seres humanos, negando àqueles garantias processuais e materiais conquistadas em meio a um longo processo civilizatório. Em meio a tantos espaços de discricionariedade que permitem a perpetuação do agir menorista, conferindo, na prática, a mesma visão tutelar, apesar das novas lentes apresentadas pelas novas leis garantistas (MENDEZ), não seria de se estranhar que se realizassem aproximações com o modelo de responsabilização de adultos, reconhecidamente menos arbitrário em razão de uma maior gama de disposições quanto ao devido

> processo legal ou mesmo para a fixação da sanção penal. A doutrina nessa área desenvolve-se com alto grau de abstração, ao mesmo tempo que influxos de política criminal são apresentados a permear, por exemplo, o conceito de ação, as formas de imputação objetiva, o dolo, reconhecendo conflitos normativos etc. Dessa forma, cumpre indagar: qual é o medo que traz a ideia de um Processo e um Direito Penal Juvenil (ou de adolescentes)? (EDITORIAL do BOLETIM DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, 2021, p. 1).

A provocação contida nessa reflexão indica que há dificuldade de reconhecer os adolescentes como detentores de direitos e garantias processuais, ou seja, como **sujeitos**, havendo resquícios de uma atuação tutelar e menorista do sistema de justiça. A alteração da doutrina da situação irregular para a doutrina da proteção integral pauta-se no reconhecimento dos adolescentes como sujeitos (SPOSATO, 2013), capazes de titularizar direitos fundamentais (COSTA, 2012), contudo: essa mudança está somente no discurso ou está sendo operada na prática, na atuação e no fazer do sistema de justiça na área socioeducativa?

A racionalidade punitivista ainda está presente em todas as etapas do modelo formal de justiça e enraizada no cotidiano dos seus operadores, o que torna necessária a superação de preconceitos estruturais e culturais. A perspectiva da prevenção, apresentada nas normativas referidas, bem como a preocupação com a excepcionalidade da intervenção judicial são fortemente negligenciados, quando se introduzem, por normas e rotinas, diretrizes que são típicas do Direito Penal.

Antonio Carlos Gomes da Costa (2001, p. 57) adverte que o trabalho socioeducativo repressivo, baseado no controle e na punição, tende a ignorar a invisibilidade e a indiferença a que adolescentes em dificuldade social são submetidos antes da sociedade preocupar-se com eles em razão do ato infracional praticado. O autor enfatiza que insistir em chamar a atenção do adolescente para a gravidade do seu ato é "[...] um expediente que, além de inútil, frequentemente contribui para o fracasso da ação educativa". Essa inutilidade traduz-se em um dos efeitos de intervenções incompatíveis com os propósitos do sistema.

O modelo retributivo coloca a responsabilidade primária pelos problemas sociais adjacentes e precedentes ao ato ilícito – como saúde mental, pobreza e educação – no âmbito da justiça socioeducativa, que não está estruturada ou concebida para tratar tais privações. Tudo é reduzido a indivíduos "maus", que fazem escolhas "ruins", sem uma consideração verdadeira e significativa das forças sociais mais amplas (ELLIOT, 2018). A abordagem é cartesiana e, mais uma vez, incompatível com a complexidade em que se pretende intervir.

O envolvimento de adolescentes na prática de atos infracionais é complexo e multicausal, motivo pelo qual a busca de soluções para essa problemática não pode seguir uma lógica binária de erro e punição, não responde a intervenções que pressupõem relações lineares de causa e efeito e que desconsiderem todo o espectro de causas e contexto que pode motivar esse envolvimento.

É necessária uma abordagem que prestigie os pressupostos sistêmicos, acolhendo a crença de que tudo está relacionado. Kay Pranis, ao apresentar os pressupostos dos círculos restaurativos, utiliza a descrição de Margaret Wheatley sobre a visão quântica:

> Trata-se de um mundo onde o relacionamento é a chave determinante daquilo que observamos [...]. As partículas surgem e são observadas apenas quando se relacionam. Elas não existem como "coisas independentes [...] Estas conexões invisíveis, entre elementos antes vistos como separados, são os elementos fundamentais de toda a criação (WHEATLEY, 1992 *apud* PRANIS, 2010, p. 43).

Diferentemente do que fazem as abordagens autocompositivas e as práticas restaurativas, o procedimento previsto no ECA não oportuniza trabalhar sobre os relacionamentos nem identificar conexões entre os eventos e dificulta a compreensão sobre o contexto de onde se originou o ato infracional, que muitas vezes é sintoma de disfunções em sistemas familiares ou comunitários em que se insere o adolescente a quem se atribui a prática de ato infracional.

Se o propósito da medida socioeducativa, assim como o próprio nome remete, é transformar o momento de resposta institucional ao ato infracional em oportunidade para promover responsabilização, é preciso que o procedimento previsto no ECA seja revisto e adequado, desde o seu início, à nova política de tratamento da delinquência juvenil. Em especial, é necessário que se abra ao diálogo e à escuta verdadeira para muito além da descoberta dos fatos que deman-

dam responsabilização.

Se o que se busca é que o adolescente seja responsável, é preciso ir além do modelo reativo, baseado, de forma linear e cartesiana, em punições ou recompensas.

À luz de tais reflexões, o próximo tópico se propõe a enunciar um novo paradigma de justiça que pode produzir resultado útil ao propósito do sistema ora analisado.

6. PEQUENAS MUDANÇAS PODEM PRODUZIR GRANDES RESULTADOS: AS LIÇÕES DO PENSAMENTO SISTÊMICO PARA A RECONFIGURAÇÃO DO ATENDIMENTO AO ADOLESCENTE EM CONFLITO COM A LEI

Ao propor o que denominou de leis do pensamento sistêmico, Peter Senge (2020, p. 120) especificou, como oitava lei, a expressão que abre a reflexão desse tópico: "Pequenas mudanças podem produzir grandes resultados – mas, frequentemente, as áreas de maior alavancagem são as menos óbvias". Para o autor (2020, p. 121), o pensamento sistêmico permite compreender que "pequenas atitudes bem focalizadas podem produzir melhorias significativas e duradouras, desde que atuem no lugar certo". E prossegue, explicando o princípio da alavancagem:

> Em geral, a solução de um problema difícil é uma questão de descobrir onde está a maior alavancagem, uma mudança que – com o mínimo esforço – resultaria em melhoria duradoura e significativa.
>
> O único problema é que as mudanças de alta alavancagem *não são óbvias* para a maioria dos envolvidos no sistema. Não estão 'próximas no tempo e no espaço' dos sintomas óbvios do problema. É isso que torna a vida tão interessante.
>
> Desse modo, as mudanças de alta alavancagem nos sistemas humanos também não são óbvias *até* entendermos as forças que fazem parte desses sistemas.
>
> Não há regras simples para se encontrar mudanças de alta alavancagem, embora haja formas de raciocínio que as tornem mais prováveis. Um ponto de partida é aprender a ver as 'estruturas' subjacentes, em lugar dos 'eventos' (SENGE, 2020, p. 121, grifo nosso).

Não existe uma regra de ouro para a identificação dos pontos de alavancagem em um sistema. É preciso realizar essa busca em cada caso. No entanto, autores apontam para caminhos mais promissores. Donella Meadows (2008, p. 188) afirma que uma das principais formas de influenciar o comportamento de um sistema é por intermédio do seu propósito: "a parte menos óbvia de um sistema, sua função ou propósito, é comumente o determinante mais crucial para o respectivo comportamento". A autora aponta, também, que mudanças apenas nos elementos de um sistema têm pouca alavancagem e que compreender as interconexões presentes nas estruturas do sistema, para nelas atuar, tende a ser mais promissor. Nessas estruturas estão presentes os procedimentos, os fluxos de informação, a forma como o sistema se auto-organiza.

Como mencionado, ainda há fortes questionamentos quanto ao propósito do sistema de justiça socioeducativo. Em que pese a tomada de posição que se pode extrair, com facilidade, dos princípios e objetivos inscritos nas normativas nacionais e internacionais e das normas e práticas ainda são concebidas ou adaptadas sob o norte do paradigma menorista e sob a perspectiva retributiva.

Aqui, portanto, há um importante desafio a ser superado, o qual, em grande medida, envolve o *mindset* e as representações de mundo compartilhadas, ou não, pelos operadores do sistema.

Para os fins deste estudo, porém, a alavancagem estará nas estruturas do sistema. Alterações procedimentais, mudanças em relacionamentos entre elementos do sistema, podem resultar em importantes e sustentáveis transformações, seja na efetividade do modelo de responsabilização do adolescente, seja em seus próprios sistemas familiares e comunitários.

Analisando o ato infracional como um evento que retrata a ponta de uma complexa cadeia multicausal de questões que podem envolver necessidades reiteradamente não atendidas do adolescente em conflito com a lei, muitas vezes inconscientes, percebe-se que o ponto de alavancagem parte: i) de um caminho que o inclua, enquanto protagonista, tanto no processo quanto na solução do problema; ii) de um espaço confidencial e democrático de fala para expor motivos e para ouvir da própria vítima a ressonância dolorosa das consequências dos seus atos; iii) da tomada de consciência desses prejuízos; e iv) da busca autônoma de alternativas de ressarcimento a serem por ele ativamente cumpridas.

Não por outra razão, o uso prioritário dos meios autocompositivos e das práticas restaurativas, com fundamento no art. 35 da

lei do Sinase, é uma estratégia de boa alavancagem, ao enfocar, no procedimento ou nos resultados, questões subjacentes, que permitam enxergar o adolescente de forma holística, trabalhar as interações (interconexões) dele com a família, a comunidade e a sociedade, fortalecendo vínculos e dando concretude à doutrina da proteção integral (propósito), consagrada na Constituição.

Responsabilizar-se requer oportunidade de escuta, fala e ponderação, o que pressupõe enxergar o adolescente como sujeito de direitos e não apenas como alguém a ser repreendido e punido por seus atos. A característica substitutiva e retributiva do procedimento atual, previsto no ECA, não deixa espaço à autorresponsabilização, o que confirma a hipótese de que ele não é compatível com a diretriz da excepcionalidade da intervenção judicial.

A Lei do Sinase, que, principiologicamente, excepciona essa intervenção, dá prioridade, entre outras, às práticas restaurativas, justamente porque seu enfoque não é a identificação de um culpado e a consequente imposição de pena/medida socioeducativa. Seguindo a lógica linear, nem a curto prazo o problema será solucionado, servindo tanto o processo quanto a solução judicial como mecanismos estigmatizantes da condição do jovem como infrator, o que, a longo prazo, molda caráter e personalidade de forma negativa, alimentando a espiral da violência em sociedade.

Menos traumático para o adolescente é evitar introduzi-lo nesse procedimento, em vez de submetê-lo a essa lógica e depois direcioná-lo para o modelo alternativo. Daí que a oferta de medidas autocompositivas e restaurativas, ainda na fase administrativa, apresenta-se como alternativa que tende a ter maior alavancagem.

Talvez mereça ser, inclusive, repensada a prática usual do sistema de justiça tradicional infanto-juvenil, prevista também no ECA, que consiste na obrigatória intervenção da polícia na lavratura do boletim de ocorrência do ato infracional, pois a presença da autoridade policial, quando no exercício de suas funções tradicionais, além de estigmatizante, contraria os Princípios de Riad. Mantida, porém, a passagem pela autoridade policial, não há óbices a que a abordagem seja restaurativa.

Iniciativas em andamento, inclusive na Polícia Civil, a exemplo do Programa Mediar da Polícia Civil do Rio Grande do Sul[5], no Ministério Público, como ocorre no Paraná[6], e na própria Polícia Militar[7], vêm revelando que essa abordagem, além de promissora na concretização da proteção integral, provoca transformações positivas na forma de solução de conflitos e de estruturação de novos relacionamentos, gerando uma filosofia de vida pacificadora para o futuro de todos os envolvidos, incluindo jovens e adultos.

As repercussões construtivas da introdução desse novo paradigma de justiça na fase preliminar de apuração do ato infracional, em substituição ao procedimento usual punitivista, ultrapassam a seara educacional e social e alcança patamares ético-pedagógicos, retratando valores como: respeito, horizontalidade, participação, protagonismo, inclusão e suas repercussões na democratização da política de atendimento socioeducativo (MILA, 2008).

Nessa perspectiva, o ideal é que os métodos autocompositivos e as práticas restaurativas façam parte da atuação socioeducativa desde a fase policial e da intervenção administrativa do Ministério Público, evitando-se a judicialização precoce de problema que poderia ser resolvido de forma menos traumática, estigmatizante e mais humanizada.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem ter pretensão resolutiva e buscando suscitar dúvidas e questionamentos reflexivos e críticos sobre o modelo usualmente adotado pelos profissionais e operadores do sistema socioeducativo, o presente estudo, adotando, para fins de avaliação, os pressupostos do pensamento sistêmico, apontou para a incompatibilidade do procedimento de apuração do ato infracional, abstratamente previsto no ECA, com a moderna doutrina da proteção integral do adolescente e os princípios da excepcionalidade da intervenção judicial e prioridade a práticas restaurativas.

Em vez de preconizar, especialmente

5 Cf. https://www.pc.rs.gov.br/upload/arquivos/202107/12164842-programa-mediar-rs.pdf.

6 Cf. "MP Restaurativo e a Cultura de Paz", publicado no sítio eletrônico do Ministério Público do Paraná, Núcleo de Prática e Incentivo à Autocomposição. Disponível em: https://site.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=3280#. Acesso em: 18 mar. 2022.

7 Cf. "2ª vice-presidência inaugura Núcleo de Mediação Comunitária no 1º Batalhão de Ponta Grossa", publicada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/noticias-2-vice/-/asset_publisher/sTrhoYRKnlQe/content/2-vice-presidencia-inaugura-nucleo-de-mediacao-comunitaria-no-1-batalhao-de-ponta-grossa/14797?inheritRedirect=false. Acesso em: 18 mar. 2022.

na fase pré-processual, a adoção de meios autocompositivos e práticas restaurativas, evitando o ingresso ao modelo punitivista, o atual procedimento ainda favorece a judicialização do procedimento e reduz, em grande medida, as possibilidades de autorresponsabilização pelo adolescente e de desenvolvimento de mudanças conscientes e genuínas nas suas relações pessoais e sociais.

O tratamento de um problema complexo, em que se interconectam, de forma multidimensional, necessidades reiteradamente não atendidas e muitas vezes inconscientes, que podem dar origem ao ato infracional, não se obtém, de forma sustentável, mediante a mera adoção da estratégia retributiva, baseada no pensamento linear, cartesiano e fragmentado, em que se detecta um comportamento e suas consequências diretas e busca-se um culpado para lhe impor uma sanção.

Opções com real alavancagem podem ser simples, mas não óbvias, demandando um olhar atento às estruturas do sistema, a fim de encontrar padrões, perceber relações entre pessoas, eventos, valores, em busca de oportunidades de melhorias duradouras e importantes.

É significativo o grau de alavancagem que pode ser obtido na introdução da justiça restaurativa e/ou dos modelos autocompositivos ainda na fase pré-processual dos procedimentos de apuração de atos infracionais, ao oportunizar escuta, fala, autorresponsabilização, corresponsabilização, reconstrução de relacionamentos e melhorias significativas e duradouras não apenas no espectro dos sujeitos diretamente envolvidos no conflito, mas, e especialmente, nos sujeitos indiretamente alcançados, o que revela a potência de um olhar cuidadoso, integral e funcional por parte do sistema.

Trata-se de uma mudança de paradigma ético de relacionamento que termina por perpassar não apenas o adolescente em conflito com a lei, a vítima e as redes primária e secundária de ambos, mas também seus vínculos institucionais, moldando uma filosofia pautada em padrões que fogem à cultura hierarquizada e burocrática das instituições e que permitem que elas também se beneficiem dessa nova perspectiva humanizada de convívio e funcionamento social.

Ao preconizar princípios garantidores de direitos do adolescente em desenvolvimento e, especialmente, ao assumir a necessidade de mínima e excepcional intervenção judicial na apuração de atos infracionais, essa forma de abordagem coaduna-se com a principiologia da doutrina da proteção integral do adolescente estampada tanto nas normativas internacionais de tratamento da delinquência juvenil, quanto na Constituição Federal de 1988, na lei do Sinase e no próprio ECA.

A pequena mudança, ora proposta, em que são oferecidos métodos autocompositivos e práticas restaurativas ainda na fase preliminar, configura estratégia socioeducativa que guarda conformidade com os princípios e objetivos de uma atuação precipuamente protetiva do adolescente em conflito com a lei.

Uma abordagem à luz do pensamento sistêmico permitiu confirmar que soluções não lineares são necessárias para a adequação e reconfiguração do rito procedimental previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente para a abordagem das situações que envolvem adolescentes a quem se atribui a prática de ato infracional.

REFERÊNCIAS

BELOFF, Mary. Modelo de la proteción integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar. *In*: FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **Justicia y Derechos del Niño**. Santiago de Chile: UNICEF, 1999. p. 16-17.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Lei n. 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 out. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6697.htm. Acesso em: 18 mar. 2022.

BRASIL. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 28 nov. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendi-

mento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional [...]. **Diário Oficial da União**: Brasília, 18 jan. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12594.htm. Acesso em: 29 nov. 2021.

CATAFESTA, Claudia; DIAS, Rodrigo Rodrigues. A (in)constitucionalidade da oitiva informal de adolescentes em conflito com a lei: uma proposta de reflexão. **Boletim de Direitos da Criança e do Adolescente**, n. 12, maio/jun., p. 2-5, 2021. Disponível em: https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/2021/07/BOLETIM_DE_DIREITOS_DA_CRIANCA_E_DO_ADOL.pdf. Acesso em: 1º nov. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 225, de 31 de maio de 2016**. Dispõe sobre a Política Nacional de Justiça Restaurativa no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2289. Acesso em: 18 mar. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n. 253, de 4 de setembro de 2018**. Define a política institucional do poder Judiciário de atenção e apoio às vítimas de crimes e atos infracionais. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_253_04092018_05092018141948.pdf. Acesso em: 18 mar. 2022.

COSTA, Ana Paula Motta. **Os adolescentes e seus direitos fundamentais**: da invisibilidade à indiferença. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

COSTA, Antonio Carlos Gomes da. **Pedagogia da presença**: da solidão ao encontro. 2. ed. Belo Horizonte: Modus Faciendi, 2001.

DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: Teoria Geral e processo de conhecimento. 11. ed. Salvador: JusPodivum, 2009.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de direito processual civil**: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal. 13. ed. reform. Salvador: JusPodivum, 2016.

EDITORIAL. **Boletim de Direitos da Criança e do Adolescente**, n. 14, set./out., p. 1, 2021. Disponível em: https://www.academia.edu/60600384/BOLETIM_DE_DIREITOS_DA_CRIAN%C3%87A_E_DO_ADOLESCENTE_n_14_ESPECIAL_PROCESSO_PENAL_JUVENIL Acesso em: 1º nov. 2021.

ELLIOTT, Elizabeth M., **Segurança e cuidado**: justiça restaurativa e sociedades saudáveis. Tradução de Cristina Telles Assumpção. São Paulo: Palas Athena; Brasília: ABRAMANJI, 2018.

FERRAZ, Taís S. 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: ENFAM, 2021. p. 413-437.

FERRAZ, Taís S. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil**: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão. Londrina: Thoth, 2022.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). **Convenção sobre os direitos da criança**. Brasília: UNICEF, 1989. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 2 mar. 2022.

KASPER, Humberto. **O processo de pensamento sistêmico:** um estudo das principais abordagens a partir de um quadro de referência proposto. Orientador: Luis Henrique Rodrigues. 2000. 308 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000. Disponível em https://lume.ufrgs.br/handle/10183/9013. Acesso em: 20 nov. 2021.

MEADOWS, Donella H. **Thinking in systems**: a primer. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008.

MELO, Eduardo Rezende. A Lei 12.594/12 e suas implicações para o processo de apuração de ato infracional: critérios para o recebimento da representação e para a fixação da medida socioeducativa. **Rev. Bras. Adolescência e Conflitualidade**, n. 7, p. 22-39, 2013. Disponível em: https://seer.pgsskroton.com/adolescencia/article/view/218. Acesso em: 6 jan. 2022.

MILA, Aguinsky, Beatriz; CAPITÃO, Lúcia. Violência e socioeducação: uma interpelação ética a partir de contribuições da justiça restaurativa. **Revista Katálysis**, Santa Catarina, n. 11, p. 257-264, 2008.

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução de Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Princípios orientadores da Organização**

das Nações Unidas para prevenção da delinquência juvenil: Princípios de Riad. [s.l.]: ONU, 14 dez. 1990. Disponível em: https://www.tjpb.jus.br/sites/default/files/anexos/2018/04/principios-orientadores-de-riad.pdf. Acesso em: 28 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras da Organização das Nações Unidas para administração da justiça juvenil**: regras de Beijing. [s.l.]: ONU, 29 de novembro de 1985. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1074. Acesso em: 28 nov. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **United Nations System Common Position on Incarceration.** Genebra: UNODC, 2021. Disponível em https://www.unodc.org/res/justice-and-prison-reform/nelsonmandela-rules-GoF/UN_System_Common_Position_on_Incarceration.pdf. Acesso em: 2 mar. 2022.

PRANIS, Kay. **Processos circulares de construção de paz.** Tradução de Tônia Van Acker. São Paulo: Palas Athena, 2010.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. Tradução de Gabriel Zide Neto. 37. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2020.

SPOSATO, Karyna Batista. **Direito penal de adolescentes**: elementos para uma teoria garantista. São Paulo: Saraiva, 2013.

Taís Schilling Ferraz
Desembargadora Federal (TRF4). Doutora em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, professora titular do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e integrante do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal (CIn-CJF).

Claudia Catafesta
Juíza de Direito (TJPR); Mestranda no Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e integrante do Fórum Nacional da Infância e da Juventude (FONINJ) do CNJ.

Cristina de Albuquerque Vieira
Juíza Federal Substituta (TRF4); Mestranda no Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) e Coordenadora do Centro de Justiça Restaurativa (CEJURE) da Justiça Federal do Rio Grande do Sul.

Conselheiro Marcio Luiz Coelho de Freitas

Auto: Pedido de Providências - 0006369-05.2021.2.00.0000
Requerente: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul
Requerido: Corregedoria Nacional de Justiça

EMENTA: PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROVIMENTO CNJ 64/2017 E RECOMENDAÇÃO CNJ 31/2018. AUTORIZAÇÃO PARA PAGAMENTO RETROATIVO DE DIFERENÇAS DECORRENTES DA INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE SUBSÍDIOS. PERÍODO DE JANEIRO/2005 A FEVEREIRO/2009. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES CNJ. DEVER DE ZELO PELA SEGURANÇA JURÍDICA. CARÁTER NACIONAL DA MAGISTRATURA. ENTENDIMENTO ASSENTADO PELA SUPREMA CORTE. DISTINÇÃO ENTRE AS MAGISTRATURAS FEDERAL E ESTADUAL NO PLANO VENCIMENTAL. IMPOSSIBILIDADE. PRECEITOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PAGAMENTO AUTORIZADO COM DELIMITAÇÃO DOS JUROS E CORREÇÃO MONETÁRIA.

VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE

O Excelentíssimo Senhor Conselheiro MARCIO LUIZ FREITAS (Vistor):

Adoto o bem lançado Relatório da e. Ministra Corregedora.

Trata-se de processo administrativo em que o TJRS, em atendimento ao disposto no Provimento 64/ da Corregedoria Nacional de Justiça, solicita "*autorização para o pagamento retroativo das diferenças resultantes da instituição do sistema de subsídios no período de janeiro de 2005 (inclusive) a março de 2009 (exclusive) aos magistrados do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Sul*".

Na sessão do dia 08.02.2022 a Corregedora votou pela improcedência do pedido, sustentando, em suma, a inaplicabilidade do subsídio federal aos Estados e que no caso inexiste omissão inconstitucional, já que a Constituição Federal não estabeleceu prazo expresso para que o legislador estadual implantasse o subsídio. Subsidiariamente, sustentou que, caso venha a ser reconhecido o direito à implantação do subsídio, ele deve observar o maior intervalo constitucionalmente admitido no escalonamento e ser corrigido unicamente pelo ipca-e, não sendo devidos juros moratórios.

O Conselheiro Mauro Martins, apresentou voto divergente, em que sustenta a existência de precedentes deste Conselho reconhecendo como devido o referido pagamento, forte no entendimento do caráter nacional da magistratura, reconhecido pelo STF na ADI 3854.

Pedi vista para melhor analisar os autos e, ao final, peço vênia à Ministra Corregedora para apresentar a seguinte divergência.

Prescrição

Preliminarmente à manifestação aceca da autorização para o pagamento do passivo, é necessário tratar da prejudicial de mérito relativa à prescrição.

Nesse ponto, cumpre notar que a questão relativa ao prazo prescricional contra a fazenda pública chegou a gerar algum dissenso na doutrina e na jurisprudência quando do advento do Código Civil, havendo uma corrente que sustentava a revogação do prazo quinquenal previsto no Decreto 20.910/32. A questão, entretanto, foi pacificada pela 1ª. Seção do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do AgRg no Resp 969.681, submetido ao regime dos recursos repetitivos que, no que interessa, foi assim ementado:

> *3. Entretanto, não obstante os judiciosos entendimentos apontados, o atual e consolidado entendimento deste Tribunal Superior sobre o tema é no sentido da aplicação do prazo prescricional quinquenal - previsto do Decreto 20.910/32 - nas ações indenizatórias ajuizadas contra a Fazenda Pública, em detrimento do prazo trienal contido do Código Civil de 2002.*
> *4. O principal fundamento que autoriza tal afirmação decorre da natureza especial do Decreto 20.910/32, que regula a prescrição, seja qual for a sua natureza, das pretensões formuladas contra a Fazenda Pública, ao contrário da disposição prevista no Código Civil, norma geral que regula o tema de maneira genérica, a qual não altera o caráter especial da legislação, muito menos é capaz de determinar a sua revogação. Sobre o tema: Rui Stoco ("Tratado de Responsabilidade Civil". Editora Revista dos Tribunais, 7ª Ed. - São Paulo, 2007; págs. 207/208) e Lucas Rocha Furtado ("Curso de Direito Administrativo". Editora Fórum, 2ª Ed. - Belo Horizonte, 2010; pág. 1042).*
> *[...]*
> *7. No caso concreto, a Corte a quo, ao julgar recurso contra sentença que reconheceu prazo trienal em ação indenizatória ajuizada por particular em face do Município, corretamente reformou a sentença para aplicar a prescrição quinquenal prevista no Decreto 20.910/32, em manifesta sintonia com o entendimento desta Corte Superior sobre o tema.8. Recurso especial não provido. Acórdão submetido ao regime do artigo 543-C, do CPC, e da Resolução STJ* 08/2008. (REsp 1251993/PR, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 12/12/2012, DJe 19/12/2012)

Assim, tem-se que no caso em tela o prazo prescricional é aquele previsto no art. 1° do decreto 20.910/32, *verbis*:

> *Art. 1° As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.*

Por outro lado, é de se ter claro que a pretensão do requerente é ser autorizado a pagar diferenças salariais retroativas, que seriam devidas à conta da implantação do regime de subsídios no âmbito federal pela Lei nº 11.143, de 26/07/2005, com efeitos a partir de 1º/01/2005, ao passo que, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, o subsídio mensal dos membros do Poder Judiciário somente foi fixado pela Lei nº 12.910, de 11/03/2008, produzindo efeitos financeiros a partir de 1º/03/2009.

Trata-se, portanto, de pretensão de recebimento de valores em atraso decorrente de alegado pagamento a menor no período compreendido entre a instituição do sistema de subsídios pela União, em janeiro de 2005, e a implantação de tal sistema remuneratório para a magistratura gaúcha, em a março de 2009. Tratando-se de relação de trato sucessivo, a prescrição é contada a partir de cada parcela paga a menor, nos termos da súmula 85 do STJ:

> *Nas relações jurídicas de trato sucessivo em que a Fazenda Pública figure como devedora, quando não tiver sido negado o próprio direito reclamado, a prescrição atinge apenas as prestações vencidas antes do qüinqüênio anterior à propositura da ação.*

Assim, uma vez que o último pagamento antes da implantação do regime de subsídios se deu em fevereiro de 2009, tem-se que o prazo prescricional para reclamar eventuais diferenças se consumou em fevereiro de 2014.

Ocorre, entretanto, que segundo verifica-se às fls. 06 do documento de id 4451941, o pedido de pagamento dos valores referentes à diferença somente foi protocolado pela Associação de Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS) em 16 de julho de 2014.

Neste ponto, cabe ressaltar que o TJRS afastou a prescrição acolhendo o argumento da Ajuris de que pedidos administrativos anteriores, formulados nos anos de 2008, 2009 e 2010, teriam tido o efeito de interromper o prazo prescricional. O TJRS acolheu o posicionamento da juíza assessora da presidência, *verbis:*

> *[...]no período entre fevereiro de 2009 até o encaminhamento do pedido de pagamento dos subsídios retroativos, formulado em junho de 2014 não ocorreu a prescrição, já que ela foi interrompida em virtude dos sucessivos pedidos relacionados com os subsídios, lembrando que o último deles é de dezembro de 2010 e que a matéria foi novamente posta em discussão, agora especificamente para pleitear efeito retroativo, em 2014.*

Desde logo cumpre ressaltar que, a meu sentir, a protocolização de pedido administrativo não configura hipótese de interrupção, mas de suspensão do prazo prescricional, nos termos do disposto no art. 4º do Decreto 20.910/32:

> *Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.*
> *Parágrafo único. A suspensão da prescrição, neste caso, verificar-se-á pela entrada do requerimento do titular do direito ou do credor nos livros ou protocolos das repartições públicas, com designação do dia, mês e ano.*

De toda sorte, quer se trate de suspensão, quer se trate de interrupção, o pressuposto fundamental para que cesse a fluência do prazo prescricional é a existência de pedido administrativo referente à dívida que está sendo discutida. No caso em tela, entretanto, a partir dos elementos existentes nos autos, verifica-se que não houve pedido anterior a 2014 relativo ao recebimento da diferença entre os subsídios da magistratura da União e os da magistratura gaúcha referente ao período entre janeiro de 2005 e fevereiro de 2009.

Com efeito, esse fato foi reconhecido no âmbito do próprio Tribunal gaúcho, pela divergência inaugurada pelo Desembargador Rui Portanova. Ao final do seu judicioso voto, Sua Excelência reconheceu **que não existiu requerimento de pagamento** retroativo de diferenças da instituição de subsídios antes do manejado pela Ajuris em 2014, motivo pelo qual haveria ocorrido o decurso do **prazo prescricional** de cinco anos. Por ser pertinente, transcrevo os fundamentos do voto divergente:

> *Tocante ao prazo de prescrição, o voto da digna Relatora esclarece que "as "dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem". Daí lícito dizer – na linha da ressalva do próprio parecer acostado ao pedido da Ajuris ("em princípio, configurada estaria a prescrição") - que a pretensão de ressarcimento diferenças retroativas está (ou "estaria") prescrita pois, considerado o termo inicial do prazo em fevereiro/2009, o requerimento anterior nº 0139-14/000310-1, seja pela data em que formulado (16/07/2014) ou em que protocolado (11/08/2014), estaria atingido pela prescrição, pois os 5 anos de prazo, findaria em fevereiro/2014.*
> *Em seguida, para superar a prescrição, sempre com estribo nos pereceres do Des. Tael e também da Juíza Assessora da Presidência (Dra. Eliane Garcia Nogueira); o voto da Relatora traz argumentos que - a seu sentir - projetam a possibilidade de interrupção ou renúncia da prescrição.*
> *Vale a pena abrir novo tópico para falar da interrupção da prescrição.*
> *INTERRUPÇÃO DA PRESCRIÇÃO*
> *A ilustre Relatora, para fundamentar a possibilidade de se superar*

a prescrição, destaca a existência de atos praticados pela AJURIS que representariam interrupções do lapso prescricional.
[...]
Bem entendido, segundo se defende nos pareceres acolhidos no voto da Relatora, a prescrição teria sido interrompida em virtude dos sucessivos pedidos relacionados com os subsídios, realizados pela AJURIS, nos anos de 2008, 2009 e 2010.
Com a máxima vênia, o raciocínio não se mostra adequado.
Por dois motivos.

1. Primeiro, é importante ter-se em conta, tal como esmiuçado no parecer do Des. Tael, às fls. 15/16, que os pedidos veiculados naqueles anos de 2008, 2009 e 2010, conquanto pudessem, em tese, decorrer da implantação do sistema de subsídios, implantado na Lei Estadual 12.910/08, ***eram, na verdade, pedidos diversos do pedido requerido em 2014 e que agora se renova, neste expediente****.*
A saber:
• em 2008, foram encaminhados 4 ofícios:
- o primeiro, pedindo restabelecimento das diferenças entre entrâncias e aos Pretores, na ordem de 5% (Ofício 085/2008;
- o segundo, agradecendo a remessa de relatório final pela comissão de implantação do subsídio e insistindo com as correções da Lei Estadual, a ser encaminha à Assembleia Legislativa (Ofício 182/2008);
- o terceiro, pedindo revisão de subsídios (Ofício 263/2008) e
- o quarto, noticiando projeto de revisão dos subsídios dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e pedindo providências para repercussão no subsídio dos magistrados do RS (Ofício 272/2008).
• em 2009, foram encaminhados 2 ofícios:
- o primeiro, pedindo providências a respeito da correção da lei estadual dos subsídios, a diferença de 5% e observância da isonomia com os Pretores, em atenção ao julgamento de ADI (Ofício 287/2009) e
- o segundo, insistindo com a diferença entre entrâncias e pedindo automaticidade (Ofício 561/2009).
• em 2010, foram encaminhados 7 ofícios, a respeito de variados assuntos, relativos aos mesmos temas anteriores: diferença percentual entre entrâncias, implementação automática de reajustes e subsídios de pretores, cujos quais vou poupar os colegas de esmiuçar cada um dos sete ofícios.
Disso tudo, o que importa saber é que - ***nesses anteriores requerimentos de 2008, 2009 e 2010, não foi formulada a mesma pretensão de que estamos tratando aqui, qual seja:***
Pretensão de pagamento/ressarcimento de diferenças resultantes da implantação tardia do sistema de subsídios, retroativo ao período de janeiro/2005 a fevereiro/2009.
Portanto, se lá naqueles variados pedidos não foi deduzida a mesma pretensão, deduzida em 2014; então não há como se dizer, tanto quanto alcanço, que aqueles pedidos interromperam o lapso prescricional.
Com efeito, os pedidos, ainda que originados de um sistema comum - sistema de implantação de subsídio – são pedidos diferentes*.*
Esse o primeiro motivo.

2.
O segundo motivo parte da cogitação, em tese, de que houve interrupção da prescrição. Tal como acolheu a digna Relatora, entendimento do qual discordo, como justifiquei no primeiro motivo.
[...]

Disso tudo se conclui que, ainda que se admita que teria ocorrido interrupção da prescrição, decorrente dos diversos requerimentos pleiteados nos ofícios de 2008, 2009 e 2010, a interrupção da prescrição somente poderia ter ocorrido uma vez. E, por certo, deveria ter ocorrido por ocasião do primeiro pedido, formulado em 2008.
Também, como visto, o prazo da prescrição volta a correr pela metade (dois anos e meio) a contar da data do ato que a interrompeu ou do último ato ou termo do respectivo processo.
Como não se sabe a data do último ato de eventual processo administrativo instaurado pelo primeiro ofício de 2008, vamos adotar o raciocínio mais favorável à pretensão da AJURIS.
Vamos considerar que a interrupção – que acontece só uma vez e cujo prazo volta a contar pela metade neste caso – teria ocorrido no último ofício de 2010. Voltemos a trecho do parecer adotado pela Relatora:

"Considerando que desde o Ofício n. 145/2010, de 03 de dezembro de 2010, até o pedido que instaurou o ThemisAdmin n. 013914/000310-1, de 11 de agosto de 2014, não transcorreu o prazo de cinco anos, resta afastado o instituto."

A valer o marco interruptivo hipotético mais favorável (o último, quando deveria ser o primeiro), em 03/12/2010, os dois anos e meio de prazo que passam a fluir após a interrupção, findariam em 03/06/2013.
Ou seja, operou-se a prescrição já antes do pedido de restituição de diferenças de subsídios "formulado em 16/07/2014" e "protocolado em 11/08/2014", no expediente n. 013914/000310-1.
Portanto, das duas uma:
1 - ou não houve interrupção da prescrição. Porque os diferentes requerimentos de 2008, 2009 e 2010 são requerimentos diferentes do requerimento aqui em debate. E, nessa hipótese, o prazo de 05 anos, iniciado em fevereiro/2009, sem interrupção, terminou em fevereiro de 2014. Portanto prescrito o pedido "formulado em 16/07/2014" e "protocolado em 11/08/2014", no expediente n. 013914/000310-1
2- ou houve interrupção da prescrição, contudo a interrupção se dá somente uma vez, retomando-se o prazo pela metade (2 anos e meio). Critério pelo qual, a considerar qualquer dos ofícios da AJURIS em 2008, 2009 e 2010, o pedido de 2014 também estaria prescrito.
Mas como dito, além do argumento referente à prescrição, o voto também fala em renúncia da prescrição.

A meu sentir, o voto divergente apresentado na sessão administrativa do TJRS apreciou corretamente a questão, ressaltando o fato de que não se pode falar em interrupção do prazo prescricional relativamente à pretensão de receber diferenças retroativas se não houve pedido administrativo de recebimento de tais diferenças. Assim, uma vez que os pedidos formulados se referiam ou à implantação do regime de subsídios ou à diferença entre as entrâncias, não há que se falar em interrupção (ou suspensão) do prazo prescricional.

Vale ressaltar que o voto condutor do julgamento que levou ao acolhimento do pedido da Ajuris pelo TJRS traz como fundamento adicional o argumento da renúncia à prescrição pela administração, que teria ocorrido em 2014, quando da determinação do arquivamento do pedido até decisão do STF no MS 33.052.

Entretanto, a meu ver, tampouco este argumento pode ser acolhido, já que a Administração Pública, vinculada que está ao princípio da legalidade estrita, não pode, sem autorização legal expressa, renunciar à prescrição em casos onde tal renúncia implique aumento de despesa pública. Assim, não me parece admissível que uma administração de tribunal possa determinar a realização de pagamento a juízes ou servidores de valores já prescritos.

Ademais, a renúncia à prescrição teria como pressuposto o reconhecimento do

direito pela administração após o decurso do prazo prescricional, o que tampouco chegou a ocorrer no caso em análise. Valho-me, mais uma vez, dos fundamentos apresentados pelo voto divergente no TJRS:

> **“RENÚNCIA À PRESCRIÇÃO.**
> *Primeira coisa que deve ficar muita clara é que, só se cogita de “renúncia” à prescrição, caso a prescrição tenha efetivamente ocorrido. Isso, sempre sem perder de vista da necessidade de uma interpretação restritiva da renúncia à prescrição.*
> *Nesse passo, sabe-se que não há “renúncia” à prescrição, sem que tenha efetivamente ocorrido a prescrição.*
> *Portanto, ao justificar a Relatora a ocorrência de renúncia, ainda que pela eventualidade, a própria defesa de que tenha ocorrido renúncia pelo “devedor” (Presidente do TJRS), confirma o que se disse no tópico anterior:*
>
> *- a pretensão deduzida no expediente n. 013914/000310-1, “formulado em 16/07/2014” e “protocolado em 11/08/2014”, estava prescrita.*
>
> *Sem isso não há se falar em renúncia. É o que se retira da regra contida no artigo 191 do Código Civil:*
>
> *Art. 191. A renúncia da prescrição pode ser expressa ou tácita, e só valerá, sendo feita, sem prejuízo de terceiro, depois que a prescrição se consumar; tácita é a renúncia quando se presume de fatos do interessado, incompatíveis com a prescrição.*
>
> *Isso destacado, importante ter claro que a defesa da renúncia à prescrição decorre da decisão de suspensão e arquivamento do anterior requerimento administrativo, idêntico ao presente, em 2014.*
> *No ponto, o parecer acolhido pela Relatora (fl. 14 do voto):*
>
> *‘Além disso, poder-se-ia, também, cogitar que houve renúncia à prescrição por parte do TJRS quando, ao suspender o expediente ThemisAdmin n. 013914/000310-1, não concluiu o exame da matéria, consoante entendimento já consagrado no REsp n. 1.270.439/PR, julgado em sede de representativo de controvérsia, sob o Tema n. 529, in verbis (...)’*
>
> *Mais precisamente, os termos e os motivos para o arquivamento, do processo administrativo de 2014, estão mais no início do voto, na fl. 06/08:*
>
> *“(...) O pedido, todavia, foi arquivado em 09 de outubro de 2014, com base em Parecer editado por esta Assessoria Especial, nos seguintes termos:*
> *EXPEDIENTE n. 0139-14/000310-1 Vistos. Cuida-se de pretensão formulada pela AJURIS no sentido de conceder aos membros da magistratura gaúcha direito à retroatividade dos valores correspondentes ao subsídio federal, que teria caráter nacional, o que foi reconhecido pelo CNMP aos integrantes do Ministério Público. Para tanto, sustenta incidir a Resolução n. 133 do CNJ. Conforme consta na informação em anexo, o Estado do Rio Grande do Sul impetrou mandado de segurança perante o Supremo Tribunal Federal justamente para questionar tal decisão, figurando como relatora a Ministra Rosa Weber. Por sua vez, no dia 03 de outubro do ano em curso, a Ministra Rosa Weber deferiu pedido de medida liminar, SUSPENDENDO, até final do julgamento do mandado de*

segurança impetrado, a eficácia da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público. Consta na decisão:

(...) Ante o exposto: i) defiro o ingresso da União no feito, determinando seja retificada a autuação, a fim de incluí-la como litisconsorte passiva; ii) indefiro o pedido de ingresso da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP na qualidade de amicus curiae e iii) forte no art. 7º, III, da Lei 12.016/2009, defiro o pedido de medida liminar, para suspender, até o final julgamento do presente mandado de segurança, a eficácia da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público no PCA nº 0.00.000.001210/2012-67. Comunique-se, com urgência, transmitindo-se cópia desta decisão ao Conselho Nacional do Ministério Público e ao Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Após, remetam-se os autos à Procuradoria Geral da República (art. 12 da Lei 12.016/2009). À Secretaria Judiciária. Publique-se. Brasília, 03 de outubro de 2014. Ministra Rosa Weber Relatora.

Resulta, então, vez que suspensa a eficácia da decisão do CNMP, ausente a premissa ventilada no pedido, qual seja, a incidência da Resolução n. 133 do CNJ para fins de equiparação de vantagens pecuniárias.
Assim, OPINA-SE pelo arquivamento do pedido, sem prejuízo de sua retomada caso o STF venha a cassar a liminar concedida e denegar a segurança (MS 33052).”

A ordem de arquivamento, pelo Presidente do Tribunal de Justiça, do anterior expediente de 2014, também é referida no parecer do Des. Tael, tal como destaquei no início do voto:

“O pedido, todavia, foi arquivado pelo Presidente do Tribunal de Justiça em 09 de outubro de 2014, acolhendo o parecer do Juiz Assessor da Presidência, no sentido de que, tendo o Estado do Rio Grande do Sul impetrado Mandado de Segurança, tombado sob o número 33.052, e sido deferida a liminar, suspendendo a eficácia da decisão do Conselho Nacional do Ministério Público o pedido deveria ser arquivado até o julgamento da ação de segurança. Portanto, foi determinado o arquivamento, por determinado tempo, sem ter sido examinado a matéria.

Antes de mais nada, vale a pena ter em conta a necessidade de alguma atualização no que diz com a indicação vinda no voto da eminente Relatora referente ao alegado “entendimento já consagrado no REsp n. 1.270.439/PR, julgado em sede de representativo de controvérsia, sob o Tema n. 529, in verbis (...)”
Renovada vênia, a referida decisão do STJ não chega a tanto.
Em consulta ao site do STJ, mais especificamente ao Tema/ Repetitivo 5293 , temos a apresentação de alguns dados que não justifica emprestar tanta força para aplicação, tanto por tanto, daquela decisão ao presente caso.
De logo, cumpre dizer que não se trata de uma súmula.
Ao depois, cumpre dizer que a temática só serve para um caso muitíssimo especifico, que é a intentação de múltiplas ações com o mesmo objeto, qual seja: “o direito à incorporação dos quintos surgiu com a edição da MP n. 2.225-45/2001. Portanto, em 04 de setembro de 2001, quando publicada a MP, teve início o prazo prescricional quinquenal do art. 1º do Decreto 20.910/32. A prescrição foi interrompida em 17 de dezembro de 2004 com a decisão do Ministro Presidente do CJF exarada nos autos do Processo Administrativo n.º 2004.164940, reconhecendo o direito de incorporação dos quintos

aos servidores da Justiça Federal."
Mesmo assim, das três temáticas de que trata o Tema/Repetitivo 529 aquela que trata de prescrição (prescrição daquela situação específica do direito ao quinto), tem-se que neste momento, o site do STJ informa: "a controvérsia em torno do prazo prescricional para se postular a incorporação de quintos (ou décimos) entre abril de 1998 e setembro de 2001 ainda não foi submetida à sistemática do art. 543-C4 do CPC e da Resolução STJ n.º 08/2008, não obstante a multiplicidade de recursos sobre esta matéria que chegam a esta Corte."
De olhos desarmados, a ordem de suspensão e arquivamento do pedido anterior, em outubro de 2014, quando poderia desde logo ter reconhecido a prescrição, poderia ser interpretado como renúncia tácita à prescrição.
Sim. O Presidente poderia, de logo, reconhecer a prescrição. Mas preferiu "arquivar" – "sem prejuízo de sua retomada caso o STF venha a cassar a liminar concedida e denegar a segurança (MS 33052)"
Não há perder de vista os exatos termos da decisão Presidencial, após a comunicação de que a Ministra Rosa Weber tinha suspendido a decisão liminar CNMP e, por consequência, o pagamento – de imediato – dos valores pretendidos pelo Ministério Público do RGS.
O eminente Presidente arquivou o pedido administrativo e suspendeu até solução final do Egrégio Supremo Tribunal Federal.
Bem entendido, os termos da decisão presidencial, naquele momento, nada disseram sobre o mérito do pleito da Ajuris, se viável ou inviável; se prescrita ou não prescrita.
Ou seja, não se pode retirar dos termos da decisão presidencial, a ideia de que ali já estava o reconhecimento de imediata obrigação de pagar.
Compare-se a decisão do Presidente desta Corte (que, segundo a Relatora e no pensamento da Ajuris teria renunciado à prescrição) e a decisão que levou o Egrégio Superior Tribunal de Justiça decidir pela existência da renúncia à prescrição.
No item 10 do Acórdão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça (Resp 1.270.439/PR. Rel. Castro Meira.) referido pela eminente Relatora, é dito:

10. A prescrição foi interrompida em 17 de dezembro de 2004 com a decisão do Ministro Presidente do CJF exarada nos autos do Processo Administrativo n.º 2004.164940, ***reconhecendo o direito*** *de incorporação dos quintos aos servidores da Justiça Federal.*

Negritei acima a expressão "reconhecendo o direito", para mostrar que o reconhecimento do direito é requisito para abrir a porta da renúncia à prescrição. E, neste processo aqui em julgamento, renovada vênia, não tem palavra que possa projetar o entendimento de nosso Presidente tenha, sequer sugerido, que estava reconhecendo o direito pretendido pela Ajuris.
Não pode haver dúvida, a decisão do Presidente não reconheceu o direito da magistratura receber os valores atrasados que aqui está sendo requerido.
Mais do que isso, nosso Presidente, ao determinar o arquivamento e dizer que desarquivaria o expediente conforme o desenrolar da decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal, não reconheceu o direito pretendido pela Ajuris, nem – muito menos - assumiu uma obrigação de pagar, que é um dos requisitos que a decisão do STJ indicou para viabilizar a renúncia à prescrição.
O presidente apenas assumiu uma obrigação de fazer, qual seja, se a decisão do Egrégio Supremo Tribunal Federal fosse favorável ao

Ministério Público, ele faria com que o expediente voltasse a correr.
O mais que se pode retirar do ato do Presidente deste Tribunal de Justiça, tem-se que ele apenas suspendeu e condicionadamente o andamento do pedido administrativo.
E isso é algo muito distante da assunção e do reconhecimento de uma obrigação de pagar ou renúncia tácita de prescrição.
Tudo, sem contar, outro motivo que levou à decisão do Egrégio Superior Tribunal de Justiça referido no voto da eminente Relatora, qual seja, no caso do julgamento do STJ "foram realizados pagamentos na sequência, atos do devedor que configuram renúncia ao prazo prescricional".
Na verdade, mesmo hoje – neste momento de julgamento - se está vendo que, até chegar a ordem de pagar pelo Presidente, o expediente administrativo deve passar pela decisão deste Órgão Especial, que – depois de eventualmente aprovada – deverá ser submetida a apreciação do Conselho Nacional de Justiça.
Logo, não há similitude entre a tese referida no voto e firmada no REsp 1270439/PR (Tema 529) e o caso tratado nos presentes autos. Há, portanto, clara distinção entre o precedente, trazido a título de paradigma pela ilustre Relatora e o presente caso.
No ponto, para o presente caso, mostra-se mais pertinente a orientação vinda no AgInt no REsp 1856440 / PE AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL da Relatoria do Ministro OG FERNANDES de 24/08/2020 Relator(a) Ministro OG FERNANDES (1139) - SEGUNDA TURMA Data do Julgamento 24/08/2020).
Que diz:

...
2. O entendimento firmado no acórdão recorrido está em dissonância com a jurisprudência firmada nesta Corte, no sentido de que a pendência do cumprimento da obrigação de fazer não obsta o curso do ***prazo prescricional relativo à obrigação de pagar*** *decorrente do mesmo título judicial, devido à autonomia das pretensões e dos prazos prescricionais. Precedentes. (negritei)*

Mais. Para além da necessidade de implementação desses requisitos para o reconhecimento da renúncia da prescrição, vale a pena lembrar que a lei também coloca como requisito de validade da renúncia que só valerá, sendo feita, sem prejuízo de terceiro.
Sobre eventual "prejuízo de terceiro", decorrente da renúncia tácita, falarei ao final do voto.
Por agora, importa ter-se em conta os termos pelos quais se deu o arquivamento do expediente de 2014.
Repito os termos do parecer da Assessoria do Presidente:

"Resulta, então, vez que suspensa a eficácia da decisão do CNMP, ausente a premissa ventilada no pedido, qual seja, a incidência da Resolução n. 133 do CNJ para fins de equiparação de vantagens pecuniárias.
Assim, OPINA-SE pelo arquivamento do pedido, sem prejuízo de sua retomada caso o STF venha a cassar a liminar concedida e denegar a segurança (MS 33052)"

Aliás, mesmo que tivesse havido reconhecimento expresso do direito pela administração, tampouco seria possível falar em renúncia, já que, nos termos do art. 35, § 6º da Lei nº 13.140/2015, que trata da autocomposição de conflitos no âmbito da Administração Pública, aplicável por analogia, "*a formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão*".

Assim, seja em razão da impossibilidade de a administração renunciar à prescrição

aumentando a despesa pública, seja em razão da inexistência de ato de reconhecimento do direito quando da determinação de arquivamento, não há que se falar em renúncia à prescrição.

Desse modo, tenho que o caso em análise, diferentemente de outros pleitos similares anteriormente analisados por este Conselho, guarda especificidades no que impedem um pronunciamento acerca da possibilidade ou não de autorização do pagamento, devendo ser acolhida a prejudicial de mérito de prescrição.

Caso seja ultrapassada a preliminar, apresento minhas razões de mérito.

Mérito

O que se discute é a possibilidade de a administração do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul efetuar o pagamento de valores retroativos de subsídio, decorrente da diferença entre a implantação dos subsídios do STF, em janeiro de 2005, e a implantação do regime de remuneração por subsídios para a magistratura gaúcha, em março de 2009.

Entende a eminente Relatora, em apertada síntese, que, mesmo a despeito deste Conselho já haver autorizado anteriormente o pagamento de tais diferenças para outros tribunais, não seria possível aplicar-se os valores do subsídio da magistratura da União à magistratura dos estados, dado que "não há a obrigação de mimetizar a retroação do subsídio adotada no plano federal. Não há obrigação de adotar o subsídio no mesmo exercício da publicação da lei federal", não sendo possível - ao CNJ ou ao Tribunal de Justiça - suprir a omissão por decisão administrativa.

Nada obstante a inegável consistência dos fundamentos do sempre bem lançado voto da Ministra Corregedora, com o devido respeito, deles ouso divfergir, pelas seguintes razões:

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) conferiu autonomia ao Poder Judiciário para garantir sua independência principalmente em relação aos outros Poderes. Trata-se de princípio basilar de organização do estado brasileiro, sobre o qual se alicerça um dos pilares da tripartição dos poderes. Com efeito, sem autonomia administrativa e financeira, o Poder Judiciário não tem verdadeiramente autonomia e tampouco pode-se afirmar que os magistrados efetivamente tenham condições de atuar com independência.

A independência da magistratura constitui uma pré-condição para que o Judiciário efetivamente possa tutelar direitos fundamentais, o que não raro implica em contrariar os poderes político, social e econômico. Tão importante é a independência judicial que ela é expressamente prevista como direito de todos no art. 19 da declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e no art. 8º, § 1º da Convenção Interamericana dos Direitos Humanos, além de ter sido tratada especificamente pelas Nações Unidas em sua Resolução 32/85, que aprovou os Princípios Básicos das Nações Unidas para a Independência do Judiciário. Tal documento prevê entre os deveres básicos para os Estados membros assegurar e promover a independência judicial:

> *1. A independência do Judiciário deverá ser garantida pelo Estado e incorporada à Constituição e às leis do país. É dever de todos os governos e de outras instituições respeitar e observar a independência do Judiciário.*
> *[...]*
> *7. É dever de cada Estado Membro prover os recursos adequados para habilitar o Judiciário a desempenhar corretamente suas funções.*

Nesse sentido, a fim de concretizar essa autonomia e assegurar a imparcialidade do julgador, o texto constitucional garantiu à magistratura a vitaliciedade, a inamovibilidade e a irredutibilidade de subsídios para afastar pressões externas da atividade judicante.

Diante da relevância constitucional desse valor, a Constituição incumbiu expressamente ao CNJ o dever de zelar pela autonomia do Poder Judiciário[1], no intuito de afastar qualquer ingerência dos outros Poderes na organização interna da Justiça.

Por outro lado, a Suprema Corte fixou entendimento do caráter nacional do Poder

1 § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura:
(...)
I - zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências;

Judiciário, "*com sujeição a princípios e normas que devem ser os mesmos para todos os magistrados da justiça comum ou especializada, com preservação da sua unidade sistêmica determinada pela Constituição Federa*[2]*l*". Além disso, o e. STF já apontou que o art. 93, V, da CF/88 revela:

> *[...]expressamente o caráter nacional da estrutura judiciária brasileira, inclusive, no escalonamento vertical dos subsídios, que, na disciplina do limite para determinar os subsídios dos magistrados não integrantes dos Tribunais Superiores, reconhece todos como categorias da estrutura judiciária nacional, não retratando qualquer distinção entre órgãos dos níveis federal e estadual.*
> (ADI 3854, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 07/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-023 DIVULG 05-02-2021 PUBLIC 08-02-2021).

Assim, tem-se que, mesmo a despeito da organização federativa do Estado brasileiro, o Poder Judiciário, em todos os seus seguimentos, é regido por normas de caráter nacional. É por essa razão que existe uma Lei Orgânica da Magistratura Nacional, aplicável a todo o Poder Judiciário, e também é por isso que há um Conselho Nacional de Justiça, fazendo controle da atuação administrativa e financeira de todos os tribunais, com exceção do STF.

Por isso, em tema de regime remuneratório da magistratura, tenho que a autonomia dos estados para auto organizar o seu poder judiciário teve seus limites significativamente reduzidos pelo inciso V do art. 93 da Constituição Federal, que determinou a remuneração dos magistrados em regime de subsídio, "*escalonados, **em nível federal e estadual**, conforme as respectivas categorias **da estrutura judiciária nacional***".

A estrutura remuneratória da magistratura nacional, portanto, é uma só, e isso se reflete tanto na proibição de que algum segmento receba valores não previstos na Loman quanto na necessidade de que os estados-membros respeitem a moldura constitucional para a remuneração.

De fato, a autonomia do Poder Judiciário está intrinsecamente ligada à estrutura remuneratória nacional da magistratura, que foi fixada pelo sistema de subsídios, uma vez que o atraso injustificado para edição de lei instituindo o sistema em um determinado Estado-membro poderia até mesmo configurar interferência indevida ou, no limite até refletir uma forma de retaliação ou perseguição aos membros do Judiciário, porquanto a mora, neste caso, pode significar o recebimento de valores menores do que o devido, ameaçando, assim, a independência dos magistrados.

Conquanto os Estados-membros sejam autônomos dentro da federação para regulamentar o tema, o regime de subsídio é vinculante e de implementação obrigatória, nos termos do inciso V do art. 93 da CF/88, e o legislador estadual deve adotá-lo, pelo menos, nos seus patamares **mínimos** (piso de 90% do subsídio de Ministro de Tribunal Superior e 10% de intervalo a cada degrau).

Nesse ponto, vale lembrar que a autonomia do estado federado para se auto organizar encontra limite na Constituição Federal, já que não se confunde a autonomia com a soberania. Autonomia é a possibilidade de exercício de poder próprio dentro do espaço que foi demarcado pelo poder soberano, por isso que autonomia pressupõe não só a existência de uma zona de *autodeterminação*, mas também um conjunto de *limitações e determinantes jurídicas extrínsecas*, estatuídas pela Constituição Federal

Dentre as limitações à autonomia dos estados federados encontra-se a necessidade de implementação do regime de subsídio, jé que o regime remuneratório da magistratura é considerado integrante do "*grupo dos princípios constitucionais sensíveis*" e dos "*princípios constitucionais estabelecidos*", segundo Paulo Gustavo Gonet Branco*, in verbis*:

> *As normas de conteúdo a que o poder constituinte estadual está sujeito podem ser classificadas no grupo dos princípios constitucionais sensíveis e dos princípios constitucionais estabelecidos, estes compreendendo as demais disposições da Constituição Federal que se estendem à observância dos Estados-membros. Figuram exemplos de norma desse tipo o art. 37, XI,*

2 Voto convergente do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 4183, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 20/12/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-071 DIVULG 24-03-2020 PUBLIC 25-03-2020.

ao prever que a remuneração e o subsídio de agentes públicos estaduais " não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal", e o art. 27, caput, que estabelece o número de deputados das Assembleias Legislativas [3].

Todavia, apesar do caráter nacional do Poder Judiciário, o Estado do Rio Grande do Sul foi o último estado a implementar o sistema de subsídios consoante informações da Ajuris, de modo que os magistrados do TJRS ficaram sujeitos a normas anteriores e diferentes dos demais por um período superior há quatro anos. *In casu*, enquanto que a Lei nº 11.143, de 26/07/2005, fixou o subsídio de Ministro do e. STF com efeitos retroativos a **1º/01/2005**, o Estado do Rio Grande do Sul somente fixou o subsídio mensal dos membros do Poder Judiciário local na Lei nº 12.910, de 11/03/2008, produzindo efeitos a partir de **1º/03/2009**.

Dessa forma, diante do lapso de mais de quatro anos da edição da Lei local, resta configurada a mora do Estado do Rio Grande do Sul de estabelecer o regime de subsídios na magistratura estadual, porquanto seria razoável – considerado que Lei nº 11.143 é de 26/07/2005 – que o Estado promovesse o sistema de subsídios estadual no exercício **financeiro seguinte** e não apenas em março de 2009.

Com efeito, em que pese o nobre entendimento da Ministra Corregedora de que a implantação nos Estados não é imediata, a opção do legislador local de implementar o regime de subsídios após quatro anos me parece claramente violadora da autonomia do judiciário, colocando em risco a independência judicial e quebrando a **isonomia** em relação aos demais magistrados do país.

Nessas condições, demonstrada a inércia do Estado do Rio Grande do Sul**, cabe ao CNJ zelar pela autonomia** do Poder Judiciário gaúcho de modo a garantir que seus membros não sejam afetados pelo desrespeito ao modelo constitucional de remuneração da magistratura nacional.

Além disso, o CNJ já decidiu pelo pagamento de diferenças resultantes da instituição do sistema de subsídios:

> *PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO DE PAGAMENTO DE DIFERENÇAS. PROVIMENTO N. 64 DO CNJ. DIFERENÇAS RESULTANTES DA IMPLANTAÇÃO TARDIA DO SISTEMA DE SUBSÍDIOS NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA MILITAR DE SÃO PAULO – TJMSP. PERÍODO DE 1º/1/2005 A 31/12/2007. RECONHECIMENTO DO DIREITO ÀS DIFERENÇAS. PARECER FAVORÁVEL DA SECRETARIA DE AUDITORIA DO CNJ.*
> *1. A possibilidade do pagamento de diferenças resultantes da instituição do sistema de subsídio já foi reconhecida em várias esferas e circunstâncias, inclusive no âmbito do Tribunal de Contas da União.*
> *2. O cálculo da diferença deve considerar o valor decorrente do subsídio, somado aos valores de ATS e sexta parte apurados até 31/12/2004 sobre os vencimentos e verba de representação, subtraído o valor da remuneração efetivamente recebido no período.*
> *3. Deverá o TJMSP utilizar o IPCA-e como fator de correção monetária, nos termos do que ficou decidido pelo STF julgamento do Tema 810 da Repercussão Geral.*
> *4. Parecer da Secretaria de Auditoria do CNJ favorável às condições estabelecidas no Pedido de Providências n. 0009594-38.2018.2.00.0000.*
> *Autorização de pagamento concedida de acordo com os critérios estabelecidos pelo CNJ.*
> (CNJ - PP - Pedido de Providências - Corregedoria - 0003262-21.2019.2.00.0000 - Rel. HUMBERTO MARTINS - 58ª Sessão Virtual - julgado em 13/12/2019).

Uma vez reconhecida a possibilidade de pagamento retroativo, o TJRS deve adotar, nos cálculos, o piso de 90% do subsídio de Ministro de Tribunal Superior e cada degrau deve ser observado o intervalo máximo de 10%, nos termos do voto da e. Relatora, já que a

3 (Mendes, Gilmar Ferreira. Curso de direito constitucional / Gilmar Ferreira Mendes; Paulo Gonet Branco. – 13. ed. – São Paulo. Saraiva Educação, 2013, pág. 793).

possível definição de um escalonamento com intervalos inferiores se insere no espaço de autonomia do estado membro.

Já no tange à correção monetária, sigo o entendimento da e. Relatora para utilização do índice IPCA-e, nos termos da decisão do Plenário do CNJ no julgamento do PP nº 0008427-83.2018.2.00.0000:

> *2.1. A Administração Pública pode corrigir monetariamente os débitos pagos em atraso na via administrativa. Conforme orientação do STF e do STJ, a correção monetária deve ocorrer pelo IPCA-e, a contar de janeiro de 2001.*
> (*REsp* 1.112.114/SP, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Terceira Seção, julgado em 9/9/2009).
> (PP n. 0008427-83.2018.2.00.0000, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, 84ª Sessão Virtual, julgado em 30/4/2021).

De outro lado, tenho que assiste inteira razão à Ministra Corregedora quando afirma que os juros não podem ser pagos a partir do vencimento de cada parcela. De fato, tratando-se de um passivo cuja existência ainda estava em discussão, não me parece possível falar-se de mora do poder público antes da decisão final reconhecendo a dívida.

A meu sentir, somente após o reconhecimento, pela administração, de que o passivo era devido é que pode se pensar em fato imputável à administração que a constitui em mora, nos termos do art. 396 do Código Civil. Com efeito, estando a administração jungida ao princípio da legalidade estrita, tenho que o reconhecimento da existência de uma dívida para com seus servidores lhe impõe a obrigação de pagar, da mesma forma que o reconhecimento de um pagamento feito a maior lhe impõe o dever de buscar reaver tais valores.

Assim, somente após o reconhecimento do passivo pelo tribunal é que poderiam incidir juros de mora, por isso que os juros de mora somente são devidos a partir do reconhecimento do direito na decisão proferida pelo TJRS. Neste ponto, cabe ressaltar que o que constituiu o débito foi a decisão do TJRS e não a autorização pelo CNJ.

Com efeito, a decisão do CNJ neste procedimento é apenas declaratória da possibilidade de o tribunal gaúcho efetuar o pagamento, no sentido de conceder eficácia à decisão gaúcha, ou seja, o efetivo pagamento estaria condicionado a autorização deste Conselho, nos termos do Provimento CNJ nº 64/2017.

Cabe destacar que essa disciplina, com a correção do passivo pelo IPCA-e e cálculo de juros de mora de 0,5% ao mês a partir do reconhecimento administrativo, somente se aplica até novembro de 2021, em face do advento da EC 113/2021 que, em seu artigo 3º, dispõe:

> *Art. 3º Nas discussões e nas condenações que envolvam a Fazenda Pública, independentemente de sua natureza e para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, inclusive do precatório, haverá a incidência, uma única vez, até o efetivo pagamento, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic), acumulado mensalmente.*

Por fim, considerando que o TJRS não apresentou de forma minudente os cálculos, mas indicou valor total expressivo, tenho que, caso autorizado, o futuro pagamento, além de levar em conta o regramento supra mencionado no que concerne aos juros e correção, deverá também estar adequado às atuais circunstâncias que atravessa economia brasileira em razão da crise econômica e sanitária provocada pela pandemia de Covid-19, e à consequente redução da capacidade orçamentária da administração pública.

Assim, tenho que o pagamento deverá ser realizado de forma parcelada, observando a previsão orçamentária do Tribunal e atentando para que sua realização não crie embaraços à execução de outras despesas necessárias ao normal funcionamento das atividades jurisdicionais.

Diante do exposto, mais uma vez pedindo vênia à e. Corregedora, voto pelo **reconhecimento da prescrição** e, caso seja superada, pelo **deferimento** do pedido de pagamento retroativo de diferenças resultantes da instituição do sistema de subsídios aos magistrados do TJRS, obedecendo-se às seguintes condicionantes:

a) Deve ser calculado observando-se o maior intervalo constitucionalmente admitido no escalonamento;
b) A correção monetária deve ser calculada pelo IPCA-E, a partir de cada parcela devida, até novembro de 2021;
c) Os juros de 0,5% ao mês, incidentes desde a data do reconhecimento do direito pelo plenário do TJRS no PROC. Nº 0023-20/000043-7 até novembro de 2021;
d) A partir de dezembro de 2021 e até a data do efetivo pagamento, sobre o débito consolidado haverá incidência para fins de atualização monetária, de remuneração do capital e de compensação da mora, uma única vez, do índice da taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic)
e) O pagamento deve ser feito de forma parcelada, observando a previsão orçamentária do Tribunal e atentando para que sua realização não crie embaraços à execução de outras despesas necessárias ao normal funcionamento das atividades jurisdicionais.

É o voto que submeto ao Egrégio Plenário.

Conselheiro **MARCIO LUIZ FREITAS**

Auto: Procedimento de Controle Administrativo - 0007069-78.2021.2.00.0000
Requerente: Marcelo Jose Ferlin D Ambroso
Requerido: Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região - TRT 4

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. ELEIÇÃO DOS CARGOS DIRETIVOS DO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. FORMULAÇÃO DE CONSULTA AOS DESEMBARGADORES E JUÍZES DE PRIMEIRO GRAU. VIOLAÇÃO DAS REGRAS CONSTITUCIONAIS E DA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL. PEDIDO JULGADO PARCIALMENTE PROCEDENTE. VOTO VISTA CONVERGENTE.

VOTO VISTA CONVERGENTE

O EXMO. SR. CONSELHEIRO MÁRIO GOULART MAIA: Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA), proposto por Marcelo José Ferlin D'Ambroso, contra atos exarados nos Processos Administrativos Eletrônicos (PROADs) n.º 3171/2021 e 4545/2021, respectivamente, que resultaram na alteração das regras do Regimento Interno (RI) atinentes ao processo de eleição dos órgãos diretivos do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT4).

Convirjo com a conclusão apresentada pelo ilustre Conselheiro Relator, no entanto, ouso fazer breve complementação a título de argumentação para fundamento do meu entendimento.

Entendo que a questão, além de analisar o critério da legalidade (art. 37, CF/88) sobre a realização da denominada "consulta", também deve ser examinada do ponto de vista do ato administrativo, da necessidade de observância ao princípio da anterioridade, no tocante às alterações normativas, bem como dos possíveis desdobramentos da aludida "consulta". Vejamos:

I – DO ATO ADMINISTRATIVO

Como sabemos, os princípios que regem os atos administrativos possuem requisitos de validade inerentes a sua natureza, como elencados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal, sendo eles: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência. São estruturados em nosso ordenamento maior devido à sua força normativa constitucional, expressão essa cunhada pelo professor Konrad Hesse.

Como se percebe, essas normas-princípio são de observância obrigatória, exigindo também para sua complementação e eficácia que: interesse público, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade e motivação, sendo como bem sabido na doutrina pátria ato vinculado de natureza complexa.

> Os atos vinculados ou regrados são aqueles em que a Administração age nos estritos limites da lei, simplesmente porque a lei não lhe deixou opções. Ela estabelece os requisitos para a prática do ato, sem dar ao administrador liberdade de optar por outra forma de agir. Por isso, diante do poder vinculado, surge para o administrado o direito subjetivo de exigir da autoridade a edição do ato, ou seja, preenchidos os requisitos legais, o administrador é obrigado a conceder o que foi requerido.
> Para Celso Antônio Bandeira de Mello[1], atos vinculados são "os que a Administração pratica sem margem alguma de liberdade para decidir-se, pois a lei previamente tipificou o único possível comportamento diante de hipótese prefigurada em termos objetivos". Logo, nesse caso, o administrador não interfere com nenhuma apreciação subjetiva.
> [...]
> Ato complexo é aquele que, para se aperfeiçoar, depende de mais

> de uma manifestação de vontade, porém essas manifestações de vontade devem ser produzidas por mais de um órgão, sejam elas singulares ou colegiadas, e estão em patamar de igualdade, tendo, ambas, a mesma força. Também não se confunde com procedimento, que são vários atos, e não várias manifestações de vontade, como no ato complexo. (Manual de Direito Administrativo / Fernanda Marinela. – 16 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022).

O ato administrativo possui requisitos de validade: competência, finalidade, forma, motivo e objeto.

Qualquer deturpação destes elementos gera vício, bem como desvio de competência, poder e finalidade, gerando a sua nulidade ou anulação.

Portanto, esses referidos atos emanados da Administração dos Tribunais devem estar revestidos, além dos princípios constitucionais já mencionados, de uma couraça ética que os proteja de quaisquer influências externas, **por mais bem-intencionadas que sejam,** pois o que se está protegendo é o núcleo de independência e de autonomia dos Tribunais.

Logo na introdução à sua *Doutrina do Direito,* de 1797, IMMANUEL KANT (1724-1804) estabelece uma importante diferenciação entre direitos (*Rechte,* no plural) e o Direito (*Recht,* no singular) à luz da própria definição e delimitação conceitual da sua teoria:

> O conceito do Direito é um conceito puro, embora baseado na práxis (aplicação a casos dados na experiência), devendo, pois, um sistema metafísico do mesmo levar em consideração em sua divisão também a multiplicidade empírica daqueles casos, para tornar completa a divisão (o que é uma exigência indispensável para o estabelecimento de um sistema da razão), mas completude da divisão do empírico é impossível, e. onde ensaiada (ao menos para dela se aproximar), tais conceitos não podem entrar no sistema como parte integrante, mas apenas aparecer na observações como exemplos; assim, a única expressão apropriada para a primeira parte da metafísica dos costumes será princípios metafísicos da doutrina do Direito, porque em vista daqueles casos da aplicação só se pode esperar aproximação ao sistema, e não o próprio sistema.

Não há dúvidas de que os atos praticados pelos Tribunais relativos à sua organização e estrutura, incluindo a escolha dos seus membros diretivos e de seus dirigentes, não são atos de natureza jurisdicional, mas atos eminentemente administrativos.

E justamente por se tratarem de atos administrativos, como já mencionados anteriormente (atos de natureza complexa), não só compete, como é dever do Conselho Nacional de Justiça a defesa do art. 37, da Constituição Federal de 1988, por força do art. 103-B do texto constitucional.

> § 4º [...] o **controle da atuação administrativa** e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes [...]:
> II - **zelar pela observância do art. 37** e apreciar, de ofício ou mediante provocação, **a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário**, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei [...]. (Grifou-se)

De acordo com a ADI 4638, julgada pelo Supremo Tribunal Federal, cabe ao CNJ o controle dos atos administrativos. A Loman é silente sobre a questão e o 103-B, criado pela EC 45/2004, é mais atual e específico ao caráter eminentemente administrativo.

Em relação a esse tema, FERNANDA MARINELA[2] registra em sua mais recente obra, *Manual de Direito Administrativo* (p. 333):

> No que tange ao controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário, este é possível em qualquer tipo de ato, porém no tocante à sua legalidade. Vale lembrar que tal análise deve ser feita em sentido amplo, abrangendo o exame das regras legais de normas constitucionais, incluindo todos os seus princípios.

Quanto à complexidade dos atos administrativos, a ilustre professora FERNANDA MARINELA[3] (p. 305), também ensina que:

> No que tange ao conceito de ato administrativo, há muita divergência doutrinária decorrente da ausência de conceituação legal, o que dá margem aos juristas a apresentarem classificações diferentes com base em sistematizações.
> Na tentativa de melhor definir esses atos, é possível a fixação de alguns pontos fundamentais, tais como: a vontade, que deve necessariamente emanar de um agente público no exercício de sua função administrativa, o que o distingue do particular; seu conteúdo, que deve propiciar efeitos jurídicos sempre com um fim público; e, por fim, o regime, que deve ser de direito público.
> Muitos critérios são utilizados pela doutrina para conceituar atos administrativos. Entretanto, dois critérios são mais comuns, conforme ensina Maria Sylvia Zanella Di Pietro: os critérios subjetivos e objetivos, levando em consideração o órgão que o pratica ou a atividade por ele exercida.
> [...]
> Para José dos Santos Carvalho Filho, ato administrativo "é a exteriorização da vontade de agentes da Administração Pública ou de seus delegatários, nessa condição, que sob regime de direito público, vise à produção de efeitos jurídicos com o fim de atender ao interesse público".
> Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, para conceituar ato administrativo, devem-se utilizar dois sentidos: o ato em sentido amplo e o ato em sentido estrito.
> Assim define Bandeira que o ato administrativo, em sentido amplo, é a "declaração do Estado (ou de quem lhe faça às vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é sólida no sentido de que compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, zelando pela observância do art. 37, e a apreciação, de ofício ou mediante provocação, da legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário (inciso II, § 4º, art. 103-B):

> EMENTA Mandado de segurança. Ato do Conselho Nacional de Justiça. Anulação da fixação de férias em 60 dias para servidores de segunda instância da Justiça estadual mineira. Competência constitucional do Conselho para controle de legalidade dos atos administrativos de tribunal local. Ato de caráter geral. Desnecessidade de notificação pessoal. Inexistência de violação do contraditório e da ampla defesa. Férias de sessenta dias. Ausência de previsão legal. 1. Compete ao Conselho Nacional de Justiça "o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário" (§ 4º), "zelando pela observância do art. 37 e apreciando, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário" (inciso II, § 4º, art. 103-B). 2. No caso, a deliberação do CNJ se pautou essencialmente na ilegalidade do ato do Tribunal local (por dissonância entre os 60 dias de férias e o Estatuto dos Servidores do Estado de Minas Gerais). Quanto à fundamentação adicional de inconstitucionalidade, o Supremo tem admitido sua utilização pelo Conselho quando a matéria já se encontra pacificada na Corte, como é o caso das férias coletivas. 3. Sendo o ato administrativo controlado de caráter normativo geral, resta afastada a necessidade de notificação, pelo CNJ, dos servidores interessados no processo.

> 4. A conclusão do Supremo Tribunal pela inconstitucionalidade, a partir da Emenda Constitucional nº 45/04, das férias coletivas nos tribunais, se aplica aos servidores do TJMG, cujo direito às férias de 60 dias se estabeleceu em normativos fundamentados nas férias forenses coletivas. 5. Ordem denegada.
> (MS 26739, Relator (a): DIAS TOFFOLI, Segunda Turma, julgado em 01/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-122 DIVULG 13-06-2016 PUBLIC 14-06-2016)

Nessa perspectiva, a autonomia dos Tribunais, apesar de amplamente resguardada pelo art. 99 da Constituição Federal, deve estar alinhada aos limites da legalidade e dos demais princípios insculpidos no art. 37. Esse, inclusive, é o entendimento sufragado pelo CNJ:

> PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS FORMULADO PELA AMAAP. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO SISTEMA DE DESIGNAÇÃO DE JUÍZES SUBSTITUTOS UTILIZADO PELO TJAP. AUSÊNCIA DE CRITÉRIO OBJETIVO A SER SEGUIDO PELO CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA AO DETERMINAR AS DESIGNAÇÕES. PRETENSÃO DE ATUAÇÃO DO CNJ PARA DETERMINAR QUE O TRIBUNAL ELABORE ATO NORMATIVO QUE ABARQUE AS SUGESTÕES DAS ASSOCIAÇÕES DE MAGISTRADOS. AFRONTA. À AUTONOMIA DO TRIBUNAL ASSEGURADA PELO ART. 99 DA CF. IMPOSSIBILIDADE DE DEFERIMENTO.
> 1. A pretensão recursal reside na reforma da decisão singular da Corregedoria Nacional, que arquivou o feito deixando de acatar o pedido de determinação ao TJAP de elaboração de ato normativo que disponha sobre as designações de juízes substitutos com regras abstratas e objetivas sugeridas pela AMAAP em minuta de ato outrora sugerido àquele tribunal.
> 2. Não obstante o fundamento do pedido seja a inconstitucionalidade do atual modelo de designações de juízes substitutos decorrente de afronta aos princípios do juiz natural, da inamovibilidade, da proporcionalidade e da razoabilidade, a interferência do CNJ quanto ao disposto no Regimento Interno do TJAP somente se justifica com a demonstração inequívoca e concreta da ilegalidade e do prejuízo para o exercício dessa atribuição de controle não vislumbrada na hipótese.
> 3. **Não cabe ao CNJ imiscuir-se em matéria de cunho discricionário e ínsita aos órgãos do Poder Judiciário quando ausente manifestação de ilegalidade**, devendo-se **preservar a autonomia do Tribunal assegurada pelo art. 99 da Constituição Federal**, porque é ele quem conhece as dificuldades, necessidades e limites, tanto jurisdicional como administrativo e orçamentário, conforme já afirmado em iterativos precedentes oriundos do Plenário deste Conselho.
> 4. Recurso improvido.
> (CNJ - RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Corregedoria - 0010348-77.2018.2.00.0000 - Rel. HUMBERTO MARTINS - 67ª Sessão Virtual - julgado em 19/06/2020). (Grifou-se)

Logo, existindo afronta ao princípio da legalidade, a competência do CNJ deve ser inaugurada com vistas ao exercício do controle do ato violador.

Dito isto, verifico algumas peculiaridades que nos exigem um exame mais aprofundado referentes aos atos ora questionados neste feito.

O primeiro, diz respeito à forma como iniciou o PROAD 3171/2021, de ofício, pela então Presidente do TRT da 4ª Região. Pergunta-se:

1- Poderia de ofício ser inaugurado o referido PROAD?
2- Qual a finalidade da instauração de ofício do PROAD?
3- A AMATRA IV tem competência legal para ingressar ou provocar a comissão de alteração do Regimento Interno do TRT4?

Mais uma vez, FERNANDA MARINELA[4] nos traz a lição que, ao meu ver, estaria de acordo com a moderna interpretação do que vem a ser poder vinculado e poder discricionário da administração:

> Maria Sylvia Zanella Di Pietro ensina que: "Poderes Vinculado e Discricionário não existem como poderes autônomos; a discricionariedade e a vinculação são, quando muito, atributos de outros poderes ou competências da administração".

Até onde a norma vigente nos orienta, as associações e entidades de classe, entre as quais se inclui a AMATRA IV, não fazem parte da Administração Pública. Nas palavras da professora MARINELA[5] (p. 267/268):

> No Poder Discricionário, o administrador também está subordinado à lei, diferenciando-se do Vinculado, porque o agente tem o poder de atuar de acordo com um juízo de conveniência e oportunidade, de tal forma que, havendo duas alternativas, o administrador poderá optar por uma delas, escolhendo a que, em seu entendimento, preserve o melhor interesse público.
> [...]
> É relevante ressaltar que a discricionariedade é diferente da **arbitrariedade.** Discricionariedade é a liberdade para atuar, para agir dentro dos limites da lei, enquanto a arbitrariedade é a atuação do administrador além (fora), dos limites da lei. Ato arbitrário e **ilegal, ilegítimo e inválido**, devendo ser retirado do ordenamento jurídico.

Há, pois, um cristalino desvio de competência e de finalidade tanto do procedimento como do ato administrativo (Resolução Administrativa) que alterou o RI daquela Corte Trabalhista, por ter se originado, esse ato resolutivo, de um procedimento que possui vício em sua deflagração e tramitação.

Ora, é evidente que a Presidência do TRT4 não possuía competência para instaurar *de ofício* um procedimento para alteração regimental **a pedido, *pois que essa deliberação haveria de passar pelo crivo do próprio Colegiado.*** A Carta Cidadã de 1988, ao estabelecer critérios e limites para a escolha dos dirigentes dos Tribunais protege não somente a instituição, mas todos os que a compõem, de forma plural e harmônica.

Essa característica da Constituição como instrumento de defesa costuma ser vista de forma equivocada como limitadora das liberdades, não permitindo – reafirmo – que haja qualquer interferência alheia.

A filósofa HANNAH ARENDT (1906-1975) no livro *O que é política,* assim adverte para essa função constitucional, apoiando-se no pensamento de Lord ACTON, para quem *o poder corrompe e a posse do poder absoluto corrompe em absoluto.* Daí se extrai a competência deste CNJ em controlar e auxiliar a justiça do País, neste caso, assegurando que o Tribunal não venha a ser cerceado ou mesmo influenciado, por nenhum meio, quando da escolha de seus dirigentes.

Do ponto de vista dos requisitos do ato administrativo, portanto, há vícios de:

1. **competência:** não havia competência da Presidência do TRT4 para instaurar "de ofício" algo que foi solicitado, mas não formalizado (o que ocorreu somente *a posteriori*);
2. **motivo:** a motivação do ato, neste caso, se prende a sua finalidade, valendo frisar que o pretexto motivador de adequação do RI a uma decisão do STF não se verificou conforme a realidade dos fatos.
3. **objeto:** o objeto do ato administrativo (alteração regimental) ficou comprometido pelos desvios de poder, competência, finalidade e motivação já apontados.

II – DO PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE

Como se sabe, é da tradição dos Tribunais do País que os seus dirigentes sejam escolhidos dentre os mais antigos, assim possibilitando que todos possam ascender à honra presidencial, evitando-se a partidarização de disputas, a divisão interna em blocos opostos, o desgaste interno do órgão e consequente prejuízo para a jurisdição.

Com as devidas vênias aos entendimentos contrários, não se diga que não se aplica

a regra prevista no art. 16, da Constituição Federal: o **princípio da anterioridade**, pelo qual se prevê a necessidade de que as alterações de um processo eleitoral observem a antecedência de um ano. Essa regra é salutar e democrática.

Non omne quod licet honestum est, já diziam os romanos, se não há previsão de aplicação da regra do art. 16 da Constituição para os Tribunais, é de bom tom que seja observada para resguardo da mínima transparência do ato administrativo e de lisura de qualquer processo eleitoral.

Aliás, a anterioridade é um princípio amplo, que garante a não surpresa. Rememorando, para exemplo, trago a memória um dos processos mais rigorosos da humanidade – os chamados processos do Santo Ofício –, regidos pelo princípio da anterioridade e da não surpresa.

Esse é o ensinamento colhido dos autos do processo do Padre Antônio Vieira – Elementos Jurídicos e retóricos da defesa (Kalil, 2018, p. 28 e 29):

> Da previsão legal da conduta:
> Suárez salienta a relevância da lei escrita como instrumento normativo para regular as ações humanas. Para ele, na tradição de São Isidoro. (etimologias de San Isidoro, L. II, Cap. X). A valorização da lei escrita tinha por fim não só acentuar o controle social, mas como se disse imprimir modos de proceder aos que operavam o direito.
> Diante disso, o *Regimento* de 1640, ao reconhecer o crime como conduta humana e a especificá-la, limita a persecução dos inquisidores, que só podem atuar dentro da legalidade proposta pelo instrumento normativo. A ideia repete a tradição jurídica canônica de descrever a conduta proibida, para que, por pressuposto lógico, se saiba proibida e a partir daí se inicie a possibilidade de persecução pelo órgão de controle.
> Em outros termos, Suárez, retomando São Tomás de Aquino, reafirma a força da legalidade como regente da conduta dos operadores do direito.
> A conduta praticada pelo agente para ser herética deve ser efetivamente prevista na forma inquisitória e ser realizada sem que se insira uma excludente. Essa excludente permitiria a prática da ação sem que ela fosse caraterizada como contrária à ordem normativa, visto que praticada por determinados agentes e em circunstâncias específicas.

III – DA "CONSULTA" PRÉVIA

A realização da denominada "consulta previa" encontra respaldo no art. 16, §§ 1º e 2º, do Regimento Interno do TRT4:

> Art. 16. [...]
> § 1º A eleição será precedida de **consulta não vinculativa a todos os desembargadores e juízes de 1º grau em atividade**, a fim de apurar os nomes daqueles, dentre os elegíveis que a maioria indica para o exercício dos cargos de Presidente e Vice-Presidente. (§1º acrescentado pelo Assento Regimental n. 01/2013, renumerados os parágrafos subsequentes – aprovado pela Resolução Administrativa n. 17/2013; com redação alterada pelo Assento Regimental n. 01/2017 – aprovado pela Resolução Administrativa n. 06/2017).
> § 2º **Na consulta a ser realizada, a manifestação dos desembargadores terá peso correspondente à razão obtida pela divisão do número de juízes de primeiro grau pelo número de desembargadores** em atividade até 30 dias antes da consulta. (§2º acrescentado pelo Assento Regimental n. 01/2017, renumerados os parágrafos subsequentes – aprovado pela Resolução Administrativa n. 06/2017)
> [...]
> § 6º Concorrerão a cada cargo da Administração **o quinto mais**

> **antigo dos Desembargadores do Tribunal**, excluídos os impedidos, os eleitos e aqueles que manifestarem seu desejo de não concorrer. (§4º acrescentado pelo Assento Regimental n. 01/2006, renumerados os parágrafos subsequentes, com redação alterada pelo Assento Regimental n. 01/2008–aprovados, respectivamente, pelas Resoluções Administrativas n. 16/2006 e 01/2008 ; renumerado para §5º pelo Assento Regimental n. 01/2013 e renumerado para § 6º pelo Assento Regimental n. 01/2017 – aprovados pelas Resoluções Administrativas n. 17/2013 e 06/2017; com redação alterada pelo Assento Regimental nº 02/2021, aprovado pela Resolução Administrativa nº 16/2021) [...]. (grifou-se).

Apesar de enunciada como não vinculativa, não vislumbro utilidade no instituto, ainda que a título de colaboração ao pleito da escolha.

Como já enfatizado pelo ilustre Relator, o art. 96, I, *a*, da Constituição Federal, é categórico ao tratar da competência privativa dos Tribunais para eleger os ocupantes de cargos diretivos:

> Art. 96. Compete privativamente:
> I - aos tribunais:
> a) **eleger seus órgãos diretivos** e elaborar seus regimentos internos, com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos;

Privativamente, na acepção da palavra, significa "de maneira privativa"[6], o que quer dizer que **apenas e tão somente os integrantes do Tribunal** possuem competência para votar e de serem votados, por seus respectivos pares que venham a integrar os cargos diretivos do Órgão.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman), no art. 21, inciso I, carreia regra semelhante à do dispositivo constitucional acima mencionado, no sentido de que compete privativamente aos Tribunais a eleição dos Presidentes e demais titulares de sua direção.

Indene de dúvidas, que a "consulta" não encontra qualquer previsão legal e muito menos constitucional. Aliás, a Constituição determina justamente o oposto (Art. 96, I, "a") - é da competência **privativa** de todos os Tribunais do País, o que **exclui** desde logo **qualquer participação alheia**, seja a que título for.

Pergunta-se: o argumento de que tal prática inserida no regimento interno do TRT4 é norma aceita costumeiramente, pode conceder-lhe status de norma constitucional? Penso que não.

Cumpre rememorar que a eficácia dos costumes – mesmo os ancestrais – **depende de sua adequação às regras do direito positivo.** Essa é uma questão alusiva às fontes do Direito e os autores anotam que a prevalência é sempre da regra escrita, que se converge na supremacia da Constituição.

Se o procedimento encartado como "consulta" fosse efetivamente sem vinculação – como se tenta fazer crer –, qual o motivo para sopesar de modo distinto os votos dos magistrados em duas categorias[7]: desembargadores e juízes? De que serve uma "consulta oficial" pois realizada pelo TRT4 entre juízes (não-eleitores) se a escolha dos órgãos diretivos do Tribunal compete exclusivamente aos magistrados de segundo grau, consoante decisão do STF prolatada na ADI 2.012/SP?

> Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ELEIÇÕES PARA OS ÓRGÃOS DIRETIVOS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. ART. 62 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, NA REDAÇÃO DADA PELA EMENDA 7/1999. ESCOLHA POR DESEMBARGADORES E JUÍZES VITALÍCIOS. IMPOSSIBILIDADE. OFENSA AO ART. 96, I, A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. ADI JULGADA PROCEDENTE. **I – A escolha dos órgãos diretivos compete privativamente ao próprio tribunal, nos termos do artigo 96, I, a, da Carta Magna; II – Tribunal, na dicção constitucional, é o órgão colegiado, sendo inconstitucional, portanto, a norma estadual possibilitar que juízes vitalícios, que não apenas os**

desembargadores, participarem da escolha da direção do tribunal; III – Ação direta julgada procedente. (ADI 2012, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 27/10/2011, DJe-225 DIVULG 25-11-2011 PUBLIC 28-11-2011 EMENT VOL-02634-01 PP-00023)

Se não bastasse, penso que a sistemática da "consulta" acaba, ainda, s.m.j., por excluir das eleições aos cargos diretivos, desembargadores oriundos do quinto constitucional, em decorrência da falta de expressão junto aos magistrados de primeiro grau, haja vista que não integram a carreira da magistratura desde a base, impedindo, assim, que venham a ter a justa paridade de armas quando da concorrência.

Já que se realiza "consulta" prévia para eleição da nova direção do TRT4 aos juízes de primeiro grau, o questionamento que surge é: por que não realizar a mesma consulta aos membros da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e do Ministério Público (MP), já que referidas classes também compõem – como assegurado constitucionalmente[8] – os Tribunais?

Portanto, se está objetivamente privilegiando uma categoria em detrimento das demais – o que configura um caso gritante de exclusão participativa para a escolha dos membros – não estamos diante de situação violadora do princípio da isonomia?

A título de discussão, poder-se-ia argumentar que os membros oriundos da OAB e do MP ao ingressarem na magistratura de segundo grau, adquirem a condição de Desembargadores, portanto, o mesmo critério também é adotado aos juízes de carreira ou de primeiro grau, pois quando ascendem ao segundo grau incorporam o título e o status e as prerrogativas, entenda-se, compromissos e responsabilidades, com os Tribunais que passam a compor.

Para reforçar, tal afirmação que encontra respaldo, inclusive, no Código Fux, no art. 144, inciso II, ao estabelecer a impossibilidade do magistrado de conhecer em outro grau de jurisdição de processo em que atuou em grau primário. São os Impedimentos objetivos que absorvem os agora desembargadores oriundos do 1º grau, da OAB e do Ministério Público.

Para maior entendimento do novo status, prerrogativas e novas responsabilidades, a Loman (LC 35/79) fixa prerrogativas exclusivas aos magistrados de segundo grau, dentre as quais, destacam-se:

1- não ser punível com penalidade de advertência e censura (art. 42, parágrafo único);
2- não passar por período de estágio probatório (art. 138); dentre outros.

Como demonstrado, o artigo referenciado preserva não só a autonomia dos Tribunais, como também a igualdade e a não hierarquia dos que lá chegam.

Deve-se entender que a eleição do Presidente de um Tribunal **não se assemelha à eleição universal dos dirigentes políticos do País, por exemplo.** A escolha do Presidente de um Tribunal ocorre entre corpos eleitorais restritos e a legitimação subjetiva para ser eleito é limitada pela antiguidade na Corte. A inversão desse padrão procedimental é infringente ao meu ver a Constituição e aos costumes.

A escolha dentre os três Desembargadores mais antigos para um deles exercer a presidência da Corte é um critério abonado pelo costume, estando em consonância com as regras positivadas na Constituição e na LOMAN. A infração a tais regras se dá, também, quando se deixa de cumpri-las, desatendendo ao seu objetivo, **criando-se procedimento não previsto e discordante do padrão consagrado nas regras postas.**

Caracterizado está que todos os magistrados de segundo grau, independentemente da sua origem, gozam das mesmas prerrogativas e obrigações como já aludido.

O caso em questão, além de ferir outros princípios constitucionalmente consagrados, fere de morte o art. 94 da Constituição Federal, lembrando mais uma vez que mencionada *circum opus* a membros da magistratura trabalhista de primeiro grau do Rio Grande do Sul não tem previsão legal, nem mesmo no estatuto da AMATRA IV e da ANAMATRA, isso sem adentrar ao mérito da legitimidade das associações para se imiscuírem em alteração de Regimento Interno de Tribunal[9].

Não se está aqui diminuindo ou relativizando o importante papel que as associações têm em nossa sociedade; como se sabe, o direito de associação é constitucionalmente garantido como também faz parte da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)[10].

Ao se delimitar suas áreas de interesse e atuação, como se constata pelo próprio

estatuto da AMATRA IV, se estaria preservando a sua temática institucional, não permitindo que posteriormente ocorra a desvirtuação dos seus interesses e objetivos, não se permitindo interferência alheia à sua essência que é o importante papel de defesa da Magistratura Trabalhista Gaúcha.

A antinomia entre direitos-liberdade (liberdades formais) e direitos-adquiridos – *crêances,* "criados" (liberdades reais) – seria resolvida na afirmação de direitos enquanto participações, quais sejam, direitos políticos de participação efetiva do poder através do sufrágio universal, supondo os direitos fundamentais de opinião, imprensa e associação.

Volta-se assim à solução republicana da antinomia dos direitos humanos através da afirmação conjunta das liberdades formais e das liberdades reais. Em conclusão lógico-dedutiva, as associações de classe, como já dito, exercem papel fundamental no Estado Constitucional de Direito – na expressão do Professor LUIGI FERRAJOLI –, mas no caso sob exame, percebe-se a falta do requisito legitimidade, porquanto a AMATRA IV é uma entidade privada e regida pelos princípios inerentes a essa condição. Já os Tribunais, como todos sabemos, fazem parte da Administração Pública e, portanto, regidos pelos princípios próprios a ele inerentes.

Sob outro enfoque, não identifico qualquer óbice para que as associações promovam eventual "consulta" sobre o preenchimento dos seus próprios cargos diretivos.

As associações são entidades privadas, que atuam em prol dos interesses da classe que representam. Podem dispor livremente sobre procedimentos que entendam adequados, especialmente os relacionados à valorização dos seus integrantes e da carreira respectiva, respeitando os seus limites e a autonomia dos Tribunais.

Assim, em matéria regimental, não vislumbro a legitimidade da AMATRA IV e da ANAMATRA, pois trata-se de questão *interna corporis*.

O próprio estatuto da AMATRA IV, no art. 3º, inciso I, veda à AMATRA IV manifestar-se sobre assuntos estranhos às suas finalidades. O inciso III, do mesmo dispositivo, também veda a discriminação entre seus associados em razão de seus cargos ou funções. Tal disciplina, nobres conselheiros, não vai de encontro ao valor atribuído às notas diferenciadas em razão dos cargos?

O art. 7º, alínea *d,* do mesmo estatuto, diz que compete à AMATRA IV resguardar a dignidade e a independência do Poder Judiciário. Tal dispositivo não vai de encontro a autonomia dos Tribunais quando da elaboração dos seus Regimentos Internos, já que a palavra independência significa não intromissão, não importando se de caráter vinculativo ou não, pois trata-se de questão que a mim parece muito próxima da soberania e da separação dos poderes.

A interpretação que se deriva do art. 23 do estatuto da AMATRA IV, quando da expressão *privativamente*, também deve ser estendida à competência privativa dos Tribunais, pois o princípio da estrita legalidade é de observância imperativa também para a AMATRA IV, mas questiona-se: por que não se aplicar a mesma interpretação ao Regimento Interno do TRT4?

Já em relação ao estatuto da ANAMATRA, colhe-se o seguinte:

> Art. 7º. É vedado à ANAMATRA:
> [...]
> II - Patrocinar interesses alheios aos seus fins.
> [...]
> Art. 11. São direitos dos associados:
> II – Votar e ser votado nas eleições da diretoria executiva e do conselho fiscal, observado o disposto no art. 50.

Veja-se que tal dispositivo nos traz à baila a capacidade de votar e de ser votado. Logo, se a associação defende em seu próprio estatuto a não intromissão de membros alheios à sua associação, quando da eleição de sua diretoria executiva, **onde se fundamenta a consulta, ainda que não vinculativa, para que a eleição dos cargos diretivos do TRT4 se passe sob interferência alheia?**

Além disso, o art. 17, do mesmo estatuto, elucida a questão relacionada a participação do Conselho de representantes da entidade:

> **Art. 17. Compete ao Conselho de representantes:**
> **[...]**

> **II – deliberar sobre a estratégia de atuação da entidade na defesa dos interesses e prerrogativas institucionais.**
> Como se vê, a mencionada consulta à composição de órgão de estrutura própria vai de encontro ao próprio estatuto da ANAMATRA.
> **Art. 23. Compete ao Presidente:**
> **[...]**
> **II – Assegurar o livre exercício funcional dos magistrados da Justiça do Trabalho e os direitos e prerrogativas dos magistrados, inclusive dos inativos.**

Conclui-se, pois, que os estatutos das entidades não aceitam nenhuma intromissão direta ou indireta no livre exercício funcional dos magistrados, pelo contrário, o estatuto preserva as garantias e prerrogativas de seus membros, tanto da ativa como os já inativos.

A expressão "não vinculativa" quando da "consulta" à classe dos juízes de primeiro grau, carrega em si uma sutileza verbal que nos pode induzir a uma falsa impressão de legalidade. Assim defende o professor Benjamin Nathan Cardozo, ex-Ministro da Suprema Corte Americana, no livro a Natureza do Processo e a Evolução do Direito (1956):

> O que realmente importa é que o juiz está no dever, dentro dos limites do seu poder de inovação, de manter uma relação entre o direito e a ética, entre os preceitos da ciência jurídica e os da razão e da sã consciência. Suponho ser verdadeiro, em certo sentido, que nunca se duvidou desse dever. Sente-se, por vezes, entretanto, ter sido o mesmo obscurecido por juristas analíticos, que, emprestando força a sutilezas verbais de definição, fizeram um correspondente sacrifício da importância a atribuir às realidades mais profundas e mais belas dos fins, objetivos e funções. A insistência constante no sentido da moral e da justiça não constituírem direito contribuiu para gerar desconfiança e desdém pelo direito, com alguma coisa a que a moral e a justiça não são apenas estranhas, mas hostis.

O que a OAB e o MP local têm a se pronunciar sobre a consulta? Fica o meu questionamento aos membros deste Conselho que são ou que foram oriundos da OAB e do MP.

Obviamente, ainda que se diga de modo diverso, a consulta prévia realizada aos magistrados de primeiro grau e à AMATRA IV, busca uma aprovação da administração a interesses alheios a sua natureza, o que não é cabível no âmbito da Administração Pública.

Não é demasiado registrar o óbvio: as questões associativas e corporativas da magistratura não devem se mesclar aos atos da Administração Pública dos Tribunais que são regidos pelos princípios a ela inerentes.

Por outro lado, não se deve olvidar a dicção do art. 8º da CLT: "As autoridades administrativas e a Justiça do Trabalho, na falta de disposições legais ou contratuais, decidirão, conforme o caso, pela jurisprudência, por analogia, por eqüidade e outros princípios e normas gerais de direito, principalmente do direito do trabalho, e, ainda, de acordo com os usos e costumes, o direito comparado, **mas sempre de maneira que nenhum interesse de classe ou particular prevaleça sobre o interesse público**" (grifou-se).

Assim, concluo meu voto no sentido de que os atos administrativos de alteração do Regimento Interno do TRT da 4ª Região, que permitiram a eleição da administração atual daquela Corte padecem de **vícios insanáveis**.

Não obstante, considerando que a liminar foi denegada, tendo já ocorrido a posse, e que todos os demais Membros que estavam inscritos para concorrer ao processo eleitoral desistiram, entendo inviável a realização de nova eleição neste momento, especialmente para não haver hiato e quebra na administração do Tribunal.

Nesse sentido, **acompanho integralmente o nobre Relator**, inclusive quanto à necessidade de **extirpar do Regimento Interno do TRT4 as menções à consulta ao primeiro grau e/ou à AMATRA IV para as eleições das futuras administrações do Tribunal**.

Em suma, **voto pela nulidade** do PROAD 3171/2021, do PROAD 4545/2021 (vinculado ao 3171/2021), das Sessões de 16/07/2021 e 06/08/2021, e das consectárias Resoluções Administrativas emanadas destes atos, bem como pela nulidade das eleições ocorridas em outubro de 2021 para a administração do TRT da 4ª Região.

Portanto, **acompanho** o nobre Relator quanto aos demais termos de seu voto, em

especial quanto à determinação ao TRT4 de cumprimento estrito da disciplina prevista no art. 96, I, *a*, da Constituição da República e no art. 21 da Loman, vedando-se a realização futura de "processos consultivos" ou congêneres, formação de comissões eleitorais ou campanhas eleitorais que computem votos ou colham opiniões dos juízes do primeiro grau acerca de quem deve estar na direção do Tribunal.

É como voto.

Brasília, data registrada no sistema.

MÁRIO GOULART MAIA
Conselheiro

[1] Curso de direito administrativo, cit., p. 424.
[2] Manual de Direito Administrativo / Fernanda Marinela. – 16 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022
[3] Idem.
[4] Manual de Direito Administrativo / Fernanda Marinela. – 16 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022, p. 267.
[5] Manual de Direito Administrativo / Fernanda Marinela. – 16 ed. ver., atual. e ampl. – São Paulo: Editora JusPodivm, 2022
[6][6] Dicionário Online de Português. Disponível em: https://www.dicio.com.br/privativamente/. Acesso em:
[7] Art. 16, § 2º, do Regimento Interno do TRT4.
[8] Art. 94, CF/88
[9] Art. 96, inciso II, da CF/88.
[10] Art. XX c/c art. 5º, XXI, CF/88)

Conselheiro Richard Pae Kim

Autos: Pedido de Providências - 0003711-08.2021.2.00.0000

Requereste: Abilio Thadeu Melo Sodre de Freitas e outros

Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Paraná - TJPR e outros

DECISÃO

Trata-se de Pedido de Providências proposto por **Abílio Thadeu Melo Sodré de Freitas e outros** em face de norma e de atos administrativos do **Tribunal de Justiça do Estado do Paraná** relativos ao procedimento de escolha de magistrados para compor o **Tribunal Regional Eleitoral do Paraná** nas vagas destinadas à primeira Corte.

Os requerentes alegam que o Tribunal de Justiça tem limitado o acesso às vagas de magistrados de primeiro grau no TRE/PR aos juízes lotados na capital e citam como exemplo o Edital nº 6020712 – DM-DASTPOECM.

Afirmam que a Constituição Federal e o Regimento Interno do Tribunal Regional Eleitoral não fazem qualquer tipo de distinção entre os magistrados que podem concorrer às vagas. Sustentam que as normas administrativas internas do Tribunal de Justiçaestão em desacordo com os mandamentos constitucionais.

Invocam decisão do Tribunal Superior Eleitoral no sentido de não haver possibilidade de limitação do acesso ao Tribunal Regional Eleitoral com base no fator de *discrímen* adotado pela Corte estadual paranaense.

Argumentam que no atual contexto tecnológico a discriminação realizada peloTJPR não é razoável e que outros tribunais não a fazem e pontuaram que a medidatencionada não interfere na autonomia do tribunal paranaense.

Ao final, requerem:

a) A distribuição do presente feito por dependência ao Pedido deProvidências-CNJ n. 0002099-35.2021.2.00.0000, estendendo-se os efeitos da liminar lá concedida à presente pretensão.

b) A procedência do pedido para o fim de se assegurar, desde já, como eficácia da decisão, a possibilidade de que não apenas os Juízes da capital possam concorrer na categoria "Juízes de Direito de primeiro grau" junto ao TRE-PR, assegurando-se, em sentido contrário, a inscrição de todos osmagistrados de primeiro grau, independentemente de sua comarca, à luz do previsto no art. 120, da CF.

c) Determinar que o TJPR observe, nos editais pendentes ou futuros, a observância da necessidade de tal ampla concorrência, em consonância com o já decidido, readequando-se suas normativas internas quanto à matéria.

Em 18.5.2021, a então relatora, Conselheira Candice Lavocat, anotou o seguinte:

> Compulsando os autos, verifica-se que o pedido de liminar está resumido à extensão dos feitos da medida acauteladora concedida nos autos do PP 0002099-35-2021.2.00.0000.
>
> Contudo, em face da decisão do Conselheiro MARCOS VINÍCIUS JARDIM RODRIGUES que não reconheceu a prevenção, é necessário queo pedido de liminar seja apresentado em termos que autorizem a compreensão da pretensão deduzida pelos requerentes. (Id 4360330)

Os requerentes foram então intimados a esclarecer o pedido liminar formulado, após o que informaram não ter interesse no mesmo (Id 4385787).

O Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, ao prestar suas informações (Id 4414358), esclareceu que a vedação contestada advém exclusivamente do Regimento Interno e de expedientes do TJPR, não havendo restrição em normativos da Corte Regional Eleitoral. Informou, ademais, que a matéria sob exame foi suscitada peranteaquele colegiado no Processo Administrativo nº 0600043-97.2021.6.16.0000, ocasião na qual não se conheceu do pleito veiculado.

Por sua vez, o Presidente do TJPR prestou esclarecimentos no Id 4449150, ocasião na qual aduziu que a condição de elegibilidade para vaga de Juiz de Direito membro do TRE-PR não decorre da mera interpretação do art. 28 do Regimento Interno do TJPR, mas também de regra expressamente prevista no art. 90 desse mesmo ato normativo.

Argumentou que, apoiada na autonomia administrativa assegurada pelos artigos 96 e 99 da Constituição Federal, aquela Corte estabeleceu critério claro, objetivo, impessoal e razoável de candidatura ao dispor que os juízes de direito devem estar em exercício na Comarca da Região Metropolitana de Curitiba.

Justificou a restrição sob o fundamento de que os juízes da Comarca daRegião Metropolitana de Curitiba são de **entrância final** e, por isso, possuem maior experiência em matéria eleitoral. Aliado a isso, estariam lotados na sede do TRE-PR, o que afastaria a necessidade de deslocamentos para a participação de sessões de julgamento e evitaria o pagamento de diárias, deslocamentos e outros encargos financeiros pela Corte Eleitoral paranaense (a qual não disporia de previsão orçamentária para despesas de deslocamento e estada dos magistrados que eventualmente não residam no local da sede do tribunal).

Destacou que a Constituição da República e o Código Eleitoral pouco detalham sobre o processo de escolha dos juízes de direito que comporão o Tribunal Regional Eleitoral, a despeito de terem conferido, de forma expressa, competência aos tribunais de justiça para indicar dois juízes de direito que comporão a Corte Eleitoral. Dissoresultaria, defende, o espaço de intervenção da legislação local para dizer quais são os magistrados elegíveis para a composição do TRE - matéria inserta, portanto, na autonomia dos tribunais.

Por fim, citou precedente deste Conselho que entendeu pela ausência de ilegalidade em decisão proferida por Tribunal Regional Federal que limitou aos juízes federais lotados na capital a participação no processo de escolha para compor TRE (PP nº 0005211-22.2015.2.00.0000).

É o relatório. Decido.

No presente pedido de providências, os requerentes insurgem-se contra o Regimento Interno do TJPR no ponto em que limita o acesso às vagas de juiz de direito para o TRE/PR aos magistrados de primeiro grau em exercício na Comarca da Região Metropolitana de Curitiba. Voltam-se, portanto, contra os artigos 28, incisos III e IV e 90, inciso II do RITJPR e, ainda, contra editais pendentes ou futuros que apliquem referidas normas.

Estabelecido o contraditório e oportunizada a ampla defesa, entendo que o procedimento se encontra maduro para ser decidido no seu mérito e, embora respeite os fundamentos apresentados na exordial, concluo não assistir razão aos magistrados requerentes.

Com efeito, constitucionalmente, compete ao Conselho Nacional de Justiça o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, mas sempre em consonância com as peculiaridades do Judiciário local, que tem sua autonomia

administrativa garantida no art. 96 da Constituição Federal.

Destaca-se que o dispositivo garante aos tribunais brasileiros autonomia para organizar o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos.

Na mesma direção, o art. 99 da Carta Magna, que confere ao Poder Judiciário autonomias administrativa e financeira, assegurando sua autogestão, sobretudo quando a matéria envolver organização administrativa e destinação orçamentária.

Por sua vez o § 4°, inciso I do art. 103-B do diploma constitucional reafirma que ao CNJ compete "zelar pela autonomia do Poder Judiciário".

O Conselho Nacional de Justiça não deve interferir quando o ato administrativo ou a decisão for razoável e não demonstrar ilegalidade patente. A compreensão, via de regra, é de que o tribunal que praticou o ato tinha autoridade e conhecimento para escolher o mais adequado para sua gestão.

Por oportuno, relembro que este Conselho tem firmado o entendimento de que não pode substituir a administração dos tribunais, invadindo o campo da autonomia administrativa e financeira destes últimos para, circunstancialmente, avaliar as suas escolhas, com base nos critérios de necessidade e oportunidade.

Nesse sentido, os seguintes julgados:

> PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. ESPECIALIZAÇÃO DA JUSTIÇA. CRIAÇÃO DE VARAS, CÂMARAS E TURMAS COM COMPETÊNCIA EXCLUSIVA PARA PROCESSAR E JULGAR AÇÕES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS. IMPROCEDENTE.
>
> I – O pedido formulado embora possua o condão de especializar a Justiça e, com isso, facilitar o julgamento de demandas caras para a sociedade brasileira, esbarra na limitação Constitucional estabelecida no art. 96, no que se refere à autonomia dos Tribunais para definição da Organização Judiciária respectiva, que resguarda a competência para a organização e o funcionamento de seus órgãos jurisdicionais e administrativos.
>
> II – **Ao Conselho Nacional de Justiça não compete intervir em aspectos privativos da atuação dos Tribunais, exceto no caso de evidente ilegalidade na prática de ato administrativo. O CNJ não substitui o Tribunal de Justiça e nem pode ofender sua autonomia administrativa e financeira, mas apenas controlar os atos que desbordem os limites da legalidade ou quando presente omissão por parte da Corte.**
>
> III – Pedido julgado improcedente. Remessa da sugestão ao CJF, Tribunais Federais e Tribunais de Justiça dos Estados.
> (CNJ - Pedido de Providências - Conselheiro - 0005832-58.2011.2.00.0000
>
> - Rel. JOSÉ LUCIO MUNHOZ - 141ª Sessão - j. 14/02/2012). (grifei)

> PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. INSTALAÇÃO DE VARA E JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS NA CAPITAL. LEI ESTADUAL. PARCIALMENTE PROCEDENTE.
>
> I – A Lei Estadual n. 13.111/97, ao regulamentar a implantação dos Juizados Especiais e das Turmas Julgadoras, estabeleceu prazo máximo de três anos para instalação, inerte a Corte até a presente data, em afronta ao princípio dalegalidade.
>
> **II – Ausente previsão específica na Lei n. 16.872/10 quanto ao prazo de instalação da 16ª Vara Civil da Capital, configurada incumbência privativa do Tribunal a respectiva implementação, obedecendo ao juízo de conveniência e oportunidade.**
>
> III – Procedimento de Controle Administrativo que se julga

parcialmente procedente para desconstituir o Decreto Judiciário n. 890/11 no tocante à revogação dos Decretos Judiciários ns. 3.209/10 e 3.210/10, devendo oTribunal de Justiça do Estado de Goiás promover a instalação do 9° e 10° Juizado Especial Criminal na Comarca de Goiânia no prazo de 180 dias. (CNJ Procedimento de Controle Administrativo - Conselheiro - 0001960- 35.2011.2.00.0000 - Rel. MORGANA RICHA- 130ª Sessão - j. 05/07/2011).
(grifei)

No caso dos autos, o Regimento Interno do TJPR estabeleceu competir ao Tribunal Pleno eleger, **dentre os Juízes de Direito em exercício na Comarca da Região Metropolitana de Curitiba**, aqueles que irão compor o Tribunal Regional Eleitoral.

Ao estabelecer tal limitação, o TJPR justificou a sua decisão sob o fundamento de que os juízes da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba são de entrância final e, por isso, possuem maior experiência em matéria eleitoral. Salientou que os magistrados estariam lotados na sede do TRE-PR, o que afastaria a necessidade de deslocamentos para a participação de sessões de julgamento e evitaria o pagamento de diárias e outros encargos financeiros pela Corte Eleitoral paranaense (a qual não disporia de previsão orçamentária para despesas de deslocamento e estadia dos magistrados não residentes no local da sede dotribunal).

Como se vê, o tribunal, no exercício de seu juízo de conveniência e oportunidade, autorizado pela Constituição da República, fixou critérios objetivos e razoáveis, sobretudo por considerar as peculiaridades do Poder Judiciário local.

Importa registrar também, que tal limitação evita o prejuízo à prestação jurisdicional, na medida em que o magistrado **não precisará se afastar da unidade judicialem que atua**, como salientado nestes autos. Não se trata de simples detalhe.

O fato é que o Estado do Paraná possui quase 200 mil Km2 de área total e temos juízes de direito em Comarcas que distam até 9 horas da Capital (de automóvel), como é o caso de Foz do Iguaçu.

Londrina, por exemplo, um dos grandes centros urbanos do interior do Estado,fica a uma distância de 420 km de Curitiba. Este fator, com certeza, dificultaria, ou até mesmo inviabilizaria o exercício adequado da jurisdição do(a) magistrado(a) na sua origem, bem como de sua atividade como Juiz da Corte Eleitoral, na medida em que teria de participar de sessões semanais no Tribunal Regional Eleitoral e praticar diversos atos processuais e ligados à sua função, exigíveis para a sua adequada atuação na Capital paranaense.

Nesse diapasão, entendo que a administração estadual da Corte é quem está apta a avaliar a forma de escolha dos magistrados que irão compor o Tribunal Regional Eleitoral, com base nos critérios de necessidade e oportunidade, visto que a ela é dado conhecer as carências e demandas do Judiciário local.

O dispositivo do art. 120, § 1°, I, "b" da CF não pode ser interpretado de formaisolada ou restritiva, em especial, se assim não estabeleceu a Carta da República. Tendo o Tribunal de Justiça fixado regra que, justificadamente, e de forma proporcional, limitou o universo de elegíveis para esta importante função eleitoral, há que se acolher, dentro do "pensamento possibilista" de Peter Häberle, que incide para a hipótese de forma análoga, a tese de que a escolha realizada pela Corte de Justiça tem presunção primeira de legalidade e de legitimidade, em especial quando - como ocorreu no caso em comento - houve respeito à margem de ação indicada nos marcos constitucionais e à autonomia do egrégio tribunal.

A corroborar com esse entendimento, cito o PP n° 0005211- 22.2015.2.00.0000, precedente no qual este Conselho que entendeu pela legalidade de decisão proferida por Tribunal Regional Federal que limitou aos juízes federais lotados na capital a participação no processo de escolha para compor o Regional.

Na ocasião, o então relator Conselheiro Gustavo Tadeu Alkmim destacou o seguinte:

> É certo que esta autonomia e discricionariedade devem, inapelavelmente, observar princípios constitucionais, dentre eles, moralidade e impessoalidade. Para tanto, impõe-se que o tribunal atue de forma objetiva, transparente e impessoal.
>
> E neste aspecto andou bem o Tribunal requerido, pois ao limitar a escolha - juízes da capital – criou um critério objetivo. Dentro da sua conveniência, mas de forma impessoal. Não foi um ato desarrazoado. Ao contrário.
>
> Basta ver que o TRF-4 facultou aos magistrados lotados nas Subseções Judiciárias das capitais a possibilidade de manifestarem interesse em compor os TREs dos Estados do Paraná e de Santa Catarina. A limitação imposta aos juízes federais que atuam no interior dos Estados teve como fundamentos: i) isentar o Tribunal requerido do ônus do pagamento de diárias, deslocamentos, despesas, e outros encargos financeiros, uma vez que os TREs não dispõem de previsão orçamentária para despesas de deslocamento e estada dos magistrados que eventualmente não residam no local da sede do Tribunal; ii) evitar prejuízo à prestação jurisdicional. Sendo assim, não vejo óbice legal ao entendimento adotado pelo Plenário Administrativo do Tribunal requerido. Uma vez que a Constituição não fixou as regras aplicáveis ao processo, deixando a escolha a critério de cada tribunal, entendo que este, no exercício de sua conveniência, pode efetivá-la com base em critérios objetivos, tais como os que foram indicados, pois se revestem de legitimidade suficiente considerando a situação específica do Tribunal requerido. Sendo assim, não há ilegalidade flagrante que enseje a atuação deste Conselho Nacional de Justiça.

Portanto, ausentes quaisquer violações aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, conclui-se que, no caso em apreço, seria indevida a intervenção do CNJ, na medida em que a questão posta deve ser observada pelo prisma daautonomia assegurada aos tribunais no art. 96, inciso I da Carta Magna.

Ante o exposto, com fundamento no art. 25, inciso XII do RICNJ, **julgoimprocedente** o pedido.

Intimem-se.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheiro **RICHARD PAE KIM**

Relator

Conselheiro Richard Pae Kim

Autos: Procedimento de Controle Administrativo - 0007604-07.2021.2.00.0000

Requerente: Marcio Evangelista Ferreira da Silva e outros

Requerido: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. 1º JUIZADO ESPECIAL CÍVEL DE BRASÍLIA DECLARADO VAGO. PROCEDIMENTO E CRITÉRIOS PARA REMOÇÃO DE MAGISTRADOS. PORTARIA GPR nº 1331/2021. SUPERVENIÊNCIA DE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL PLENO. RESTRIÇÃO AOS JUÍZES DE DIREITO DE CIDADES-SATÉLITES. AFRONTA A DECISÃO DO CNJ NO PCA nº 0002225- 61.2016.2.00.0000 e MS nº 36104/DF. INTERPRETAÇÃO DO ART. 54, §1º DA LOJDFT. INOBSERVÂNCIA DO QUÓRUM PREVISTO NOS ARTS. 457 E 458 DO RITJDFT. CONTAGEM DA MOVIMENTAÇÃO DE JUIZES DE DIREITO PARA CLASSE ESPECIAL DA MAGISTRATURA NAS TRÊS RODADAS DE REMOÇÃO ESTABELECIDAS PARA VARAS SINGULARES. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. DECLARAÇÃO DE NULIDADE DA DECISÃO DO TJDFT NO PA nº 16123/2021. NULIDADE DO ART. 395, "CAPUT", DO RITJDFT. PEDIDOS JULGADOS PARCIALMENTE PROCEDENTES.

1. A decisão proferida pelo TJDFT impugnada nestes autos, ao restringir a rodada de remoção para provimento do cargo de Juiz de Direito do 1º Juizado Especial Cível (JEC) de Brasília apenas aos juízes de direito de cidades-satélites, contraria v. acórdão do CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000, no que diz respeito à interpretação do art. 54, §1º, da LOJDFT, confirmado pelo STF no MS nº 36104/DF. Necessidade que seja resguardada a segurança jurídica.
2. O TJDFT não deve restringir a participação de Juízes de Direito nas remoções para varas da Circunscrição Judiciária de Brasília apenas aos juízes de direito de cidades-satélites, mas, ao contrário, **permitir oferta a todos os juízes de direito do Distrito Federal e dos Territórios, sem limitação geográfica, sob pena de ofensa à isonomia**.
3. A remoção para vaga oriunda de juízo colegiado (artigos 392 e 393 do RITJDFT) representa procedimento autônomo que não se confunde com a remoção para vaga de juízo monocrático (artigos 394 do RITJDFT e artigo 54, §1º, da LOJDF), em razão da distinta natureza dos cargos e a expressa existência de regras autônomas para as espécies.
4. Os cargos de Classe Especial foram criados pela Lei nº 12.782/2013 e Lei nº 13.049/2014, as quais autorizaram a disciplina das instruções necessárias à aplicação das referidas leis por meio do Regimento Interno do TJDFT, no mesmo sentido em que a Resolução CNJ n. 32/2007 também autoriza a definição de critérios de remoção de magistrados pelo Regimento Interno dos Tribunais.
5. Declara-se a nulidade, e necessidade da respectiva reforma, da decisão proferida pelo egrégio TJDFT nos autos do PA nº 16123/2021, na sessão do dia 28.9.2021.
6. Determina-se ao TJDFT que nos procedimentos de remoção sejam realizadas 3 (três) rodadas de remoção entre varas singulares de primeiro grau, **excluindo-se dessa contagem** as remoções para provimento dos cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Direito de Turma Recursal, de natureza especial e colegiada.
7. Determina-se que a remoção para o 1º Juizado Especial Cível de

Brasília seja oportunizada a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, como estabelecido inicialmente pela Portaria GPT nº 1331/2021, sem limitação aos Juízes de Direito de cidades-satélites, nos termos do art. 54, §1º, da LOJDFT, e da interpretação a esse dispositivo dada pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 e confirmada pelo STF no MS nº 36.104/DF.

8. Declara-se a nulidade do art. 395, "caput", do RITJDFT, na redação dada pela retificação da Emenda Regimental nº 6, de 20.12.2016, determinando que o Egrégio Tribunal, em procedimento estabelecido especificamente por seu Regimento Interno, promova a adequação do texto normativo ao que ora resta decidido.
9. Pedidos julgados parcialmente procedentes.

ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, julgou parcialmente procedente o pedido, nos termos do voto do Relator. Vencidos os Conselheiros Vieira de Mello Filho, Maria Thereza de Assis Moura e Jane Granzoto, que julgavam improcedente o pedido. Votou o Presidente. Ausentes, em razão das vacâncias dos cargos, o representante da Justiça do Trabalho, o representante do Ministério Público Estadual e os representantes do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Presidiu o julgamento o Ministro Luiz Fux. Plenário, 19 de abril de 2022. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Luiz Fux, Maria Thereza de Assis Moura, Vieira de MelloFilho, Mauro Pereira Martins, Salise Sanchotene, Jane Granzoto, Richard Pae Kim (Relator), Marcio Luiz Freitas, Sidney Madruga, Mário Goulart Maia e Luiz Fernando Bandeira de Mello.

Sustentou oralmente, o Requerente Juiz Márcio Evangelista Ferreira da Silva.

Trata-se de procedimento de controle administrativo (PCA), com pedido liminar, proposto por **Márcio Evangelista Ferreira da Silva e outros magistrados** do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), por meio do qual se insurgem contra decisão proferida pelo TJDFT em procedimento de remoção de magistrados.

Os requerentes informam (Id 4503360) que a Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT nº 1331, de 2 de agosto de 2021 (Id 4503566), declarou vagas, para fins de provimento mediante remoção, o 1º e 2º Juizados Especiais daFazenda Pública do Distrito Federal, o 1º Juizado Especial Cível de Brasília e a Vara de Registros Públicos do Distrito Federal, e prescreveu que "todos os Juízesde Direito do Distrito Federal e dos Territórios, que preenchessem os requisitos legais, poderiam se inscrever", por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), nos autos SEI nº 0016123/2021. Em termos:

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, no uso de suas atribuições legais e regimentais, **considerando o disposto no art. 54, § 1º, da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, do decidido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no PCA 0002225-61.2016.2.00.0000, pelo Supremo Tribunal Federal - STF no MS 36104/DF** e, em vista do contido nos Processos SEI 9812/2021, 9817/2021, 10143/2021 e 13654/2021,

RESOLVE:

Art. 1º Declarar vagos os seguintes juízos, para fins de provimento mediante remoção: I - 2ª Juizado Especial da Fazenda Pública do DF, decorrente da remoção da Juíza de Direito CARMEN NÍCEA

NOGUEIRA BITTENCOURT ao cargo de Juíza de Direito Substituta de Segundo Grau (Portaria GPR 1030 de 15 de junho de 2021); II - 1ª Juizado Especial da Fazenda Pública do DF, decorrente da remoção da Juíza de Direito ANA MARIA FERREIRA DA SILVA ao cargo de Juíza de Direito Substituta de Segundo Grau (Portaria GPR 1032 de 15 de junho de 2021); III - 1º Juizado Especial Cível de Brasília, decorrente da remoção do Juiz de Direito FLÁVIO FERNANDO ALMEIDA DA FONSECA ao cargo de Juiz de Direito de Turma Recursal (Portaria GPR 1125 de 29 de junho de 2021); VI - Vara de Registros Públicos do DF, decorrente da aposentadoria voluntária do Juiz de Direito RICARDO NORIO DAITOKU (Portaria GPR 1257de 19 de julho de 2021, publicada do Diário Oficial da União de 2/8/2021, Edição: 144, Seção 2, página: 76);

§ 1º Poderão se candidatar à remoção todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios;

§ 2º Somente após dois anos de exercício na vara da qual seja titular, apurados na data da sessão de deliberação, o Juiz poderá ser removido, salvo se não houver inscrição de candidato com esse requisito ou se o Tribunal Pleno recusar, por maioria absoluta, todos os inscritos;

§ 3º Não será admitida remoção para vara de igual natureza dentro da mesma circunscrição judiciária.

Art. 2º Os interessados deverão requerer inscrição no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação desta Portaria, até as 23 (vinte e três) horas e 59 (cinquenta e nove) minutos do último dia, por meio do Sistema Eletrônico de Informação - SEI, exclusivamente, nos autos do Processo SEI 0016123/2021, utilizando-se do requerimento sito no campo "Incluir Documento" - "Formulário: Inscrição/Remoção de Magistrado" - "Gerar Documento" (os campos não deverão ser preenchidos) - "Confirmar Dados"

- (preencher os dados solicitados na inscrição) - "Assinar Documento".

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA Presidente. (grifei).

Explicam que, durante o trâmite processual, um dos juízes inscritos com o intuito de remoção para o 1º Juizado Especial Cível de Brasília, Juiz Júlio Cesar Lerias Ribeiro, se insurgiu contra as inscrições dos Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal, entendendo tratar-se de vaga destinada, única e exclusivamente, aos Juízes de Direito de cidades-satélites, e pleiteou a exclusão das inscrições de todos os Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília e de competência em todo o Distrito Federal, remanescendo apenas os Juízes de Direito das demais Circunscrições eventualmente inscritos (Id 4503567).

Ao se manifestar sobre a aludida proposição do Titular da Vara Criminal do Paranoá – VCRPAR, a Corregedora da Justiça do Distrito Federal e Territórios opinou pelo não acolhimento do pleito (Id 4503568), por não haver amparo legal para o afastamento das inscrições realizadas por Juízes da Circunscrição de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal, e que a Portaria GPR nº 1331/2021 está em consonância com a Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios – LOJDFT – Lei n.º 11.697, de 13 de junho de 2008, que disciplina o processo de remoção para Varas da Circunscrição Judiciária de Brasília em seu art. 54, §1º , com o v. acórdão do CNJ no PCA nº 0002225- 61.2016.2.00.000 e com a decisão proferida pelo STF no MS nº 36.104/DF.

Destacam que, nos termos do art. 54, §1º, da LOJDFT, o cargo de Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília deve ser provido por remoção dos Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios. Ou seja, à vaga do 1º Juizado Especial Cível

de Brasília, ora em foco, podem concorrer todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, e não apenas os Juízes de Direito de cidades-satélites, conforme pretende o magistrado interessado (Id 4503568).

Esclareceu que foi justamente em razão do que estabelece o art. 54, §1º, da LOJDFT que o CNJ declarou nula a parte final do art. 394 do Regimento Interno do TJDFT (RITJDFT), no bojo do PCA nº 0002225-61.2016.2.00.000 pois, a referida norma regimental restringia a participação, nas remoções abertas para Varas da Circunscrição de Brasília ou de competência geral, a juízes com essas competências (Id 4503568).

Nesse contexto, trouxe à tona o voto condutor do referido v. acórdão do CNJ, proferido pela então Conselheira Daldice Santana, no qual concluiu-se que a remoção para varas da Circunscrição Judiciária de Brasília deve ser oportunizada a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, independentemente da Circunscrição Judiciária em que atuam, sob pena de violação do § 1º do art. 54 da LOJDFT, bem como dos princípios da razoabilidade e da isonomia.

Em complemento, a Corregedora do tribunal pontuou que no acórdão proferido pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 decidiu-se que o TJDFT havia inovado ao prever 5 (cinco) rodadas de remoção no RITJDFT – quando a legislação de regência autoriza apenas 3 (três) – e reforça que o fez a partir da análise das rodadas destinadas ao preenchimento da titularidade apenas das Varas das Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e, não de cargos de Juiz de Turma Recursal e de Juiz Substituto de Segundo Grau. Isso porque, o preenchimento dos aludidos cargos (Classe Especial dentro da estrutura do Poder Judiciário do Distrito Federal e dos Territórios) recebe tratamento diferenciado das remoções ocorridas no âmbito das Varas, e o respectivo processo de remoção está regulamentado em dispositivos próprios no RITJDFT, a saber, artigos 392 e 393 (Id 4503568), não devendo ser contabilizado no âmbito das três rodadas pertinentes apenas a varas.

Assim, pontuam que a Corregedora da Justiça do DF concluiu que a Portaria GPR nº 1.331, de 2 de agosto de 2021, ao estabelecer a possibilidade de que todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios se candidatem ao 1º Juizado Especial Cível de Brasília, observou a legislação de regência e o entendimento firmado pelo CNJ nos autos do PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 e pelo STF no MS nº 36.104/DF.

Os requerentes noticiam que a referida impugnação foi levada a julgamento como questão de ordem, em sessão realizada no dia 28.9.2021, e que a Corregedora da Justiça do DF votou pela rejeição da questão de ordem. Todavia, o voto divergente (Id 4525379) acabou prevalecendo e o Tribunal Pleno do TJDFT acolheu, por maioria, o pleito "para excluir as inscrições de todos os Juízes da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com competência em todo o Distrito Federal", realçando o entendimento de que, nas 3 (três) rodadas destinadas às remoções, deveriam ser contabilizadas aquelas referentes aos cargos de Classe Especial da Justiça do Distrito Federal, quais sejam, os cargos de Juiz Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Turma Recursal.

Informam, ainda, que houve determinação para a edição de nova portaria de remoção, reabrindo-se o processo de inscrição, com a exclusão dos magistrados da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com competência em todo o Distrito Federal.

Defendem, contudo, que a decisão do TJDFT, além de violar o Regimento Interno daquela Corte, afronta julgado do Conselho Nacional de Justiça (PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000), o qual teria preconizado a ampla concorrência para efeito de remoção, bem como o MS nº 36.104/DF, no qual o STF verificou a plena regularidade do procedimento adotado pelo CNJ no aludido PCA, conforme Id 3790724.

Os requerentes tecem considerações sobre as peculiaridades da estrutura da carreira da magistratura do Distrito Federal e dos Territórios e explicam que os cargos de Juiz de Turma Recursal e de Juiz Substituto de Segundo Grau possuem natureza de "Classe Especial", nos próprios termos da lei, embora integrem a magistratura de primeiro grau, não podendo ser incluídos no mesmo procedimento de remoção para varas singulares, até porque são previstos requisitos próprios nas leis federais de regência (Lei n.º 12.782/2013 e Lei nº 13.049/2014).

Ressaltam que na decisão proferida pelo CNJ no PCA nº 0002225-

61.2016.2.00.0000, decidiu-se que o TJDFT havia inovado ao instaurar 5 (cinco) rodadas de remoções para depois vir a promoção, determinando que se restringisse a 3 (três) remoções, entre varas, para depois vir a promoção, conforme legislação de regência, não tendo, contudo, disciplinado matéria relativa a movimentação de Juiz de Segundo Grau ou de Juiz de Turma Recursal, cujas remoções são tratadas em dispositivos distintos do RITJDFT (artigos 392 e 393 do RITJJDFT), que sequer foram mencionados no referido acórdão deste Conselho.

Ponderam que, se mantida a impugnada decisão do Pleno, dois integrantes da carreira, dentre aqueles de maior antiguidade, chegarão naturalmente aos cargos de Juiz Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Turma Recursal, cargos colegiados e de classe especial, sendo que apenas uma remoção entre varas será possível (e não três, como determinado pelo CNJ).

Apontam "graves consequências" para a carreira dos magistrados em se manter a decisão proferida pelo TJDFT, bem como afronta ao princípio da isonomia, tendo em vista que acarretará uma paralisação nas movimentações dos Juízes Titulares de Varas do primeiro grau, o que a longo prazo poderá causar sérios prejuízos à jurisdição. Ressalta que haveria "engessamento" da carreira, causando desânimo sem precedentes dentro da magistratura do Distrito Federal. Isso porque, as remoções para os cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau ou de Juiz de Direito de Turma Recursal não se submetem a uma concorrência mais ampla, por exigirem requisitos específicos (artigos 392 e 393 do RITJDFT), não devendo ser contabilizadas nas 3 (três) rodadas destinadas a todos os juízes de direito de varas singulares.

Além dessa argumentação exposta, os magistrados requerentes alegam que a decisão proferida pelo TJDFT é nula de pleno direito, pois altera o Regimento Interno do Tribunal por via oblíqua, sem observância do quórum regimental necessário para a modificação realizada. Nos termos do art. 458 do RITJDFT, considerar-se-á aprovada a emenda ou ato regimental que obtiver voto favorável da maioria absoluta do Tribunal Pleno, mas a decisão combatida foi aprovada apenas por maioria simples, sem, ainda, haver parecer da Comissão de Regimento do TJDFT.

Diante desses fatos, pleitearam a suspensão liminar da decisão administrativa proferida pelo TJDFT nos autos do PA nº 16123/2021, bem como do respectivo procedimento administrativo de remoção, até que seja proferida decisão de mérito no presente procedimento.

No mérito pleiteiam:

i) a declaração da nulidade da decisão administrativa proferida pelo Tribunal Pleno, nos autos do PA nº 16123/2021;
ii) a confirmação da liminar, para considerar válida a Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT nº 1331/2021 e o processo SEI nº 0016123/2021, tal qual apresentada para a sessão do dia 28.9.2021, com concorrência de todos os Juízesde Direito do DF, e que seja novamente submetido o procedimento a votação paraapreciação dos pedidos de remoção deduzidos;
iii) a procedência do pedido para reformar a decisão administrativa proferida pelo Tribunal Pleno, permitindo que sejam realizados 3 (três) rodadas de remoção entre varas, excluindo-se as remoções para acesso aos cargos de Juízes de DireitoSubstituto de Segundo Grau e de Juízes de Direito de Turma Recursal, de natureza especial e colegiada, para que sejam contempladas apenas as remoções entre varas singulares de primeiro grau; e/ou
iv) na remota hipótese de se entender que devem ser considerados nos 3 (três) rodadas de remoção aquelas referentes aos cargos de Juízes de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juízes de Direito de Turma Recursal, a procedência do pedido, para reformar a decisão administrativa proferida pelo TJDFT e permitir que os Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com competência em todo o Distrito Federal possam legitimamente participar do processo de remoção no 3º (terceiro) movimento de remoção, prevalecendo a Portaria nº 1331, de 2 de agosto de 2021, que observou esse critério isonômico entre todos os magistrados do DF, rechaçados pelo Tribunal Pleno, afastando o critério geográfico repelido pelo CNJ; e

v) a procedência do pedido para declarar a nulidade do art. 395 do RITJDFT, por malferir a isonomia entre os Juízes de Direito do Distrito Federal, diante da decisão proferida nos autos do PCA nº 0002225- 61.2016.2.00.0000, que afastou asustentação lógica de referido dispositivo, ao determinar que seja excluída a partefinal do art. 394 do mesmo Regimento.

Ato contínuo, os magistrados subscritores da petição constante do Id 4517106 solicitaram inclusão no polo ativo deste processo, e pugnaram pela procedência dos pedidos formulados na petição inicial para que o CNJ anule a decisão administrativa proferida pelo TJDFT nos autos do PCA nº 16123/2021, diante dos seguintes vícios: i) descumprimento da decisão proferida pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000, que afastou o critério geográfico e determinou livre concorrência de todos os Juízes de Direito do Distrito Federal na remoção para Varas da Circunscrição Judiciária de Brasília; ii) não observância das regras do Regimento Interno do TJDFT, notadamente o art. 457 do RITJDFT por alterá-lo, por via oblíqua, sem prévia manifestação da Comissão de Regimento Interno do TJDFT; iii) por não respeitar as regras do art. 460 do RITJDFT quanto à vigência de sua alteração; e/ou iv) por não respeitar o quórum exigido para alteração das regras do art. 458 do RITJDFT. Por fim, reiteram os pedidos formulados na petição inicial após o exame do mérito pelo CNJ.

A manifestação da Corregedora da Justiça do DF, citada na petição inicial, consta do Id 4523836, na qual alega, essencialmente, que o § 1º do art. 54 da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008 (Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e dos Territórios – LOJDFT) não faz distinção entre Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília, de competência em todo o DF ou de cidade-satélite, devendo haver a possibilidade da concorrência de todos eles no processo de remoção para a Circunscrição Judiciária de Brasília, considerando, inclusive, o expresso afastamento do critério geográfico pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000.

Sustenta a necessidade de se estabelecer a diferença entre as remoções para unidades judiciais de 1ª instância, em sentido estrito (ou seja, varas e juizados), e aquelas que envolvem os cargos de Classe Especial da Magistratura de Primeiro Grau da Justiça do Distrito Federal, quais sejam, Juízes de Direito Substitutos de 2º Grau (artigo 64 do RITJDFT) e de Juiz de Direito de Turmas Recursais (artigo 2º do RITRJEDF), pois a matéria tratada no PCA nº 0002225- 61.2016.2.00.0000 abrangeu apenas a remoção entre Varas da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, não incluindo os cargos de Classe Especial nas três rodadas de remoção dos juízes de 1º grau (Id 4523836).

Concluiu ser inadequada a aplicação dos artigos 394 a 396 do RITJDFT às remoções dos cargos de Juiz de Direito Substituto de 2º Grau e Juiz de Direito de Turma Recursal, pois está clara a existência de outros dispositivos que disciplinam a remoção para cargos de Classe Especial, quais sejam, arts. 392 e 393 do RITJDFT.

Aponta a necessidade de adequação do art. 395 do RITJDFT ao decidido pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000, e informa que, no que diz respeito à atuação da Corregedoria da Justiça do DF, esta enviou à Comissão de Regimento o PA SEI nº 0012854/2021 para a adequação do dispositivo. Informa, também, cumprimento da determinação do então Relator deste procedimento quanto à notificação dirigida a todos os Juízes e Juízas deste TJDFT para, querendo, se manifestem sobre o pleito nele formulado (Ids 4523836 e 4523837).

Nas petições constantes dos Ids 4512429 e 4516005, os requerentes reiteraram o pedido de liminar.

Na data de 27.10.2021, sobreveio petição subscrita por outros magistrados do TJDFT, em defesa do ato proferido pelo Tribunal, na qual se manifestam sobre a demanda, pleiteando o não conhecimento do PCA, visto entenderem que se trata de rediscussão de tema já avaliado pelo CNJ, em acórdão sobre o qual pende o manto da coisa julgada (Id 4525374). Pedem pelo indeferimento da liminar e, sendo admitido o PCA, pugnam pela improcedência de todos os pedidos formulados na petição inicial.

O então Relator deste procedimento, Conselheiro Mário Guerreiro, deferiu o pedido de providência liminar e determinou (Id 4525026): i) a suspensão dos efeitos do acórdão do

Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, proferido na sessão do dia 28.9.2021, objeto de impugnação no bojo deste procedimento; e ii) a suspensão da tramitação do procedimento administrativo de remoção (PA 16123/2021) até a análise de mérito do presente feito. Determinou, ainda, a inclusão dos magistrados postulantes nos Ids 4517101 e 4525374 como terceiros interessados no feito.

Houve interposição de recurso contra a decisão liminar (Id 4535532), contudo, conforme esclarecido pela então Conselheira Relatora em substituição no Id 4544373, não há previsão regimental para recurso contra decisão liminar (art. 115,

§1° do RICNJ), além de haver limitação dos poderes deliberativos dos substitutos regimentais, (art. 24, I, do RICNJ), pontuando, assim, a impossibilidade de se avançar sobre o exame do mérito exposto pelo recorrente.

Por sua vez, o TJDFT juntou aos autos Nota Taquigráfica referente ao julgamento que culminou na decisão ora combatida (Id 4549691).

O presente processo foi incluído na pauta de julgamento da 98ª Sessão Virtual e, após o voto de quatro Conselheiros acompanhando o voto de ratificação da decisão liminar, no dia 17.12.2021, o nobre Conselheiro Vieira de Mello Filho solicitou destaque do processo, nos termos do art. 118-A, §5°, II, do Regimento Interno do CNJ (RICNJ), para julgamento em sessão presencial, a qualquer tempo.

É o relatório.

VOTO

De proêmio, registro que, não obstante a existência de liminar pendente de ratificação, posteriormente à liberação desta última para ratificação pelo Plenário, verifiquei que os autos se encontram suficientemente instruídos para a prolação de decisão, não havendo outra questão de fato ou de direito a ser esclarecida.

Diante disso, com supedâneo na teoria da causa madura e em homenagem aos princípios da eficiência e da celeridade processual, ultrapasso o juízo sumário de cognição para desde logo debruçar-me sobre a questão de fundo versada nestes autos.

Trata-se de procedimento de controle administrativo (PCA) formulado por magistrados do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios - TJDFT, por meio do qual pleiteiam a declaração de nulidade de decisão proferida pelo TJDFT nos autos do Processo Administrativo SEI n° 16123/2021, referente a procedimento de remoção de Juiz de Direito para o 1° Juizado Especial Cível (JEC) de Brasília.

Para melhor entendimento do tema, consigno que a Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT n° 1331, de 2 de agosto de 2021, declarou vago, entre outros, para fins de provimento por remoção, o 1° Juizado Especial Cível de Brasília e prescreveu que "todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, que preenchessem os requisitos legais, poderiam se inscrever", por meio do Sistema Eletrônico de Informação (SEI), nos autos SEI n° 0016123/2021.

Contudo, durante o trâmite processual, um dos juízes inscritos com o intuito de remoção para o 1° Juizado Especial Cível de Brasília, o magistrado Júlio Cesar Lerias Ribeiro, se insurgiu contra as inscrições dos Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal, entendendo tratar-se de vaga destinada, única e exclusivamente, aos Juízes de Direito de cidades-satélites, e pleiteou a exclusão das inscrições de todos os Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília e de competência em todo o Distrito Federal, remanescendo, apenas os Juízes de Direito das demais Circunscrições eventualmente inscritos.

A referida impugnação foi levada a julgamento no Pleno do TJDFT, como questão de ordem, em sessão realizada no dia 28.9.2021, e apesar de a relatora Corregedora da Justiça do DF votar pela rejeição do pedido, o voto divergente (Id 4525379) prevaleceu.

O Tribunal Pleno do TJDFT acolheu, por maioria, o pleito "para excluir

as inscrições de todos os Juízes da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com competência em todo o Distrito Federal", realçando o entendimento de que "esse último movimento de remoções deve contemplar apenas Juízes das Circunscrições de cidades-satélites, sob pena de violarmos o art. 54, §1°,da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal (LOJDF)."

Ocorre, todavia, que o v. acórdão proferido pelo Conselho Nacional de Justiçano âmbito do PCA n° 0002225-61.2016.2.00.0000, no que diz respeito à interpretação do referido §1° do art. 54 da LOJDF, foi em sentido oposto, ou seja, firmou-se o entendimento de que o dispositivo legal não restringe, **mas abrange todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e Territórios na participação das remoções para preenchimento de vaga nas varas da Circunscrição Judiciáriade Brasília, tendo afastado o critério geográfico utilizado pelo TJDFT para admitir, no certame contestado, apenas os juízes de direito de cidades- satélites.**

Pontua-se que no bojo do referido PCA, o Conselho Nacional de Justiça **declarou a nulidade da parte final do art. 394 do Regimento Interno do TJDFT**, no tocante à restrição por ela imposta, esclarecendo que o § 1° do art. 54 da LOJDF permite que as remoções para a Circunscrição Judiciária de Brasília sejam ofertadas a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal, indistintamente, **expressamente afastado o critério geográfico limitante**. Para melhorcompreensão, transcrevo os dispositivos mencionados:

> Art. 54, LOJDFD. O preenchimento dos cargos de Juiz de Direito, à exceção da Circunscrição Judiciária de Brasília, far-se-á por promoção de Juízes de Direito Substitutos do Distrito Federal.
>
> **§ 1° Os cargos de Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília serão providos por remoção dos Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios,** reservado aos últimos 0,1 (um décimo) das vagas, ou por promoção de Juiz Substituto, caso remanesça vaga não provida por remoção."
>
> Art. 394, RITJDFT. Declarada a vacância de vara da Circunscrição Judiciáriade Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal, de provimento inicial ou proveniente das remoções de que tratam os artigos anteriores, **será facultada a remoção aos juízes de direito com essas competências**.

Pois bem, destaca-se trecho do respeitável voto preferido pela eminente Conselheira Daldice Santana, relatora do PCA n° 0002225-61.2016.2.00.0000, que esclarece o posicionamento adotado pelo Plenário do CNJ quanto ao teor do art. 54, §1°, da Lei de Organização Judiciária do Distrito Federal e Territórios:

> Desse texto legal pode-se concluir que os cargos de Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília só podem ser providos por remoção, não cabendo a promoção, salvo se houver vaga remanescente não provida por remoção. **E essa remoção é dos "*Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios*", e não só dos Juízes de Direito já em exercício na Circunscrição de Brasília.**
>
> Ao estabelecer, no artigo 394 (parte final) do RITJDFT que a remoção para as vagas da Circunscrição de Brasília será facultada aos "juízes de direito com essas competências", o tribunal restringe a participação somente dos magistrados já titulares de vara na Circunscrição de Brasília. Aqueles titulares nas demais circunscrições ficam impedidos, mesmo estando em condições iguais ou até melhores (em termos de produtividade ou antiguidade) do que os magistrados em exercício em Brasília.
>
> **Tal situação viola o princípio da legalidade, por contrariar o**

> **comando previsto no § 1º do artigo 54 da LOJDF, o qual permite que as remoções para Brasília possam ser realizadas por todos os Juízes de Direito do Distrito Federal.**
>
> **Além disso, viola o princípio da razoabilidade e da isonomia, por estabelecer restrição à participação na remoção para as vagas da Circunscrição de Brasília fundada em critério geográfico, sem nenhuma justificativa**.

Ressalta-se que o v. acórdão, proferido pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo nº 0002225-61.2016.2.00.0000 foi alvo de impetração de Mandado de Segurança pelo Presidente do TJDFT junto ao Supremo Tribunal Federal (MS nº 36.104/DF).

Contudo, a Suprema Corte entendeu não haver argumento capaz de infirmara decisão atacada, e assim pontuou:

> Na espécie, verifico a plena regularidade do procedimento adotado pelo Conselho Nacional de Justiça, sendo irretocável o entendimento que prevaleceu naquela ocasião, que cotejou de maneira esclarecedora a documentação acostada aos autos e concluiu pela necessidade de restabelecimento da ordem, de modo a prestigiar a compatibilidade da norma impugnada ao ordenamento jurídico vigente.

Com esse espectro, verifica-se que a decisão preferida pelo TJDFT impugnada nestes autos, ao restringir a rodada de remoção para provimento do cargo de Juiz de Direito do 1º JEC apenas aos Juízes de Direito de Circunscrição de cidade-satélite, contraria o referido acórdão do CNJ no âmbito do PCA n. 000225-61.2016.2.00.0000, no que diz respeito à interpretação do art. 54, §1º, da LOJDF.

In casu, não se deve restringir a participação de Juízes de Direito nas remoções para Vara da Circunscrição Judiciária de Brasília apenas aos Juízes deDireito de cidades-satélites, mas, ao contrário, **permitir oferta a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e Territórios.**

No processo ora em exame, ocorre, ainda, discussão acerca da contagem (ou não) das remoções para provimento dos cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Direito de Turma Recursal (cargos de natureza especial e colegiada) no ciclo de 3 (três) rodadas de remoções a que se referem os arts. 394 a 396 do RICNJ.

Aliás, anoto que esta questão **não foi objeto de debates e, portanto, de julgamento** proferido pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do Procedimento de Controle Administrativo nº 0002225-61.2016.2.00.0000**.**

A gênese da vaga para remoção objeto deste processo foi a aposentadoria do Desembargador Carlos Divino Vieira Rodrigues, comunicada ao Tribunal Pleno em18 de dezembro de 2020. A essa vaga foi promovida ao cargo de Desembargadoraa então Juíza de Direito Substituta de 2º Grau Diva Lucy de Faria Pereira. Feita a promoção, o cargo de Juiz de Direito Substituto de 2º Grau foi ocupado, por remoção, pela Juíza de Direito Soníria Rocha Campos D'Assunção, até então Juízade Direito de Turma Recursal. Essa foi a primeira remoção desencadeada pela promoção de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau ao cargo de Desembargador.

O segundo movimento deu-se para o acesso ao cargo vago pela remoção da Dra. Soníria R. C. D´Assunção, tendo sido removido para a vaga de Juiz de Direitode Turma Recursal o Juiz Flavio Fernando Almeida da Fonseca, que era o Juiz Titular do 1º Juizado Especial Cível de Brasília, objeto do processo em análise.

Ou seja, tanto o primeiro movimento de remoção, quanto o segundo, após a

ocorrência da promoção, foram para o preenchimento de cargos de Classe Especial, quais sejam, Juiz de Direito Substituto de 2° Grau e Juiz de Direito de Turma Recursal.

Apenas o movimento de remoção para o 1° JEC de Brasília foi entre Juízes de Direito para provimento de vara.

Não há dúvida de que a magistratura de primeiro grau da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, conforme expressamente previsto nos artigos 16 e 17 daLOJDFT, é composta por Juízes de Direito e de Juízes de Direito Substitutos. Já a Magistratura de 2° Grau é composta por Desembargadores, conforme disposto noart. 4° da referida norma.

Por seu turno, importante frisar que 10 (dez) cargos de Juízes de Direito foram transformados em cargos de Juiz de Direito Substituo de Segundo Grau, no quadro permanente da Justiça do DF e Território, por meio de Lei, qual seja, a Lein. 12.782, de 10 de janeiro de 2013.

Além de o cargo ter sido criado por lei, o parágrafo único do art. 2° desta lei estabeleceu que "**norma regimental regulamentará a atuação e a denominaçãodos magistrados**". Assim, o Regimento Interno do TJDFT denominou o cargo como sendo de **Classe Especial**, conforme art. 64 do RITJDFT, e definiu a atuação dessa classe de magistrados:

> Art. 64. **Os juízes de direito substitutos de segundo grau integram classe especial da magistratura de primeiro grau** e exercerão atividade exclusivamente jurisdicional no auxílio aos órgãos de segundo grau e na substituição de desembargadores.
>
> § 1° Nos atos, andamentos e registros concernentes à atividade judicial, os juízes de direito substitutos de segundo grau serão identificados como desembargadores. (...)
>
> § 4° No exercício da atividade jurisdicional nas turmas e câmaras, aplicam- se aos juízes de direito substitutos de segundo grau as normas relativas aos desembargadores (...)
>
> Art. 65 § 4° No desempenho de auxílio ou de substituição os juízes de direito substitutos de segundo grau receberão a diferença de remuneração referente ao cargo de desembargador.
>
> Art. 66. Aplicam-se aos juízes de direito substitutos de segundo grau as normas referentes a localização, férias, permuta e transferência dos desembargadores. (grifos nossos)
>
> (...)

Por sua vez, com a mesma sistemática legal, 9 (nove) cargos de Juiz de Direito foram transformados em Juiz de Direito de Turma Recursal no quadro permanente da Justiça do Distrito Federal e Territórios, por meio de LEI, qual seja,Lei n° 13.049, de 2 de dezembro de 2014.

Além da criação do cargo, o art. 3° da Lei n. 13.049/2014 estabeleceu que: "**O Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios expedirá as instruções necessárias à aplicação desta Lei**." Ademais, conforme §4° do art. 2°da Lei n. 13.049/2014: "**O funcionamento das Turmas Recursais dos Juizados Especiais será disciplinado por regimento interno aprovado pelo Tribunal deJustiça do Distrito Federal e dos Territórios**".

Assim, o Regimento Interno das Turmas Recursais do TJDFT denominou o cargo como sendo de Classe Especial, conforme art. 2°, os juízes de direito de turmas recursais integram a **Classe Especial** da magistratura de primeiro grau.

Ou seja, houve também lei formal para a criação dos referidos cargos, bem como autorização legal para a regulamentação pelo Regimento Interno do TJDFTacerca da denominação, da atuação, e autorização para a expedição de instruçõesnecessárias à aplicação das leis.

Desse modo, com alicerce nas leis federais e normas regimentais pertinentes,a

magistratura do Distrito Federal e dos Territórios passou a ser composta por 5 (cinco) cargos específicos que não se confundem, quais sejam:

a) **Desembargador;**

b) **Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau (*Classe Especial daMagistratura de Primeiro Grau – art. 64, caput, do RITJDFT*);**

c) **Juiz de Direito de Turma Recursal (*Classe Especial da Magistratura dePrimeiro Grau – art. 2º Regimento Interno das Turmas Recursais*);**

d) **Juiz de Direito;**

e) **Juiz de Direito Substituto.**

Além das previsões legais (Lei nº 12.782/2013 e Lei nº 13.049/2014), pontua-se que o art. 2º da Resolução CNJ n. 32, de 10/04/2007 também autoriza que os **critérios para remoção** de magistrados sejam estabelecidos em leis deorganização judiciária, atos normativos e/ou regimentos internos dos tribunais.

Assim, quanto aos critérios de remoção para os cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Direito de Turma Recursal, o RITJDFT **prevê um procedimento de remoção diferenciado daquele previsto para asVaras** (arts. 394 a 396), tendo em vista os requisitos específicos detalhados nosarts. 392 e 393 do Regimento Interno do TJDFT, *in verbis*:

> Art. 392. Declarada a **vacância do cargo de juiz de direito substituto de segundo grau,** será facultada a **remoção aos juízes de direito de turma recursal**, independentemente do tempo de exercício no cargo**, e aos juízes de direito que tenham pelo menos dois anos de exercício como titular de vara da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal e que integrem a primeira quinta parte da listade antiguidade.**
>
> § 1º A remoção será realizada pelos critérios de antiguidade e merecimento, aplicando-se o disposto no § 2º do art. 62, nos §§ 1º, 4º e 5º do art. 389, nos
>
> §§ 2º a 6º do art. 405 e nos arts. 406 e 407.(...)
>
> Art. 393. Declarada a **vacância do cargo de juiz de direito de turma recursal,** será facultada **a remoção aos juízes de direito que tenham pelomenos dois anos de exercício como titular de vara da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal e que integrem a primeira quinta parte da lista de antiguidade.**
>
> Parágrafo único. A remoção será realizada pelos critérios de antiguidade e merecimento, aplicando-se o disposto no § 2º do art. 62, nos §§ 1º, 4º e 5ºdo art. 389, nos §§ 2º a 6º do art. 405 e nos arts. 406 e 407.

Como se vê, existem requisitos específicos para que um Juiz de Direito possa concorrer a uma vaga em Classe Especial, e, assim, a análise feita pelo CNJ quanto ao cabimento de 3 (três) rodadas de remoção no âmbito do PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 não se referiu à contagem dessas movimentações peculiares no ciclo de 3 (três) remoções.

O objeto de análise daquele processo abrangia apenas os arts. 394 a 396 do Regimento Interno do TJDFT (remoção entre varas singulares), com a redação dada pela Emenda Regimental de 18.3.2016, sendo que as remoções para vaga em Classe Especial são tratadas nos retromencionados artigos 392 e 393 do Regimento Interno

do TJDFT.

> O referido acórdão do CNJ esclareceu que **não se pode dar tratamento favorecido aos Juízes da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com competência em todo o DF, em detrimento dos Juízes das demais Circunscrições, por questão de isonomia e da mais pura justiça e equidade, afastando, expressamente, o critério geográfico para as remoções entre "varas".**

Portanto, o entendimento fixado pelo CNJ é o de que os Juízes de Direito do Distrito Federal, não obstante a Circunscrição Judiciária em que exerçam atitularidade, devem receber tratamento isonômico nos processos de remoção destinados ao provimento de juízos monocráticos.

Assim, para que seja dada observância ao decidido pelo CNJ no PCA 2225, torna-se necessário considerar que as movimentações para Juiz Substituto de 2° grau ou Turma Recursal **não serão contabilizadas nas 3 (três) rodadas a que se refere o PCA nº 2225**, pois as classes especiais não são alcançáveis por todos osjuízes de direito, possuem critérios e procedimentos diferenciados – e entender demodo diverso levaria à violação dos princípios da isonomia e igualdade.

Não obstante, **o TJDFT concluiu, na decisão impugnada neste processo que, inclusive, as remoções para acesso aos cargos de Juiz de Direito Substituto de 2° Grau e de Juiz de Turma Recursal estão incluídas no bloco de 3 (três) remoções de Juízes de Direito a que se referiu o CNJ,** restando apenas a remoção para o 1° Juizado Especial Cível de Brasília, vindo, a seguir, uma promoção.

> **Concluiu, também, que esse terceiro movimento para o 1° JEC de Brasília é restrito aos Juízes de Direito de Circunscrição de cidade-satélite.**

A conclusão do TJDFT na decisão ora objurgada (PA n° 16123/2021), por meio do voto divergente que prevaleceu, foi exposta da seguinte forma:

> Concluo esta questão de ordem e adianto o meu voto pela classificação como remoção do acesso de Juiz de Direito ao cargo de Juiz de Direito Substituto de 2° Grau e ao cargo de Juiz de Turma Recursal, estando, ambas as movimentações incluídas no bloco de movimentações a ser acrescido pelo provimento, também por remoção, para o 1° Juizado Especial Cível de Brasília, vindo, a seguir, uma promoção.
>
> Por consequência, o terceiro movimento, o provimento do cargo de Juiz de Direito do 1° Juizado Especial Cível de Brasília é restrito aos Juízes deDireito de Circunscrição de cidade-satélite.
>
> (...)
>
> Pelo exposto, dou provimento ao recurso do Juiz de Direito Júlio César Lérias Ribeiro e excluo as inscrições de todos os Juízes da Circunscrição de Brasília ou de unidades judiciais de competência geral no DF e devolvo os autos à Corregedoria de Justiça para, em mesa, formar a lista dos candidatos remanescentes, exclusivamente com Juízes de Direito de Circunscrições Judiciárias de cidades-satélites.

Há de ser feita, contudo, a devida distinção entre as remoções para unidades judiciais de 1ª instância (ou seja, "Varas" e "Juizados"), e aquelas que envolvem oscargos de Classe Especial da Magistratura de Primeiro Grau da Justiça do DistritoFederal (art. 64 do RITJDFT[2] e art. 2° do RITRJEDF[3]), e possuem regramento distinto no que diz respeito aos processos de remoção.

O art. 394 do RITJDFT, analisado no PCA n° 0002225-61.2016.2.00.0000, se refere a processo de remoção para vara, e não de remoção para Turma Recursal,órgão

colegiado que revisa decisões monocráticas, nem para Juiz Substituto de 2°grau; até porque, nesses casos, não haverá declaração de vacância de vara.

> Art. 394. **Declarada a vacância de vara** da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal, de provimento inicial ou proveniente das remoções de que tratam os artigos anteriores, será facultada a remoção aos juízes de direito com essas competências. (parte final declarada nula pelo CNJ).

Assim, o CNJ **não** decidiu no sentido de que nas 3 (três) rodadas de remoção entre Juízes de Direito do Distrito Federal e Territórios estariam incluídos os acessos aos cargos colegiados de Juiz de Turma Recursal e de Juiz Substituto de2° Grau – ambos os cargos específicos da Classe Especial – mas o fez considerando apenas as remoções entre Juízes de 1° Grau de varas monocráticas,ou seja, varas de todas as Circunscrições Judiciárias do DF e Territórios.

Se o tratamento jurídico é diferenciado, não se pode contabilizar ambas as situações nas três rodadas de remoção como se fossem similares e equivalentes, sob pena de se afrontar o princípio da igualdade e violar o princípio da isonomia.

Ademais, se existem critérios diferenciados para a remoção para cargo de Classe Especial, então a contagem desse movimento nas três rodadas de remoçãonão oportunizaria participação isonômica a todos os Juízes de Direito das Circunscrições Judiciárias do DF e Territórios.

> Ou seja, **por um critério não previsto em lei ou ato normativo, o TJ-DFT criou um mecanismo de remoção em que aqueles Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília que não forem contemplados para provimento da vaga de Juiz de 2° Grau ou de Turma Recursal estarão automaticamente excluídos da remoção para varas (na hipótese, o 1° JEC deBrasília).**

Isto porque, pelo critério adotado pelo TJDFT, o primeiro movimento para remoção em vara já se iniciaria entre os magistrados de cidades-satélites.

Em outras palavras, ou o Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília ingressa no colegiado, se tornando Juiz de Classe Especial, ou restará engessado em sua posição sem lhe ser permitida a participação em pleito de remoção, o que viola frontalmente o art. 54, §1°, da LOJDFT, além das já mencionadas isonomia e igualdade.

O TJDFT destacou que o recorte essencial é saber se o acesso de Juiz de Direito ao cargo de Juiz de Direito Substituto de 2° Grau e ao cargo de Juiz de Turma Recursal tipifica remoção ou promoção. Todavia, com a devida vênia, discordo da observação do Egrégio Tribunal pois, o fato de se caracterizar remoçãojá está expresso em lei e, portanto, não cabe discussão quanto a este ponto.

Entendo que a questão a ser avaliada é se a remoção para Classe Especial (arts. 392 e 393 do RITJDFT) pode ser equiparada àquela entre Juízes de Direito no âmbito de Varas (arts. 394 a 396 do RITJDFT), contando indistintamente ambosos movimentos nas três rodadas de remoção analisadas pelo CNJ no PCA n° 0002225-61.2016.2.00.0000.

A despeito de a magistratura do Distrito Federal não ser escalonada em entrâncias (inicial, intermediária e final), há uma nítida distinção no tratamento normativo entre os juízes monocráticos e os juízes componentes de colegiados.

Como já salientado, não há dúvida de que os Juízes Substitutos em 2° Grau eos das Turmas Recursais integram a Classe Especial da magistratura (artigo 64 doRITJDFT) e possuem regras próprias para a remoção (artigos 392 e 393 do RITJDFT), com requisitos não exigidos à remoção de juízes monocráticos entre varas.

Desse modo, a remoção para vaga oriunda de juízo colegiado (arts. 392 a 393 do RITJDFT) representa procedimento autônomo que não se confunde com aremoção para vaga de juízo monocrático (arts. 394 do RITJDFT e art. 54, §1° da LOJDF), em razão da distinta natureza dos cargos e expressa existência de regrasautônomas para as espécies.

Somado a tanto, a interpretação dado pelo CNJ no referido PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000, confirmada pelo STF no MS nº 36.104/CF, revela o caráter ampliativo e isonômico a ser conferido à remoção, que não se amolda à respeitáveldecisão do Egrégio Tribunal, objeto deste procedimento, a qual limita a participaçãodos magistrados da circunscrição de Brasília na remoção entre varas, ao contabilizar as remoções a vagas em juízo colegiado, que ostentam rito próprio, como os dois movimentos iniciais de remoção, direcionando a remoção entre varas tão somente aos magistrados de satélites.

Assim sendo, as interpretações sistemática e teleológica da LOJDF e do RITJDFT, aliadas aos princípios da isonomia e da igualdade, impõe a reforma da decisão proferida pelo TJDFT nos autos do PA nº 16123/2021, **para que sejam realizadas 3 (três) rodadas de remoção entre varas singulares de primeiro grau**, **excluindo-se dessa contagem as remoções para provimento dos cargos de Juízes de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juízes de Direito de Turma Recursal, de natureza especial e colegiada.**

Necessário, ainda, que a remoção para o 1º Juizado Especial Cível de Brasília seja oportunizada a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, como estabelecido inicialmente pela Portaria n. 1331/2021, sem limitação geográfica aos Juízes de Direito de cidades-satélites, nos termos do art. 54, §1º, da LOJDFT, e da interpretação a esse dispositivo dada pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 e confirmada pelo STF no MS nº 36.104/DF.

Resta analisar o pedido de declaração de nulidade do art. 395 doRITJ-DFT, o qual, entendo que, pelas mesmas razões declinadas no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000, há de ser acolhido.

Quando do ajuizamento do procedimento de relatoria da nobre Conselheira Daldice Santana, a redação que vigorava – e que posteriormente foi declarada nula

– era a seguinte:

> Art. 395. A vaga decorrente da remoção de que trata o artigo anterior será novamente destinada à remoção de juízes de direito com as mesmas competências.
>
> § 1º As vagas remanescentes da remoção de que trata o art. 394 e as decorrentes da remoção de que trata o caput deste artigo serão providas mediante remoção de juízes de direito das demais circunscrições judiciárias.
>
> § 2º Vaga "decorrente" é aquela proveniente da remoção.
>
> § 3º Vaga "remanescente" é aquela que, oferecida à remoção, permaneceu vaga.

Antes mesmo de aquele julgamento ser ultimado, o TJDFT procedeu à publicação da Emenda Regimental nº 6, de 20.12.2016. Com isso, o dispositivo passou a ter a seguinte dicção, vigente até hoje e cuja declaração de nulidade orase pleiteia:

> Art. 395. A vara decorrente ou remanescente da remoção de que trata o art. 394 será provida mediante remoção de juízes de direito das demais circunscrições judiciárias. (Redação dada pela retificação da Emenda Regimental nº 6, de 2016)
>
> § 1º Vaga 'decorrente' é aquela proveniente da remoção. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 6, de 2016)
>
> § 2º Vara 'remanescente' é aquela que, oferecida à remoção, permaneceuvaga. (Redação dada pela Emenda Regimental nº 6, de 2016)

Ainda que com ligeiras modificações redacionais, entendo que o

conteúdo e o sentido da norma remanescem os mesmos daquela redação que outrora se extirpou do ordenamento, razão pela qual, pelos mesmos motivos deve também essa redação ter a sua nulidade declarada. Não foi por outra razão que a confusão interpretativa se deu, ocasionando o resultado que ora se impugna.

Reitero, por oportuno, os fundamentos adotados para a declaração denulidade do art. 395, com a redação dada em 18.3.2016, os quais entendo aplicáveis também à redação atualmente em vigor (datada de dezembro de 2016):

> Desse texto legal pode-se concluir que os cargos de Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília só podem ser providos por remoção, não cabendo a promoção, salvo se houver vaga remanescente não provida por remoção. E essa remoção é dos "*Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios*", e não só dos Juízes de Direito já em exercício na Circunscrição de Brasília.
>
> Apesar de o artigo 84[1][3] da Lei de Organização Judiciária determinar a revisão do Regimento Interno do TJDFT para incorporação de sua regulamentação, entendo que o Tribunal foi muito além do permitido ao criar 5 (cinco) remoções seguidas.
>
> Ao estabelecer, no artigo 394 (parte final) que a remoção para as vagas da Circunscrição de Brasília será facultada aos "*juízes de direito com essas competências",* o tribunal restringe a participação somente dos magistrados já titulares de vara na Circunscrição de Brasília. Aqueles titulares nas demais circunscrições ficam impedidos, mesmo estando em condições iguais ou até melhores (em termos de produtividade ou antiguidade) do que os magistrados em exercício em Brasília.
>
> Tal situação viola o princípio da legalidade, por contrariar o comando previsto no § 1º do artigo 54 da LOJDF, o qual permite que as remoçõespara Brasília possam ser realizadas por todos os Juízes de Direito do Distrito Federal.
>
> Além disso, viola o princípio da razoabilidade e da isonomia, por estabelecer restrição à participação na remoção para as vagas da Circunscrição de Brasília fundada em critério geográfico, sem nenhuma justificativa.

Consoante se nota, o espírito que guiou aquela decisão amolda-se perfeitamente à hipótese que ora se descortina. Os princípios da razoabilidade e da isonomia e, ainda, o art. 54, §1º da LOJDF continuam sendo vulnerados da mesmaforma, razão pela qual a atual dicção do art. 395 do RITJDFT há de ter a mesma sorte daquela que o julgamento do PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 excluiu doordenamento.

Ademais, como bem pontuaram os requerentes, com a exclusão da parte final do art. 394 do Regimento Interno do TJDFT por determinação deste Conselho ("será facultada a remoção aos juízes de direito com essas competências"), a norma do art. 395 perdeu sustentação.

Faço apenas um parênteses para indicar que a nulidade que ora se pronunciaé apenas do «caput» do art. 395 do Regimento Interno do TJDFT, posto não se vislumbrar qualquer vício nas disposições de seus parágrafos 1º e 2º.

Por fim, verifica-se que, de fato, o Regimento Interno do TJDFT estabelece a necessidade de observância do quórum de maioria absoluta do Tribunal Pleno para aprovação de emenda ou ato regimental, bem como a necessidade de prévia submissão à Comissão de Regimento Interno, nos termos do art. 457 e 458 do RITJDFT, o que não foi observado pelo TJDFT ao proferir a decisão nos autos do PA nº 16123/2021, na sessão do dia 28.09.2021.

Noutro giro, ainda que os terceiros interessados entendam que este PCA não

deve ser conhecido por já estar acobertado pelo manto da coisa julgada - o PCA 0002225-61.2016.2.00.0000 -, verifica-se que a questão pertinente à contagem (ou não) das remoções de Juízes de Direito para Classes Especiais nas 3 (três) rodadas de remoção pertinentes a Juízes monocráticos de varas **não foi objeto de análise no aludido procedimento de controle administrativo, sendo, portanto,improcedente a tese apresentada na petição de Id 4525374, e seu respectivo pedido.**

Assim, restará garantido o cumprimento integral das leis e das normativas estabelecidas pelo próprio Tribunal, bem como o que restou decidido anteriormente por este Conselho Nacional de Justiça, assegurando a todos a segurança jurídica e a igualdade de tratamento dentro dos limites normativos pré-estabelecidos.

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedentes** os pedidos formulados na petição inicial (Id 4503360), ficando **prejudicada a análise no que toca à ratificação da liminar**, para:

i) declarar a nulidade da decisão proferida nos autos do PA nº 16123/2021, na sessão do dia 28.09.2021;

ii) determinar ao TJDFT que nos procedimentos de remoção sejam realizadas 3 (três) rodadas de remoção entre varas singulares de primeiro grau, excluindo-se dessa contagem as remoções para provimento dos cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Direito de Turma Recursal, de natureza especial e colegiada;

iii) determinar que a remoção para o 1º Juizado Especial Cível de Brasília seja oportunizada a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, como estabelecido inicialmente pela Portaria GPT nº 1331/2021, sem limitação aos Juízes de Direito de cidades-satélites, nos termos do art. 54, §1º, da LOJDFT, e da interpretação a esse dispositivo dada pelo CNJ no PCA nº 0002225- 61.2016.2.00.0000 e confirmada pelo STF no MS nº 36.104/DF;

iv) declarar a nulidade do art. 395, "caput", do RITJDFT, na redação dada pela retificação da Emenda Regimental nº 6, de 20.12.2016, determinando que o Egrégio Tribunal, em procedimento estabelecido especificamente por seu regimento, promova a adequação do texto normativo ao que ora resta decidido.

É como voto.

Conselheiro **RICHARD PAE KIM**

Relator

[1] Art. 81 LOMAN **-** Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.

§1º - A remoção far-se-á mediante escolha pelo Poder Executivo, sempre que possível, de nome constante de lista tríplice, organizada pelo Tribunal de Justiça e contendo os nomes dos candidatos com mais de dois anos de efetivo exercício na entrância.

§ 2º - A juízo do Tribunal de Justiça, ou de seu órgão especial, poderá, ainda, ser provida, pelo mesmo critério fixado no parágrafo anterior vaga decorrente de remoção, destinando-se a seguinte, obrigatoriamente, ao provimento por promoção.

[2] Regimento Interno do TJDFT Art. 64. **Os juízes de direito substitutos de segundo grau integram classe especial da magistratura de primeiro grau** e exercerão atividade exclusivamente jurisdicional no auxílio aos órgãos de segundo grau e na substituição de desembargadores.

§ 1º Nos atos, andamentos e registros concernentes à atividade judicial, os juízes de direito substitutos de segundo grau serão identificados como desembargadores. (...)

§ 4º No exercício da atividade jurisdicional nas turmas e câmaras, aplicam-se aos juízes

de direito substitutos de segundo grau as normas relativas aos desembargadores (...)

[3] Regimento Interno das Turmas Recursais **Art. 2º Os juízes de direito de turmas recursais integram classe especial da magistratura de primeiro grau.**

VOTO-VISTA

O EXMO. MINISTRO LUIZ PHILIPPE VIEIRA DE MELLO FILHO (VISTOR):

Inicialmente, vejo-me na contingência de trazer a conhecimento do Plenário deste Conselho o peculiar sistema de movimentação da carreira da magistratura existente no TJDFT.

Faço-o com suporte no percuciente voto proferido pela então Conselheira Daldice Santana no Procedimento de Controle Administrativo 0002225-61.2016.2.00.0000, que julgou questão diversa, mas correlata ao objeto deste procedimento.

Conforme disposto no art. 32 da Constituição Federal, o Distrito Federal não pode ser divido territorialmente em municípios. Por consequência, ao invés de comarcas e entrâncias judiciais, a organização Judiciária do Distrito Federal é composta por circunscrições judiciárias, com a seguinte divisão:

1) Circunscrição judiciária de Brasília, integrada por
§ varas com competência para as demandas do Plano Piloto

§ varas com competência geral para todas as cidades-satélites

2) Circunscrições do Distrito Federal
§ varas com competência local (Brazlândia, Ceilândia, Gama, Guará,Paranoá, Planaltina, Samambaia, Sobradinho, Taguatinga, Santa Maria, Núcleo Bandeirante, São Sebastião, Riacho Fundo, Recanto da Emas e Águas Claras)".

Destaque-se que a Circunscrição judiciária de Brasília é denominada especial, mas não representa entrância de nível superior.

Ausente a divisão por entrâncias no Distrito Federal, a promoção, no âmbito do TJDFT, só ocorre em duas situações:

(i) pela promoção do Juiz de Direito Substituto ao cargo de Juiz de Direito Titular;
(ii) pela promoção do Juiz de Direito ao cargo de Desembargador doTribunal, por meio do acesso ao Segundo Grau.

Do acórdão proferido no Procedimento de Controle Administrativo 0002225-61.2016.2.00.0000, tem-se que que o Tribunal admitia 5 (cinco) remoções seguidas e concatenadas, assim detalhadas:

> **1ª Remoção (Art. 394) –** Declarada a vacância de uma vara da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal (aqui englobadas todas as varas de Brasília), será facultada a remoção apenas demagistrados lotados em Brasília. Ocorre a **primeira remoção, de Brasília para Brasília.**
>
> **2ª Remoção (Art. 395) –** A vaga de Brasília decorrente do procedimento anterior será novamente destinada à remoção de magistrados lotados em Brasília. Ocorre a segunda **remoção, de**

Brasília para Brasília.

3ª Remoção (§ 1º do Art. 395) – A vaga decorrente da hipótese acima ou a remanescente da 1ª remoção será destinada à remoção de juízes de direito das demais circunscrições judiciárias. Ocorre a terceira **remoção,** mas agora de magistrado de **uma cidade-satélite para Brasília.**

4ª Remoção (Art. 396) – Declarada a vacância de vara na Circunscrição Judiciária do Distrito Federal decorrente de provimento inicial ou **decorrente da hipótese acima**, deverá ela ser provida por Juiz de Direito Titular de Circunscrição Judiciária do Distrito Federal. Ocorre a quarta **remoção, de cidade-satélite para cidade-satélite.**

5ª Remoção (§ 1º do Art. 396) – A vaga decorrente do procedimento anterior será provida por nova remoção destinada a Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária do Distrito Federal**. Aqui, finalmente, ocorre a quinta remoção,** a qual também será de **cidade-satélite para cidade-satélite.**

Somente após a realização das 5 (cinco) remoções, o Regimento Interno do TJDFT, aprovado em 18/03/2016, passou a prever, nos termos do artigo 397, queas vagas decorrentes ou remanescentes das remoções dos artigos anteriores fossem providas mediante **promoção** de juízes de direito substitutos.

Segundo as explicações contidas no acórdão, regulam o processo de movimentação na carreira dos magistrados do TJDFT os seguintes dispositivos:

a) art. 54 da Lei de Organização Judiciária n. 11.697/2008, editada pelo Congresso Nacional:

> *Art. 54. O preenchimento dos cargos de Juiz de Direito, à exceção daCircunscrição Judiciária de Brasília, far-se-á por promoção de Juízesde Direito Substitutos do Distrito Federal.*
>
> *§1º Os cargos de Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília serão providos por remoção dos Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, reservado aos últimos 0,1 (um décimo) das vagas, ou por promoção de Juiz Substituto, caso remanesça vaga não provida por remoção.*

Pelo dispositivo, os cargos da Circunscrição Judiciária de Brasília devem ser preenchidos exclusivamente por remoção, como regra.

A parte final do §1º (*reservado aos últimos 0,1 (um décimo) das vagas, ou por promoção de Juiz Substituto, caso remanesça vaga não provida por remoção),* nãose aplica, pela atual inexistência de territórios no Brasil.

b) O Regimento Interno do Tribunal sofreu alterações em 18/03/2016, e seus dispositivos foram impugnados no precedente citado. Transcrevo-os:

> *Art. 394. Declarada a vacância de vara da Circunscrição Judiciária de Brasília ou de competência em todo o Distrito Federal, de provimento inicial ou proveniente das remoções de que tratam os artigos anteriores,será facultada a remoção aos juízes de direito com essas competências.*
>
> *Art. 395. A vaga decorrente da remoção de que trata o artigo anterior será novamente destinada à remoção de juízes de direito com as mesmas competências.*
>
> *§ 1º As vagas remanescentes da remoção de que trata o art.*

394 e as decorrentes da remoção de que trata o caput deste artigo serão providas mediante remoção de juízes de direito das demais circunscrições judiciárias.

§ 2º Vaga "decorrente" é aquela proveniente da remoção.

§ 3º Vaga "remanescente" é aquela que, oferecida à remoção, permaneceu vaga.

Art. 396. Declarada a vacância de vara nas demais circunscrições judiciárias, de provimento inicial ou proveniente da remoção de que tratao § 1º do artigo anterior, a vaga será provida mediante remoção de juiz de direito titular de juízo com essas competências.

§ 1º Concluída a remoção de que trata o caput, a vaga decorrente será provida mediante nova remoção destinada aos juízes de direito com asmesmas competências.

§ 2º A vaga proveniente da remoção prevista no parágrafo anterior serádestinada à promoção, nos termos do artigo seguinte.

Art. 397. As vagas decorrentes ou remanescentes das remoções de que tratam os artigos anteriores serão providas mediante promoção de juízes de direito substitutos.

No precedente citado, discutia-se a legalidade de o Regimento Interno permitir que o Tribunal realizasse 5 remoções seguidas e concatenadas, ao invés de 3, como anteriormente procedia. Somente após a 5ª remoção é que as vagas decorrentes ou remanescentes das remoções dos artigos anteriores poderiam ser oferecidas à promoção aos juízes de direito substitutos.

As duas principais conclusões da relatora, cujo voto sagrou-se vencedor, são fundamentais para a compreensão do caso que iremos analisar adiante:

- O Regimento Interno do Tribunal foi muito além do que permite a interpretação da legislação vigente ao criar 5 (cinco) remoções subsequentes; o único entendimento possível deve ser extraído da conjugação da LOMAN e da Lei de Organização Judiciária, de modo a que se realizem apenas 3 (três) remoções antes da promoção.
- Ademais, não é possível limitar a primeira remoção aos juízes da própria Circunscrição Judiciária de Brasília, devendo-se abrir a possibilidade de os juízes de outras circunscrições judiciárias participarem.
- *(a parte final do dispositivo foi declarada nula pela decisão do CNJ)*

O acórdão determinou então a anulação da parte final do artigo 394 (a expressão "com essas competências", abrindo a possibilidade de que juízes não integrantes da Circunscrição Judiciária de Brasília participassem da 1ª remoção) ea integralidade dos artigos 395 e 396 do Regimento Interno do Tribunal – à época,já revogados pela Emenda Regimental n. 6/2016) - porque produziram efeitos enquanto vigoraram.

A Relatora fundamentou a decisão na contrariedade aos dispositivos constitucionais, à LOMAN e à Lei de Organização Judiciária do DF, por entender que ao TJDFT foi permitido disciplinar o tema nos limites fixados pela legislação vigente, mas não inovar para criar novas hipóteses de remoção.

A sistemática das 3 remoções consecutivas ficou então definida da seguinte forma:

- **1ª remoção**

§ *Fundada no art. 394 do RI:*

- *Declarada a vacância de vara da Circunscrição Judiciária deBrasília ou de competência em todo o Distrito Federal, de provimento inicial ou proveniente das remoções de que tratam os artigos anteriores, será facultada a remoção aos juízes de direito com essas competências.*

§ Os cargos de Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília só podem ser providos por remoção, não cabendo a promoção, salvo se houver vaga remanescente não provida por remoção.

§ O artigo 394 do RI não pode limitar a remoção para as vagas da Circunscrição de Brasília somente aos "juízes de direito com essas competências".

§ E essa remoção deve ser ABERTA a todos os *Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios*, excluindo somente os substitutos**.**

§ Tal limitação viola legalidade e isonomia, pois distingue juízes com fundamento em critério geográfico, sem justificativa plausível, que competem em iguais ou até melhores condições na carreira(antiguidade e produtividade).

- **2ª remoção (§ 2º art. 81 da LOMAN)**

§ Art. 81 - Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.

§ § 1º - A remoção far-se-á mediante escolha pelo Poder Executivo, sempre que possível, de nome constante de lista tríplice, organizada pelo Tribunal de Justiça e contendo os nomes dos candidatos com mais de dois anos de efetivo exercício na entrância

- **3ª Remoção (§ 2º do Art. 81 da LOMAN)**

§ § 2º A juízo do Tribunal de Justiça, ou de seu órgão especial, poderá, ainda, ser provida, pelo mesmo critério fixado no parágrafo anterior vaga decorrente de remoção, destinando-se a seguinte, obrigatoriamente, ao provimento por promoção".

Feitos tais esclarecimentos, passo a analisar o caso concreto.

A questão central discutida neste PCA está sintetizada da seguinte forma: pode o regimento interno de um Tribunal criar uma entrância não prevista na legislação regente, por meio da designação de uma Classe Especial de Juízes?

É isso, em síntese, de que trata o presente feito.Explico.

A Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT nº 1331/2021 declarou vagas, para fins de provimento mediante remoção, **o 1º e 2º Juizados Especiais da Fazenda Pública do Distrito Federal, o 1º Juizado Especial Cível de Brasília** e a Vara de Registros Públicos do Distrito Federal:

O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO

FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS, no uso de suas atribuiçõeslegais e regimentais, **considerando o disposto no art. 54, § 1º,**

da Lei 11.697, de 13 de junho de 2008, do decidido pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no PCA 0002225-61.2016.2.00.0000, pelo Supremo Tribunal Federal - STF no MS 36104/DF e, em vista do contido nos Processos SEI 9812/2021, 9817/2021, 10143/2021 e 13654/2021,

RESOLVE:

Art. 1º Declarar vagos os seguintes juízos, para fins de provimento mediante remoção:

I - 2ª Juizado Especial da Fazenda Pública do DF, decorrente da remoção da Juíza de Direito CARMEN NÍCEA NOGUEIRA BITTENCOURT ao cargo de Juíza de Direito Substituta de Segundo Grau (Portaria GPR 1030 de 15 de junho de 2021);

II- 1ª Juizado Especial da Fazenda Pública do DF, decorrente da remoção da Juíza de Direito ANA MARIA FERREIRA DA SILVA ao cargo de Juíza de Direito Substituta de Segundo Grau (Portaria GPR 1032 de 15 de junho de 2021);

III - 1º Juizado Especial Cível de Brasília, decorrente da remoção do Juiz de Direito FLÁVIO FERNANDO ALMEIDA DA FONSECA ao cargo de Juiz de Direito de Turma Recursal (Portaria GPR 1125 de 29 de junho de 2021);

VI - Vara de Registros Públicos do DF, decorrente da aposentadoria voluntária do Juiz de Direito RICARDO NORIO DAITOKU (Portaria GPR 1257de 19 de julho de 2021, publicadado Diário Oficial da União de 2/8/2021, Edição: 144, Seção 2, página: 76);

§1º Poderão se candidatar à remoção todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios;

§ 2º Somente após dois anos de exercício na vara da qual seja titular, apurados na data da sessão de deliberação, o Juiz poderáser removido, salvo se não houver inscrição de candidato com esse requisito ou se o Tribunal Pleno recusar, por maioria absoluta, todos os inscritos;

§ 3º Não será admitida remoção para vara de igual natureza dentro da mesma circunscrição judiciária.

Art. 2º Os interessados deverão requerer inscrição no prazo de 10 (dez) dias, contados da publicação desta Portaria, até as 23 (vinte e três) horas e 59 (cinquenta e nove) minutos do último dia,por meio do Sistema Eletrônico de Informação - SEI, exclusivamente, nos autos do Processo SEI 0016123/2021, utilizando-se do requerimento sito no campo "Incluir Documento"

- "Formulário: Inscrição/Remoção de Magistrado" - "Gerar Documento" (os campos não deverão ser preenchidos) - "Confirmar Dados" - (preencher os dados solicitados na inscrição)
- "Assinar Documento".

Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação. Desembargador ROMEU GONZAGA NEIVA Presidente. (grifei).

O histórico das remoções e promoções está bem descrito nas notas taquigráficas do julgamento, juntadas aos autos (ID 4549691).

1. Aposentadoria do desembargador Carlos Divino Vieira Rodrigues, comunicada em 18 de dezembro de 2021;
2. Promovida a Desembargadora a juíza Diva Lucy de Faria Pereira, então Juíza de 2º grau;
3. Removida para o cargo de juíza de 2º grau a juíza então ocupante da Vara da Turma Recursal, Soníria Campos D'Assunção, aberta a todos os Juízes do Distrito Federal (par. 1º do art. 1º da Portaria 1331/2019);
4. Removido para o cargo da Turma Recursal o Juiz Flávio Fernando, então titular do 1º Juizado Especial Cível de Brasília

5. **O impasse se estabeleceu justamente no provimento do 1º Juizado Especial Cível de Brasília**

As inscrições foram levadas a julgamento do Tribunal Pleno no dia 28/9/2021, quando um magistrado teria se insurgido contra a possibilidade de que **todos os juízes de direito do TJDFT pudessem concorrer à vaga, defendendo que somente juízes de direito das cidades-satélites pudessem inscrever-se.**

A Corregedora do Tribunal, Desembargadora Carmelita Brasil, manifestou-se contrariamente ao pedido formulado.

Na oportunidade, o Desembargador Diaulas Ribeiro formulou questão de ordem, por entender que as remoções ocorridas para o cargo de juiz substituto de2º grau e para a Turma Recursal deveriam ser contabilizadas nas 3 remoções permitidas pelo Conselho Nacional de Justiça. Sustentou também que a 1ª remoção deveria ser aberta a todos os juízes do Distrito Federal, como consignado no acórdão do CNJ; entretanto, as demais deveriam ser limitadas, por força do disposto no art. 54, §1º, e os demais artigos do Regimento Interno, com a nova redação dada pela Emenda Regimental n. 6, cujo teor transcrevo a seguir:

> Art. 395. A vara remanescente da remoção de que trata o art. 394 será provida mediante remoção de juízes de direito das demais circunscrições judiciárias.
>
> § 1º Vaga 'decorrente' é aquela proveniente da remoção.
>
> § 2º Vara 'remanescente' é aquela que, oferecida à remoção, permaneceu vaga.
>
> Art. 396. Declarada a vacância de vara nas demais circunscrições judiciárias, de provimento inicial ou proveniente da remoção de que trata o artigo anterior, a vaga será provida mediante remoção de juiz de direito titular de juízo com essas competências.
>
> §1º A vaga proveniente da remoção prevista no parágrafo anterior será destinada à promoção, nos termos do artigo seguinte.

A Corregedora do TJDFT votou pela rejeição da questão de ordem, para excluir do cômputo das 3 remoções as movimentações para os cargos de Juiz de Turma Recursal e de Juiz Substituto de Segundo Grau, por tratar-se de cargos distintos dentro da estrutura do Poder Judiciário, criados pela Lei nº 12.782, de 10de janeiro de 2013 e nº 13.049, de 2 de dezembro de 2014 e que representamverdadeira "promoção horizontal", não obstante continuem integrando o gênero"magistratura de primeiro grau".

Levada a questão a julgamento, foi acolhida por maioria do Pleno do TJDFTpara: a) excluir as inscrições de todos os Juízes da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com

competência em todo o Distrito Federal, limitando-as aos Juízes das Circunscrições de cidades-satélites; b) prever que nas 3 (três) rodadas destinadas às remoções deveriam ser contabilizadas aquelas referentes aos cargos de Classe Especial da Justiça do Distrito Federal, quais sejam, os cargos de Juiz Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Turma Recursal.

Em outras palavras, no exercício de sua autonomia administrativa, garantida constitucionalmente, o Pleno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios concluiu pelo acolhimento da questão de ordem e determinou o encaminhamento dos autos (processo SEI nº 0016123/2021) à Presidência do Tribunal, para excluir a participação dos magistrados da Circunscrição Judiciária de Brasília do processo de remoção do 1º Juizado Especial Cível de Brasília, alterandoa redação original da Portaria do Gabinete da Presidência do TJDFT nº 1331/2021.

Foi então instaurado, no âmbito deste Conselho, o presente PCA, em que deferida a liminar pelo então Conselheiro Mário Guerreiro, para determinar (Id 4525026): a) a suspensão dos efeitos do acórdão do Tribunal Pleno do Tribunal deJustiça do Distrito Federal e dos Territórios, proferido na sessão do dia 28.9.2021, objeto de impugnação no bojo deste procedimento; e b) a suspensão da tramitação do procedimento administrativo de remoção (PA 16123/2021) até a análise de mérito do presente feito.

O feito foi pautado na 98ª Sessão Virtual para ratificação da liminar em no dia 17.12.2021, oportunidade em que destaquei o feito para julgamento presencial.

O Conselheiro Richard Pae Kim traz agora o feito a julgamento, para apreciação de mérito, concluindo pela procedência parcial do feito, para:

a) declarar a nulidade da decisão proferida pelo egrégio TJDFT nos autos doPA nº 16123/2021, na sessão do dia 28.9.2021;
b) determinar ao TJDFT que profira nova decisão, para que sejam realizadas 3 (três) rodadas de remoção entre varas singulares de primeiro grau, excluindo-se dessa contagem as remoções para provimento dos cargos de Juiz de Direito Substituto de Segundo Grau e de Juiz de Direito de Turma Recursal, de natureza especial e colegiada;
c) determinar que a remoção para o 1º Juizado Especial Cível de Brasília seja oportunizada a todos os Juízes de Direito do Distrito Federal e dos Territórios, como estabelecido inicialmente pela Portaria GPT nº 1331/2021, sem limitação aos Juízes de Direito de cidades-satélites, nos termos do art. 54, §1º, da LOJDFT, e da interpretação a esse dispositivo dada pelo CNJ no PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000 e confirmada peloSTF no MS nº 36.104/DF;
d) declarar a nulidade do art. 395, *caput* do RITJDFT, na redação dada pela retificação da Emenda Regimental nº 6, de 20.12.2016.

O Relator entende que os cargos de Juízes de Direito Substitutos de 2º Grau e de Juízes de Direito de Turmas Recursais foram criados por leis especiais, mediante transformação de cargos de Juiz de Direito (Lei nº 12.782, de 10 de janeiro de 2013 e Lei nº 13.049, de 2 de dezembro de 2014), e são, por expressa previsão regimental, considerados como integrantes de "Classe Especial" da Magistratura de Primeiro Grau (art. 64 do RITJDFT e art. 2º do RITRJEDF).

Conclui assim que ocorre uma remoção diferenciada neste caso, pois não se está tratando de varas, mas de colegiados. Portanto, as movimentações para os cargos de juiz substituto de 2º grau ou turma recursal não podem ser contabilizadasnas 3 (três) rodadas a que se refere o PCA nº 0002225-61.2016.2.00.0000.

Por fim, sustenta que o TJDFT acabou por criar um mecanismo de remoção em que os Juízes de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília que não forem contemplados para provimento da vaga de Juiz de 2º Grau ou de Turma Recursal estarão automaticamente excluídos da remoção para varas monocráticas.

Desse modo, segundo o Relator, ou o Juiz de Direito da Circunscrição Judiciária de Brasília ingressa no colegiado, se tornando Juiz de Classe Especial, ou fatalmente restará engessado em sua posição sem que lhe seja permitida a participação em novo pleito de remoção, o que viola frontalmente o art. 54, §1º, daLOJDFT, além das já mencionadas isonomia e igualdade.

Peço vênia ao Exmo. Conselheiro Relator, para dele divergir.

Entendo que andou bem o Tribunal ao acolher a questão de ordem suscitada.

Primeiro porque não poderia o Tribunal criar uma espécie de entrância – sob a denominação de Juiz de Classe Especial – por meio de seu Regimento Interno, como se pretendia.

Ainda que o cargo de Juiz de Classe Especial tenha sido criado por leis, nenhuma delas prevê a criação de uma nova entrância; ambas ressaltam que taiscargos serão providos **por remoção entre Juízes de Direito.**

As leis tampouco alteraram os dispositivos da Lei de Organização Judiciária do DF (Lei 11.697/2008), especialmente o Título III, que disciplina o primeiro grau de jurisdição no Distrito Federal, mantida assim a única distinção possível entre juízes: Juízes de Direito e Juízes de Direito Substitutos.

Não há, portanto, qualquer menção legal à referida Classe Especial da Magistratura, inobstante essa seja a expressão utilizada pelo Regimento Interno do Tribunal para designar os magistrados em seu artigo 64:

> Art. 64. Os juízes de direito substitutos de segundo grau integram classe especial da magistratura de primeiro grau e exercerão atividade exclusivamente jurisdicional no auxílio aos órgãos de segundo grau e na substituição de desembargadores.

Volto, assim, à questão anunciada no prelúdio deste voto: **pode o regimento interno de um Tribunal criar uma entrância não prevista na legislação regente,por meio da designação de uma Classe Especial de Juízes?**

A resposta à questão é peremptoriamente negativa, por previsão expressa doart. 125 Constituição Federal, que atribui ao Tribunal de Justiça a iniciativa de lei para definir sua própria organização judiciária[1]. É inegável que o Tribunal pode organizar-se de forma diferente do que existe hoje, mas essa mudança depende incondicionalmente de lei em sentido formal.

Ademais, classificar as 2 remoções realizadas como 'remoções especiais' ou 'promoções horizontais' seria uma forma de contornar os limites da decisão proferida por este Conselho e retornar à sistemática outrora declarada ilegal.

A corroborar este argumento, a informação presente nas notas taquigráficasda aludida sessão que relembrou que as movimentações para preenchimento dasvagas nas turmas recursais e nos cargos de juiz substituto de 2º grau sempre foramfeitas por meio de remoção.

Não há, portanto, fundamento legal para oferecer tratamento diferenciado a juízes monocráticos e juízes integrantes de colegiados, como sustentado pelos Requerentes.

Entendo que a deve ser prestigiada e mantida a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal – por meio de sua composição máxima, o Tribunal Pleno, ainda que por maioria – que respeitou os termos da decisão plenária deste Conselho, que havia limitado a 3 o número de remoções possíveis no âmbito o 1º grau. Decidir diferentemente significaria contrariar o acórdão do Plenário deste Conselho.

Nesse sentido, é iterativa a jurisprudência deste Conselho no sentido de prestigiar a autonomia do Tribunal quando não verificada flagrante ilegalidade em ato ou prática administrativa submetida a exame deste Conselho. Transcrevo (destaques não constam do original):

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO – TRF2. DESTINAÇÃO DE SOBRA ORÇAMENTÁRIA REFERENTE À ASSISTÊNCIA À SAÚDE. PAGAMENTO DE FATURA DO PLANO DE SAÚDE OFERTADO PELO TRIBUNAL. AUTONOMIA FINANCEIRA DOS TRIBUNAIS. AUSÊNCIADE ILEGALIDADE QUE DESAFIE A INTERVENÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

I – Recurso Administrativo interposto contra decisão que não conheceu do Procedimento de Controle Administrativo e determinou seu arquivamento liminar, a teor do art. 25, X, do Regimento Interno.

II– **A gestão dos recursos orçamentários é conduta inserida no âmbito de autonomia financeira dos Tribunais, que lhes é garantida constitucionalmente, de modo que, ausente flagrante ilegalidade, não se legitima a intervenção do CNJ para controle da destinação de saldos dos recursos relativos à assistência à saúde.**

III – Apurada a existência de saldo orçamentário e na ausência de lei ounorma que indique a aplicação dos valores, não cabe ao Conselho Nacional de Justiça determinar ao TRF2 a destinação destes recursos.

IV – As modalidades de assistência à saúde ofertadas pelo TRF2 possuem aspectos distintos e não possuem paridade em termos financeiros, não sendo possível concluir que a forma escolhida pelo Tribunal para aplicação dos recursos financeiros constitui violação ao princípio da isonomia.

V– O princípio do acesso à saúde vem sendo observado, uma vez que o auxílio-saúde será pago aos servidores que optaram por essa modalidade de assistência, os quais têm a liberdade de buscar o serviçomais adequado à sua realidade financeira, podendo até serem beneficiados ao escolherem planos de saúde com mensalidade inferiorà contrapartida exigida pelo TRF2 dos servidores que aderiram ao planocontratado pelo Tribunal.

VI – A majoração de auxílios ou a concessão de abonos a servidores dequaisquer dos Poderes foi expressamente vedada até 31 de dezembrode 2021 por força do disposto no inciso VI do art. 8º da Lei Complementar n. 173, de 27 de maio de 2020.

VII – As razões recursais carecem de argumentos capazes de abalar adecisão combatida.

VIII – Recurso Administrativo que se conhece e ao qual se nega provimento.(CNJ - RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0007906-36.2021.2.00.0000 - Rel. FLÁVIA PESSOA - 99ª Sessão Virtual - julgado em 11/02/2022).

RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. SUSTENTAÇÃO ORAL. DISCIPLINA. COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS. ALTERAÇÃO DA ORDEM LEGAL. CNJ. AUSÊNCIA DE ATRIBUIÇÃO. DISCIPLINA. CPP E CPC. INTERPRETAÇÃO CONFORME. COMPETÊNCIA DO STF. RECURSO IMPROVIDO.

1. Recurso contra decisão que, em face da manifesta incompetência deste Conselho, não conheceu de pedido para disciplinar a ordem de sustentação oral nos Tribunais.
2. O pedido formulado nos autos não pode ser conhecido por não

ser da alçada desta Corte Administrativa interferir em questões relacionadas à normatização da sustentação oral pelos Tribunais e, principalmente, pelo fato de que eventual inconstitucionalidade de dispositivos da lei processual civil e penal deve ser apreciada pela via judicial própria.

3. **Os Tribunais têm autonomia para disciplinar questões referentes à sustentação oral em seus julgamentos e não é atribuição do Conselho Nacional de Justiça controlar atos desta natureza, salvo no caso de flagrante ilegalidade**.

4. A ordem das manifestações das sustentações orais está expressamente disciplinada pelo Código de Processo Civil (art. 937, caput) e pelo Código de Processo Penal (art. 618, parágrafo único). Eventual ingerência por parte deste Conselho ou dos Tribunais na matéria somente seria legítima para colmatar lacunas ou adequar a norma às peculiaridades locais, o que não é a hipótese dos autos.
5. Falece de competência para o CNJ, ainda que com esteio na necessidade de observância de direitos e garantias fundamentais, estabelecer uma interpretação conforme à Constituição de dispositivos da lei processual quando inexiste manifestação do Supremo Tribunal Federal em sentido análogo.
6. Recurso improvido.(CNJ - RA – Recurso Administrativo em PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0007279-66.2020.2.00.0000 - Rel. SIDNEY MADRUGA - 99ª Sessão Virtual - julgado em 11/02/2022).

Por fim, relativamente à participação dos magistrados na 3ª remoção, deliberou o Tribunal por excluir as inscrições de todos os Juízes da Circunscrição Judiciária de Brasília ou com competência em todo o Distrito Federal, limitando-asaos Juízes das Circunscrições de cidades-satélites.

Mais uma vez, constato haver o Tribunal encontrado solução equilibrada para a questão – dentro de sua autonomia administrativa - ao manter hígido o disposto no art. 54, caput e §1º, dando ainda cumprimento à nova redação do artigo 395, cuja legalidade está mantida:

> Art. 395. A vara decorrente ou remanescente da remoção de que trata o art. 394 será provida mediante remoção de juízes de direito das **demais circunscrições judiciárias.** (Redação dada pela retificação da Emenda Regimental nº 6, de 2016)

Para suportar o argumento, deve-se considerar que aos juízes titulares de varas com competência geral para as cidades-satélites deve ser concedida algumachance real de concorrer à remoção para Brasília, o que só se viabiliza pela limitação das inscrições operada pelo Tribunal.

Ampliar a participação significaria priorizar exclusivamente os mais antigos, que já estão em Brasília, pois eles prevaleceriam, sobrepujando-se aos demais juízes. Com isso, aqueles que já estão em Brasília - destino final dos magistrados de 1º grau do Tribunal – teriam prioridade de movimentar-se dentro de Brasília, em detrimento daqueles que ainda pretendem a ela ascender.

A tese do predomínio absoluto da antiguidade não pode prosperar, como afirmou a então Relatora do PCA 0002225-61.2016.2.00.0000**, "**notadamente em razão de o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI n. 2.494/SC, ter decidido que os **privilégios concedidos à antiguidade** estão na Constituição Federal, não podendo o legislador ordinário, tampouco o Regimento Interno dos Tribunais, ampliá-los".

Ante o exposto, revogo a liminar outrora concedida e julgo improcedente o presente Procedimento de Controle Administrativo.

É como voto.

Ministro LUIZ PHILIPPE VIEIRA DE MELLO FILHO

Conselheiro Vistor

[1] Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 1° A competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Conselheiro Richard Pae Kim

Autos: Procedimento de Controle Administrativo - 0009341-45.2021.2.00.0000

Requerente: Ordem dos Advogados do Brasil - Seccional e Pernambuco

Requerido: Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco - TJPE

DECISÃO

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA), com pedido liminar, deflagrado pela ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL – SECCIONAL DE PERNAMBUCO contra o TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO objetivando a revogação da Resolução TJPE nº 464, de 30 de novembro de 2021.

A parte requerente relata que a Resolução do TJPE reduziu o horário de expediente no âmbito das unidades judiciárias localizadas no interior daquele estado, prevendo que "*§ 1º Nas comarcas do interior do Estado, o expediente, no foro judicial, será, ordinariamente, das 7 às 13 horas, salvo deliberação do Conselho da Magistratura, ex officio ou em virtude de proposição motivada do respectivo Juiz Diretor do Foro*".

Alega que o ato impugnado viola os princípios administrativos e contraria o que se encontra previsto na Resolução CNJ nº 340/2020. *In verbis:*

> (...)
>
> Com efeito, o ato ora impugnado macula os princípios administrativos da eficiência e da supremacia do interesse público sobre o privado, além de estar contrário às disposições contidas nas Resoluções nºs 88/2009 e 340/2020 desse Augusto Tribunal. Explica-se.
>
> É que o artigo 1º da aludida Resolução 88/2009 foi alterado pela Resolução de nº 340/2020, para disciplinar o seguinte: "Art. 1º - A O expediente dos órgãos jurisdicionais para atendimento ao público será fixado por cada tribunal, devendo ocorrer de segunda a sexta–feira, inclusive, atendidas as peculiaridades locais e ouvidas as funções essenciais à administração da justiça, sem prejuízo da manutenção de plantão judiciário, presencial ou virtual."(NR)
>
> Todavia, não houve nenhuma alteração nas disposições contidas no parágrafo 2º, do aludido artigo, o qual permanece em vigor com a seguinte redação: "§ 2º Deverão os Tribunais de Justiça dos Estados em que a legislação local disciplinar a jornada de trabalho de forma diversa deste artigo encaminhar projeto de lei, no prazo de 90 (noventa) dias, para adequação ao horário fixado nesta resolução, ficando vedado envio de projeto de lei para fixação de horário diverso do nela estabelecido.

Adicionalmente, aduz que o ato impugnado fere as prerrogativas da advocaciae traz prejuízos ao exercício da atividade profissional, considerando a atual situação pandêmica. Esses são os argumentos:

> (...)
>
> Ademais, a norma editada pelo Colendo TJPE fere, expressivamente,

as prerrogativas do profissional da advocacia e, neste sentido, atinge também as garantias do próprio cidadão e do Estado Democrático de Direito.

Importante ainda registrar, Exa., que no primeiro trimestre do ano de 2020, quando se instalou um verdadeiro caos em nosso País (e a nível mundial) em razão da pandemia do Novo Coronavírus (COVID-19), pairava um universo de incertezas e inseguranças quanto à manutenção do atendimento presencial nas unidades judiciárias. Naquele momento, o olhar institucional estava direcionado ao cuidado e preservação da saúde das pessoas, magistrados, servidores, advogados, membros do ministério público e jurisdicionados. Várias medidas, justificadamente, foram adotadas para que todos pudessem exercer suas atividades de forma segura e eficaz.

Passados aproximadamente doze meses das medidas restritivas decretadas em 2020, com o avanço da vacinação e o controle da doença, a vida foi retomando a sua normalidade e os tribunais Pátrios retomaram o funcionamento e o atendimento presencial, com as devidas medidas protetivas para todos os partícipes.

Hodiernamente, a grande preocupação volta-se à possiblidade de manutenção da dignidade dos advogados, que necessitam de seu trabalho para que consigam prover seu sustento e de sua família, bem como a efetiva prestação jurisdicional, o que vem sendo afetado sobremaneira em razão da Resolução editada pelo Colendo TJPE.

Com a redução do tempo de funcionamento das unidades judiciárias localizadas no interior de Pernambuco, não apenas a classe advocatícia sofrerá, mas o próprio jurisdicionado, porquanto as demandas levadas aos pretores permanecerão adormecidas.

Evidentemente, tal redução trará enorme prejuízo aos jurisdicionados. Sabe- se que, na grande maioria das áreas rurais, a carência de informação é uma realidade. Portanto, a medida afasta sobremaneira parcela de cidadãos, já tãopenalizados pela pobreza e falta de informação, de seu direito de acesso à justiça.

Por sua vez, a implementação do processo de Digitalização dos autos físicosparece estar estagnada.

Antes mesmo do início da pandemia Covid-19, a migração dos feitos físicos para o modo eletrônico já continha importância inequívoca a eficiência da prestação jurisdicional. Atualmente, a importância de tal medida evidenciou-se sobremaneira: trata-se de providência imprescindível e urgente, posto que, viabilizará o acesso à justiça a todos os interessados, mormente o presente momento de crise sanitária, ainda sem previsão de encerramento, no qual, há real impossibilidade de acesso de advogados e jurisdicionados aos feitos físicos.

O andamento dos feitos físicos está severamente prejudicado desde março/2020. Em contrapartida, há relatos de demora próxima de 01 (um) ano da remessa à central de digitalização sem que, na época, tivesse havido conclusão. Também, a total indisponibilidade de acesso dos feitos físicos vem prejudicando sobremaneira o acesso à justiça.

De todo o exposto, conclui-se pela manifesta necessidade de garantia ao acesso imediato aos feitos que tramitam no meio físico, o que está prejudicado com a redução do expediente nas unidades judiciárias do interior do Estado.

A garantia de tal providência assegurará, sobretudo, o direito fundamental de acesso à justiça (CRFB art. 5º, inciso XXXV) e o

princípio da duração razoável do processo (art. 4º do CPC2) aos advogados e jurisdicionados, máxime quando a redução da jornada não observou os ditames legais aplicáveis à espécie, em especial aqueles ordenados por essa Augusta Corte.

A OAB/PE requer, liminarmente, a suspensão da vigência da Resolução TJPEnº 464, de 30 de novembro de 2021, a qual, consoante já pontuado, reduziu o expediente no âmbito das unidades judiciárias localizadas no interior do Estado de Pernambuco, retomando-se o atendimento de 8 (oito) horas diárias.

Ao cabo, pleiteia a confirmação da liminar e a revogação da Resolução impugnada.

Instado a manifestar-se, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco apresentou, em 14.01.2022, as informações Id. 4588076, oportunidade na qual requereu o arquivamento deste PCA com fundamento no art. 25, inciso X do Regimento Interno deste Conselho (RICNJ).

É o relatório. **DECIDO.**

Inicialmente registro que, não obstante a existência de pedido liminar pendente de apreciação, os autos encontram-se suficientemente instruídos para a prolação de decisão de mérito, não havendo outra questão de fato ou de direito a ser esclarecida.

Isso constatado, com supedâneo na teoria da causa madura, transponho as fronteiras da cognição rasa para, desde logo, proceder ao exame do tema de fundo.

Conforme relatado, a requerente pretende obter a revogação da Resolução nº 464/21 do Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco.

Sem razão, contudo.

No ano de 2009, objetivando fixar parâmetros uniformes para o funcionamento dos órgãos do Poder Judiciário quanto à jornada de trabalho de seus servidores, o CNJ editou a Resolução nº 88, a qual impôs aos tribunais o expediente de segunda a sexta-feira, das 9h às 18h, no mínimo.

Posteriormente, em 2020, o Plenário do Conselho Nacional de Justiça editou a **Resolução nº 340** para, dentre outros, modificar o artigo 1º da Resolução CNJ 88/2009 e assegurar aos tribunais a autonomia para definir o expediente forense, sem prejuízo da manutenção de plantão judiciário, presencial ou virtual.

Esta é redação da norma mencionada alhures:

> Art. 1º -A. O **expediente** dos órgãos jurisdicionais para atendimento ao público **será fixado por cada tribunal**, devendo ocorrer de segunda a sexta–feira, inclusive, atendidas as peculiaridades locais e ouvidas as funções essenciais à administração da justiça, sem prejuízo da manutenção de plantão judiciário, presencial ou virtual. (Incluído pela Resolução nº 340, de 8.9.2020)

Conforme se nota, a Resolução nº 340 não estabeleceu nem a duração, nem os horários inicial e final do atendimento ao público, deixando os tribunais livres para fixá-lo, contanto que o funcionamento ocorra de segunda a sexta-feira e que sejam atendidas as peculiaridades locais e ouvidas as funções essenciais à administração da Justiça, mantendo-se, sem prejuízo, o plantão judiciário, presencial ou virtual.

Nesse ponto, entendo que a norma editada pelo Egrégio Tribunal de Justiça em nada contraria a Resolução deste Conselho Nacional de Justiça, tendo observado todos os parâmetros fixados pelo CNJ.

Relativamente à redução e à modificação do horário de atendimento presencial,a fixação dos seus termos inicial e final é prerrogativa dos tribunais, um desdobramento da **autonomia administrativa** garantida pelo art. 96 da Constituição da República.

O dispositivo constitucional supracitado, em seu inciso I, alínea *b*, assegura aos tribunais autonomia para dispor sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos. Logo, compete ao tribunal e somente a ele definir seus horários e modo de funcionamento, não sendo dado a este Conselho imiscuir-se nessa seara, desde que atendidos os parâmetros mínimos estipulados na Resolução nº 340/2020.

Conforme bem asseverou o Ministro Menezes Direito quando da apreciação daADI nº 2.907/AM (DJe 29.08.2008, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski),

> (...) quando se trata apenas de regular o funcionamento do expediente administrativo do Tribunal, o Tribunal é competente, ele tem condições de fazer essa fixação, porque, se não fosse assim, nós estaríamos retirando do tribunal a competência para estabelecer o seu expediente administrativo.

Esse entendimento foi reiterado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamentoda Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.484/DF, cuja ementa transcrevo:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Art. 112 da Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul. **Fixação de expediente forense. 3. Autogoverno dos tribunais. Inconstitucionalidade**. 4. Ação julgada procedente. (ADI nº 4.484/DF, Relator Ministro **Gilmar Mendes**, Tribunal Pleno, DJe 2.10.2020)

Por oportuno, registro que a questão controvertida nestes autos não é nova neste Conselho, o qual possui entendimento alinhado ao da Suprema Corte.

É o que se infere dos precedentes reproduzidos abaixo:

> RECURSO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. MODIFICAÇÃO DO HORÁRIO DE EXPEDIENTE. RESOLUÇÃO CNJ 340/2020. AUTONOMIA DOS TRIBUNAIS. ILEGALIDADE.
>
> INOCORRÊNCIA. RECURSO IMPROVIDO. 1. Procedimento de Controle Administrativo em que se questiona Resolução de Tribunal que alterou horário de expediente forense e de atendimento ao público externo, consideradas as particularidades locais. 2. **A modificação do horário para atendimento público é inerente a autonomia dos Tribunais, corroborado pela novel Resolução do CNJ 340/2020.** 3. Recurso a que se nega provimento. (CNJ, Recurso Administrativo no PCA nº 0000266- 79.2021.2.00.0000, Relatora Conselheira **Maria Tereza Uille Gomes**, 84ª Sessão Virtual, julgado em 16.4.2021) (negritei)

> RECURSO ADMINISTRATIVO EM PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 5ª REGIÃO (BAHIA). ATO TRT5 N. 294/2019. REGULAMENTAÇÃO DO HORÁRIO DE ATENDIMENTO AOS ADVOGADOS E PÚBLICO EM GERAL NAS UNIDADES JURISDICIONAIS DE 1ª INSTÂNCIA. PERMISSÃO DE ATENDIMENTO A ADVOGADOS ALÉM DO HORÁRIO DE EXPEDIENTE EM DETERMINADO CASO. AUTONOMIA

DO TRIBUNAL. VIOLAÇÃO ÀS PRERROGATIVAS DA ADVOCACIA. INOCORRÊNCIA. RECURSO DESPROVIDO.

1. **A fixação, por ato normativo interno do Tribunal, de horário de atendimento ao público externo, das 9h às 17h, insere-se na competência constitucional privativa dos Tribunais para auto-organização de suas secretarias (artigo 96, inciso I, "b", da ConstituiçãoFederal).**
2. A recusa de atendimento a advogados fora do horário padronizado de atendimento não viola os direitos e prerrogativas dos advogados previstosno Estatuto da OAB e no artigo 107 do Código de Processo Civil, por não configurar impedimento ao acesso e à consulta aos autos processuais.
3. É razoável e não afronta o princípio da isonomia a previsão de garantia de atendimento a partes e advogados participantes de audiência realizada fora do horário de atendimento.
4. Recurso desprovido. Decisão por maioria.

(CNJ, Pedido de Providências nº 0009814-36.2018.2.00.0000, Relator Conselheiro **Aloysio Corrêa da Veiga**, 51ª Sessão Virtual, julgado em 30.08.2019) (negritei)

RECURSO ADMINISTRATIVO. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. HORÁRIO DE ATENDIMENTO AO PÚBLICO. QUESTÃO JUDICIALIZADA.

1. O inconformismo do recorrente cinge-se à questão do expediente noJuizado Especial/ TJSP.
2. **O horário de funcionamento das unidades judiciárias está no âmbito da autonomia do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.**
3. Suspensão da Resolução nº 88 deste Conselho, que fixou o horário de expediente aos órgãos jurisdicionais, por decisão liminar deferida nos autos ADI nº 4598, do Supremo Tribunal Federal, razão pela qual este Conselho não pode determinar ao TJSP que estenda o horário de funcionamento dos Juizados Especiais.
4. Ausência de ilegalidade ou qualquer medida a ser tomada pelo CNJ. Questãojudicializada. Arquivamento do feito.
5. Recurso administrativo ao qual se nega provimento.

(CNJ, Pedido de Providências nº 0004160-44.2013.2.00.0000, Relator Conselheiro **Guilherme Calmon Nogueira da Gama**, 183ª Sessão Ordinária, julgado em 25.2.2014)

Quanto à ventilada afronta ao art. 1º, § 2º da Resolução CNJ nº 88/2009, também entendo inexistente.

Essa a redação do dispositivo:

§ 2º Deverão os Tribunais de Justiça dos Estados em que a legislação local disciplinar a jornada de trabalho de forma diversa deste artigo encaminhar projeto de lei, no prazo de 90 (noventa) dias, para adequação ao horário fixado nesta resolução, ficando vedado envio de projeto de lei para fixação de horário diverso do nela estabelecido.

Primeiramente, imperioso relembrar que o próprio CNJ revogou a exigência inicial de que o atendimento ocorresse de segunda a sexta-feira, das 9h às 18h, no mínimo, deixando os tribunais livres para regular a questão (Resolução nº 340/2020).

Em segundo lugar, consoante já consignado previamente, o horário de atendimento fixado para as unidades judiciárias do interior de Pernambuco pela Resolução JPE nº 464/2021 em nada contraria as orientações estabelecidas pela Resolução CNJ nº340/2020.

Aliás, ainda que o art. 1º da Resolução CNJ nº 88/2009 estabeleça que "a jornada de trabalho dos servidores do Poder Judiciário é de 8 horas diárias e 40 horas semanais, salvo se houver legislação local ou especial disciplinando a matéria de modo diverso, facultada a fixação de 7 horas ininterruptas", o que se estava a definir ali era a duração da jornada dos servidores, não a duração e o período do atendimento ao público.

O fato de o expediente forense ter sido reduzido para 6 (seis) horas diárias de forma alguma implica na redução da jornada dos servidores para as mesmas seis horas/dia, de modo que não é possível falar em qualquer violação ao art. 1º, § 2º da Resolução CNJ nº 88/2009.

Portanto, considero que a modificação do horário de expediente foi realizada com fundamento na novel Resolução do CNJ, consideradas as particularidades locais e sem qualquer violação à normatização legal e/ou infralegal aplicável.

A par disso, embora seja desejável o funcionamento presencial das varas pelo maior período de tempo possível e, inegavelmente, uma jornada mais extensa atenda aos interesses de um maior número de cidadãos, o funcionamento presencial por 6 (seis) horas diárias, ainda que concentradas no período da manhã, permite a satisfação das necessidades das partes e advogados.

Observe-se que na região nordeste do país o atendimento ao público, nos mais diversos órgãos da Administração – e não apenas aqueles ligados ao Poder Judiciário –, histórica e culturalmente concentra-se no período da manhã, de modo que não se pode dizer que o Tribunal introduziu prática absolutamente nova e desconhecida.

Nesse desiderato, conforme pontuou o Tribunal pernambucano em suas informações,

> nessas comarcas do interior, o fluxo de pessoas nos fóruns ocorre, histórica e culturalmente, no turno matutino, por conta das feiras livres e da maior facilidade de locomoção e transporte no horário da manhã, além de ser nesse período que funcionam a Prefeitura e demãos órgãos estatais. Por isso, nessas unidades, os atendimentos bem como as audiências são designadas pela manhã.

É provável que o expediente presencial reduzido venha sendo prejudicial a uma parcela dos advogados e dos jurisdicionados, mas ainda assim uma parcela reduzida – o que, por si só, não configura situação injusta apta a ensejar a revogação de uma resolução editada por um tribunal no pleno e legítimo exercício de sua autonomia administrativa.

Ademais, o atendimento presencial permanece sendo prestado por período considerável de tempo, durante maior procura do dia – **e paralelamente a isso, implantou-se os atendimentos virtuais e à distância, de modo que, havendo necessidade, é possível ter acesso às unidades judiciárias do interior também de forma remota, inclusive no período da tarde.**

Não fosse suficiente, é de se observar que ainda nos encontramos no curso da pandemia de COVID-19 e a Resolução CNJ nº 322/2020, a qual estabeleceu regras mínimas para a retomada dos serviços jurisdicionais presenciais, plenamente hígida, autorizou os tribunais a adequarem as dinâmicas de trabalho à situação atualmente vivida, inclusive no que diz respeito a horários para atendimentos e prática de atos processuais presenciais, retorno das equipes às instalações dos fóruns e tribunais, etc.

Por último, saliento que a edição da Resolução TJPE nº 464/2021 não se deu de

forma aleatória ou por mera liberalidade, mas sim com arrimo em fundadas razões e relevantes fundamentos.

Conforme ponderou o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco em suas informações, as comarcas do interior possuem dificuldades no preenchimento do seu quadro de pessoal em número superior ao previsto no normativo interno do Tribunal de Justiça, decorrente da ausência de recursos oriundos de repasse do duodécimo e, por consequência, os magistrados sentem maior dificuldade na gestão das unidades para manter o duplo expediente.

O horário do expediente extenso implica, para muitos juízes, dificuldades em gerir a equipe de pessoal, já reduzida, tendo de manter um servidor no período vespertino para eventual atendimento, sem que realmente haja demanda efetiva, seja de advogado e muito menos do jurisdicionado.

Ademais, os fóruns do interior permaneciam abertos com apenas um servidor na unidade, sendo necessária a presença de pessoal da empresa terceirizada de limpeza, além de agente de segurança, ou seja, um elevado custo sem a presença efetiva do jurisdicionado.

Esses fatores não são nada desprezíveis e a revogação da Resolução impugnada poderia trazer diversas consequências negativas para a organização, o funcionamento e as finanças do Tribunal reclamado sem implicar, em contrapartida, uma melhoria consideravelmente significativa para cidadãos e advogados.

Salvo em casos de extrema necessidade ou de flagrante ilegalidade, não me parece recomendável que o Conselho Nacional de Justiça exclua do mundo jurídico norma editada pelo órgão que melhor conhece a realidade local e que, certamente, ao tomar a decisão de modificar o expediente nas varas do interior do Estado, considerou todos os próse contras dessa medida administrativa traduzida em ato normativo.

Ante o exposto, com supedâneo no art. 25, inciso VII do Regimento Interno doCNJ, julgo **IMPROCEDENTE** o pedido e determino o arquivamento deste procedimento.

Intimem-se as partes. Cópia desta decisão servirá como ofício. À Secretaria Processual para providências.

Brasília, data registrada no sistema.

Conselheiro **RICHARD PAE KIM**

Relator

Conselheiro Sidney Pessoa Madruga

Autos: Pedido de Providências - 0003582-47.2014.2.00.0000
Requerente: Ministério Público Federal – MPF
Requerido: Corregedoria Geral de Justiça do Estado do Acre e outros

EMENTA: EXTRAJUDICIAL. PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. PLEITO DE QUE AS CORREGEDORIAS LOCAIS RECONHEÇAM A VIGÊNCIA E APLIQUEM A LEI FEDERAL N° 6.739/79. DIPLOMA AUTOAPLICÁVEL. PEDIDO MANIFESTAMENTE IMPROCEDENTE. RECURSO IMPROVIDO.

VOTO DIVERGENTE

Adoto, na íntegra, o relatório bem lançado pela Excelentíssima Senhora Ministra Maria Thereza Rocha de Assis Moura, Corregedora Nacional, todavia, quanto ao mérito, peço vênia a Sua Excelência para apresentar divergência, mediante os fundamentos a seguir expostos.

O Ministério Público Federal insurge-se contra a decisão monocrática de **arquivamento** do presente Pedido de Providências com o objetivo de determinar, de forma uniforme, que as Corregedorias Gerais de Justiça dos estados reconheçam a vigência e apliquem o disposto na Lei 6.739/79, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências[4].

A referida lei foi editada com vista a evitar a contínua **apropriação indevida de terras públicas por particulares**, prática popularmente conhecida como *grilagem*, situação recorrente, em especial, nas regiões Norte e Nordeste do país.

Sobre os impactos da *grilagem*, o Procurador Regional dos Direitos do Cidadão de Rondônia, Raphael Luis Pereira Bevilaqua, destacou[5], a partir de elementos colhidos em diversas ações judiciais e expedientes relativos à matéria *sub examine*[6], que abarcam "verdadeiros grileiros" de terrras públicas e particulares, que ao se aproveitarem **da falta da negativa de** cancelamento **administrativo dos títulos irregulares**, estabelecem, em benefício próprio, um mercado especulativo **bilionário**, constituindo-se, ao final, em grandes organizações criminosas.

Não é demais lembrar que, no âmbito da Operação *amicus regem*[7], no ano de 2020, deflagrada pela Polícia Federal, apurou-se foram pagos cerca **330 milhões** em indenizações de reforma agrária, realizadas por meio de precatórios, alvarás judiciais e títulos da dívida agrária, mediante fraudes em diversos processos judiciais relativos às desapropriações de imóveis rurais no estado.

Nesse sentido, são inumeras outras situações detectadas tanto pelo Ministério Público (Federal e Estadual), como pela Polícia Federal e que seguem a título meramente exemplificativo:

> I) Ação de Desapropriação Indireta contra a União, pleiteando indenização no valor de **R$ 145 milhões de reais** por título público nulo de pleno direito expedido por determinada unidade da federação, no ano de **1942** – em desacordo com as regras aplicáveis, à época - de uma área **de 40 mil hectares**, posteriormente arrecadada pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por intermédio de acordo homologado pelo Supremo Tribunal Federal (STF).
>
> II) Em **1975**, um cidadão, utilizando-se de interpostas pessoas, adquiriu, de forma subsidiada pela Sociedade para Colonização do País, a propriedade de 11 lotes rurais, que totalizavam **22 mil hectares**. Me-

4 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6739.htm>. Acesso em: 12 out. 2021.

5 Relatório encaminhado, a pedido, ao Conselheiro Sidney Madruga, no dia 15/09/2021, que envolve situações particulares e de terceiros, muitas há anos sub judice.

6 Ação de Desapropriação n.° 10925-89.2012.4.01.4100, n.° 1511-67.2012.4.01.4100, n.° 12259-61.2012.4.01.4100, Ação de Desapropriação indireta n.° 9668-92.2013.4.01.4100, n.° 0001668-35.4.01.4100 e Ação de Reintegração de Posse n.° 2005.41.00.003701-3, n.° 2008.41.00.004101-4.

7 Operação deflagrada pela Polícia Federal que investiga fraude em processos judiciais de desapropriação de terras em Rondônia, envolvendo agentes públicos e privados. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2020/07-noticias-de-julho-de-2020/amicus-regem-pf-investiga-fraudes-em-processos-judiciais-de-desapropriacao-de-terras-em-rondonia>. Acesso em: 12 out. 2021.

> nos de um ano após, as glebas foram alienadas ao referido cidadão, por escritura de compra e venda "por procuração" em nome dos supostos adquirentes. Posteriormente, em **1984**, o INCRA ajuizou Ação de Desapropriação que resultou na indenização **indevida de quase 111 milhões de reais da União** - atualmente objeto de Ação Civil Pública.
>
> III) Operação deflagrada pela Polícia Federal investiga organização criminosa especializada em grilagem de terras e crimes ambientais na Floresta Amazônica. **Segundo apurado, os indivíduos invadiram, entre 2006 e 2014, mais de 7 mil hectares de terras públicas e realizaram desmatamentos e queimadas para formação de pastos para, posteriormente, lotearem e revenderem para terceiros, mediante utilização de documentos falsos**, como se fossem proprietários da área degradada.

Constata-se, pois, que os principais detentores de títulos que pleiteiam indenizações, ao contrário que alegam, não são posseiros legítimos ou aqueles que **atendem a função social da propriedade** (arts. 5º, XXIII; 170, III; e 184, *caput*, e parágrafo único, da Constituição Federal), mas indivíduos que têm plena ciência da ilicitude que praticam.

Vale dizer, **ao se adotar a tese da impossibilidade de anulação, olvida-se a má-fé dos adquirentes, concedendo-lhes indiretamente um "prêmio bilionário", com dinheiro público, destinado a quadrilhas de grileiros e especuladores**.

A essas ações, dantes mencionadas, acrescente-se milhares de outros casos em trâmite no Poder Judiciário, que buscam a recuperação de imóveis mediante a anulação de matrículas, pela via judicial. Dados da Procuradoria Federal Especializada do INCRA de 2010, por exemplo, apontam para mais de **três milhões de hectares em litígio no Brasil**[8]**.**

Nesse diapasão, justamente para que sejam evitadas tamanhas irregularidades – que atingem posseiros legítimos que vivem legalmente de suas terras e **várias comunidades indígenas**, sobretudo – as quais desaguam em prolongadas e quase intermináveis ações judiciais, o artigo 1º, *caput*, da Lei 6.739/79[9] atribuiu aos Corregedores-Gerais de Justiça **o poder-dever** de, mediante requerimento de pessoa jurídica de direito público, subsidiado em provas robustas, declarar a nulidade das matrículas e registros de imóvel rural vinculado a título nulo de pleno direito, impondo o seu cancelamento pelo Oficial de Registro!

Essa normatização, **cuja constitucionalidade foi reconhecida, à época, pelo STF, no julgamento da Representação n.º 1070/DF**[10], tem por finalidade preservar o patrimônio público, permitindo que, pela **via administrativa**, obtenha-se de forma célere e eficaz o cancelamento de um ilícito praticado, muitas das vezes, com a colaboração dos tabeliães, seja por erro ou dolo.

Sob a regência da Constituição de 1988, os Ministros da **Primeira Turma do STF** também confirmaram, em **21/6/2019**, quando da apreciação do Mandado de Segurança n.º 31.681/DF, de relatoria do Excelentíssimo Senhor Ministro Luiz Fux, a possiblidade de cassação administrativa de registros imobiliários, nos termos da ementa, *in verbis:*

> MANDADO DE SEGURANÇA. PROVIDÊNCIA DO CNJ DIANTE DO GRAVE PROBLEMA FUNDIÁRIO DO ESTADO DO PARA. CANCELAMENTO DE MATRÍCULA DE IMÓVEIS RURAIS ANTERIORMENTE BLOQUEADAS. IRREGULARIDADES NOS REGISTROS DOS TÍTULOS. ALEGAÇÃO DE REGULARIDADE DO TÍTULO DE PROPRIEDADE. VIA INADEQUADA PARA ESTE DEBATE. NECESSIDADE DE PROVA PRÉ-CONSTITUÍDA AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO À AMPLA DEFESA E AO CONTRADITÓRIO. OPORTUNIDADE DE MANIFESTAÇÃO ASSEGURADA AO IMPETRANTE. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA SEM PREJUÍZO DA POSSIBILIDADE DE PROSSEGUIMENTO DO DEBATE ACERCA DA TITULARIDADE DO IMÓVEL SUB JUDICE NA VIA PRÓPRIA. REVOGAÇÃO DA LIMINAR CONCEDIDA. AGRAVO REGIMENTAL PREJU-

8 Balanço da Gestão PFE/Incra de 2003 a 2010 e perspectivas – MDA/ Incra. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&Itemid=314>. Acesso em: 12 out. 2021.

9 Art. 1º. A requerimento de pessoa jurídica de direito público ao Corregedor Geral da Justiça, são declarados inexistente e cancelados a matrícula e o registro de imóvel rural vinculado a título de pleno direito, ou feitos em desacordo com o art. 221 e seguintes da Lei n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterada pela Lei 6.216, de 30 de junho de 1975.

10 Relatoria Ministro Moreira Alves. DJ de 27/5/1983.

> DICADO. 1. A Lei 6.739/1979, que dispõe sobre a matrícula e o registro de imóveis rurais e dá outras providências, prevê o cancelamento administrativo do registro (art. I'), ressalvando ao particular o direito de impugnar o ato se considerar lesivo ao seu interesse, mediante ação declaratória de nulidade de ato administrativo. 2. In caju, a questão alusiva à regularidade do título de propriedade já é objeto de discussão na ação civil pública proposta pelo Estado do Pará em face do ora impetrante, fundada na "flagrante apropriação de terras públicas'; de modo que o exame dessa matéria não tem lugar nesta via, que reclama a demonstração de pronto da liquidez e da certeza do direito, mediante a apresentação de prova pré-constituída. 3. A Corregedoria de Justiça das Comarcas do Inferior e da Região Metropolitana do Estado do Pará, em conjunto com a Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém, editou o Provimento Conjunto CJCI-CJRMB n.º 10, de 17/12/2012, colocando à disposição do interessado instrumento destinado à requalificação da matrícula eventualmente cancelada conferindo-lhe a oportunidade de apresentar as provas de regularidade de seu título, e, consectariamente, de exercer o contraditório da maneira adequada, de modo que não há falar em violação ao direito à ampla defesa e ao contraditório 4. Segurança denegada, sem prejuízo da discussão da regularidade do título de propriedade nas vias ordinárias. Liminar cassada. Prejudicado o agravo regimental interposto pela União.

A propósito, **o Plenário do Conselho Nacional de Justiça** (CNJ), ao julgar o Pedido de Providência n.º 0001943-67.2009.2.0.0000, de relatoria do então Corregedor-Nacional de Justiça, Ministro Gilson Dipp, determinou a baixa de 5.500 títulos irregulares nos Cartórios de Registro de Imóveis do Estado do Pará, amparado no disposto na Lei 6.739/79.

A despeito do entendimento supramencionado, a anulação administrativa de matrículas irregulares **não está uniformizada no âmbito das Corregedorias-Gerais de Justiça**, **o que tem provocado insegurança jurídica**, decisões díspares e prejuízo ao erário, a depender da unidade da federação.

É o que se vê, por exemplo, das manifestações exaradas pelos Corregedores dos estados do Maranhão (Id. 1531138), de Alagoas (Id. 1533318), do Acre (Id. 1535039) e do Amapá (Id. 1875764) manifestaram-se nos autos no sentido de dar efetivo cumprimento a Lei n.º 6.739/79.

De forma diversa, porém, as Corregedorias dos estados do Rio Grande do Norte (Id. 1532247), de Santa Catarina (Id. 1534532), do Mato Grosso (Id. 1540866) e de Minas Gerais (Id. 1531899 e 1560330), que sustentaram ser imprescindível uma determinação judicial.

Por sua vez, os Corregedores dos estados do Rio de Janeiro (Id. 1546820), de Goiás (Id. 1555280) e do Paraná (Id. 1536719), apesar de não procederem ao cancelamento administrativo dos títulos imobiliários, **reconheceram a complexidade da matéria e a necessidade de padronização em nível nacional**.

Nota-se, portanto, que o CNJ, dentro da sua competência funcional, pode, e deve, uniformizar a matéria, conforme proposto pelo requerente, até porque há previsão constitucional para tanto como se vê do artigo 103-B, § 4º, incisos I e II, da Constituição Federal[11], que atribuiu a este Conselho o controle da atuação administrativa do Poder Judiciário, dentre as quais o de zelar pela legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do referido Poder e o de expedir atos regulamentares.

A propósito, o Regimento Interno do CNJ delegou ao Plenário, no artigo 102, *caput*[12], a expedição de recomendações e outros atos normativos destinados ao aperfeiçoamento do Judiciário, dos serviços notariais e de registro, bem como dos demais órgãos correcionais.

Desta forma, embora haja norma e decisões que admitam o cancelamento de registros de imóveis pela via administrativa, a resistência da maior parte dos Corregedores-

11 Art. 103-B, § 4º. Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: I- zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências; II- zelar pela observância do art. 37 e apreciar, de ofício ou mediante provocação, a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário, podendo desconstituí-los, revê-los ou fixar prazo para que se adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, sem prejuízo da competência do Tribunal de Contas da União;

12 Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações.

-Gerais de Justiça em dar efetividade a Lei 6.739/79, impõe, *concessa maxima venia,* **a uniformização do tema**, por meio de ato regulamentar.

Outrossim, vale rememorar, que a orientação para observância e cumprimento de lei por intermédio de Recomendação não é novidade no âmbito do CNJ, tendo em vista que, em **29/03/2021**, foi publicada **a Recomendação n.º 92** que orienta aos Magistrados que, à luz da independência funcional que lhes é assegurada, atuem para fortalecer o sistema brasileiro de saúde e preservar a vida, amparado nos preceitos da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.

De igual forma, **a Recomendação n.º 67**, de **17/06/2020**, ao dispor sobre a adoção de medidas de urgência, durante a pandemia, para a proteção da integridade física, psíquica e da vida das vítimas de violência doméstica e familiar contra a mulher, determinou que os juízes adotem os procedimentos necessários para o cumprimento do disposto no art. 12, inciso III, da Lei 11.340/2006[13].

E mais recentemente, em **15/09/2021**, foi editada a **Recomendação n.º 108**, que orientou os órgãos do Poder Judiciário com competência para julgamento de questões que envolvem refúgio e migrações a observância de diretrizes estabelecidas nos tratados internacionais sobre Direitos Humanos.

Cabe, ainda, registrar que, o Procurador da República Marco Antônio Delfino de Almeida, então coordenador do Grupo de Trabalho de Terras Públicas da 1ª Câmara de Coordenação de Revisão do Ministério Público Federal, em prodigiosa manifestação, que também serviu de importante subsídio na elaboração do presente voto, destacou a importância de regulamentar a questão judiciária administrativamente para evitar os conflitos fundiários[14], *in verbis:*

> A uniformização da aplicação da norma representará valiosa ferramenta aos inúmeros casos de grilagem de terras ainda existentes no território nacional com a consequente diminuição dos conflitos fundiários associados. Dados da Comissão Pastoral de Terra (CPT) apontam que 2016 teve registro recorde no número de conflitos no campo: foram 61 assassinatos de trabalhadores rurais (o dobro em relação à média dos últimos dez anos) e 1.536 conflitos, envolvendo 909.843 famílias.

Em linhas finais, verifica-se, pois, que o CNJ detém competência para editar ato normativo objetivando o cumprimento da Lei 6.739/79, diante da complexidade da questão fundiária e da importância de regulamentação do tema, não só contribuindo para a drástica diminuição de conflitos judiciais na espécie, como também para a preservação do erário.

Ante o exposto, ouso divergir do voto proferido pela Excelentíssima Ministra Relatora, para **dar provimento ao recurso**, propondo, desta feita, ao Plenário:

I) a edição de **Recomendação às Corregedorias dos Estados**, a fim de dar cumprimento à Lei 6.739/79, nos termos do art. 102, *caput,* e § 2º do RICNJ[15].

II) **Ou, alternativamente, a adoção de um dos itens que seguem**:

a) **a criação** de Grupo de Trabalho com membros do CNJ, do MPF, das próprias Corregedorias-Gerais dos Tribunais e da Advocacia-Geral da União, sem prejuízo da inclusão de demais interessados, para a criação e desenvolvimento de um protocolo geral, que assegure o cumprimento efetivo à Lei 6.739/79;

b) **a inclusão** da temática, *ora sub examen*, no Grupo de Trabalho, recentemente instituído, para que se desenvolva um manual desti-

13 Art. 12. Em todos os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, feito o registro da ocorrência, deverá a autoridade policial adotar, de imediato, os seguintes procedimentos, sem prejuízo daqueles previstos no código de Processo Penal: [...] III- remeter, no prazo de 48 horas, expediente apartado ao juiz com o pedido da ofendida, para a concessão de medidas protetivas de urgência.

14 Disponível em <https://mpf.jusbrasil.com.br/noticias/474840609/mpf-quer-aplicacao-efetiva-de-lei-que-permite-cancelamento-de-titulos-de-terras-griladas>. Acesso em: 12 out. 2021.

15 Art. 102. O Plenário poderá, por maioria absoluta, editar atos normativos, mediante Resoluções, Instruções ou Enunciados Administrativos e, ainda, Recomendações; [...] § 2º. Decidida pelo Plenário a edição do ato normativo ou da recomendação, a redação do texto respectivo será apreciada em outra sessão plenária, salvo comprovada urgência.

nado a criar um padrão para os juízes assegurarem o cumprimento digno e efetivo dos mandados de reintegração de posse em áreas rurais.

Havendo consenso em relação **aos itens II a ou b supra**, proponho igualmente **a suspensão** do presente até ulterior conclusão dos trabalhos referenciados.

É como voto.

Brasília/DF, data registrada em sistema.

SIDNEY PESSOA MADRUGA
Conselheiro

PODER JUDICIÁRIO

CONSELHO
NACIONAL
DE JUSTIÇA