

Revista Eletrônica CNJ

v. 3, n.1 janeiro/junho de 2019

Poder Judiciário: eficiência,
transparência e responsabilidade





CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

Presidente: Ministro José Antonio Dias Toffoli

Corregedor Nacional de Justiça: Ministro Humberto Eustáquio Soares Martins

Conselheiros: Aloysio Corrêa da Veiga
Maria Iracema Martins do Vale
Márcio Schiefler Fontes
Daldice Maria Santana de Almeida
Fernando César Baptista de Mattos
Valtério Ronaldo de Oliveira
Francisco Luciano de Azevedo Frota
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva
André Luiz Guimarães Godinho
Maria Tereza Uille Gomes
Henrique de Almeida Ávila

Secretário-Geral: Carlos Vieira von Adamek

Diretor-Geral: Johaness Eck

Secretaria Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Secretário Especial Richard Pae Kim

Juizes Auxiliares Carl Olav Smith

Flávia Moreira Guimarães

Livia Cristina Marques Peres

Revista CNJ / Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

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

Até o v. 2, 2017, publicada anualmente.

e-ISSN 2525-4502

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

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

SEPN Quadra 514 norte, lote 9, Bloco D, Brasília-DF

CEP: 70760-544

CNPJ: 07.421.906/0001-29

Editor-chefe

Richard Pae Kim, Secretário Especial de Programas, Pesquisas e Gestão Estratégica

Conselho Editorial

Flávia Moreira Guimarães Pessoa, Juíza Auxiliar da Presidência do CNJ;
Eurico Marcos Diniz de Santi, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Florian Peixoto de Azevedo Marques Neto, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
José Vicente, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Nina Beatriz Stocco Ranieri, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Otávio Luiz Rodrigues Júnior, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias; e
Elisa Sardão Colares, Pesquisadora do Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Conselho Técnico-Científico e Jurisprudencial

Ministro Aloysio Corrêa, Conselheiro do CNJ;
André Luis Guimarães Godinho, Conselheiro do CNJ;
Arnaldo Hossepian Salles Lima Junior, Conselheiro do CNJ;
Daldice Maria Santana de Almeida, Conselheira do CNJ;
Fernando Cesar Baptista de Matos, Conselheiro do CNJ;
Francisco Luciano de Azevedo Frota, Conselheiro do CNJ;
Henrique de Almeida Ávila, Conselheiro do CNJ;
Humberto Martins, Conselheiro do CNJ;
Márcio Schiefler Fontes, Conselheiro do CNJ;
Maria Cristiana Simões Amorim Ziouva, Conselheira do CNJ;
Maria Iracema Martins do Vale, Conselheira do CNJ;
Maria Tereza Uille Gomes, Conselheira do CNJ;
Valtércio Ronaldo de Oliveira, Conselheiro do CNJ;
Juliana Amorim Zacariotto; Chefe de Gabinete da Presidência;
Gabriela de Azevedo Soares, Diretora-Executiva do DPJ;
Igor Caires Machado, Diretor de Projetos do DPJ;
Igor Guimarães Pedreira, Diretor Técnico do DPJ;
Carlos Eduardo Esteves Lima, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Everardo Maciel, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Paulo Sérgio Domingues, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias;
Priscila Cruz, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias; e
Taís Shilling Ferraz, membro do Conselho Consultivo do Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Rol de Pareceristas da Revista CNJ

Dr. André Murilo Parente Nogueira.	Dr. Leandro do Nascimento Rodrigues.
Dr. Antônio Carlos Diniz Murta.	Dra. Letícia Virginia Leidens.
Dr. Arthur Henrique de Pontes Regis.	Dra. Livia Gagher Bosio Campello.
Dr. Caio Augusto Souza Lara.	Dr. Lucas Gonçalves da Silva.
Dr. Caio Rioei Yamaguchi Ferreira.	Dr. Luiz Rodrigues Wambier.
Dr. Carlos Gustavo Vianna Direito.	Dr. Marcelo Guerra Martins.
Dr. Carlos Luiz Strapazzon.	Dr. Marco Jobim.
Dr. Clarindo Epaminondas de Sá Neto.	Dra. Marilda Silveira.
Dr. Daniel Marchionatti Barbosa.	Dra. Mônica Cecílio Rodrigues.
Dra. Elisa Sardão Colares.	Dra. Norma Padilha.
Dr. Fábio Luís Bossler.	Dr. Odilon Romano Neto.
Dr. Francisco Lisboa Rodrigues.	Dr. Orídes Mezzaroba.
Dra. Gabrielle Bezerra Sales Sarlet.	Dra. Paula Zambelli Salgado Brasil.
Dra. Giselle Crosara Lettieri Gracindo.	Dr. Renato Siqueira de Pretto.
Dra. Helena Campos Refosco.	Dr. Rubens Beçak.
Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues.	Dra. Selma Rodrigues Petterle.
Dr. Ilton Garcia da Costa.	Dr. Sergio Ferreira Victor.
Dr. Ingo Wolfgang Sarlet.	Dr. Silvio Gabriel Serrano Nunes.
Dr. Jean Carlos Dias.	Dr. Valdiney Veloso Gouveia.
Dr. Jeferson Ferreira Barbosa.	Dr. Valter Moura do Carmo.
Dr. José Filomeno de Moraes Filho.	Dra. Vanêsa Buzelato Prestes.
Dr. José Querino Tavares Neto.	Dr. Walter Godoy dos Santos Júnior.
Dra. Keyla Cristina Farias Dos Santos.	Dr. Yuri Schneider.

SUMÁRIO

Apresentação

Ministro Presidente José Antônio Dias Toffoli
Editor-chefe Dr. Richard Pae Kim - *pág. 6*

Artigos

A eficiência nos Tribunais Judiciários brasileiros: um olhar sobre o Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

*Ana Elizabeth Neirão Reymão; Geraldo Neves Leite e Karla Azevedo Cebolão - **pág. 8***

Uma análise do nível de eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil: o Ministério Público é resolutivo?.

*Diego de Faveri e Leonel Gois Lima Oliveira - **pág. 18***

Cidadania indígena: erradicação do sub-registro em comunidades tradicionais de Roraima.

*Erick Cavalcanti Linhares de Lima e Alcenir Gomes de Souza - **pág. 28***

A eficácia do contraditório no Processo Penal: atuação e legitimação para além da legalidade.

*Felipe Martins Pinto e Paula Brener - **pág. 37***

Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal.

*Jairo Simão Santana Melo; Thiago Arruda Neves e Weiss Webber Araújo Cavalcante - **pág. 51***

A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do "gargalo" das execuções fiscais.

*Marcelo Veiga Franco - **pág. 65***

O Poder Judiciário nas Constituições do Brasil: uma retrospectiva histórica de seu status institucional.

*Reis Friede - **pág. 74***

Contribuições das estatísticas e das pesquisas como mecanismos de criação e avaliação das políticas públicas do Poder Judiciário.

*Richard Pae Kim e Gabriela Moreira de Azevedo Soares - **pág. 84***

O princípio constitucional da eficiência e a transparência, analisados sob a ótica do custo da justiça: como aprimoramento da responsabilidade da entrega da prestação jurisdicional.

*Têmis Limberger e Demétrio Beck da Silva Giannakos - **pág. 96***

Jurisprudência: temas relevantes

Conselho Nacional de Justiça

Ministro Aloysio Correa

REVISÃO DISCIPLINAR n. 0002532-15.2016.2.00.0000. Revisão Disciplinar. TRT 4ª Região - Necessidade - Revisão Disciplinar - Apuração - Conduta - Magistrado - PP 5950-92. *pág. 106*

Conselheira Daldice Santana

Procedimento de Controle Administrativo n. 003698-82.2016.00.0000. Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo. TJMA - Serventia - Concurso regido pelo Edital 01/2011 - Decisão judicial transitada em julgado - Execução de Título judicial - Outorga por provimento (ingresso) - Audiência de Escolha - Nomeação com atraso. *pág. 117*

Conselheiro Fernando Matos

Procedimento de Controle Administrativo n. 0002948-80.2016.2.00.0000. Promoção. Revisão /Desconstituição de Ato Administrativo. TJBA - Resolução nº 106/CNJ - Revisão - Avaliação - Promoção - Magistrado - Ausência - Justificativa - Inconsistências - Discrepância - Votações - Edital nº 276/2015 - Edital nº 2/2016. *pág. 121*

Conselheiro Márcio Schiefler

Procedimento de Controle Administrativo n. 0005675-12.2016.2.00.0000. Ato Normativo. Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo. TJPI - Desconstituição - Editais nº 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14/2016 - Concurso - Provimento - Cargos Vagos - Juiz - Entrância Final - Irregularidade - Inobservância - Alternância - Remoção - Promoção. *pág. 161*

Conselheiro Valdetário Andrade

Procedimento de Controle Administrativo 0005674-56.2018.2.00.0000. Criação / Extinção / Reestruturação de Órgãos ou Cargos Públicos. Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo. TJBA - Providências - Suspensão - Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018 - Descontinuidade dos serviços do Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape da Comarca de Cachoeira - BA. *pág. 188*

APRESENTAÇÃO

A renovada Revista eletrônica do CNJ

Discursos e práticas institucionais autolegitimadoras tendem a recorrer ao argumento de autoridade. É assim que uma revista científica com a estampa do Conselho Nacional de Justiça pode facilmente ceder à tentação de se estabelecer escorada exclusivamente na posição de cúpula reservada ao órgão pelo legislador constituinte derivado, ou mesmo se valer da força cogente das normas contidas na Lei nº 11.364, de 2006, que elencam as competências do Departamento de Pesquisas Judiciárias.

Contudo, antes de representarem prerrogativas, a presença do CNJ como órgão central de planejamento da gestão judiciária na ordem constitucional vigente e os objetivos institucionais do Departamento de Pesquisas Judiciárias relacionados ao melhor conhecimento da função jurisdicional brasileira e ao desenvolvimento de análises e diagnósticos acerca de problemas dos diversos segmentos do Poder Judiciário, impõem aos gestores do órgão uma grande responsabilidade.

Tamanho potencial institucional deve corresponder a um compromisso inarredável com a excelência. É com esse espírito que se decidiu dar um novo formato à Revista do CNJ. Sem embargo da qualidade das contribuições oferecidas pelas duas edições anteriores, fazia-se necessário adotar critérios de recebimento, análise e seleção de artigos que pudessem atender aos mais rigorosos sistemas de qualificação técnica de publicações científicas.

É também por esta razão que a presente edição da Revista do CNJ é supervisionada por um Conselho Editorial formado exclusivamente por doutores e pós-doutores em ciências sociais, oriundos das mais diversas regiões do País, de modo a garantir a exogenia de sua composição.

Além desse caráter plural da composição do Conselho Editorial, foram expedidos convites a professores doutores de todo o Brasil para que pudessem colaborar com a publicação na qualidade de pareceristas, com a avaliação de cada artigo por pares de colaboradores sem qualquer sinal indicativo da autoria dos trabalhos, procedimento conhecido como double blind peer review.

Do mesmo modo, há requisitos técnicos de submissão dos artigos concorrentes à publicação e linha editorial previstas em edital de modo a garantir o cumprimento das normas da ABNT e a pertinência dos trabalhos à temática Poder Judiciário: eficiência, transparência e responsabilidade.

Todas essas medidas preparatórias visam transformar a Revista do CNJ numa referência não só para estimular reflexões sobre as políticas judiciárias, mas também para disseminar os trabalhos acadêmicos que tenham por objeto o Poder Judiciário

ou a prestação dos serviços jurisdicionais no Brasil, de modo que a publicação tenha seu impacto sentido nesse campo de pesquisa.

A intenção é, portanto, que a Revista do CNJ possa cumprir - a partir dessa terceira edição - os requisitos necessários à melhor menção possível dentro do sistema Qualis-Periódicos, gerenciado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Também não deixará a Revista de cumprir com a sua missão de disseminar alguns de seus principais julgados do Plenário do Conselho Nacional de Justiça.

O desafio de dotar um periódico institucional do mais alto nível de qualificação pode parecer ambicioso. Na nossa visão, ele apenas cumpre com um nível de exigência inerente à posição do Conselho Nacional de Justiça no cenário constitucional e ao seu projeto de lançar uma Revista: não se contentar com nada menos do que a excelência acadêmica.

Agradecemos a todos os articulistas desta edição pela disponibilidade de nos brindar com suas reflexões e a todos os pareceristas que contribuíram, voluntariamente, para a sua publicação.

Especial agradecimento ao Ministro Aloysio Corrêa, a Conselheira Daldice Santana, ao Conselheiro Fernando Matos, ao Conselheiro Márcio Schiefler e ao Conselheiro Valdetário Andrade pela valiosa contribuição à seção de jurisprudência da Revista CNJ.

Boa leitura.

MINISTRO DIAS TOFFOLI
Presidente do Conselho Nacional de Justiça

RICHARD PAE KIM
Editor-chefe da Revista CNJ

ARTIGOS

A eficiência nos Tribunais Judiciários Brasileiros: um olhar sobre o Tribunal de Justiça do Estado do Pará

Por Ana Elizabeth Neirão Reymão

Geraldo Neves Leite

Karla Azevedo Cebolão

Resumo: O artigo discute a importância da eficiência na gestão da justiça brasileira, apresentando os avanços para melhorar o desempenho das unidades judiciárias no país. Discute-se as características do modelo gerencial na administração pública brasileira e no Judiciário, bem como a importância da prestação eficiente da jurisdição e em tempo razoável. O texto traz um estudo de caso sobre o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJEPA), destacando seus principais indicadores de eficiência, bem como algumas medidas adotadas pela atual gestão para melhorar a qualidade da prestação jurisdicional e buscar sua excelência.

PALAVRAS-CHAVE: CNJ. Eficiência. Indicadores. Judiciário. Tribunal de Justiça do Estado do Pará.

Abstract: This paper discusses the importance of efficiency in Brazilian judicial management, presenting the advances to improve the performance of judicial units in the country. It discusses the characteristics of the managerial model in the Brazilian public administration and in the Judiciary, as well as the importance of the efficient provision of the jurisdiction and in a reasonable time. The text brings a case study on the Court of Justice of the State of Pará (TJEPA), showing its main indicators of efficiency, as well as some measures adopted by the current management to improve the quality and excellence of the jurisdictional provision.

KEYWORDS: CNJ. Efficiency. Indicators. Judiciary. Court of Justice of the State of Pará.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é discutir a importância da eficiência na gestão da justiça brasileira, destacando os avanços observados para melhorar o desempenho das unidades judiciárias no país. Apresenta-se um estudo de caso sobre o Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), destacando seus indicadores de eficiência e as principais medidas adotadas por sua atual gestão para melhorar a qualidade da prestação jurisdicional e buscar sua excelência.

Discute-se a importância de superar o modelo burocrático de gestão e implementar, de fato, o modelo gerencial na Administração Pública e no Judiciário, uma vez que a sociedade cada vez mais cobra o aperfeiçoamento das organizações públicas, diante de um cenário escassez e crescente dificuldade de obtenção de recursos para os orçamentos. Dessa forma, é importante a preocupação com o desempenho na gestão pública, resultado da soma de esforços (execução, economicidade e excelência) e resultados (eficácia, eficiência e efetividade).

As mudanças na administração pública brasileira foram acompanhadas de duas Emendas Constitucionais, base legal de sua implementação. A primeira foi a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, que introduziu uma reforma administrativa para que a mesma incorporasse princípios gerenciais. A segunda foi a Emenda nº 45, de 08 de dezembro de 2004, que inseriu o princípio da celeridade processual no texto constitucional, como será discutido.

O desafio da prestação de uma tutela jurisdicional de qualidade, assegurando aos cidadãos não apenas o direito de ação, mas, fundamentalmente, o direito de julgamento

de seu processo e a satisfação do direito pleiteado em tempo razoável é um grande desafio do Poder Judiciário.

Nessa perspectiva, o artigo destaca a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2004, pela Emenda Constitucional nº 45, e seu papel enquanto órgão central na gestão do Poder Judiciário, com importante participação na busca da eficiência e para promover a razoável duração do processo. Para tal, tem acompanhado a gestão dos tribunais brasileiros com base em alguns indicadores, como a carga de trabalho por magistrado e servidor, os índices de produtividade por magistrado e por servidor, a taxa de congestionamento, o índice de atendimento à demanda e, por fim, o índice de produtividade comparada da justiça (IPC-Jus). Tem estabelecido, também, metas nacionais anuais, especialmente as de produtividade (Meta 1) de celeridade (Meta 2).

No Pará, o tribunal de justiça não tem sido bem avaliado com relação ao desempenho nesses indicadores acompanhados pelo Conselho. Surge, então, o problema de pesquisa do presente estudo: que medidas sua atual gestão tem promovido para melhorar o desempenho e alcançar a excelência da prestação jurisdicional?

Trata-se de uma pesquisa aplicada cuja metodologia combina a abordagem qualitativa com a quantitativa, essa última por apresentar os indicadores mencionados, havendo uma preocupação com variáveis numéricas. Porém, predomina a abordagem qualitativa, uma vez que o foco principal da pesquisa é conhecer e explicar as práticas da gestão judiciária para introduzir a questão da eficiência, de modo que a tutela jurisdicional seja compreendida não somente pela garantia do direito de ação aos cidadãos,

mas também o direito à celeridade processual.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa é bibliográfica e documental. As principais fontes de informação consultadas são o banco de dados do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, disponível no site oficial do CNJ na internet e de acesso público, conforme dispõe a Portaria nº 216, de 19 de dezembro de 2012, bem como os Relatórios Justiça em Números e o Relatório de Metas do CNJ. O procedimento também envolve um estudo de caso, buscando-se um conhecimento em profundidade da gestão do TJPA quanto à adoção de medidas para aumentar sua eficiência.

Por fim, outro procedimento metodológico é a pesquisa-ação, tipo de investigação social com base empírica que é concebida e realizada em estreita associação com uma ação ou com a resolução de um problema coletivo. Nesse sentido, cumpre destacar que os autores são do quadro funcional do tribunal em análise, o que significa que os pesquisadores são participantes da situação, abandonando o papel de observadores e assumindo uma atitude participativa na pesquisa.

O texto está estruturado em cinco seções, incluindo essa introdução e as considerações finais. A seção dois aborda a emergência do modelo gerencial na administração pública brasileira e no Judiciário. A seção três versa sobre a importância da prestação eficiente da jurisdição e em tempo razoável. A seção quatro do artigo discorre sobre o CNJ, o desempenho do TJPA e as medidas em favor do aperfeiçoamento de sua gestão.

2 A EMERGÊNCIA DO MODELO GERENCIAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E NO JUDICIÁRIO

O Estado brasileiro, assim como outros Estados nacionais, vem passando por profundas transformações, mais acentuadamente desde a última década do século XX. Mudanças sociais, econômicas, políticas e, no caso brasileiro, constitucionais, incluíram na agenda da gestão pública novos desafios e dilemas a serem enfrentados, pressionando por reformas (CAVALCANTE *et al.*, 2018).

A crise fiscal dos anos 1970 e a agenda de enfrentamento proposta resultou em um amplo movimento de reforma do papel do Estado. Os principais argumentos eram de melhorar a qualidade da prestação dos serviços, necessidade de legitimar o Estado e, sobretudo, garantir sua atuação mais eficiente para adequar às despesas em relação às receitas, face à mencionada crise (CAVALCANTE *et al.*, 2018).

As reformas, então, foram estruturadas a partir do modelo denominado de "nova gestão pública" (*new public management*). Dentre as características desse modelo, Nascimento (2017) elenca:

- a. *A busca pela profissionalização dos servidores e revitalização da função pública;*
- b. *Ênfase na competência institucional e regulação;*
- c. *Avaliação permanente e foco nos resultados;*
- d. *Administração voltada ao cidadão-usuário;*
- e. *Busca pela simplificação de procedimentos;*

f. *Acesso e transparência das informações públicas;*

g. *Arranjos institucionais voltados para a representação de interesses coletivos e controle social;*

h. *Uso de tecnologias de informação pelo Estado (e-government); e*

i. *Empreendedorismo digital.*

A ideia de uma administração pública gerencial em substituição à burocrática como base para a reforma da administração pública, ou, um pouco mais amplamente, do aparelho do Estado, tinha como base as experiências em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico ou Econômico (OCDE), principalmente o Reino Unido. Nesse país, o governo Margareth Thatcher (1979 – 1990) havia sido um dos pioneiros ao implantar uma reforma administrativa, viabilizada por um grande acordo entre o governo e a alta burocracia britânica, "a primeira querendo reduzir os impostos, a segunda buscando reduzir seu custo pelo aumento da eficiência na prestação dos serviços, não pela diminuição dos serviços" (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 151).

No Brasil, em 1995, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) concretizou a reforma gerencial. Cavalcante *et al.* (2018) destacam que a proposta era abrangente e visava, em linhas gerais, aumentar a governança do Estado com efetividade e eficiência. Para tal, era necessário limitar a ação do Estado às funções que lhe seriam "próprias", descentralizar a gestão, bem como substituir a administração pública burocrática pela administração pública gerencial.

Até então vigente, o modelo burocrático enfatizava a importância da obediência aos preceitos legais das atividades administrativas e, por consequência, gerava um regimento inflexível das atividades do Estado. Dessa forma, a administração pública burocrática baseia-se em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, sendo as normas rígidas a sua expressão (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Gonçalves e Souza (2014) destacam que as formalidades exageradas, com rotinas e procedimentos rigorosos sendo utilizados nas prestações de serviços, acabavam por gerar um engessamento dos agentes públicos, vez que a burocracia, a dominação racional e a rígida obediência da legislação norteavam as atividades do cotidiano. Em consequência, prevalecia a lentidão e a ineficiência no serviço público.

O modelo gerencial, por sua vez, inspirava-se nas estratégias de gestão das empresas privadas e a proposta de sua implementação ganhou força no discurso de que era necessário reduzir custos, definir democraticamente as prioridades, com maior articulação com a sociedade, bem como cobrar resultados do setor público.

Assim, o projeto de reforma gerencial do PDRAE e o debate nacional que se estabeleceu em torno dele tinham como objetivo a superação não apenas da forma patrimonialista de administrar o Estado brasileiro, mas, principalmente, "criticar e oferecer uma alternativa gerencial à administração pública burocrática, que permanecia dominante no Brasil apesar de sua comprovada inadaptabilidade às características

do Estado moderno" (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 63).

Abria-se, dessa maneira, a perspectiva de que o Estado deve utilizar com mais eficiência os recursos tributários de que dispõe, contrariando os interesses corporativos e patrimonialistas, por demais fortes no país.

Bresser-Pereira (2000) lembra que a administração patrimonialista, embora seja do Estado, não é pública e não visa o interesse público, confundindo o patrimônio privado do gestor (o "príncipe") com o patrimônio público. Típica dos Estados do pré-capitalismo industrial, notadamente as monarquias absolutas, é uma forma de administração que sobrevive nos regimes democráticos imperfeitos graças ao clientelismo.

No Brasil, o patrimonialismo remonta à época colonial e foi acentuado com a transferência da família real portuguesa para o país. Costa (2008) destaca que esse processo de transferência se deu de forma bastante confusa, bem como suas condições da chegada, que precisavam superar vários problemas para a instalação do aparato administrativo, militar, protocolar e simbólico de uma corte europeia. As famílias mais ricas cederam suas casas e, com isso, a tendência patrimonialista se aprofundava:

O primeiro problema era de edificações para acolher as residências da nobreza exilada e as novas repartições do reino. Isso se fez desalojando os prepostos da Coroa, os poucos fidalgos e os ricos comerciantes que cederam suas casas e palacetes. Por outro lado, acentuou-se a tendência patrimonialista de reunir no mesmo edifício o domicílio e o local de trabalho (COSTA, 2008, p. 835-836).

No início do século XX, porém, ganhou força a ideia de reformar o Estado brasileiro, modernizando sua administração e combater o patrimonialismo. "As velhas estruturas do Estado oligárquico, corroídas pelos vícios do patrimonialismo, já não se prestavam às novas formas de intervenção no domínio econômico, na vida social e no espaço político remanescente", explica Costa (2008, p. 844).

O governo de Getúlio Vargas iniciou uma série de mudanças que, em uma de suas vertentes principais, promoveu a racionalização burocrática do serviço público no país, por meio da padronização, normatização e adoção de mecanismos de controle, especialmente nas áreas de pessoal, material e finanças (COSTA, 2008).

Assim, nos anos 1930, buscou-se implantar um serviço público profissional e fortalecer a burocracia. A Reforma Gerencial de 1995 propôs um passo adiante, não apenas para tentar superar os interesses e práticas corporativas e patrimonialistas, mas, ao implementar o controle gerencial por resultados, melhorar o desempenho do setor público e, sobretudo, viabilizar o controle social.

Era, então, uma proposta de uma gestão baseada na administração por resultados, na competição administrativa por excelência e no referido controle social, dando mais liberdade aos gestores públicos e o controle também da sociedade (PIRES et al., 2018).

Uma reforma dessa envergadura, no entanto, não se

implanta de um dia para outro. Faz-se necessária a "mudança institucional, ao qual se segue um longo processo de implantação, que se estende por anos, com avanços e retrocessos", adverte Bresser-Pereira (2000, p. 60). Ela foi um processo lento e difícil, que durou cerca de três anos, acompanhada de um amplo debate nacional:

A reação inicial à reforma foi, na verdade, de hostilidade, descrença e perplexidade. Hostilidade da parte daqueles que estavam comprometidos com a velha visão burocrática da administração pública, seja por uma questão ideológica, seja por se sentirem ameaçados em seus privilégios. Perplexidade da parte dos que viram-se diante de uma proposta inovadora, que mudava a agenda do país, e não tinham ainda tido tempo para avaliar as novas ideias. Descrença da parte dos que, aceitando a proposta de reforma, sentiam que os interesses corporativos e patrimonialistas contrariados eram por demais fortes. Aos poucos, porém, a perplexidade foi se transformando em apoio, e a descrença foi dando lugar a um número crescente de defensores da reforma em todos os setores da sociedade, e principalmente entre os membros da alta burocracia brasileira. Os opositores, que inicialmente tentaram ridicularizar a proposta de reforma, foram obrigados em seguida a se opor veementemente a ela, e afinal, dada a falta de argumentos e principalmente dada a falta de apoio social, abriram espaço para que o paradigma gerencial se tornasse dominante (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 62).

Nesse debate, as novas instituições eram defendidas, enquanto a cultura burocrática, até então dominante, era submetida a uma crítica sistemática. Considerando que técnicas de controle gerencial e democrático têm sido amplamente desenvolvidas, ser gerencial pode ser uma boa forma de combater o clientelismo, dando autonomia ao administrador público e, valorizando-o por sua capacidade de tomar decisões, inclusive de caráter político, ao invés de submetê-lo a um controle burocrático (BRESSER-PEREIRA, 2000).

Dentre os resultados da implantação do PDRAE, tem-se o processo de privatizações, a criação de agências reguladoras, assim como a redução da força de trabalho e terceirização. Entretanto, algumas propostas foram bem mais modestas do que o previsto no governo federal, como as de criação de agências executivas e organizações sociais para atuarem com base em contratos de gestão, destacam Cavalcante et al. (2018).

Apesar dessa certa limitação de resultados, os autores reconhecem os avanços:

não apenas para o governo federal, mas também para os subnacionais, na medida em que introduziu instrumentos e princípios de gestão por resultados que, desde então, passaram a fazer parte da rotina de trabalho da burocracia brasileira, tais como estratégias descentralizadoras, avaliações de desempenho, preocupação com a avaliação e o monitoramento das políticas públicas e orçamento por resultados (CAVALCANTE et al., 2018, p. 75).

Não foram só os governos estaduais e municipais que também foram atingidos pela gestão por resultados, avaliações de desempenho e preocupação com a avaliação e o monitoramento das políticas públicas. Esse

movimento também atingiu o Poder Judiciário, uma vez que a administração da justiça não vinha sendo capaz de acompanhar e dar uma resposta à sociedade na mesma rapidez com que cresciam as demandas litigiosas.

Emergia uma certa crise do judiciário diante de sua incapacidade de responder ao seu papel constitucional da prestação de serviços de justiça, mediação e resolução dos conflitos políticos ou conflitos individuais (MOREIRA, 2004).

Vários déficits quantitativos e qualitativos, associados à morosidade na prestação da justiça e à pouca efetividade das decisões judiciais conflitavam com as necessidades dos cidadãos brasileiros, com a garantia de seus direitos fundamentais, com o interesse público e com a necessidade de eficiência na prestação dos serviços públicos de justiça.

Algumas análises do final dos anos 1990 atestavam que, apesar do elevado número de magistrados no país, o grande número de processos por magistrado e uma taxa de resolução menor que 90% levavam ao aumento de estoque de processos acumulados e do volume de trabalho do magistrado médio. Um exemplo do problema era que, para que os tribunais eliminassem seus casos pendentes e entrantes, seriam necessários 2,7 anos em São Paulo e 3 anos em Brasília, sem nenhum caso novo adicional (GICO JÚNIOR, 2014).

O quadro de descontentamento com a morosidade e a crise levaram, em 2004, à assinatura do I Pacto pelo Judiciário (2004). Esse tinha como objetivo organizar as instituições públicas em favor de um judiciário mais rápido e republicano. Apesar de sua importância, dele decorreram poucos resultados concretos.

Assim, em 2009, um novo acordo foi celebrado entre os Poderes, o II Pacto Republicano de Estado, anunciando também um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. Prometia-se o fortalecimento da proteção aos direitos humanos, uma maior efetividade à prestação jurisdicional, um maior acesso à Justiça e a busca pelo aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito e das instituições judiciárias (PLANALTO, 2009).

Mais recentemente, o Novo Código de Processo Civil (CPC), que passou a vigorar em 18 de março de 2016, também mostrou preocupação com a redução da morosidade judicial, incluindo alguns instrumentos processuais para dar maior celeridade ao processo legal.

Todas essas mudanças visaram melhorar o desempenho do Poder Judiciário para garantir os direitos fundamentais dos cidadãos. Elas evidenciam uma preocupação central com o desempenho, representado pela soma de esforços (economicidade, execução e excelência) e resultados (eficiência, eficácia e efetividade), e vieram acompanhadas de importantes Emendas Constitucionais, base legal indispensável para que fossem implementadas. A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, introduziu uma reforma administrativa para "reorganizar" o Estado em favor de uma administração pública que incorporasse os mencionados princípios gerenciais. E a

Emenda Constitucional nº 45, de 08 de dezembro de 2004, que inseriu o princípio da celeridade processual, como apresentadas na seção a seguir.

3 A PRESTAÇÃO EFICIENTE DA JURISDIÇÃO E EM TEMPO RAZOÁVEL

Como destacado em tópico anterior, 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.

Nesse contexto, 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.

A sociedade reivindica que a atividade jurisdicional brasileira, objeto do presente estudo, 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.

A reforma do modelo de gestão aplicado ao Poder Judiciário era necessária e, considerando a força normativa dos princípios constitucionais, entendeu-se que suas bases deveriam ocorrer por meio da obediência às regras, mas também aos princípios:

[...] Em toda ordem jurídica existem valores superiores e diretrizes fundamentais que 'costuram' suas diferentes partes. Os princípios constitucionais consubstanciam as premissas básicas de uma dada ordem jurídica, irradiando-se por todo o sistema. Eles indicam o ponto de partida e os caminhos a serem percorridos (BARROSO, 1999, p. 147).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 trouxe a reforma administrativa. Segundo Reymão e Cebolão (2018, p. 21): "anunciava-se uma administração na qual os agentes públicos teriam maior liberdade na execução de tarefas, sendo controlados por meio dos resultados alcançados".

Nessa linha, a referida Emenda introduziu no art. 37, *caput*, da Constituição da República, o princípio da eficiência¹. Do

1. A eficiência deve ser entendida não apenas como um princípio constitucional, mas como uma diretriz de política pública. Ela não possui um conceito único, mas admite várias concepções, inclusive, a partir do ponto de vista em que é abordado. Do ponto de vista econômico, ela pode ser compreendida no sentido clássico de análise de custos e benefícios, mas em outros mais específicos como o modelo de Pareto, Kaldor-Hicks e da Maximização da Riqueza Social. Sobre essas diversas concepções, ver Leite (2018, p. 9-46).

ponto de vista jurídico, a eficiência deve ser diferenciada de efetividade e eficácia, no seu aspecto terminológico, e ser contextualizada para melhor aplicação, no seu aspecto metodológico.

Na lição de Leite (2018, p. 17), ao abordar o aspecto terminológico da eficiência no campo jurídico:

[...] pode-se afirmar que as concepções de eficácia, efetividade e eficiência podem ser correlatas, mas que possuem densidade jurídica diferente, ainda que se pense a partir da ótica dos direitos fundamentais. A efetividade é a concretização de um direito fundamental, que pode se dar por via de um processo judicial ou não. A eficácia é a aptidão para produzir efeitos e tem-se a questão da eficiência que é um teste prévio para se chegar a um resultado e garantir a efetividade do direito.

No aspecto metodológico, a eficiência pode servir de fundamento para decisão judicial, no campo do direito processual, mas também como escopo de uma política judiciária. No caso em apreço, trabalha-se com o uso da eficiência como princípio jurídico que norteia uma política pública do Poder Judiciário visando um serviço jurisdicional com menor custo e maior benefício social.

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 resultados concretos, por meio de práticas que desburocratizem e simplifiquem procedimentos e rotinas.

A aplicação do princípio da eficiência na administração judiciária tem por escopo a atuação estatal com base em padrões de condutas que representem compromisso no atendimento das demandas da sociedade, com menor desperdício de recursos públicos. Do ponto de vista econômico, é a concretização do valor eficiência pelo critério de custo e benefício. A administração pública será mais eficiente quanto mais benefícios produzir à sociedade com menor custo social.

Todas as considerações acima elencadas evidenciam que o princípio da eficiência foi alçado à norma constitucional por meio do artigo 37 da CR/1988, para colocar em relevo a necessidade de satisfação do interesse social. No plano do Poder Judiciário brasileiro, a eficiência do sistema judicial está diretamente ligada à entrega da tutela jurisdicional, da satisfação do direito pleiteado, com menor custo orçamentário e em tempo razoável. A constatação do descompasso entre o tempo de duração de um processo para certificação do direito e a efetiva satisfação da tutela requerida pelo cidadão sempre foi motivo de grande preocupação.

Como tentativa de solução, pretendeu o legislador constituinte, com a Emenda Constitucional nº 45/2004 e a inserção do princípio da razoável duração do processo nos moldes previstos no art. 5º, inciso LXXVIII² da Constituição

da República, introduzir o direito fundamental à razoável duração do processo, permitindo a cada cidadão a exigência de sua aplicabilidade no caso concreto.

Acerca do assunto, Caggiano (2012) ressalta que o legislador reformador pretendia alcançar, fundamentalmente, três objetivos para o Poder Judiciário:

*(1) conferir **celeridade** a sua ação, como anunciado pelo atual inciso LXXVIII, do art. 5º, com a estreia do standard⁷ da 'razoável duração do processo'; (2) torná-lo imune à ação corrosiva, assegurando a **lisura na prestação jurisdicional** e evitando os repetidamente denunciados desmandos; (3) **blindar o Supremo Tribunal Federal**, modelando-o de forma a assumir, na ordem jurídica brasileira, a postura de Corte Constitucional (CAGGIANO, 2012, p. 3) (grifos da autora).*

A razoável duração do processo, que já era reconhecida como um direito fundamental antes mesmo da referida Emenda Constitucional, em virtude de sua previsão no Pacto de São José da Costa Rica (art. 50, § 2º, CR), passou a ser utilizada como fundamento de decisões judiciais e como justificativa de políticas públicas no âmbito do Poder Judiciário.

A duração razoável não deve ser confundida com duração breve ou limitada, mas sim como tempo razoável que vai depender das peculiaridades de cada caso concreto. Marinoni (2009) assevera que o princípio em apreço, ao ser alçado à categoria de direito e garantia fundamental, evidencia que a tutela jurisdicional não pode ser compreendida somente pela garantia do direito de ação, na sua acepção clássica, que é somente o direito a demandar em busca da solução do litígio, mas também o direito à celeridade processual.

Segundo Campos (2018, p. 84):

Um processo altamente complexo não pode ser julgado de maneira veloz, célere. O ato de julgar exige muitas vezes, reflexões e aprimoramento do assunto pelo julgador. E sua tramitação também não pode ser veloz a qualquer custo. Ao contrário, o processo deve durar um tempo razoável (=razoável duração do processo). Por outro lado, não devem ser praticados atos inúteis ou desnecessários que somente atrasem a marcha processual.

A garantia constitucional concedida ao cidadão engloba não apenas o seu direito de ação, mas o direito à prestação de uma tutela jurisdicional adequada e tempestiva, o que não tem sido a realidade nacional, que se encontra muito distante do ideal normativo.

Por fim, cabe a necessária distinção entre os princípios eficiência e da razoável duração do processo. Enquanto este exige que o processo finalize (com a criação da norma e sua efetivação) em razoável tempo, nem de modo muito lento, nem muito rápido, aquele exige qualidade e produtividade do processo judicial, o qual depende de políticas e práticas judiciais que visem a melhor gestão ou gerenciamento dos processos. Nesse sentido, melhorar sua eficiência é o grande desafio do Poder Judiciário, como será mostrado na próxima seção.

2. Art. 5º, LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

4 O CNJ, O DESEMPENHO DO TJPA E AS MEDIDAS EM FAVOR DO APERFEIÇOAMENTO DE SUA GESTÃO

A preocupação com o desempenho, representada pela busca de melhores resultados (eficiência, eficácia e efetividade), descritas nas seções anteriores, também levaram à criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2004, pela Emenda Constitucional no 45.

O CNJ é o órgão fiscalizador e planejador das ações estruturais do Poder Judiciário, tendo importante participação no debate sobre a melhoria da eficiência e da razoável duração do processo desse poder da República (CALHAO, 2010).

O Conselho foi criado para centralizar a coordenação e integração dos órgãos jurisdicionais brasileiros, com exceção do Supremo Tribunal Federal (STF), e pretende, como elucida Peluso (2010), assegurar maior transparência, moralidade, controle e coordenação administrativa ao sistema judiciário brasileiro.

Nessa perspectiva, o CNJ criou, desde 2005, o hoje denominado Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ), para melhor mapeamento, diagnóstico e avaliação das ações no âmbito desse poder. Dessa forma, todos os Tribunais do país passaram a encaminhar seus dados para serem analisados pelo órgão.

Anualmente, o Conselho divulga, por meio do Relatório Justiça em Números, alguns indicadores, como a carga de trabalho por magistrado e servidor, índice de produtividade por magistrado e servidor, taxa de congestionamento, índice de atendimento à demanda, além do índice de produtividade comparada da justiça. Estabelece, também, metas nacionais anuais, tais como a Meta 1 (produtividade) e Meta 2 (celeridade).

Como explicado em CNJ (2017), para calcular a carga de trabalho por magistrado, considera-se a soma dos processos baixados³, dos casos pendentes⁴, dos recursos internos julgados, dos recursos internos pendentes, dos incidentes em execução julgados e dos incidentes em execução pendentes. Após, divide-se pelo número de magistrados em atuação, resultando na média de trabalho anual de cada magistrado. Na carga de trabalho todos os processos são considerados, inclusive as execuções judiciais.

No cálculo do indicador relativo à carga de trabalho por servidor, adota-se o mesmo procedimento do anterior, porém com a divisão pelo número de servidores da área judiciária, resultando na média de trabalho anual por servidor.

O Índice de Produtividade dos Magistrados (IPM) fornece a média de processos baixados anualmente por magistrado

em atuação, enquanto o Índice de Produtividade dos Servidores da Área Judiciária (IPS-Jud), a média de processos anualmente baixados por servidor em atuação.

O Índice de Atendimento à Demanda (IAD), por sua vez, identifica se o tribunal foi capaz de baixar processos, pelo menos, em número equivalente ao quantitativo de casos novos. Para que se evite o aumento do número de casos pendentes, o ideal é que esse indicador permaneça superior a 100%.

Já a Taxa de Congestionamento mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (somatória de processos pendentes e baixados).

Para fins de análise da eficiência relativa dos tribunais, o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus). Esse indicador é calculado segundo o método da Análise Envoltória de Dados (DEA), considerando os seguintes *inputs* (recursos) e *outputs* (produtos):

- *Inputs: processos que tramitam (= processos baixados + processos pendentes) + Despesa total – despesa com pessoal inativo – despesa com projetos de construção e obras + Número de magistrados e de servidores efetivos, requisitados e comissionados sem vínculos – cedidos para outros órgãos.*
- *Outputs: processos baixados.*

O IPC-Jus tem como finalidade refletir a eficiência relativa dos tribunais por meio da utilização do método DEA⁵. O desempenho de cada tribunal é avaliado quanto aos produtos (*outputs*) gerados com os recursos (*inputs*) disponíveis. Em seguida, compara-se o valor encontrado da relação *output-input* com a fronteira de eficiência, delimitada por meio de programação linear, formada pelos tribunais com melhor desempenho. Ou seja, mede a eficiência relativa de um tribunal, sendo melhor o desempenho do tribunal quanto maior for seu valor, uma vez que ele foi capaz de produzir mais, com menos recursos disponíveis.

No que diz respeito às metas nacionais, em 2017⁶ o CNJ assim estabeleceu:

- *Meta 1: julgar determinada quantidade de processos de conhecimento em relação aos distribuídos no ano corrente, tendo como foco a produtividade.*
- *Meta 2: identificar e julgar, até 31/12/2017, determinado percentual de processos antigos, de diversos períodos de tramitação, com foco na celeridade.*

O Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA) não tem sido bem avaliado quando ao desempenho nesses indicadores acompanhados pelo Conselho. Tomando-se como base o Relatório Justiça em Números 2018, sua Taxa

3. *Processos baixados: são aqueles remetidos para outros órgãos judiciais competentes, desde que vinculados a tribunais diferentes; remetidos para as instâncias superiores ou inferiores; arquivados definitivamente; e em que houve decisões que transitaram em julgado e iniciou-se a liquidação, cumprimento ou execução (CNJ, 2017).*

4. *Casos pendentes: são todos os que nunca receberam movimento de baixa, em cada uma das fases analisadas. Podem existir situações em que autos já baixados retornam à tramitação sem figurar como caso novo. São os casos de sentenças anuladas na instância superior, de remessas e retornos de autos (CNJ, 2017, p. destaques).*

5. *A análise envoltória de dados (DEA) é um método não paramétrico de programação linear, que visa avaliar a capacidade de cada unidade(s) tomadora de decisão (DMU) transformar seus insumos em produtos. O método estabelece uma fronteira de eficiência, composta pela(s) DMU(s) de maior produtividade. A distância de cada uma até essa fronteira é o grau de ineficiência. Desenvolvido originalmente por Charnes, Cooper e Rhodes, em 1978, fornece como resultado uma medida que varia de zero a um (0 a 100%), na qual 100% representa eficiência relativa máxima (igual a 1), como esclarece Fochezatto (2010).*

6. *O Relatório de Metas Nacionais do Poder Judiciário referente ao ano de 2018 ainda não foi disponibilizado pelo CNJ até a presente data.*

de Congestionamento foi de 77,5%, enquanto a média da Justiça Estadual foi de 75,3%, em 2017.

A carga de trabalho por magistrado foi de 4.371 no 1º Grau e de 2.298 no 2º Grau, tendo a média nacional para a Justiça Estadual sido de 8.224 e 2.877, respectivamente. O índice de Produtividade por Magistrado foi de 959 no 1º Grau e de 557 no 2º Grau, abaixo da média da Justiça Estadual, de 1.940 e 1.289, respectivamente.

Já carga de trabalho por servidor foi de 416 no 1º Grau e de 203 no 2º Grau, tendo a média da Justiça Estadual sido de 695 e 283, respectivamente. O índice de produtividade por servidor foi de 91 no 1º Grau e de 49 no 2º Grau, enquanto a média da Justiça Estadual foi de 164 e 127, respectivamente. O índice de Atendimento à Demanda (IAD) foi de 112%, um pouco acima da média da Justiça Estadual (107,3%).

Quanto ao Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-Jus), os Relatórios Justiça em Números dos últimos quatro anos mostram uma evolução inconstante. Em 2014, a eficiência do TJPA foi de 77,8%, enquanto o TJGO foi o mais eficiente⁷ com 100% e a média da Justiça Estadual ficou em 83,6% (CNJ, 2015).

No ano seguinte, a eficiência do TJPA foi de 43%, verificando-se uma expressiva queda de produtividade em relação ao anterior. No médio porte, o TJEDF foi o mais eficiente (86%), enquanto a média da Justiça Estadual foi de 77% (CNJ, 2016).

Em 2016, o IPC-Jus do TJPA (76%) ficou próximo ao da média da Justiça Estadual (82%), enquanto o tribunal mais eficiente foi o TJMT (95%). No último ano, o TJPA teve 56% de eficiência, verificando-se nova acentuada queda na produtividade. Dentre os tribunais de médio porte, o TJBA (98%) foi o mais eficiente, acima da média da Justiça Estadual (88%).

Como se observa, o tribunal paraense, apesar de não ter sofrido nenhuma mudança significativa nos recursos, apresentou um indicador de evolução bastante irregular. Chama atenção o fato de que em 2015 (43%) e 2017 (56%) seu IPC-Jus foi bastante baixo, diferentemente do que ocorreu nos demais anos, quando ficou perto dos 70%.

Nos anos mencionados, todos os demais indicadores acima referidos, à exceção do IAD, também ficaram abaixo da média da Justiça Estadual. Porém, as metas nacionais de produtividade e celeridade para 2017 foram parcialmente atingidas pelo TJPA. Na Meta 1, o tribunal ficou abaixo de 100%, um pouco abaixo da média da Justiça Estadual (105,63%). Já a Meta 2, o Relatório de Metas Nacionais do CNJ destaca que somente foi cumprida pelos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e o do Estado de Roraima.

Em razão desse baixo desempenho nos relatórios do Justiça em Números e das Metas Nacionais, constatou-se a necessidade de identificar as razões para resultados aquém do desejado. Havia dúvidas quanto ao fato de os números refletidos pelos indicadores serem decorrentes da real produtividade das unidades judiciárias, ou de problemas de cadastro e alimentação dos sistemas de

acompanhamento processual ou, ainda, de erros na coleta e extração dos dados desses sistemas corporativos para a base de dados que fornece informações para os relatórios do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário Nacional (SIESPJ).

A atual gestão no TJPA, preocupada com a excelência da prestação jurisdicional, passou a focar no modelo gerencial de administração orientada para resultados, tendo no seu plano de gestão 2019-2021 os seguintes direcionadores estratégicos:

MISSÃO INSTITUCIONAL: Realizar a justiça por meio da efetiva prestação jurisdicional com vistas ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

VISÃO DE FUTURO: Ser reconhecido pela Sociedade com instituição acessível e confiável, voltada à pacificação social.

VALORES ENFATIZADOS: Eficiência, Transparência e Responsabilidade Socioambiental.

Assim, traçou como objetivo geral tornar mais eficiente a prestação de serviço jurisdicional, por meio da melhoria do clima organizacional. Para isso, foram pensadas estratégias com vistas a cumprir sua missão institucional. Dentre elas, pode-se destacar: 1) criação de uma central de negócios para estabelecer as regras do negócio que passaram a servir de referência para os sistemas corporativos do TJPA; 2) elaboração de um estudo para melhoria do clima organizacional, baseado nos resultados da pesquisa realizado no ano anterior; 3) criação de um indicador de eficiência da prestação jurisdicional para as unidades judiciárias; 4) formação continuada de pessoal para que magistrados e servidores assimilem as regras de negócio e possam elaborar e implementar plano de ação integrada.

Essas ações estão sendo implementadas gradativamente, mas já houve a criação da Central de Negócios em Metas e Justiça em Números, do Índice de Eficiência Judiciária (IE-Jud) e foi iniciada uma ampla formação de juizes e diretores de secretaria por meio dos cursos de Justiça em Números e Gestão Judiciária, autorizados pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), que serão multiplicadores do conhecimento em suas varas.

A Central de Negócios em Metas e Justiça em Números, criada pela Portaria nº 641/2019-GP, tem como finalidade aprimorar e consolidar as informações pertinentes aos Sistemas Corporativos do TJPA. Os Cursos de Justiça em Números e Gestão Judiciária têm como escopo reforçar aos juizes e diretores de secretaria a importância das regras do negócio, familiarizando-os com os indicadores presentes no Relatório Justiça em Números e as ferramentas disponíveis no Portal do TJPA, como o painel de gestão, que os auxiliarão no gerenciamento de sua unidade judiciária e, conseqüentemente, na melhoria de sua produtividade.

O IE-Jud, criado pela Portaria nº 2005/2019-GP, surgiu da necessidade de se ter um indicador para medir a eficiência e a razoável duração do processo das unidades judiciárias

7. O Tribunal de Justiça Estadual mais eficiente do porte médio é a fronteira de eficiência da DEA para esse porte, o que significa dizer que a distância entre o TJPA e a fronteira é quanto o tribunal precisa melhorar.

paraenses⁸. Para tal, é responsável por mensurar o desempenho das unidades judiciárias, sendo um instrumento de gestão para subsidiar práticas de trabalho mais eficientes e que impactem positivamente nos seus resultados.

O cálculo desse índice é baseado em variáveis que compõem os principais indicadores do Relatório Justiça em Números, nas metas nacionais mais importantes e no principal indicador de morosidade processual. Ele considera: taxa de congestionamento (TC), índice de atendimento à demanda (IAD), índice de produtividade dos servidores (IPS), índice de produtividade dos magistrados (IPM), processos paralisados há mais de 100 dias (PP+100) e grau de cumprimento da meta nacional 1 e grau de cumprimento da meta nacional 2 (TJPA, 2018).

Como se observa, o IE-Jud inclui, além dos processos baixados, informações sobre quantitativo de acervo, casos novos, sentenças, casos pendentes, total de magistrados e servidores. A eficiência do IPC-Jus, por sua vez, é calculada levando em consideração apenas os processos baixados, *output* do modelo DEA do CNJ. Como esse *output* inclui, dentre outros, os arquivamentos de processos por desistência formal ou pela ausência da parte na audiência inaugural, certamente ele “nem diminui a morosidade, nem garante a tutela do direito violado de quem propôs uma ação judicial” (REYMÃO *et al.*, 2019, p. 144). Assim, o aumento do seu número certamente não significa, por si só, melhoria na atuação do judiciário brasileiro: “Não traduzem os resultados de quem espera a solução do litígio, a tutela de um direito violado, buscando a justiça” (REYMÃO *et al.*, 2019, p. 144).

O IE-Jud, ao incluir outras dimensões, como o julgamento de processos paralisados e o número de julgamentos do tribunal, tem uma maior capacidade de medir o nível de atividade dos serviços de justiça. Conseqüentemente, auxilia os usuários desses serviços a melhor perceber a atividade dos tribunais, elevando a satisfação social com o judiciário paraense.

Além da percepção social, o IE-Jud é uma ferramenta de gestão de maior aplicabilidade prática no dia a dia. Por ser de cálculo mais simples pode ser mais facilmente acompanhado na unidade judiciária, uma vez que permite retratar, diariamente, sua performance. Por consequência, ela poderá selecionar mais rapidamente as estratégias necessárias para melhorar seus resultados.

O uso do método DEA na elaboração do IPC-Jus, ao contrário, é mais complexo e requer um maior grau de abstração para que os servidores e magistrados possam compreendê-lo e, por conseguinte, agir com a celeridade necessária para a elevação da eficiência da unidade judiciária. Por incluir cálculos de fronteira e a identificação das unidades mais eficientes, criando uma fronteira relativa para que todas sejam comparadas com essas, seu uso prático é mais difícil, principalmente quando se considera a realidade do Pará e os recursos disponíveis

nas diferentes localidades onde o Tribunal de Justiça atua, seja na capital ou, principalmente, nos mais distantes e carentes municípios do estado⁹.

Ademais, o índice de eficiência fornecido pelo método DEA é uma medida que varia de zero a um (0 a 100% de eficiência). Cumpre, então, lembrar que quando um tribunal (ou unidade judiciária qualquer) tem 100% de IPC-Jus isso não significa que ele não pode melhorar. Representa, apenas, que, em relação aos demais, é com melhor resultado da comparação *output/input*.

A dificuldade de compreensão desses e outros principais conceitos que dão sustentação ao método DEA pode aumentar a resistência de servidores e magistrados para o uso do IPC-Jus na gestão. E mais! Pode, inclusive, ser utilizada sem o menor critério pelos usuários, prejudicando as análises com esse indicador, uma vez que os resultados obtidos com base no método correm o risco de, em muitos casos, ser interpretados de maneira incorreta. Assim, a fundamentação teórica dos principais conceitos que balizam os diferentes métodos de análise de eficiência, tanto paramétricos quanto não-paramétricos, é de vital importância para os que a utilizam, adverte Mariano (2007).

Apesar disso, cumpre destacar que o uso de indicadores obtidos a partir do método DEA é muito importante, notadamente porque ele permite identificar as unidades eficientes e as não eficientes, comparando o conjunto de *inputs* e *outputs* de cada uma (FOCHEZATTO, 2010). O método tem sido internacionalmente adotado para avaliação da eficiência do judiciário, como em análises sobre os tribunais na Noruega (KITTELSEN; FØRSUND, 1992), sobre as cortes supremas na Espanha (PEDRAJA-CHAPARRO; SALINAS-JIMÉNEZ, 1996), sobre os tribunais penais nos Estados Unidos (LEWIN *et al.*, 1982), bem como no Brasil (YEUNG; AZEVEDO, 2012; FOCHEZATTO, 2010), dentre outros exemplos apresentados em Reymão e Cebolão (2018).

Por fim, Mariano (2007) lembra que a eficiência produtiva frequentemente se confunde com o conceito de produtividade, vez que a produtividade nada mais é do que um indicador da eficiência de um sistema produtivo. Então, quanto maior a produtividade de uma unidade, mais eficiente ela será.

O que difere um conceito de outro é que a produtividade pode assumir qualquer valor, já a eficiência assume um valor adimensional entre 0 e 1:

A grande diferença entre eficiência e produtividade é que a produtividade é um índice que agrega diferentes unidades de medida e que pode assumir qualquer valor real, enquanto a eficiência é sempre um valor adimensional entre 0 e 1. Por exemplo, uma empresa que produz 5 cadeiras em duas horas, terá uma produtividade de 2,5 cadeiras por hora. Essa não será sua eficiência, mas quanto maior for sua produtividade mais eficiente essa empresa será (MARIANO, 2007, p. 2-3).

8. Uma das dificuldades de o TJPA adotar o IPC-Jus para medir a eficiência de suas unidades judiciárias foi a indisponibilidade de valores confiáveis sobre a despesa total, a despesa com pessoal inativo e a despesa com projetos de construção e obras, usados como *inputs* no cálculo do índice. Assim, foram buscadas alternativas que, como argumenta o texto nos parágrafos seguintes, também fossem mais fáceis de serem usadas como ferramentas de gestão em suas mais diferentes unidades, seja na capital paraense ou nos mais remotos lugares desse diferente e desigual estado, muitas vezes carente de pessoal qualificado e de outros recursos.

9. Algumas unidades não possuem a quantidade apropriada de funcionários de suporte, têm instalações físicas e recursos materiais insuficientes, estão localizadas em municípios onde a internet funciona de maneira precária e, em muitos casos, têm uma grande carga de trabalho, inclusive porque o juiz de direito, não raro, é uma das poucas pessoas que representam a existência do poder público no local. Dessa forma, são inúmeras as carências vivenciadas pelo judiciário em alguns municípios do estado do Pará.

Dessa forma, o IE-Jud é, a rigor, mais um indicador de produtividade que de eficiência. Porém, quando ela aumenta, aquela também aumenta, sendo a produtividade uma expressão da eficiência. Por apresentar as muitas vantagens já elencadas, representa um importante indicador para melhorar o baixo desempenho do TJPA nos relatórios do Justiça em Números e das Metas Nacionais. Assim, sua criação pela atual gestão no Tribunal sinaliza um importante avanço rumo à excelência da prestação jurisdicional.

Todos esses esforços visam a melhoria do clima organizacional, da confiança da sociedade no TJPA e a efetivação da prestação jurisdicional de forma mais célere, eficiente e efetiva, para que a missão institucional seja alcançada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da eficiência é fundamental para acompanhar as atividades da administração pública e da justiça, principalmente devido ao maior controle social, resultado da implementação do modelo gerencial. A crescente dificuldade de obtenção de recursos, especialmente nos orçamentos, tem contribuído para pressionar as organizações públicas a buscar esses aperfeiçoamentos e melhorar a qualidade da prestação de seus serviços.

Melhorar a qualidade dessa prestação, garantindo uma atuação mais eficiente, é muito importante para legitimar o Estado diante dos enormes desafios da agenda da gestão pública, no combate ao patrimonialismo e clientelismo.

Com os serviços jurisdicionais não é diferente. Uma política jurisdicional de qualidade perpassa pelos princípios constitucionais que requerem uma atuação eficiente em prazo razoável. Ou seja, que o processo finalize em tempo razoável (princípio razoável duração do processo), havendo qualidade e produtividade (princípio da eficiência) nas práticas judiciais, o que requer uma melhor gestão ou gerenciamento desses processos.

Para o aperfeiçoamento do Poder Judiciário, a criação do CNJ e a política judiciária implementada têm acompanhado alguns indicadores do desempenho dos tribunais do país. O Tribunal de Justiça do Estado do Pará tem sido mal avaliado, ficando em último lugar no *ranking* dos tribunais de porte médio, com 56% de eficiência, muito abaixo da média da Justiça Estadual (88%). O índice de produtividade por servidor no 1º Grau foi apenas 56% da média brasileira e 39% no 2º Grau. O índice de produtividade por magistrado foi 49% e 43% da média da Justiça Estadual no país, no 1º Grau e no 2º Grau, respectivamente. Assim, as metas 1 e 2 não foram alcançadas.

Esses resultados ruins, expostos ao longo do texto, trouxeram a necessidade de mudanças para que o TJPA, com o auxílio dos números disponibilizados e do que representam, melhore seu desempenho.

Assim, foram implementados alguns projetos, como a criação da Central de Negócios em Metas e Justiça em Números; a correção integrada; bem como deu-se início um amplo programa para a capacitação de juizes e diretores de secretaria, com a oferta de cursos de Justiça em Números e Gestão Judiciária, autorizados pela ENFAM, para que os

mesmos possam ser multiplicadores do conhecimento em suas varas.

Um dos principais produtos criados pela central de negócios foi o IE-Jud que, ao incluir o julgamento de processos paralisados e o número de julgamentos do tribunal em seu cálculo, tem grande capacidade de medir, de forma simples e direta, o nível de atividade dos serviços de justiça.

Por suas características discutidas nesse artigo, espera-se que a divulgação e acompanhamento desse indicador permita que o mesmo funcione como um poderoso instrumento de gestão que, aliado às demais medidas adotadas, auxilie as unidades judiciárias do TJPA a selecionar mais rapidamente as estratégias necessárias para melhorar seus resultados e melhorar o clima organizacional. Em consequência, acredita-se que os usuários dos serviços de justiça possam perceber mais claramente a atividade dos tribunais, elevando a satisfação social com o judiciário paraense.

Sendo a missão institucional do TJPA realizar a justiça por meio da célere, eficiente e efetiva prestação jurisdicional, com vistas ao fortalecimento do Estado Democrático de Direito, acredita-se que todos esses esforços se voltam para seu atingimento.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 3ª Ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, v. 34, n. 4, p. 55-72, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do Estado social. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, v 51, n. 1, p. 147-156, 2017.

CAGGIANO, Monica Herman. Emenda Constitucional nº 45/2004. 2012. Disponível em: http://www.mackenzie.com.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/artigos_2o_2012/Prof.Monica_-Reforma_do_Judiciario_artigo_completo.pdf. Acesso em: 19 ago. 2017.

CALHAO, Antônio Ernani Pedrosa. Justiça célere e eficiente: uma questão de governança judicial. São Paulo: LTR, 2010.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcante. O princípio da eficiência no Processo Civil Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; DE OLIVEIRA, Vanessa Elías. Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; DE OLIVEIRA, Vanessa Elías. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p. p. 59-83.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Justiça em Números. Várias edições (2013, 2014, 2015, 2016, 2017). Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 18 de fev. 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Relatório de Metas Nacionais. Várias edições (2009-2013 2014. 2015.

2016. 2017. Disponível em <http://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 3 de ago. 2018.
- COSTA, Frederico Lustosa da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.
- FOCHEZATTO, Adelar. Análise da eficiência relativa dos Tribunais de Justiça estadual brasileira utilizando o método DEA. 2010. Disponível em: <http://www.aecr.org/web/congresos/2010/htdocs/pdf/p50.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2017.
- GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. *Revista de Direito Administrativo*, v. 267, p. 163-198, 2014.
- KITTELSEN, Sverre; FØRSUND, Finn. Efficiency analysis of Norwegian district courts. *Journal of Productivity Analysis*. September 1992, Volume 3, Issue 3, p. 277-306.
- LEITE, GERALDO NEVES. A eficiência como fundamento da decisão judicial. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- LEWIN, Arie, MOREY, Richard; COOK, Thomas. Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega* 10, p. 401-411, 1982.
- MARIANO, Enzo Barberio. Conceitos básicos de análise de eficiência produtiva. In: XIV Simpósio de Engenharia de Produção. Anais. November 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/257397765_Conceitos_Basicos_de_Analise_de_Eficiencia_produtiva. Acesso em: 11 mar. 2019.
- MOREIRA, Helena Delgado Ramos Fialho. Poder Judiciário no Brasil - Crise de Eficiência. Curitiba: Editora Juruá, 2004.
- NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão pública. Editora Saraiva, 2017.
- PEDRAJA-CHAPARRO, Francisco; SALINAS-JIMENEZ, Javier. An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA, *Applied Economics*, Volume 28, Number 11, Routledge, 1996, p. 1391-1403.
- PELUSO, Cezar. Consolidação da democracia e reforma do judiciário no Brasil. In: Anais do seminário Brazil Judicial Reform. Promovido pelo Banco Mundial, em Washington. 2010. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/discursoWashington.pdf>. Acesso em: 19 de ago. de 2017.
- PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; DE OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea: Enap, 2018. 413 p.
- PLANALTO. II Pacto republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm. Acesso em: 22 de fev. de 2018.
- REYMÃO, Ana Elizabeth Neirão; CEBOLÃO, Karla Azevedo; SUSSUARANA, Alexandre Henrique Rene de Almeida. A eficiência da Justiça do Trabalho, a partir da Análise Envoltória de Dados. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 6, n. 1, p. 126-146, 2019.
- REYMÃO, Ana Elizabeth; CEBOLÃO, Karla. Direito e Justiça: O CNJ e a avaliação da eficiência pelo método DEA. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.
- TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ (TJEP). Guia prático do índice de Eficiência Judiciária (IE-Jud). 2018. Disponível em: <http://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=826375>. Acesso em: 15 mar. 2019.
- YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Além dos "achismos" e das evidências anedóticas: medindo a eficiência dos tribunais brasileiros. *Economia Aplicada*, v. 16, n. 4, p. 643-663, 2012.

Ana Elizabeth Neirão Reymão

Economista (UFPA), Doutora em Ciências Sociais (UnB), Mestre em Economia (UNICAMP), professora do Programa de Pós-Graduação em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA) e professora da Faculdade de Economia (UFPA).

Geraldo Neves Leite

Juiz de Direito (TJEP), Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (CESUPA). Professor formador da Escolha Judicial do Pará.

Karla Azevedo Cebolão

Mestre em Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional (PPGD-CESUPA). Bacharel em Economia e em Direito. Servidora Pública do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Professora da Faculdade de Belém (FABEL).

ARTIGOS

Uma análise do nível de eficiência em ações extrajudiciais dos Ministérios Públicos Estaduais do Brasil: o Ministério Público é resolutivo?

Por Diego de Faveri
Leonel Gois Lima Oliveira

Resumo: Para evitar a via judicial e tornar mais célere e efetivo, o Ministério Público pode utilizar de meios extrajudiciais. A hipótese que se pretende testar é: quanto menos eficiente for o Judiciário no respectivo Estado do Brasil maior a eficiência na resolução de casos extrajudicialmente por parte do Ministério Público. Utilizou-se um modelo de regressão beta para testar o impacto da eficiência do Judiciário na eficiência do Ministério Público. Os resultados confirmaram esta hipótese, em Estados que contam com Tribunais de Justiça mais ineficientes, os Ministérios Públicos tendem a ser mais eficientes em ações extrajudiciais. Portanto, verifica-se um comportamento mais resolutivo do Ministério Público em ambientes cujo Judiciário é mais ineficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Eficiência; Ministério Público; Tribunal de Justiça; Análise Envolvória de Dados.

Abstract: In order to avoid the judicial process and make it faster and more effective, the Public Prosecutor's Office may use extrajudicial means. The hypothesis that is intended to be tested is: the less efficient the Judiciary in the respective State of Brazil the greater the efficiency in the resolution of cases extrajudicially by the Public Prosecution Service. A beta regression model was used to test the impact of the efficiency of the Judiciary on the efficiency of the Public Prosecution Service. The results confirmed this hypothesis, in states that have more inefficient Courts of Justice, the Public Prosecutors tend to be more efficient in extrajudicial actions. Therefore, there is a more resolving behavior of the Public Ministry in environments where the judiciary is more inefficient.

KEYWORDS: Efficiency; Public Prosecutor; Court of justice; Data Envelopment Analysis.

1 INTRODUÇÃO

Frequentemente somos expostos a notícias que relatam o mau uso de recursos públicos, políticos envolvidos em casos de desvio de recursos para custear campanhas, pagamento de propina a servidores públicos etc. O enfrentamento destes tópicos passa pelo fortalecimento das instituições de *checks & balance*, como ocorreu no Brasil pós Constituição de 1988 (MELO; PEREIRA, 2013). Neste contexto, conferiu-se ao Ministério Público (MP) autonomia financeira e autonomia dos três poderes do Estado, que permitiu à instituição desempenhar um papel ativo na resolução de tais problemas.

A atuação do MP é realizada dentro do Sistema de Justiça, onde se encontram diversos atores envolvidos direta ou indiretamente com o Poder Judiciário. Portanto, é fundamental compreender o papel destes atores num ambiente de Governança Judicial e os seus respectivos interesses de maximização de desempenho (TAYLOR, 2008). Estes diferentes agentes podem ser analisados a partir de um modelo teórico-metodológico da Governança Judicial baseado em pressupostos da Teoria da Agência e da Teoria de Custos de Transação (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; 2015). Tais Teorias permitem compreender que os motivos pelos quais, apesar da autonomia e do poder do MP para atuar neste ambiente, os promotores esbarram na lentidão e ineficiência do Judiciário para conseguir a punição dos culpados em ações judiciais penais e civis. As dificuldades encontradas neste cenário fazem com que o MP se utilize de mecanismos que evitem a via judicial para

resolver questões de maneira mais célere e menos custosa. É recorrente a utilização de mecanismos extrajudiciais como, por exemplo, os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), que têm por objetivo fixar prazos para adequação e estipular indenizações ou compensações a quem teve os direitos violados. Portanto, o MP apresenta características para ser entendido como um dos múltiplos principais (à luz da Teoria da Agência) que tem por objetivo a busca por resultados eficientes na prestação dos serviços (à luz da Teoria dos Custos de Transação) (DIXIT, 2002; AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; 2015).

A crescente utilização de mecanismos extrajudiciais por parte do Ministério Público (CNMP, 2008; 2013) nos leva a seguinte pergunta: os MPES ao se depararem com a ineficiência dos Tribunais de Justiça Estaduais se tornam mais eficientes na proposição de ações extrajudiciais? Defende-se aqui que o uso de ferramentas extrajudiciais para a resolução de conflitos que envolvem crimes contra o patrimônio público e improbidade administrativa se deve a percepção dos procuradores quanto à ineficiência do Poder Judiciário em condenar indivíduos que praticam tais atos.

Com o objetivo de responder tal pergunta, a seção seguinte deste artigo apresenta os instrumentos disponíveis aos promotores para a sua atuação no Sistema de Justiça. Em seguida, discute argumento que justifica a utilização da via extrajudicial por parte dos promotores na resolução de casos envolvendo improbidade administrativa. Na quarta seção foram estimados, por meio da técnica de Análise Envolvória de Dados (DEA), os indicadores de eficiência

relativa dos MPes para propor ações extrajudiciais, assim como a eficiência relativa dos Tribunais de Justiça. A DEA analisa a combinação ótima de insumos (ex.: número de procuradores e promotores, número de servidores técnicos, infraestrutura, etc.) que gera o máximo de produto (ex.: ações judiciais e extrajudiciais) (PENNA, 2008). Este máximo de produto (*output*) é o que se considera eficiência. Na quinta seção, o indicador de eficiência dos MPes foi utilizado como variável dependente do modelo de regressão beta cuja principal variável independente foi o indicador de eficiência dos Tribunais de Justiça em proferir sentenças. Finalmente, são apresentadas as considerações finais.

2 INSTRUMENTOS PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

O MP atua nas áreas civil e penal. Em cada área de atuação os procuradores e promotores têm instrumentos que são utilizados levando em consideração seu poder discricionário (KERCHE, 2007).

Na área penal, área tradicional de atuação do órgão, os procuradores têm a sua disposição o inquérito penal, que tem por objetivo embasar a ação penal pública que porventura seja judicializada¹. Por outro lado, existem as ferramentas correspondentes para sua atuação na área civil, com destaque para o Inquérito Civil Público (ICP) e a Ação Civil Pública (ACP) (BRASIL, 1985). A ACP tem por objetivo promover a defesa dos direitos difusos e coletivos, ou seja, casos que envolvem a defesa de interesses para os quais o processo civil tradicional não estava voltado (Mazzilli, 2005)². É importante salientar, que a ACP corresponde a uma ferramenta do MP para sua atuação na esfera judicial, enquanto o ICP se tornou, atualmente, uma importante ferramenta para sua atuação na esfera extrajudicial (atuar em um caso sem que seja necessário encaminhar o processo ao Poder Judiciário). Pensada inicialmente como uma ferramenta para embasar a ACP, o ICP não se limitou a esta função. Ao utilizar o ICP, o MP pode fazer notificações, pode requerer documentos e perícias para qualquer órgão ou pessoa para formar sua convicção quanto ao ajuizamento da ACP (BRASIL, 1993, Art. 26). Entretanto, com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Código de Defesa do Consumidor (CDC) em 1990, a Lei de Ação Civil Pública completou todo o instrumental de que dispõem o MP para atuar extrajudicialmente, ao incorporar como possibilidade a utilização do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Ao tutelar os direitos metaindividuais, o MP atua como uma instituição que exerce controle. Mas controle não é apenas impor alguma sanção diante de um caso concreto, mas também vigiar, orientar e corrigir. Neste sentido, o controle é tratado como uma etapa anterior à sanção. Caso, na defesa destes interesses, o procurador ou promotor decida utilizar os instrumentos extrajudiciais, mas não consiga resolver o conflito por este meio, leva-se o conflito ao Judiciário impetrando uma ACP. Obviamente, o procurador tem a opção de não utilizar estes instrumentos extrajudiciais e entrar com a ACP junto ao Judiciário.

Mas quais são as ferramentas extrajudiciais a disposição dos membros do MP? Antes da instauração do ICP existe uma etapa denominada "Investigação preliminar ou procedimento de investigação prévia (PIC)". Esta ferramenta, anterior ao ICP, tem por objetivo possibilitar aos procuradores realizarem investigações rápidas (prazo de 90 dias, prorrogáveis por mais 90 dias) que permitam recolher informações necessárias para formar convicção para instaurar uma ICP. Vale ressaltar que este procedimento deve ser informado ao Conselho Superior do Ministério Público (CSMP). Nota-se que esta ação pressupõe que o agente ativo nesta situação é o membro do MP. Porém, a população e outras instituições também podem, por meio de uma representação, acionar o MP.

Tomada à decisão de instaurar um ICP o procurador tem a sua disposição uma "caixa de ferramentas" que pode utilizar quando e da maneira que julgar mais apropriada (poder discricionário). A primeira ferramenta é a *notificação*. O procurador pode notificar as partes envolvidas para que compareçam ao MP para prestar esclarecimentos. Além disso, quando julgar necessário, o procurador pode *requeritar* uma perícia contábil, documentos de outros órgãos estatais (TCU, Banco do Brasil, Receita Federal etc.). A *recomendação*³ é outra possibilidade. O MP encaminha o entendimento do caso para o ente público ou privado que infringe algum direito tutelado pela instituição e recomenda correção ou adaptação para que a ação não se torne, por exemplo, improbidade administrativa (MIRANDA, 2013). Esta ferramenta permite um controle sem *enforcement*. Por fim, nos casos em que a *recomendação* é feita, mas não acatada pelo investigado, o procurador pode utilizar o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Esta ferramenta consiste na última possibilidade da parte investigada de ajustar sua conduta sem ser em juízo. Prazos para adequação, compensação e indenizações a quem teve os direitos violados são explicitados no TAC. Caso o TAC não seja cumprido, esta peça é utilizada dentro do processo de instauração da ACP (RODRIGUES, 2013). Segundo Filomeno (1997), por volta de 95% dos casos são resolvidos por meio do TAC, uma vez que os investigados se submetem e cumprem os termos do acordo, evitando, dessa maneira, o ajuizamento do caso.

A atuação extrajudicial, atualmente, está sendo estimulada dentro do MP, uma vez que permite chegar a uma solução mais rápida, quando comparado aos trâmites que dependem do Poder Judiciário, sem desincumbir a instituição de suas funções constitucionais. A ideia é resolver um caso de maneira mais célere e menos danosa possível.

3 O QUE EXPLICA O USO DE FERRAMENTAS EXTRAJUDICIAIS POR PARTE DOS INTEGRANTES DO MINISTÉRIO PÚBLICO?

Castilho e Sadek (1998) aplicaram questionários a 244 integrantes do Ministério Público Federal de um universo de 516, com o objetivo de identificar quais os principais fatores e/ou instituições que geram entraves para o bom funcionamento da justiça no Brasil. Dos 18 itens elencados

1. Uma vez que a atuação na esfera penal foge do escopo deste trabalho não serão feitas considerações adicionais sobre o tema.
2. Segundo a Lei Complementar Nº 75, de 20 de maio de 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Capítulo II - Dos Instrumentos de Ação. Compete ao MP promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, histórico, turístico e paisagístico; c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos.
3. LEI COMPLEMENTAR Nº 75, DE 20 DE MAIO DE 1993, que dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União. Capítulo II - Dos Instrumentos de Ação.

pelos autores, os itens relacionados ao Poder Judiciário se destacam. Para 84% dos procuradores entrevistados, o número insuficiente de juízes é considerado o terceiro fator que mais contribui para o mau funcionamento do sistema de justiça no Brasil, ficando atrás apenas dos indicadores relacionados ao desempenho da Polícia. Além disso, o excesso de formalidade nos procedimentos judiciais (84%) e a falta de recursos materiais no Judiciário (76%) aparecem como importantes entraves à persecução da justiça. Os juízes também concordam com esta visão dos procuradores. Em entrevistas realizadas com 570 juízes, Sadek (2010) encontraram que, além dos fatores elencados acima pelos procuradores, os juízes apontaram o número insuficiente de juízes e varas como obstáculos ao bom funcionamento do Poder Judiciário.

Estes fatores podem refletir na baixa avaliação de desempenho atribuídas a Justiça Federal (1ª instância) e Justiça Comum Estadual. De acordo com os entrevistados o desempenho da Justiça Federal (1ª instância) foi considerado regular para 45% dos procuradores, ruim para 15% ou péssimo para 1%. Já para a Justiça Comum Estadual estes percentuais são de 35%, 16,5% e 12%, respectivamente (CASTILHO; SADEK, 1998).

Adicionalmente, as ações criminais relacionadas a crimes contra a administração pública e improbidade administrativa estão entre aquelas com maior resistência por parte do Judiciário em aceitar a atuação do Ministério Público. Para 20,5% dos procuradores, a resistência do Judiciário a atuação do MP nestas questões é muito forte ou forte (CASTILHO; SADEK, 1998).

Quando se trata de condenar um réu acusado de improbidade administrativa, a resistência encontrada no Poder Judiciário em reconhecer a ilegitimidade de algumas condutas, dada a condição social e política do réu, é evidenciada por Machado (2007). Um dos entrevistados pelo autor é enfático em afirmar que *"quando é para condenar o sujeito que praticou um crime de moeda falsa, um furto um roubo, parece que está tão distante da realidade dele (Juiz). Ele é da mesma classe social que eu, ele se coloca no lugar dessa pessoa e age com má vontade com a lei de improbidade"* (procurador da República entrevistado em 09.02.2004 apud MACHADO, 2007, p. 229).

Esta visão dos procuradores quanto à falta de recursos humanos e materiais do Poder Judiciário aliada a resistência por parte desta instituição em condenar réus que cometeram atos de improbidade administrativa, fez com que os promotores, ao longo dos anos, utilizassem estratégias diferenciadas a fim de impor punições por tais atos. A utilização dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), que permite a resolução dos conflitos na esfera extrajudicial está entre as ferramentas que mais se destacam. Segundo um dos entrevistados por Machado (2007): *"O MP deve ser pró-ativo. Sendo possível, devemos evitar o Judiciário e tentar resolver no próprio MP. Para isso nós temos os termos de ajustamento de conduta e a administração no governo atual tem atendido as nossas recomendações"* (procurador da República entrevistado em 10.02.2004 apud MACHADO, 2007, p. 230).

A conduta do MP demonstra um posicionamento mais proativo e pode ser vista pelo modelo de Governança Judicial como uma desconfiança do principal (MP) perante

o agente (neste caso, o Judiciário) para a resolução eficiente de suas ações judiciais. Neste caso, a relação de Principal-Agente é estabelecida quando o MP se utiliza do Judiciário para a resolução dos conflitos. Ou seja, ao propor uma ação judicial, o MP delega ao Judiciário uma parte da responsabilidade de resolução do caso. O que não ocorre quando se utiliza de mecanismos extrajudiciais, passando a depender apenas de si para a solução. Por outro lado, o MP também é visto como um agente ao ter como principal a sociedade de forma coletiva ou os contribuintes, conforme adotado por Dixit (2002). Portanto, a questão da eficiência do sistema adquire um ponto central neste ambiente. O MP busca caminhos próprios para melhorar o seu desempenho, evitando a dependência de outros agentes considerados pela instituição como ineficientes (AKUTSU; GUIMARÃES, 2012; 2015).

4 MENSURAÇÃO DA EFICIÊNCIA RELATIVA: APLICAÇÃO DO MODELO DE ANÁLISE ENVOLTÓRIA DE DADOS (DATA ENVELOPMENT ANALYSIS - DEA)

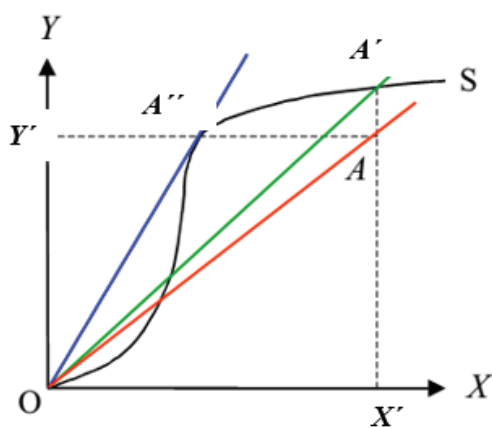
Existem inúmeros estudos que analisam a eficiência do Poder Judiciário por meio da DEA. Em 1982, utilizou-se inicialmente a DEA como técnica para estudos do Judiciário, destacando-se ao permitir a comparação de coeficientes de eficiência relativa entre diferentes unidades. A DEA mostrou-se adequada a estudos que focassem na medição do desempenho do Judiciário (LEWIN; MOREY; COOK, 1982). O pioneirismo deste estudo serviu como referência para a realização de outras pesquisas encontradas na literatura internacional como, por exemplo, os trabalhos de Pedraja-Chaparro e Salinas-Jimenez (1996) no Judiciário espanhol; Sverre e Kittelsen, (1992) na justiça norueguesa; Mitsopoulos e Pelagidis (2007) nas cortes judiciais gregas, Beenstock e Haitovsky (2004) e Gorman e Ruggiero (2009) no Judiciário norte-americano. A Gestão do Poder Judiciário ainda é pouco estudada no contexto brasileiro, embora se tenha percebido alguns avanços recentes, principalmente, pela base de dados dos tribunais brasileiros que foi consolidada e disponibilizada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (NOGUEIRA, 2011; OLIVEIRA, 2017; OLIVEIRA, NOGUEIRA, PIMENTEL, 2018). Enquanto isso, houve uma movimentação mais recente de estudos que adotaram a DEA para avaliação da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais (FOCHEZZATO, 2010; YEUNG; AZEVEDO, 2011; NOGUEIRA et al., 2012; OLIVEIRA et al., 2016). Vale ressaltar que a orientação pela eficiência tem sido evidenciada no levantamento de estudos sobre a medição do desempenho organizacional no Judiciário (GOMES; GUIMARÃES, 2013). As análises destes estudos serviram de base para a estimação da eficiência, tanto dos Tribunais de Justiça quanto dos MPes.

O objetivo da DEA é a análise da eficiência de unidades produtivas ou unidades de tomada de decisão (*Decision Making Units - DMU*). É importante definir três conceitos para o pleno entendimento da aplicação da técnica, a saber: eficácia, produtividade e eficiência. Caso uma unidade produtiva estabeleça e cumpra uma meta objetiva de unidades produzidas em um determinado período diz que esta unidade produtiva é eficaz. Entretanto, fica a pergunta: a que custo esta meta foi atingida? Se os recursos consumidos para atingir tal meta forem conhecidos, pode-se obter uma medida de produtividade, ou seja, a razão entre o que foi produzido e o que foi gasto para produzir. Diante deste conceito, uma pergunta adicional pode ser

feita: a produtividade alcançada por determinada DMU é a maior quando comparada a outras DMUs que produzem o mesmo produto? Se a resposta for positiva, a DMU em questão é considerada mais eficiente, uma vez que esta tomou decisões que lhe permitiram utilizar melhor os recursos disponíveis. É nesta perspectiva comparada que a técnica de Análise de Envoltória de dados se pauta.

A Figura 1 mostra a curva de um processo de produção. A curva S corresponde a fronteira eficiente. Nesta figura, pode-se constatar que a DMU A'' é a mais eficiente quando comparada as DMUs A e A', uma vez que tangencia a curva de fronteira eficiente (maior inclinação em relação a origem dos eixos). Este fato implica que a DMU A'' obtém a maior quantidade de produto (Y) com a menor quantidade de recursos (X).

Figura 1 - Curva de um processo de produção.



Fonte: Adaptado de Mello, 2005.

É importante salientar que existem duas alternativas para que a DMU A se torne eficiente. A primeira alternativa corresponde a aumentar a quantidade de produto (Y) mantendo os recursos disponíveis constantes (X), o que resultaria no deslocamento vertical da DMU A até atingir a fronteira eficiente em A' (Figura 1). Este movimento é conhecido como Orientação ao Produto. A eficiência relativa nesta situação pode ser mensurada por meio da razão $X'A/X'A'$. Já a segunda alternativa é reduzir a quantidade de recursos disponíveis (X) mantendo o nível de produto (Y) constante, ou seja, deslocar horizontalmente a DMU A para fronteira eficiente (A''). Este movimento é conhecido como Orientação ao Insumo. Neste caso, a eficiência pode ser mensurada pela razão $Y'A''/Y'A$.

Dois modelos são comumente encontrados em trabalhos que utilizam o DEA, o CCR e o BCC. O modelo CCR⁴ caracteriza-se por estimar a eficiência das DMUs, impondo a restrição de retornos constantes de escala, ou seja, uma variação de recursos gera uma variação proporcional de produto. O modelo BCC⁵ relaxa a restrição de retornos constantes de escala e passa a permitir retornos variáveis à escala, ou seja, DMUs com baixos valores de insumos podem ter retornos crescentes de escala e as com altos valores de insumos retornos decrescentes de escala.

Formalmente, o resultado deste modelo é obtido por meio da resolução do seguinte problema de programação linear

(MELLO, 2005):

$$\begin{aligned} & \text{Máx } h_0 \\ & \text{Sujeito a} \\ & x_{j0} - \sum_{k=1}^n x_{ik} \lambda_k \geq 0, \forall_i \\ & -h_0 y_{j0} + \sum_{k=1}^n y_{jk} \lambda_k \geq 0, \forall_j \\ & \lambda_k \geq 0, \forall_k \end{aligned}$$

Em que $h_0 = 1/\text{Eff}_0$, que representa por quanto todos os produtos devem ser multiplicados ao manter os inputs constantes para que a DMUo em questão atinja a fronteira eficiente; Eff_0 é a eficiência da DMUo; x_{ik} e y_{jk} são os inputs i e outputs j da DMU k ; λ_k é a contribuição da DMU k na formação do alvo da DMUo.

Três modelos de análise de envoltória de dados foram estimados. Os dois primeiros modelos se referem à análise de eficiência relativa dos MPEs para proporem ações extrajudiciais e ações judiciais. Além disso, um modelo para mensurar a eficiência relativa dos Tribunais de Justiça em proferir sentenças também foi estimado.

Tais modelos foram estimados utilizando o modelo CCR orientado ao output, ou seja, maximiza os outputs mantendo constante a quantidade de insumos. Esta opção metodológica se deu pelo fato da não existência de razões empíricas nem teóricas que sustentem a premissa de que a utilização de insumos (número de servidores, recursos administrativos etc.) leve a retornos crescentes ou decrescentes de escala.

a. Eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais

Os dados utilizados para a estimação da eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais foram extraídos do relatório "Ministério Público: Um retrato" (CNMP, 2013), que contém a movimentação das ações civis e penais, assim como o número de integrantes, funcionários e infraestrutura que a instituição possuía no ano de 2012. Os valores totais do orçamento dos MPEs para o ano de 2012 foram obtidos por meio da Lei Orçamentária dos Estados (LOA).

Especificamente, as variáveis selecionadas para a estimação do DEA foram:

Inputs:

- Orçamento total dos Ministérios Públicos Estaduais (R\$);
- Número de membros do MP atuando na 1a. instância;
- Número de membros do MP atuando na 2a. instância;
- Número de servidores de carreira;
- Estrutura física disponível para as atividades do MPE (número de salas cedidas, alugadas e próprias);
- Número de computadores.

Outputs:

- Número de ações extrajudiciais que tramitaram no MPE (instaurados com TAC, sem TAC, petição inicial e

4. Iniciais dos autores que aplicaram a técnica pela primeira vez em Charnes, Cooper e Rhodes (1978).

5. Banker, Charnes & Cooper (1984).

recomendação);

- Número de ações judiciais no MPE (denúncias oferecidas).

Embora o modelo DEA permita a estimação da eficiência de uma DMU considerando múltiplos *outputs*, optou-se aqui por estimar dois modelos, um para cada *output*. Na estimação a eficiência do MPE em ações extrajudiciais foi incluída no modelo como a variável o número de ações judiciais, uma vez que estas ações concorrem pelos recursos disponíveis dentro do MPE. Por fim, o modelo CCR orientado ao *output* foi estimado.

A Tabela 1 apresenta a estatística descritiva das variáveis utilizadas nos modelos DEA para estimar a eficiência dos MPE.

Tabela 1 - Estatística descritiva das variáveis utilizadas na estimação da eficiência dos MPE.

Variáveis	Máximo	Mínimo	Média	Desvio-padrão
<i>Inputs</i>				
Orçamento (mil R\$)	R\$ 1.532.278	R\$ 54.130	R\$ 354.915	R\$ 333.076
Membros na primeira instância	1598	29	356	356
Membros na segunda instância	300	10	57	68
Número de servidores de carreira	3688	99	759	841
Estrutura física	269	9	85	62
Número de computadores	10673	349	2366	2420
<i>Outputs</i>				
Variáveis	Máximo	Mínimo	Média	Desvio-padrão
Total de denúncias oferecidas	111226	896	16628	24970
Total de ações extrajudiciais	29321	385	8852	8709

Fonte: (CNMP, 2013).

A Tabela 2 apresenta os resultados da estimação da eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais para o ano de 2012. A variável Eficiência em Ações extrajudiciais será utilizada como variável dependente do modelo de regressão beta discutido na próxima sessão.

Tabela 2 - Eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais (2012).

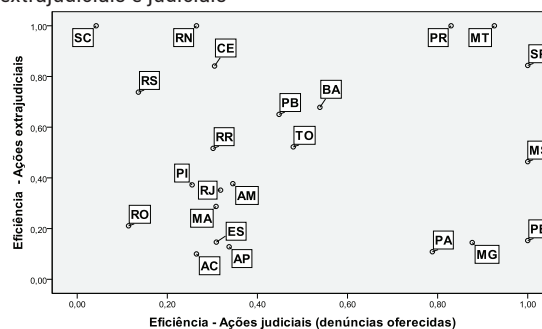
MPE	Ranking	Ações extrajudiciais	Ranking	Ações judiciais (denúncias oferecidas)
MT	1	1,000	2	0,926
PR	1	1,000	4	0,830
RN	1	1,000	16	0,265
SC	1	1,000	21	0,042
SP	2	0,843	1	1,000

CE	3	0,841	14	0,305
RS	4	0,738	19	0,136
BA	5	0,678	6	0,539
PB	6	0,650	8	0,448
TO	7	0,522	7	0,480
RR	8	0,516	15	0,302
MS	9	0,464	1	1,000
AM	10	0,377	9	0,345
PI	11	0,372	18	0,255
RJ	12	0,352	11	0,318
MA	13	0,287	13	0,308
RO	14	0,211	20	0,114
PE	15	0,153	1	1,000
ES	16	0,147	12	0,309
MG	17	0,145	3	0,877
AP	18	0,128	10	0,337
PA	19	0,109	5	0,788
AC	20	0,100	17	0,265

Fonte: Elaborada pelos autores.

Adicionalmente, foi estimada a eficiência dos Ministérios Públicos em ações judiciais, mais especificamente em denúncias oferecidas. Para os propósitos do trabalho, vale destacar na relação entre a eficiência em ações judiciais e extrajudiciais, que os MP dos estados de SC, RS, RN e CE apresentaram valores elevados de eficiência em ações extrajudiciais e baixa eficiência em ações judiciais. Com base na análise dos dados, esta relação indica que tais Ministérios Públicos têm priorizado ações extrajudiciais para resolução dos casos concretos. Por outro lado, os MP dos estados do PA, PE e MG priorizam ações judiciais. Estes dados levantam a pergunta que este artigo pretende responder: existe relação entre este comportamento e o nível de eficiência dos tribunais de justiça? Para responder tal pergunta faz-se necessário estimar a eficiência dos tribunais de justiça, questão que será tratada na próxima seção.

Figura 2 - Relação entre eficiência dos MPE em ações extrajudiciais e judiciais



Fonte: Elaborada pelos autores.

b. Estimação da eficiência dos Tribunais de Justiça

A variável eficiência dos Tribunais de Justiça, que consiste na principal variável explicativa da eficiência dos Ministérios Públicos em ações extrajudiciais, foi estimada por meio do DEA. Os dados disponíveis no relatório Justiça em Números do ano-base 2012 (CNJ, 2013). As variáveis selecionadas

para a estimação da eficiência dos Tribunais de Justiça foram as seguintes:

Inputs:

- Despesa total da Justiça Estadual (R\$);
- Total de Pessoal Auxiliar;
- Gastos com Informática (R\$);
- Casos Novos;
- Total de Magistrados.

Output:

- Número de sentenças.

As variáveis selecionadas neste modelo foram utilizadas no trabalho de NOGUEIRA *et al.* (2012), que estimaram a eficiência destes mesmos tribunais para os anos de 2007 e 2008. Finalmente, um modelo CCR orientado ao *output* foi estimado.

Tabela 3 - Eficiência dos Tribunais de Justiça (2012)

MPE	Eficiência TJ	MPE	Eficiência TJ
RJ	1,000	MG	0,799
PB	1,000	RO	0,798
RS	1,000	RN	0,757
MA	0,910	PR	0,756
MS	0,901	PE	0,706
PA	0,843	ES	0,699
SP	0,836	MT	0,679
AP	0,833	BA	0,673
SC	0,831	TO	0,641
AM	0,827	PI	0,620
AC	0,808	RR	0,368
CE	0,804	Média (DP)	0,78 (0,14)

Fonte: Elaborada pelos autores.

5 TESTANDO O IMPACTO DO PODER JUDICIÁRIO NA EFICIÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO NAS AÇÕES EXTRAJUDICIAIS: APLICAÇÃO DO MODELO DE REGRESSÃO BETA

O modelo de regressão beta foi estimado para testar o impacto da eficiência do Poder Judiciário (Tribunais de Justiça) na eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais em ações extrajudiciais. Segundo Ferrari e Cribari-Neto (2004), o modelo de regressão beta é adequado quando a variável dependente é contínua e restrita a um intervalo (0 e 1). Este é o caso da variável dependente eficiência que foi obtida por meio do DEA.

O principal pressuposto deste modelo é que a variável resposta tem uma distribuição beta. Variáveis como Índice de Gini e IDH têm esta característica. Entretanto, em muitas situações tais variáveis apresentam distribuições assimétricas, problema que pode ser resolvido pela distribuição beta, que é muito flexível para modelar variáveis com estas características. A função densidade de probabilidade da distribuição beta depende dos parâmetros p e q , conforme equação abaixo:

$$f(y; p, q) = \frac{\Gamma(p+q)}{\Gamma(p)\Gamma(q)} y^{p-1}(1-y)^{q-1}, 0 < y < 1, p > 0, q > 0$$

Em que y é a variável resposta que varia entre 0 e 1, p e q são parâmetros da função densidade e $\Gamma(p)$ é uma função gama avaliada no ponto p .

A média e a variância de y são, respectivamente,

$$E(y) = \frac{p}{p+q}$$

e

$$Var(y) = \frac{pq}{(p+q)^2(p+q+1)}$$

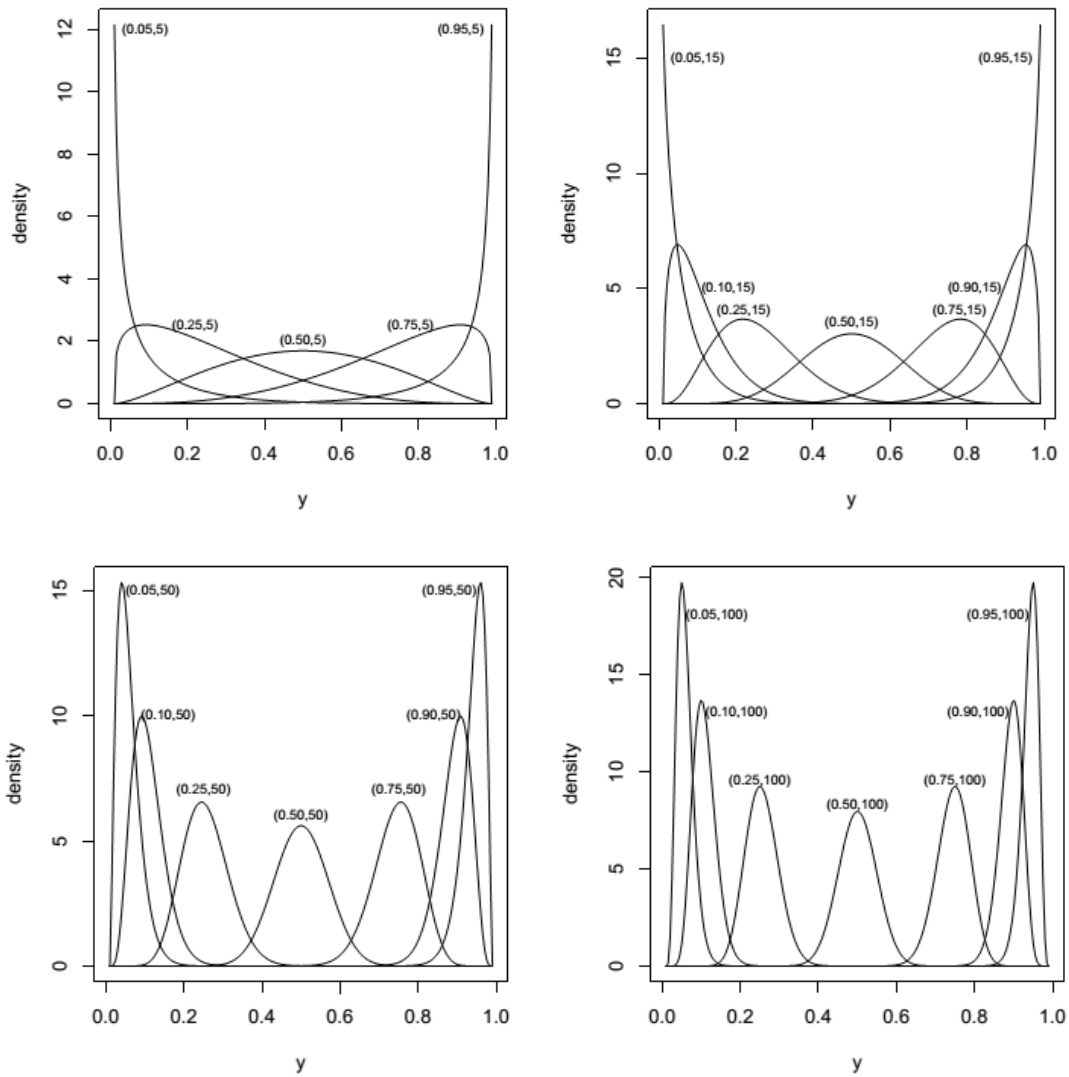
Ferrari e Cribari-Neto (2004), trabalham com uma parametrização a fim de estimar um modelo de regressão que tem por objetivo modelar os valores médios e o parâmetro de precisão da variável resposta y . Conforme abaixo:

$$f(y; p, q) = \frac{\Gamma(\phi)}{\Gamma(\mu\phi)\Gamma[(1-\mu)\phi]} y^{\mu\phi-1}(1-y)^{(1-\mu)\phi-1}, 0 < y < 1$$

Em que: $E(y)=\mu; Var(y)= V(\mu)/(1+\phi)$

Com a tal parametrização, a função densidade da distribuição beta está em função da esperança matemática da variável resposta y e de um parâmetro de precisão (quanto maior este parâmetro, menor a variância de y). As distribuições de densidade apresentadas na Figura 2, obtidas por meio de diferentes combinações de μ e ϕ , mostram a flexibilidade desta distribuição em modelar a média da variável resposta quando há assimetria nas distribuições observadas de y .

Figura 4 - Densidade da distribuição beta para diferentes μ e ϕ



Fonte: Ferrari e Cribari-Neto (2004, p. 802)

Uma vez definidas as características da variável dependente do modelo de regressão beta, o estimador de máxima verossimilhança é utilizado para estimar os coeficientes da seguinte equação de regressão:

$$g(\mu_t) = \sum_{i=1}^k x_{ti}\beta_i = \eta_t$$

Em que $\beta=(\beta_1,\dots,\beta_k)^T$ é um vetor de parâmetros desconhecidos a serem estimados e η_t são as observações correspondentes a k covariáveis. $g(\cdot)$ é uma função ligação estritamente monotônica e duplamente diferenciável no intervalo (0,1).

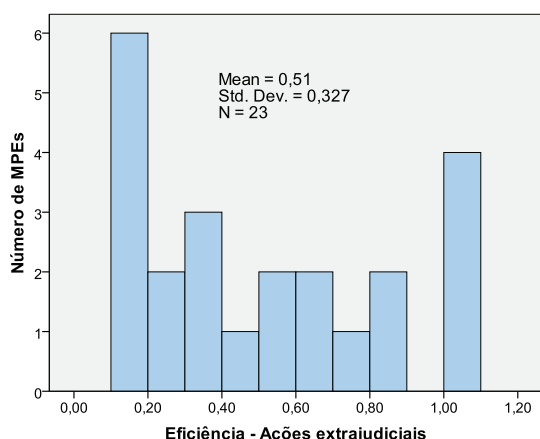
A função de ligação que será utilizada neste trabalho será a logit:

$$\mu_t = \frac{e^{x_t^T \beta}}{1 + e^{x_t^T \beta}}$$

Diante desta opção, a interpretação dos coeficientes pode ser feita em termos de razão de chance, ao proceder ao seguinte cálculo $\exp(\beta)$.

Por fim, a Figura 3 apresenta a distribuição da variável dependente eficiência em ações extrajudiciais. A inspeção da distribuição permite validar a escolha deste modelo, uma vez que a distribuição está limitada ao intervalo (0,1) e apresenta uma distribuição assimétrica.

Figura 5 - Distribuição da eficiência dos MPE em ações extrajudiciais



Fonte: Elaborada pelos autores.

a. Análise dos resultados do modelo de regressão beta

A visão dos procuradores quanto à falta de recursos humanos e materiais e a lentidão do Poder Judiciário em proferir sentenças transitadas em julgado, levou a um movimento de membros dentro do MP que defendem um MP mais resolutivo. Isto é, o MP deve utilizar todas as ferramentas disponíveis com o intuito de resolver o maior número possível de casos dentro dos limites da instituição. Diante disso, o propósito da estimação do modelo apresentado na Tabela 4 é analisar como a eficiência do judiciário influencia os MPEs a se tornarem mais eficientes em ações extrajudiciais.

A variável dependente dos três modelos estimados é a eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais em ações extrajudiciais (Figura 4).

Três variáveis independentes foram incluídas nos modelos com variáveis de controle. As variáveis "Turnover 2002-2010" e "Competição política Dep. Estadual" mensuram o nível de competição política do Estado. *Turnover* corresponde a alternância dos partidos políticos que Governam o Estado, considerando o resultado das eleições de 2002, 2006 e 2010. Considerando esta variável, o estado de São Paulo apresenta o menor nível de competição política, uma vez que o PSDB venceu as três eleições consideradas para o cálculo desta variável. Enquanto a outra variável consiste no número efetivo de partidos no Estado participantes nas eleições para governador. Esta medida foi desenvolvida por Golosov (2010).

Teoricamente, a competição política afeta o nível de atividade das instituições de controle. Melo e Pereira (2013) argumentam que quanto mais competitivo e institucionalizado é um ambiente político os governos serão mais responsabilizados por seus atos. Os autores entendem competição política como alternância das elites políticas no poder, ou seja, em localidades em que há maior alternância existe maior competição política. Neste sentido, em ambientes competitivos, os políticos consideram no cálculo intertemporal os custos de se tornarem oposição, o que tornaria vantajoso dar mais autonomia as instituições de controle, impedindo, dessa maneira, que os adversários

políticos as controlem quando de posse do seu mandato. Além disso, a definição do orçamento dos MPE depende da interação da instituição com o Poder Legislativo e do Governador. Estas questões justificam a inclusão destas variáveis de controle.

Por fim, o PIB per capita foi incluído na regressão para controlar as características socioeconômicas dos Estados.

Tabela 4 - Regressão beta para explicar a eficiência dos Ministérios Públicos Estaduais em ações extrajudiciais

Variáveis	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Intercepto	2,309	3,162	-9,228
Eficiência Tribunais de Justiça	-1,763	-5,352***	-3,468*
Turnover 2002-2010			0,675**
Competição política Dep. Estadual		-0,414***	
ln PIB per capita		0,668	1,220*
Phi	0,520	1,137***	0,699***
Pseudo R2	0,01	0,290	0,162
Significância: *** valor-p<0,01; ** valor-p<0,05; * valor-p<0,1			
Modelo estimado por meio do Software R. Pacote betareg (Cribari-Neto; Zeileis, 2010).			

Fonte: Elaborada pelos autores.

Os resultados indicam que, *ceteris paribus*, existe uma relação inversa entre eficiência dos tribunais de justiça e eficiência dos MPE em ações extrajudiciais ($b = -5,352, p < 0,01$ e $b = -3,468, p < 0,1$). Este resultado confirma o argumento central deste trabalho, ou seja, em estados que contam com Tribunais de Justiça mais ineficientes, os MPEs tendem a ser mais eficientes em ações extrajudiciais. Portanto, pode-se concluir que os MPs apresentam um comportamento resolutivo, em ambientes cujo Poder Judiciário demonstra maior ineficiência.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo procurou ressaltar o fortalecimento do MP como uma instituição de *checks and balances* e de sua participação dentro do sistema de Governança Judicial, baseado na Teoria da Agência e da Teoria dos Custos de Transação. Destacou-se o papel de principal do MP frente ao Poder Judiciário como seu agente, enfocando a eficiência da resolução de suas ações judiciais.

A hipótese central do estudo foi: quanto menos eficiente for o Judiciário na respectiva Unidade da Federação (UF) maior será a eficiência na resolução de casos extrajudicialmente por parte de procuradores e promotores. Os resultados confirmaram esta hipótese, pois em estados que contam com Tribunais de Justiça ineficientes, os MPEs tendem a ser mais eficientes em ações extrajudiciais. Portanto, pode-se concluir que empiricamente existe um comportamento favorável a um MP resolutivo, em contextos cujo Poder Judiciário é visto como ineficiente.

No campo metodológico, é importante ressaltar que a análise e indicações decorrentes desta metodologia estão

condicionadas às unidades e variáveis incluídas neste estudo. Qualquer unidade e/ou variável acrescentada ou excluída na análise modificarão os resultados. No aspecto teórico, ressalta-se que as instituições aqui estudadas fazem parte de um sistema de Governança Judicial. Este estudo procurou testar empiricamente a influência da eficiência na relação entre o MP e o Poder Judiciário em nível estadual. Demonstrou que as instituições podem procurar adotar um papel mais resolutivo quando se evidencia uma morosidade dentro da estrutura de governança.

Considera-se como relevante a replicação deste estudo em outras esferas de atuação tanto do MP como dos Tribunais (Justiça Federal, Justiça do Trabalho etc.). Desta forma, recomenda-se que outros estudos possam utilizar outros modelos da DEA sempre orientados para *outputs*. Isto permitiria um melhor conhecimento do nível de eficiência de outros tribunais e do MP para melhoria da eficiência dentro do sistema de Governança Judicial.

REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. A. Dimensões da governança judicial e sua aplicação ao Sistema Judicial brasileiro. *Revista Direito GV*, vol. 8, n. 1, p. 183-202, 2012.
- AKUTSU, L.; GUIMARÃES, T. Governança Judicial: proposta de modelo teórico- metodológico. *Revista de Administração Pública*, vol. 49, n. 4, p. 937-958, jul./ago. 2015.
- BEENSTOCK, M., & HAITOVSKY, Y. Does the appointment of judges increase the *output* of the judiciary? *International Review of Law and Economics*, n. 24, p. 351-369, 2004.
- BRASIL. Lei 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- BRASIL. Lei 8.625, de 12 de fevereiro de 1993. Lei Orgânica do Ministério Público. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 15 fev. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm>. Acesso em: 10 mai. 2019.
- CASTILHO, E. W. V.; SADEK, M. T. A. O Ministério Público Federal e a administração da justiça no Brasil. IDESP, Editora Sumaré, 1998.
- CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2013: ano-base 2012. Brasília, CNJ, 2013.
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Análise dos Dados Funcionais enviados pelas unidades do Ministério Público em 2008. Brasília: CNMP, 2008.
- CNMP – CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Ministério Público: Um retrato. Brasília: CNMP, 2013.
- CRIBARI-NETO, F.; ZEILEIS, A. Beta regression in R. *Journal of Statistic Software*, vol. 34, n. 2, p. 1-24, 2010.
- DIXIT, A. Incentives and organizations in the Public Sector: an interpretative review. *The Journal of Human Resources*, vol. 37, p. 4, p. 696-727, 2002.
- FERRARI, S.; CRIBARI-NETO, F. Beta regression for modelling rates and proportions. *Journal of Applied Statistics*, vol. 31, n. 7, p. 799–815, 2004.
- FILOMENO, J. G. B. Ministério Público como Guardião da Cidadania. In: FERRAZ, A. A. M. C. (Ed.), *Ministério Público: Instituição e Processo*. São Paulo: Atlas, 1997.
- FOCHEZATTO, A. Análise da eficiência relativa dos tribunais de justiça estadual brasileira utilizando o método DEA. *Anais... In: Reunião de Estudos Regionales - AECR*. 36. Badajoz, Espanha, 2010.
- GOLOSOV, G. V. The effective number of parties: a new approach. *Party Politics*, vol. 16, n. 2, p. 171-192, 2010.
- GOMES, A. O.; GUIMARÃES, T. A. Desempenho no judiciário. Conceituação, estado da arte e agenda de pesquisa. *Revista de Administração Pública*, vol. 47, n. 2, p. 379-401, 2013.
- GORMAN, M.; RUGGIERO, J. Evaluating U. S. judicial district prosecutor performance using DEA: are disadvantaged counties more inefficient? *European Journal of Law and Economics*, vol. 27, n. 3, p. 275-283, 2009.
- KERCHE, F. Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil. *Dados*, 50, p. 259–279, 2007.
- LEWIN, A. Y.; MOREY, R. C.; COOK, T. J. Evaluating the administrative efficiency of courts. *Omega - International Journal of Management Science*, vol. 10, p. 401-411, 1982.
- MACHADO, B. A. Ministério Público: organização, representações e trajetórias Curitiba: Editora Juruá, 2007.
- MAZZILLI, H. N. Aspectos polêmicos da Ação civil pública. *Revista Jurídica*, n. 337, p. 9–20, 2005.
- MELLO, J. C. C. B. S. Curso de Análise de Envoltória de Dados. In: *Simpósio Brasileiro de Pesquisa Operacional*, 38. 2005. Disponível em: <http://link.springer.com/content/pdf/10.1007/0-387-25895-7_6.pdf>. Acesso em 06 de maio de 2019.
- MELO, M. A.; PEREIRA, C. Making Brazil Work: Checking the President in a Multiparty System. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.
- MIRANDA, M. P. S. A Recomendação Ministerial como Instrumento Extrajudicial de Solução de Conflitos Ambientais. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Eds.), *Temas Atuais do Ministério Público*. 4 ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2013.
- MITSOPOULOS, M.; PELAGIDIS, T. Does staffing affect the time to dispose cases in Greek courts? *International Review of Law and Economics*, 27, p. 219-244, 2007
- NOGUEIRA, J. M. M. A ausência do Poder Judiciário enquanto objeto de estudo da Administração Pública brasileira. *Revista Eletrônica Díke*, vol. 1, n. 1, p. 1-17, 2011.
- NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, K. M. M.; VASCONCELOS, A. P.; OLIVEIRA, L. G. DE. Estudo exploratório da eficiência dos Tribunais de Justiça estaduais brasileiros usando a Análise Envoltória de Dados. *Revista de Administração Pública*, vol.

46, n. 5, p.1317–1340, 2012.

OLIVEIRA, L. G. L. Dez anos de CNJ: reflexões do envolvimento com a melhoria da eficiência do Judiciário brasileiro. *Revista do Serviço Público*, vol. 68, n. 3, p. 631-656, 2017.

OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M.; OLIVEIRA, K. M. M.; OLIVEIRA FILHO, S. M. Medição de eficiência de magistrados e de unidades judiciais no Ceará, Brasil: o sistema Eficiência. *Jus. Cadernos EBAPE.BR*, vol. 14, n. 3, p. 836-857, jul./set., 2016.

OLIVEIRA, L. G. L.; NOGUEIRA, J. M. M.; PIMENTEL, T. A. B. A continuidade da ausência do Poder Judiciário como objeto de estudos na administração pública brasileira: um levantamento de 2009 a 2017. *Revista Controle: Doutrinas e Artigos*, vol. 16, n. 2, p. 75-100, 2018.

PEDRAJA-CHAPARRO, F.; SALINAS-JIMENEZ, J. An assessment of the efficiency of Spanish Courts using DEA. *Applied Economics*, vol. 28, n. 11, p. 1391–1403, 1996.

PEÑA, C. Um Modelo de Avaliação da Eficiência da Administração Pública através do Método Análise Envoltória de Dados (DEA). *Revista de Administração Contemporânea*, vol.12, n. 1, p. 83–106, 2008.

RODRIGUES, G. A. Reflexões sobre a Atuação Extrajudicial do Ministério Público: Inquérito Civil Público, Compromisso de Ajustamento de Conduta e Recomendação Legal. In: FARIAS, C. C.; ALVES, L. B. M.; ROSENVALD, N. (Eds.), *Temas Atuais do Ministério Público*. 4 ed. Salvador: Editora JusPODIVM, 2013.

SADEK, M. T. (org.). *Uma introdução ao estudo da justiça*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010.

SADEK, M. T. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, vol. 18, n. 51, p. 19-101, 2004.

SVERRE, F. R. F.; KITTELSEN, A. C. Efficiency analysis of Norwegian District Courts. *Journal of Productivity Analysis*, vol. 3, n. 3, p. 277–306, 1992.

TAYLOR, M. M. *Judging policy: courts and policy reform in democratic Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2008.

YEUNG, L. L.; AZEVEDO, P. F. Measuring efficiency of Brazilian courts with *Data Envelopment Analysis* (DEA). *IMA Journal of Management Mathematics*, vol. 22, p. 343-356, 2011.

Diego de Faveri

Doutorado em Administração pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas (EBAPE/FGV). Professor Adjunto da EBAPE/FGV.

Leonel Gois Lima Oliveira

Doutorado em Administração pela EBAPE/FGV. Professor da Escola Superior de Magistratura do Estado do Ceará (ESMEC) e do Centro Universitário Christus (Unichristus). É Técnico Judiciário e exerce o cargo de Auditor Chefe do TJCE.

ARTIGOS

Cidadania Indígena: erradicação do sub-registro em comunidades tradicionais de Roraima

Por Erick Cavalcanti Linhares de Lima

Alcenir Gomes de Souza

Resumo: Os indígenas brasileiros, infelizmente, ao longo de nossa história têm padecido de um “esquecimento” estatal. Esse fenômeno se materializa em várias formas, mas ganha um contexto extremo quando direitos básicos são negados às comunidades tradicionais, como, por exemplo, acesso à educação, previdência ou direitos políticos, em razão da falta de registro civil oficial. A fim de encerrar esse “abismo” e criar mecanismos efetivos que garantam a plena cidadania aos índios, o CNJ e entidades parceiras estabeleceram a base legislativa para a emissão de certidão de nascimento em respeito aos aspectos culturais e identitários desses brasileiros e, no caso aqui apresentado, coube a Justiça Itinerante de Roraima sua implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Registro Civil. CNJ. Direitos. Cidadania. Índios.

Abstract: The Brazilian natives, unfortunately, throughout our history, has suffered from a state “forgetfulness”. This phenomenon materializes in several ways, but it gains an extreme context when basic rights are relegated to traditional communities, such as access to education, welfare system or political rights, due to the lack of official civil registration. In order to close this “abyss” and to create effective mechanisms that guarantee full citizenship to the indigenous people, the CNJ and other partner entities established the legislative basis for issuing birth certificates in respect to the cultural and identity aspects of those Brazilians, and, in the case presented here, the Roraima Itinerant Justice was the one who implemented it.

KEYWORDS: Civil Registry. CNJ. Rights. Citizenship. Indigenous.

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, como em outras sociedades modernas, o eficaz exercício da cidadania depende da existência documental das pessoas perante os órgãos estatais, sendo o registro civil, materializado na certidão de nascimento, o primeiro e o mais relevante dos documentos, pois dele decorrem todos os demais. Sua importância é tamanha que o Constituinte Originário o posicionou dentre as garantias fundamentais previstas na Constituição Federal, ao dispor expressamente que “são gratuitos (...) o registro civil de nascimento” (art. 5º, LXXVI, alínea “a”).

Infelizmente, muitas pessoas, especialmente as que vivem em comunidades tradicionais ou em áreas de difícil acesso, não conseguem obter sequer o registro de nascimento, instrumento essencial para o gozo de direitos e primeiro documento formal de identidade. São as chamadas populações brasileiras invisíveis, aquelas que por serem esquecidas, não são contadas, nem lembradas e passam à margem da proteção constitucional e dos cuidados que todo nacional tem direito.

Essa questão há tempos é objeto de preocupação dos órgãos governamentais. Entretanto, o referido “grupo” ficou mais perceptível quando dos cadastros de famílias carentes em programas sociais do Executivo, no final da década de 90 e início deste século, se constatou que um segmento significativo da população nacional não possuía sequer o registro de nascimento.

Esse é o eixo do problema aqui enfrentado: como combater o sub-registro nas sociedades tradicionais? E como o

Judiciário pode participar do processo de concessão da cidadania formal, pelo acesso à documentação básica?

Dentro dessa perspectiva e para responder a essas indagações, foram examinadas as principais razões que levam esses brasileiros a permanecerem sem o registro civil, bem como as ações que contribuem para a solução desse problema.

Deste modo, este artigo descreverá as ações que foram implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e executadas pela Justiça Itinerante de Roraima para erradicar o sub-registro civil nas comunidades indígenas do referido estado, bem como analisará os resultados obtidos no período de 2001 a dezembro de 2018.

Roraima foi escolhido como objeto de estudo porque é, proporcionalmente, de acordo com o censo 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado mais indígena do Brasil, com 11% de sua população se autodeclarando ameríndia e com 46,37% de sua área demarcada em terras indígenas, dentre as quais se destacam os territórios Yanomami, Macuxi, Wapichana, Wai Wai, Taupang, Patamona, Ingaricó, Yecua e Waimiri Atroari.

Além disso, o estado de Roraima conta com uma Justiça Itinerante bem estruturada e que ao longo dos anos vem se especializando no atendimento às populações mais isoladas do Brasil, fato que já foi reconhecido com uma menção honrosa no Inovare de 2014, justamente pelo trabalho na erradicação do sub-registro indígena.

2 O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E O REGISTRO INDÍGENA

O sub-registro é sinônimo de iniquidade social, uma vez que a falta de certidão de nascimento exclui a própria cidadania e atinge de forma mais pungente as populações mais vulneráveis. A título de exemplo, o censo de 2010 apontou que entre os não-indígenas, cerca de 98% das crianças são registradas no próprio ano de nascimento ou nos três meses do ano seguinte. Entre os índios, esse indicador cai para 67,8%, segundo dados do IBGE.

Com o escopo de equacionar esse problema, o CNJ em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) lançou o projeto "Cidadania, Direito de Todos". Esse programa busca garantir a aquisição de direitos básicos como a educação, acesso ao mercado de trabalho formal, direitos previdenciários e assistência social por intermédio da regular expedição da documentação necessária, especificamente para os indígenas, uma vez que esse grupo possui as maiores dificuldades na obtenção da documentação civil, conforme se depreende dos dados do censo de 2010.

A fim de viabilizar a aplicação efetiva do projeto em comento, o CNJ assinou o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 47, de 22 de fevereiro de 2012, com o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a SDH, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), a Defensoria Pública da União (DPU), a Associação de Notários e Registradores do Brasil (ANOREG) e a Associação Nacional de Registradores das Pessoas Naturais (ARPEN).

A cláusula primeira desse acordo determina a "[...] conjugação de esforços entre os partícipes no sentido de assegurar cidadania aos povos indígenas mediante a expedição de documentação básica" e, para tal, a cláusula segunda previu as seguintes responsabilidades comuns aos participantes:

I. divulgar a relevância do exercício da cidadania por parte dos índios e disseminar informações referentes à legislação vigente que regulamenta o acesso à documentação civil ao indígena, garantindo a preservação de sua identidade social e cultural;

II. mobilizar os recursos humanos e parcerias necessários para a realização das ações para a expedição de documentos pessoais aos membros da comunidade e aldeias indígenas, com periodicidade mínima anual nos estados em que já iniciadas as ações;

III. atuar na busca de recursos financeiros para fortificar as ações previstas neste Acordo de Cooperação Técnica;

IV. compartilhar informações para a identificação das comunidades indígenas nas quais há maior demanda para a expedição de documentos;

V. cooperar para articulação com outras instituições, comitês e colegiados das diversas políticas ligadas à temática;

VI. acompanhar o desenvolvimento destas ações e seus resultados.

Ao estabelecer ações em âmbito nacional direcionadas para a erradicação do sub-registro entre os indígenas brasileiros, o Conselho Nacional de Justiça e as instituições parceiras pretenderam encerrar o longo período de "invisibilidade" civil desses povos originários, bem como materializar os elementos formais da plena cidadania para este grupo que, historicamente, tem sofrido um degrado forçado em sua própria terra e destruição de sua cultura.

Entretanto, muitas vezes, propostas regulamentárias acabam criando largas distâncias entre a ideia original e a *praxis* cotidiana, isto é, resultado muito aquém do esperado, devido a baixa adesão da comunidade envolvida. E como vencer essa resistência social, especialmente no caso aqui em debate, no qual lidamos com comunidades tradicionais?

A solução está na engenharia desse acordo de cooperação que, ao se preocupar expressamente com a preservação da identidade cultural da comunidade indígena, deixa claro que todas as ações envolvendo a erradicação do sub-registro entre os grupos étnicos devem ser perpassadas pelo respeito aos aspectos tribais, históricos e sociais desses povos.

A fim de esclarecer as reais vantagens do registro civil às comunidades indígenas, deu-se ênfase na divulgação do programa, com explicações sobre a importância da documentação básica para a vida moderna e, principalmente, aclarando o fato de que eles não deixam de ser indígenas ao adquirirem documentos de "branco".

Durante o período de divulgação do programa nas comunidades indígenas mais isoladas, percebeu-se que essa era a questão mais recorrente e sensível apresentada pelos "tuxauas" das tribos visitadas pela Justiça Itinerante. Nesse aspecto, o senso de pertencimento à comunidade repelia a ideia de qualquer registro que pudesse ameaçar essa condição.

É importante que se diga, em homenagem ao devido respeito cultural, que nada deve ser compulsório ou revestido de subterfúgios que manipulem a vontade livre e consciente do indivíduo, a escolha é deles, a respeito de como e quando serão atendidos para a obtenção do registro civil. Isso significa que as ações de cidadania devem ser executadas em comum acordo com as comunidades tribais, segundo o calendário por eles sugerido, que levará em conta os períodos reservados para a roça, caça e festas religiosas e culturais.

Ao cunhar tais "deferências", não se deve imaginar que o Estado brasileiro estaria criando um tratamento diferenciado entre nacionais, a ferir o princípio da igualdade, previsto no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal, como ensina Edilson Vitorelli Diniz Lima:

No que tange à aplicação das leis brasileiras aos índios, as leis do Estado brasileiro são cogentes e aplicáveis a todos os brasileiros de forma igual, contudo, considerando as diferenças existentes entre os indivíduos, ou até mesmo entre as coletividades, é reconhecido o princípio constitucional da isonomia ou igualdade material, que permite tratar os desiguais, de forma desigual, na medida em que igualemente.

Nesses termos, conforme o parágrafo único do art. 1.º do Estatuto do Índio, todas as leis do país são aplicáveis aos índios e comunidades indígenas da mesma forma que são aplicadas aos demais brasileiros, desde que sejam compatíveis com os usos, costumes e tradições indígenas (LIMA, 2011, p. 21).

Tratar os desiguais de forma desigual, talvez seja a maior das igualdades que o ordenamento legislativo pode conceber. Exatamente por isso, em alinhamento com esse acordo de cooperação que, em 19 de abril de 2012, no Dia do Índio, o Conselho Nacional de Justiça e o Conselho Nacional do Ministério Público assinaram a Resolução Conjunta nº 03, para normatizar o assento de nascimento de indígenas nos cartórios de pessoas naturais.

A principal inovação dessa resolução é o enfoque diferenciado que incorpora ao ato registral, estabelecendo, pela primeira vez no Brasil, o inafastável respeito à cultura indígena e às suas tradições ancestrais. Na verdade, garantiu a efetividade do comando previsto no artigo 231 da Constituição Federal, que ensina que "são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições".

Em razão dessa normativa conjunta, o indígena tem direito à livre escolha de seu nome de registro, sem nenhuma restrição da sociedade não-índia, como até então existia no momento da expedição da certidão de nascimento, por exemplo. É o que se vê em no art. 2º da norma em estudo:

Art. 2º. No assento de nascimento do indígena, integrado ou não, deve ser lançado, a pedido do apresentante, o nome indígena do registrando, de sua livre escolha, não sendo caso de aplicação do art. 55, parágrafo único da Lei n.º 6.015/73.

O mencionado parágrafo único do art. 55 da Lei nº 6.015/1973¹, autorizava os cartórios a negarem registro a prenomes que podiam expor a ridículo seus portadores e foi, muitas vezes, indevidamente usado para obstar o assento de nomes tradicionalmente indígenas, sob a avaliação do ponto de vista, em tese, preconceituoso do olhar do não índio.

A prática de registrar índios como não-índios é antiga e objetiva descontextualizá-los culturalmente. Ciente dessa violação histórica, o Conselho Nacional de Justiça rompeu essa cultura de destribalização centenária que retroage aos aldeamentos portugueses, como se vê no texto seguinte (GARCIA, 2007, pp. 23-38):

Em meados do século XVIII, o ministro Sebastião José de Carvalho e Melo, futuro Marquês de Pombal, elaborou uma série de medidas visando integrar as populações indígenas da América à sociedade colonial portuguesa. Estas medidas foram sistematizadas no Diretório que se deve observar nas povoações dos índios do Pará e do Maranhão enquanto sua majestade não mandar o contrário, publicado em 3 de maio de 1757 e transformado em lei por meio do alvará de 17 de agosto de 1758.

O Diretório tinha como objetivo principal a completa

integração dos índios à sociedade portuguesa, buscando não apenas o fim das discriminações sobre estes, mas a extinção das diferenças entre índios e brancos. Dessa forma, projetava um futuro no qual não seria possível distinguir uns dos outros, seja em termos físicos, por meio da miscigenação biológica, seja em termos comportamentais, por intermédio de uma série de dispositivos de homogeneização cultural.

Como um dos elementos viabilizadores deste futuro, em que não seria possível distinguir brancos de índios, o Diretório enfatizava a necessidade da realização de casamentos mistos, assim como ordenava que os filhos gerados nestas uniões fossem considerados mais capacitados que os colonos brancos para ocupar cargos administrativos nas antigas aldeias indígenas transformadas em vilas e cidades portuguesas.

[...]

O sucesso deste projeto não deixa vestígios documentais. Um indivíduo de nome português, versado neste idioma e que tenha adotado, por escolha ou nascimento, hábitos "civilizados", não poderá ser diferenciado, pelo pesquisador, dos demais colonos na documentação legada pela burocracia colonial. (GARCIA, 2007, pp.23-38).

A Lei Registral é anterior à Constituição Federal de 1988 e parte de um paradigma de transitoriedade da cultura ameríndia, isto é, que o desenvolvimento "civilizatório" do indígena está em evolução e que ao abandonar sua cultura e tradições, passa a ser plenamente capaz.

Em outras palavras, a ideia de capacidade civil (e de acesso aos documentos formais de existência) estava vinculada ao abandono tribal e à inserção na cultura não-índia. Assim, havia uma relação direta e inversamente proporcional entre tutela ao indígena e integração na cultura envolvente.

Seguramente, por isso, os cartório brasileiros negavam o registro a nomes indígenas, invocando o citado art. 55 da Lei nº 6.015/1973. Se essa interpretação já era de duvidosa constitucionalidade, segundo os parâmetros da Constituição Federal de 1967, após a Carta de 1988 passou a ser manifestamente inconstitucional, pois a Constituição Cidadã garantiu aos indígenas a sua organização social, o que inclui, dentre outros, o direito à identidade, à língua e às tradições.

Agora, tanto o índio que vive em sua terra, como aquele que reside na cidade (por isso a Resolução Conjunta fala em "integrado ou não") pode fazer o registro de nascimento de acordo com sua língua e cultura e não segundo os requisitos do Código Civil ou da Lei Registral.

A violação desse direito, que a princípio é difícil de mensurar, fazia com que muitos indígenas deixassem de se registrar, em razão da "proibição" de averbar seu próprio nome ou porque eram obrigados a usar o nome e sobrenome de "branco", causando um sentimento de perda ou privação de identidade dentro de sua família e comunidade.

1. Art. 55. Quando o declarante não indicar o nome completo, o oficial lançará adiante do prenome escolhido o nome do pai, e na falta, o da mãe, se forem conhecidos e não o impedir a condição de ilegitimidade, salvo reconhecimento no ato. Parágrafo único. Os oficiais do registro civil não registrarão prenomes suscetíveis de expor ao ridículo os seus portadores. Quando os pais não se conformarem com a recusa do oficial, este submeterá por escrito o caso, independente da cobrança de quaisquer emolumentos, à decisão do Juiz competente.

A Resolução Conjunta nº 03, em seu art. 2º, §§ 1º e 2º, também resolveu vários problemas práticos ao tornar optativos aos indígenas lançar a etnia como sobrenome e a aldeia ou terra como local de nascimento. Até então, era relativamente comum o indígena ser registrado como nascido fora de sua terra e com sobrenome que lhe era estranho ou que não representava sua tradição.

Ao optar pelo registro indígena seguindo os traços culturais, o CNJ e o CNMP abalizaram a retificação das alterações de nomes e sobrenomes, algo comum entre os índios, mas até então de difícil execução prática devido a distorções do sentido axiológico dos arts. 57 e 58 da Lei nº 6.015/1973², que respaldavam o indeferimento desses pleitos, sob o fundamento da imutabilidade do nome ou eventual segurança jurídica.

Agora, essas retificações encontram robusto amparo na multicitada Resolução nº 03. Veja-se:

Art. 3º. O indígena já registrado no Serviço de Registro Civil das Pessoas Naturais poderá solicitar, na forma do art. 57 da Lei n.º 6.015/73, pela via judicial, a retificação do seu assento de nascimento, pessoalmente ou por representante legal, para inclusão das informações constantes do art. 2º, "caput" e § 1º.

[...]

§ 2º. Nos casos em que haja alterações de nome no decorrer da vida em razão da cultura ou do costume indígena, tais alterações podem ser averbadas à margem do registro na forma do art. 57 da Lei n.º 6.015/73, sendo obrigatório constar em todas as certidões do registro o inteiro teor destas averbações, para fins de segurança jurídica e de salvaguarda dos interesses de terceiros.

A Resolução Conjunta em comentário guarda perfeita harmonia com o art. 4º, item 3, da Convenção nº 169³ da Organização Internacional do Trabalho (OIT) - promulgada pelo Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004 - e que confere aos indígenas o gozo dos direitos de cidadania, sem limitações em razão de sua cultura ou modo diferenciado de vida. Em outras palavras, o índio por ser índio não é menos cidadão. O direito ao nome e de sua grafia como elemento da identidade cultural deve ser preservado e garantido sempre.

Trazemos à tona a história da liderança indígena roraimense, Davi Kopenawa, para fundamentar o raciocínio

em questão, pois ao longo de sua vida ele trocou diversas vezes de nome, segundo aspectos culturais ou contextuais (KOPENAWA, 2015, pp. 70-71):

Antes de os brancos aparecerem na floresta, distribuindo seus nomes a esmo, tínhamos os apelidos que nos davam nossos familiares. Porém, entre nós, não são nem as mães nem os pais que dão nome às crianças. Estes só se dirigem a seus filhos pequenos com o termo "õse!" (filho/ filha) [...] São os membros da família, tios, tias ou avós, que atribuem o apelido à criança.

[...]

Depois de algum tempo, outros brancos chegaram.

[...] Foram eles que me nomearam "Davi", antes mesmo de os meus familiares me darem um apelido, conforme o costume dos nossos antigos. [...] Fiquei com ele desde então.

Quando me tornei homem, outros brancos resolveram me dar um nome mais uma vez. Dessa vez, era o pessoal da Funai. Começaram a me chamar de Davi "Xiriana". Mas esse novo nome não me agradou. "Xiriana" é como são chamados os Yanomami que vivem no rio Urucicaá, muito distante de onde eu nasci. Eu não sou um "Xiriana". Minha língua é diferente da dos que vivem naquele rio. Apesar disso, tive de mantê-lo.

[...]

Meu último nome, Kopenawa, veio a mim muito mais tarde, quando me tornei mesmo um homem. Esse é um verdadeiro nome Yanomami. Não é nem nome de criança nem um apelido que outros me deram. Um nome que ganhei por conta própria. Na época, os garimpeiros tinham começado a invadir nossa floresta. Tinham acabado de matar quatro grandes homens Yanomami, lá onde começam as terras altas, a montante do rio Herou. A Funai me enviou para lá para encontrar seus corpos na mata, no meio de todos aqueles garimpeiros, que bem teriam gostado de me matar também. Não havia ninguém para me ajudar. Tive medo, mas minha raiva foi mais forte. Foi a partir de então que passei a ter esse novo nome." (KOPENAWA, 2015, pp. 70 e 71).

Outro ponto relevante a mencionar, é o registro tardio de indígenas, tema dos mais importantes, que foi disciplinado no art. 4º da Resolução Conjunta em análise, que estabeleceu as seguintes possibilidades:

2. *Art. 57. A alteração posterior de nome, somente por exceção e motivadamente, após audiência do Ministério Público, será permitida por sentença do juiz a que estiver sujeito o registro, arquivando-se o mandado e publicando-se a alteração pela imprensa, ressalvada a hipótese do art. 110 desta Lei.
§ 1º Poderá, também, ser averbado, nos mesmos termos, o nome abreviado, usado como firma comercial registrada ou em qualquer atividade profissional.
§ 2º A mulher solteira, desquitada ou viúva, que viva com homem solteiro, desquitado ou viúvo, excepcionalmente e havendo motivo ponderável, poderá requerer ao juiz competente que, no registro de nascimento, seja averbado o patronímico de seu companheiro, sem prejuízo dos apelidos próprios, de família, desde que haja impedimento legal para o casamento, decorrente do estado civil de qualquer das partes ou de ambas.
§ 3º O juiz competente somente processará o pedido, se tiver expressa concordância do companheiro, e se da vida em comum houverem decorrido, no mínimo, 5 (cinco) anos ou existirem filhos da união.
§ 4º O pedido de averbação só terá curso, quando desquitado o companheiro, se a ex-esposa houver sido condenada ou tiver renunciado ao uso dos apelidos do marido, ainda que dele receba pensão alimentícia.
§ 5º O aditamento regulado nesta Lei será cancelado a requerimento de uma das partes, ouvida a outra.
§ 6º Tanto o aditamento quanto o cancelamento da averbação previstos neste artigo serão processados em segredo de justiça.
§ 7º Quando a alteração de nome for concedida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente de colaboração com a apuração de crime, o juiz competente determinará que haja a averbação no registro de origem de menção da existência de sentença concessiva da alteração, sem a averbação do nome alterado, que somente poderá ser procedida mediante determinação posterior, que levará em consideração a cessação da coação ou ameaça que deu causa à alteração.
§ 8º O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios.
Art. 58. O prenome será definitivo, admitindo-se, todavia, a sua substituição por apelidos públicos notórios.
Parágrafo único. A substituição do prenome será ainda admitida em razão de fundada coação ou ameaça decorrente da colaboração com a apuração de crime, por determinação, em sentença, de juiz competente, ouvido o Ministério Público.*
3. *Artigo 4º*
[...]
3. O gozo sem discriminação dos direitos gerais da cidadania não deverá sofrer nenhuma deterioração como consequência dessas medidas especiais.

a) mediante a apresentação do Registro Administrativo de Nascimento Indígena (RANI), documento fornecido pela própria FUNAI, que já cuida dos assentamentos de nascimento, casamento e óbitos de indígenas em livros próprios (arts. 12 e 13 do Estatuto do Índio);

b) pela apresentação dos dados de nascimento do indígena, perante o Cartório de Registro de Pessoas Naturais, em requerimento formulado pelo próprio índio ou por representante da FUNAI, a ser identificado no assento; ou seja, o funcionário da Fundação não irá substituir ou representar o indígena, mas apenas auxiliá-lo;

c) na forma do art. 46 da Lei n.º 6.015/73, esse dispositivo disciplina o registro tardio, inclusive perante a autoridade judicial.

Ao autorizar o registro civil com base no RANI, o CNJ e o CNMP deram passo essencial na proteção e garantia dos direitos indígenas, ao eleger dentre as interpretações do parágrafo único do art. 13, da Lei nº 6.001/1973⁴ (Estatuto do Índio) aquela que assegurava mais direitos e garantias a esses povos originários. Dessa forma, a existência de registro administrativo na FUNAI dispensa outras provas sobre o nascimento do indígena.

Esse disciplinamento dado ao registro do índio, encontrou solo fértil no Judiciário de Roraima que desde 1999, por intermédio de sua Justiça Itinerante, tem atuado no sentido de garantir a plena cidadania às populações isoladas do estado, em especial aos povos indígenas, mediante o esforço pela erradicação do sub-registro e acesso à documentação básica.

2.1 A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E A JURISPRUDÊNCIA CONTRA A MARGINALIZAÇÃO INDÍGENA

A Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) tem consolidada jurisprudência (vinculativa aos Estados-membros) contra a discriminação e a marginalização dos indígenas, o que é feito por intermédio do reconhecimento de seu direito à autodeterminação e à sua identidade cultural.

O primeiro julgado paradigmático da Corte de San José que determinou a um Estado-membro a realização de ações de cidadania em comunidades indígenas foi o caso Sawhoyamaxa vs. Paraguai, julgado em 29 de março de 2006. No início da decisão, a CIDH reconheceu que a ausência de identidade obsta a aquisição e o exercício de direitos:

188. O direito ao reconhecimento da personalidade jurídica representa um parâmetro para determinar se uma pessoa possui ou não os direitos em questão e se pode exercê-los. A violação desse reconhecimento supõe ignorar em termos absolutos a possibilidade de possuir esses direitos e obrigações de contratação, e torna o indivíduo vulnerável ao não cumprimento pelo Estado ou pelos indivíduos.

Disse também que incumbe ao Estado assegurar a identidade das pessoas, a fim de evitar a segregação e o consequente preconceito pela exclusão social e jurídica:

189. É dever do Estado buscar meios e condições legais em geral, para que o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica possa ser exercido por seus titulares. Em particular, o Estado é obrigado a garantir às pessoas em situação de vulnerabilidade, marginalização e discriminação, as condições legais e administrativas que assegurem o exercício desse direito, de acordo com o princípio da igualdade perante a lei.

Esse julgado deixa claro que, o reconhecimento estatal da existência da pessoa é impositivo e não abre espaço para análise de critérios de conveniência e oportunidade do administrador público:

190. No presente caso, a Corte demonstrou que 18 dos 19 membros da Comunidade Sawhoyamaxa que morreram em decorrência do descumprimento pelo Estado do seu dever de impedir o seu direito à vida não tiveram nenhum registro [...] do seu nascimento e morte, ou com qualquer outro documento fornecido pelo Estado capaz de demonstrar a sua existência e identidade.

191. Também fica claro, a partir dos fatos, que os membros da Comunidade vivem em condições de extremo risco e vulnerabilidade, pelo que têm sérios impedimentos econômicos e geográficos para obter o registro adequado de nascimentos e mortes, bem como outros documentos de identidade. [...]

192. Os membros da Comunidade acima mencionados permaneceram em um limbo jurídico em que, embora tenham nascido e morrido no Paraguai, sua própria existência e identidade nunca foram legalmente reconhecidas, ou seja, não tinham personalidade jurídica.

193. Este Tribunal, além de ter rejeitado este argumento do Estado e declarado a violação do artigo 4.1 da Convenção, [...] considerou que o Paraguai não apresentou ao Tribunal as provas solicitadas por ele. Para melhor resolver, cuja carga recai sobre o Estado [...]. A Corte considerou que era dever do Paraguai implementar mecanismos que permitissem a cada pessoa obter o registro de nascimento ou outros documentos de identificação, garantindo que esses processos, em todos os níveis, sejam legal e geograficamente acessíveis, a fim de realizar o direito ao reconhecimento. Com base nas considerações anteriores, e apesar de outros membros da Comunidade se encontrarem na mesma situação, a Corte considera que o Estado violou o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica consagrado no artigo. 3 da Convenção Americana.

Então, adotando como base a interpretação da CIDH, para que o Brasil cumpra seu papel constitucional de garantir o acesso à documentação básica, o Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 47, de 22 de fevereiro de 2012, firmado entre o CNJ e instituições parceiras, determinou a implementação de ações práticas para superar a situação de sub-registro dos membros de comunidades indígenas,

4. Art. 13. Haverá livros próprios, no órgão competente de assistência, para o registro administrativo de nascimentos e óbitos dos índios, da cessação de sua incapacidade e dos casamentos contraídos segundo os costumes tribais. Parágrafo único. O registro administrativo constituirá, quando couber documento hábil para proceder ao registro civil do ato correspondente, admitido, na falta deste, como meio subsidiário de prova.

como se percebe no inciso II da Cláusula Primeira:

II. mobilizar os recursos humanos e parcerias necessários para a realização das ações para a expedição de documentos pessoais aos membros da comunidade e aldeias indígenas, com periodicidade mínima anual nos estados em que já iniciadas as ações;

Assim, os atores do Sistema de Justiça, juntamente com os Cartórios de Registro Civil devem implementar ações de cidadania focadas na erradicação do sub-registro, respeitando o direito à diferença cultural, conforme assegurado pela Resolução Conjunta nº 03, de 19 de abril de 2012. Neste contexto de urgência, a nosso sentir, o mais adequado instrumento para essas ações de cidadania é a Justiça Itinerante, constitucionalmente prevista (arts. 107, § 2º; 115, § 1º e 125, § 7º), por sua flexibilidade, simplicidade e praticidade, ferramenta que se constitui na pedra angular de um novo sistema de prestação jurisdicional.

2.2 JUSTIÇA ITINERANTE DE RORAIMA: INSTRUMENTO PARA A CIDADANIA INDÍGENA

O modelo itinerante de prestação jurisdicional, hoje uma realidade em várias Unidades da Federação, tem sua origem com a Lei nº 9.099/1995 que modernizou a prestação jurisdicional mediante a instituição de uma Justiça pautada na oralidade e em um processo ideologicamente informal e acessível.

Em Roraima, a prestação itinerante de serviço judicial teve seu início no ano de 1997, quando foi aprovada a Resolução nº 01, oriunda do Tribunal Pleno da Corte de Justiça roraimense que instituiu o "Juizado Especial Volante", sob a fundamentação da "necessidade de criação de um órgão jurisdicional para levar a Justiça às portas da comunidade, deslocando-se da sede dos Juizados aos bairros mais distantes e chegando, com eficiência, até aqueles que geralmente desconhecem seus direitos e necessitam de uma Justiça presente, acessível e célere".

Em julho de 1999, o Tribunal de Justiça de Roraima ampliou o campo geográfico de atuação do programa "Justiça Volante", por intermédio da criação da Justiça Itinerante, com o objetivo de levar a tutela jurisdicional para os municípios que não eram sedes de Comarca.

A partir de então, uma equipe do Judiciário, juntamente com a participação de vários órgãos parceiros, como o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública Estadual, o Tribunal Regional Eleitoral, o Instituto Nacional de Seguro Social, Fundação Nacional do Índio, Instituto de Identificação, dentre outros, passou a percorrer diversos pontos do estado, incluindo lugares nos quais a presença pública ainda nunca havia chegado.

Em 2001, a prestação jurisdicional de forma descentralizada já indicava o sucesso da atuação, bem como clamava por um incremento na estrutura física, humana e administrativa. Frente a essas demandas, uma nova organização foi apresentada e recebeu o nome de Justiça Volante, que englobava os serviços da Justiça Itinerante e da Justiça

no Trânsito.

A Emenda Constitucional nº 45, denominada de Reforma do Judiciário, deu assento constitucional à Justiça Itinerante⁵ o que representou importante impulso para a institucionalização do programa dentro do Judiciário de Roraima. Tanto que, em 2006, devido à importância dos serviços prestados à população, o Programa Itinerante foi transformado em unidade jurisdicional autônoma (Vara da Justiça Itinerante - VJI) com competência para atuar em todo o estado.

Dessa forma, essa Unidade Jurisdicional passou a abrigar, dentre outros, os Programas Itinerante de Registro e de Cidadania Indígena que, até então, careciam de centralização e coordenação de ações, representando, portanto, expressivo avanço na proteção das garantias fundamentais dos povos tradicionais da região.

2.3 ATUAÇÃO DA JUSTIÇA ITINERANTE DE RORAIMA NO COMBATE AO SUB-REGISTRO INDÍGENA

A Justiça Itinerante roraimense desenvolveu, a partir do seu Programa de Registro, uma ação prioritária e específica com o fito de erradicar o sub-registro nas comunidades tradicionais do estado, com objetivo de garantir a inclusão social e a cidadania plena aos povos indígenas, mediante o acesso à documentação básica.

Os números apontam a dimensão do desafio pois, como já mencionado e segundo o último censo demográfico do IBGE (2010), Roraima é, proporcionalmente, a unidade da Federação com mais indígenas em seu território, seguido pelo Amazonas (4,84%) e Mato Grosso (2,99%). Segundo a pesquisa, cerca de 11% da população roraimense é indígena, ou seja 55.992 pessoas. A maior parte desses roraimenses estão localizados na terra Yanomami, onde residem mais de 25 mil indivíduos, e na Raposa Serra do Sol, com cerca de 23 mil pessoas.

A materialização dessa política judiciária inclusiva e social ocorre em mutirões, por intermédio de ações organizadas pela Justiça Itinerante e seus parceiros em aldeias por todo o Estado, obedecendo a seguinte metodologia de trabalho:

- a) anualmente é elaborado, na Justiça Itinerante, um calendário de atendimento que contempla várias malocas no estado de Roraima. Outras comunidades indígenas podem, posteriormente, serem incluídas nos atendimentos, a depender de solicitação dos próprios Tuxauas (caciques) ou da FUNAI;
- b) uma semana antes da visita agendada, uma equipe precursora distribui cartazes e relembra à comunidade do atendimento da Justiça Itinerante;
- c) no dia do atendimento, são montadas equipes, uma para certidão de nascimento, outra para o registro indígena da FUNAI, outra para carteira de identidade e assim, sucessivamente, de forma que todos os órgãos parceiros tenham uma estrutura mínima de pessoal para garantir a

5. Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

[...]

§ 7º O Tribunal de Justiça instalará a justiça itinerante, com a realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional, nos limites territoriais da respectiva jurisdição, servindo-se de equipamentos públicos e comunitários.

efetividade do atendimento.

Cada instituição exerce um papel fundamental para o êxito do trabalho, uma vez que a implementação da atividade requer planejamento minucioso e logística complexa de suprimentos e deslocamentos, muitas vezes em pequenas aeronaves ou com a utilização das "rodovias" fluviais do estado.

Vencido o entrave estrutural que envolve esse tipo de ação, a Itinerante passa a materialização do registro propriamente dito que segue o seguinte rito, de acordo com as necessidades do indivíduo atendido:

- a) a Defensoria Pública requer o registro de nascimento civil;
- b) o Judiciário, por intermédio da Justiça Itinerante, o defere após ouvir o Ministério Público;
- c) o Cartório de Registro de Pessoas Naturais emite a certidão de nascimento;
- d) a carteira de identidade é fornecida pelo Instituto de Identificação Estadual;
- e) o Cadastro de Pessoa Física (CPF) é emitido, em parceria com a Receita Federal, também no local de atendimento;
- f) os benefícios sociais como, por exemplo, auxílio maternidade, auxílio doença e aposentadoria rural, são requeridos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que também é parceiro do projeto e acompanha a equipe do Judiciário.

Os frutos alcançados por este programa de atendimento às comunidades tradicionais são expressivos. Desde 2001, o Judiciário roraimense registrou mais de 32 mil indígenas, isso representa aproximadamente 57,95% da população de índios do estado. O quadro a seguir, bem ilustra o âmbito social do atendimento, no tocante, exclusivamente, a expedição de registros de nascimento*:

TERRA INDÍGENA	ETNIA	ATENDIMENTOS	REGISTROS DE NASCIMENTO EFETUADOS
Raposa-Serra do Sol	Macuxi	Desde 2005	21.992
Yanomami	Yanomami	Desde 2005	3.408
WaimiriAtroari	Kinja	Desde 2018	1984
Pium	Wapixana	Desde 2003	1038
São Marcos	Macuxi	Desde 2009	990
Jacamin	Wapixana	Desde 2005	939
Araçá	Macuxi	Desde 2001	765
Malacacheta	Macuxi/ Wapixana	Desde 2003	609
Barata	Macuxi/ Wapixana	Desde 2001	225
Sucuba	Macuxi	Desde 2002	197
Canauani	Macuxi/ Wapixana	Desde 2009	106
Boqueirão	Macuxi	Desde 2008	88
Serra da Moça	Macuxi	Desde 2003	107
TOTAL			32.448

* Dados fornecidos pela Coordenadoria da Justiça Itinerante do TJRR, em 10 de maio de 2019.

3 JUSTIÇA ITINERANTE CONJUNTA – ACORDO DE COOPERAÇÃO JUDICIAL ENTRE OS TRIBUNAIS DO AMAZONAS E DE RORAIMA

No final do ano de 2016, a Justiça Itinerante de Roraima, com o auxílio da FUNAI, iniciou as tratativas para atender a última comunidade indígena do estado que ainda não havia recebido o programa de registro de nascimento. Os Waimiri Atroari, autodenominados *kinja* (pronuncia-se Quinhá - que significa "gente de verdade", em tradução livre para o português), estão divididos entre Roraima e Amazonas, sendo impossível a ação itinerante sem a integração do Judiciário dos dois Estados.

Além disso, há uma forte memória coletiva sobre o conflito com o homem "branco", que remonta a meados da década de 1960. Na ocasião, os *kinja* decaíram de 3 mil pessoas para apenas 374, em 1987, segundo relatos da comunidade. Desde então, a tribo tem se recuperado enquanto povo. Todavia, ainda é perceptível uma "mágoa" histórica em relação à sociedade branca pela hecatombe que sofreram.

Felizmente, em outubro de 2017, na sede do Supremo Tribunal Federal (STF), em Brasília, com a presença da ministra Cármen Lúcia, os Tribunais de Justiça de Roraima e do Amazonas firmaram Acordo de Cooperação Judicial, o primeiro do gênero no Brasil, para o desenvolvimento de ações conjuntas de atendimento itinerante às populações limítrofes das Unidades Federativas acordantes, com ênfase aos indígenas e ribeirinhos.

A união dos dois Tribunais de Justiça contempla as três espécies de cooperação disciplinadas pelo Conselho Nacional de Justiça: compartilhamento de recursos (Recomendação CNJ nº 28/2009), cumprimento de atos fora da competência (Recomendação CNJ nº 38/2011) e desenvolvimento conjunto de projetos de Justiça Itinerante (Meta nº 6/2017 da Corregedoria Nacional de Justiça).

No final de 2017, os juízes responsáveis pelo programa em seus respectivos estados se reuniram com as lideranças do

povo indígena Waimiri Atroari, justamente na divisa entre o Amazonas e Roraima para, em conjunto com as lideranças locais, definir a forma pela qual se daria o atendimento e quais serviços de materialização da cidadania formal seriam prestados à comunidade, de forma a garantir a melhor concretização de direitos na esfera fática.

3.1 JUSTIÇA ITINERANTE E COOPERAÇÃO JUDICIAL

Essa ação integrada entre as Justiças Itinerante de Roraima e do Amazonas (Projeto Cidadania sem Fronteiras), ao transformar em realidade as regras sobre cooperação (Recomendações CNJ nº 28/2009 e nº 38/2011 e Meta nº 6/2017 da Corregedoria Nacional), demonstraram que é factível a realização de projetos conjuntos entre diferentes Tribunais de Justiça para que, integrados, prestem jurisdição às populações na divisa entre Estados e, especialmente, com o propósito da concretização plena de direitos e garantias.

A cooperação é um instrumento importante de gestão e guarda alinhamento com o princípio constitucional da eficiência, pois abre novas possibilidades de articulação na execução de atividades, tanto quanto permite o compartilhamento de estruturas, sistemas e métodos de trabalho que conduzem à melhores resultados e com a otimização dos limitados recursos públicos.

Além disso, a fim de incrementar a troca de experiências, a 5ª cláusula do acordo de cooperação em comento inovou ao permitir o intercâmbio de magistrados de outras Unidades da Federação. Nessa operação, por exemplo, três juízes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro participaram da ação itinerante, em rica e proveitosa troca de experiências, que melhorou o serviço judicial (autorização concedida no procedimento TJRR nº 0000215-89.2018.8.23.8000).

3.2 FASES DA COOPERAÇÃO JUDICIAL E RESULTADOS

O primeiro fator a impulsionar a cooperação foi o reconhecimento da existência de uma demanda reprimida por serviço judicial na divisa dos dois Estados e, na sequência, a compreensão que esta situação não poderia ser resolvida por nenhum dos Tribunais de Justiça trabalhando isoladamente.

Constatado esse problema e a possível solução, passou-se ao processo de cooperação entre os Tribunais de Justiça de Roraima e do Amazonas, que teve uma fase inicial da construção de confiança, com visitas entre os magistrados idealizadores do programa, a fim de conhecerem as experiências de cada Tribunal no tocante a matéria.

Posteriormente, houve a fase de institucionalização que resultou no Acordo de Cooperação para atividade jurisdicional conjunta, assinado em outubro de 2017. Firmada oficialmente a parceria, os magistrados responsáveis pelas Justiças Itinerantes dos dois Estados se reuniram com os líderes do povo Waimiri Atroari na terra indígena e juntos definiram quais serviços melhor atenderiam a comunidade, bem como as datas de atendimento e as regras de comportamento a serem seguidas nas aldeias, sempre no intuito de respeitar e preservar a identidade cultural daquela população.

Determinados os serviços jurisdicionais que seriam prestados, passou-se à fase de interligação das equipes dos Tribunais envolvidos, com a definição das tarefas, elaboração de cronograma específico e detalhado, montagem de equipes mistas e convite aos parceiros de ambos os Estados.

Fazer os Tribunais de Roraima e do Amazonas prestarem jurisdição de forma integrada, prática incomum no Poder Judiciário brasileiro, seguramente foi à etapa mais desafiadora. Com efeito, embora a cooperação seja a melhor opção para ações complexas e dispendiosas, não é a mais fácil de tirar do papel. Sua implementação na prática foi complexa e exigiu a superação de várias dificuldades, como por exemplo:

- Criação do espírito de unidade entre as equipes dos dois tribunais, sob a perspectiva da criação da cultura de grupo, com foco na importância social da ação;
- Superação dos “ruídos” do discurso de forma a garantir uma comunicação direta, clara e transparente entre as equipes, principalmente entre os magistrados envolvidos;
- Respeito pelas diferentes técnicas de trabalho das equipes envolvidas, todavia, com um comprometimento na criação de uma única forma de ação (mais efetiva);
- Disponibilidade ao diálogo para a construção de soluções;
- Demonstrar que é possível levar atendimento de cidadania aos povos indígenas, sem comprometer suas tradições e cultura.

Por fim, iniciou-se a etapa de execução do programa, ocasião em que foram atendidas as aldeias localizadas no eixo rodoviário da terra indígena (de 26 de fevereiro a 03 de março de 2018) e as comunidades situadas na área fluvial (de 02 a 07 de abril de 2018), logrando-se registrar, nas duas etapas de atendimento, quase duas mil pessoas, até então invisíveis ao Estado brasileiro.

Como frutos desta ação inédita, podemos destacar, por exemplo, o senhor Warypeki Comprido Waimiri, de 95 anos, o mais idoso (nascido em 1923) e Wakié José Porfírio que, com 45 dias de vida, foi o 2000º indígena da etnia e representa o renascimento de um povo para a vida e para a cidadania plena, como parte legítima do Estado Brasileiro.

4 CONCLUSÃO

Ao descrever e analisar o Acordo de Cooperação Técnica nº 47, de 22 de fevereiro de 2012, bem como a Resolução Conjunta nº 03, de 19 de abril de 2012, esse trabalho demonstrou que as ações do Conselho Nacional de Justiça, em relação aos indígenas pretendeu facilitar o acesso daqueles nacionais à plena cidadania sem olvidar do respeito à sua identidade tribal e sem imposição de qualquer ordem.

Em um país como o nosso, de extensão territorial continental, a efetivação do princípio da dignidade, previsto em nossa Constituição Federal, sem dúvida é o desafio basilar dos três poderes da nação. Em Roraima, a Justiça Itinerante tem se destacado como um útil instrumento na efetivação dos direitos às populações mais desassistidas, pois permite a presença do Estado-Juiz em locais geográfica ou culturalmente distantes dos fóruns de justiça.

Nessa seara, os mais de trinta mil registros de nascimento efetuados pela Justiça Itinerante roraimense ou o resultado expressivo da Ação Conjunta entre as justiças do Amazonas e Roraima (Projeto Cidadania sem fronteiras) impressionam e, todavia, também nos alertam que ainda há muito o que fazer no tocante ao combate ao sub-registro indígena no Brasil.

A ideia motriz por trás dessas ações é a dignidade às pessoas "esquecidas" pelo Brasil, talvez por conta do isolamento geográfico ou por outros fatores que não cabem aqui a discussão. Em trabalhos como esses é fácil verificar, por exemplo, três gerações sendo registradas pela primeira vez na vida: avós, pais e filhos, um ciclo de "invisibilidade social" sendo vencido e uma centelha de esperança por um futuro melhor, mais digno surge por intermédio daqueles simples documentos que a todos são garantidos, pelo ordenamento normativo nacional.

Histórias como a da senhora Kwida Syde Atroari que recebeu, pela primeira vez, o seu registro de nascimento aos 91 (noventa e um) anos de idade e se maravilhou ao ver o documento que trazia seu nome escrito nele ou, ainda, como a do senhor Meki Mércio Atroari que registrou, de uma só vez, os seus 14 filhos durante uma ação da Justiça Itinerante na Comunidade Waimiri Atroari.

Essas ações concebidas pelo CNJ e executadas pela Justiça Itinerante e seus parceiros, propiciaram o fortalecimento da plena cidadania indígena, diminuiram a distância histórica entre o índio e o "branco" e propiciaram, por exemplo, a expedição do título de eleitor que garantiu para muitos desses brasileiros, pela primeira vez, o exercício pleno das capacidades eleitoral ativa e passiva nas comunidades tradicionais, culminando com a eleição para a Câmara Federal da primeira mulher indígena da história, a advogada Joênia Batista de Carvalho (REDE) ou como é conhecida na região, Joênia Wapichana.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 mai. 2019.

BRASIL. IBGE. **Censo Demográfico**, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?busca=1&id=3&idnoticia=2194&t=censo-2010-poblacao-indigena-896-9-mil-tem-305-etnias-fala-274&view=noticia>. Acesso em: 06 mai. 2019.

BRASIL. Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973 (Estatuto do índio). Brasília, DF, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6001.htm. Acesso em: 12 mai. 2019.

Erick Cavalcanti Linhares de Lima

Juiz de Direito (TJRR). Doutor em Relações Internacionais (UnB). Pós-doutor em Direitos Humanos e Democracia pela Universidade de Coimbra, Portugal. Professor da Universidade do Estado de Roraima (UERR).

Alcenir Gomes de Souza

Assessor Jurídico (TJRR). Acadêmico do Programa de Mestrado em Segurança Pública, Direitos Humanos e Cidadania (UERR). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (UGF). Presidente do capítulo – Amazon Chapter – BYU Management Society.

BRASIL. Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (Lei dos Registros Públicos). Brasília, DF, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 12 mai. 2019.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso da comunidade Sawhoyamaya Vs. Paraguay**. Sentença de 29 de março de 2006.

LIMA, Edilson Vitorelli Diniz. Estatuto do Índio. Ed. Jus Podium, Salvador, 2011.

GARCIA, Elisa Frúhauf. **O projeto pombalino de imposição da língua portuguesa aos índios e a sua aplicação na América meridional**. Tempo [online]. 2007, vol.12, n.23, pp.23-38. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-77042007000200003>. Acesso em 22 de abril de 2019.

Kopenawa, Albert, Bruce, Davi A queda do céu: Palavras de um xamã Yanomami / Davi Kopenawa e Bruce Albert ; tradução Beatriz Perrone-Moisés; prefácio de Eduardo Viveiros de Castro - 1ª ed. - São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

ARTIGOS

A eficácia do contraditório no processo penal: atuação e legitimação para além da legalidade

Por Felipe Martins Pinto
Paula Brener

Resumo: Analisa-se a eficácia democrática desenvolvida pelo contraditório no processo penal. Parte-se da hipótese de que o princípio, enquanto direito humano, autoriza a atuação do acusado para além da estrita legalidade, de modo a fazer valer sua participação de modo pleno e efetivo. Compreendendo a geometria do processo penal em sua singularidade, caracterizada pela desigualdade apriorística entre as partes, busca-se demonstrar que a legitimidade da atuação do Ministério Público decorre de seu vínculo de representatividade com a sociedade, estando, por essa razão, adstrita à legalidade, enquanto o acusado tem sua atuação legitimada pelo direito humano do contraditório. Trata-se de pesquisa de vertente jurídico-dogmática, de tipo compreensivo-propositivo, desenvolvida em uma investigação teórica, com prioridade para a análise de conteúdo.

PALAVRAS-CHAVE: Contraditório; Participação; Estado Democrático de Direito; Direitos Humanos; Processo Penal.

Abstract: The study analyses the democratic effectiveness of the contradictory principle in criminal procedure. It is hypothesized that the contradictory principle in a Democratic state enable the defendant to act beyond the strict legality, enforcing one's participation in criminal procedure. Conceiving the criminal procedure unique geometry characterized by an a priori inequality between parties, it will be demonstrated that the legitimacy of the Prosecution derives from the norm, being attached to legality, while the defendant legitimacy derives from the principle, which ensures its effective participation. The article is a legal-dogmatic research, of understanding-propositive type, developed as a theoretical investigation, prioritizing content analysis.

KEYWORDS: Contradictory principle; Participation; Democratic state; Human Rights; Criminal procedure.

1 INTRODUÇÃO

A natureza de um Estado Democrático de Direito não compreende apenas a forma de eleição de seus representantes, mas exige a estruturação dos Poderes de modo a assegurar a participação dos indivíduos em todos os atos de poder que irão afetá-los. Nesse sentido, consiste a democracia em um "critério para o exercício do poder estatal em todos os seus estratos"¹. Isto porque, mesmo em um Estado Democrático de Direito, o ordenamento inevitavelmente será produto da vontade da maioria. Ainda que possa ser modulado pelos princípios e mandamentos constitucionais assegurando-se os direitos das minorias, necessariamente as suas normas serão reflexo da perspectiva de uma maioria, não abarcando em sua abstração e generalidade o ponto de vista de cada um dos cidadãos. No processo, é o princípio do contraditório que assegura ao indivíduo sua efetiva participação na construção do ato de poder que potencialmente irá afetá-lo, oportunizando-lhe levar para a construção dos fatos a sua individualidade e contexto.

O presente artigo se debruça justamente sobre a eficácia democrática desenvolvida pelo princípio do contraditório no processo penal. Adotando como marco teórico a teoria do processo como espécie de procedimento realizado em contraditório desenvolvida na obra "Instituições de Direito

Processual", de Elio Fazzalari,² segundo a qual propõe-se o estudo da amplitude e eficácia do princípio do contraditório sob a ótica daqueles por ele tutelados, os destinatários da sentença criminal.

Ademais, adota-se como premissa o papel da legalidade enquanto meio de limitação do Estado-poder e garantidor de previsibilidade e segurança jurídica, o presente trabalho se concentrará no teste da hipótese de que o contraditório não apenas legitima a atuação do acusado no processo, como também confere uma abertura epistemológica para o permanente incremento de sua atuação para além da legalidade. Em outras palavras, investiga-se a hipótese de que as determinações procedimentais do processo penal forneceriam os parâmetros iniciais da atuação do acusado, o qual poderia atuar para além dessas determinações, suportando, para tanto, o ônus argumentativo de eventual expansão.

Observe-se, antes do mais, que o presente artigo adota como recorte metodológico a aplicação da hipótese no processo de conhecimento do rito ordinário.

No primeiro tópico, será delineada a conformação dos princípios no Estado Democrático de Direitos, especialmente quando aqueles assumem a natureza de direitos fundamentais. No segundo tópico, será analisada

1. PINTO, Felipe Martins. *Introdução crítica ao processo penal*. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p.158.

2. FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*. Trad. par. Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.

a legitimação para atuar no processo e seus fundamentos para o Ministério Público e para o acusado no processo penal. No terceiro ponto, será apresentada a tese central do presente trabalho, a eficácia do contraditório em impulsionar a atuação do indivíduo para além da legalidade. Então, como forma de demonstrar sua concretude, no quarto tópico a tese será aplicada a quatro situações práticas: a possibilidade de prorrogação do prazo legal; a possibilidade da Defesa arrolar testemunhas para além do número legal; a ilegalidade da manifestação do Ministério Público após a Defesa fora das hipóteses legais e a ilegitimidade da atuação de uma parte civil no processo penal. Após esse ponto serão então apresentadas as considerações finais do trabalho.

2 ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E PRINCÍPIOS NO PROCESSO PENAL: REVISÃO SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL

A inicial construção dos direitos humanos ocorre em um cenário liberal, voltando-se para uma função negativa e formal desses direitos frente ao Estado. Produto de diversas iniciativas, especialmente da escola de ilustração e tendo como corolário a Revolução Francesa, os direitos humanos de primeira geração foram inicialmente percebidos como uma baliza ao Estado, exercendo eficácia negativa no sentido de proteção do indivíduo frente ao Estado-poder. Como afirma Picardi, "os direitos existem porque o Estado decidiu se autolimitar. O Estado de Direito se submete ao seu próprio direito positivo. Vige, nele, portanto, o primado da lei, que se traduz no princípio da legalidade"³.

A gradual transformação do modelo de Estado Liberal para o Social e, posteriormente, ao Democrático de Direito é acompanhada também de uma modificação da natureza dos direitos fundamentais. Estes assumem uma definição dos material, com aplicabilidade direta e oponíveis unidirecionalmente ao Estado⁴. O que caracteriza um princípio como direito fundamental é exatamente o seu caráter jurídico-positivo, que permite a sua reivindicação independentemente do amparo legislativo. A lei não exaure a atuação processual do acusado em cada ato do processo, mas, ao contrário, a legalidade consolida apenas um parâmetro mínimo de participação.

Para além de uma barreira à atuação estatal, os princípios assumem uma função dirigente, impondo uma postura ativa do Estado na sua efetivação. Sua eficácia se amplia para além de proibição de intervenção, tornando-se imperativos de tutela⁵. Mais que um dever de abstenção,

o Estado passa a assumir também uma função protetiva no sentido de assegurar a materialização desses direitos e garantias. Conforme Marcio Luís de Oliveira, os princípios possuem uma dimensão sistêmico-funcional negativa e uma dimensão sistêmico-funcional positiva. Na primeira, operam no sentido de estabelecer "premissas e diretrizes limitadoras (vedações) para o sistema jurídico". Já em sua dimensão positiva, "estimulam o aprimoramento do sistema jurídico", apontam a direção da tutela jurídica, impõem a compatibilização e adequação das normas jurídicas, etc.⁶

Os princípios, conforme lição de Márcio Luís de Oliveira, são normas jurídicas que possuem dois destinatários. O primeiro deles, destinatário imediato, tem sua atuação vinculada ao dever de observância e execução dos princípios. O segundo deles, destinatário mediato, indivíduo tutelado pelo princípio, beneficiado pela ação vinculada do destinatário imediato⁷. A distinção em relação às regras estaria exatamente nessa figura de um destinatário beneficiado. Regras possuiriam destinatários-observadores e destinatários-executores, mas não um indivíduo tão somente beneficiado.

Assim, os princípios incidem sobre as funções do Estado (legislativa, executiva e judicial), impondo aos agentes públicos, destinatários imediatos, o dever de observância e execução no exercício de suas funções. Dessa forma, a conduta dos membros do Ministério Público e magistrados no processo penal se encontra vinculada à observância do contraditório, da ampla defesa e dos demais princípios⁸. Eles exercem suas respectivas funções conforme as determinações normativas, devendo sempre observar os princípios e garantias processuais. Transpondo-se essa conceituação para a seara processual penal, compreende-se que é o réu a parte tutelada pelos princípios, os quais desenvolvem sua eficácia no sentido de concretizar a realidade constitucional.

Atualmente, uma das mais difundidas construções teóricas acerca dos princípios é a teoria da ponderação de Robert Alexy. Segundo o autor, ponderação é a forma de aplicação dos princípios, a "medida comandada de cumprimento de um princípio em relação às exigências de um princípio oposto"⁹, a qual se desenvolve pelo exame da proporcionalidade – subdividida em três máximas: adequação, necessidade e proporcionalidade stricto sensu. Embora a teoria tenha se difundido amplamente nos diversos ramos do direito como importante instrumento de racionalização de decisões judiciais, sua aplicação parece completamente inadequada

3. Tradução do excerto original: "(...) I diritti esistono perché lo Stato sovrano ha deciso di autolimitarsi. Lo Stato di diritto si sottomette al suo stesso diritto positivo. Vige, in esso, pertanto, il primato della legge, che si traduce nel principio di legalità (Gesetzmässigkeit)" (PICARDI, Nicola. *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*. Milão: Giuffrè Editore, 2007, p.159).

4. Nesse sentido a lição de Luciano Feldens: "No caso dos direitos fundamentais essa característica vem acrescida da aplicabilidade direta, a indicar que podem ser reivindicadas perante o Poder Judiciário sem a necessidade de mediações legislativas. Isso significa a afirmação do caráter jurídico-positivo (e não meramente pragmático) dos preceitos relativos aos direitos, liberdades e garantias, de modo que já não se pode dizer que os direitos fundamentais só têm real existência jurídica por força da lei, ou que valem apenas nos termos do conteúdo que por estas lhe é dado. Diz-se, por isso, que os direitos concebidos como fundamentais têm sua juridicidade reforçada". FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p.56.

5. FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008, p.65.

6. OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e a atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p.201.

7. Destaca-se o seguinte excerto: "Por seu turno, os princípios, na qualidade de normas jurídicas, possuem ainda, dois destinatários distintos: a) os destinatários imediatos; b) os destinatários mediatos. Os destinatários imediatos são aqueles que possuem sua ação vinculada ao dever de observância e ao dever de execução (aplicação) dos princípios jurídicos; logo, eles são, simultaneamente, destinatários-observadores e destinatários-executores dos princípios. Já os destinatários mediatos são os beneficiados pela ação vinculada dos destinatários imediatos, em relação ao cumprimento, por esses últimos, do dever de observância e do dever de execução dos princípios jurídicos; ou seja, os destinatários mediatos não são nem destinatários-observadores e nem destinatários-executores dos princípios, mas beneficiados pela conduta dos destinatários imediatos". OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e a atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p.216.

8. OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e a atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p.216.

9. ALEXY, Robert. *Teoria discursiva do direito*. Trad. par. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014, p.146.

ao processo penal, uma vez que, como visto anteriormente, não se contrapõem interesses nesse tipo de processo. Da mesma forma, não há que se falar em contraposição de princípios. Isso porque, como afirmado anteriormente, o processo penal não tutela, mas somente atua após ocorrida a violação a algum direito¹⁰.

É o que identificou Ronald Dworkin ao desenvolver sua teoria da integração ou adequação. Buscando afastar a discricionariedade e o decisionismo das teorias positivistas, o autor eleva os princípios ao patamar de normas. A partir do reconhecimento de sua força vinculativa, coloca a observância aos direitos fundamentais como requisitos para a legitimidade do direito. Para além dessa contribuição inicial, ao trabalhar a contraposição de princípios, nos diferentes tipos de processo, percebe que o processo penal assume uma dinâmica única.

Conforme o autor, a "geometria do processo penal", diferentemente do que ocorre no processo civil, não coloca direitos concorrentes uns contra os outros. Percebe o autor que, diante da centralidade dos direitos do indivíduo acusado no processo penal, não cabe a contraposição simétrica de princípios neste processo. É a preferência da sociedade manter em liberdade sujeitos culpados para assegurar que não se prenda um inocente, o que afasta a possibilidade de contraposição de interesses e políticas do Estado aos direitos do réu no processo¹¹. A escolha pelo equilíbrio somente é apropriada diante da concorrência de direitos, o que não ocorre no processo penal em um Estado Democrático.

Em um processo penal constitucional, o autor verifica que, de modo similar à lição de Marcio Luís, o único titular de direitos humanos positivados na forma de princípios é o acusado, figura hipossuficiente diante do Estado-poder no processo. Suas garantias não são meras formalidades que possam ser suprimidas, mas verdadeiros pilares do processo penal¹². Nesse sentido, Dworkin aponta para uma teoria dos direitos assimetricamente válida no processo penal, tese muito próxima àquela que será desenvolvida nos próximos capítulos. Segundo o autor, políticas e interesses do Estado somente possuem aplicação no processo penal quando *in bonam partem*, isso porque o acusado inocente possui o direito de ser absolvido, não possuindo o Estado "nenhum direito paralelo de condená-lo se ele for culpado"¹³. Dessa forma, diante de um caso difícil que coloca em questão as regras probatórias e as garantias processuais, poderiam ser aplicados argumentos de política e interesses

do Estado que ampliassem a liberdade e as garantias do acusado¹⁴.

Em um modelo de Estado Democrático, como reconhece o autor, a restrição de um direito é consequência muito mais grave do que a sua inflação. O reconhecimento de um direito impõe ao Estado uma atuação consistente, não podendo ocorrer a supressão de direitos e garantias quando implicar certo custo social. Do contrário, "a incapacidade do governo em ampliar o direito irá demonstrar que seu reconhecimento no caso original é uma impostura, uma promessa que ele pretende manter apenas até o momento em que este se tornar um inconveniente"¹⁵. Diante do exposto, resta claro que os direitos fundamentais abarcados pelos princípios no processo penal constitucional são titularizados pelo acusado, enquanto único sujeito por eles tutelado no processo, e aplicam-se ao processo de forma plena, podendo ser ampliados pelo Estado, mas não restringidos por ele.

3 LEGITIMAÇÃO PARA ATUAR NO PROCESSO

Como visto, o ordenamento jurídico inevitavelmente é produto da vontade da maioria, ainda que o atual estágio de desenvolvimento do processo legislativo ofereça diversos mecanismos de ampliação e abertura para potencializar o debate. Mesmo em um Estado Democrático de Direito, no qual se asseguram os direitos das minorias, necessariamente as suas normas serão reflexo da realidade de uma maioria, não abarcando em sua abstração e generalidade as peculiaridades do contexto de cada um dos cidadãos individualmente.

Quanto a peculiaridade democrática, qual seja, o ordenamento jurídico é fruto da vontade da maioria, esclarecedora a lição de Émile Durkheim sob o ponto de vista da sociologia jurídica. Segundo o autor, nas grandes sociedades atuais somente pode atuar o Estado caso desnature as particularidades e condições especiais da infinidade de indivíduos que a compõem¹⁶. Nesse contexto, o princípio do contraditório no processo penal consolida o seu papel, a efetiva participação dos interessados e dessa forma permite um fechamento democrático, uma vez que o ato de poder final abarque a realidade e individualidade dos acusados. E não podia ser diferente em um Estado de Direitos, diante do enorme risco que o processo impõe à liberdade do acusado, constituindo o contraditório uma garantia que lhe assegura o direito de se defender, apresentar sua verdade, sua realidade e seu interesse¹⁷.

10. Vale notar que mesmo Robert Alexy não deixou de perceber princípios aos quais não se aplicava a sua teoria. A esses princípios denominou princípios absolutos, os quais não podem ser cedidos em um sopesamento. Mas sua identificação de casos de princípios absolutos se restringiu a uma percepção individual sobre certos casos e não a uma identificação sistêmica de searas nas quais simplesmente não ocorreria a contraposição entre princípios, inviabilizando a ponderação. (Ibid, p. 184).

11. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. par. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 158 e 306.

12. HASSEMER, Winfried. *Crítica al derecho penal de hoy*. Trad. Par. Patricia S. Ziffer. Bogotá: Universidad externado de Colombia, 1998, p.82.

13. Como exemplo o autor apresenta o clássico caso norte americano das bandejas de prata e provas ilícitas. Nesse contexto a política do Estado de reprimir a corrupção policial na produção probatória, pela criação da teoria dos frutos da árvore envenenada sobre as provas derivadas de ilícitas possuía efeitos favoráveis ao sujeito acusado. O efeito de tal política no sentido de expandir garantias processuais do acusado permite a aplicação da política estatal ao processo penal em plena conformidade ao atual modelo de Estado e à Constituição. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. par. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p.157.

14. Conforme o autor, a argumentação que toma por base princípios busca assegurar direitos individuais. Essa argumentação se diferencia daquela baseada em políticas, as quais descrevem objetivos coletivos. Como vimos, objetivos e interesses coletivos não podem funcionar de modo a excepcionar direitos e garantias do acusado no processo penal, não apenas por uma questão ideológica ou em razão do modelo de Estado adotado no Brasil, mas pela própria conformação processo penal constitucional que não admite a contraposição de interesses e direitos. Embora não possam ser utilizados tais argumentos para restringir os direitos do acusado, podem e devem ser usados na resolução de casos difíceis quando *in bonam partem* (DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. par. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 141). Nesse sentido a lição do processualista Alexandre Morais da Rosa: "No processo penal, diante do princípio da legalidade, a aplicação deve ser favorável ao acusado e jamais em nome da coletividade, especialmente em matéria probatória e de restrição de Direitos Fundamentais." (ROSA, Alexandre Morais da. *Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos*. 4ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017, p. 299).

15. DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. par. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002, pp.306-307.

16. Vale destacar em nota o seguinte excerto da obra de Durkheim: "O Estado, em nossas grandes sociedades, está tão longe dos interesses particulares que não pode levar em conta as condições especiais, etc., em que elas se encontram. Portanto, quando tenta regulamentá-las, só o consegue violentando-as e desnaturando-as. Além disso, não está suficientemente em contato com a infinidade de indivíduos para poder moldá-los interiormente de tal maneira que aceitem de bom grado a ação que terá sobre eles" (DURKHEIM, Emile. *Lições de Sociologia*. Trad. par. Monica Stahel, 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2013, p. 88).

17. FRANCESCO, Alfredo de. *Il principio del contraddittorio nella formazione della prova nella costituzione italiana: analisi della giurisprudenza della corte costituzionale in tema di prova penale*. Milano: Giuffrè Editore, 2005, p. 174.

Assim, o conceito de legitimidade enquanto categoria processual indica a capacidade para postular em juízo, ou seja, a condição de ser parte no processo (*legitimatio ad processum*). Fazzalari a identifica a partir dos efeitos do provimento final de um procedimento realizado em contraditório, apontando para a necessidade imposta pelo ordenamento de que aqueles em cuja esfera este ato está destinado a surtir efeitos sejam protagonistas do ato que está sendo preparado no processo. Entende-se o processo como uma espécie de procedimento realizado em contraditório entre as partes¹⁸.

Essa conceituação de legitimação para atuar no processo com base nos efeitos do provimento é reflexo do próprio pensamento democrático que marcou os diversos teóricos da Europa continental ao longo dos anos 1970. Desenvolvem-se teorias a partir da noção de Estado Constitucional de Direitos, em um momento em que se percebe a necessidade de compreender a legitimidade dos atos de poder e da própria estrutura do Estado¹⁹.

A teoria política da época adota de maneira central essa construção, na medida em que a própria classificação de um sistema político como democrático constitucional, segundo a concepção de Karl Loewenstein, passa a depender da existência de efetivas instituições que permitam a participação dos submetidos ao poder do Estado na construção desses atos de poder. A Constituição, na medida em que estabelece direitos e garantias, funcionaria como um limite ao poder do Estado, impondo aos detentores do poder político o controle pelos destinatários de seus atos²⁰. Para Loewenstein, o *telos* de toda constituição está em limitar o poder político, de modo a assegurar aos seus destinatários uma liberação "do controle social absoluto de seus dominadores, e lhes assinalar uma legítima participação no processo do poder"²¹. Aqui se coloca com um papel fundamental o contraditório, como princípio que assegura condições de participação do indivíduo no processo de construção do ato de poder que está destinado a desenvolver sua eficácia sobre o sujeito.

No mesmo sentido autores como Habermas e Häberle constroem suas teorias afirmando a participação dos atingidos por uma norma nos processos de formação dos atos de poder como imprescindível para a concretização da realidade constitucional²², exercendo os direitos humanos o papel de institucionalizar "condições de comunicação para a formação da vontade política racional"²³. Transpondo

a teoria dos autores para o direito processual penal, é exatamente este o papel do princípio do contraditório enquanto direito humano: assegurar as condições de participação do indivíduo no desenvolvimento do processo para a formação do provimento em conformidade com a Constituição.

Essa perspectiva legitimante do princípio do contraditório repercute nas mais diversas esferas do processo penal e exige a revisão de muitos dos seus institutos e de seus procedimentos tradicionais. Nesse sentido, a promulgação da Constituição da República de 1988 determina um giro substancial no processo penal brasileiro, que passa a se conformar como uma estrutura protetiva, democrática e balizada pelos direitos humanos. Com isso, altera-se a natureza jurídica do processo e a ótica adotada na construção dos fatos. Modifica-se, ainda, as formas da atuação dos sujeitos processuais, ponto mais relevante para o presente estudo.

Inicialmente, percebe-se pelo artigo 5º, inciso LV da Constituição de 1988²⁴ que, enquanto no processo judicial ou administrativo há litigantes – e, portanto, lide –, no processo penal há apenas a figura do acusado de forma isolada, respondendo ao processo perante o Estado. Nesse contexto, não há no processo penal interesses contrapostos. Tem-se o acusado, parte interessada em sua liberdade e o Ministério Público, representante da sociedade exercendo sua função na forma da lei.

Para a concretização de um modelo democrático de processo penal, a Constituição determinou uma grande modificação na função do Ministério Público. Deixa este de ser instituição meramente acusadora para tornar-se representante da sociedade. Assumiu então o papel de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis²⁵. A sua atuação no processo penal deixa de ser uma busca incessante por uma condenação, para se tornar o exercício de um mandato outorgado pela Constituição para representar os interesses da sociedade no processo. Esses interesses somente podem ser validamente extraídos da lei, a qual constitui a manifestação democrática e legítima da vontade social. Assim, atua o Ministério Público vinculado à estrita legalidade. É por esta razão que quando presentes os pressupostos e requisitos necessários deve promover a ação, mas é sua função pedir a absolvição quando, no curso do processo, perceber ausentes esses elementos. Cabe ao Ministério Público assegurar as garantias constitucionais

18. Vale brevemente ressaltar que quando se trabalha com a ideia de destinatários está-se a falar em uma potencialidade. É claro que no curso de um processo pode se tornar evidente não ser o acusado o responsável pelo fato que lhe é imputado, de modo que não mais poderá o ato final desse procedimento desenvolver sua eficácia sobre a sua esfera jurídica. Entretanto, enquanto se encontrar o indivíduo na posição de acusado, ainda que somente hipoteticamente afetado, será titular do contraditório e deverá ter sua participação na construção do ato final assegurada, afinal está submetido ao risco de sofrer os efeitos deste ato final enquanto submetido ao processo. No dizer de Fazzalari, serão os afetados os "protagonistas" da construção do ato que lhes pode atingir a esfera jurídica. É, portanto, a condição de destinatário da eficácia do provimento final, ainda que potencial, o critério que garante a participação no processo em contraditório, sendo constitutiva da chamada "legitimação para agir". (FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*, trad. Par. Elaine Nassif, Campinas: Bookseller, 2006, p.122)

19. A título de exemplo, destacam-se a teoria política de Karl Loewenstein e as teorias constitucionais de Jürgen Habermas e Peter Häberle, construídas nesse período e cujas traduções para o português foram realizadas nos anos 1990, mesma época que as traduções de Elio Fazzalari. Para maior aprofundamento, vide: HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad. par. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997; HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Trad. par. Márcio Sigmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001; LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Trad. par. Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª ed., Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

20. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Trad. par. Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª ed., Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p.149.

21. LOEWENSTEIN, Karl. *Teoria de la constitución*. Trad. par. Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª ed., Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p.151.

22. HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos intérpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição*. Trad. par. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997, p.24.

23. Assim a lição de Habermas: "(...) devem almejar legitimidade exatamente aquelas regulamentações com as quais todos os possivelmente atingidos poderiam concordar como participantes dos discursos racionais" (HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional: ensaios políticos*. Trad. par. Márcio Sigmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001, p.147).

24. Constituição da República de 1988, "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

25. Constituição da República de 1988, "Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis".

do acusado, enquanto parte essencial da ordem jurídica e do Estado Democrático de Direitos.

É necessário, contudo, ter em mente que a legalidade se volta para a proteção do indivíduo e não para a sua limitação. Trata-se de princípio que preconiza a subordinação do Estado à norma, o qual se concretiza na seara penal limitando o exercício do seu poder punitivo. Enquanto freio ao Estado, não pode ser contraposto ao acusado para limitá-lo em sua defesa no processo. Não apenas porque não há um indivíduo que o titularize em contraposição ao acusado, mas pela sua própria essência e finalidade: ser uma baliza ao Estado.

Se a legalidade opera em nosso ordenamento como diretriz e limite ao Estado poder, o contraditório tem como papel primordial legitimar a atuação do indivíduo. O contraditório não teria qualquer sentido substancial caso se resumisse à legalidade, como um mero reforço ao princípio anterior. Possuem esses princípios sentidos e eficácias completamente diferentes. Enquanto aquela assegura a estrutura dialética do processo e a atuação do Ministério Público como exercício de função, o contraditório irá assegurar ao acusado sua defesa com todos os meios necessários e de forma plena e efetiva.

Retomando o conceito de legitimidade enquanto categoria processual a indicar a capacidade para postular no processo (legitimatio ad processum), há uma nítida diferença entre os fundamentos para a legitimidade do acusado e do Ministério Público. O acusado encontra sua legitimidade na condição de potencial destinatário do provimento final do processo. É parte e a partir dessa condição, torna-se o titular do contraditório, instrumento democrático que assegura sua participação no processo²⁶. Diferente é a condição do Ministério Público cuja legitimação para postular no processo penal decorre diretamente das leis que dirigem e limitam a sua atuação. Afinal, no momento em que atua no processo penal, o Ministério Público não é titular de um interesse próprio que possa ser afetado pelo provimento²⁷, mas representa a vontade da sociedade, que é a justiça penal e esta Justiça não é outra coisa senão o resultado de um processo realizado conforme a legalidade, o devido processo. Seja o resultado uma condenação ou uma absolvição, realizado o processo conforme os ditames legais, será este o resultado que satisfaz a vontade da sociedade.

Nessa configuração, a norma é um suporte linear que vincula juridicamente a atuação do Estado. Impõe as obrigações e delinea imperativamente a atuação dos

órgãos da administração da justiça – e assim aos seus servidores, promotores, magistrados, dentre outros – a decidir e executar esse complexo de normas. O agente público que no processo penal atua para além da legalidade suprime a normatividade que regula sua conduta, que o interliga na relação ou situação jurídica processual. Essa atuação desvinculada pela assimetria que caracteriza o processo penal torna arbitrária e autoritária a sua atuação.

Assim, a legitimidade da atuação da acusação no processo penal não se identifica com o contraditório. Afinal, como visto, não há que se falar em titularidade de direitos humanos pelo Estado Poder. E essa conclusão, ao contrário do que se poderia imaginar, não se distancia da teoria de Elio Fazzalari. Segundo o jurista italiano, a articulação do contraditório não é a mesma em todos os tipos de processo, seja quantitativa ou qualitativamente. Em verdade, varia conforme a natureza do ato a ser produzido. Como visto anteriormente, o processo penal se desenvolve entre desiguais e tem como provimento possível a mais gravosa sanção do ordenamento, a pena privativa de liberdade²⁸.

Assim, no processo civil, identifica-se indivíduos, a priori, iguais que se contraditam de forma pareada, como titulares de direitos equivalentemente e legítimos, sejam eles patrimoniais ou extrapatrimoniais. Em tal modelo de processo, o contraditório é destinado a ambas as partes de forma igualitária, conformando-se um processo equilibrado. De forma contrária, o processo penal representa o confronto entre o indivíduo frente ao Estado poder. Sobre o acusado pende o risco de que o provimento final desenvolva sua eficácia, aplicando sobre ele a pena privativa de liberdade, ou seja, atingindo-lhe em um dos mais centrais direitos fundamentais. Nesse tipo de processo, não se distribui igualmente a titularidade do contraditório, que se concentra no acusado como único titular de direitos humanos. Institucionalizam-se, assim, condições reais de participação e comunicação para o acusado no processo, de forma que sua atuação adquire relevância no processo, limita o Estado poder e passa a vincular o Juiz.

Nesse ponto, importante ressaltar que esta construção toma por base a lógica dos sistemas romano-germânicos, não possuindo a mesma aplicabilidade a todos os sistemas jurídicos, como por exemplo, o modelo adversarial norte-americano. Nesse sistema, o método de investidura varia conforme o Estado-membro, sendo a via eleitoral a forma mais comum, seguida da nomeação pelo chefe do Executivo estadual²⁹. Assim, os promotores (*prosecutor* ou *attorney*) se titularizam em seus cargos vinculados à

26. Nas palavras de José Alfredo de Oliveira Baracho, a aptidão para ser parte no processo está diretamente ligada à “idoneidade para adquirir direitos e contrair obrigações ou melhor o gozo ou capacidade de ser titular de direitos”. BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do processo constitucional*. Revista de Direito Comparado, Belo Horizonte, v.4, pp.49-131, mar. de 2000.

27. Curioso observar que, uma vez desenvolvida sua teoria geral do processo, Elio Fazzalari busca aplicá-la às diferentes searas do processo. Contudo, quando da exposição sobre a situação específica do processo penal o autor se depara com o problema em adaptar a teoria da legitimação pelo contraditório ao processo penal, um processo realizado entre desiguais no qual o Ministério Público é um órgão do Estado. Em sua tentativa de adequar a teoria ao órgão ministerial, o jurista italiano afirma ser o Ministério Público um afetado no processo na medida em que, diante de uma notícia criminis precisa se movimentar para atuar no processo. O jurista italiano identifica, portanto, a situação legitimada do Ministério Público com o surgimento de obrigações de exercer sua função e atuar no processo diante da ocorrência de um crime, precisando se movimentar pra iniciar o processo e desenvolver seus atos até o provimento final (FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*, trad. Par. Elaine Nassif, Campinas: Bookseller, 2006, p.408). O problema nessa concepção está no fato de que a atuação do Ministério Público não consiste em uma decorrência de uma interferência do poder em suas esferas de direito, mesmo porque não há que se falar ser o Ministério Público um titular de direitos humanos ou fundamentais. A titularidade desses direitos tem como pressuposto essencial a condição humana, somente podendo ser atribuídos ao indivíduo “reconhecido enquanto homem e como tal, ser dotado de vontade, de consciência, percepção e de outras características que o tornam parte do gênero humano” (BRANDÃO, Cláudio; GAUER, Ruth Maria Chittó, op.cit., p.126). Mais adequada parece a compreensão da atuação do Ministério Público enquanto autor de um poder-dever que emana da norma, consistindo, em última análise, em uma incidência dela no plano concreto. E, portanto, a partir da Constituição que se delinham e se conformam os caminhos de uma legítima atuação do Ministério Público. Assim, no Estado Democrático de Direitos, o Ministério Público exerce função, atuando nos limites da lei, a qual disciplina as suas atividades.

28. FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*, trad. Par. Elaine Nassif, Campinas: Bookseller, 2006, p.124 : É, pois, somente o caso de acrescentar que, mesmo incidindo na fase preparatória do ato final, o contraditório não se articula, em todos os tipos de processo, mediante normas – e faculdades, poderes, deveres, e atos – iguais em conteúdo e número, que ao contrário pode, de vez em quando, ser predisposto pela lei em formas qualitativa e quantitativamente diversas, pelo menos em razão do tipo e da natureza do ato cuja atividade em contraditório põem fim”.

29. RAMOS, João Gualberto Garcez. *Curso de Processo Penal norte-americano*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p.105.

uma questão política. Nesse caso, sua atuação não se rege apenas pela norma, mas também pelos projetos e agendas defendidos em suas campanhas, haja vista a legitimidade de sua atuação vincular-se a interesses eleitorais e à teoria política.

No sistema brasileiro, de matriz romano-germânica, a titularidade de um cargo como membro do Ministério Público decorre de concurso, procedimento seletivo cujo objetivo é assegurar a legalidade e igualdade, bem como a higidez da administração pública. Nos concursos públicos, não se medem interesses pessoais ou políticos (ou não deveriam ser medidos), mas sim a capacidade técnica e conhecimento jurídico dos candidatos. Uma vez empossado, torna-se o membro do Ministério Público um representante da sociedade e da ordem democrática cujo os valores e limites tão somente podem ser extraídos da norma. É a lei a única fonte legítima dos interesses da sociedade, estabelecidos de forma prévia à atuação do Estado poder³⁰.

Permitir a atuação do órgão do Estado para além do que dispõem as normas jurídicas seria entregar-se ao autoritarismo, afastando-se a sua atuação da vontade da sociedade³¹. No Estado constitucional de direitos, o interesse público é aquele fixado em norma, um instrumento de legitimação da atuação dos agentes públicos e de limitação ao Estado-poder, que assegura aos indivíduos "um muro de proteção contra o arbítrio, a prepotência e os caprichos da administração pública. A formulação dos direitos e garantias individuais não teria qualquer sentido prático se o Estado não tivesse a sua atividade pautada na ordem jurídica previamente constituída"³². Isso não quer dizer que o Ministério Público não é de forma alguma influenciado pelos princípios constitucionais e garantias processuais em sua atuação. Possuem os princípios um relevante papel na institucionalização do direito, atuando de forma central no processo de engenharia institucional³³. A conformação dos órgãos – e das normas que regem sua atuação, é claro – deve se respaldar nos princípios constitucionais que regem o processo e a administração pública.

4 A EFICÁCIA DO CONTRADITÓRIO PARA ALÉM DA LEGALIDADE

Os estudos processuais sobre o princípio do contraditório

apontam como suas características essenciais a plenitude e a efetividade³⁴. Nesse sentido, deve desenvolver sua eficácia em todos os momentos do processo, permitindo ao acusado a utilização dos meios que se fizerem necessários para efetivar sua participação. O processo penal, entretanto, como visto anteriormente, se caracteriza por uma geometria única, marcada por uma apriorística desigualdade entre as partes. Essa desigualdade, acaba por exigir, em alguns casos, a ampliação da participação do acusado para além da legalidade para que possa equiparar-se ao Ministério Público de forma paritária. Assim, a efetividade da participação do acusado nem sempre se restringirá às disposições legais, sob pena de torna-se vazia, inefetiva e apenas simbólica.

Como visto anteriormente, o Ministério Público exerce função no processo, somente atuando legitimamente quando vinculado à legalidade. Ainda assim, na medida em que titulariza a ação penal, dispõe do aparato estatal em seu favor: possui domínio sobre as investigações criminais³⁵; poderes para requerer o cerceamento da liberdade do acusado para a coleta de provas – prisão temporária –; poder para intervir na esfera jurídica do acusado para a produção probatória por meio da quebra de sigilo de dados, quebra de sigilo bancário e interceptações telefônicas, dentre outros. O que se demonstrará no presente tópico é que o contraditório é o princípio que faz frente a esse aparato estatal e a disparidade natural do processo penal. Como direito que assegura a participação do acusado no processo, irá desenvolver sua eficácia elevando o indivíduo a uma posição paritária, na medida em que impulsiona sua atuação para além da legalidade.

Por atuação para além da legalidade não se está a sustentar um comportamento ilegal, ilícito ou antijurídico por parte do acusado. Não se está aqui a legitimar, por exemplo, que um réu possa subornar um agente público no decorrer do processo. Afirmar que o contraditório legitima a atuação do acusado para além da legalidade no processo significa apenas que não se aplicam a ele, de forma absoluta, os limites formais do processo penal que regulam o seu procedimento quando estiver em jogo a efetividade de sua participação. Sob esse prisma, "o princípio do contraditório implica na prevalência do direito de defesa em face das formalidades, dos ritos e das demais regras do ordenamento jurídico"³⁶. Trata-se de permitir que o acusado utilize de todos os meios legítimos para assegurar

30. Nesse ponto, vale notar que há doutrinadores céticos quanto a possibilidade de o órgão ministerial assumir essa função imparcial de representante da sociedade, apontando para a sobreposição da função acusatória sobre as demais. Franco Cordero considera esse discurso um "panegírico", como elaborado em homenagem à figura de um santo (CORDERO, Franco. *Procedimiento Penal*. Trad. par. Jorge Guerrero. Tomo I. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis S.A., 2000, p. 160). Trata-se o presente trabalho de uma construção teórica de um modelo, o qual deve ser buscado e consolidado enquanto ideal democrático de justiça e adequação, de forma que será afastada a resignação quanto a potencial assunção de uma função constitucionalmente adequada por parte de tal órgão. Isso não significa adotar uma postura de ingenuidade perante a atuação desenvolvida pelo órgão. Vale sempre lembrar a lição de James Goldschmidt sobre a insegurança do processo, que se desenvolve muitas vezes como um jogo ou uma guerra, em que as oportunidades envolvem sempre riscos aos quais deve estar atenta a Defesa (GOLDSCHMIDT, James. *Derecho procesal civil*. Trad. par. Leonardo Prieto Castro. Rio de Janeiro: Editora Labor S.A., 1986.). A atenção para os riscos e desvios do processo em relação ao modelo Democrático não devem, contudo, impedir a constante busca pela sua efetivação.
31. JARDIM, Afrânio Silva. *Direito Processual Penal*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 76: "Como a atividade administrativa é de caráter serviente, coloca-se uma situação coativa: o interesse público, tal como foi fixado, tem que ser perseguido, uma vez que a lei assim determina".
32. JARDIM, Afrânio Silva. *Direito Processual Penal*. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007, p. 74.
33. Destaca-se: "(...) as instituições (originariamente criadas pelas normas) são pessoas jurídicas ou órgãos de positivação de novas normas ou de efetivação (implementação, interpretação, aplicação e execução) de normas. Por conseguinte os princípios jurídicos exercem uma função preponderante no processo de institucionalização do próprio Direito, do Estado da iniciativa privada e da sociedade civil". OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e a atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, pp. 203/204.
34. Nesse sentido: COMOGLIO, Luigi Paolo. *Giurisdizione e processo nel quadro delle garanzie costituzionali*. Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, Giuffrè Editore, Milano, v. 48, n. 4, p. 1063–1111, dic., 1994, p. 1084 e GRINOVER, Ada Pellegrini. *Novas tendências do direito processual: de acordo com a constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 18.
35. Nesse sentido: "Sempre é bom lembrar que o polo ativo do processo penal, trivialmente, é composto pelo Ministério Público, órgão estatal vem aparelhado, que cota à sua disposição com uma polícia judiciária destinada a coletar provas, as quais o Ministério Público reputar pertinentes, além de vários instrumentos cautelares coativos, como: prisão preventiva, prisão temporária, busca e apreensão, interceptação telefônica, entre outros, para lhe auxiliar a ser exitoso no desvendamento dos fatos. (...) Esse desnível de forças, motivado principalmente pelas medidas cautelares restritivas de direitos ao alcance do órgão acusador, permite-nos afirmar que, em regra, não há paridade de armas no processo penal. Para amenizar tal situação, o legislador brindou o acusado com alguns princípios". MIRANDA, Carlos Gustavo de Souza. *Princípios fundamentais de processo penal*. Belo Horizonte: DelRey, 2014, pp. 69-70.
36. PINTO, Felipe Martins. *Introdução crítica ao processo penal*. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p. 164.

uma verdadeira e relevante participação na construção do provimento final do processo³⁷.

As próprias normas processuais penais preveem, na construção formal do processo, alguns aspectos que buscam reduzir o desequilíbrio entre as partes, como ao estabelecer que a última palavra no processo, em sede de alegações finais, pertença à defesa. Ou seja, a própria lei, identificando uma ausência de paridade entre as partes já estabelece no plano da legalidade certas compensações ao réu. Mas nem sempre a estrutura dialética normativa é suficiente para que seja efetiva a participação do acusado e é nesses casos que seus direitos humanos e os princípios positivados na Constituição exercerão sua eficácia. Assim, a realidade constitucional se concretizará pela viabilização da participação do defendido, impulsionado para além das formalidades legais para que de fato possa influenciar a decisão do juiz e, assim, o provimento final do processo. Essa eficácia do contraditório se justifica pela sua função intrassistêmica comunicante essencial, que lhe confere precedência sistêmica frente às regras jurídicas³⁸.

Por um lado, as normas que compõem o método do processo são essenciais para o controle do poder e para a sua contenção. Por outro, a adoção da estrutura normativa de forma excessivamente rígida, no dizer de Picardi, terminaria por comprimir as garantias fundamentais, retirando a efetividade de sua tutela³⁹. Diante desse problema, surgem os direitos fundamentais, positivados na forma de princípios, como importante elemento de modulação do ordenamento. Integram as funções dos princípios a conformação e adaptação do ordenamento jurídico, conformando-o à Constituição. Não é o princípio do contraditório que deve ser reduzido para conformar-se à norma. Se assim fosse, restaria reduzido à legalidade sem possuir qualquer funcionalidade. A articulação do contraditório enquanto um direito fundamental do acusado deve ser o horizonte no processo, em relação ao qual se amoldam as normas, uma vez verificada a necessidade de efetivação da participação do acusado. Assim, o que o presente trabalho busca evidenciar é justamente a eficácia compensatória que o princípio do contraditório exerce no processo penal, de modo a equilibrar a força das partes que nele atuam.

A obtenção de verdadeira paridade de armas no processo penal impõe que sejam igualados os desiguais⁴⁰. Dessa forma, o contraditório efetivo não se manifesta nesse tipo de processo como a exata igualdade de oportunidades. Assim, quando a defesa evidenciar que a participação do acusado não seria efetiva, arguirá pelo deferimento dos meios necessários para a efetivação do direito humano

que resguarda a participação no processo, o contraditório. Demonstrada a questão, deve o Juiz deferir o pedido, para que se eleve o acusado a uma posição paritária no processo.

O adequado papel do juiz em um modelo de processo penal constitucionalmente adequado, não é o de inércia e rigidez. Assume o magistrado a função central de assegurar que os princípios, direitos e garantias do acusado sejam observados e respeitados. Ao longo da instrução, não apenas deve verificar a regularidade e legitimidade da atuação do Ministério Público conforme à legalidade, como também garantir a eficácia positiva dos direitos fundamentais do acusado. Nesse sentido, deve observar se há no caso concreto efetiva possibilidade de participação do acusado em todos os momentos do processo, influenciando de fato na construção do provimento⁴¹.

Especificamente, quanto ao contraditório incumbe-lhe um papel ativo no sentido de assegurar a efetivação do princípio de forma plena. Não é o juiz simplesmente um burocrata, utilizando-se do termo de Picardi, mas atua positivamente no sentido de assegurar a conformidade da técnica processual à ordem constitucional vigente. Assegurar essa efetividade impõe ao magistrado uma hermenêutica conforme à Constituição, observando a função compensatória do contraditório frente à assimetria natural das partes, evidente no processo penal desde o seu princípio⁴².

Isso não quer dizer que os interesses do acusado no processo devam ser observados sem qualquer limitação. A projeção da atuação do acusado para além da legalidade dependerá da argumentação da defesa, a qual suporta o ônus de demonstrar a coerência do que se pede. A alegação de uma causa supra-legal que altere em benefício do acusado os limites formais do processo exige uma argumentação racional e proporcional, justificando-se o desvio às regras processuais.

5 APLICAÇÃO DA TESE DESENVOLVIDA NA PRÁTICA PROCESSUAL

Por fim, vale apresentar algumas repercussões práticas da aplicação constitucionalmente adequada do princípio. A análise desenvolvida permite melhor compreender a relevância compensatória do princípio do contraditório para a democratização do processo e para a legitimação das decisões judiciais e melhor concretizar o raciocínio até então desenvolvido em torno do rendimento da tese apresentada. Para tanto, apresenta-se a seguir caso problema, elaborado para que melhor se articulem os

37. Vale destacar em nota: "O objeto do contraditório refere-se à admissibilidade dos atos processuais, ou seja, à licitude, à utilidade e ao cabimento de cada um dos atos processuais que compõem a estrutura procedimental denominada processo". PINTO, Felipe Martins. *Introdução crítica ao processo penal*. 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2016, p.168.

38. Nesse sentido: "E é em razão de suas funções intrassistêmicas comunicantes essenciais que os princípios de Direito adquirem precedência sistêmica (e não superioridade hierárquica) em relação às regras jurídicas com as quais eles mantêm pertinência temática". OLIVEIRA, Márcio Luis de. *A Constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e a atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013, p.200.

39. PICARDI, Nicola. *Manuale del processo civile*. Milão: Giuffrè Editore, 2006, p.215.

40. Em uma primeira leitura, a hipótese de que contraditório possuir uma eficácia para além da legalidade na defesa do acusado pode causar estranheza ou parecer absurda, mas uma análise mais ampla permite identificar exemplos mesmo em outras searas do direito. Nos processos de execução fiscal, também caracterizados por uma assimetria das partes – Estado-poder e contribuinte –, foi engendrada a figura da exceção de pré-executividade. Trata-se de uma criação da prática forense em que, por meio de simples petição se apontavam vícios e impedimentos demonstráveis de pronto, matérias conhecíveis de ofício, como a ausência de condição da ação, de pressuposto processual ou causas suspensivas de exigibilidade tributária ou extintivas do crédito tributário em uma fase do processo de execução fiscal na qual não havia previsão de participação do réu (PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p.502). Essa prática gradativamente passou a ser tratada pela doutrina como uma forma de recurso, disponível apenas para a defesa do executado, que visa assegurar a sua participação e o exercício do contraditório diante das hipóteses referidas. Tal via alcançou tamanha força que foi consolidada no entendimento da Súmula 393 do STJ: "A exceção de pré-executividade é admissível na execução fiscal relativamente às matérias conhecíveis de ofício que não demandem dilação probatória".

41. FRANCESCO, Alfredo de. *Il principio del contraddittorio nella formazione della prova nella costituzione italiana: analisi della giurisprudenza della corte costituzionale in tema di prova penale*. Milano: Giuffrè Editore, 2005, p.179.

42. PICARDI, Nicola. *Manuale del processo civile*. Milão: Giuffrè Editore, 2006, p.211/212.

dados da análise:

Caso: diante de fortes indícios da ocorrência de crimes de corrupção ativa (artigo 333 do Código Penal) por uma organização criminosa (artigo 2º da Lei 12.850/2013), o Ministério Público requereu regularmente a interceptação de comunicações telefônicas do telefone de casa, celular e do escritório de um dos agentes, Agente A. Passados os primeiros quinze dias, diante da solicitação do órgão ministerial, ocorre a regular prorrogação da interceptação pelo mesmo prazo. O conteúdo das interceptações foi, então, regularmente introduzido no processo como elemento de prova. Passados dois anos de investigações, foi oferecida a denúncia e, então, recebida pelo Juiz que citou o Agente A para que constituísse advogados e apresentasse Resposta à Acusação em 10 dias, na forma do artigo 396-A do Código de Processo Penal. A Defesa requereu um maior prazo para a apresentação de sua Resposta à Acusação, face ao tamanho dos autos e complexidade do caso, o que, contudo, foi indeferido. Apresentada Resposta à Acusação, na qual a Defesa arrolou 20 testemunhas, foi oportunizado ao Ministério Público se manifestar. Somente após essa manifestação o Juiz proferiu sua decisão no sentido de não acolher as teses defensivas, indeferir o rol de testemunhas apresentado, em face ao número de testemunhas acima do número legal pela defesa e então dar prosseguimento ao processo.

5.1 PRORROGAÇÃO DO TEMPO PARA SUSTENTAÇÃO ORAL

A situação descrita no caso se desenvolve dentro dos moldes de legalidade estabelecidos pela Lei de Interceptações Telefônicas – Lei nº 9.296/1996. Assim, para além dos elementos colhidos ao longo de toda a instrução, dirigida pelo titular da ação penal pública durante dois anos de investigações, tem-se ainda o conteúdo das interceptações realizada, o qual resultada de 30 dias de gravações. Nesse cenário, conforme o marco legal, possui a Defesa do Agente A apenas dez dias para compreender o que lhe é atribuído na denúncia, ou seja, para compreender elementos de informação obtidos ao longo de anos de investigação, bem como para analisar 30 dias de interceptações.

Resta claro que a participação do Agente A no processo por sua Resposta à Acusação limitada ao prazo de dez dias seria de todo inefetiva. Isso porque não haveria tempo hábil para se informar de tudo aquilo que compõe a instrução. Se a atuação da defesa de fato restar adstrita à legalidade, nem sequer os 30 dias de regular interceptação telefônica será possível analisar. Assim, concretamente se verifica uma assimetria entre o Ministério Público e o acusado, Agente A, quanto ao tempo em que aquele demandou para a construção da hipótese acusatória e o exíguo prazo do qual dispõe o acusado para conhecer todos os elementos de prova que constituem a imputação contra ele. Assim, a partir do pedido da Defesa pela prorrogação do prazo, impõe-se a aplicação do princípio do contraditório como imperativo de tutela do acusado, Agente A, para assegurar a viabilização de sua participação de forma plena e efetiva.

Como princípio constitucional que encerra um direito fundamental, o contraditório deve exercer uma eficácia no caso projetando a atuação do Agente A no processo para além dos limites legais de modo a viabilizar a efetividade de sua participação, assegurando-lhe o prazo necessário

para conhecer todos os elementos dos autos. Nesse caso, a relevância compensatória do contraditório desenvolve-se no processo em uma dimensão temporal.

Dessa forma, como solução para que fosse possível o efetivo conhecimento de todos os elementos de prova, trabalha-se a possibilidade de oferecer ao defendido um prazo maior do que aquele formalizado no Código de Processo Penal, possibilidade essa fundamentada no princípio do contraditório. Observou-se, portanto, uma articulação do contraditório viabilizando quantitativamente a participação efetiva do acusado, ampliando o prazo para a elaboração de sua defesa.

5.2 AMPLIAÇÃO DO NÚMERO DE TESTEMUNHAS DE DEFESA

Para além de viabilizar o conhecimento dos fatos que constituem a hipótese acusatória, com a prorrogação do prazo pode ser necessária a eficácia do contraditório para além da legalidade também para que o réu possa fazer frente, de forma simétrica, a todos os elementos de informação e provas já produzidos. Ou seja, o Caso apresentado pode ainda ser explorado para verificar a aplicação do contraditório na viabilização de outras dimensões da participação do acusado no processo.

Após 30 dias de interceptações e anos de investigações policiais, é necessário que o indivíduo possa também apresentar todas as provas e meios admitidos em direito para a construção da sua negativa da acusação. Se o meio de provas que o acusado possui for o meio testemunhal, não parece haver equilíbrio no processo ao limitar a atuação da Defesa ao número de oito testemunhas, impedindo o acusado de levar ao processo depoimentos que poderiam ser essenciais à sua defesa.

Diante do pedido da Defesa para que sejam intimadas mais do que oito testemunhas, número estabelecido no artigo 401 do CPP como limite legal, é comum que ocorra o seu indeferimento baseado na paridade de armas: se o Ministério Público apenas pode intimar oito, também a defesa deve se ater a este limite. Contudo, a simetria entre as partes no processo penal não pode ser observada apenas pontualmente, há que se levar em conta o processo como um todo. Nesse caso, frente a todo o acervo probatório construído ao longo de anos pelo órgão ministerial, não se mostraria efetiva a participação do acusado na construção do provimento se reduzida sua construção probatória apenas ao número de testemunhas formalmente assegurado.

Nesse caso, impõe-se uma eficácia compensatória do contraditório em um sentido qualitativo, ampliando a possibilidade do acusado de aprofundar sua defesa no processo, pela intimação de um maior número de testemunhas do que a acusação para que sua tese possa ter alguma sustentabilidade frente ao domínio ministerial sobre a construção de provas.

A assimetria aparente, quando se observa a extensão do número de testemunhas da defesa e não da acusação, é apenas pontual no processo. Contudo, analisando a apuração como um todo, percebe-se que essa ampliação do rol de testemunhas apenas busca equiparar as partes, haja vista ter o Ministério Público construído sua hipótese

acusatória colhendo elementos informativos ao longo de anos, bem como requerendo medidas invasivas como a interceptação de comunicações telefônicas. Assim, por meio do contraditório, busca-se assegurar uma produção probatória pela Defesa do acusado, Agente A, idônea para motivar a decisão do magistrado e não configurando apenas uma mera participação formal e simbólica.

5.3 ILEGALIDADE EM OPORTUNIZAR AO MINISTÉRIO PÚBLICO A MANIFESTAÇÃO APÓS A DEFESA FORA DAS HIPÓTESES LEGAIS

No caso apresentado, é conferida ao Ministério Público a oportunidade de manifestar-se após a apresentação de Resposta à Acusação pela Defesa. Essa hipótese de participação, contudo, não encontra qualquer lastro nas normas processuais. Assim, representa ampliação das oportunidades conferidas ao Estado-poder para além dos limites normativos de sua função, passando a exercer influência na decisão de acolhimento ou não das teses defensivas.

Entretanto, como anteriormente desenvolvido, a geometria única do processo penal, que se desenvolve entre partes aprioristicamente desiguais, é reconhecida desde o momento da elaboração das normas processuais penais, as quais preveem, como visto na construção formal do processo, alguns aspectos que buscam reduzir o desequilíbrio entre as partes, como ao estabelecer que a última palavra no processo, em sede de alegações finais, pertença à defesa. Nesse caso, a compensação e a equiparação paritária das partes advêm da própria lei, a qual já estabelece, no plano da legalidade, certas compensações ao réu.

Permitir ao Ministério Público manifestar-se após a Defesa fora das hipóteses legais não apenas viola o objetivo compensatório da norma, como configura uma atuação do Estado-poder desvinculada de seu fundamento legitimador, ultrapassando os limites da função que exerce. O Ministério Público pede em juízo porque tem o dever, imposto pela ordem jurídica por via do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, de fazê-lo. Sua atuação como representante da sociedade e defensor da ordem jurídica e do regime democrático é regida pela legalidade. Dessa forma, não pode atuar para além dos limites legais, uma vez que isso representaria uma atuação destoante da vontade legitimamente exarada pela sociedade. O Ministério Público não possui ação, mas sim função no processo. Não atua pela legitimação lastreada em direitos humanos, mas sim pela legalidade.

Como visto, a atuação da Acusação decorre de um mandado constitucional, configurando um poder dever adstrito à legalidade. Como visto, em um modelo democrático de Estado, o princípio da legalidade opera como diretriz e baliza para a atuação do Estado. Em última análise, trata-se de um instrumento que protege o indivíduo perante o

Estado, assegurando-o contra arbitrariedades, excessos e abusos. Exerce uma função jurídico-negativa no sentido de limitar a atuação do Estado. É esse princípio eixo central do modelo de Estado Democrático, que surgiria anos depois, compreendido como "sistema de limites substanciais impostos largamente aos Poderes Públicos, visando à garantia dos direitos fundamentais"⁴³.

Assim, a legitimidade da atuação do Ministério Público decorre precisamente desses limites, definidos na forma de método jurídico específico, formalizado em Lei. Para além dessas diretrizes e limites, a atuação estatal resta sem amparo e fundamento, conformando arbitrariedade e autoritarismo, independentemente do ideário ou das boas intenções que a fundamenta⁴⁴.

5.4 ILEGITIMIDADE DA PARTE CIVIL NO PROCESSO PENAL

O desenvolvimento mundial e a globalização foram acompanhados por novos quadros da criminalidade, marcados por crimes econômicos e empresariais, pela criminalidade transnacional, dentre outros desafios. Essas mudanças levaram a uma nova agenda global de enfrentamento ao crime que acarretou inúmeras reformas nos sistemas punitivos de cada país. No concerne à seara processual penal, percebe-se forte movimento reformista em toda a América Latina⁴⁵. Essas reformas indicam um movimento de gradual ampliação dos espaços de consenso no processo penal e de uma tendência à maior participação da vítima. Para o autor argentino Alberto Bovino, por exemplo, integraria o "lineamento estrutural que atravessa os códigos mais modernos"⁴⁶ o princípio da autonomia da vítima.

Seguindo o movimento reformista latino-americano, foi consubstanciada proposta de novo Código de Processo Penal no PL nº 8.045/2010, o qual caminha para admissão da parte civil e de um sistema de adesão em seu capítulo V, seção II. Conforme as proposições do projeto, a vítima, seu representante legal em caso de incapacidade ou seus herdeiros em caso de morte ou ausência, podem optar por requerer a recomposição civil, aderindo ao processo penal. Essa adesão deve se dar nos limites da imputação penal e o arbitramento dos danos deve ser possível a partir das provas integrantes da peça acusatória, sem que acarrete maiores transtornos ao regular desenvolvimento do processo penal. Do contrário, a questão será remetida ao juízo cível. Mas seria esse modelo adequado ao Estado Democrático de Direito e à orientação constitucional brasileira?

A primeira dificuldade à inserção de uma parte civil no direito processual brasileiro se apresenta na tentativa de se conciliar a introdução de um sujeito processual cuja posição no processo seria, *a priori*, de igualdade em relação ao acusado, a um modelo protetivo, pensado para uma realidade de processo entre desiguais. Isto porque

43. CADEMARTORI, Sergio. *Estado de Direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. 2ª ed. Campinas: Millenium, 2007, p.208-209.

44. Destaca-se em nota: "Os Estados contemporâneos, predominantemente, erigem-se suportados em normas que, em razão da natureza de Estado de Direito, preconizam a subordinação às normas como instrumento de limitação do exercício dos poderes estatais, como freio aos abusos e arbitrariedades e como forma de garantia dos direitos individuais". PINTO, Felipe Martins. *A natureza jurídica do processo penal e a estrutura democrática do estado*. In: LIMA, Marcellus Polastris; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna (Coords.). *A renovação processual penal após a Constituição de 1988: estudos em homenagem ao professor José Barcelos de Souza*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.101-111. P.109.

45. Destaca-se a expressiva reforma processual penal do Chile (Lei nº 19.696 de 12 outubro de 2000) e do Uruguai (Lei nº 19.293 de 1º de novembro de 2017) com a criação de novos códigos que alteraram substancialmente o processo nesses países. A reforma do Código de Processo Penal paraguaio (1998), equatoriano (2000) e colombiano (2004). Destacam-se ainda reformas pontuais como a incorporação do procedimento abreviado nas legislações da Argentina, da Bolívia, do Chile, da Colômbia e do Paraguai.

46. BOVINO, Alberto. *Los principios políticos del procedimiento penal*. Buenos Aires: Del Puerto, 2005, p.103, tradução nossa.

são distintas as óticas adotadas na construção dos fatos em cada um desses modelos processuais. O processo civil se desenvolve entre iguais, sendo admitidas algumas flexibilizações procedimentais e mesmo negócios jurídicos processuais⁴⁷. Ambas as partes são titulares de iguais direitos no processo, ambas possuem, por exemplo, direito ao contraditório e à ampla defesa. Admitir a participação da vítima e a integração de jurisdições representaria uma completa subversão da lógica a ele inerente. Enquanto no modelo de separação de jurisdições o réu é o único detentor de direitos humanos, na integração de jurisdição se insere no processo outra parte também dotada destes mesmos direitos.

É inegável que o processo penal, como instrumento para aplicação do direito penal⁴⁸, atua sobre as situações de mais graves violações aos interesses tutelados pelo ordenamento jurídico. A aplicação do direito de *ultima ratio* ocorre exatamente diante da verificação de uma lesão ou de um perigo de lesão a um bem jurídico socialmente muito relevante, o que explica a grande emotividade com a qual a sociedade observa o processo. Explica-se o furor que muitas vezes pode ser percebido na população, clamando pela condenação. Nesse sentido, buscando mesmo a estabilização de expectativas sociais – na expressão de Rui Cunha Martins⁴⁹ – é que a tendência mundial tem sido no sentido de legitimar a expansão das esferas de atuação da vítima no processo penal e o fortalecimento da figura do assistente.

O grande problema nessa tentativa de legitimação está no seu próprio fundamento: o direito penal não tutela, o direito penal atua após violada a norma, exercitando-se o *ius puniendi*. Assim, a ideia de que o direito penal poderia proteger ou de alguma forma restituir à vítima parece muito longe da realidade. Tem-se uma situação de irreparabilidade do dano, que uma reparação civil não consegue confortar. Tudo o que se pode fazer é indenizar pelo dano, compensá-lo de forma pecuniária. No entanto, pode ser considerada a indenização legitimadora da atuação do ofendido no processo penal? Pode a vítima mover todo o aparelho punitivo Estatal na perseguição de seus interesses?

Conforme desenvolvido na teoria de Elio Fazzalari, a legitimação para agir, volta-se para a participação dos sujeitos no processo enquanto prováveis destinatários do provimento. Aplicando-se esta noção ao processo penal, torna-se evidente a ilegitimidade da atuação do assistente de acusação, uma vez que o provimento final não está destinado a desenvolver sua eficácia na esfera jurídica da vítima, mas tão somente do acusado.

A sentença condenatória pode absolver ou condenar o acusado, privando-lhe de sua liberdade. Sobre a sua esfera jurídica, terá a sentença efeitos decisivos. Diferentemente a situação da vítima cuja esfera jurídica já foi afetada antes mesmo da existência do processo. O dano lhe é imposto em momento anterior, quando do cometimento do crime e

este dano não pode ser compensado no processo penal. Não há como retornar ao *status quo ante*, a única tentativa de satisfazer a vítima legitimada pelo ordenamento pátrio é a indenização. Essa indenização, contudo, é interesse particular da vítima e deve ser perseguida na esfera cível.

O fato de que a sentença penal possa ser executada civilmente não significa que esta surte seus efeitos sobre a esfera jurídica do ofendido. Afinal, a absolvição do acusado não lhe causa um dano, uma vez que não impede a busca pela reparação na seara cível. Destaca-se ainda que não possui relevância jurídica no processo penal o sentimento subjetivo de vingança, os desejos íntimos do sujeito pela condenação do acusado, o que não pode ser considerado efeito da sentença. A execução *ex delicto* consiste em mera concessão do ordenamento para assegurar sua coerência e possibilitar maior celeridade na satisfação dos interesses patrimoniais da vítima. Isto não significa que o processo penal se tornou um campo aberto para a atuação de uma parte movida por interesses particulares.

O processo penal tem como uma de suas finalidades a aplicação da lei penal, do *ius puniendi*. É esse fim punitivo do processo penal que caracteriza seu provimento final. É também este o motivo pelo qual seus procedimentos se desenvolvem de forma protetiva. Como visto, o processo penal ocorre entre desiguais – de um lado o Estado poder intervindo na esfera do indivíduo e, de outro, o acusado – cuja liberdade lhe pode ser privada. Por esta razão, os fatos são construídos no processo penal sob uma ótica protetiva e garantista, funcionando como um limite ao Estado poder. Nesse sentido, é inadmissível a instrumentalização do processo penal para a satisfação de interesses particulares. Não pode a vítima movimentar toda a máquina punitiva do Estado para buscar sua individual satisfação.

Aqui se identifica, ainda, um problema ideológico-funcional. No contexto democrático de direitos não reconhece a legitimidade de se sacrificarem garantias, de se movimentar a máquina punitiva do estado para a realização de interesses puramente individuais, modificando-se o método de construção dos fatos. Vale destacar que não se está aqui argumentando que é ilegítimo o interesse da vítima. É completamente justificável seu interesse em obter uma indenização pelo dano sofrido em razão do crime, bem como demandar do Estado o apoio psicológico e eventual proteção. Ademais, no que concerne à resposta patrimonial que pode ser oferecida para confortar e compensar a vítima, vale lembrar que o patrimônio é também um direito humano reconhecido constitucionalmente⁵⁰. O que se argumenta aqui é a ilegitimidade da perseguição desse interesse pela via processual penal.

Vale ressaltar que não se está defendendo aqui o abandono da vítima ao esquecimento e à invisibilidade. Possui a vítima, como visto, diversos interesses legítimos e direitos que devem ser assegurados pelo Estado. Nesse sentido as disposições da Resolução 40/34 da Organização das Nações Unidas – *Declaration of Basic Principles of Justice*

47. Vale destacar em nota o disposto no artigo 190 do Código de Processo Civil de 2015: “Art. 190. Versando o processo sobre direitos que admitam autocomposição, é lícito às partes plenamente capazes estipular mudanças no procedimento para ajustá-lo às especificidades da causa e convencionar sobre os seus ônus, poderes, faculdades e deveres processuais, antes ou durante o processo”.

48. TOURINHO FILHO, Fernando Costa. *Processo penal*. V.I. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.49; TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. *Cursos de direito processual penal*. 8ª ed. Salvador: Juspodium, 2013, p.33-35; CAPEZ, Fernando. *Cursos de processo penal*. 19ªed. São Paulo: Saraiva, 2012, p.45.

49. MARTINS, Rui Cunha, *A hora dos cadáveres adiados: corrupção, expectativa e processo penal*, São Paulo: Atlas, 2013

50. Constituição da República de 1988, “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade”.

for *Victims of Crime and Abuse of Power* –, as quais obrigam os Estados a assegurar o justo tratamento para a vítima, a garantir seu acesso à justiça de forma célere e eficaz, bem como a uma indenização justa e ao suporte psicológico e material. Todos esses direitos devem ser assegurados à vítima, apenas não podem ser efetivados pela via do processo penal. Há diversas medidas que podem ser adotadas para o fortalecimento e reconhecimento da vítima de crimes, tais como o reforço dos Centros de Assistência às Vítimas, a criação de fundos estatais de indenização, o fornecimento de amparo psicológico e a promoção de políticas de prevenção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção da legitimação a partir da lógica dos efeitos de um ato de poder é um dos grandes méritos da teoria fazzalariana, uma vez que transpõe para o processo penal a democraticidade. Talvez um dos grandes legados trazidos por Fazzalari para o processo esteja exatamente em recuperar a relevância do contraditório para o processo, permitindo sua conformação mais adequada ao Estado Democrático de Direitos. Trata-se de perceber que o modelo democrático impõe a participação do indivíduo no processo sempre que o ato de poder representado pelo provimento final for capaz de afetar os seus interesses.⁵¹ Entretanto, a reavaliação crítica ao princípio do contraditório no processo penal demonstra ainda um desafiador caminho para a concretização da democracia e da realidade constitucional na seara criminal.

É preciso concretizar o ideal democrático, reconhecendo-se que o contraditório não é apenas elemento estrutural do processo, mas é direito fundamental que se destina à tutela do acusado como destinatário beneficiado pelos princípios, tutela essa que não possui uma limitação fundamentada em um princípio contraposto. Afinal, na geometria do processo penal não há contraposição de princípios e direitos fundamentais, os quais somente são titularizados pelo acusado. Como direito fundamental, é o contraditório oponível unidirecionalmente ao Estado no processo penal, apresentando tanto uma dimensão negativa, no sentido de limitação do Estado-poder, como uma dimensão positiva, como imperativo de tutela.

O contraditório é princípio constitucional e direito fundamental do acusado, destinado à realidade e concretude, não podendo ser apenas simbólico. A democracia no processo penal é a participação discursiva efetiva na construção do provimento final, o que impõe uma hermenêutica que concretize o contraditório e a compensação da assimetria natural desse tipo de processo. De tal sorte, a efetividade do contraditório viabiliza a participação efetiva do acusado, impulsionando sua atuação para além da legalidade.

REFERÊNCIAS

ADAMS, Aline. A flagrante incompatibilidade entre o instituto da assistência à acusação e a Constituição Federal de 1988. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v.3, n.3, set. de 2008, pp.102-114.

ALEXY, Robert. Teoria da argumentação jurídica: a teoria do

discurso racional como teoria da fundamentação jurídica. Trad. par. Zilda Hutchinson Schild Silva. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

ALEXY, Robert. Teoria discursiva do direito. Trad. par. Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2014.

ANDRADE, Flávio da Silva. A construção participada da decisão penal no Estado Democrático de Direito: a garantia de participação das partes, pelo contraditório, na composição da decisão justa e legítima. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*. Porto Alegre, v.03, n.03, pp.1007-1041, set.-dez., 2017.

ARENDRT, Hannah. Origens do totalitarismo: antissemitismo, imperialismo, totalitarismo. Trad. par. Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 2012, p.396.

ARMENTA DEU, Teresa. Lecciones de derecho procesal penal. 5ª ed. Madrid: Marcial Pons, 2010.

BACIGALUPO, Enrique. Justicia penal y derechos fundamentales. Madrid: Marcial Pons, 2002.

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. Processo penal. Rio de Janeiro: Campus: Elsevier, 2012.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Processo constitucional. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral do processo constitucional. *Revista de Direito Comparado*, Belo Horizonte, v.4, pp.49-131, mar. de 2000.

BARBERO SANTOS, Marino. Estado Constitucional de Derecho y Sistema penal. In: PIERANGELI, José Henrique. *Direito Criminal*. V.2. Belo Horizonte: DelRey, 2001.

BARROS, F. M.. O processo, a jurisdição e a ação sob ótica de Elio Fazzalari. *Virtuajus*. *Revista Eletrônica da Faculdade Mineira de Direito*, Belo Horizonte, v. ano 2, p. 01-29, 2003.

BECK, Ulrich. *Risk Society: towards a new modernity*. Trad. par. Mark Ritter. Londres: Sage Publications Ltda., 1992.

BINDER, Alberto M. Fundamentos para a reforma da justiça penal. Trad. par. Augusto Jobim do Amaral. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

BINDER, Alberto M. Gobierno judicial y democratización de la justicia. *Sistemas Judiciales*, n. 10, v. 5, 2006. p. 11-13.

BONAVIDES, Paulo Bonavides. *Ciência Política*. 20ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

BONAVIDES, Paulo. Teoria Constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p.27.

BOVINO, Alberto. Los principios políticos del procedimiento penal. Buenos Aires: Del Puerto, 2005.

BRANDÃO, Cláudio. Tipicidade Penal: dos elementos da dogmática ao giro conceitual do método entimemático. Coimbra: Almedina, 2012.

BRANDÃO, Cláudio; GAUER, Ruth Maria Chittó. Notas

51. Segundo Felipe Martins Pinto: "(...) sempre que o ato oficial do Estado impuser um risco a um interesse da pessoa, ele terá a oportunidade de participar da construção do ato de Poder, o que se dará através do processo" (PINTO, Felipe Martins. A importância do processo no estado democrático. *Revista da Academia Brasileira de Letras*. Ano 89. V. LX. jan-fev-mar de 2012, pp.185-187. P.187).

- críticas ao nascimento conceitual dos direitos humanos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.110, pp.123-147, jan./jun. 2015.
- BÜLOW, Oskar Von. *Teoria das exceções e dos pressupostos processuais*. Campinas: LZN Editora, 2005.
- CADEMARTORI, Sergio. *Estado de Direito e legitimidade: uma abordagem garantista*. 2ª ed. Campinas: Millenium, 2007.
- CALMON, Pedro. *Curso de direito constitucional brasileiro: Constituição de 1946*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1951.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- CAPEZ, Fernando. *Cursos de processo penal*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CARNELUTTI, Francesco. *As misérias do processo penal*. Trad. par. Luís Fernando Lobão de Moraes. São Paulo: Edicamp, 2001.
- CARNELUTTI, Francesco. *Lecciones sobre el Proceso Penal*. Trad. par. Santiago Sentís Malendo, v.I, Buenos Aires: Ediciones Jurídicas Europa-America, Bosch y Cia, 1950 (tradução de Lezioni sul Processo Penale, I, Edizioni dell'Ateneo, Roma, 1946).
- CARVALHO, Salo de. *Antimanual de criminologia*. 2ªed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CASARA, Rubens R. R.. *Mitologia processual penal*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 25ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.
- COMOGLIO, Luigi Paolo. *Giurisdizione e processo nel quadro delle garanzie costituzionali*. *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, Milano, Giuffrè Editore, v. 48, n. 4, p. 1063-1111, dez. 1994.
- CORDERO, Franco. *Procedimiento Penal*. Tomo I. Trad. par. Jorge Guerrero. Santa Fé de Bogotá: Editorial Temis S.A., 2000.
- COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. *A lide e o conteúdo do processo penal*. Curitiba: Juruá Editora LTDA., 1989.
- CRISTIANI, Antônio. *Manuale del nuovo processo penale*. Torino: Gippichelli, 1989.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos da Teoria Geral do Estado*. 19ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. *A instrumentalidade do processo*. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- DOMINIONI, Oreste. *La testimonianza della parte civile (Serie II, Studi di diritto processuale penale, nº4, a cura di G. D. Pisapia)*. Milano: Dott. A. Giuffrè, 1974, p.IV-152.
- DURKHEIM, Émile. *Lições de Sociologia*. Trad. par. Monica Stahel. 2ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2013.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. par. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- ESER, Albin; HIRSCH, Joachim, ROXIN, Claus; CHRISTIE, Nils; MAIER, Julio B. J.; BERTONI, Eduardo Andrés; BOVINO, Alberto; LARRAURI, Elena. *De Los Delitos y de Las Victimas*. Argentina: Ad-Hoc, 1992.
- FAZZALARI, Elio. *Conoscenza e valori - saggi*. Torino: G. Giappichelli Editore, 1999.
- FAZZALARI, Elio. *Instituições de Direito Processual*. Trad. par. Elaine Nassif. Campinas: Bookseller, 2006.
- FAZZALARI, Elio. *Riepilogando sui problemi della giustizia*. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*. n. 4, v. 10, 1967. p. 1201-1214.
- FELDENS, Luciano. *Direitos fundamentais e direito penal: garantismo, deveres de proteção, princípio da proporcionalidade, jurisprudência constitucional penal, jurisprudência dos tribunais de direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2008.
- FENOLL, Jordi Nieva. *La valoración de la prueba*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- FERNANDES, Antonio Scarance. *Processo penal constitucional*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FERNANDES, Antonio Scarance. *Teoria geral do procedimento e o procedimento no processo penal*. São Paulo: Editora Revista dos tribunais, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi. *Direito e razão: teoria do garantismo penal*. Trad. par. Ana Paula Zomer; Fauzi Hassan Choukr; Juarez Tavares; Luiz Flávio Gomes. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- FERRAJOLI, Luigi. *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. In: DE CABO, Antonio; PISARELLO, Geraldo (eds.). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta, 2001, pp.287-381.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, cominação*, 7ªed. São Paulo: Atlas, 2013.
- FILIPETO, Rogério. *Reparação do dano causado por crime*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- FRANCESCO, Alfredo de. *Il principio del contraddittorio nella formazione della prova nella costituzione italiana: analisi della giurisprudenza della corte costituzionale in tema di prova penale*. Milano: Giuffrè Editore, 2005.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Trad. par. Flávio Paulo Meurer. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- GARCÍA DE ENTERIA, Eduardo. *La constitución como norma y el tribunal constitucional*. 4ª ed. Madrid: S.L. Civitas Ediciones, 2006.
- GIACOMOLLI, Nereu José. *O devido processo penal: abordagem conforme a Constituição Federal e o Pacto de São José da Costa Rica*. São Paulo: Atlas, 2014.
- GIACOMOLLI, Nereu José. *Reformas (?) do processo penal: considerações críticas. Provas, Ritos processuais, Juri, sentenças*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- GOLDSCHMIDT, James. *Derecho procesal civil*. Trad. par. Leonardo Prieto Castro. Rio de Janeiro: Editora Labor S.A., 1986.
- GOLDSCHMIDT, James. *Princípios gerais do processo*

- penal. Trad. par. Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Editora Líder, 2002.
- GOLDSCHMIDT, James. Problemas jurídicos y políticos del proceso penal. Barcelona: Bosch, 1935.
- GONÇALVES, Aroldo Plínio. Técnica processual e teoria do processo. Rio de Janeiro: AIDE Editora, 1992.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. Novas tendências do direito processual: de acordo com a constituição de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 1990.
- GUARIGLIA, Fabricio. Concepto, fin y alcance de las prohibiciones de valoración probatoria en el procedimiento penal: una propuesta de fundamentación. Buenos Aires: Del Puerto, 2005.
- GUZMÁN, Nicolas. La verdade en el processo penal: una contribución a la epistemología jurídica. Prólogo de Luigi Ferrajoli. Buenos Aires: Editores del puerto, 2006.
- HÄBERLE, Peter. Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta dos interpretes da constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da constituição. Trad. par. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. A constelação pós-nacional: ensaios políticos. Trad. par. Márcio Sligmann-Silva. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HABERMAS, Jürgen. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Trad. par. Flávio Beno Siebeneichler. V.1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.
- HASSEMER, Winfried. Crítica al derecho penal de hoy, trad. par. Patricia S. Ziffer, 2ª impressão, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2002.
- HASSEMER, Winfried. Direito Penal Libertário. Trad. par. Regina Greve. Coordenado e supervisionado por Luiz Moreira. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.
- HAURIUO, Maurice. Principios de derecho público y constitucional. Trad. par. Carlos Ruiz del Castillo. Madri: Reus. s.d.
- ILLUMINATI, Giulio. The frustrated turn to adversarial procedure in Italy (Italian Criminal Procedure Code of 1988). Washington University Global Studies Law Review, v.4, iss. 3, pp.567-581, 2005.
- JAKOBS, Günther. Proteção de bens jurídicos? Sobre a legitimação do Direito Penal. Trad. Pablo rodrigo Alflen. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.
- JAKOBS, Günther. Sociedad, norma y persona em uma teoria de un Derecho penal funcional. Trad. par. Manuel Cancio Meliá e Bernardo Feijoó Sanchez. Madrid: Editorial Civitas, 1996.
- JALIL, Mauricio Schaun. Criminalidade econômica e as novas perspectivas de repressão penal. São Paulo: Quartier Latin, 2009.
- JARDIM, Afrânio Silva. Direito Processual Penal. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007.
- JORGE, Aline Pedra. Em Busca da Satisfação dos Interesses da Vítima Penal. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.
- JUAN SÁNCHEZ. Ricardo. La Responsabilidad Civil en el proceso penal (actualizado a la ley de juicios rápidos). Madrid: La Ley, 2004.
- LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito. Trad. par. José Lamego. 4ªed. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2005.
- LEAL, André Cordeiro. O contraditório e a fundamentação das decisões no direito processual democrático. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la constitución. Trad. par. Alfredo Gallego Anabitarte. 2ª ed. Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.
- LOPES JR, Aury. Fundamentos do Processo Penal Introdução Crítica. São Paulo: Saraiva, 2015.
- LOPES JR., Aury. Direito processual penal e sua conformidade constitucional. 3ª ed. V. 1. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- MARQUES, José Frederico. Elementos de direito processual penal. v. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1961.
- MARTINS, Rui Cunha, A hora dos cadáveres adiados: corrupção, expectativa e processo penal. São Paulo: Atlas, 2013
- MARTINS, Rui Cunha. O ponto cego do direito: the brazilian lessons. 3ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.
- MINAGÉ, Thiago Miranda. Contraditório público e oral como garantidor de um processo penal democrático constitucional. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto alegre, v.03, n.03, pp.929-964, set.-dez. de 2017.
- MIRANDA, Carlos Gustavo de Souza. Princípios fundamentais de processo penal. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.
- NORONHA, E. Magalhães. Curso de direito processual penal. 26ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- NOVAIS, Jorge Reis. Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria. Coimbra: Coimbra Editora, 2006.
- NUNES, Leandro Gornicki. Constituição, contraditório e linguagem. Revista Brasileira de Ciências Criminas. n. 119, v. 24, p. 75-101, 2016.
- NUNES, Leandro Gornicki. Sistema processual penal adversarial: entre a democratização e o eficientismo neoliberal. In: GONZÁLEZ, Leonel (dir.). Desafiando a inquisição: ideias e propostas para a reforma processual penal no Brasil. Chile: Centro de Estudios de Justiça de las Américas - CEJA, 2017 p. 77-96.
- OLIVEIRA, Egênio Pacelli de. Curso de Processo Penal. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- OLIVEIRA, Márcio Luís de. A Constituição juridicamente adequada: transformações do constitucionalismo e a atualização principiológica dos direitos, garantias e deveres fundamentais. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2013.
- OLMEDO, Jorge A. Clariá. Derecho procesal penal. Tomo I. Atualizado por Jorge E. Vázquez Rossi. Buenos Aires: Rubinzal - Culzoni Editores, 2004.
- ORLANDI, Renzo. Diritti individuali e processo penale nell'Italia repubblicana. Revista Brasileira de Direito Processual Penal, Porto Alegre, vol.2, n.1, pp.7-41, 2016.

(<http://dx.doi.org/10.22197/rbdpp.v2i1.15>)

PAULA, Jônatas Luiz Moreira de. História do Direito Processual Brasileiro: das origens lusas à escola crítica do processo. Barueri: Manole, 2002.

PAULSEN, Leandro. Curso de Direito Tributário. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

PICARDI, Nicola. Jurisdição e Processo. Organizador e revisor técnico da tradução Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

PICARDI, Nicola. La giurisdizione all'alba del terzo millennio. Milão: Giuffrè Editore, 2007.

PICARDI, Nicola. Manuale del processo civile. Milão: Giuffrè Editore, 2006.

PINTO, Felipe Martins. A importância do processo no estado democrático. Revista da Academia Brasileira de Letras, Belo Horizonte, ano 89, V. LX, pp.185-187, jan-fev-mar de 2012.

PINTO, Felipe Martins. A natureza jurídica do processo penal e a estrutura democrática do estado. In: LIMA, Marcellus Polastri; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna (Coords.). A renovação processual penal após a Constituição de 1988: estudos em homenagem ao professor José Barcelos de Souza. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, pp.101-111.

PINTO, Felipe Martins. Introdução crítica ao processo penal. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

PISANI, Andrea Proto. Lezioni di diritto processuale civile. 2a ed. Napoli: Jovene Editore, 1996.

PISARELLO, Geraldo (eds.). Los fundamentos de los derechos fundamentales. Madrid: Editorial Trotta, 2001, pp.287-381.

PRADO, Geraldo. Sistema acusatório: a conformidade constitucional das leis processuais penais. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

PRADO, Geraldo; CHOUKR, Ana Cláudia Ferigato; JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Processo penal e garantias. Estudos em homenagem ao professor Fauzi Hassan Choukr. 2ª ed., Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

RAMOS, João Gualberto Garcez. Curso de Processo Penal norte-americano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

RIBEIRO DE FARIA, Jorge Leite Areias. Indemnização por perdas e danos arbitrada em processo penal – o chamado processo de adesão. Coimbra: Almedina, 1978.

ROSA, Alexandre Morais da. Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos. 4ª ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017.

ROSA, Alexandre Morais da. O processo (penal) como procedimento em contraditório: diálogo com Elio Fazzalari.

Novos estudos jurídicos. n. 2, v. 11, 2006. p. 219-233.

SANZ HERMIDA, Ágata Mª. La situación jurídica de la víctima en el proceso penal. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

SCHÜNEMANN, Bernd. ¿Crisis del procedimiento penal?: ¿marcha triunfal del procedimiento penal americano en el mundo?? Cuadernos de doctrina y jurisprudencia penal, a.8, v. 4, pp. 417-431, 1998.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. A expansão do Direito Penal: aspectos da política criminal nas sociedades pós-industriais. Trad. par. Luiz Otavio de Oliveira Rocha. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA SÁNCHEZ, Jesús-María. Aproximación al derecho penal contemporáneo. Barcelona: J. M. Bosch, 1992.

SUANNES, Adauto. Os fundamentos éticos do devido processo penal. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TÁVORA, Nestor; ALENCAR, Rosmar Rodrigues. Cursos de direito processual penal. 8ª ed. Salvador: Juspodium, 2013.

TORNAGHI, Hélio. A Relação processual penal. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 1987.

TORNAGHI, Hélio. Instituições de Processo Penal. V.3. Rio de Janeiro: Forense, 1959.

TOURINHO FILHO, Fernando Costa. Processo penal. V.I. 34ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TUCCI, Rogério Lauria. Teoria do Direito Processual Penal: jurisdição, ação e processo penal (estudo sistemático). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

VERGER, Andrea. Le garanzie della persona sottoposta alle indagini. Padova: Cedam, 2001.

VIEIRA, Renato Stanziola. Paridade de Armas no Processo Penal. Brasília: Gazeta Jurídica, 2014.

WORRAL, John L.; NUGENT-BORAKOVE, M. Elaine (eds.). The changing role of the American prosecutor. Albany: State University of New York Press, 2008.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. El discurso feminista y el poder punitivo. In: SANTAMARÍA, Ramiro Ávila, SALGADO, Judith, VALLADARES, Lola (coord.). El género en el derecho. Ensayos críticos. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 321, Quito: V&M Gráficas, dezembro de 2009.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Em busca das penas perdidas: a perda de legitimidade do sistema penal. 5ª ed. Trad. par. Vânia Romano Pedrosa e Amir Lopes da Conceição. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1991.

ZVEIBIL, Daniel Guimarães. O arbítrio palavreado no processo penal: breve ensaio sobre a pronúncia e o in dubio pro societate. Revista Brasileira de Ciências Criminais – RBCCRIM, nº 74, pp. 281-298, 2008.

Felipe Martins Pinto

Advogado criminalista. Presidente do Instituto dos Advogados de Minas Gerais (IAMG). Conselheiro Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Professor de Direito Processual Penal da UFMG. Mestre e Doutor em Direito pela UFMG.

Paula Brener

Advogada criminalista e presidente do Instituto de Ciências Penais Jovem (ICP Jovem). Professora voluntária de Direito Penal da Faculdade de Direito da UFMG. Mestranda na Faculdade de Direito da UFMG.

ARTIGOS

Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal

Por Dr. Jairo Simão Santana Melo

Msc. Thiago Arruda Neves

Dr. Weiss Webber Araújo Cavalcante

Resumo: A atividade de digitalização de processos físicos é uma demanda do atual biênio do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT), que encerra-se em 2020. A morosidade, falhas e o enfileiramento de digitalizações estão provocando transtornos, principalmente em relação à Vara de Execução Fiscal (VEF), devido ao volume de processos que atualmente são gerenciados por essa unidade judicial. Este artigo apresenta o sistema de processamento inteligente de dados digitalizados da VEF, chamado Hórus, desenvolvido pela equipe de Gestão de Dados do TJDFT (SERGEDE). O Hórus auxilia nas atividades de identificação, classificação, correção, assinatura, carga e registro de novos processos que passarão a tramitar de modo digital. Tudo isso de forma automatizada. Optou-se por estruturar o artigo da seguinte maneira: a) abordagem da problemática que motivou o desenvolvimento do sistema; b) contextualização das iniciativas de inteligência na computação; c) descrição das tarefas desempenhadas pelo Hórus; d) resultados alcançados. A linguagem do artigo, em muitas seções, tem um caráter técnico, no domínio da tecnologia da informação. O sistema desenvolvido, além de incorporar um conjunto de tecnologias de última geração, possibilitou que a atividade jurisdicional fosse realizada com maior eficiência e eficácia, além de auxiliar na arrecadação do governo do Distrito Federal.

PALAVRAS-CHAVE: Inteligência Artificial. Aprendizagem de Máquina. Reconhecimento Óptico de Caracteres. Automação. Processo Judicial Eletrônico.

Abstract: The activity of scanning physical processes is a demand of Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios' (TJDFT) current biennium, which ends in 2020. The slowness, flaws and queuing of scannings are causing disorders, mainly in relation to Vara de Execução Fiscal (VEF), due to the volume of processes that are currently been managed by this judicial unit. This article presents VEF's intelligent scanned data processing system, called Hórus, developed by the Data Management team of TJDFT (SERGEDE). Hórus assists in the activities of identifying, classifying, correcting, signing, loading and registering of new processes that will start to be processed digitally. All this in an automated way. It was chosen to structure the article as follows: a) approach to the problems that motivated the development of the system; b) contextualization of intelligence initiatives in computing; c) description of the tasks performed by Hórus; d) results achieved. The language of the article, in many sections, has a technical character, in the field of information technology. The system developed, in addition to incorporating a set of state-of-the-art technologies, made it possible for the jurisdictional activity to be carried out with greater efficiency and effectiveness, besides helping in the collection of Distrito Federal's government.

KEYWORDS: Artificial Intelligence. Machine learning. Optical Character Recognition. Automation. Electronic Judicial Process.

1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, que dispôs sobre a organização da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, em seu artigo 35, previu que compete ao Juízo da Vara de Execução Fiscal "processar e julgar as execuções em que o Distrito Federal ou entidades de sua administração descentralizada, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista de que participe, forem autores, réus, assistentes, litisconsortes, intervenientes ou oponentes, excetuadas as de falência, acidentes de trabalho e de meio ambiente, desenvolvimento urbano e fundiário".

Nesse diapasão, o pleno administrativo do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios - TJDFT editou a Resolução nº 19, de 2 de dezembro de 2009, dispondo sobre a instalação da Vara de Execução Fiscal, com competência territorial abrangendo todo o Distrito Federal e competência material/funcional para "processar e julgar as ações de execução de dívida ativa do Distrito Federal e de suas autarquias, bem como os embargos à execução a

elas correspondentes", conforme se extrai de seus artigos 1º, parágrafo único, e 2º.

Em suma, a Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal - VEF tem a função de processar e julgar os executivos fiscais relativos à dívida ativa da Fazenda Pública do Distrito Federal, compreendendo a tributária e a não tributária, abrangendo a atualização monetária, juros e multa de mora, bem como demais encargos previstos em lei ou contrato, segundo preconizado pelo artigo 2º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal).

O atual perfil da VEF pode ser analisado a partir de dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, a fim de contextualizar a posição daquela unidade jurisdicional frente a outras de mesma natureza, considerando-se ainda seu atual acervo processual, bem como seus recursos humanos e materiais disponíveis.

O CNJ publicou o Relatório Justiça em Números 2018

(ano-base 2017), sendo destacado o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro, considerando um acervo do Poder Judiciário brasileiro de 80,1 milhões de processos pendentes de baixa no final de 2017 em que 53% se referiam à fase de execução. Apontou, ainda, que, deste estoque, 74% são compostos por execuções fiscais, responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes.

No caso do TJDFT também não é diferente tal constatação, pois a VEF já nasceu com um número extremamente elevado de processos, cerca de 186.000 (cento e oitenta e seis mil), em face da redistribuição de processos das 8 (oito) varas de fazenda pública, dos quais, aproximadamente, 90.000 (noventa mil) ainda não tinham sido autuados.

Em fevereiro de 2019 a VEF detinha um acervo processual de mais 300.000 processos, pois havia 254.431 processos em tramitação (163.758 físicos e 90.673 eletrônicos), segundo informações do Boletim Estatístico Mensal - 1ª Instância, e mais de 90.000 processos (físicos e eletrônicos) arquivados provisoriamente em face da incidência do Provimento 13/2012 da Corregedoria do TJDFT.

Ademais, dentre os processos digitalizados, há os que foram distribuídos e os que ainda restam pendentes de distribuição, tendo a Secretaria de Distribuição e Movimentação de Autos Judiciais da 1ª Instância do TJDFT informado que representam 39.812 processos.

Vale destacar que, segundo o mencionado Relatório Justiça em Números, a taxa nacional de congestionamento nas execuções fiscais em 2017 foi de 91,7%, sendo na Justiça Estadual de 91%. No caso do TJDFT, a taxa de congestionamento chega a 95%, a maior dentre os tribunais de médio porte.

Para o enfrentamento do acervo processual mencionado, a VEF dispõe, atualmente, de apenas um juiz titular, 3 juízes substitutos, 35 servidores e 43 estagiários.

Diante desse quadro, não distinto do apresentado por relatórios anteriores do CNJ, surgiu a necessidade de uma atuação diferenciada na VEF, pautada por uma gestão judiciária estratégica, que tenha em vista as relações institucionais da Vara com a Administração Superior do TJDFT e órgãos externos (como a Procuradoria do Distrito Federal), uma gestão administrativa (recursos humanos e processos de trabalho) e uma atuação jurisdicional que busque uniformidade e segurança jurídica, o que tem sido implementado desde o final de junho de 2017, com a remoção para a VEF do novo juiz titular.

A utilização de mecanismos que objetivem a efetividade do processo de execução fiscal e sua movimentação, tais como a classificação de processos em massa e repetitivos; a realização de conciliações fiscais, a priorização no tratamento de atos constritivos, sentenças extintivas e análise de embargos à execução; a adoção de decisões concentradas; a análise de casos semelhantes em sede de exceção de pré-executividade; e a desjudicialização dos procedimentos de cobrança têm se revelado medidas úteis.

O fato é que, ainda assim, os recursos materiais convencionais demonstraram ser obsoletos, o que tornou

necessária a busca por soluções tecnológicas, uma vez que são as ferramentas mais adequadas quando há a necessidade de se praticar atos repetitivos e de menor complexidade, como nos casos de realização de citação, de decisões que determinam constrições por meio de sistemas eletrônicos, de decisões suspensivas do processo em razão do parcelamento administrativo, de sentenças extintivas em razão do pagamento ou cancelamento do crédito fiscal, dentre outros atos.

Exemplo disso foi a viabilização da participação da VEF na Semana Nacional de Conciliação, nos dias 20, 21 e 22 de novembro de 2017, por meio de Acordo de Cooperação Técnica, firmado entre o TJDFT e o Distrito Federal, que possibilitou a expedição de mais de 6.000 mandados de citação em tempo recorde em razão da automação da expedição.

Outras situações que mereceram a utilização da automação, desenvolvidas no âmbito do próprio Tribunal, foram o registro do teor do requerimento de desistência e das sentenças, baixa dos processos, realização de *checklist* e posterior arquivamento no caso das execuções fiscais extintas em virtude da incidência do Decreto 38.650/2017 editado pelo Governador do Distrito Federal, resultando no tratamento de mais de 35.000 processos em apenas um mês.

Destaca-se, ainda, o lançamento de andamentos nos processos remetidos à digitalização terem sido realizados de forma automatizada ante o fornecimento de listagem de processos pela VEF, permitindo a alocação dos recursos humanos para outras tarefas.

Nessa esteira, vislumbram-se diversos outros atos processuais que poderiam ser realizados por meio de ferramentas tecnológicas, inclusive despachos e decisões de menor complexidade que, atualmente, exigem tempo e energia de servidores que poderiam ser melhor canalizados para tarefas mais complexas.

É o caso, por exemplo, das decisões que determinam bloqueio/penhora/arresto e necessitam serem efetivadas por meio do BacenJud. Referida tarefa é realizada, de forma simplista, a partir de variáveis objetivas (citação válida, não pagamento, requerimento de bloqueio) e cujo desdobramento importa no registro da decisão e alimentação de dados no BacenJud para efetivação do bloqueio. Cerca de 5 servidores são os responsáveis por minutar tais decisões, com uma produtividade diária e individual de 30 processos, enquanto uma máquina poderia fazê-lo em maior quantidade, num ínfimo período de tempo e com acurácia próxima de 100%.

Mencionem-se, ainda, outros atos repetitivos, também solucionáveis com tecnologias adequadas, tais como a expedição de mandados de citação, decisões suspensivas do processo em razão do parcelamento administrativo, sentenças extintivas em razão do pagamento ou cancelamento do crédito fiscal, decisões recorrentes em sede de exceções de pré-executividade (ex.: analisando a prescrição, cujas balizas são objetivas) e demais atos cartorários (certidões, verificação no Sistema de Tributação e Administração Fiscal da Secretaria da Fazenda do DF – SITAF, verificação de enquadramento no Provimento 13/2012 ou no Decreto 38.650/2017, dentre outros).

Para tanto, além das ferramentas de automação, a Inteligência Artificial – IA seria capaz de aplicar regras lógicas a um conjunto de dados, aprender com os erros e acertos, reconhecer padrões visuais/sensoriais/comportamentais e aplicar o raciocínio aos casos concretos, em princípio repetitivos e de menor complexidade. Frise-se que ferramentas baseadas na IA em nada retirariam o poder de autonomia do magistrado e dos servidores, uma vez que sua calibragem sempre estaria em consonância com o entendimento e supervisão daqueles.

É certo que a adoção de Inteligência Artificial no processo judicial tributário, além de subsidiar a gestão judicial estratégica de processos em massa e repetitivos de execução fiscal, daria efetividade ao princípio constitucional da eficiência na administração pública, pois otimizaria sobremaneira os recursos humanos e materiais colocados à disposição.

Possibilitaria, ainda, que o TJDFT cumprisse a sua missão de “proporcionar à sociedade do Distrito Federal e dos Territórios o acesso à justiça e a resolução dos conflitos, por meio de um atendimento de qualidade” e alcançasse o objetivo de “até 2020, apresentar resultados que reflitam o aumento da produção, da eficiência e da qualidade”, sem descuidar dos valores da “imparcialidade, ética, celeridade, credibilidade e transparência”.

Considerando o acervo processual da VEF representar cerca de 1/3 (um terço) do acervo do TJDFT, a tecnologia daria ensejo ao alcance das metas propostas pelo CNJ em menor tempo, reduzindo custos e melhorando o atendimento ao jurisdicionado.

Outrossim, propiciaria a recuperação de parte do crédito fiscal da Fazenda Pública do Distrito que, segundo informações da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, totaliza 32 bilhões de reais, que já são objeto de cobrança por meio dos executivos fiscais ajuizados na VEF.

Este artigo tem como objetivo relatar a experiência em projeto embrionário de Inteligência Artificial no TJDFT com o intuito de acelerar a virtualização do acervo de processos da VEF, bem como apresentar o cenário tecnológico atual e os materiais e métodos utilizados para alcançar os objetivos pretendidos.

O artigo que segue está estruturado em quatro seções. A primeira seção contextualiza o cenário atual de tecnologia

da informação, principalmente com relação a iniciativas de inteligência artificial. A segunda seção aborda as tarefas desempenhadas pelo Hórus, destacando conceitos, materiais, métodos e tecnologias relacionadas. A terceira apresenta os primeiros resultados alcançados com a execução do sistema na VEF. Por fim, na conclusão, são resumidos os principais destaques envolvidos na realização do projeto do sistema Hórus.

2 CENÁRIO ATUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

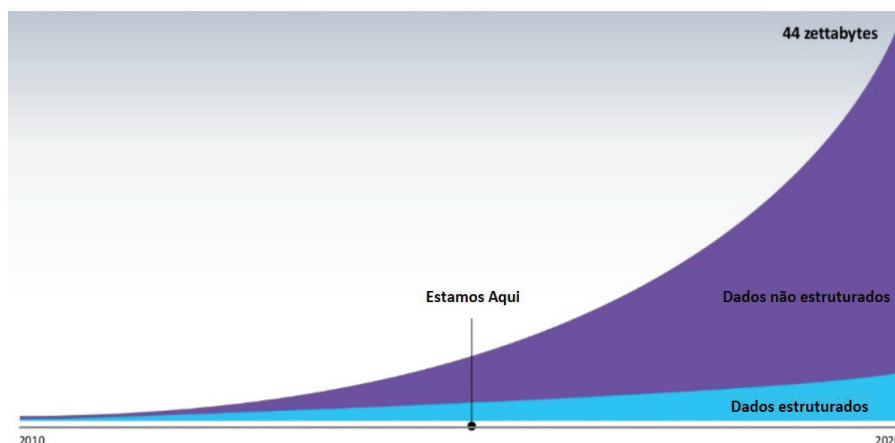
Nos últimos anos, a corrida pela transformação digital tornou-se acirrada em todos os nichos de mercado. As corporações perceberam que, ao aliar a tecnologia da informação e o negócio, teriam maior qualidade, eficiência e lucro na prestação de serviços. A Internet passou de uma mera rede mundial de computadores para uma verdadeira plataforma de prestação de serviços digitais.

Hoje, bancos virtuais, lojas on-line, redes sociais, são aplicações essenciais no cotidiano das pessoas. Conforme Vaz (2009, p. 63) previu há uma década atrás: “não saber usar a internet em um futuro próximo será como não saber abrir um livro ou acender um fogão, não sabermos algo que nos permita viver a cidadania na sua completude”.

Em meio a esta revolução digital, os negócios tiveram que se reinventar em um contexto no qual a folha de papel se tornou a grande vilã da produtividade. Agora o acesso aos serviços tornou-se mais fácil e útil, sem burocracias, o que naturalmente resultou em maior procura pela sociedade. Nos órgãos, o caminho não foi diferente devido à necessidade de redução dos gastos e aumento da celeridade na prestação de serviços públicos. Nesse sentido, várias instituições priorizaram a digitalização dos processos e a oferta de serviços digitais, extinguindo balcões de atendimento, filas, galpões de arquivamento e impressoras. Foi o caso, por exemplo, do Superior Tribunal de Justiça que, em meados de 2009, alavancou um grande projeto de digitalização de todo acervo de processos, influenciando vários outros tribunais.

O efeito dessa tendência foi um aumento exponencial do volume de informações digitais dentro das organizações - muitas vezes não estruturadas - chegando ao ponto de não serem mais suportadas pelos sistemas transacionais clássicos, como pode ser observado na Figura 1.

Figura 1 - Projeção de volume de dados não estruturados até 2020



Fonte: HECKSTER, 2015

Novas soluções tecnológicas surgiram no sentido de classificar, processar e analisar os dados massivos (*Big data*) de forma inteligente, a fim de produzir informações úteis aos gestores e usuários. Dentre elas, destacam-se os softwares de mineração e análise de dados, as plataformas de *Business Intelligence* e as técnicas de Inteligência Artificial (IA). Cabe destacar as ferramentas de *Data Warehouse*, que auxiliam na consolidação dos vários silos de dados em um ambiente centralizado e organizado, propício para a análise das informações.

A Inteligência Artificial já é uma realidade em nossas atividades cotidianas. Consultas inteligentes realizadas em sites de buscas, onde a informação procurada tem relação com o contexto em foco, compras direcionadas e análise de perfil com recomendações baseadas nas interações e preferências do cliente, processamento de voz humana, atendimento online por softwares especialistas - os *chatbots* - e assistentes de rotas por geolocalização estão presentes em vários serviços digitais.

Apesar de a Inteligência Artificial ter ganhado bastante notoriedade mais recentemente com um grande número de aplicações comerciais, ela não é um campo de estudo novo. Suas raízes remontam do ano de 1950, quando o cientista Alan Turing realizou os primeiros ensaios que avaliaram a capacidade de pensar de uma máquina (TURING, 1950). A IA tornou-se um ramo de pesquisa sólido da ciência da computação que busca, através de algoritmos e processos estatísticos, construir mecanismos e/ou dispositivos que simulem a capacidade do ser humano de aprender, pensar e resolver problemas, ou seja, de ser inteligente.

Segundo Shannon, Mayer e Adelsberger (1985, p. 275), Inteligência Artificial "é o estudo de como os computadores podem realizar tarefas que hoje são melhor desempenhadas pelas pessoas". De forma mais pragmática, Waterman (1986, p. 419) define a IA como "uma subárea da Ciência da Computação que objetiva desenvolver softwares computacionais inteligentes. Esses softwares são solucionadores de problemas, melhoram sua própria performance, interpretam linguagens, reconhecem esquemas visuais e, enfim, comportam-se de maneira que seria considerada inteligente se observada num homem".

- A IA pode atuar em dois eixos maiores: a imitação das habilidades humanas - gestos, visualização, comunicação - ou a replicação dos resultados estabelecidos pelo homem através de sua habilidade e experiência (SHANNON; MAYER; ADELSBERGER, 1985). Rich et al (1994, p. 72) apresentam um levantamento dos principais campos de aplicação da IA:
- Processamento de Linguagem Natural: objetiva a construção de softwares capazes de compreender a linguagem natural e gerar textos, com o intuito de aprimorar a comunicação entre o homem e o computador. Dentre as aplicações, encontramos atualmente os *chatbots* e tradutores como o *Google Translate*;
- Reconhecimento de Padrões: permite que os softwares sejam capazes de reconhecer a fala em linguagem natural, - os caracteres digitados ou manuscritos - reconhecer objetos e imagens, dentre outros;
- Visão Computacional: é o processo de replicação

da visão humana usando software e *hardware*. A visão computacional é uma disciplina que estuda como reconstruir, interromper e compreender uma cena 3D a partir de suas imagens 2D em termos das propriedades da estrutura presente na cena;

- Aprendizado de Máquina (*Machine learning*): dá aos computadores a habilidade de aprender sem terem sido explicitamente programados com esse conhecimento;
- Robótica e Percepção: criação de equipamentos e softwares que emulam os comportamentos humanos como, por exemplo, os veículos autônomos que possuem computadores de bordo com habilidades para dirigir, acelerar e frear .

Cabe aprofundar duas dessas aplicações de IA que foram amplamente utilizadas no Projeto Hórus - o Reconhecimento de Padrões e o Aprendizado de Máquina. Para converter as imagens de documentos digitalizados para um formato que possa ser interpretado e processado pelo computador, foi utilizada a tecnologia de OCR (*Optical Character Recognition*), ou reconhecimento óptico de caracteres. O OCR permite identificar os caracteres por meio de um arquivo de imagem contendo textos escaneados ou manuscritos, empregando técnicas como redes neurais artificiais, classificação por aprendizagem supervisionada, dentre outras, que permitem maximizar o reconhecimento, mesmo em situações com diferentes fontes e idiomas, distorções e falta de qualidade na imagem. Nesse sentido, foi utilizada uma biblioteca em software livre denominada *Tesseract*, que atualmente é mantida pelo *Google*, sendo um padrão de fato no processamento de OCR de documentos digitais (SMITH, 2007).

Por meio da IA, um programa de computador adquire a capacidade de melhorar sua performance em determinada tarefa com base na experiência em executá-la. Isso é conhecido como Aprendizado de Máquina. Existem duas divisões principais da forma pela qual o aprendizado de máquina pode ocorrer: supervisionado e não supervisionado.

Pode ser usado o aprendizado supervisionado, - quando um conjunto de dados de treinamento já classificado é apresentado e cabe ao algoritmo aprender os padrões dessas classes para que avalie corretamente novos conjuntos de dados - ou o aprendizado não supervisionado - quando não se tem ideia das classes (ou rótulos) existentes no conjunto de dados e o algoritmo faz agrupamentos por similaridade dos registros, possibilitando que a aplicação determine as classes. O aprendizado supervisionado trabalha com dados rotulados, ou seja, dados nos quais a saída (resultado) desejada é conhecida. Essa saída possui relação com as características dos dados. Nesse tipo de aprendizado, há um "professor" que avalia a resposta da máquina de acordo com os dados de entrada fornecidos. Portanto, o objetivo é aprender a regra geral que relaciona entrada e saída. Problemas de aprendizado supervisionado são divididos, em sua maioria, em Classificação e Regressão.

Por outro lado, o aprendizado não supervisionado trabalha com dados que não possuem um rótulo, ou seja, não se sabe qual é a saída desejada. Nesse caso, a máquina deve aprender sozinha as relações entre entrada e saída, ou seja, descobrir padrões, regularidades, categorias/perfis.

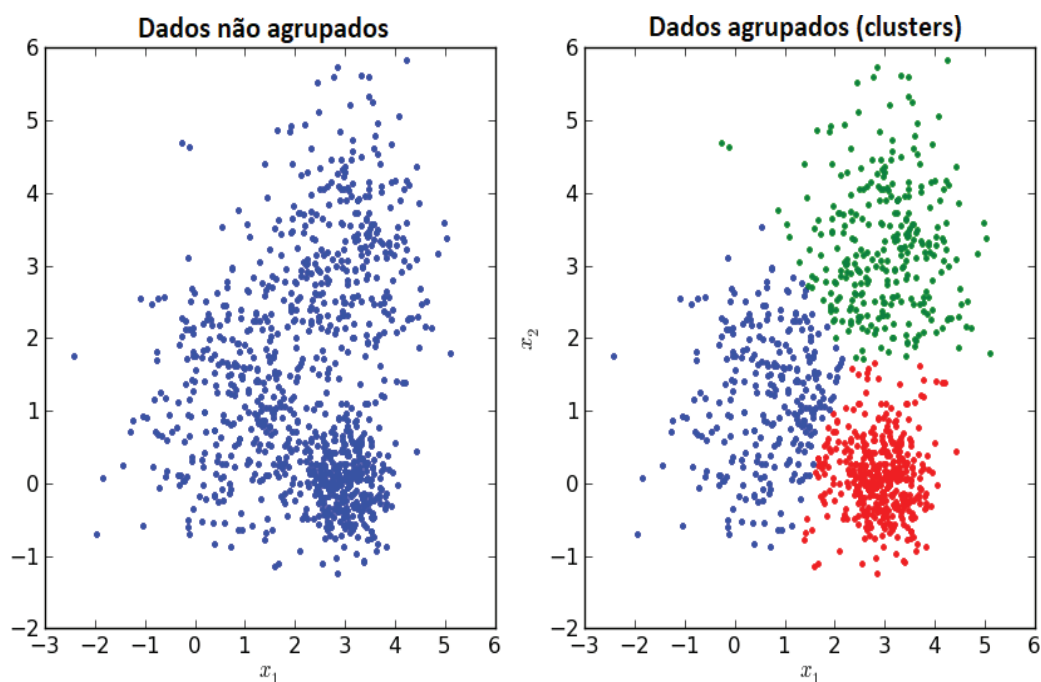
Problemas de aprendizado não supervisionado incluem, em sua maioria, abordagens de agrupamento (*clustering*).

A Inteligência Artificial já é uma realidade também no Poder Judiciário (projetos no STF, TJPE, TJRO). A maioria das iniciativas da Justiça está voltada para a classificação de modo supervisionado, isto é, existe a necessidade de que um especialista gerencie os atributos do processamento para garantir a efetividade do mesmo. Ou seja, alguém deve fornecer os rótulos dos dados (as saídas desejadas) para treinamento da máquina. Por exemplo, ao trabalharmos com um conjunto de dados de documentos processuais, um magistrado pode informar quais características do documento (formato, cabeçalho, palavras-chave) indicam se este é uma Certidão ou um Ofício.

Um caso de sucesso nesse sentido é o projeto Victor, do STF, utilizado inicialmente para processar os recursos extraordinários que sobem para o STF e para identificar quais estão vinculados a determinados temas de repercussão geral.

Por exemplo, no caso do projeto Hórus, para classificar automaticamente os documentos, foi utilizado o algoritmo de aprendizagem *K-Means*. Essa tecnologia tem o objetivo de separar grupos de dados (*clusters*) por meio da avaliação da similaridade dos atributos dos registros, de forma não supervisionada, ou seja, não é necessário treinamento prévio com registros já rotulados. Isso é realizado por meio do cálculo da distância média de cada registro em relação aos núcleos de maior densidade, denominados centróides. A Figura 2 apresenta um exemplo de agrupamento de dados após a aplicação do *K-Means*.

Figura 2 - Exemplo de agrupamento de dados por meio do *K-Means*.

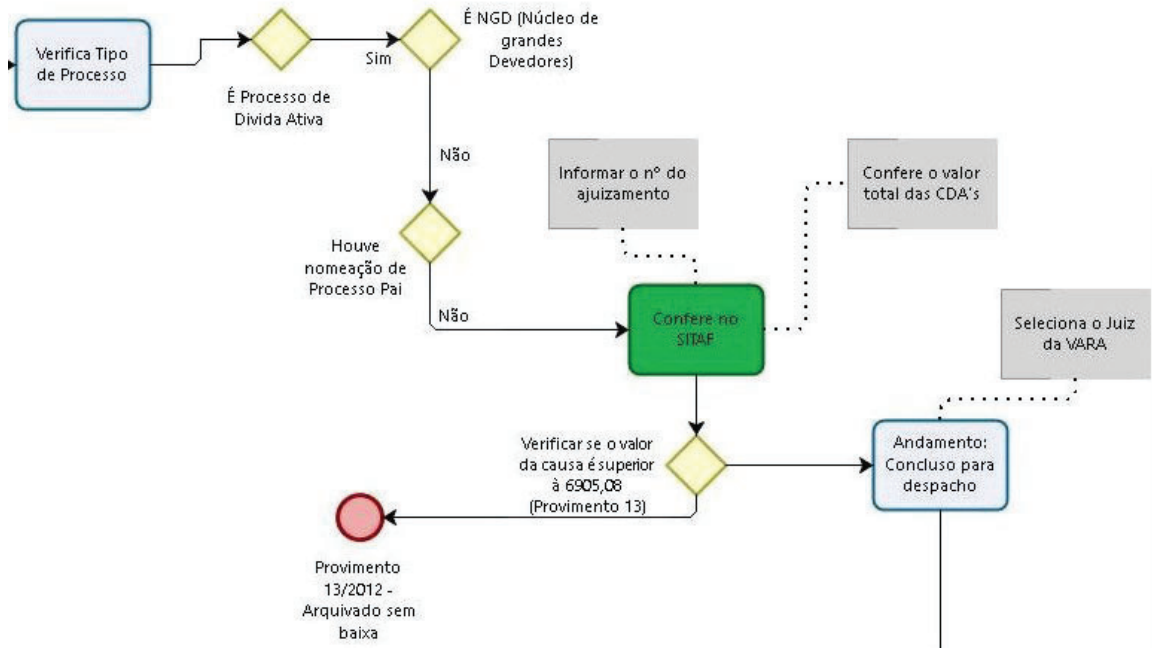


Fonte: VISWARUPAN, 2019

3 TAREFAS DO HÓRUS

O processo judicial eletrônico já é uma realidade no TJDF. Atualmente, cerca de 10% dos processos do tribunal já tramitam nesta plataforma. Basicamente, esse sistema digital operacionaliza o fluxo de trabalho da unidade, como por exemplo o fluxo de atividades exercidas pela secretaria VEF, representado pelo diagrama de processo de negócio descrito na Figura 3.

Figura 3 - Notação BPMN do fluxo de trabalho da da secretaria da VEF



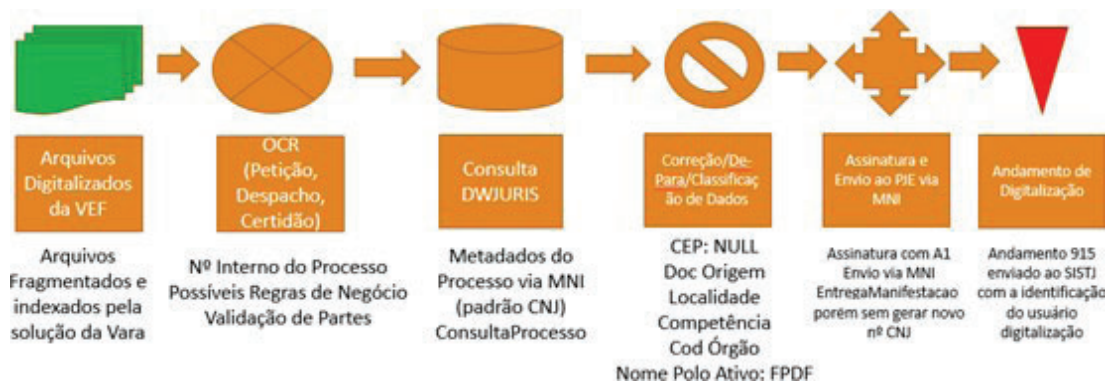
Atualmente, a VEF representa 1/3 dos processos do TJDF. Nesse sentido, carece de uma automatização da totalidade de suas atividades, quando possível, a fim de que a celeridade processual seja uma característica dessa unidade judicial. Entretanto, essa unidade ainda dispõe em seu acervo de processos físicos que tramitam de modo 100% manual, dificultando a celeridade e consumindo recursos, como a impressão dos autos do processo.

Uma das diretrizes do atual biênio do TJDF (2018-2020) é justamente a digitalização de processos. Contudo, as atividades posteriores a essa fase de digitalização são

manuais e promovem um afinilamento na fase de cadastro e distribuição de processos no sistema eletrônico, pois este depende da atuação de servidores na importação dos diferentes tipos de documentos e meta-informações do processo.

Nesse sentido, vislumbrou-se uma solução automatizada e inteligente, denominada Hórus, que auxilia nas atividades de identificação, classificação, correção, assinatura, carga e registro dos novos processos que passarão a tramitar de modo digital. O fluxo de processamento pode ser observado na Figura 4.

Figura 4 - Fluxo de tarefas automatizadas e inteligentes do Hórus



3.1 DIGITALIZAÇÃO E OCR

A primeira atividade do fluxo é a digitalização dos volumes físicos do processo, a qual configura-se como uma etapa rápida, caso seja utilizado *hardware* especializado para essa tarefa. Atualmente, o TJDF já dispõe de dois centros de digitalização, incumbidos de atender a meta

estabelecida pela administração. Uma subtarefa dessa fase consiste na fragmentação e indexação dos diferentes tipos de documentos que fazem parte dos autos do processo. No entanto, por ser uma atividade manual, algumas falhas na classificação foram identificadas.

Após a digitalização, foi identificada a necessidade de

reconhecimento óptico de caracteres, possibilitando a localização de certas características dos processos, como número de identificação, informações das partes e informações básicas do processo de modo automatizado. Para isso, foram utilizadas as melhores práticas, como o uso da biblioteca *Tesseract*. Nesse sentido, algumas simulações foram realizadas nas peças processuais fragmentadas e indexadas da primeira fase, como pode ser observado nas Figuras 5 e 6, a fim de verificar a viabilidade do uso da biblioteca.

A efetividade dessa segunda fase nos processos da VEF foi alcançada com êxito, devido à padronização dos documentos que configuram a petição inicial do processo, a qual pode ser representada por uma certidão de digitalização ou pela Certidão de Dívida Ativa (CDA). Após o OCR do documento que identifica a certidão, é possível observar a presença do número que identifica o processo nos sistemas legados do TJDF.

Figura 5 - OCR do documento que identifica a certidão de digitalização

```
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO
FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS (INTERNO)

Registrado sob o N9 Unico 2013011-16.3655.6..
(20130111636556)

CERTIDÃO DE VALIDAÇÃO

Certifico que os autos eletrônicos correspondem aos
físicos, adquirindo suas páginas nova numeração eletrônica.

Brasília, 14 de maio de 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS
TERRITÓRIOS (INTERNO)

(*) Documento assinado eletronicamente
por (00259)/Tatiane Rodrigues de Azevedo nos termos
do Art. 19 §2º inciso III alínea "b" da Lei 11.419/2006
```

3.2 CONSULTA DE METADADOS

O passo seguinte, após o reconhecimento dos caracteres dos documentos digitalizados, consiste na identificação de algumas informações relevantes para as etapas seguintes do fluxo. Primeiramente, o número de identificação do processo é reconhecido pela certidão de digitalização, como pode ser observado na Figura 4. Caso esse número não seja encontrado, o respectivo nome do diretório, o qual armazena as peças processuais que foram fragmentadas, corrobora com essa identificação. Outras informações também podem ser recuperadas e processadas a partir da CDA, descrita na Figura 6, como por exemplo: a) informações do pólo passivo, tais como nome, CEP, endereço; b) informações que identificam a CDA; c) informações que identificam a dívida atualizada na data de expedição do documento.

Essas informações podem contribuir para o passo

posterior, que consiste em recuperar os metadados do processo a partir do *Data Warehouse* corporativo denominado DWJURIS, através de um serviço que retorna as informações processuais baseadas no padrão CNJ de formatação de processos, permitindo a interoperabilidade entre sistemas, como pode ser observado na Figura 7. Esse padrão procura identificar as informações básicas de processos, tais como: classe, assunto, circunscrição, prioridades, pólos processuais, magistrados, advogados, órgão julgador, movimentos e documentos.

O *Data Warehouse* corporativo do TJDF está em construção há 3 anos e várias técnicas de melhoria de dados foram utilizadas para que os sistemas demandantes pudessem usufruir de dados já tratados. Dentre essas técnicas e correções, é possível destacar o tratamento de dados em relação a advogados e incidência penal, que constantemente eram alvo de questionamentos por parte de relatórios do CNJ.

Figura 6 - OCR do documento que identifica a CDA

```

NUMERO DATA ORDEM NATUREZA E
1 0162082690 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100 8
2 0162082703 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100 -n
3 0162082711 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100
4 0162082720 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100
5 0162082738 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100
6 0162082746 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100 i
7 0162082754 02/10/13 DE001250008772012 0136-0136/2009-0100
E .
(f1 DATA CONSTITUIÇÃO 0 D VALOR ORIGINAL EM R$ K M . . .
DEFINMVA PRINCIPAL MULTA CORRE( ésgglfFTARIA JUROS DE MORA (LC 435/01)
1 22/07/09 1 166,99 16,89 0,00 0,00
2 28/08/09 2 261,87 26,18 0,00 0,00
3 30/09/09 3 149,76 14,97 0,00 0,00
4 04/11/09 4 235,71 23,57 0,00 0,00
5 03/12/09 5 207,69 20,76 0,00 0,00
6 V 11/12/09 6 191,44 19,14 0,00 0,00
7 19/01/10 7 169,23 16,92 0,00 0,00
8 j @ / 2
2r .
- , 1 3 4 5 6 7
CORREÇÃO MONETARIA 20/07/09 20/08/09 21/09/09 20/10/09 20/11/09 21/12/09 20/01/10
JUROS DE MOR A 1 20/07/09 2 20/08/09 3 21/09/09 4 20/10/09 5 20/11/09 6 21/12/09 7 20/01/10 8
k ' J
EL ~ G CERTIFICO QUE 0(8) DEBITO(S) DISCRIMINADO(S) NESTA CERTIDAO CONTEM(EM) TODOS
CERTIDAO N° 08 ELEMENTOS DO(S) SEU(S) TERMO(S) DE INSCRIVO NO REGISTRO DE DIVIDA ATIVA DO
DISTRITO FEDERAL
0005491886 . . . . . 9%.. $9229
\ Em: 30/10/2013 Chefe do Nucleo de Gestáo da Divida Ativa da PGDF

Requer, assim, se digne ordenar a citagáo, segundo as diversas modalidades legais, da(s) pesso
pelas sucessivas formas previstas no art. 8º, da Lei nº6.830/80, para que pague(m) incontinent
e juros (LC 435/01) e demais acessórios de direito, ou garanta(m) a execuçáo, para efeitos de
de nao serem encontrados os devedores para citagáo por oficial de justiga, nos endereços acima
de ausência de pagamento ou garantia da execuçáo, requer seja determinada a imediata penhora d
preferencialmente, a penhora de dinheiro em espécie, em deposito ou aplicagáo em instituigáo l
I, da Lei nº 6.830/80). Se a diligéncia do Bacenjud for negativa, requer vista dos autos para
Brasília ' DF de de 2013 Da-se a presente valor fiscal de

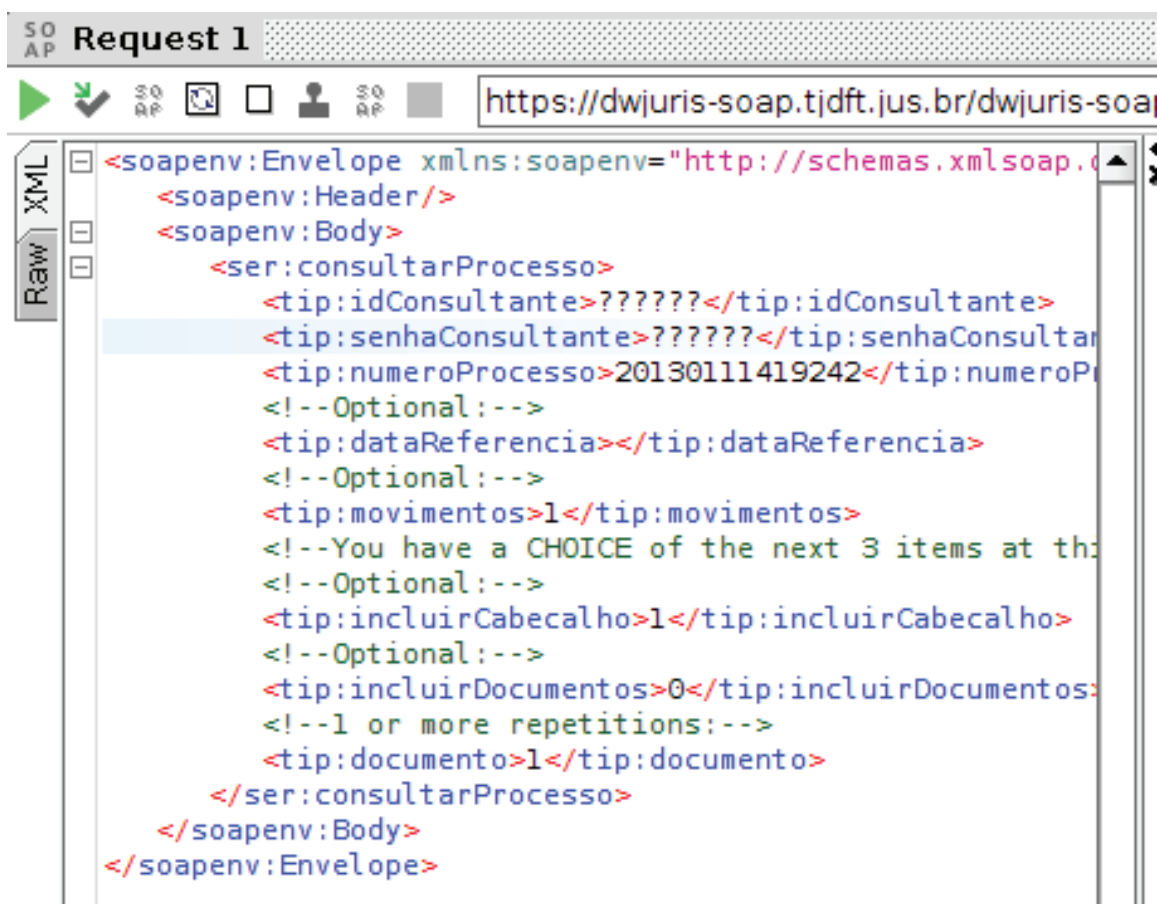
R$: 1 .523,12

Valor atualizado nesta data.
BRUNO PAIVA DA FONSECA R$2 3.013,56

```

Atualmente, o DWJURIS é parte integrante de diversos sistemas do TJDF, devido ao tratamento, padronização e unificação dos dados processuais em uma única base, permitindo o acesso de modo centralizado. Dessa forma, o projeto Hórus também usufrui dessas melhorias, porém algumas informações necessitam ser equalizadas com base no padrão esperado pelo PJE, como: código do órgão julgador e código de localidade do processo, possibilitando o respectivo cadastro de forma automática.

Figura 7 - Interface de Interoperabilidade disponibilizada pelo DWJURIS para consulta de processos baseada no padrão MNI do CNJ



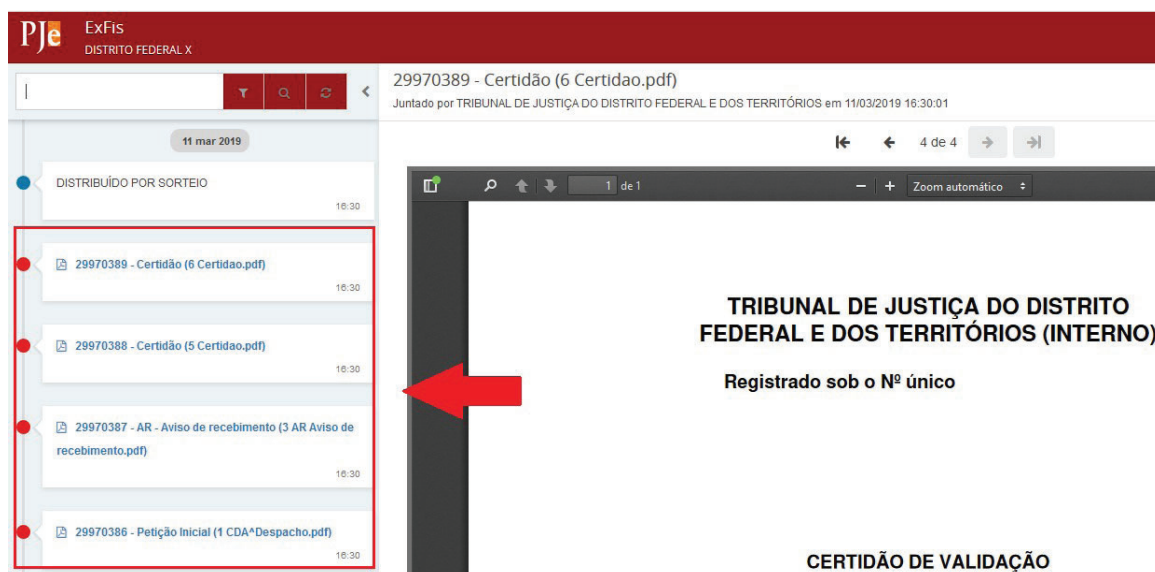
3.3 CLASSIFICAÇÃO

A etapa posterior à recuperação dos metadados do processo, identificada como depara/correção e classificação, objetiva preparar um conjunto de dados para ser inserido no PJE. A subatividade de classificação faz uso de algumas técnicas de IA, as quais serão detalhadas nas seções seguintes.

3.3.1 APRENDIZADO DE MÁQUINA APLICADO AO HÓRUS

Para a equipe do TJDF, o desafio posto na etapa de classificação do fluxo ilustrado na Figura 3 foi que se pudesse categorizar corretamente os autos dos processos da Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal, para que a digitalização processual ocorresse corretamente. A Figura 8 ilustra um exemplo de processo digitalizado com seus anexos identificados corretamente.

Figura 8 - Exemplo de processo digitalizado com documentos anexados corretamente



Nesse sentido, o projeto do TJDFT apresenta uma característica inovadora, pois foi utilizada uma aprendizagem não supervisionada. Ou seja, um algoritmo de *cluster* (agrupamento) foi submetido a um conjunto de diferentes tipos de arquivos processuais, sem saber exatamente quais tipos de documentos estavam sendo analisados. Portanto, não houve a necessidade de um especialista para mapear os documentos previamente.

Uma premissa importante é a de que uma massa significativa de documentos seja disponibilizada para o treinamento da máquina. Esse treinamento não supervisionado força o Hórus a tentar encontrar padrões e relacionamentos entre os documentos para que seus arquivos sejam divididos em categorias, de acordo com o tipo (Mandado, Certidão, Petição, etc.). Quanto mais dados/documentos disponíveis, mais eficaz é o treinamento.

A partir do treinamento inicial de descoberta de padrões, armazenamos informações importantes, como:

- 3.3.1.1 Quantidade de grupos formados;
- 3.3.1.2 Tipo de documento de cada grupo;
- 3.3.1.3 Parâmetros de configuração/calibragem do treinamento.

A informação do item 3 listada anteriormente é muito importante para os experimentos, para que se possa sempre comparar os valores dos parâmetros escolhidos até que se atinja um bom nível de precisão nos resultados.

3.3.2 TRATAMENTO DO DOCUMENTO TEXTUAL

Após a etapa descrita na seção "Digitalização e OCR", temos como material inicial para a tarefa de classificação do Hórus os autos processuais em formato de arquivos de texto. O primeiro passo é tratarmos esses arquivos para que possam ser utilizados no treinamento do Hórus.

O ideal é não trabalharmos com os arquivos textuais puros, mas convertê-los em um formato compreensível pela máquina; neste caso, em um conjunto de características principais do documento. É a partir desses conjuntos de

características que os padrões e relacionamentos serão identificados e os agrupamentos formados para cada tipo de documento.

As características de um auto processual utilizadas no Hórus baseiam-se em seu conteúdo, contrastando também com o conteúdo dos outros autos utilizados para treinamento. Em outras palavras, utilizamos uma medida estatística cujo objetivo é indicar a importância das palavras em um documento com relação a uma coleção de documentos. Essa medida é conhecida como TF-IDF (*Term Frequency-Inverse Document Frequency*), muito utilizada em mineração de textos e recuperação de informação (RAJAMARAN; ULLMAN, 2011).

Basicamente, o valor TF-IDF aumenta proporcionalmente ao número de vezes em que uma palavra aparece no documento, porém, é equilibrado pela frequência da palavra no conjunto total de documentos. A ideia central é a de que se uma palavra aparece muitas vezes em um documento, sua relevância deve ser considerada, pois deve ser uma palavra mais significativa do que outras que aparecem poucas vezes.

Ao mesmo tempo, se essa palavra aparece poucas vezes em outros documentos, deve ser uma palavra representativa de um tipo específico de auto processual. Caso essa palavra apareça muitas vezes em todos os outros documentos, não deve ser um diferencial e provavelmente será ignorada no nosso conjunto de características, pois não será capaz de representar um tipo de documento específico.

Em resumo, cada arquivo de texto será transformado em um conjunto de características baseadas nas palavras presentes em seus conteúdos e nos conteúdos dos outros documentos. Após o cálculo do TF-IDF, o valor é comparado a um limiar, configurado pelo desenvolvedor, para saber se a palavra será considerada para compor o conjunto de características do documento.

Outras tarefas também fazem parte do tratamento do conteúdo dos autos para a formação das suas características:

- *Stemming* (LOVINS, 1968);
- Eliminação de *stopwords* (RAJAMARAN; ULLMAN, 2011).

O *Stemming* é o processo de reduzir palavras ao seu radical (ou base, tronco, *stem*). Deve ser uma redução suficiente para que palavras relacionadas sejam mapeadas para a

mesma base. Por exemplo, se possuímos as palavras "certificado" e "certificar" em um documento, levaremos em conta a mesma base ("certif", por exemplo) para a formação das características desse documento, eliminando assim redundâncias no processamento.

A outra tarefa é a eliminação de *stopwords*. *Stopwords* são palavras que, de maneira geral, não representam informações relevantes para o documento, como artigos, preposições, ou pronomes. Esses termos não devem então ser considerados na formação das características dos

autos.

No Hórus, essas duas tarefas são configuráveis:

- Podemos escolher se o tratamento dos documentos será executado com ou sem *Stemming*;
- A lista de *stopwords* é editável, ou seja, sempre podemos adicionar novas palavras que não devem ser consideradas no tratamento dos arquivos textuais dos autos.

3.3.3 TREINAMENTO E CLASSIFICAÇÃO

Nesse ponto, mais uma etapa foi executada pelo Hórus: a preparação dos documentos textuais. A saída dessa etapa, conforme descrito anteriormente (TF-IDF, *Stemming*, eliminação de *Stopwords*), é apresentada como conjuntos de características, contendo palavras principais (neste caso, com *Stemming*) e pesos associados (valores TF-IDF), como podemos observar na Tabela 1.

Tabela 1 - Exemplo de representação de características de um auto processual

```
[andament=3.7969462747702254,assunt=3.7969462747702254,ativ=0.5151285085250104,
citaca=0.5151285085250104,class=0.654705218250406,determin=0.5198603854199589,
execuca=0.674337848602449,exequent=0.6836663453462406,expedica=4.316806660190184,
federa=4.316806660190184,fiscal=0.674337848602449,fpdf=0.6490448140238687,inclu=3.277085889350266,
juiz=0.501109408765896,port=0.7015954859864064,process=1.3533738712541137,territori=0.5198603854199589,
tjdf=3.7969462747702254,transport=3.109728225864609,tribunal=0.5198603854199589,unia=3.277085889350266,
var=0.5057533864518368]
```

Todas essas representações dos documentos são utilizadas para a aprendizagem não supervisionada do Hórus. São essas representações que são agrupadas de acordo com suas semelhanças.

A aprendizagem utiliza o clássico algoritmo *K-Means* (MACQUEEN *et al*, 1967) para o processo de *clustering*. Em mineração de dados, agrupamento *K-Means* é um método que possui como objetivo dividir *n* observações (no nosso caso, documentos) dentre *k* grupos.

Cada documento deve pertencer ao grupo mais próximo à média das suas características.

No Hórus, a Inteligência Artificial é explorada em duas fases:

- 3.3.3.1 Treinamento;
- 3.3.3.2 Classificação.

O treinamento consiste em, dado um conjunto de autos processuais, aprender a dividi-los em grupos, de acordo com o tipo de auto (Certidão, Petição, Mandado, etc.). O *K-means* é um algoritmo iterativo, baseado em centróides (núcleos). A escolha da quantidade de grupos (*k*) é feita previamente. Na primeira iteração, os documentos iniciais são postos aleatoriamente nos grupos, enquanto os documentos restantes são colocados nos grupos com os quais possuem maior similaridade. Ao calcularmos uma

média das características dos documentos de cada *cluster*, temos o núcleo do grupo, também representado em função de palavras e pesos.

Nas iterações seguintes, tentamos reposicionar os documentos com base nos centróides calculados de cada *cluster*, sempre levando em conta a similaridade. Com isso, teremos grupos com configurações diferentes, consequentemente novos núcleos, mais próximos do ideal do que na iteração anterior.

As iterações terminam quando (i) o número máximo de repetições é alcançado; ou

(ii) nenhum documento move-se para outro grupo. Esse número máximo de iterações também é configurado pelo desenvolvedor. Todos os parâmetros configuráveis são importantes para que se explore a melhor combinação de valores nos experimentos, que levem ao melhor resultado possível.

Quando o método encerra, temos os grupos formados e seus documentos, assim como os núcleos calculados de cada grupo (representação idêntica à ilustrada na Tabela 1). Essas e outras informações são persistidas em uma base de dados após cada treinamento do Hórus, conforme estrutura mostrada na Figura 9.

Figura 9 - Estrutura da tabela de treinamento do Hórus

COLUMN_NAME	DATA_TYPE	NULL...	DATA_DEFAULT	COLUM...	COMMENTS
1 ID	NUMBER	No	"HORUS"."ISEQ\$\$_2845331".nextval	1	(null)
2 NUMCLUSTER	NUMBER(10,0)	No	(null)	2	(null)
3 CENTROIDE	VARCHAR2(5000 BYTE)	No	(null)	3	(null)
4 LOCALIZACAO	VARCHAR2(100 BYTE)	No	(null)	4	(null)
5 TIPODOCUMENTO	VARCHAR2(100 BYTE)	No	(null)	5	(null)
6 MINSIGTFIDF	NUMBER(10,2)	No	(null)	6	(null)
7 CUTOFF	NUMBER(10,0)	No	(null)	7	(null)
8 ITERACOESKMEANS	NUMBER(10,0)	No	(null)	8	(null)
9 USOUSTEMMER	NUMBER(1,0)	No	(null)	9	(null)
10 DATA_HORA	TIMESTAMP(6)	Yes	CURRENT_TIMESTAMP	10	(null)

A classificação consiste em, dado um auto processual específico de um dos tipos utilizados na fase de treinamento, informar a que grupo ele pertence, ou seja, informar o seu tipo, baseado também em seu conteúdo. Para isso, recuperamos os núcleos persistidos no Banco de Dados do nosso treinamento mais recente. É a partir desses núcleos que é calculada a similaridade do novo auto, representado por suas características, assim como na fase de treinamento. No caso da fase de classificação, apenas uma iteração do K-Means é executada.

3.4 ENVIO AO PJE

O PJE é o sistema de tramitação processual mantido pelo CNJ para processos de 1ª e 2ª instâncias, entretanto customizações e novas implementações podem ser feitas por cada tribunal individualmente. Atualmente, o TJDFT é o maior parceiro de desenvolvimento dessa solução nacional de controle de processos judiciais. Dentre as diferentes tecnologias que compõem essa aplicação, podemos destacar a interface MNI, que possibilita a comunicação com outras instituições. Essa interface permitiu que os processos digitalizados pudessem ser importados para o PJE sem a necessidade de cadastros manuais.

Algumas particularidades do PJE requerem alguns tratamentos especiais, como a assinatura de todos os documentos que são carregados, utilizando um padrão de certificação digital reconhecido pela ICP-Brasil; a identificação de todos os tipos de documentos baseados em códigos específicos do PJE; a presença de informações de identificação dos pólos processuais com os respectivos detalhes do endereço de pessoa física ou jurídica.

4 RESULTADOS

O projeto Hórus encontra-se em processo de homologação por parte da VEF. A previsão é de que seja posto em produção nos primeiros dias do mês de maio de 2019, com a meta inicial de serem distribuídos 48.000 processos já digitalizados, indexados e fragmentados de forma automatizada e inteligente. Durante a fase de testes, foram realizadas simulações com diferentes tipos de processos e várias situações contribuíram para a melhoria do Hórus, com destaque para:

Testes com 2 núcleos de classificação (Certidão e CDA), tendo como acurácia 92% de acerto com um volume de treinamento de pouco mais de 800 arquivos textuais;

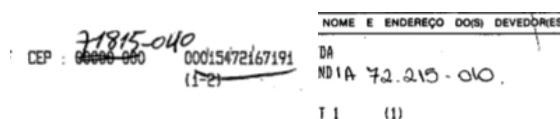
Contabilização de 8 segundos para a execução de todas as fases do Hórus para um processo com características

comuns, isto é, uma certidão e uma CDA, que configura cerca de 90% do universo de processos da VEF;

Distribuição automática de processos, evitando a necessidade destes serem distribuídos por um centro especializado nessa atividade, a qual foi identificada como uma atividade morosa, repetitiva e desgastante.

Informações de endereço da parte que não estão presentes no cadastro dos sistemas legados. Estas são complementadas com as existentes na CDA, a fim de qualificar o dado a ser enviado ao PJE, evitando uma atualização do processo após a distribuição. Contudo, algumas informações manuscritas dificultam essa atividade complementar, como pode ser observado na Figura 10.

Figura 10 - Dados manuscritos não processados pelo Hórus



5 CONCLUSÃO

Em detrimento das particularidades existentes na VEF, o projeto tem apresentado resultados satisfatórios e promissores com relação ao uso de Inteligência Artificial em suas atividades diárias, devido ao volume de trabalho e padronização de algumas informações básicas de atuação do processo, as quais são oriundas de um formulário padronizado encaminhado pela Fazenda Pública do Distrito Federal (FPDF).

A morosidade na distribuição dos processos da unidade pelo órgão especializado do TJDFT foi solucionada pelo Hórus com a distribuição automática, onde o órgão julgador e o número de identificação do processo junto ao CNJ existentes no legado são diretamente sensibilizados na carga de dados ao PJE, preservando sua localização e identificação, além de solucionar um problema que vem se agravando com a determinação da administração do TJDFT em finalizar o biênio com boa parte do seu acervo de processos em plataforma digital. Especificamente com relação à classificação dos documentos do processo, que efetivamente incorporou tecnologias de aprendizado de máquina, buscou-se complementar as atividades de fragmentação e indexação, analisando os documentos do processo e verificando se o tipo fragmentado realmente atendia às especificações do treinamento, isto é, foi realizada uma conferência do tipo fragmentado com o tipo

classificado. Caso houvesse divergência na classificação, o tipo fragmentado era considerado como padrão, porém o respectivo arquivo foi identificado e destacado para posterior melhoria das regras de classificação.

É notória a relevância da parceria entre a área do Direito e a da Tecnologia da Informação, a fim de que o jurisdicionado e o governo do Distrito Federal possam usufruir de um sistema robusto, eficaz e eficiente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 6.830, de 22 de setembro de 1980. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. In: Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 set. 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019

BRASIL. Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008. Dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios e revoga as Leis nos 6.750, de 10 de dezembro de 1979, 8.185, de 14 de maio de 1991, 8.407, de 10 de janeiro de 1992, e 10.801, de 10 de dezembro de 2003, exceto na parte em que instituíram e regularam o funcionamento dos serviços notariais e de registro no Distrito Federal. In: Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jun. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11697.htm>. Acesso em: 20 mar. 2019

Conselho Nacional de Justiça - CNJ. Justiça em Números 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

HECKSTER, Nicky. 5 Predictions in 5 years: What do *Big data* Environment Will Look Like. *Big data* Expo 2015. IBM. Disponível em: <<https://www.slideshare.net/BigDataExpo/big-data-expo-2015-ibm-5-predictions>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

LOVINS, Julie Beth. Development of a *Stemming* algorithm. *Mech. Translat. & Comp. Linguistics*, v. 11, n. 1-2, p. 22-31, 1968.

MACQUEEN, James *et al.* Some Methods for classification and analysis of multivariate observations. In: *Proceedings of the fifth Berkeley symposium on mathematical statistics and probability*. 1967. p. 281-297.

RAJAMARAN, Anand; ULLMAN, Jeffrey David. Mining of massive datasets. Cambridge University Press, 2011. RICH, Elaine *et al.* Inteligência artificial. 1994.

SHANNON, Robert E.; MAYER, Richard; ADELSBERGER, Heimo H. Expert systems and simulation. *Simulation*, v. 44, n. 6, p. 275-284, 1985.

SMITH, Ray. An overview of the *Tesseract* OCR engine. In: *Ninth International Conference on Document Analysis and Recognition (ICDAR 2007)*. IEEE, 2007. p. 629- 633.

Supremo Tribunal Federal. Notícias STF, de 30 de maio de 2018. Inteligência Artificial vai agilizar a tramitação

de processos no STF. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Superior Tribunal de Justiça. Notícias, de 19 de fevereiro de 2009. Projeto de digitalização dos processos no STJ mobiliza tribunais. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/810630/projeto-de-digitalizacao-dos-processos-no-stj-mobiliza-tribunais>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

Tribunal de Justiça de Pernambuco. Notícias, de 11 de março de 2019. Integrantes do TJPE apresentam ferramenta de Inteligência Artificial em eventos. Disponível em: <http://www.tjpe.jus.br/noticias/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/integrantes-do-tjpe-apresentam-ferramenta-de-inteligencia-artificial-em-eventos?inheritRedirect=false&redirect=http%3A%2F%2Fwww.tjpe.jus.br%2Fnoticias%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_ubhL04hQXv5n%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1>. Acesso em: 20 mar. 2019.

Tribunal de Justiça de Rondônia. Notícias, de 07 de Junho de 2018. Inteligência Artificial desenvolvida pelo TJRO pode revolucionar o Judiciário. Disponível em: <<https://www.tjro.jus.br/noticias/item/9472-inteligencia-artificial-desenvolvida-pelo-tjro-pode-revolucionar-o-judiciario>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS.

Resolução do Pleno Administrativo n. 19, de 2 de dezembro de 2009. Dispõe sobre a instalação da Vara de Execução Fiscal no Distrito Federal. Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2009/00019.html>>. Acesso em: 20 mar. 2019

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS.

Provimento da Corregedoria n. 13, de 9 de outubro de 2012. Dispõe sobre o arquivamento sem baixa das execuções fiscais com valores inferiores a R\$ 5.000,00 (cinco mil reais). Disponível em: <<https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimentos/2012/13>>. Acesso em: 20 mar. 2019

TURING, Alan M. Computing machinery and intelligence. In: *Mind*, v. 59, n. 236, p. 433, 1950.

VAZ, Conrado Adolpho. *Google Marketing-O Guia Definitivo de Marketing Digital*. Novatec Editora, 2009.

VISWARUPAN, Niruhan. *K-Means Data Clustering*. Disponível em: <<https://towardsdatascience.com/K-Means-data-clustering-bce3335d2203>>. Acesso em: 29 mar. 2019.

WATERMAN, Donald. *A guide to Expert Systems*. 1986.

Dr. Jairo Simão Santana Melo
Supervisor e Colaborador do Serviço de Gestão de Dados do TJDFT.

Dr. Weiss Webber Araújo Cavalcante
Juiz Titular da Vara de Execução Fiscal do TJDFT.

ARTIGOS

A cobrança extrajudicial de dívida ativa como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais

Por Marcelo Veiga Franco

Resumo: O artigo tem como objeto examinar de que maneira o emprego de métodos “desjudicializados” de cobrança de créditos públicos aumenta não somente a arrecadação, como também contribui para combater a crise global da prestação judicial. O objetivo é propor a cobrança extrajudicial de dívida ativa, especialmente o protesto extrajudicial, como meio de enfrentamento do “gargalo” das execuções fiscais. O método utilizado é o quantitativo e baseado em estatísticas públicas. A conclusão é favorável ao emprego dos mecanismos de cobrança extrajudicial de dívida ativa para o fim de contribuir com a eficiência do Poder Judiciário.

PALAVRAS-CHAVE: Cobrança extrajudicial de dívida ativa. Protesto extrajudicial. Execução fiscal.

Abstract: The article aims to examine how the use of extrajudicial methods of collecting public credits increases not only the collection but also contributes to combating the global crisis of the judicial system. The goal is to propose the extrajudicial collection, especially the extrajudicial protest, as a means of face the tax execution “bottleneck”. The method used is the quantitative and based on public statistics. The conclusion is favorable to employment of extrajudicial collection mechanisms in order to contribute to the efficiency of the Judiciary.

KEYWORDS: Extrajudicial tax collection. Extrajudicial protest. Tax execution.

1 INTRODUÇÃO

É provável que as execuções fiscais representem o maior “gargalo” em desfavor da eficiência dos órgãos judiciários brasileiros. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no relatório *Justiça em Números 2018*, afirma que historicamente “as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018a, p. 125).

Para enfrentar essa realidade, o CNJ vem tentando incentivar uma mudança de comportamento por parte da Fazenda Pública e do próprio Poder Judiciário. Na Resolução n.º 198/2014, o CNJ aponta, como um dos macrodesafios do Poder Judiciário no interstício de 2015 a 2020, o “impulso às execuções fiscais, cíveis e trabalhistas”, por intermédio da implantação de práticas que visem à “efetividade das ações judiciais, propiciando a recuperação de bens e valores aos cofres públicos (execuções fiscais) e a solução definitiva dos litígios cíveis e trabalhistas”.

Para tanto, o CNJ indica a possibilidade de utilização dos seguintes mecanismos: a) “utilização tempestiva dos sistemas de bloqueio de ativos do devedor (BACENJUD, RENAJUD, INFOJUD)”; b) “a realização de leilões judiciais”; c) “a celebração de parcerias com as Procuradorias da Fazenda, juntas comerciais, cartórios de registro de imóveis e de protesto de títulos”; d) a inscrição da dívida nos sistemas de proteção ao crédito, a exemplo do Serasa e SPC” (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2014a, p. 11).

Ademais, o CNJ também editou a Resolução n.º 261/2018, a qual, dentre outras providências, cria e institui a “Política e o Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa”. Um dos escopos do referido sistema é “melhorar a composição entre o contribuinte e as Fazendas Públicas, em atenção à eficiência da execução e à razoável duração do processo” (artigo 1º).

O Sistema de Solução Digital da Dívida Ativa busca ainda a “disseminação da cultura de pacificação social”, observando, dentre outros pontos, “a necessidade de planejamento com base em probabilidades para a definição de acordos que respeitem os princípios da moralidade, da probidade administrativa e do interesse público” (artigo 2º, inciso IV). Dentre as atribuições do CNJ ao criar esse sistema, destaca-se “o objetivo de estimular e facilitar o acordo entre as partes, incentivando a pacificação social e a redução dos litígios fiscais, ampliando a probabilidade de recebimento de dívidas consideradas irrecuperáveis” (artigo 4º) (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018b).

Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo examinar, com base em dados estatísticos, experiências verificadas na União e no Município de Belo Horizonte em prol da desjudicialização das práticas de recuperação de créditos públicos. A finalidade é analisar se a promoção da cobrança extrajudicial da dívida ativa vem se mostrando como uma ferramenta apta a produzir resultados positivos no índice de recuperação dos créditos tributários e não-tributários ao erário público, além de evitar a judicialização excessiva dos conflitos fiscais e, com isso, contribuir com a eficiência do Poder Judiciário.

2 A CRISE DE INEFICIÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

A expressão *crise da justiça* (ou *crise judiciária* ou *crise do Judiciário*) é usualmente empregada para retratar a percepção comum de inefetividade do sistema judicial de resolução dos conflitos. A ausência de uma pronta resposta estatal às demandas apresentadas pelos respectivos usuários gera um contexto de insatisfação generalizada com a eficiência do serviço público jurisdicional.

Atualmente, a jurisdição não pode ser concebida apenas

como expressão do poder estatal de atuar a vontade concreta da lei com o fim de dirimir controvérsias. A evolução do Estado Democrático de Direito permite afirmar que a função jurisdicional está submetida aos "princípios da eficiência e economicidade na sua atuação" (ANDRADE, 2011, p. 167) e, portanto, revela-se também "como serviço público orientado à composição das controvérsias segundo a Justiça" (CAPONI, 2011, p. 400-401).

Nessa perspectiva, a necessidade de atribuir *efetividade* ao processo judicial confere ao Poder Judiciário o compromisso de "alcançar e pronunciar, no menor tempo possível, e com o mínimo sacrifício econômico, a melhor composição do litígio: a *justa composição*" (THEODORO JUNIOR, 1999, p. 02). A ideia moderna de *justiça* está umbilicalmente ligada à noção de *eficiência* na resolução efetiva, adequada e tempestiva das disputas.

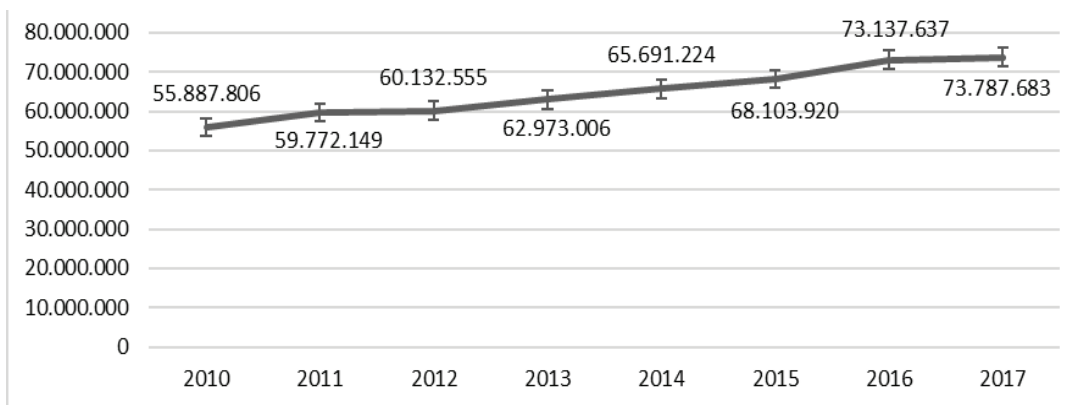
No entanto, os dados estatísticos oficiais divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), constantes dos relatórios *Justiça em Números*, evidenciam um cenário de *crise de ineficiência* do Poder Judiciário nacional e,

consequentemente, sugerem o potencial esgotamento do serviço público jurisdicional.¹

Um primeiro ponto a ser examinado diz respeito ao volume de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros. Constatou-se que, nos últimos anos, a situação vem se tornando cada vez mais grave. Considerando o período de 2010 a 2017 no âmbito das Justiças Estadual e Federal, em primeiro e segundo grau, houve um acréscimo de aproximadamente 18 (dezoito) milhões de processos "em estoque". Esse valor representa, em termos percentuais, um aumento de aproximadamente 32% (trinta e dois por cento) de casos novos em tramitação nos órgãos judiciários em um interstício de apenas 08 (oito) anos.

O gráfico a seguir contém a estimativa e a evolução dos números absolutos de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários de primeira e segunda instâncias das Justiças Estadual e Federal:

Gráfico 1 - Evolução do número de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros (Justiças Estadual e Federal, primeiro e segundo grau)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2011 a 2018 – anos-base 2010 a 2017)

Dessa forma, somente nos órgãos das Justiças Estadual e Federal de primeiro e segundo grau, havia no Brasil, no ano de 2017, um universo de 73.787.683 (setenta e três milhões setecentos e oitenta e sete mil seiscentos e oitenta e três) ações judiciais com solução pendente. Para agravar esse cenário, percebe-se que essa quantidade está recrudescendo de forma gradual e constante. O estoque de processos judiciais pendentes de julgamento se encontra em tendência de aumento contínuo ano após ano, demonstrando que o Poder Judiciário não absorve de forma satisfatória o alto volume de demandas que lhe são apresentadas.

Caso se leve em consideração também os Tribunais Superiores e os demais órgãos do Poder Judiciário integrantes da Justiça do Trabalho, da Justiça Eleitoral, da Justiça Militar Estadual e das Auditorias Militares da União, os números são ainda mais alarmantes. No interstício

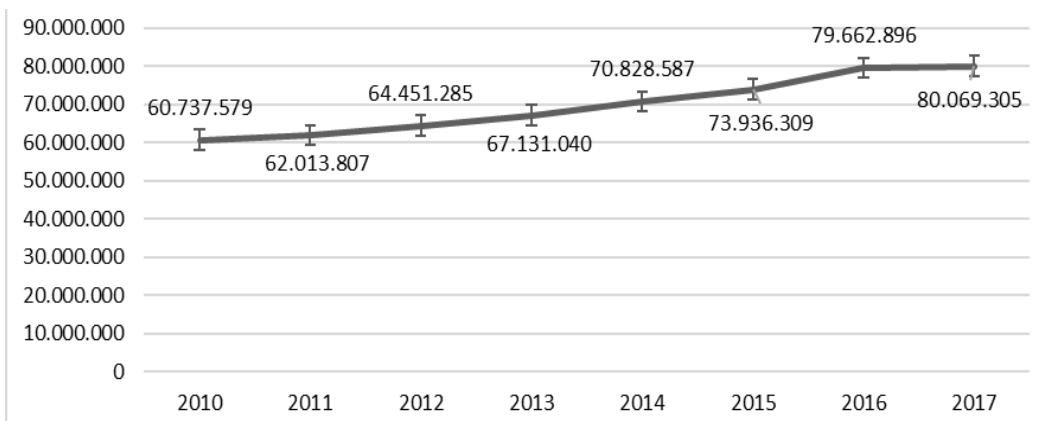
de 2010 a 2017, o saldo estimado total de processos pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros saltou aproximadamente 32% (trinta e dois por cento), passando de 60.737.579 (sessenta milhões setecentos e trinta e sete mil e quinhentos e setenta e nove) para 80.069.305 (oitenta milhões sessenta e nove mil trezentos e cinco), o que representa a proporção de aproximadamente 01 (um) processo judicial para cada 2,6 (dois vírgula seis) habitantes no Brasil.²

O gráfico abaixo contém uma evolução mais detalhada do número de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciais brasileiros:

1. As estatísticas coletadas pelo CNJ apresentam números que fornecem um diagnóstico amplo sobre a situação do Poder Judiciário brasileiro. Os valores e números, embora sejam estimativos em algumas situações, são fidedignos, apesar da dificuldade de reunião de dados matematicamente precisos, da dimensão continental do território nacional e da dificuldade encontrada na busca por estatísticas em alguns tribunais.

2. Segundo a *Projeção da População do Brasil e das Unidades da Federação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, o Brasil possuía, no dia 13/05/2019, às 16h30min, uma projeção de população na ordem de 209.905.418 (duzentos e nove milhões, novecentos e cinco mil, quatrocentos e dezoito) pessoas (Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 13 mai. 2019).

Gráfico 2 - Evolução do número de processos judiciais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)

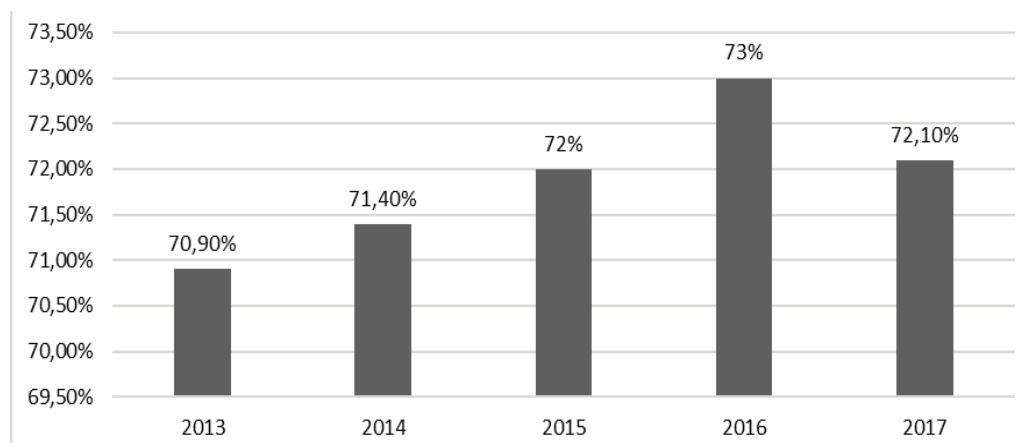


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2011 a 2018 – anos-base 2010 a 2017)

Além do elevado número de processos judiciais pendentes de julgamento e do padrão de expansão contínua do estoque para o ano subsequente, também a taxa de congestionamento nos órgãos judiciários nacionais é bastante alta. Esse índice significa que o grau de eficiência dos tribunais judiciários é deficiente no que se refere à proporcionalidade entre os casos novos que ingressam em determinado período e os processos que são arquivados com baixa na distribuição no mesmo interregno.

As estatísticas colhidas pelo CNJ atestam essa realidade:

Gráfico 3 - Taxa de congestionamento bruta nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)

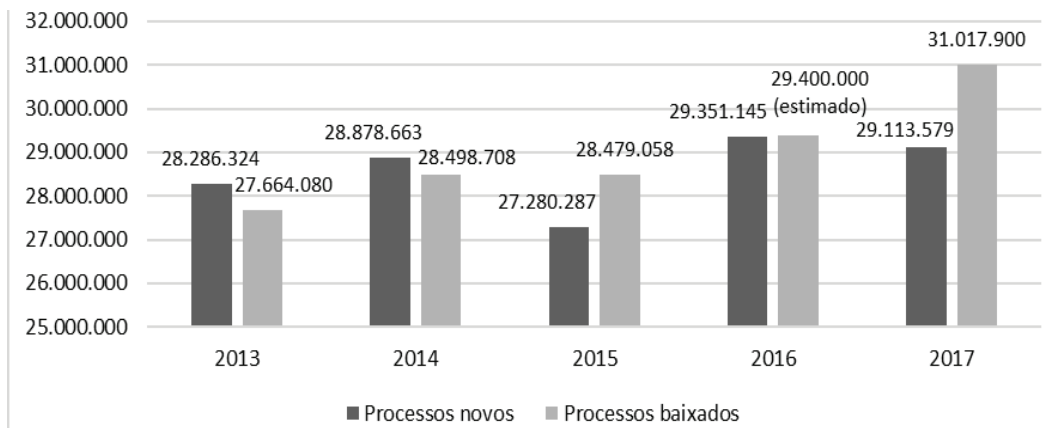


Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2014 a 2018 – anos-base 2013 a 2017)

Todavia, é motivo de alento o fato de que, no ano de 2017, houve o aprimoramento – ainda que baixo – do padrão de congestionamento, o que demonstra uma melhora da proporção entre o número de casos baixados e o número de casos novos. Enquanto a taxa de congestionamento bruta esteve na ordem de 72,1% (setenta e dois vírgula um por cento), a taxa de congestionamento líquida – isto é, aquela que desconsidera os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório – atingiu o patamar de 67,9% (sessenta e sete vírgula nove por cento).

A proporção entre o número de processos novos e o número de processos baixados nos órgãos judiciários brasileiros é ilustrativa a esse respeito:

Gráfico 4 - Movimentação processual nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatórios Justiça em Números – anos 2014 a 2018 – anos-base 2013 a 2017)

Diante dessa altíssima quantidade de processos em tramitação nos órgãos judiciários nacionais, Adel El Tasse questiona se há no Brasil um contexto de crise da justiça. Isso porque, segundo o seu entendimento, a palavra "crise pressupõe que, em algum momento, se teve, no Brasil, justiça célere e efetiva, para todos os setores da sociedade, o que, em momento algum, ocorreu". Nessa linha de raciocínio, o citado autor aduz que o "Judiciário brasileiro não está em crise", mas, sim, é "o modelo de Justiça brasileira que já não serve mais", sendo que apenas agora é que a sociedade brasileira acordou "de um sono coletivo" e se deu conta "de que a estrutura judicial brasileira não é eficaz em resolver as problemáticas complexas da vivência comunitária nacional" (TASSE, 2001, p. 43).

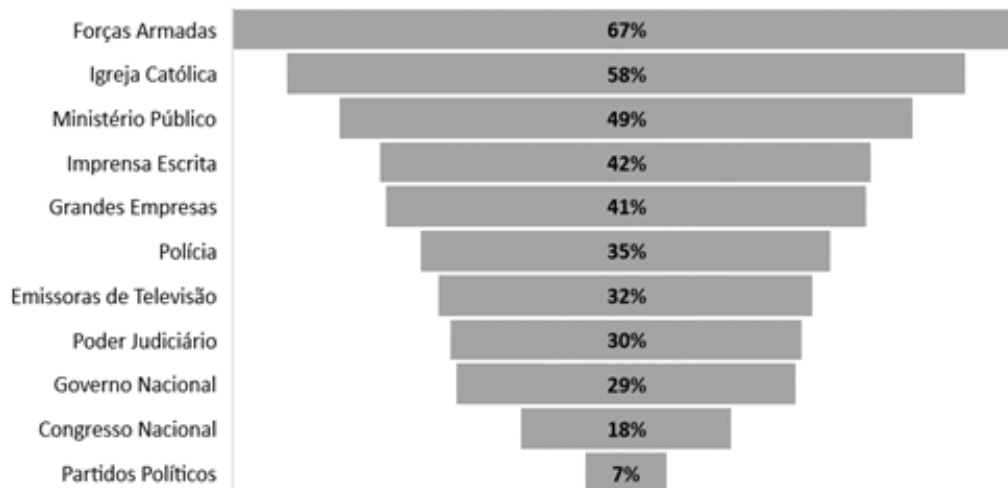
Na verdade, é certo que dados quantitativos de processos ativos, baixados ou pendentes de julgamento não consistem em fatores que medem com precisão a qualidade da prestação jurisdicional. Mais do que números, ao Poder Judiciário incumbe atuar em prol da concretização de uma tutela jurídica que proteja e satisfaça direitos e garantias de forma efetiva, adequada e tempestiva.

Todavia, o exame de elementos estatísticos é importante para investigar se o Poder Judiciário está, ou não, preparado para absorver uma massificação de conflitos que repercute diretamente na provocação da atividade judicial. Porém, ao que parece, a estrutura judiciária não se mostra preparada para dar conta de uma avalanche de pretensões que lhe são dirigidas. Esse contexto gera, portanto, um efeito reverso.

Além de não lograr êxito em atender a contento as pretensões dos seus usuários, "o Poder Judiciário também atua como um polo gerador de demandas", em virtude da concomitância de fatores como: a baixa velocidade nas respostas às demandas; a ausência de uniformização jurisprudencial e de técnica decisória adequada nos tribunais; a inexistência do emprego de métodos adequados de gerenciamento de processos judiciais. Esse cenário possibilita "o surgimento de oportunidades para a litigiosidade, quando novas teses jurídicas são criadas e geram volume dentro do Judiciário" (GABBAY; CUNHA, 2012, p. 29).

A inefetividade da prestação jurisdicional faz com que a sociedade diminua a sua crença na capacidade de o Poder Judiciário atender às suas expectativas. A inexistência de uma prestação jurisdicional eficiente ocasiona um índice de confiabilidade insatisfatório nos órgãos judiciários em comparação com outras instituições públicas e privadas. A pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas que mede o "índice de confiabilidade na justiça" é esclarecedora a esse respeito:

Gráfico 5 - Índice de confiabilidade nas instituições



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (Relatório Índice de Confiabilidade na Justiça – ICJ Brasil – 1º trimestre/2014 - 4º trimestre/2014 – ano 06)³

O baixo índice de confiança gera uma precária avaliação do Judiciário como órgão prestador de serviço público. Ainda de acordo com a pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas, as pessoas ouvidas, de maneira geral, consideraram que o Judiciário presta um serviço público lento (88% (oitenta e oito por cento) dos entrevistados), caro (77% (setenta e sete por cento) dos entrevistados) e difícil de utilizar (67% (sessenta e sete por cento) dos entrevistados). Além disso, 64% (sessenta e quatro por cento) avaliaram o Judiciário como nada ou pouco honesto, 61% (sessenta e um por cento) disseram que o Judiciário é nada ou pouco parcial e independente, e 56% (cinquenta e seis por cento) atribuíram ao Judiciário pouca ou nenhuma competência (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014, p. 13).

Não há dúvidas de que o elevado número de processos judiciais pendentes de julgamento e a alta taxa de congestionamento dificultam o exercício de uma prestação jurisdicional eficiente e, por isso, resultam no baixo índice de prestígio social do Poder Judiciário. Os dados estatísticos oficiais colhidos e divulgados pelo CNJ comprovam que a jurisdição estatal brasileira sofre de um problema de ineficiência crônica, o qual, se não devidamente estudado e superado, poderá levar à própria falência do sistema adjudicatório estatal de solução de conflitos.

3 O "GARGALO" DAS EXECUÇÕES FISCAIS

Estatisticamente, as execuções fiscais consistem em um dos tipos de ação com maior presença nos órgãos judiciários brasileiros.

No relatório intitulado *A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário*, produzido pelo CNJ e divulgado em julho de 2011, as execuções fiscais, no ano de 2010, corresponderam a 32% (trinta e dois por cento) do universo de processos em tramitação nos órgãos judiciários nacionais, totalizando aproximadamente 27 (vinte e sete) milhões de demandas.

No âmbito da Justiça Federal, a União – principalmente por meio da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional – e os conselhos de fiscalização das profissões liberais apareceram como os maiores demandantes no bojo das execuções fiscais, ocupando o polo ativo em, respectivamente, 59,2% (cinquenta e nove vírgula dois por cento) e 36,4% (trinta e seis vírgula quatro por cento) dos casos (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2011, p. 4 e 11).

Embora os dados apresentados no citado relatório não sejam recentes e estejam defasados, eles foram importantes para demonstrar, talvez pela primeira vez, o tamanho do "gargalo" representado pelas execuções fiscais no âmbito do Poder Judiciário.

Por seu turno, o relatório *Justiça em Números 2018*, relativamente ao ano-base de 2017, também produzido pelo CNJ, corrobora esse cenário.

No ano de 2017, as execuções fiscais representaram aproximadamente 39% (trinta e nove por cento) dos casos pendentes de solução nos órgãos judiciários brasileiros. Desse total, 85% (oitenta e cinco por cento) tramitavam na Justiça Estadual e 14% (quatorze por cento) na Justiça Federal. Considerando apenas os processos de execução em tramitação no Judiciário nacional, as execuções fiscais corresponderam a aproximadamente 74% (setenta e quatro por cento) do total dos casos.

O maior problema concernente às execuções fiscais consiste, seguramente, na altíssima taxa de congestionamento, cuja média é de 91,7% (noventa e um vírgula sete por cento). Isso significa que, de cada 100 (cem) execuções fiscais em processamento no ano de 2017, apenas 8 (oito) foram baixadas. Desprezando as execuções fiscais, a taxa de congestionamento global do Poder Judiciário brasileiro seria 9% (nove por cento) menor, caindo de 72% (setenta e dois por cento) para 63% (sessenta e três por cento).

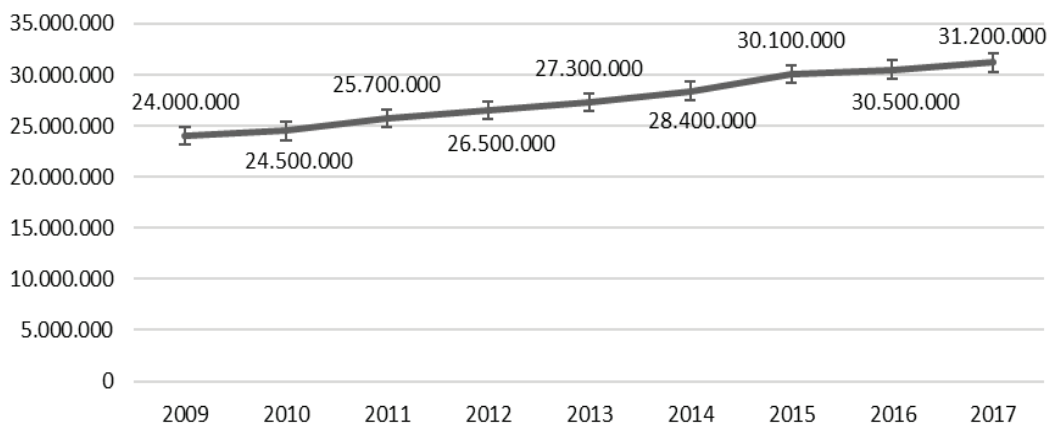
3. A pesquisa levada a cabo pela Fundação Getúlio Vargas se mostra fidedigna. Foram ouvidas 6.623 pessoas e foi utilizado o "método de seleção amostral não probabilística denominado amostragem por cotas", tendo sido os dados coletados em 08 (oito) unidades federativas brasileiras que constituem aproximadamente 55% (cinquenta e cinco por cento) da população brasileira acima de 18 (dezoito) anos, quais sejam: Amazonas, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal. Por essas razões, "a amostra foi dimensionada de modo a ter um erro amostral absoluto de aproximadamente 2,5% com um coeficiente de confiança de 95% para a variável de confiança no Judiciário brasileiro" (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014, p. 06 e 24).

Não por outra razão, verifica-se um aumento contínuo do "estoque" de execuções fiscais pendentes de solução nos órgãos judiciários nacionais. No período de 2009 até 2017, o número de processos de execuções fiscais em tramitação passou de aproximadamente 24.000.000 (vinte e quatro milhões) para cerca de 31.200.000 (trinta e um

milhões e duzentos mil), ou seja, um acréscimo de 30% (trinta por cento).

O gráfico abaixo contém a evolução do quantitativo de execuções fiscais pendentes de julgamento nos órgãos judiciários brasileiros:

Gráfico 6 - Evolução do número aproximado de execuções fiscais em tramitação nos órgãos judiciários brasileiros (índice global do Judiciário)



Fonte: Conselho Nacional de Justiça (Relatório Justiça em Números 2018 – ano-base 2017)

A situação é tão crítica que, segundo o CNJ, o tempo de giro do acervo de execuções fiscais pendentes é de 11 (onze) anos. Em outras palavras, ainda que o Poder Público parasse de ajuizar execuções fiscais, seria necessária mais de uma década para colocar em dia o passivo hoje existente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2018a, p. 125-128).

Enfim, os dados estatísticos coletados pelo CNJ atestam que, de fato, as execuções fiscais representam um "ponto de estrangulamento" que atua contra a efetividade do índice de recuperação dos créditos públicos e em desfavor da eficiência do próprio Poder Judiciário. Por esse motivo, é importante examinar não apenas como a legislação vem enfrentando essa temática, mas principalmente algumas práticas administrativas que vêm sendo empregadas para aumentar a produtividade da arrecadação pública por meio da adoção de mecanismos extrajudiciais de cobrança de dívida ativa.

4 ALGUMAS PRÁTICAS ADMINISTRATIVAS DE COBRANÇA EXTRAJUDICIAL DE DÍVIDA ATIVA

No ano de 2011, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada divulgou relatório por meio do qual ficou constatado que "o custo unitário médio total" de uma execução fiscal promovida pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional junto à Justiça Federal, no período entre novembro de 2009 até fevereiro de 2011, era de R\$ 5.606,67 (cinco mil seiscentos e seis reais e sessenta e sete centavos). Já o "tempo médio total de tramitação" naquele interregno era de 09 (nove) anos, 09 (nove) meses e 16 (dezesseis) dias, com um índice percentual de recuperação integral do crédito na ordem de 25,8% (vinte cinco vírgula oito por cento).

Nesse contexto, cotejando o custo e o tempo de tramitação de um processo de execução fiscal, com a probabilidade percentual de recuperação do crédito, concluiu-se naquele

relatório que o *breaking even point*, isto é, "o ponto a partir do qual é economicamente justificável promover-se judicialmente o executivo fiscal, era de R\$ 21.731,45" (vinte e um mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta e cinco centavos). Isso quer dizer que, "nas ações de execução fiscal de valor inferior a este, é improvável que a União consiga recuperar um valor igual ou superior ao custo do processamento judicial" (CUNHA; KLIN; PESSOA, 2011, p. 16).

O citado relatório demonstra a necessidade de racionalização dos procedimentos de cobrança dos créditos públicos. Algumas alterações legislativas, inclusive, foram editadas a fim de aprimorar a gestão da cobrança da dívida ativa, sobretudo na esfera federal.

Nesse cenário, os artigos 1º-A e 1º-B da Lei Federal n.º 9.469, de 10 de julho de 1997, autorizam o não-ajuizamento de execuções fiscais para a cobrança de créditos federais inferiores a determinados valores. Já o artigo 1º-C da mesma lei dispõe que, no caso de consumação da "prescrição do crédito, o representante judicial da União, das autarquias e fundações públicas federais não efetivará a inscrição em dívida ativa dos créditos, não procederá ao ajuizamento, não recorrerá e desistirá dos recursos já interpostos".

Recentemente, a Medida Provisória n.º 881, de 30 de abril de 2019, promoveu alterações na Lei Federal n.º 10.522, de 19 de julho de 2002. A inclusão do artigo 19-C, por exemplo, tem como escopo autorizar a dispensa da prática de atos processuais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, inclusive no âmbito do contencioso administrativo fiscal, "quando o benefício patrimonial almejado com o ato não atender aos critérios de racionalidade, de economicidade e de eficiência".

A rigor, mostra-se como necessário o aperfeiçoamento da atividade administrativa em prol da busca pela maior

eficiência – obviamente com o respeito aos demais princípios constitucionais. Não há dúvidas de que, em determinadas hipóteses, a dispensa da prática de atos processuais condiz com a defesa do interesse público perseguido *in concreto*.⁴

Por outro lado, também parece apropriado que, em alguns casos, o acesso à instância extrajudicial emerge como manifestação da própria indisponibilidade do interesse público. Conforme ensina Eduardo Talamini, a possibilidade de solução de conflitos administrativos sem a intervenção judicial, caso assim se mostre mais adequado no caso concreto, não equivale à renúncia ao direito material, e nem tampouco corresponde à disposição do próprio bem ou interesse público (TALAMINI, 2016, p. 276-280, 287-293). Pelo contrário, uma gestão eficiente da cobrança dos créditos públicos pressupõe a utilização de técnicas “desjudicializadas” de arrecadação.

Aliás, é oportuno ressaltar que a execução ou a cobrança extrajudicial de dívidas civis, de natureza tributária ou não, já é uma realidade em países europeus. Em Portugal, verifica-se legislação recente instituindo a “desjudicialização da execução”, mediante a atribuição de tarefas de cunho executivo a um “agente de execução” instalado no ambiente extrajudicial. O objetivo é que o juiz fique exonerado da prática de atos processuais que não estejam diretamente relacionados à função jurisdicional, de maneira a possibilitar a realização de diligências de execução e de cobrança de dívidas fora do tribunal judiciário (RODRIGUES; RANGEL, 2018, p. 457-458).

No Brasil, o parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.492, de 10 de setembro de 1997, com o acréscimo determinado pela Lei Federal n.º 12.767, de 27 de dezembro de 2012, inclui, “entre os títulos sujeitos a protesto”, justamente “as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas”.⁵ Após essa alteração legislativa, alguns entes públicos vêm envidando esforços na busca pela maior eficiência no âmbito da arrecadação fiscal.⁶

Na União, a realização de protestos extrajudiciais pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional é promovida há alguns anos. Segundo informações obtidas junto à Coordenadoria-Geral da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a União, por meio da realização de protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa, recuperou o montante de R\$2.449.521.095,51 (dois bilhões, quatrocentos e quarenta e nove milhões, quinhentos e vinte e um mil, noventa e cinco reais e cinquenta e um centavos) em um período de 06 (seis) anos.

A tabela abaixo contém os dados relativos aos protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional no interstício de 2013 a 2018:

Tabela 1 – Protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (período de 2013 até 2018)

Ano do protesto	Quantidade de inscrições	Valor do protesto	Valor total recuperado
2013	25.013	R\$ 101.353.598,33	R\$ 21.519.714,79
2014	198.342	R\$ 783.095.346,88	R\$ 144.262.469,92
2015	365.396	R\$ 1.917.587.286,98	R\$ 259.530.800,11
2016	677.367	R\$ 7.795.799.501,65	R\$ 481.340.697,86
2017	1.230.755	R\$ 32.986.390.000,69	R\$ 892.580.149,34
2018	1.138.607	R\$ 16.481.996.916,35	R\$ 650.287.263,49

Fonte: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, Coordenadoria-Geral da Dívida Ativa da União.⁷

Já no Relatório PGFN em Números – Edição 2019, relativamente ao ano de 2018, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional informa o montante de R\$ 23,9 bilhões (vinte e três bilhões, novecentos milhões de reais) no âmbito da recuperação de créditos, com índice de êxito de 22,13% (vinte e dois vírgula treze por cento) na cobrança da Dívida Ativa da União. Segundo o relatório, a atuação do órgão na defesa da União, em processos judiciais e extrajudiciais, evitou perdas fiscais de aproximadamente R\$ 277,1 bilhões (duzentos e setenta e sete bilhões, cem milhões de reais) ao longo do ano.

No que se refere especificamente ao protesto extrajudicial, a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional noticia o valor recuperado, no ano de 2018, de R\$ 1.250.253.196,57 (um bilhão, duzentos e cinquenta milhões, duzentos e cinquenta e três mil, cento e noventa e seis reais e cinquenta e sete centavos) (PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL, 2019, p. 4 e 12).

Também no Município de Belo Horizonte a realização de protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa vem produzindo resultados favoráveis na recuperação de créditos. No período de 25/11/2013 a 05/09/2018, o Município de Belo Horizonte efetivou 1.098.265 (um milhão, noventa e oito mil e duzentos e sessenta e cinco) protestos extrajudiciais, recuperando o montante de R\$

4. Alessandro Cioffi ensina que a identificação dos interesses públicos requer a sua confrontação com as particularidades do caso concreto. Segundo o citado jurista italiano, o conceito clássico e inexorável de “interesse público”, dotado de abstração, generalidade e de caráter apriorístico, não passa de um “mito do direito” (mito del diritto). Por esse motivo, não se pode afirmar a existência de apenas um interesse público, mas sim de uma multiplicidade de interesses públicos aferíveis *in concreto* (CIOFFI, 2015, p. 797-802).

5. O Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5135/DF, teve a oportunidade de declarar que “O parágrafo único do art. 1º da Lei n.º 9.492/1997, inserido pela Lei n.º 12.767/2012, que inclui as Certidões de Dívida Ativa - CDA no rol dos títulos sujeitos a protesto, é compatível com a Constituição Federal, tanto do ponto de vista formal quanto material”. Sob o aspecto material, a Corte Suprema ressaltou que a possibilidade do protesto extrajudicial não constitui “sanção política”, e nem viola o devido processo legal ou o princípio da proporcionalidade. Ao cabo do julgamento, restou fixada a seguinte tese: “O protesto das Certidões de Dívida Ativa constitui mecanismo constitucional e legítimo, por não restringir de forma desproporcional quaisquer direitos fundamentais garantidos aos contribuintes e, assim, não constitui sanção política.” (BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ADI 5135/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, DJe 07/02/2018).

6. Além da modificação da Lei Federal n.º 9.492/1997, menciona-se também a existência do Projeto de Lei n.º 2.412/2017, em tramitação na Câmara dos Deputados, o qual dispõe sobre a “execução administrativa da Dívida Ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de suas respectivas autarquias e fundações públicas, e dá outras providências” (Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>. Acesso em: 20 mai. 2019).

7. Dados estatísticos fornecidos pelo Ilmo. Dr. Antonio Leonardo Silva Lindoso, Coordenador-Geral da Dívida Ativa da União da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, a partir de solicitação realizada pelo link do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) do sítio eletrônico do Governo Federal. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx?ReturnUrl=%2fsistema%2f>. Acesso em: 17 out. 2018.

417.174.862,91 (quatrocentos e dezessete milhões, cento e setenta e quatro mil, oitocentos e sessenta e dois reais e noventa e um centavos) ao erário público municipal.

A tabela a seguir abrange os dados relativos aos protestos extrajudiciais de certidões de dívida ativa pelo Município de Belo Horizonte:

Tabela 2 – Protesto extrajudicial de certidões de dívida ativa pelo Município de Belo Horizonte (período de 25/11/2013 até 05/09/2018)

Ano	Quantidade	Valor total dos protestos	Valor total recuperado
2013/2014	6.230	R\$ 52.610.578,64	R\$ 13.488.316,76
2015	60.196	R\$ 142.298.324,15	R\$ 39.867.130,81
2016	358.444	R\$ 442.037.799,05	R\$ 146.241.653,98
2017	467.427	R\$ 2.805.406.760,18	R\$ 177.944.235,62
2018	205.968	R\$ 320.858.854,33	R\$ 39.633.525,74

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Belo Horizonte, Subsecretaria da Receita Municipal, Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Dívida Ativa.⁸

Outra prática perpetrada no Município de Belo Horizonte é a realização de audiências de conciliação em matéria tributária na fase pré-processual. Por meio dessas audiências, é conferida a oportunidade para que os contribuintes paguem os seus débitos perante a Municipalidade antes do ajuizamento das respectivas execuções fiscais.

As tabelas abaixo contêm os dados relativos aos mutirões de audiências de conciliação pré-processuais celebradas pelo Município de Belo Horizonte nos meses de setembro de 2017, dezembro de 2017 e maio de 2018:

Tabela 3 – Audiências de conciliação pré-processuais em matéria tributária realizadas pelo Município de Belo Horizonte

Mês e ano	Quantidade de conciliações com contribuintes	Valor total devido	Valor recuperado com a conciliação
Setembro/2017	138	R\$ 686.160,32	R\$ 580.684,68 (84,6% de êxito)
Dezembro/2017	167	R\$ 659.496,87	R\$ 589.075,10 (89,3% de êxito)
Mai/2018	867	R\$ 6.690.071,52	R\$ 5.542.040,75 (82,8% de êxito)

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda de Belo Horizonte, Subsecretaria da Receita Municipal, Diretoria de Arrecadação, Cobrança e Dívida Ativa.⁹

Enfim, o emprego de práticas “desjudicializadas” de cobrança da dívida ativa, inclusive o protesto extrajudicial, gera o aumento da capacidade de recuperação de créditos públicos, além de “evitar a morosidade e os elevados custos dos procedimentos da cobrança judicial” (GUERRA, 2016, p. 100). Paralelamente, a cobrança extrajudicial da dívida ativa contribui – ao menos em tese – com a eficiência da própria atividade judiciária, de maneira a diminuir o

volume de processos judiciais e, com isso, possibilitar que o Judiciário ofereça tratamento mais célere, efetivo e adequado às execuções fiscais remanescentes.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de métodos extrajudiciais de resolução de conflitos administrativos retrata uma tendência irreversível. Além do escopo de produzir uma solução mais adequada de acordo com as particularidades do caso concreto, o emprego de técnicas “desjudicializadas” tem o condão de imprimir maior eficiência à própria atividade jurisdicional.

No caso da cobrança administrativa de créditos inscritos em dívida ativa, a redução do número de execuções fiscais contribui para o desafogamento dos órgãos judiciários, possibilitando que o Poder Judiciário enfrente o “gargalo” das execuções fiscais de forma mais eficaz. Por sua vez, sob a ótica da Administração Pública, o protesto extrajudicial potencializa a própria recuperação de créditos públicos.

Finalmente, no que tange à pacificação social, a cobrança extrajudicial gera uma potencial ampliação do pagamento espontâneo de dívidas públicas, de modo a estimular a adimplência fiscal.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Érico. As novas perspectivas do gerenciamento e da “contratualização” do processo. In: JAYME, Fernando Gonzaga; FARIA, Juliana Cordeiro de; LAUAR, Maira Terra (Coord.). **Processo civil – novas tendências**: homenagem ao Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 141-169.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, julho 2011, 21 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/2d53f36cdc1e27513af9868de9d072dd.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2019.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2011**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2011, 189 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/2010/rel_justica_numeros_2010.pdf. Acesso em: 14 jan. 2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2012**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2012, 451 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 14 jan. 2016.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2013**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2013, 339 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relatorio_jn2013.pdf. Acesso em: 14 jan. 2016.

8. Informações fornecidas pelo Ilmo. Dr. Felipe Mantuano Pereira, Subprocurador-Geral Fiscal da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

9. Informações fornecidas pelo Ilmo. Dr. Felipe Mantuano Pereira, Subprocurador-Geral Fiscal da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte.

- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2014**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2014, 395 p. Disponível em: ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2015**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2015, 499 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoies/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 14 jan. 2016.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2016**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2016, 404 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/10/b8f46be3dbbfff344931a933579915488.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2017.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2017, 190 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2018**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, Departamento de Pesquisas Judiciárias, 2018a, 214 p. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2018.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 198, de 1º de julho de 2014**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2014a, 12 p. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/files/atos_administrativos/resolucao-n198-01-07-2014-presidencia.pdf. Acesso em: 15 mai. 2019.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução n.º 261, de 11 de setembro de 2018**. 2018b. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2689>. Acesso em: 15 mai. 2019.
- BRASIL. PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL. **PGFN em Números – Edição 2019**. Brasília: Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, 2019, 44 p. Disponível em: http://www.pgfn.fazenda.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros-2014/pgfn_em_numeros_2019.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.
- BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE: ADI 5135/DF, Relator Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, julgado em 09/11/2016, DJe 07/02/2018**.
- CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça civil: primeiras notas sistemáticas. Tradução de Sérgio Cruz Arenhart. **Revista de Processo**, v. 192, ano 36, p. 397-415, São Paulo: RT, fev. 2011.
- CIOFFI, Alessandro. L'interesse pubblico nell'azione amministrativa. **Diritto amministrativo**: rivista trimestrale, anno XXIII, fascicolo 4, p. 797-840, Giuffrè editore: Milano, 2015.
- CUNHA, Alexandre dos Santos; KLIN, Isabela do Valle; PESSOA, Olívia Alves Gomes. **Custo e tempo do processo de execução fiscal promovido pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), novembro 2011, 17 p. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em: 20 mai. 2019.
- GUERRA, Hércules. Recuperação da dívida ativa – A experiência do Município de Belo Horizonte. **Revista da Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte**, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 93-101, jul./dez. 2016.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório Índice de Confiabilidade na Justiça – ICJ Brasil**, 1º trimestre/2014-4º trimestre/2014, ano 06, 2014, 34 p.. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14089>. Acesso em: 13 mai. 2019
- GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross. Considerações gerais. In: GABBAY, Daniela Monteiro; CUNHA, Luciana Gross (Org.). **Litigiosidade, morosidade e litigância repetitiva no Judiciário**: uma análise empírica. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 24-30.
- RODRIGUES, Marco Antonio; RANGEL, Rafael Calmon. O procedimento extrajudicial pré-executivo lusitano (PEPEX): algumas lições para o sistema brasileiro. **Revista de Processo**, v. 282, ano 43, p. 455-471, São Paulo: RT, ago. 2018.
- TALAMINI, Eduardo. A (in)disponibilidade do interesse público: consequências processuais (composições em juízo, prerrogativas processuais, arbitragem, negócios processuais e ação monitória) – versão atualizada para o CPC/2015. In: ZANETI JR., Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier (Coord.). DIDIER JR., Fredie (Coord. Geral). **Justiça Multiportas**: Mediação, Conciliação, Arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. Salvador: Jus Podivm, 2016, p. 275-297.
- TASSE, Adel El. **A "crise" do Poder Judiciário**: a falsidade do discurso que aponta os problemas, a insustentabilidade das soluções propostas e os apontamentos para a democratização estrutural. Curitiba: Juruá, 2001, 119 p.
- THEODORO JUNIOR, Humberto. **O processo civil brasileiro no limiar do novo século**. Forense: Rio de Janeiro, 1999, 291 p.

Marcelo Veiga Franco

Doutor e Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Visiting scholar na University of Wisconsin, EUA. Procurador do Município de Belo Horizonte/MG. Diretor Científico do Instituto de Direito Processual (IDPro).

ARTIGOS

O Poder Judiciário nas Constituições do Brasil: uma retrospectiva histórica de seu *status* institucional

Por Reis Friede

Resumo: O presente artigo objetiva analisar, de forma resumida, como se operou a evolução do status do Poder Judiciário ao longo da história constitucional brasileira, de modo a comprovar que o patamar político-institucional atualmente experimentado nem sempre ocorreu sob a ótica material, apesar de as diversas Constituições do País, desde 1824 a 1988, terem formalmente acolhido o princípio da separação das funções, o que, no entanto, não chegou a proporcionar ao aludido Poder, em ocasiões pretéritas, a necessária independência diante das investidas de outros poderes da República, em especial as do Executivo.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Judiciário. Princípio da separação das funções. Independência.

Abstract: The goal of this article is to analyze, shortly, how the evolution of the Judicial Branch status occurred in Brazil during the country's constitutional history, aiming to prove that the political-institutional moment currently experienced has not always occurred materially, despite the fact that the various Constitutions of the country, from 1824 to 1988, had formally accepted the Principle of Separation of Powers, which, however, did not allow to the aforementioned Power, in the past the necessary independence against the interferences of the other Branches of Government, most the ones from notably the Executive Branch.

KEYWORDS: Judicial Branch. Principle of Separation of Powers. Independence.

1 INTRODUÇÃO

MONTESQUIEU, na monumental obra *Do Espírito das Leis* (*L'Esprit des Lois*), de 1748, ao tratar da clássica teoria da tripartição dos poderes, registrou que "tudo estaria perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de príncipes ou nobres, exercesse esses três poderes: o de fazer as leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares", doutrina que, posteriormente, acabou sendo acolhida pela Revolução Francesa, restando consagrada na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, cujo art. XVI dispunha que "a sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição", bem como adotada em momentos ulteriores por diversos Estados, entre os quais o Brasil.

Registra-se, no entanto, que ARISTÓTELES (1991, p. 113), em *A Política*, já afirmava que "em todo governo, existem três poderes essenciais, cada um dos quais o legislador prudente deve acomodar da maneira mais conveniente", sendo que "quando estas três partes estão bem acomodadas, necessariamente o governo vai bem, e é das diferenças entre estas partes que provêm as suas".

Cabe frisar, outrossim, que o grande filósofo grego, segundo muitos estudiosos do tema, não chegou a elaborar, de forma completa, uma teoria da separação dos poderes. Nesse sentido, recorda LENZA (2014, p. 543) que ARISTÓTELES efetivamente contribuiu para a identificação das três funções essenciais do Estado, apesar de exercidas por um único órgão.

FERREIRA FILHO (2008, p. 135), por sua vez, aduz que a divisão do poder foi um resultado empírico da evolução constitucional inglesa, que a consagrou no *Bill of Rights*,

de 1689, tendo em vista que a Revolução Gloriosa forçou um compromisso, reservando ao monarca certas funções, outras ao parlamento, bem como reconhecendo, ainda, a independência dos magistrados.

Como se sabe, tivemos, ao longo da história, sete Constituições (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988) - embora para muitos constitucionalistas a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, possa ser entendida como um novo Texto Magno, tendo em vista as grandes modificações implementadas pelos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em pleno Regime Militar instalado a partir de 1964 -, sendo certo afirmar que todas elas acolheram o modelo proposto por MONTESQUIEU, o que certamente não foi suficiente para dotar o Poder Judiciário das garantias contra as investidas de outros poderes.

Na mesma linha, a atual Constituição da República, no Título I (*Dos Princípios Fundamentais*), precisamente no art. 2º, preconiza que são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Mais adiante, o Título IV (*Da Organização dos Poderes*) da mesma Carta, sistematizado através de quatro capítulos, trata, sequencialmente, do Poder Legislativo (I), do Poder Executivo (II), do Poder Judiciário (III) e das funções essenciais à Justiça (IV).

As presentes linhas discorrerão sobre o Poder Judiciário, não em relação à sua estrutura (anterior ou atual), mas sim realçando a sua paulatina inserção no cenário nacional como poder formal e materialmente independente.

Com efeito, tomando como ponto de partida a ideia consubstanciada no princípio da separação dos poderes (ou das funções), analisaremos o desenvolvimento do *status* político-institucional do Poder Judiciário nas

Constituições do Brasil, verificando assim se era mesmo possível afirmar, naqueles tempos, a sua independência (formal e/ou material).

2 DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1824

Antes de analisarmos como o Poder Judiciário era contemplado na primeira Constituição do Estado brasileiro, cumpre tecer breves comentários a respeito da estrutura judiciária no Brasil Colônia.

Nesse sentido, SADEK (2010) relata a inexistência, antes da chegada de D. João VI, em 1808, de uma estrutura com funções judiciais, sendo inquestionável que a rudimentar instituição de então não se mostrava capaz de se contrapor ao poder e ao arbítrio monárquico.

Tal condição retratada pela autora começou a mudar, no plano formal, com a outorga da Carta Imperial de 1824, a qual, inspirada nas referidas ideias de CHARLES-LOUIS DE SECONDAT, o BARÃO DE MONTESQUIEU, estabelecia, no art. 9º, que a divisão e harmonia dos poderes políticos seria não apenas o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, mas o meio mais seguro de fazer efetivas as garantias nela oferecidas.

Não obstante, o art. 10 da Carta Imperial também previa, ao lado do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, a figura do *Poder Moderador*, considerado, nos exatos termos do art. 98 da aludida Constituição, a *chave* de toda a organização política, sendo delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação - e seu primeiro representante -, para que incessantemente velasse sobre a manutenção da independência, do equilíbrio e da harmonia dos demais poderes. Soa evidente, portanto, a primazia ostentada pelo Poder Moderador, inviabilizando, naquela ocasião, a consecução do necessário equilíbrio entre as funções estatais e a efetiva independência do Judiciário.

Acerca de tal momento experimentado pelo Estado brasileiro, leciona JOSÉ AFONSO:

As províncias foram subordinadas ao poder central, através do seu presidente, escolhido e nomeado pelo Imperador, e do chefe de polícia, também escolhido e nomeado pelo Imperador, com atribuições não só policiais como judiciais até 1870 [...]. É ainda o poder central que nomeia o "juiz" de direito, o "juiz" municipal, o "promotor público". (SILVA, 2000, p. 77)

Tendo em vista o contexto retratado, torna-se difícil (para não dizer impossível) vislumbrar um Judiciário efetivamente independente, mesmo diante da regra do art. 151 da Constituição de 1824:

Art. 151. O Poder Judicial independente, e será composto de Juizes, e Jurados, os quaes terão logar assim no Cível, como no Crime nos casos, e pelo modo, que os Codigos determinarem. (BRASIL, 1824)

Ademais, inexistia, naqueles tempos, a garantia da inamovibilidade, conforme demonstram os arts. 153 e 154 do Texto Magno de 1824:

Art. 153. Os Juizes de Direito serão perpetuos, o

que todavia se não entende, que não possam ser mudados de uns para outros Logares pelo tempo, e maneira, que a Lei determinar.

Art. 154. O Imperador poderá suspendel-os por queixas contra elles feitas, precedendo audiencia dos mesmos Juizes, informação necessaria, e ouvido o Conselho de Estado. Os papeis, que lhes são concernentes, serão remetidos á Relação do respectivo Districto, para proceder na fórma da Lei. (BRASIL, 1824)

Assim, conforme recordam BONAVIDES e ANDRADE (1990, p. 96), o Imperador, no exercício do Poder Moderador, e nos termos do art. 101, VII, da Carta de 1824, podia até mesmo suspender magistrados, refletindo com nitidez a constitucionalização do absolutismo.

PEDUZZI (2007) explica que, a despeito dos avanços decorrentes da edificação de uma Constituição, o caráter do Judiciário como um poder político, naquela quadra, era por demais incipiente. Apesar de ter sido assinalada, no referido art. 151, a formal independência institucional, as garantias necessárias para tanto não haviam sido contempladas.

Por conseguinte, como bem afirma MENDES (2005), apesar de a Constituição de 1824 prever (formalmente) a existência de quatro poderes, o Moderador e o Executivo, que estavam concentrados nas mãos do Imperador, ditavam os rumos do Estado, não sendo possível limitá-los por meio do *sistema de freios e contrapesos* arquitetado por MONTESQUIEU.

3 DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1891

Com o advento da República (1889), era necessário dotar o Estado de uma nova Constituição que incorporasse, pelo menos sob o prisma teórico, o espírito liberal que se pretendia implantar. Tarefa extremamente difícil, naquela ocasião, em um país como o Brasil, que estava marcado por resquícios quase que feudais.

Surge, então, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, cujo art. 15 também conhecia o arquétipo idealizado, na sua concepção mais moderna, por MONTESQUIEU, tratando dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário nos arts. 16 a 40, 41 a 54 e 55 a 62, respectivamente.

Conforme explica MARTINS FILHO (1999), a "característica principal da primeira Constituição Republicana foi a do estabelecimento da dualidade da Justiça Comum, instituindo a Justiça Federal para apreciar as causas em que a União fosse parte". Além disso, segundo o ilustre autor, todas as questões de natureza constitucional passaram a ser da competência dos juizes federais, que poderiam declarar a inconstitucionalidade das leis nos casos concretos, surgindo, no Brasil, o denominado controle difuso da constitucionalidade das leis.

Outrossim, segundo dispunha o art. 55 da primeira Carta Republicana, o Poder Judiciário da União passou a ser integrado pelo Supremo Tribunal Federal (composto por 15 Ministros, nomeados pelo Presidente da República e sujeitos à aprovação do Senado) e tantos juizes e Tribunais Federais, distribuídos pelo país, quantos fossem criados

pelo Congresso. Como se vê, foi justamente a Constituição de 1891 que previu a criação dos Tribunais Federais, os quais, no entanto, não chegaram a ser criados durante a República Velha (1889-1930).

Nesse período, segundo assevera MENDES (2005), o Poder Judiciário teria perdido as características de submissão ao período imperial. Com efeito, não há como negar que o Judiciário, com a Constituição de 1891, obteve indiscutíveis conquistas, sendo clara a sua ascensão enquanto poder, o que, no entanto, não foi suficiente para lhe conferir independência sob a ótica material, prevalecendo, na prática, subordinado aos interesses do Chefe do Executivo, afirmação fundamentada, entre outros, em BONAVIDES e ANDRADE (2006, p. 257), para os quais a Constituição de 1891, no plano teórico, afigurava-se escorreita e íntegra, uma vez que pretendia "neutralizar teoricamente o poder pessoal dos governantes e distanciar, tanto quanto possível, o Estado da Sociedade, como era axioma do liberalismo", objetivo que, no entanto, não se logrou alcançar na realidade, uma vez que a "força atrativa de um só poder aglutinava as oligarquias estaduais, e logo se manifestaria visível e ostentosa na pessoa do Presidente da República", um verdadeiro "monarca sem coroa, um rei sem trono", segundo os renomados autores.

A propósito, recorda SADEK (2010) que o Judiciário, nas inúmeras crises que marcaram o período republicano, efetivamente experimentou a interferência de outros poderes, refletindo, assim, tanto a instabilidade política de outrora quanto a sua fragilidade institucional, aspecto devidamente retratado na célebre frase atribuída ao Marechal FLORIANO PEIXOTO: "Se os juizes concederem habeas corpus aos políticos, eu não sei quem amanhã lhes dará o habeas corpus que, por sua vez, necessitarão" (GOMES, 2013, p. 356).

A propósito, PEDRO LESSA (1915), notável Ministro do STF, já em 1915 questionava:

Que nação culta e livre outorgaria em nossa época ao poder executivo a atribuição de impor penas aos próprios réus confessos, ou presos em flagrante delito, e a respeito de cuja criminalidade não houvesse a menor dúvida? Quem não julga hoje necessário para o exercício dessa e de outras funções da mesma natureza a constituição de um poder, que pelas suas condições de investidura e de estabilidade, muito diversas das de nomeação e conservação do executivo, ofereça garantias eficazes de independência?

O fragilizado status político do Poder Judiciário mudaria para pior com a Revolução de 1930. O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro do mesmo ano, ao instituir o denominado governo provisório, enfeixou plenos poderes (Executivo e Legislativo) nas mãos de VARGAS, inaugurando uma concepção de Estado completamente divorciada do viés liberal e, ainda, descomprometida com a democracia. Em relação ao Poder Judiciário, o assalto institucional perpetrado por VARGAS ocorreu por meio dos arts. 3º e 5º do citado decreto:

Art. 3º. O Poder Judiciário Federal, dos Estados, do Território do Acre e do Distrito Federal continuará a ser exercido na conformidade das leis em vigor, com as modificações que vierem a ser adotadas de

acordo com a presente lei e as restrições que desta mesma lei decorrerem desde já.

Art. 5º. Ficam suspensas as garantias constitucionais e excluída a apreciação judicial dos atos do atos do Governo Provisório ou dos interventores federais, praticados na conformidade da presente lei ou de suas modificações ulteriores.

Parágrafo único. É mantido o habeas corpus em favor dos réus ou acusados em processos de crimes comuns, salvo os funcionais e os da competência de tribunais especiais. (BRASIL, 1930)

Durante o Estado Novo, a tênue independência do Judiciário era frequentemente posta em xeque. Tanto que, em 18 de fevereiro de 1931, o Decreto nº 19.711, invocando "imperiosas razões de ordem pública", aposentou seis ministros do Supremo Tribunal Federal, a saber: GODOFREDO CUNHA, EDMUNDO MUNIZ BARRETO, ANTONIO C. PIRES e ALBUQUERQUE, PEDRO AFFONSO MIBIELI, PEDRO DOS SANTOS e GEMINIANO DA FRANCA.

Por sua vez, através do Decreto nº 20.106, de 13 de junho de 1931, GETÚLIO VARGAS, o Chefe do Governo Provisório, modificou e completou a reorganização provisória da Corte Suprema.

Diante desse panorama, o Judiciário, embora formalmente independente, não o era sob a ótica material, permanecendo, de certa forma, submisso ao Executivo, não sendo dotado de status político suficiente para figurar como elemento de balanceamento diante das diversas crises ocorridas a partir do advento republicano, o que, em grande medida, reflete a própria falência quanto à implantação de um Estado liberal nos moldes dos Estados Unidos da América, em sintonia com os ideais de ALEXIS DE TOCQUEVILLE.

4 DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1934

Acontecimentos posteriores à Revolução de 1930 e a consolidação do poder getulista conduzem o país - em direção diametralmente oposta aos ideais liberais que se desejavam implantar no Brasil -, à uma situação cada vez mais distante das concepções democráticas.

Nesse sentido, não obstante a Carta Republicana de 1934, no art. 3º, asseverar que "são órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si", tal normatividade não logrou qualquer materialidade.

Embora o citado texto consagrasse (expressa e formalmente) o clássico princípio montesquiano, isso não foi suficiente para tornar o Judiciário um poder convictamente independente, conforme recorda PEDUZZI:

Em julgamentos realizados ainda antes da outorga da Carta de 1937, o Supremo Tribunal Federal confirmou, em 1935, o fechamento da Aliança Nacional Libertadora, não obstante a alegação de ofensa ao direito constitucional de liberdade de associação; confirmou a prisão de João Mangabeira e de outros parlamentares em razão de crimes contra a segurança nacional, em julho de 1936; e não

conheceu do Habeas Corpus impetrado em favor de Olga Benário, possibilitando sua extradição para a Alemanha Nazista, em 17 de julho de 1936. Neste último, foi invocado um Decreto como fundamento para o não-cabimento à espécie do habeas corpus, remédio previsto constitucionalmente.

O episódio viria, posteriormente, a ser lembrado como "lamentável", pelo atual Ministro decano do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello. (PEDUZZI, 2007)

Assim, em sua essência, o Poder Judiciário continuava subordinado ao Poder Executivo, sem a declarada independência funcional.

5 DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1937

A implantação do Estado Novo e o início da ditadura VARGAS, em 10 de novembro de 1937, apenas tornou mais grave o status do Poder Judiciário enquanto instituição submetida ao Poder Executivo. A outorga da Carta de 1937 reduziu ainda mais a cambaleante independência do Judiciário.

Ao conferir ao Presidente da República poderes para legislar por intermédio de decretos-leis, a famigerada *Constituição Polaca* deixou o Legislativo e o Judiciário de joelhos, apesar de, no plano abstrato, ter acolhido o sistema tripartido de funções. Não obstante isso, entre tantas demonstrações de autoritarismo, a malsinada Carta, enfeixando de modo irrefutável o poder nas mãos do ditador, retirou do Congresso Nacional a possibilidade de examinar (ou suspender) o decreto de estado de emergência e de guerra (art. 166, parágrafo único), bem como vedou sua análise por parte do Poder Judiciário (art. 170), o que confirma o quão imperceptível era a tripartição de funções naquela época.

Aliás, asfixiante mesmo era a regra prevista no art. 96 do Estatuto Varguista, norma que revelava o profundo desequilíbrio existente no sistema de *checks and balances* de outrora:

Art. 96. Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juizes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República.

Parágrafo único. No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal. (BRASIL, 1937)

A propósito, IVES GANDRA MARTINS FILHO, em excelente artigo que discorre sobre a evolução histórica da estrutura judiciária brasileira, rememora que à época do Estado Novo:

[...] o Chefe do Poder Executivo deixou claro que a atividade de controle de constitucionalidade das leis, exercido pelo Supremo Tribunal Federal, não seria respeitada pelo governo, se este considerasse que a decisão do STF contrariasse o interesse nacional [...]. Assim, essa atividade de controle de constitucionalidade existiria, na realidade, apenas

no papel, como, de resto, a própria estrutura legal que pretendia legitimar o governo. (MARTINS FILHO, 1999)

Importante mencionar, ainda, o exemplo mais emblemático de agressão perpetrada por VARGAS ao Poder Judiciário como um todo, qual seja a extinção da Justiça Federal, algo absolutamente incogitável num Estado Federal. Sobre a questão, FREITAS anota que:

A Carta imposta em 10.11.1937, criadora do chamado Estado Novo, pôs fim, sem qualquer referência ou justificativa, à Justiça Federal. Ela foi simplesmente excluída dos dispositivos que tratavam do Poder Judiciário, em especial o art. 90. Os seus juizes foram postos em disponibilidade, com vencimentos proporcionais. Alguns foram reaproveitados na Justiça de seus Estados. (FREITAS, 2003, p. 36)

Tal providência de VARGAS (extinção da Justiça Federal), como bem sintetiza MARIA COELI NOBRE DA SILVA (2013), rachou as estruturas do Judiciário, abalando-o quanto à incipiente independência alcançada.

Ainda em relação à quase total submissão do Judiciário ao ditador do Estado Novo, cabe registrar que durante a vigência do malsinado regime autoritário o Decreto-Lei nº 2.770, de 11 de novembro de 1940, atribuía ao Presidente da República a competência para nomear, por tempo indeterminado, entre os Ministros da Corte, o Presidente e o Vice-Presidente do Supremo Tribunal Federal.

O término desse negro e sombrio período da história nacional (e o conseqüente restabelecimento das prerrogativas institucionais do Judiciário) foi recordado por JOSÉ LINHARES, então Presidente do STF, em discurso proferido aos 20 de setembro de 1946, conforme narra o Ministro CELSO DE MELLO:

Depois de termos atravessado uma longa estrada sombria, de indecisões e incertezas de um período ditatorial, é com grande alegria que o país readquire o seu poder de Nação livre regido por normas puramente democráticas.

O século passado foi a época da liberdade, e o atual é o da igualdade econômica e social, princípios estes disciplinadores de um regime sadio que enobrece todos os cidadãos conscientes de seus direitos e deveres para com a Pátria.

Só a ordem jurídica constrói e fortalece as instituições sem o que a vida e os direitos de cada um ficam à mercê da vontade ou do arbítrio de quem por acaso detém o poder.

A hora presente é de regozijo nacional, principalmente para a Justiça com o restabelecimento de sua autoridade e independência tão necessárias ao exercício da sua nobre missão. (MELLO FILHO, 2011, p. 29, grifo nosso)

6 DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1946

Conforme explica SADEK (2010), a redemocratização do país fez com que a independência do Poder Judiciário, dotado de efetivas condições para funcionar como poder autônomo, fosse transformada em um imperativo categórico, sendo que, para tanto, era essencial assegurar constitucionalmente as garantias inerentes à magistratura. Não obstante, o movimento pelo restabelecimento

da democracia no Brasil, nos idos de 1946, não foi suficientemente poderoso para criar o tão almejado Estado liberal, tal como projetado por determinados grupos políticos no Brasil Imperial e, conseqüentemente, a construção de um Poder Judiciário efetivamente independente.

Ainda assim, é cediço reconhecer que a Constituição de 1946 abrigava, a exemplo de outros Textos Constitucionais, a sistemática tripartida de poderes, cujo art. 141, § 4º, preceituava que "a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual". Introduziu-se, assim, o denominado princípio da inafastabilidade do controle judicial (ou do acesso ao Judiciário). Malgrado o notório progresso conquistado, fato é que a dita norma constitucional, ao se referir apenas à expressão *direito individual*, impedia a atuação judicial nos casos que envolvessem a proteção de interesses coletivos ou mesmo o controle judicial sobre os atos do governo.

De qualquer forma, não há como negar que a Constituição de 1946, ao recriar a Justiça Federal, ainda que apenas no que se refere à 2ª instância, ou seja, o Tribunal Federal de Recursos, conferiu alguma relevância ao Judiciário, buscando restabelecer, ainda que de forma extremamente modesta, os ideais do Estado Democrático de Direito, mormente por força da vitória da ideologia liberal britânico-estadunidense na Segunda Guerra Mundial, não obstante a ascensão do totalitarismo comunista e do início do período conhecido por *Guerra Fria*.

7 DO PODER JUDICIÁRIO NO REGIME MILITAR DE 1964 (CONSTITUIÇÃO DE 1967 E EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, DE 1969)

Um dos episódios históricos que mais despertou a atenção dos pesquisadores brasileiros, sem dúvida, foi o movimento político-militar de 1964, que alguns autores preferem denominar de *golpe militar*, enquanto outros defendem a designação oficial de revolução, ainda que, em essência, não tenha sido nem uma coisa nem outra. O movimento foi de natureza *contrarrevolucionária* e se constituiu, na prática efetiva, em um contragolpe ante a agitação antidemocrática que se desenhava e que claramente abalava a normalidade institucional de então, com ameaças reais de fechamento do Congresso Nacional (de maioria oposicionista, diga-se de passagem) e de sinérgica interferência no funcionamento do Poder Judiciário.

De qualquer forma, procurando estabelecer uma análise imparcial e, sobretudo, desapaixonada, não se pode esquecer que a motivação maior do movimento político-militar sob exame foi, indubitavelmente, evitar a implantação, no país, de um regime político totalitário de esquerda (uma espécie de república sindical de inspiração marxista), o que, em grande parte, consagraria a tese oficial da inexorável *índole democrática*, pelo menos inicial, que permeou e caracterizou o regime proposto.

Nesse diapasão, OLAVO DE CARVALHO, em A História Oficial de 1964 (O Globo, 19 jan. 1999, p. 7), salienta que, na oportunidade do desencadeamento do movimento de 1964:

Os comunistas encontravam-se fortemente encravados em todos os setores da Administração Pública; o próprio Presidente da República apoiava

ostensivamente a rebelião esquerdista em todos os setores (e, particularmente, nas Forças Armadas) e que, em janeiro de 1964, Luís Carlos Prestes, após relatar à alta liderança soviética a situação brasileira, voltara de Moscou com autorização para desencadear uma guerrilha no campo, ao mesmo tempo em que setores da extrema direita, liderados pelos governadores Adhemar de Barros (São Paulo) e Carlos Lacerda (Guanabara), haviam montado, em reação, um imenso esquema paramilitar, mais ou menos clandestino, com 30 mil homens fortemente armados, dispostos a um enfrentamento que certamente conduziria o Brasil a uma autêntica guerra civil. (CARVALHO, 1999, p. 7)

Tudo isto foi evitado pelos militares com um incontestado e significativo apoio popular, conforme demonstrado pelas diversas *marchas pelos valores nacionais e dignidade da família brasileira* que somente em São Paulo, às vésperas do desencadeamento dos fatos, reuniram mais de 100 mil pessoas, quando a população total brasileira somava apenas pouco mais de 60 milhões e era preponderantemente rural.

Também resta oportuno registrar que o movimento político-militar de 1964 já nasceu dividido, posto que seus principais partícipes e adeptos não eram unânimes quanto aos seus próprios objetivos. De um lado, existiam aqueles que lograram a liderança inicial do processo - com CASTELLO BRANCO à frente - e que enxergavam no movimento uma *intervenção necessária*, porém rápida (e, em certo aspecto, cirúrgica), cuja finalidade maior era remover o risco da implantação de uma *ditadura de esquerda* no Brasil, ou mesmo o perigo de uma *guerra civil*, considerando a crescente organização de movimentos reacionários de direita (e muito bem armados).

De outro, despontava a chamada *linha dura*, que interpretava a autodenominada revolução como um movimento de maior profundidade destinado a acabar definitivamente com a corrupção e viabilizar um rápido e constante processo de desenvolvimento econômico. Pretendia, inclusive, investigar e punir expoentes políticos que, no primeiro momento, aderiram ao movimento (apoiando CASTELLO BRANCO), como JUSCELINO KUBITSCHEK, ADHEMAR DE BARROS e CARLOS LACERDA, bem como propiciar condições para o crescimento econômico e social sustentado e eliminar, por completo, qualquer tipo de oposição (armada ou não) que pudesse conduzir o país ao totalitarismo de cunho comunista, dentro do contexto singular da *Guerra Fria*.

É importante ressaltar, ademais, que a preocupação inicial do denominado Regime Militar, liderado, como dito, pela vertente liberal de CASTELLO BRANCO, foi coibir, no contexto das ações de repressão, todo e qualquer excesso, o que motivou, logo em 1965, a edição da Lei nº 4.898, que objetivava punir com severidade qualquer ato ilegal praticado por agentes públicos no desempenho de suas funções ou a pretexto de seu exercício, criando uma nova tipificação penal que continua a vigor até os dias atuais: o crime de abuso de autoridade.

Também no terreno da luta contra a corrupção, CASTELLO foi o responsável pelo advento da ação popular (Lei nº 4.717/65) que, em tese, transformaria todo cidadão brasileiro em fiscal da correta aplicação do dinheiro público

pelos administradores governamentais. A mencionada lei foi, posteriormente, ampliada no governo GEISEL, passando a conter a previsão de medida liminar, nos termos da Lei nº 6.513/77.

Infelizmente, contudo, uma série de acontecimentos políticos internos e externos acabou por perpetuar exageradamente a manutenção do regime - que se imaginava encerraria suas atividades em apenas um ano, após saneada a situação política brasileira, viabilizando as programadas eleições presidenciais em que JUSCELINO KUBITSCHEK, ex-Presidente, era considerado o favorito -, desencadeando, por fim, a edição dos denominados Atos Institucionais (AI).

Por via de consequência, com a instalação do movimento político-militar de 1964, e por meio do Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, foram suspensas, por seis meses, as garantias constitucionais ou legais de vitaliciedade e estabilidade (art. 7º), sendo que, nos termos do parágrafo 1º do mesmo artigo, os titulares dessas garantias poderiam ser demitidos, dispensados ou, ainda, com vencimentos e as vantagens proporcionais ao tempo de serviço, postos em disponibilidade, aposentados, transferidos para a reserva ou reformados, tudo mediante uma investigação sumária.

Por sua vez, o parágrafo 4º do art. 7º do AI nº 1 preconizava que o controle jurisdicional desses atos limitar-se-ia ao exame de formalidades extrínsecas, vedada a apreciação dos fatos que o motivaram, bem como da sua conveniência ou oportunidade. Da mesma forma, segundo o art. 10 do AI nº 1, "no interesse da paz e da honra nacional", e sem as limitações previstas na Constituição de 1946, os comandantes militares responsáveis pela edição do aludido Ato poderiam suspender os direitos políticos pelo prazo de 10 anos, bem como cassar mandatos legislativos federais, estaduais e municipais, *excluída a apreciação judicial desses atos*.

O quadro institucional, portanto, provocaria reações. Prova disso pode ser encontrada nos escritos do Ministro RIBEIRO DA COSTA, então Presidente da Corte Suprema. Tendo em vista que certas notícias davam conta de que providências a serem perpetradas pelos militares atingiriam diretamente os Ministros do STF, RIBEIRO DA COSTA publica, em 20 de janeiro de 1965, no Correio da Manhã, artigo jornalístico sob o título *Inconveniência e Inutilidade do Aumento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal*, assim difundido:

Sob todos os ângulos por que se examine a controvérsia suscitada pela pretensão que se assoalha imposta no sentido de aumento do número de ministros dos membros Supremo Tribunal Federal, não por iniciativa deste, mas exclusivamente do Sr. Presidente da República, a exemplo de permissibilidade constante de Ato Institucional, afigura-se-nos inaconselhável a sugestão, por sua manifesta inconveniência e inutilidade, agravando de enorme ônus a despesa pública, além de acarretar maiores dificuldades à celeridade dos julgamentos por exigir tempo muito mais dilatado para se proceder à apuração, em cada caso, do pensamento do órgão julgante.

Em verdade, nada mais contundente, absurdo, esdrúxulo e chocante com os princípios básicos da Constituição, que vedam em sua sistemática que se

cogite de aumento de juizes, da Corte Suprema, sem que de sua iniciativa se manifeste essa necessidade mediante mensagem dirigida ao Congresso Nacional.

Não se compreende possa legitimar-se tal propósito ao simples critério do chefe do Estado e à aprovação do Parlamento. Se, entretanto, viesse a vingar esse procedimento, o que nos parece de todo inviável, teríamos praticamente instaurado grave conflito entre os poderes da República, dois contra um, ou seja, o Executivo e o Legislativo, de mãos dadas, a fim de invadirem área específica e privativa do Judiciário, com quebra do princípio fundamental da independência e harmonia dos poderes [...].

[...] Já é tempo que os militares se compenetrem de que nos regimes democráticos não lhes cabe o papel de mentores da Nação, como há pouco o fizeram, com estarecedora quebra de sagrados deveres, os sargentos instados pelos Jangos e Brizolas. A atividade civil pertence aos civis, a militar a estes que sob o sagrado compromisso juram fidelidade à disciplina, às leis e à Constituição.

Se ao Supremo Tribunal Federal cabe o controle da legalidade e constitucionalidade dos atos dos outros poderes, por isso mesmo ele é revestido de excepcional autonomia e independência, tornando-se intolerável a alteração do número de seus juizes por iniciativa do Executivo e chancela do Legislativo. [...] A que se reduzirá, então, a independência do Poder Judiciário se até o seu mais alto tribunal poderá ficar à mercê da oscilação de opiniões e de vontades estranhas àquele Poder? (COSTA, 1965)

A exposição do Ministro RIBEIRO DA COSTA não foi suficiente para impedir a edição, em 27 de outubro de 1965, do Ato Institucional nº 2, que efetivamente alterou a composição do STF de 11 para 16 Ministros.

Cabe lembrar, ademais, que o Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, previa, no art. 10, a suspensão da ordem de habeas corpus:

Art. 10. Fica suspensa a garantia de habeas corpus, nos casos de crimes políticos, contra a segurança nacional, a ordem econômica e social e a economia popular. (BRASIL, 1968)

Em relação à Suprema Corte, impende mencionar que o AI nº 5 provocou os pedidos de aposentadoria dos Ministros LAFAYETTE DE ANDRADA e GONÇALVES DE OLIVEIRA, bem como a cassação dos Ministros VITOR NUNES, HERMES LIMA e EVANDRO LINS E SILVA (PEDUZZI, 2007, p. 15).

Com efeito, a ocorrência histórica do denominado Regime Militar (e toda a costura normativa empreendida para lhe dar sustentação) configura, por um lado, uma prova incontestada da fragilidade das instituições nacionais de então, inclusive do próprio Poder Judiciário; sob outro prisma, evidencia a posição então ocupada pelas Forças Armadas enquanto instrumento de estabilização política.

Mas, como dito alhures, o movimento de 1964 nasceu dividido. A bem da verdade, existia, quando de sua implantação, um projeto de *intervenção cirúrgica*, bem como uma concepção mais ampla de reconstrução do país, fincada em duas bases, quais sejam, o combate

à corrupção e o desenvolvimento econômico. A forma de se conciliar esses dois interesses foi fazer com que os governos tivessem sempre um titular e o respectivo contraponto. Assim, por exemplo, no governo CASTELLO BRANCO (liberal), tivemos COSTA E SILVA, de *linha dura*, como Ministro da Guerra. Já no mandato de COSTA E SILVA, PEDRO ALEIXO, um liberal, foi o Vice-Presidente, atuando, portanto, como contraponto. No governo MÉDICI, por sua vez, tivemos ORLANDO GEISEL, também liberal, como Ministro do Exército. No período ERNESTO GEISEL, o Ministro do Exército foi SYLVIO FROTA, General de *linha dura*. Tratava-se, portanto, de um acordo informal estabelecido para proporcionar sustentação ao poder, acordo este que foi efetivamente rompido por GEISEL, que já assumiu com o compromisso de retornar à concepção original de CASTELLO, isto é, à ideia de que o movimento deveria ser rápido e cirúrgico. Com efeito, é possível asseverar, nesse sentido, que GEISEL já ostentava a clara pretensão de levar a diante a denominada *abertura política*, não sendo razoável afirmar que tal tenha ocorrido por pressão da esquerda, a qual, diga-se de passagem, já se encontrava, àquela altura, totalmente derrotada.

Outrossim, não há como afiançar que a abertura conduzida inicialmente por GEISEL tenha sido decorrente de alguma pressão exercida pelos Estados Unidos, uma vez que, na mesma ocasião, enquanto o Brasil *abria*, regimes militares eram instalados no Chile (1973) e na Argentina (1976), dados históricos que, contextualmente, permitem inferir que a distensão iniciada por GEISEL pode ser mesmo considerada *genuinamente* brasileira - independentemente da existente política de defesa dos direitos humanos inaugurada pelo Presidente JIMMY CARTER -, pois GEISEL efetivamente rompeu um acordo existente entre as forças de então, culminando na exoneração do Comandante do II Exército, General D'ÁVILA, em 1976, bem como, em seguida, do próprio Ministro do Exército, SYLVIO FROTA, em 1977, o que denota que o Exército, para usar um jargão bem atual, indiscutivelmente "cortou na própria carne", postura que provocou reações na Caserna, tendo sido especulado, inclusive, a possibilidade de se lhe aplicar um golpe. Atribui-se a ERNESTO GEISEL, então, a grande iniciativa de ter deflagrado a abertura política, processo continuado e concluído por seu sucessor, JOÃO FIGUEIREDO, um General de três estrelas que, uma vez promovido ao último posto por GEISEL, foi alçado à Presidência da República.

FIGUEIREDO, dando continuidade à iniciativa de GEISEL, igualmente não acatou o aludido acordo informal, tanto que nomeou, em 1979, WALTER PIRES, amigo pessoal e um liberal, como Ministro do Exército. Portanto, também durante a gestão de FIGUEIREDO não havia o referido equilíbrio de forças, aspecto que, sem sombra de dúvida, gerou reações de setores da direita radical, um das razões dos diversos atentados praticados naquela quadra, tal como o episódio do Riocentro, ocorrido em 1981, entre tantos outros perpetrados não pelo governo que pugnava pela abertura, mas por segmentos a ela contrários e distantes da orientação governamental, motivo pelo qual não se pode atribuir ao Estado brasileiro, naquele período histórico, a prática desses atos de incontestável cunho terrorista.

Assim, conforme relata DANIEL AARÃO REIS (2014, p. 76), a história que se conta hoje não guarda correspondência com os fatos, sendo um equívoco afirmar que foi a esquerda,

através de seu poder, que pressionou pela abertura política. Na verdade, tal ocorreu pelo fato de ter havido um resgate da ideia original de CASTELLO, que nunca foi, registre-se, implantar um regime de força que se perpetuasse no poder. Portanto, a luta para se promover a abertura política operou-se contra a direita radical, que não a desejava, o que incluiu militares, empresários, parte da sociedade civil, etc. Não obstante o mérito de ter concluído o processo de abertura, FIGUEIREDO cometeu um erro histórico, qual seja, não ter apurado seriamente os autores dos atentados, donde surgiu o rompimento entre FIGUEIREDO (que receava desagradar à *linha dura* e sofrer um golpe) e GEISEL (que entendia que o Presidente deveria investigar os citados episódios), resultando no absoluto isolamento político de FIGUEIREDO, literalmente abandonado pelos liberais e pela *linha dura*, surgindo daí a sua célebre frase: "Deixem-me em paz!"

Com efeito, após um longo, porém seguro, processo de abertura política iniciado no governo GEISEL (1975/1979) e consolidado no conturbado governo FIGUEIREDO (1980/1985), os militares se retiraram da vida política do país, permitindo a transformação do inicial *regime democrático dualista* (misto de representativo e de *referendum*), vigente de 1965 (com a edição do AI nº 2) até a revogação do AI nº 5 pela Emenda Constitucional nº 11, de 13 de outubro de 1978, com a recriação dos partidos políticos, em *democracia indireta representativa* que, por sua vez, atingiu a sua plenitude operativa com a promulgação, em 1988, de uma nova Constituição e o consequente restabelecimento do sistema de eleições diretas para Presidente.

A substituição do governo militar pelo governo civil, em 1985, com a eleição indireta de TANCREDO NEVES (Presidente) e JOSÉ SARNEY (Vice-Presidente, que acabou tornando-se Presidente em decorrência do falecimento do titular, antes mesmo de sua posse), marcou o lançamento da chamada *Nova República* que, em essência, substituiu a anterior *democracia formal legalista* por uma *democracia formal legitimista*, sem, no entanto, conseguir atingir a sonhada concepção material (e, portanto, plena) de democracia.

Não obstante, pode-se vislumbrar algumas conquistas institucionais obtidas pelo Poder Judiciário durante o Regime Militar. Referimo-nos à Reforma do Judiciário estabelecida por GEISEL através da Emenda Constitucional nº 7, de 13 de abril de 1977, providência decorrente do chamado *Pacote de Abril* (1977).

Em discurso à Nação, proferido em 1º de abril de 1977, GEISEL realça a importância conferida pelos governantes militares ao Judiciário, cujos problemas, desde aquela época, já demandavam uma atuação por parte do Estado. Da mesma forma, releva citar que GEISEL sancionou a Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), texto legislativo votado e aprovado pelo Congresso Nacional, marco legal de indiscutível relevância institucional.

8 DO PODER JUDICIÁRIO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Fruto da vitória dos ideais originais de CASTELLO, o aludido

processo de abertura política idealizado e implantado por GEISEL e, posteriormente, continuado por FIGUEIREDO, permitiu o embrião do Poder Judiciário atual.

Sobre o tema em questão, a Constituição de 1988, no art. 2º preceitua que "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", sendo este último disciplinado nos arts. 92 a 126, configurando, assim, juntamente com o Executivo e o Legislativo, uma das funções do Estado brasileiro, cuja arquitetura básica (República Federativa e Estado Democrático de Direito) encontra-se exposta logo no art. 1º da Lei Maior.

Lucidamente informa MENDES (2005) que a Constituição de 1988 não se contentou em afirmar somente a *independência formal* do Poder Judiciário. Ao contrário, construiu-se um sistema efetivo de independência, que abarca, basicamente, as garantias do Poder Judiciário enquanto instituição (autogoverno), bem como as relativas à magistratura (vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos), de modo que os juizes possam atuar com independência em relação aos demais poderes.

Com efeito, é possível asseverar que o Judiciário somente passa a figurar como um Poder verdadeiramente independente a partir da promulgação da Constituição de 1988, fato facilmente perceptível a partir de uma simples análise das decisões proferidas pelo STF desde então, muitas das quais absolutamente contrárias aos interesses do Executivo e do Legislativo.

9 CONCLUSÃO

De acordo com as diversas informações trazidas ao presente texto é possível identificar como se deu a elevação do *status* institucional do Poder Judiciário, um poder que, no início de seu caminhar histórico, pouca ou nenhuma voz possuía no cenário estatal.

Apesar de o princípio da separação das funções encontrar previsão no ordenamento brasileiro desde a Constituição Imperial de 1824, fato é que tal normatividade não era suficiente, pelo menos até a promulgação da Carta de 1988, para conferir ao Poder Judiciário o *status* que lhe é reservado nos dias atuais, quando, então, teve início um interessante fenômeno, denominado de *empoderamento institucional*.

Diante do que preconiza a Lei Fundamental vigente, não se hesita quanto à atual condição do Judiciário enquanto verdadeiro poder do Estado, sendo a instituição responsável pela prestação jurisdicional, atuando, nos precisos moldes fincados pelo ordenamento jurídico, como um efetivo instrumento de estabilização política, limitando, por conseguinte, eventuais abusos perpetrados pelos demais poderes. Para tanto, guarda uma série de garantias institucionais que lhe permite cumprir sua missão com a devida independência, o que, entretanto, nem sempre existiu na história brasileira.

REFERÊNCIAS

ALVES JUNIOR, Paulo. O liberalismo conciliador de Tavares Bastos: o político da integração territorial e do federalismo.

Araraquara: UNESP, 2010.

ARISTÓTELES. A Política. Trad. de Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martins Fortes, 1991.

BONAVIDES, Paulo; ANDRADE, Paes de. História Constitucional do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1990.

_____. História Constitucional do Brasil. Brasília: ed. OAB, 2006.

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição Política do Império do Brasil, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D19398impresao.htm>. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Decreto nº 19.711, de 18 de fevereiro de 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/república/colecao5>>.

html>. Acesso em: 13 mar. 2015.

_____. Decreto nº 20.106, de 13 de junho de 1931. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/publicacoes/republica/colecao5.html>>. Acesso em: 3 fev. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 1, 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 26 jun. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 4, 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc04-61.htm>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 7, 1977. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc07-77.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 11, 1978. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc11-78.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4898.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Discurso proferido pelo Presidente Ernesto Geisel, em cadeia nacional de rádio e TV, em 1º abr. 1977. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/ernesto-geisel/discursos-1/1977/15.pdf/at_download/file>. Acesso em: 10 mar. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. Pontos e bordados: escritos de história e política. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1998.

CARVALHO, Olavo de. A História Oficial de 1964. O Globo, 19 jan. 1999, p. 7.

COSTA, Álvaro Moutinho Ribeiro da. Inconveniência e Inutilidade do Aumento dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. Artigo publicado no jornal Correio da Manhã, em 20 jan. 1965. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/biblioteca/PastasMinistros/RibeiroCosta/ArtigosJornais/1965_out_20.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2015.

CREMONESE, Dejalma. A difícil construção da cidadania no Brasil. Desenvolvimento em Questão. Porto Alegre: editora Unijuí, ano 5, n. 9, jan./jun. 2007.

FAORO, Raymundo. Existe pensamento político brasileiro? São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERREIRA, Jorge. A experiência democrática no Brasil.

Dossiê 1946-1964. Niterói: Tempo, v. 14, n. 28, jun. 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-77042010000100001>>. Acesso em: 10 mar. 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de Direito Constitucional. 34. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2008.

FREITAS, Vladimir Passos de. Justiça Federal: histórico e evolução no Brasil. Curitiba: Juruá, 2003.

GOMES, Laurentino. 1889: como um imperador cansado, um marechal vaidoso e um professor injustiçado contribuíram para o fim da monarquia e a proclamação da República no Brasil. 1. ed. São Paulo: Globo, 2013.

LENZA, Pedro. Direito Constitucional Esquematizado. 18. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

LESSA, Pedro. Do poder judiciário. edição fac-similar, 1915. Brasília: Senado Federal, 2003.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Evolução Histórica da Estrutura Judiciária Brasileira. Revista Jurídica Virtual. Brasília, v. 1, n. 5, set. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_05/evol_historica.htm>. Acesso em: 2 fev. 2015.

MELLO FILHO, José Celso de. Notas sobre o Supremo Tribunal (Império e República). 3. ed. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2011, p. 29. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalCuriosidade/anexo/Notas_informativas_sobre_o_STF_versao_de_2012.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. O Poder Judiciário no Brasil. Out. 2005. Disponível em <<http://www.ajufes.org.br/PDF/Poderjudiciario.pdf>>. Acesso em: 6 fev. 2015.

PEDUZZI, Maria Cristina Irigoyen. O Poder Judiciário: homenagem aos 200 anos da independência do Poder Judiciário brasileiro. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Brasília, v. 73, n. 4, out./dez. 2007. Disponível em: <http://aplicacao.tst.jus.br/dspace/bitstream/handle/1939/2456/001_peduzzi.pdf?sequence=3>. Acesso em: 2 fev. 2015.

REIS, Daniel Aarão. Revista Época, 30 mar. 2014.

SADEK, Maria Tereza, org. In Uma introdução ao estudo da justiça [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. A organização do poder judiciário no Brasil. p. 1-16. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/4w63s/pdf/sadek-9788579820328-02.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Maria Coeli Nobre da. Democracia/democratização no Judiciário: para que? para quem? - um recorte na realidade do Estado brasileiro. Direitos fundamentais e democracia I. [Recurso eletrônico online]. Organização CONPEDI/UNINOVE; Coordenadores: Ednilson Donisete

Machado, Marcelo Andrade Cattoni de Oliveira.
Florianópolis: FUNJAB, 2013, pp. 47-73. Disponível em:
<[http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/
livro.php?gt=89](http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=89)>. Acesso em: 6 fev. 2015.

Reis Friede

Desembargador Federal, Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (biênio 2019/21), Mestre e Doutor em Direito e Professor Adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).

ARTIGOS

Contribuições das estatísticas e das pesquisas como mecanismos de criação e avaliação das políticas públicas do Poder Judiciário

Por Richard Pae Kim

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Resumo: O Conselho Nacional de Justiça é o órgão competente para supervisionar a atuação administrativa e financeira do Judiciário nacional. Supervisionar, no caso, não significa apenas fiscalizar, mas também participar do processo de modernização da gestão, inclusive, e contribuir para a elaboração dos planejamentos estratégicos de interesse do Judiciário. Este trabalho tem por objetivo descrever as ações do CNJ que tem contribuído para a construção de um judiciário mais transparente e com dados de qualidade que permitam diagnósticos precisos acerca da realidade do Poder Judiciário, necessários para desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas. Também traçaremos um histórico das ações realizadas pelo CNJ no contexto da sistematização e organização de dados, da evolução das estatísticas e dos indicadores, e da evolução das pesquisas que vem contribuindo para a implantação adequada das políticas judiciárias no Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Judiciário; políticas públicas; diagnósticos; estatísticas; pesquisas; avaliações.

Abstract: The National Council of Justice is in charge to supervise the administrative and financial action of the national Judiciary. Supervision, in this case, does not only mean to supervise, but also to participate in the process of modernization of management, and to contribute to the elaboration of strategic planning of Judiciary. This paper aims to describe the actions of the CNJ, which has contributed to the construction of a more transparent Judiciary and with quality data that allow precise diagnoses about the reality of the Brazilian Judiciary, necessary for the development and monitoring of public policies. We will also trace a history of the actions carried out by the CNJ in the context of the systematization and organization of data, the evolution of statistics and indicators, and the evolution of research that has contributed to the adequate implementation of judicial policies in Brazil.

KEYWORDS: Judiciary; public policy; diagnosis; Statistics; researches; evaluation.

1 INTRODUÇÃO

O monitoramento contínuo dos dados como forma de avaliação e produção de diagnósticos se torna cada dia mais frequente na gestão da administração pública e da iniciativa privada. As decisões estratégicas realizadas pela alta administração das instituições são mais eficientes e mais eficazes quando fundamentadas em dados e comprovações empíricas. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem a difícil missão de unificar os dados e as informações processuais, de recursos humanos e financeiros de todos os 90 tribunais brasileiros, em um país extenso e continental, com acentuadas características regionais.

Com o avanço da tecnologia e com a possibilidade real de analisar grandes massas de dados a fim de gerar informação de valor à sociedade e aos próprios órgãos gestores, a estatística ganha outra dimensão. Termos técnicos como inteligência artificial, ciências de dados, *big data*, *Machine learning* (ou aprendizado de máquina), *data mining* (mineração de dados) e *text mining* (ou mineração de textos) de repente entram no vocabulário popular. As aplicações passam a ser de interesse por todas as áreas de conhecimento.

Desde a promulgação da Constituição Federal, houve crescente demanda pelos serviços da justiça. O número de casos novos quintuplicou em menos de três décadas,

passando de 5,5 milhões de processos em 1990 (IBGE, 2018) para 29,1 em 2017 (CNJ, 2018).

Para dar conta dessa demanda, o Poder Judiciário conta com robusta estrutura. São 90 tribunais com quase 15 mil unidades judiciárias, que compreendem as varas, os juizados especiais, as zonas eleitorais e as auditorias militares. Dos 5.570 municípios brasileiros, 2.697 (48,4%) são sedes de comarca da justiça estadual – segmento de maior capilaridade. Além disso, o Brasil possui aproximadamente 18.000 juizes (CNJ, 2018), que possuem autonomia jurisdicional e administrativa dentro de suas respectivas unidades judiciárias.

Ainda assim, o Judiciário possui um acervo de quase 80 milhões de processos em trâmite na justiça e uma taxa de congestionamento em torno de 72% que pouco tem evoluído nos últimos anos, o que significa que de 100 processos que tramitam durante um ano, apenas 28 são solucionados.

Essas informações são úteis para mostrar como temos um Poder grande e descentralizado, com necessidade de padronização e estruturação central. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se torna peça fundamental e ocupa papel importantíssimo na organização judiciária.

Este trabalho tem por objetivo descrever as ações do

CNJ que tem contribuído para a construção de um judiciário mais transparente e com dados de qualidade que permitam diagnósticos precisos acerca da realidade do Poder Judiciário, necessários para desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas. Também traçaremos um histórico das ações realizadas pelo CNJ no contexto da sistematização e organização de dados, da evolução das estatísticas e dos indicadores, e da evolução das pesquisas que vem contribuindo para a implantação adequada das políticas judiciárias no Brasil.

2 IMPACTO DO APRIMORAMENTO DAS ESTATÍSTICAS E DAS PESQUISAS DA POLÍTICA JUDICIÁRIA DENTRO DO PAPEL DO CNJ¹

Como já restou assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 3.367/DF, de relatoria do Ministro Cesar Peluso, em suma, as atribuições conferidas ao Conselho pela Emenda Constitucional nº 45/2004 são: o controle da atividade administrativa e financeira do Judiciário e o controle ético-disciplinar de seus membros. Analisemos apenas a primeira competência, objeto de interesse do presente trabalho.

O Conselho Nacional de Justiça é o órgão competente para supervisionar a atuação administrativa e financeira do Judiciário nacional. Supervisionar, no caso, não significa apenas fiscalizar, mas também participar do processo de modernização da gestão, inclusive, e contribuir para a elaboração dos planejamentos estratégicos de interesse do Judiciário.

É fato que o Conselho não se substitui à administração dos tribunais. Em verdade, o exercício dessa atividade há de suprir as necessidades dos diversos órgãos que compõem o Poder Judiciário, mas deve o CNJ, como premissa inafastável, admitir que os demais órgãos do Poder Judiciário nacional são os "primeiros responsáveis pelos próprios destinos e somente diante de sua inegável insuficiência ou deficiência, de todas as ordens, é que deverá o órgão central atuar"². Por sua vez, incumbe ao Conselho Nacional de Justiça implantar políticas públicas judiciárias nacionais, de forma a aperfeiçoar a eficiência dos órgãos judiciais e buscar soluções para os seus problemas, com a finalidade não só de fomentar mudanças positivas à administração da justiça, mas de possibilitar que se alcance, de forma mais eficiente, o cumprimento de direitos fundamentais dos cidadãos.

O Supremo Tribunal Federal já firmou o entendimento de que o CNJ possui natureza jurídica administrativa de controle interno, consoante resultado do julgamento da ADI nº 3.367-DF, um controle que não deve prejudicar a autonomia e a independência do Poder Judiciário, mas um controle que o organiza. E, no cumprimento de seu desiderato, o CNJ há de exercer atividade reguladora e fiscalizadora, como se extrai do trecho do importante voto do Ministro Dias Toffoli, no julgamento da ADI nº 4638-DF pelo Pleno da Suprema Corte, de relatoria do Min. Marco Aurélio:

"Ao Conselho Nacional de Justiça, nos termos do que dispõe o art. 103-B, § 4º, da Constituição Federal,

compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes. Para tanto, a Lei Maior conferiu-lhe a competência de expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providência (art. 103-B, § 4º, inciso I, da Constituição).

Nesse sentido, inclusive, já decidiu esta Corte, fixando o entendimento, na ADC nº 12, de que o controle administrativo do CNJ pode ser feito mediante resoluções dotadas de caráter normativo primário (ADC 12/DF, Rel. Min. Ayres Britto, DJe de 18/12/09). A propósito, nessa ocasião, o Ministro Gilmar Mendes destacou que [o]s referidos dispositivos, conforme se vê, autorizam expressamente a expedição de atos regulamentares pelo CNJ, no âmbito de sua atuação, estando entre as suas atribuições o dever de observância dos princípios e disposições contidas no art. 37 da Constituição Federal (art. 103-B, § 4º, II, da CF/88).

Dessa forma, no cumprimento de sua atividade de controle, cabe ao CNJ o papel de agente fiscalizador da atuação administrativa e disciplinar do Poder Judiciário, podendo expedir atos regulamentares, ou recomendar providências, no âmbito de sua competência (...)".

Como se sabe, em regra, os direitos fundamentais de primeira dimensão consistem, normalmente, em direitos de defesa, que se destinam a proteger o indivíduo contra intervenções do Poder Público e de terceiros, numa perspectiva vertical e horizontal. Implicam, normalmente, em direitos a uma ação negativa, ou seja, de abstenção. Ao mesmo tempo, no reverso da moeda, consistem em direitos a prestações estatais positivas, também denominados de direitos a prestações em sentido amplo, que impõem ao Estado ou a outros destinatários escolhidos pela norma a persecução de determinados objetivos e compreendem prestações fáticas (ou materiais) e prestações normativas.

Dentre esses direitos a prestações estatais em sentido amplo, temos duas categorias de ações exigidas. Em primeiro lugar, os direitos de proteção, entendidos esses como os direitos do titular de direitos fundamentais "em face do Estado a que este o proteja contra intervenções de terceiros", impondo ao Estado ou a um terceiro uma obrigação de proteger ou fomentar algo por meio de prestações de natureza jurídica ou fática. Em segundo lugar, a instituição de políticas públicas normativas, executivas e até mesmo judiciárias, para a modelação e efetivação dos referidos direitos fundamentais. Ou seja, haverá a obrigação do Estado, de forma vinculante ou discricionária (isso dependerá da escolha do constituinte ou do legislador ordinário), de criar novos mecanismos para a implantação de políticas públicas, com o objetivo de qualificar o exercício dos direitos.

Diferentemente do primeiro grupo de obrigações em que o Estado (ou outro legitimado) deve proteger o direito do cidadão já delimitado ou restringido, no segundo, a norma obriga o legitimado passivo a implantar novos instrumentos – sejam eles materiais ou processuais – a ampliar o espectro subjetivo daqueles direitos, alcançando

1. KIM, Richard Pae. "O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais". In, LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato. *O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário – Homenagem aos 10 anos do CNJ*. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 118 a 121.
2. MENDES, Gilmar Ferreira. "As contribuições do CNJ para o Judiciário Brasileiro". In, *Revista Eletrônica JC*, 143, p. em 5/7/2012.

outros sujeitos ou potencializando, melhorando a sua qualidade. Muitas vezes, basta uma política instituída por uma norma ou um ato normativo para se ampliar (subjéctiva ou objetivamente) um direito fundamental ou, simplesmente, torná-lo exercitável.

Transpondo essas premissas às competências do CNJ, podemos verificar, pela história dos quase quinze anos desse novel órgão de estatura constitucional que, não só por meio de seus atos normativos e atos administrativos, como também pela implantação de determinadas políticas judiciárias e políticas intersetoriais, decorrentes da cooperação com outros poderes, o Conselho Nacional de Justiça tem conseguido ampliar, de forma mais eficaz, o atendimento a direitos dos cidadãos. Ocorre que para a instituição das adequadas políticas judiciárias, impõe-se a realização de adequados diagnósticos, que por sua vez, exigem o levantamento preciso dos dados, a realização de pesquisas e o uso do instrumento da estatística.

2.1 SISTEMATIZAÇÃO DE DADOS E SUA IMPORTÂNCIA PARA O APRIMORAMENTO DAS ESTATÍSTICAS E DAS PESQUISAS

Não há dúvida quanto à evolução dos sistemas de colheita de dados desde a criação do CNJ, que ocorreu em 2005, em decorrência da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Menos de dois anos depois, promulgou-se a Lei nº 11.364, de 26 de outubro de 2006, que criou o importante departamento destinado à produção de pesquisas e realização de diagnósticos – o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) – que conta em sua estrutura com o apoio de um conselho consultivo, formado por magistrados ou professores renomados, escolhidos pela presidência e aprovados em plenário.

No histórico de sua evolução, temos como uma das primeiras resoluções, editada pela eminente Ministra Ellen Gracie, a Resolução nº 4, de 16 de agosto de 2005, que naquela época já vislumbrava a necessidade de padronização dos dados e dos sistemas de informação dos tribunais e visando dar cumprimento ao disposto no art. 103-B, §4º, VI da Constituição Federal, que determinou a elaboração semestral de relatório estatístico sobre processos e sentenças prolatadas, por unidade da Federação, nos diferentes órgãos do Poder Judiciário. A Resolução nº 4/2005 instituiu o Sistema de Estatística do Poder Judiciário, ainda por ser regulamentado, e determinou que os tribunais passassem a consolidar os dados estatísticos referentes ao ano-base 2004 – que acabou por se tornar o primeiro ano da série Justiça em Números.

Em 14 de fevereiro de 2006, o Ministro Nelson Jobim editou a Resolução CNJ nº 12/2006, instituindo o Banco de Soluções do Poder Judiciário. O propósito era reunir e divulgar a todos os interessados, de forma mais completa e ampla possível, os sistemas de informação implantados ou em desenvolvimento que visam à melhoria da administração da Justiça ou da prestação jurisdicional. Foi criado o Grupo de Interoperabilidade de forma a classificar e definir os

sistemas de informação do Poder Judiciário quanto aos padrões de estrutura, dos dados e das tecnologias.

A Resolução nº 15, de 16 de junho de 2006, regulamentou o sistema de estatística do Poder Judiciário e trouxe pela primeira vez conceitos e indicadores padronizados nacionalmente. Até então, o Judiciário era pouquíssimo pesquisado, e os que tentavam, esbarravam na ausência de dados e de informações estruturadas. O simples questionamento do número de processos, em tramitação ou distribuídos, gerava distorções significativas entre os órgãos do Poder Judiciário, em razão da ausência de conceitos unificados.

Foram criados indicadores que são utilizados até hoje – não somente no Brasil, mas alguns também no exterior. Exemplos de indicadores utilizados em estudos comparados internacionais são a despesa em relação ao PIB, a despesa por cem mil habitantes, o número de processos por cem mil habitantes e o número de juizes por cem mil habitantes.

Outras variáveis e indicadores muito utilizados são a taxa de congestionamento, que mede o percentual de processos que tramitou no Judiciário durante um ano mas que permaneceu pendente de solução, e a carga de trabalho – volume processual que em um ano esteve sobre a carga do juiz contando, inclusive, os recursos internos e externos, os incidentes, os casos solucionados e os pendentes. Com a criação do sistema de estatística surge o conceito dos casos novos, que difere do conceito de processos distribuídos. A diferença é que as estatísticas judiciárias oficiais passam a ser contabilizadas sem o cômputo de procedimentos passíveis de solução por despacho de mero expediente³, ou seja, sem considerar classes como cartas precatórias e de ordem recebidas e procedimentos investigatórios. Recursos internos e incidentes são medidos na carga de trabalho, mas não integram o conceito de casos novos⁴.

Em 2006, quando os indicadores foram criados, ainda havia grande dificuldade na apuração dos números, pois cada sistema e cada tribunal, quando não cada vara, tinha sua forma própria de registrar os dados básicos do processo. Referimo-nos às classes, assuntos e movimentos que hoje compõem a Tabela Processual Unificada. O estado da arte naqueles tempos era pela absoluta falta de padrão.

O formato dos números dos processos, da mesma forma, seguia critérios próprios definidos por cada órgão. Ocorre que tal situação dificulta a localização histórica dos processos pois, na realidade, um mesmo processo pode tramitar por tribunais distintos e a falta de padrão dificulta a consulta e a localização do histórico. É o caso, por exemplo, de processos remetidos a outros tribunais por declínio de competência ou de processos que tramitam em fase recursal em tribunais superiores.

A Resolução CNJ nº 65, de 16 de dezembro de 2008, instituiu a numeração única e determinou sua implantação até 31 de dezembro de 2009. Com a padronização de todos os processos no mesmo formato, passa a ser possível

3. Consideram-se como casos novos de conhecimento os processos cautelares, mandamentais e ações constitucionais, incluídos os embargos de terceiros. Nas execuções são computadas as execuções fiscais e as execuções de títulos executivos extrajudiciais, excluídos os precatórios judiciais e as Requisições de Pequeno Valor. Também são consideradas as execuções judiciais iniciadas.

4. Mais informações relativas às regras de parametrização, que definem o universo de classes e movimentos considerados em cada métrica, estão disponíveis no site do CNJ, em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justicainumeros/2016-10-21-13-13-04/pj-justica-em-numeros/documentos>. Acesso em 2.jun.2019.

pelo simples número identificar o ano de autuação e a origem das ações. Além disso, fica mantida a numeração nos casos de recursos processados nos autos principais. É criado novo número apenas no caso de recursos e incidentes autuados em apartado e nas situações de competência delegada, em que o recurso será julgado por tribunal de outro segmento de justiça. Mas mesmo nesses casos, os tribunais devem registrar a vinculação e permitir a consulta processual por ambos os números. A medida foi importante para organização das informações judiciais e simplificação do mecanismo de comunicação entre os sistemas da Justiça.

A criação da taxonomia única veio a partir das Tabelas Processuais Unificadas, criadas pela Resolução CNJ nº 46 de 18 de dezembro de 2007. No art. 2º, § 1º da referida norma, previu-se que as tabelas deveriam ser consideradas na apuração dos dados estatísticos. Esta foi uma importante padronização, que permitiu a unificação e o detalhamento das regras de negócio aplicadas no cálculo de cada variável e de cada indicador do sistema de estatísticas do Poder Judiciário e das Metas Nacionais. Assim, foram criadas as tabelas de classes, movimentos e assuntos. O cadastramento das partes, também previsto como parte do Banco de Solução do Poder Judiciário (Resolução CNJ nº 12/2006), passa a ser unificado a partir da recomendação pelo uso dos dados da Secretaria da Receita Federal do Brasil (art. 6º).

Até a atualidade, ainda existem tribunais que não seguem integralmente as tabelas processuais unificadas, o que torna o trabalho de padronização e extração de dados ainda demasiadamente difícil de ser realizado. Muitos órgãos ainda trabalham com o parâmetro “de-para”, ou seja, mecanismo que permite a identificação da taxonomia nacional, mas com o uso da taxonomia local. Tal prática, sem a disponibilização ao público externo da informação relativa à tabela nacional, dificulta a trabalho de pesquisadores independentes. Pesquisa sobre mediação e conciliação promovida pelo CNJ e realizada pela Universidade de São Paulo, aponta pela existência de mais de 2.500 movimentos registrados nas consultas processuais dos sites de quatro tribunais de justiça, quando nas tabelas unificadas tal quantitativo não chega a seiscentos (600).

As classes processuais são utilizadas para classificação do tipo de procedimento adotado pela parte na petição inicial. Por meio delas é que é possível identificar se uma determinada ação é um processo de conhecimento, uma execução contra a Fazenda Pública, uma execução judicial, execução penal, etc.

Os assuntos são importantes para se verificar o motivo da ação judicial e o ramo de direito ao qual o processo se refere. Permitem identificar se é um assunto de direito penal e o tipo de crime, se é uma questão de direito civil, direito do consumidor, ato infracional, etc.

Os movimentos registram o andamento do processo, ou seja, em que fase ele se encontra – se está concluso ao relator, se foi proferida sentença e de que tipo (com ou sem resolução de mérito, homologatória de acordo, de extinção da punibilidade, prescrição, procedente ou improcedente, etc.). São fundamentais para identificar o fluxo do processo, estudos de tempos; identificação de eventuais gargalos e o

resultado das ações judiciais.

A padronização das classes, assuntos e movimentos permite a extração de estatísticas nacionais com utilização do mesmo conceito. Desde sua criação, as coletas de dados passaram a ser solicitadas acompanhadas de um documento que chamamos de “parametrização”, que consiste em identificar, para cada dado requerido, as classes, os assuntos e os movimentos correspondentes.

Todo esse histórico é importante para mostrar como o CNJ formou a estrutura básica de padronização de dados e informações para permitir no futuro geração de estatísticas confiáveis e com regras claras e padronizadas. Estes foram os primeiros passos de um grande trabalho no intuito de promover transparência e qualidade da informação.

2.2 EVOLUÇÃO DO SISTEMA DE ESTATÍSTICAS DO PODER JUDICIÁRIO

Poucos anos após a edição da Resolução CNJ nº 15/2006, viu-se a necessidade de aprimorá-la, detalhando melhor alguns conceitos e criando novos indicadores. Assim, inicia-se um novo trabalho de aperfeiçoamento da referida resolução, que culminou com a publicação da Resolução CNJ nº 76/2009, que permanece em vigor até os dias atuais. Na ocasião, foram criadas dimensões até então não mensuradas, como processos criminais na fase de conhecimento, execução penal de penas privativas e não privativas de liberdade, demais execuções judiciais, execução fiscal, execução de títulos executivos extrajudiciais. A mudança conceitual realizada na época foi tão grande que os relatórios Justiça em Números evitam trazer bases comparativas entre os períodos 2004-2008 e 2009-2018 em razão de quebra na série histórica.

A partir de 2010 (ano-base 2009), os relatórios Justiça em Números passaram a aplicar uma técnica de agrupamento dos tribunais segundo o porte, de forma a permitir comparações entre unidades mais semelhantes. Foi desenvolvido um modelo multivariado, com uso de Análise Fatorial, de forma a sintetizar em um único valor (escore) o resultado de várias dimensões: despesa, processos, número de magistrados e número de servidores.

Em 2012 (ano-base 2011) aplica-se o conceito de análise de eficiência, utilizado na engenharia de produção, aos dados do Poder Judiciário. Trata-se do método DEA (*Data Envelopment Analysis*). O método estabelece comparações entre o que foi produzido (processos baixados) em relação aos recursos (despesa, pessoal e processos) de cada tribunal. Os que produzem mais com menos recursos disponíveis são os considerados eficientes. No mesmo ano, foram introduzidos infográficos, de forma a permitir uma leitura mais simplificada e intuitiva dos dados.

Tais aprimoramentos analíticos contribuem para melhor compreensão das estatísticas do Poder Judiciário e as aproximam dos cidadãos.

Em 2013, verificando-se a necessidade de criar mecanismos de incentivo aos tribunais à produção de estatísticas com maior grau de confiabilidade, lançou-se o “Selo Justiça em Números”. Trata-se de um mecanismo de premiação, que identifica os tribunais de excelência na prestação da informação. A partir de 2015, para ser condecorado

nas categorias ouro ou diamante, o CNJ determinou que seria necessário o envio dos meta-dados dos processos, segundo o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI). O objetivo consistia em construir uma base de dados robusta e atualizada, que pudesse ser utilizada pelo CNJ na realização de estudos e diagnósticos. Essas informações permitiram um melhor conhecimento a respeito da autuação e movimentação dos processos na origem, identificação de eventuais ausências e inconsistências nos lançamentos dos registros das Tabelas Processuais, análise da qualidade do cadastro das partes, entre outros.

Em 2015, a Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento promoveu e coordenou novo trabalho de revisão dos indicadores. Dessa vez o trabalho desenvolvido foi no sentido de desenvolver novos glossários, mais esclarecedores, sem alterar a forma de medição, de forma a não perder a série histórica. Foram criados novos indicadores e excluídos outros, pela falta de utilidade prática e/ou pela impossibilidade de extração de dados confiáveis e comparáveis. Métricas importantes e até então não mensuradas, passam a integrar o sistema Justiça em Números. Foram criados indicadores de conciliação (sentenças homologatórias em relação ao total de sentenças), de tempo de duração do processo, de taxa de congestionamento líquida (desconsidera da base de cálculo os processos suspensos ou sobrestados que aguardam julgamento de mérito por tribunais superiores em casos repetitivos ou em repercussão geral), Índice de Atendimento à Demanda (baixados por casos novos), entre outros. A íntegra dos glossários e indicadores encontra-se no anexo da Resolução CNJ nº 76/2009.

No mesmo ano, em 2015, foi criado o "Módulo de Produtividade Mensal". Esse sistema derivou do antigo "Justiça Aberta", que até hoje é mantido pela Corregedoria Nacional de Justiça, restrito às serventias extrajudiciais. O módulo de produtividade mensal traz informações detalhadas por mês, por vara e por magistrado e utiliza os mesmos conceitos do "Justiça em Números", o que permite uma perfeita integração entre os sistemas.

O período entre 2015 e 2018 foi destinado ao aprimoramento dos mecanismos de transparência e de gestão dos dados. Foram desenvolvidos vários painéis, que permitem a consulta de dados atualizados e extração da informação em formato livre. Os painéis são uma forma interessante de se apresentar os dados, pois permitem que seja dada publicidade integral dos mesmos, com facilitadores de busca por meio de consultas dinâmicas. São cinco painéis abertos ao público em geral, disponíveis em: <http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/paineis> - e que compreendem dados do Justiça em Números, do módulo de produtividade mensal, demandas repetitivas e precedentes obrigatórios, violência doméstica e familiar contra a mulher e socioambiental. Todos acompanham manual para auxílio às consultas.

Também foram criados aplicativos para dispositivos móveis. Três aplicativos foram desenvolvidos:

- a) CNJ em Números - permite a visualização dos processos novos, julgados, baixados e em trâmite de cada membro do conselho com informações extraídas diretamente do PJe;
- b) Supremo em Ação - visualização de dados da Suprema Corte, com técnica semelhante à aplicada no

CNJ em Números, com base em informações geradas e processadas pelo STF.

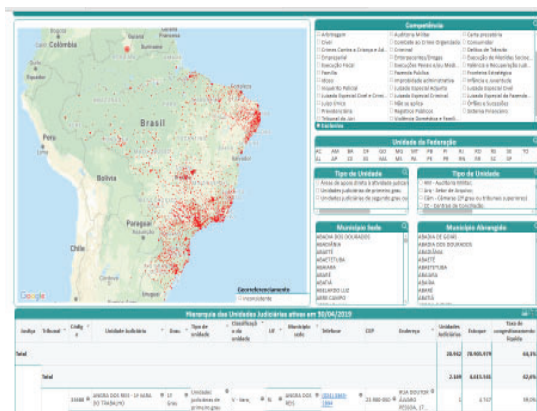
- c) Justiça Aqui - permite encontrar a vara mais próxima, segundo o grau de jurisdição e ramo da justiça desejado.

Nesse período de ampliação do sistema de estatística, a premiação "Selo Justiça em Números" teve um papel fundamental. Com o estímulo do prêmio, a preocupação com a gestão dos dados, que antes era tratada com menor grau de importância, passou a ser cuidadosamente gerida pelas altas administrações. Com isso, foram escolhidos servidores mais capacitados para realizar as tarefas e o CNJ passou a receber informações com maior nível de qualidade, muito embora até hoje ainda tenhamos algumas dificuldades e limitações.

Alcançado o objetivo desejado no programa "Selo Justiça em Números", em 2019, foi lançado o novo "Prêmio CNJ de Qualidade". Instituído em três eixos fundamentais, abarcando os princípios da governança, da produtividade e de transparência e informação. A partir de então os tribunais passarão a ser avaliados não somente pelo envio dos dados ao CNJ, mas especialmente em relação ao desempenho aferido em cada um dos requisitos descritos na Portaria CNJ nº 88/2019, que instituiu o prêmio e seu regulamento.

Esse conjunto de dados mostra a atuação do Poder Judiciário de forma bastante completa e com um universo de informações bem extenso. Hoje temos cadastro de todas as unidades judiciárias do país, todas georeferenciadas com informações de endereço, telefone, número de processos novos, baixados, pendentes, audiências de conciliação realizadas, índices de produtividade e de desempenho, entre outros dados. Sabe-se a competência de cada uma delas e os municípios abrangidos por sua jurisdição. Há cinco anos atrás, obter dados em tal nível de capilaridade nacional era uma tarefa árdua e quase impossível. Atualmente, estão todas disponíveis ao público pelos painéis, de forma sistematizada e estruturada. A título de exemplo, apresenta-se a seguir a Figura 1 contendo a tela de consulta a um dos painéis disponibilizados pelo CNJ.

Figura 1 – Exemplo de Consulta ao Painel Módulo de Produtividade



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Acesso em 31.mai.2019.

O CNJ está trabalhando em uma evolução importante, que consiste no Projeto da Replicação Nacional, a partir dos

dados que atualmente são recebidos pelo “Prêmio CNJ de Qualidade” e eram enviados pelo antigo “Selo Justiça em Números”. A base de dados contém informações sobre as partes (endereço, documento de identificação, sexo, tipo), todos os movimentos processuais, a classe, os assuntos, o órgão julgador, etc. Com base em tais dados é possível medir os tempos processuais entre todas as fases, identificar gargalos e discrepâncias do padrão de comportamento, identificar as melhores e piores unidades judiciárias semelhantes, comparar o desempenho de unidades exclusivas e cumulativas, identificar relações sociodemográficas dos municípios com indicadores de eficiência, obter dados sobre qualquer tipo de taxonomia predefinida das tabelas processuais (por exemplo: processos de homicídio, contratos bancários, telefonia, violência doméstica e familiar contra a mulher, direito militar, direito marítimo, etc.).

É possível, inclusive, produzir estudos aprofundados de acesso à justiça, no sentido de identificar as distâncias entre o endereço da parte e o endereço da vara em que tramita o processo. A referida base de dados está passando por um processo de validação e de saneamento dos dados, para que possa substituir em um futuro próximo cadastros e sistemas com mero fim estatístico, promovendo maior transparência e integração de dados entre o CNJ e os tribunais.

2.3 HISTÓRICO DE EVOLUÇÃO DAS PESQUISAS JUDICIÁRIAS

O Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) iniciou suas atividades em 2006 com a elaboração do primeiro Relatório Justiça em Números. Trata-se de um amplo anuário do Poder Judiciário que reúne informações de despesas, força de trabalho, arrecadações e litigiosidade.

É uma ação contínua, com 13 publicações ininterruptas realizadas para os anos-base de 2004 a 2017, tendo a mais recente publicação ocorrida em 2018.

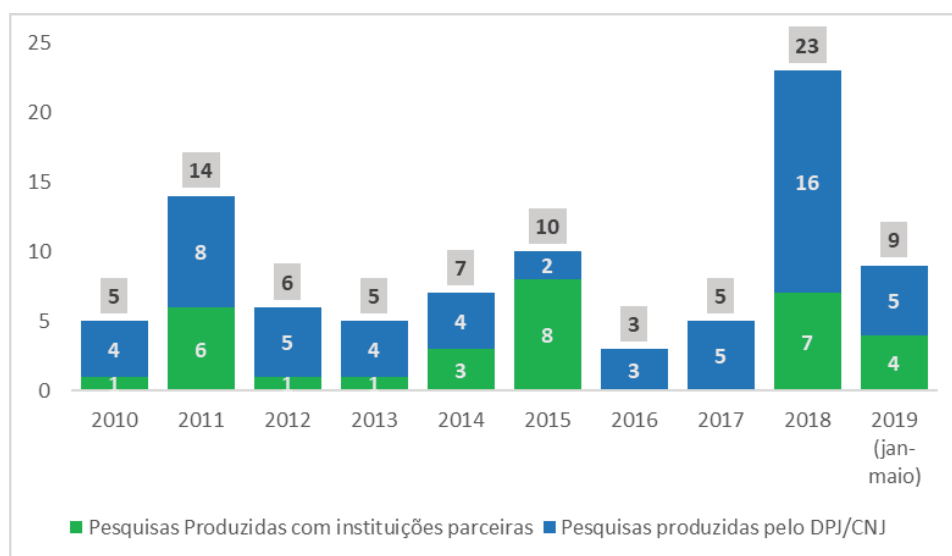
Em resumo, são três os mecanismos de produção científica de dados utilizados pelo CNJ:

- a. *Produção interna: são as pesquisas que utilizam dados informados pelos tribunais, que são compilados e analisados pela equipe do DPJ/CNJ.*
- b. *Parcerias institucionais: são as pesquisas realizadas com instituições públicas, instituições sem fins lucrativos ou com organismos internacionais.*
- c. *Revista CNJ: publicação de artigos científicos, por autores independentes.*

No período de 2010 a maio de 2019, o Departamento publicou 87 pesquisas, sendo 56 (64%) produzidas pela própria equipe do CNJ, com uso de informações existentes no sistema de estatísticas do Poder Judiciário e 31 (36%) por meio de instituições parceiras, com repasse de recurso financeiro (Figura 2). O Anexo I contém o título de cada pesquisa realizada, com a indicação do formato de produção e o ano de referência⁵.

Observa-se que o trabalho de consolidação e aprimoramento das estatísticas, conforme descrito na seção anterior, culminou em elevação das possibilidades de publicações próprias. O ano de 2018 foi marcado pelo maior número de relatórios de pesquisas produzidos pela equipe do CNJ (16) e em 2019, em apenas cinco meses, já foram produzidos cinco relatórios. É importante esclarecer que, em geral, que o fluxo maior das publicações internas ocorre a partir do segundo trimestre, quando os dados do ano anterior (ano de referência) já passaram pelo processo de validação e crítica junto aos tribunais.

Figura 2 – Série histórica das publicações do Departamento de Pesquisas Judiciárias, janeiro de 2010 a maio de 2019.



Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração própria.

5. Todas as pesquisas estão publicadas no site do CNJ, em www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias. Acesso em 31.mai.2019.

Em 2012 inaugura-se o Programa Justiça Pesquisa – em vigor até os dias atuais, com seu quarto edital publicado no ano de 2019, em duas convocações. O programa é estruturado em dois eixos principais: a) direitos e garantias fundamentais e b) políticas públicas do Poder Judiciário. As pesquisas são financiadas pelo CNJ e são realizadas por instituições sem fins lucrativos. Por meio de um edital de chamamento público, as instituições proponentes se candidatam e enviam propostas de pesquisas, em temas previamente definidos pelo CNJ. As propostas são avaliadas e as vencedoras são contratadas. Até maio de 2019 já havia sido publicadas 17 pesquisas nessa modalidade⁶. São as seguintes:

1ª Edição da Série Justiça Pesquisa. Ano 2015:

- Tempo dos Processos relacionados à Adoção no Brasil – Uma análise sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário
- Trabalhar na Magistratura, Construção da Subjetividade, Saúde e Desenvolvimento Profissional
- Judicialização da Saúde no Brasil – Dados e experiências
- A Força Normativa do Direito Judicial – Uma análise da aplicação prática do precedente no direito brasileiro e dos seus desafios para a legitimação da autoridade do Poder Judiciário
- Perfil do Acesso à Justiça nos Juizados Especiais Cíveis
- Dos Espaços aos Direitos – A realidade da ressocialização na aplicação das medidas socioeducativas de internação das adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei nas cinco regiões
- Lei de Improbidade Administrativa – Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade

2ª Edição da Série Justiça Pesquisa. Ano 2017:

- Ações coletivas no Brasil: o processamento, o julgamento e a execução das tutelas coletivas
- Pilotando a Justiça Restaurativa: o Papel do Poder Judiciário
- Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra
- Entre práticas retributivas e restaurativas: a Lei Maria da Penha e os avanços e desafios do Poder Judiciário
- Os Maiores Litigantes nas Ações Consumeristas na Justiça Estadual: Mapeamento e Proposições
- Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais

3ª Edição da Série Justiça Pesquisa. Ano 2019:

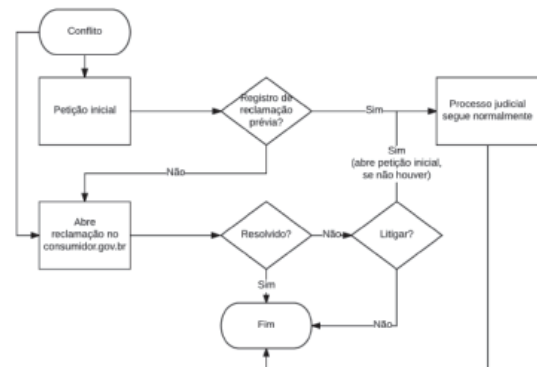
- Justiça Criminal, Impunidade e Prescrição
- Judicialização da Saúde no Brasil: Perfil das Demandas, Causas e Propostas de Solução
- A Oitiva de crianças no Poder Judiciário Brasileiro

- Mediação e conciliação avaliadas empiricamente
- Unificação e Especialização de Serventias⁷

Como pode-se ver, os temas são muitos e abrangem as mais diversas áreas de interesse do sistema de justiça. As pesquisas são conduzidas por instituições de pesquisa independentes e são importantes para aprofundar o conhecimento da realidade brasileira, para dar transparência aos dados do Judiciário, de forma a criar subsídios para avaliação de políticas públicas existentes e indicar caminhos para novas.

Um exemplo de política pública derivada da realização de uma pesquisa foi a conduzida pela Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ), no programa Justiça Pesquisa: “Os Maiores Litigantes nas Ações Consumeristas na Justiça Estadual: Mapeamento e Proposições”. Nesse estudo os pesquisadores identificaram pela base de dados do consumidor.gov.br que as reclamações pré-processuais são mais rápidas e eficientes que as ações judiciais de direito do consumidor, pois possui taxa de resolução de problemas de quase 80% na área de telecomunicações e de mais de 50% nas questões bancárias. Com base em tal constatação, a equipe da ABJ sugeriu um novo fluxo dos processos, no intuito de criar uma etapa obrigatória pelo canal consumidor.gov, como meio de desafogar o judiciário e reduzir a entrada de novos litígios (Figura 3). Em 20 de maio de 2019, foi assinado um termo de cooperação técnica entre o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça que prevê a integração entre a plataforma Consumidor.gov e o Processo Judicial Eletrônico (PJe). A expectativa é que os sistemas estejam integrados até julho de 2019⁸.

Figura 3 – Proposta de fluxo para protocolo de um novo processo nas ações consumeristas



Fonte: Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ). Os Maiores Litigantes nas Ações Consumeristas na Justiça Estadual: Mapeamento e Proposições. Conselho Nacional de Justiça, programa Justiça Pesquisa. Brasil, 2017.

Resultados importantes derivam das pesquisas realizadas, como por exemplo, de que um processo que tramita no PJe é mais célere do que um processo físico (FGV-RJ, 2017) e de que os casos solucionados por conciliação ou mediação duram a metade do tempo que os processos em que se faz análise e julgamento de mérito por um juiz (USP,

6. Fonte: www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-pesquisa. Acesso em 2.jun.2019.

7. Ainda não publicada até 2.jun.2019.

8. Vide: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/05/20/ministerio-da-justica-e-cnj-assinam-acordo-para-facilitar-resolucao-de-conflitos-de-consumidores.ghtml>. Acesso em 2.jun.2019.

2019). Esses são dois exemplos de políticas contínuas encampadas pelo CNJ que demonstram, empiricamente, o impacto das ações como ferramentas de dar maior celeridade aos processos judiciais.

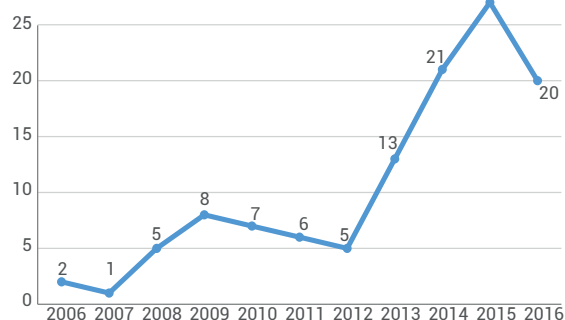
Todas as pesquisas contratadas por meio do Programa Justiça Pesquisa trazem não somente um diagnóstico, mas também propostas e indicações de políticas públicas e de necessidades de ações formativas voltadas à magistratura. Formam assim, um conjunto de publicações propositivas e analíticas sobre o Poder Judiciário.

Até 2017, as pesquisas realizadas eram publicadas por meio de matéria jornalística e colocadas no site do CNJ, disponíveis ao público em geral. A partir de 2019, a divulgação passa pela realização de seminários com grande abrangência e com público alvo específico. Essa modalidade faz com que as pesquisas possam ser mais amplamente difundidas e amplia suas possibilidades de utilização. Neste ano quatro pesquisas já foram divulgadas: o relatório do tema justiça criminal, impunidade e prescrição foi divulgado no seminário "Políticas Judiciárias e Segurança Pública"⁹; o relatório sobre judicialização da saúde foi divulgado durante a "III Jornada de Direito da Saúde"¹⁰; o relatório sobre Oitiva de Crianças durante o "Seminário Nacional sobre proteção à crianças e adolescentes em situação de violência sexual e os desafios da implementação da Lei 13.431/2017 (Lei da Escuta)"¹¹; e o relatório sobre avaliação empírica da mediação e conciliação, no evento "Caminhos para o Consenso"¹².

Outro programa com importante papel no fomento à produção científica voltada ao Poder Judiciário foi o "CNJ Acadêmico", realizado em parceria com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Nessa época ainda eram escassas as pesquisas sobre direito e o programa tinha por objetivo fomentar a pesquisa sobre temas relevantes do Judiciário e estabelecer maior aproximação com a comunidade acadêmica e instituições de ensino superior. Foram publicados editais públicos nos anos de 2009 e 2010 em temas de interesse ao CNJ. A íntegra das teses encontra-se disponível para download no site do CNJ, disponível em <<http://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/tesesedissertacoes>>.

Oliveira e Aoyama¹³ fizeram um levantamento visando identificar as teses e dissertações em que o CNJ foi objeto de estudo na última década, utilizando-se para tal o Banco de Teses e Dissertações da CAPES. A Figura 4 mostra a evolução e sua clara relação entre o aprimoramento do sistema de estatísticas e o número de pesquisas realizadas na academia.

Figura 4 – Quantidade de trabalhos (teses e dissertações), por ano de defesa.



Fonte: Oliveira, Fabiana, Aoyama, Pâmela. O Conselho Nacional de Justiça e a Academia. Brasília. Revista CNJ, Brasília, v. 2, p. 12-23, 2017.

É interessante observar como o perfil das instituições contratadas e das propostas recebidas pelo programa Justiça Pesquisa têm se modificado ao longo dos anos de 2012 a 2019. Com o avanço da tecnologia e da disponibilidade dos dados e com aumento no número de estudiosos que se dedicam às técnicas de análise de dados quantitativos na área de ciências de dados, cada vez mais as pesquisas empíricas em direito têm sido realizadas em parceria com profissionais da área de estatística, matemática, engenharia, física, de forma a criar modelos matemáticos que expliquem os fenômenos observados. Os relatórios deixam de ser meramente de estatística descritiva e passam a ser inferenciais. A metodologia de coleta também mudou. Antigamente, os pesquisadores, fundamentalmente, faziam visitas aos locais e abriam os processos físicos, tabulavam e geravam as estatísticas. Hoje em dia, as instituições utilizam mecanismos de raspagem de dados (*webscraping*) dos processos e das decisões judiciais, para extrair informação de valor.

Exemplos de resultados baseados em modelagem inferencial: na pesquisa sobre justiça criminal, impunidade e prescrição realizada pela ABJ, chegou-se ao resultado de que a cada ano que se acrescenta à fase de inquérito, a probabilidade de prescrição aumenta em 2%. Na pesquisa realizada pela USP sobre mediação e conciliação, tem-se que incremento de 10% no Índice de Desenvolvimento Humano nos Municípios (IDHM) gera um incremento de 9,5 movimentos por processo. Esses números são obtidos por modelos estatísticos que verificam a relação matemática entre a variável resposta e outras variáveis explicativas e são úteis para que se mensure o impacto dos fenômenos que estão sendo estudados.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora ainda tenhamos passos longos a serem dados, este trabalho está a demonstrar a intensa evolução da transparência e das pesquisas empíricas em direito, em razão dos trabalhos realizados pelo CNJ nos últimos quatorze (14) anos.

9. Seminário foi realizado nos dias 25 e 26 de fevereiro de 2019, no auditório do Superior Tribunal de Justiça. Vide: <http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/762-seminario-sobre-politicas-judiciarias-e-seguranca-publica>

10. Fórum ocorreu na cidade de São Paulo, nos dias 18 e 19 de março de 2019, no Hospital Sirio Libanês. Vide: <http://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/777-iii-jornada-da-saude>.

11. Realizado dia 28 de maio de 2019, na sede da Procuradoria Geral da República, Brasília. <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/89001-pesquisa-aponta-necessidade-de-padronizacao-em-escuta-humanizada-de-criancas>.

12. Realizado dia 31 de maio, em São Paulo. Vide: <https://www.cnj.jus.br/eventos-campanhas/evento/833-caminhos-para-o-consenso>.

13. OLIVEIRA, Fabiana, AOYAMA, Pâmela. O Conselho Nacional de Justiça e a Academia. Brasília. Revista CNJ, Brasília, v. 2, p. 12-23, 2017.

O volume de dados disponibilizados ao público é extenso e denso. As consultas aos painéis são subdivididas em diversas abas, de forma a disponibilizar à sociedade conteúdo integral dos dados existentes, podendo facilmente serem exportados para um arquivo editável, seguindo os princípios da transparência, da publicidade e dos dados abertos. A quantidade de pesquisas disponibilizadas no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça também é significativa, com quase 90 relatórios publicados em menos de 9 anos (contados a partir de 2010).

O CNJ está trabalhando no processo de construção de uma base de dados nacionais com as informações básicas do processo, que seguem o padrão MNI – Projeto da Replicação Nacional. Findo o processo de validação e construção de tal base de dados, será possível, pela primeira vez na história, extrair dados de cada tema de interesse que se deseja investigar.

Contudo, ainda é preciso avançar. As decisões judiciais são publicadas nos diários de cada tribunal e não seguem padronização quanto à forma. Mesmo com algoritmos de raspagem de dados e de mineração de textos, a extração de dados passa por um difícil processo. Para ter acesso (em escala) aos textos das decisões judiciais, os pesquisadores precisam se debruçar no desenvolvimento de algoritmos de quebras de *captchas* e de transformação de arquivos PDF em formato texto. Como o sítio eletrônico de cada tribunal tem sua própria estrutura, pesquisas nacionais têm sido realizadas com muita dificuldade, quando não se mostram impossíveis de serem realizadas, em especial quando se exige o desenvolvimento de *scripts* independentes para cada órgão. Nem mesmo a formatação dos arquivos em PDF segue um único padrão, sendo às vezes disponibilizados em textos corridos e às vezes em formatação diversa (como em colunas, por exemplo). Essas questões podem à primeira vista parecer elementares, mas são dificultadoras do processo de transformação dos dados brutos não estruturados em informação de valor.

A análise dos textos das decisões é importante, pois muitas vezes o objeto de estudo não está nos metadados dos processos. Exemplos: valor da condenação, pena aplicada, valores dos medicamentos na área de judicialização da saúde, motivos da reforma da decisão. Uma possibilidade para disponibilização de dados ao público seria por meio de criação de ferramentas de API (*Application Programming Interface*), com regras de extração e evitando que robôs, feitos com objetivo unicamente de desenvolvimento pesquisa, tragam eventuais prejuízos aos sites dos tribunais.

Iniciativas como o "Jus-Redator", instrumento que resultou numa prática vencedora do Prêmio Innovare em 2010¹⁴, e outros que padronizam textos das sentenças proferidas nos processos eletrônicos poderiam ser utilizados, de forma a possibilitar grande avanço nos desenvolvimentos de algoritmos de interpretação de textos por máquinas.

Há, contudo, um grande desafio para o CNJ: normatizar o acesso livre a tais dados. Se por um lado é de grande importância a publicidade e a padronização dos processos judiciais de forma a serem tornados públicos para realização de pesquisas e aprofundamento do conhecimento a

respeito do Poder Judiciário, há - de outro lado - pontos de reflexão importantes que devem ser considerados. Trata-se do uso indevido da informação, com o intuito de gerar uma litigância tendenciosa e enganosa, com algoritmos que eventualmente possam ser utilizados com o objetivo de identificar o padrão das causas propostas, das decisões e de seus documentos.

Nos dias atuais, com o incremento da tecnologia e das possibilidades de uso de inteligência artificial, é preciso posicionar o Poder Judiciário neste novo cenário, utilizando-se das ferramentas eletrônicas disponíveis para promoção do aprimoramento da gestão judiciária, ao mesmo tempo em que é preciso garantir uma justiça isonômica e acessível a todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ). Os Maiores Litigantes nas Ações Consumeristas na Justiça Estadual: Mapeamento e Proposições. Conselho Nacional de Justiça, programa Justiça Pesquisa. Brasil, 2017. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/05/e1d2138e482686bc5b66d18f0b0f4b16.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Manual de Utilização das Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário. Versão 13/03/2014. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sgt/versoes_tabelas/manual/Manual_de_utilizacao_das_Tabelas_Processuais_Unificadas.pdf>. Acesso em 31 de maio de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2018. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a58cee3d92d2df2f25.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 4, de 16 de agosto de 2005. Cria o Sistema de Estatística do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=188>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 12, de 14 de fevereiro de 2006. Cria o Banco de Soluções do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=206>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 15, de 20 de abril de 2006. Dispõe sobre a regulamentação do Sistema de Estatísticas do Poder Judiciário, fixa prazos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=210>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 46, de 18 de dezembro de 2007. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=167>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 65,

14. <https://www.premioinnovare.com.br/proposta/jus-redator/print>

de 16 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=119>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução CNJ nº 76, de 12 de maio de 2009. Dispõe sobre os princípios do Sistema de Estatística do Poder Judiciário, estabelece seus indicadores, fixa prazos, determina penalidades e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=110>>.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Portaria CNJ nº 88, de 28 de maio de 2019.

Institui e regulamenta o Prêmio CNJ de Qualidade, ano 2019. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/atos-normativos?documento=2920>>.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Brasil em Números, 2018. Capítulo: O Poder Judiciário. Brasil, 2018. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=72&view=detalhes>>.

Fundação Getúlio Vargas (FGV-RJ). Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais. Conselho Nacional de Justiça, programa Justiça Pesquisa. Brasil, 2017. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/04/0f246a4a1036f559e279967762c235bb.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2019.

KIM, Richard Pae. "O Conselho Nacional de Justiça como órgão garantidor e qualificador de direitos fundamentais". In, LEWANDOWSKI, Ricardo; NALINI, José Renato. O Conselho Nacional de Justiça e sua atuação como órgão do Poder Judiciário – Homenagem aos 10 anos do CNJ. São Paulo: Quartier Latin, 2015, p. 115 a 136.

MENDES, Gilmar Ferreira. "As contribuições do CNJ para o Judiciário Brasileiro". In, Revista Eletrônica JC, 143, p. em 5/7/2012.

Oliveira, Fabiana, Aoyama, Pâmela. O Conselho Nacional de Justiça e a Academia. Brasília. Revista CNJ, Brasília, v. 2, p. 12-23, 2017.

Universidade de São Paulo (USP). Mediação e Conciliação avaliadas empiricamente: jurimetria para proposição de ações eficientes. Conselho Nacional de Justiça, programa Justiça Pesquisa. Realização: Brasil, 2019. Disponível em:

<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2019/05/e1d2138e482686bc5b66d18f0b0f4b16.pdf>>. Acesso em 31 de maio de 2019.

Richard Pae Kim

Doutor e Mestre em Direito pela USP. Pós-doutorado em políticas públicas pela UNICAMP. Professor dos cursos de Graduação e de Mestrado em Direito da UNIMEP. Secretário Especial de Pesquisas, Programas e Gestão Estratégica e Juiz Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça. Juiz de Direito do TJSP

Gabriela Moreira de Azevedo Soares

Mestre em Estatística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduação em estatística pela Universidade de Brasília. Diretora Executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias do Conselho Nacional de Justiça.

ANEXO I

Tabela 1 - Relação das pesquisas publicadas pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias no período de janeiro de 2010 a maio de 2019.

id	Ano	Tipo	Pesquisa
1	2019	Internas	Mês Nacional do Júri 2019
2	2019	Internas	Política de Atenção Integral à Saúde de Magistrados e Servidores do Poder Judiciário
3	2019	Internas	Diagnóstico da participação feminina no Poder Judiciário
4	2019	Internas	Diagnóstico das Ações Penais de Competência do Júri
5	2019	Internas	Relatório da 13ª semana justiça pela paz em casa
6	2019	Externas	Justiça Criminal, impunidade e prescrição. Realização: Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ) e Universidade de São Paulo (USP)
7	2019	Externas	Judicialização da Saúde. Realização: Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER).
8	2019	Externas	Mediação e conciliação avaliadas empiricamente. Realização: Universidade de São Paulo (USP)
9	2019	Externas	A Oitava de crianças no Poder Judiciário Brasileiro. Realização: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)
10	2018	Internas	Relatório da 12ª semana justiça pela paz em casa
11	2018	Internas	Relatório da 11ª semana justiça pela paz em casa
12	2018	Internas	Relatório da 10ª semana justiça pela paz em casa
13	2018	Internas	2º Balanço Socioambiental do Poder Judiciário
14	2018	Internas	Perfil Sociodemográfico dos Magistrados - 2018
15	2018	Internas	Diagnóstico da Segurança Institucional do Poder Judiciário 2018
16	2018	Internas	Justiça em Números 2018
17	2018	Internas	CNJ em Números 2018
18	2018	Internas	Supremo em Ação 2018
19	2018	Internas	O Poder Judiciário na aplicação da lei Maria da Penha - 2018
20	2018	Internas	Relatório Estatístico: Liberdade de Imprensa
21	2018	Internas	Relatório do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios
22	2018	Internas	Relatório Estatístico Mês Nacional do Júri 2017
23	2018	Externas	Uma Análise quantitativa e qualitativa do Impacto da implantação do Processo Judicial Eletrônico (PJe) na produtividade dos Tribunais.. Realização: Fundação Getúlio Vargas
24	2018	Externas	Os Maiores Litigantes nas Ações Consumeristas na Justiça Estadual: Mapeamento e Proposições. Realização: Associação Brasileira de Jurimetria
25	2018	Externas	Entre práticas retributivas e restaurativas: a Lei Maria da Penha e os avanços e desafios do Poder Judiciário. Realização: Universidade Católica de Pernambuco
26	2018	Externas	Audiência de custódia, prisão provisória e medidas cautelares: obstáculos institucionais e ideológicos à efetivação da liberdade como regra. Realização: Fórum Brasileiro de Segurança Pública
27	2018	Externas	Pilotando a Justiça Restaurativa: o Papel do Poder Judiciário. Realização: Fundação José Arthur Boiteux
28	2018	Externas	Ações coletivas no Brasil: o processamento, o julgamento e a execução das tutelas coletivas. Realização: Sociedade Brasileira de Direito Público
29	2018	Externas	Melhoramento da Eficiência e Desempenho do Judiciário Brasileiro.. Realização: Prosperity Fund
30	2017	Internas	Justiça em Números 2017
31	2017	Internas	Supremo em Ação 2017
32	2018	Internas	Relatório da 9ª semana justiça pela paz em casa
33	2018	Internas	Relatório da 8ª semana justiça pela paz em casa
34	2018	Internas	Relatório da 7ª semana justiça pela paz em casa
35	2017	Internas	Saúde de Magistrados e Servidores: Resolução CNJ n. 207/2015
36	2017	Internas	1º Balanço Socioambiental do Poder Judiciário
37	2017	Internas	O Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha
38	2016	Internas	Justiça em Números 2016
39	2016	Internas	Pesquisa de Opinião Magistrados do 1º Grau
40	2016	Internas	Diagnóstico da Segurança Institucional do Poder Judiciário
41	2015	Internas	Serviços de Saúde fornecidos pelo Poder Judiciário
42	2015	Internas	Justiça em Números 2015
43	2015	Externas	Relatório de Pesquisa de Reincidência Criminal no Brasil. Realização: IPEA
44	2015	Externas	Lei de Improbidade Administrativa – Obstáculos à plena efetividade do combate aos atos de improbidade. Realização: Universidade de Itáúna

45	2015	Externas	Perfil do Acesso à Justiça nos Juizados Especiais Cíveis. Realização: Universidade de São Paulo
46	2015	Externas	Dos Espaços aos Direitos – A realidade da ressocialização na aplicação das medidas socioeducativas de internação das adolescentes do sexo feminino em conflito com a lei nas cinco regiões. Realização: Universidade Católica de Pernambuco
47	2015	Externas	Judicialização da Saúde no Brasil – Dados e experiências. Realização: Universidade do Estado do Rio de Janeiro
48	2015	Externas	A Força Normativa do Direito Judicial – Uma análise da aplicação prática do precedente no direito brasileiro e dos seus desafios para a legitimação da autoridade do Poder Judiciário. Realização: Universidade Federal de Minas Gerais
49	2015	Externas	Trabalhar na Magistratura, Construção da Subjetividade, Saúde e Desenvolvimento Profissional. Realização: Fundação Vanzolini
50	2015	Externas	Tempo dos Processos relacionados à Adoção no Brasil – Uma análise sobre os impactos da atuação do Poder Judiciário. Realização: Associação Brasileira de Jurimetria
51	2014	Internas	Justiça em Números 2014
52	2014	Internas	Censo do Poder Judiciário
53	2014	Internas	Censo do Poder Judiciário: resultados individualizados por tribunal, na forma de infográficos, do censo dos magistrados e dos servidores.
54	2014	Internas	Censo do Poder Judiciário – série temática nº 1: Percepções dos servidores sobre os desafios da gestão judiciária
55	2014	Externas	Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual: Guia de Implantação dos Modelos Alocativos. Realização: Elogroup
56	2014	Externas	Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual: Manual de Alocação de Recursos Humanos. Realização: Elogroup
57	2014	Externas	Projeto de Diagnóstico e Fortalecimento da Justiça Estadual: Manual de Alocação de Recursos Orçamentários. Realização: Elogroup
58	2013	Internas	Justiça em Números 2013
59	2013	Internas	Competência Delegada: Impacto nas ações dos Tribunais Estaduais
60	2013	Internas	Encontros e Desencontros da Adoção no Brasil: uma análise do Cadastro Nacional de Adoção do Conselho Nacional de Justiça
61	2013	Internas	A Atuação do Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha
62	2013	Externas	Diagnóstico sobre os Juizados Especiais Cíveis. Realização: IPEA
63	2012	Internas	Justiça em Números 2012
64	2012	Internas	Novos Diagnósticos do Enfrentamento da Corrupção.
65	2012	Internas	Indicadores Socioambientais do Poder Judiciário.
66	2012	Internas	Panorama Nacional – A execução de Medidas Socioeducativas de Internação Programa Justiça ao Jovem.
67	2012	Internas	100 Maiores Litigantes (2011)
68	2012	Externas	Justiça Infantojuvenil. Situação atual e critérios de aprimoramento. . Realização: CNJ/IPEA
69	2011	Internas	Justiça em Números 2011
70	2011	Internas	Estudo Comparado sobre Recursos, Litigiosidade e Produtividade: a prestação jurisdicional no contexto internacional
71	2011	Internas	Panorama do acesso à justiça no Brasil, 2004 a 2009
72	2011	Internas	Demandas repetitivas e a morosidade na justiça cível brasileira
73	2011	Internas	A execução fiscal no Brasil e o impacto no judiciário
74	2011	Internas	100 Maiores Litigantes (2010)
75	2011	Internas	Avaliação do desempenho judicial: desafios, experiências internacionais e perspectivas
76	2011	Internas	Gestão da comunicação nos tribunais
77	2011	Externas	Pesquisa sobre o custo unitário do processo de execução fiscal. Realização: IPEA
78	2011	Externas	Demandas Judiciais e Morosidade da Justiça Civil. Realização: PUC-RS
79	2011	Externas	Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial, a partir da identificação de contenciosos cuja solução deveria ser tentada previamente na esfera administrativa, ênfase nos processos de execução fiscal. Realização: UFRGS
80	2011	Externas	Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da Justiça. Realização: FGV-SP
81	2011	Externas	Demandas repetitivas relativas ao Sistema de Crédito no Brasil e propostas para sua solução. Realização: PUC-PR
82	2011	Externas	Inter-relações entre o processo administrativo e o judicial sob a perspectiva da segurança jurídica no plano da concorrência econômica e da eficácia da regulação pública. Realização: USP
83	2010	Internas	Justiça em Números 2010
84	2010	Internas	Relatório sobre a situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil em 2008
85	2010	Internas	1º Relatório do Programa de Gestão Socioambiental do CNJ
86	2010	Internas	Perfil da fixação de custas judiciais no Brasil e análise comparativa de experiência internacional
87	2010	Externas	IBGE: Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil. Relatório PNAD/IBGE

Fonte: Conselho Nacional de Justiça. Elaboração própria.

ARTIGOS

O princípio constitucional da eficiência e a transparência, analisados sob a ótica do custo da Justiça: como aprimoramento da responsabilidade da entrega da prestação jurisdicional

Por Têmis Limberger

Demétrio Beck da Silva Giannakos

Resumo: O presente artigo versa sobre uma análise do princípio da eficiência trazido pelo artigo 37 da Constituição Federal, com a pesquisa realizada pelo Conselho Nacional de Justiça denominada de Justiça em Números, em que traz um panorama da estrutura e custo do Poder Judiciário. Este desvelamento dos dados vem ao encontro dos reclamos de transparência dos órgãos públicos. Ao final, faz-se uma análise sobre como a inteligência artificial pode auxiliar o Poder Judiciário no sentido de ser mais célere e eficiente.

PALAVRAS-CHAVE: Princípio da eficiência; Custo da justiça; Inteligência artificial; Constituição Federal.

Abstract: This article deals with an analysis of the efficiency principle brought by article 37 of the Federal Constitution, with the research carried out by the National Council of Justice called Justice in Numbers, which gives an overview of the structure and cost of the Judiciary. At the end, an analysis is made on how artificial intelligence can help the Judiciary in order to be faster and more efficient.

KEYWORDS: principle of efficiency; cost of justice; artificial intelligence; Federal Constitution.

1 INTRODUÇÃO

Inicialmente, o estudo propõe-se a analisar dados trazidos pelo Justiça em Números, de 2018, publicado pelo próprio Conselho Nacional de Justiça, a fim de demonstrar e elucidar a real situação em que o Poder Judiciário se encontra atualmente, num claro compromisso com a transparência.

Os dados trazidos pelo Justiça em Números, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça em 2018, revelam um acervo de 80,1 milhões de processos que aguardam uma solução definitiva. E, ainda, a despesa total do Poder Judiciário em 2017 foi de R\$ 90.846.325.160,00 (noventa bilhões, oitocentos e quarenta e seis milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e sessenta reais), ou seja, um aumento de 4,4% em relação ao ano de 2016. Existem hoje 18.168 magistrados, 272.093 servidores e 158.703 auxiliares. Neste contexto, a Justiça Estadual é a mais cara do Brasil, custando aos estados federados R\$ 52.155.769.079,00.

Vive-se em um país em desenvolvimento, mas que paradoxalmente possui o Poder Judiciário com elevado custo. Desta forma, primarmos pela eficiência e levarmos em consideração a realidade do custo da justiça são os primeiros passos a serem dados pelos operadores do Direito, a fim de que se consiga obter melhores resultados com menor custo econômico.

Tome-se como exemplo as iniciativas do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte que investiram na criação de programas de inteligência artificial, que visam tornar o processo judicial mais célere e eficiente.

Neste contexto, até mesmo o Supremo Tribunal Federal não está imune a este movimento, pois desenvolve o Victor, visando conferir maior agilidade às (in)admissibilidades nos Recursos Extraordinários.

Diante deste cenário, o artigo tem por objeto analisar o princípio da eficiência trazido pela EC 19/98, que se incorporou ao artigo 37, "caput", da Constituição Federal, a partir de uma análise dos dados trazidos ao Justiça em Números de 2018, publicado pelo Conselho Nacional de Justiça, que os tornou mais transparentes. Assim, o problema principal da presente pesquisa é: o Poder Judiciário é eficiente, considerando a interpretação dos dados apresentados (custo econômico dispendido *versus* julgamentos realizados)? Como problema secundário, aborda-se a concretização da transparência que surge com o desvelamento dos dados, que vem ao encontro dos anseios da sociedade atualmente. Ao final, faz-se uma análise sobre como a inteligência artificial pode auxiliar o Poder Judiciário a ser mais célere e eficiente na prestação jurisdicional.

2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: UMA BREVE ANÁLISE CONCEITUAL

O Estado possui três funções. Nas palavras de Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

A primeira estabelece regras gerais e abstratas, denominadas leis; as duas outras aplicam as leis ao caso concreto: a função jurisdicional, mediante solução de conflitos de interesse e aplicação coletiva da lei, quando as partes não o façam espontaneamente; a função executiva, mediante atos concretos voltados para a realização dos fins

estatais, de satisfação das necessidades coletivas¹.

O saudoso professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto² estatui que a harmonia social é uma situação de equilíbrio instável. Os conflitos de interesses são inevitáveis e devem ser considerados sob todos os seus aspectos. Os conflitos que perturbem a harmonia social e que tenham um potencial destrutivo e corruptor deverão ser evitados e, se manifestados, deverão ser solucionados.

Todo o conflito dentro de uma sociedade tem seu aspecto positivo e negativo. O positivo é que dinamiza a sociedade e a faz evoluir, enquanto o negativo se concretiza no fato de provocar tensão e gerar insegurança entre membros, podendo gerar uma situação violenta no momento de sua composição³.

Para a vida em sociedade, organizar e ordenar os interesses das pessoas ajuda a combater os conflitos. Assim, o Estado (este abrangendo a noção de ordenamento jurídico) tem uma função denominada de *psicológica*, em que o Estado tem como um dos seus objetivos hierarquizar os interesses das pessoas em sociedade⁴.

Feita esta breve introdução, passa-se para a análise propriamente dita do princípio da eficiência e da Administração Pública.

Tornar positivo o princípio da eficiência introduziu (ou tenta introduzir) o que se convencionou denominar de *forma gerencial de administração pública*⁵ influenciado, principalmente, pelo modelo norte-americano e europeu, presente nas políticas econômicas e sociais dos Estados Unidos (governo Reagan) e Inglaterra (Margaret Thatcher) visando diminuir o gigantismo do Estado, que ocasionou um *enxugamento da máquina administrativa*⁶, que era necessária desde a crise do Estado Social⁷. No Brasil, o então Presidente Fernando Henrique Cardoso promulgou

a Emenda Constitucional n° 19, em 04 de junho de 1998, inaugurando uma forma *gerencial* de administrar o Poder Executivo, pautado pela lógica da relação *custo-benefício*⁸. Se o Estado Democrático de Direito⁹ coloca-se como plus normativo, uma das formas de concretizar as normas (sociais) constitucionais foi (está sendo) experimentada em momento posterior a Emenda Constitucional n° 19. Como consequência, tem-se um deslocamento de funções, antes atribuídas à Administração Pública que passaram a ser encargo da iniciativa privada. O Poder Executivo deixa de ser um prestador de serviços públicos para ser um mero *gerenciador/regulador*, incumbência esta exercida pelas agências reguladoras¹⁰.

A inclusão do princípio da eficiência no rol de princípios que vinculam a Administração Pública¹¹, previsto no *caput* do art. 37 da CF, está relacionado à ideia de administração gerencial, aquela que se conecta aos resultados da atividade. O fundamento é embasado nas premissas do direito privado, dentro do entendimento de que o regime de direito público, que por ter muitos procedimentos "não é capaz de garantir as melhores vantagens"¹².

Em que pese ser a eficiência um princípio setorial relacionado à Administração Pública, é submetido também ao princípio Democrático de Direito, isto é, ligado aos fins do Estado, a prover suas próprias necessidades e às da coletividade. Deste modo, para sua efetivação, ordenam-se os meios disponíveis para que sejam empregados convenientemente¹³.

Por eficiência se deve entender a racionalização da ação, a preocupação com a maior eliminação de erros possível. Ocorre que por ser um termo multifacetado e até ambíguo, muitas vezes é utilizado em sentido extremamente restrito¹⁴. É importante ressaltar que, quando se denomina a atividade de eficiente, pretende-se transmitir a ideia de racionalidade, onde a medida utilizada é o melhor meio

1. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 50.

2. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006, p.11

3. RIBEIRO, Darcí Guimarães. *Da tutela jurisdicional às formas de tutela*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 27.

4. RIBEIRO, Darcí Guimarães. *Da tutela jurisdicional às formas de tutela*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010, p. 29.

5. "Ocorre que, salvo melhor juízo, esta perspectiva de Administração Gerencial se afigura muito mais como uma técnica administrativa do que a uma política de gestão, est que este managerialism é visto como um conjunto de ideias e crenças que tomam como valores máximos a própria gerência, o objetivo de aumento constante da produtividade, e a orientação para o consumidor." (LEAL, Rogério Gesta. *Administração Pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária*. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 338, outubro de 2003).

6. COUTO E SILVA, Almir do. *Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares*. Serviço público "à brasileira". Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n° 230, p. 48, outubro/dezembro de 2002.

7. *O Estado de Direito, traduzido do Rechtsstaat, do Direito alemão, apareceu inicialmente no século XIX, dentro do constitucionalismo alemão, tendo como características um Estado liberal, limitado à defesa da ordem e segurança pública; sem qualquer intervenção nas questões econômicas e sociais ficando estas sob o domínio dos mecanismos da liberdade individual e da liberdade de concorrência; a garantia dos direitos fundamentais decorrentes do respeito de uma esfera de liberdade individual, sendo a liberdade e a propriedade direitos inalienáveis do indivíduo, podendo tais direitos somente sofrer eventual intervenções por parte da administração quando isso fosse permitido por uma lei aprovada pela representação popular; a limitação do Estado pelo Direito teria de estender-se-ia ao próprio governante, estando este submetido, da mesma forma, ao império da lei; e os poderes públicos, deveriam atuar nos limites impostos pela lei, nas áreas de defesa e segurança pública, respeitando dessa forma, os princípios da legalidade, da liberdade individual e da propriedade privada.* (KOSSMANN, Edson Luís. *A (in)eficiência da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública*. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2010, p. 59).

8. MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. *Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des) encontros entre economia e direito*. Florianópolis: Habitus Editora, 2009, p. 182.

9. "Democracia é conceito histórico. Não sendo por si um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidade destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhe o conteúdo a cada etapa do envolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e da garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história." (SILVA, José Afonso do. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 9ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1993, p. 114).

10. *As Agências Reguladoras no sistema administrativo brasileiro aparecem como Autarquias sob regime especial, possuindo todas as características atribuídas às Autarquias, agregando-se, no entanto, outros poderes normativos, fiscalizadores e decisórios. Ou seja, almeja-se uma administração independente, neutralizada politicamente, na qual a legitimidade é técnica.* (LIMBERGER, Têmis. *O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007, p. 138).

11. *Toda a Administração é uma atividade estruturada e objetiva alcançar fins humanos. No caso de uma Administração Pública estes fins podem ser encontrados no interesse público. Tendo como pressuposto a distribuição de funções entre os Poderes, entender-se-á como Administração Pública expressão sinônima de Poder Executivo, a qual possui por função primária a gestão/comando/direção dos interesses públicos, da coisa pública, ou seja, estar-se-á excluindo do conceito qualquer outra função por ele (Poder Executivo) realiza, ainda que secundariamente como legislativa ou judicial.* (SANTANA, Gustavo da Silva. *Administração Pública em Juízo: O Patrimonialismo como Óbice ao Princípio da Eficiência*. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2011, p. 58).

12. GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 15.

13. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 246.

14. GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002, p. 26.

para que se obtenha o fim desejado¹⁵.

Eficiência é o princípio que norteia toda a atuação da Administração Pública, impondo, entre outras exigências, rapidez, precisão em contraposição à lentidão, ao descaso, à omissão, à negligência¹⁶.

Não apenas a perseguição e o cumprimento dos meios legais e aptos ao sucesso são apontados como necessários ao bom desempenho das funções administrativas, mas também o resultado almejado¹⁷. Com o advento do princípio da eficiência, é correto dizer que a Administração Pública deixou de se legitimar apenas pelos meios empregados e passou a legitimar-se também em razão do resultado obtido¹⁸.

Da mesma forma, nos termos do artigo 74 da CF¹⁹, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário têm o dever legal de avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado²⁰.

Para Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para logra os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público²¹.

O princípio da eficiência tem como objetivo uma atuação administrativa mais planejada e transparente, dotada de mecanismos que facilitem a percepção de problemas estruturais ou funcionais antes que estes causem reais prejuízos aos interesses públicos, possibilitando a tomada de medidas preventivas e corretivas dos desvios constatados. Do mesmo modo, o princípio impõe a adoção de formas mais simples, rápidas e efetivas de atuação administrativa, bem como uma razoável redução dos controles de procedimento, que enrijecem a máquina administrativa, fortalecendo, em contrapartida, os controles

de resultados. Tais efeitos geram uma descentralização do poder, facilitando e agilizando as medidas a serem tomadas. Com relação aos agentes públicos, o princípio da eficiência tem como objetivo uma atuação mais célere e tecnicamente adequada, sempre objetivando melhor desempenho das suas atribuições²².

Para conceituar eficiência, no sentido amplo, menciona-se entre outros aspectos, eficiência administrativa, econômica e técnica. Dessa forma, a verificação da eficiência precisa considerar tanto os aspectos quantitativos como os qualitativos para demonstrar a real utilidade do serviço para os seus titulares e usuários. Assim, quando se conceitua eficiência precisa-se, antes de mais nada, saber se na sua avaliação é necessária a verificação no aspecto qualitativo ou se basta apenas a análise no aspecto quantitativo. Desta forma, é importante indagar: "mais por menos", ou de "mais e melhor, pelo menos possível"²³.

Pode-se afirmar, de uma forma mais simplificada, que a eficiência determina o alcance de um resultado maior (tanto em sentido quantitativo como qualitativo) com menor custo, ou seja, fazer mais e melhor com menos. É buscar sempre o alcance de um maior e melhor resultado com os recursos econômicos que se dispõe. Isto se chama otimização dos recursos.

Um Estado eficiente é aquele que atende os interesses daqueles que dele fazem parte, ou dele de alguma forma tiram proveito, seja diretamente ou indiretamente. Com relação aos serviços públicos prestados, estes também devem ser prestados e/ou fornecidos de forma eficiente, tanto quantitativamente como qualitativamente à universalidade das pessoas que dele necessitam²⁴.

Portanto, a eficiência da Administração Pública²⁵ no Brasil, somente pode ser atingida mediante a prestação de serviço público de qualidade à totalidade das pessoas que dela dependem.

Ao apontar para mudanças necessárias no Estado e neste contexto, a função jurisdicional, MOREIRA NETO²⁶ aponta para a necessidade de reduzir conflitos, rumo à consensualidade pelas vias da conciliação, mediação e arbitragem, afastando a confusão existente entre monopólio da jurisdição, com sentido coercitivo e monopólio da justiça, em que a força do consenso entre as

15. FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, p. 246.

16. MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. 4ª edição. São Paulo: Editora RT, 2000, p. 152.

17. Importante ressaltar, nas palavras de José Manuel Sérvulo Correia, de que "A legalidade administrativa pode significar, em primeiro lugar, que os atos da Administração não devem contrariar as normas legais que se aplicam". Em nosso ordenamento jurídico, seria o mesmo dizer que a Administração Pública deve atentar para o princípio da legalidade. (CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1987, p. 18).

18. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 866.

19. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. § 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária. § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

20. MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 866.

21. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010, p. 83.

22. MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 310.

23. KOSSMANN, Edson Luís. A (in)eficiência da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2010, p. 59.

24. KOSSMANN, Edson Luís. A (in)eficiência da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2010, p. 68.

25. Quando se está falando de Administração Pública, não se está tratando restritivamente apenas do Poder Executivo, mas também do Legislativo e Judiciário. Portanto, para melhor analisar este ponto de vista, ver a seguinte bibliografia: ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. *Sociologia do Direito – A Magistratura no espelho*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002.

26. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 119 e 120.

partes em conflito conduz à fórmula da composição.

O do Novo Código de Processo Civil (NCPC), aponta para os fundamentos constitucionais, já em seu artigo 1º estabelece: "O processo civil será ordenado, disciplinado e interpretado conforme os valores e as normas fundamentais estabelecidos na Constituição da República Federativa do Brasil, observando-se as disposições deste Código."

Ora, no momento em que o NCPC estipula que o Código será disciplinado e interpretado pelos valores e normas fundamentais estabelecidos na Constituição Federal, é indiscutível que o princípio da eficiência, desta forma, também será aplicado e deverá ser lavado em consideração pelas partes atuantes no processo civil, como advogados, juízes, servidores e outros operadores jurídicos²⁷.

Um exemplo muito corriqueiro no dia-a-dia forense que demonstra a ineficiência do Estado Brasileiro é com relação à judicialização das ações para obtenção de remédios e acesso à equipamentos de saúde. Edson Kossmann, ao analisar o assunto, identifica com precisão a problemática. Acaba o Poder Judiciário, por muitas vezes, de forma discricionária a implementação e o custeio de pretensões de direito à saúde que se mostram de custo incompatível com a realidade orçamentária do Estado, quando não, também, de necessidades e resultados práticos questionáveis, incompatíveis e inseguros²⁸.

Assim, analisando a judicialização do direito à saúde e correlacionando com o princípio da eficiência, temos duas situações: 1) pela ineficiência do Estado em regulamentar, de forma atualizada e clara os medicamentos à disposição da população²⁹; e 2) no voluntarismo judicial praticado pelos Tribunais, no momento em que não se cria um escala

de precedentes corretos sobre a matéria, deixando apenas à casuística judicial a "solução" ao caso concreto.

Sobre as ações ajuizadas pleiteando direitos à saúde, Luciano Timm já alertou que, no Brasil, provavelmente gasta-se mais com o processo judicial (considerando que existem, em média, 700 mil processos desta natureza tramitando no Brasil) do que com o medicamento concedido³⁰. Seja por qual motivo for, por ineficiência do Estado que não concede medicamentos que deveria aos necessitados, ou por criação judicial para além das obrigações que o orçamento público comportaria, o fato é que se está gastando muito dinheiro com disputas judiciais. E isso é irracional em um país em desenvolvimento³¹.

Outro exemplo interessante a ser elucidado é o que ocorre com os contratos, quando submetidos ao Poder Judiciário.

Contrato é um acordo entre duas ou mais partes, que transmite direitos entre elas, assim como estabelece, exclui ou modifica deveres³².

Porém, os contratos não são perfeitos (por exemplo, contratos normalmente não são completos e não preveem todas as situações possíveis de ocorrer³³) e podem, eventualmente, necessitar de uma interpretação por parte do intérprete juiz. Em nosso ordenamento jurídico, a partir da positivação da boa-fé objetiva³⁴⁻³⁵ e da função social do contrato³⁶ (art. 421, do CC), o Poder Judiciário passou a fundamentar modificações e revisões contratuais com base nestes institutos, realocando custos de transação antes sequer imaginados³⁷.

Tanto é que os contratos são tão imperfeitos que, eventualmente, podem acontecer situações supervenientes

27. Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero, ao analisarem o artigo 1º do CPC, dispõem a seguinte forma: "O processo civil é estruturado a partir dos direitos fundamentais que compõem o direito fundamental ao processo justo, o que significa dizer que o legislador infraconstitucional tem o dever de desenhá-lo a partir do seu conteúdo. Em outras palavras, o processo civil é ordenado e disciplinado pela Constituição, sendo o Código de Processo Civil uma tentativa do legislador infraconstitucional de adimplir com o seu dever de organizar um processo justo. Vale dizer: o Código de Processo Civil constitui direito constitucional aplicado" (MARINONI, Luiz Guilherme. *Novo Código de Processo Civil comentado/Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero*. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017, p. 153).
28. KOSSMANN, Edson Luis. A (in)eficiência da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2010, p. 82.
29. <http://www.saude.rs.gov.br/upload/arquivos/201701/17142228-1426528130-renom-2014-ministerio.pdf>. Acesso: 16 mai. 2019.
30. TIMM, Luciano Benetti. *Artigos e ensaios de direito e economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 107.
31. TIMM, Luciano Benetti. *Artigos e ensaios de direito e economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. p. 108.
32. SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim de. *Economia dos contratos*. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. *Direito e economia*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 113.
33. Para Eric Posner, um contrato completo seria aquele que "descreveria todos os riscos possíveis, mais os custos de transação – incluindo o custo da negociação e da redação do contrato; a possibilidade de previsão de eventos de pouca probabilidade torna todos os contratos incompletos." POSNER, Eric. *Análise econômica do direito contratual: sucesso ou fracasso?* São Paulo: Saraiva, 2010. p. 17-18.
34. Referente à boa-fé objetiva, fundamental trazer à baila alguns conceitos importantes: "A boa-fé objetiva, assim, seria uma ideia de regras de condutas fundadas na honestidade, na retidão, lealdade. Assim, distancia-se daquela ideia de má-fé, que, por sua vez, é relacionada com a ideia de boa-fé subjetiva" (MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 412); "A boa-fé objetiva, então, como mandamento de conduta (ou mandamento de consideração), engloba todas as partes envolvidas no negócio jurídico e estabelece, entre eles, um elo de cooperação, em face do fim objetivo a que visam" (SILVA, Clóvis do Couto e. *A obrigação como processo*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p. 33); "Essa boa-fé objetiva não é no sentido apontado pelo Código Civil de 1916, chamada de boa-fé subjetiva, pois percebe-se que, além do elemento interno do contratante de julgar estar agindo conforme procedimentos condizentes com a boa-fé, espera-se dele um plus exterior, baseado no compromisso de lealdade, que pode ser resumido na obrigação de informação e de cooperação que se expressa no dever de facilitar o cumprimento obrigacional, com base nos critérios e limites usuais ditados pelos usos, costumes e boa-fé". GARCIA, Ricardo Lupion. *Boa-fé objetiva nos contratos empresariais: contornos dogmáticos dos deveres de conduta*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 41-42.
35. Da mesma forma, a boa-fé objetiva inspirou o CPC/2015 a incorporar os seus conceitos (art. 5º, do CPC) e aplicação, conforme dispõe Darci Guimarães Ribeiro sobre o tema: "O art. 5º do CPC, como norma fundamental do processo civil, possui nítido caráter objetivo, não se limitando, portanto, a ausência de má-fé do sujeito na realização de determinado ato processual. Vale dizer, prioriza a função objetiva sem, contudo, desatender a subjetiva. Ela, a boa-fé objetiva, vai mais além e está intrinsecamente ligada a eticidade de uma determinada sociedade, seus ideais de moralidade e um grau significativo de cultura jurídica, que certamente variam no tempo e no espaço, já que visa proteger a confiança entre os sujeitos processuais". RIBEIRO, Darci Guimarães. *A boa-fé como norma fundamental do processo civil*. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Org.). *Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos*. n. 14. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2018. p. 29.
36. Rodrigo Fernandes Rebouças, ao dissertar sobre este tema, ressalta a complexidade do mesmo e a possibilidade de mitigação da autonomia privada dos contratantes: "A cláusula geral da função social ainda demanda um contínuo estudo, justamente por ser um elemento relativamente novo de interpretação contratual e mitigação da autonomia privada, pois, embora existam diversos estudos monográficos e inúmeros artigos científicos acerca do tema, não há uma definição clara da sua abrangência e limite de atuação". REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. *Autonomia privada e a análise econômica do contrato*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017. p. 91.
- Da mesma forma, Felipe Garcia Lisboa Borges e Giselle Maria Sousa Rosi também dissertam sobre o assunto: "É sabido que os efeitos internos (entre os contratantes) e externos (em face de terceiros ao contrato) são inerentes aos contratos. Todo contrato produz externalidades, positivas ou negativas, perante a comunidade. Nesse contexto, o princípio da função social é essencial, não para abolir, ou amputar, a autonomia da vontade, mas para fazer com que ela não seja instrumento para atividades abusivas, corrigindo eventuais falhas. A função social dos contratos demanda uma harmonização entre o interesse das partes contratantes e o interesse coletivo, não limitação. A diferença entre limitação e harmonização, nesse caso, está no fato de que somente são impostos limites a algo ilimitado, o que jamais foi o caso da autonomia da vontade. Há harmonização, por outro lado, quando coisas que não necessariamente devem ser colocadas em posição de conflito são observadas como potencialmente complementares, uma em relação à outra.". BORGES, Felipe Garcia Lisboa; ROSI, Giselle Maria Sousa. *Análise econômica dos contratos: considerações sobre o princípio da função social*. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 94, p. 88, out. 2018.
37. Sobre este tema, fundamentar analisar as seguintes obras: TIMM, Luciano Benetti. *Artigos e ensaios de direito e economia*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018; REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. *Autonomia privada e a análise econômica do contrato*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017.

que causem um desequilíbrio contratual entre as partes³⁸. Já em 1938, o STF, em julgamento do Recurso Extraordinário 2.675, reconheceu a possibilidade de revisão do contrato diante de fatos imprevisíveis³⁹. Tal teoria possui previsão legislativa no artigo 478, do CC. Seus requisitos de aplicação são: (a) a existência de contrato de execução continuada; (b) excessiva onerosidade para uma das partes; (c) extrema vantagem da outra parte; (d) que a origem da onerosidade excessiva tenha sido de eventos extraordinários e imprevisíveis⁴⁰.

Nos contratos em geral, as partes alocam riscos e precificam prestações. Fazem concessões recíprocas com base nessa precificação e nessa alocação de riscos. As multas, portanto, são negociadas com a finalidade de suprir a ausência da prestação. As partes, portanto, anteveem qual será o risco, avaliam-no e o cifram no valor da multa contratual⁴¹.

Assim, o pagamento da multa contratual seria um substituto perfeito do adimplemento, tendo em vista que a cláusula foi negociada e aceita por ambas as partes. Há, portanto, um respeito ao *pacta sunt servanda*⁴².

No Brasil, o controle judicial de cláusulas contratuais pelos tribunais – negando a sua efetivação – podem gerar incentivos econômicos, que impactem de maneira negativa, com consequências potencialmente sérias para o funcionamento do mercado⁴³.

A atividade jurisdicional para a interpretação e revisão dos contratos, já consumados e em execução, deve ser realizada com extrema responsabilidade e cautela, pois a sua revisão implicará em possível alteração da base objetiva do negócio jurídico, elevação do custo de transação e no consequente repasse de valores para toda a sociedade na hipótese de elevação do custo de transação e dos riscos econômico-financeiros a que as partes estarão expostas⁴⁴.

O excessivo ativismo judicial⁴⁵, muitas vezes deixando de observar o equilíbrio entre a base objetiva e subjetiva do negócio jurídico, resulta em uma insegurança e uma instabilidade no sistema jurídico contratual, trazendo sérias consequências econômicas às partes integrantes da relação contratual e, até mesmo, a terceiros⁴⁶.

A judicialização dos planos de saúde é um ótimo exemplo a ser utilizado. Em pesquisa do Observatório da Judicialização da Saúde Suplementar, do Departamento de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da USP, elencou os principais motivos das ações contra planos de saúde, em seleção de quatro mil decisões de 2013 e 2014 de segunda instância do TJ-SP e concluiu que em 92% dos acórdãos foi dada razão ao usuário, sendo que em 88% dos casos o pleito foi integralmente acolhido e em outros 4% a pretensão foi acolhida em parte. Em 8% dos julgados a decisão foi totalmente desfavorável ao cidadão⁴⁷.

O Presidente da Associação Nacional das Administradoras de Benefícios (Anab), criada em 2010 e que reúne administradoras de planos coletivos por adesão, afirma que há distorções dos dois lados e que o excesso de regulação do setor gerou um efeito reverso, avolumando as discussões no Judiciário. As condenações judiciais de determinados litigantes são repassadas a todos os usuários do plano coletivo. Todas as despesas do plano, como os sinistros, somados à inflação médica, são suportadas pelas operadoras de saúde. Toda vez que, por força judicial, se traz uma despesa imprevisível, isto gera um desequilíbrio econômico financeiro em todo o contrato, obrigando a operadora a lançar esta inesperada despesa no cálculo atuarial, tornando-se um agravante para o reajuste⁴⁸.

Daniel Wang, em Fórum sobre a Judicialização da Saúde, afirma que países muito desenvolvidos têm uma ideia restritiva de acesso à saúde pública porque os recursos são limitados. Na Noruega, o segundo país com maior gasto global em saúde, há uma lista do que o serviço público fornece e do que não oferece. Fisioterapia, por exemplo, somente é custeada pelo próprio paciente. No Canadá, a lista de espera para uma cirurgia ortopédica é de 41 semanas. Assim constata-se que a demora para conseguir um tratamento não é exclusiva de países abaixo da linha do Equador⁴⁹.

Com a disseminação global de informações, as pessoas criam expectativas de alto padrão, mas têm de se adequar à situação financeira local. É preciso interpretar o direito à saúde não como o direito do indivíduo de ter acesso a tudo que o médico prescreva. E isso não é diminuir a eficácia do direito à saúde, mas compreender que o direito deve ser analisado em um contexto. Assim, o direito à saúde não

38. Para melhor compreender a teoria do desequilíbrio superveniente do contrato, ver: SCHREIBER, Anderson. *Equilíbrio contratual e dever de renegociar*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

39. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, RE 2.675. Relator: Min. Laudo de Camargo. Relator ad hoc: Min. Costa Manso, julgado em: 05 de janeiro de 1938.

40. SCHREIBER, Anderson. *Equilíbrio contratual e dever de renegociar*. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 164.

41. PELA, Juliana Krueger. "Inadimplemento eficiente" (efficient breach) nos contratos empresariais. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, Lisboa, ano 2, n. 1, p. 1094, 2016.

42. PELA, Juliana Krueger. "Inadimplemento eficiente" (efficient breach) nos contratos empresariais. *Revista Jurídica Luso Brasileira*, Lisboa, ano 2, n. 1, p. 1094, 2016.

43. PARGENDLER, Mariana. *Direito contratual comparado e desenvolvimento: rumos e obstáculos*. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1008, 2017.

44. REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. *Autonomia privada e a análise econômica do contrato*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017. p. 105.

45. Georges Abboud e Guilherme Lunelli, ao dissertarem sobre o ativismo judicial, mencionaram o seguinte: "A ideia de ativismo judicial encontra suas raízes no direito estadunidense, relacionando-se as dificuldades hermenêuticas na interpretação e a aplicação da Constituição Americana, sabidamente sintética e abstrata". (ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. *Ativismo judicial e instrumentalidade do processo*. Revista de Processo, São Paulo, v. 242, p. 21, abr. 2015). Da mesma forma, os autores prosseguem com o tema: "É nesse ponto que desponta o problema da discricionariedade, das convicções pessoais e, por consequência, do ativismo judicial: pode o sentido do texto constitucional (ou mesmo das leis) resumir-se a um mero juízo de conveniência do julgador? Será que o sentido dos textos está à disposição do interprete, para que este "pince" – ou mesmo crie – aquele que, a depender de suas convicções ideológicas, mais lhe agrade? [...] Não por outra razão, a compreensão do ativismo judicial sempre nos remete a discussões sobre a normal e adequada função/atução dos juízes. Quando falamos em ativismo, obrigatoriamente, falamos em extrapolação de limites na atividade judicante." ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. *Ativismo judicial e instrumentalidade do processo*. Revista de Processo, São Paulo, v. 242, p. 24, abr. 2015.

46. REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. *Autonomia privada e a análise econômica do contrato*. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017. p. 27.

47. CREPALDI, Thiago; MORAES, Claudia. *Com judicialização da saúde, juizes passam a ditar políticas públicas do setor*. Consultor Jurídico, São Paulo, 15 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-15/judicializacao-saude-juizes-passam-ditar-politicas-publicas-setor>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

48. CREPALDI, Thiago; MORAES, Claudia. *Com judicialização da saúde, juizes passam a ditar políticas públicas do setor*. Consultor Jurídico, São Paulo, 15 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-15/judicializacao-saude-juizes-passam-ditar-politicas-publicas-setor>>. Acesso em: 21 set. 2018.

49. CREPALDI, Thiago; MORAES, Claudia. *Judicialização da saúde beneficia mercado e prejudica sociedade, diz pesquisador*. Consultor Jurídico, São Paulo, 12 de março de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-12/judicializacao-saude-beneficia-mercado-pesquisador?fbclid=IwAR1PiJqnrjQ8wyTTeOXigL2XziiKIZmEHA1v--Kj_BwE7cljnu0seGM>. Acesso em: 01 nov. 2018.

pode ser absoluto em um cenário de escassez de recursos. Tem de ser equilibrado com o direito de outras pessoas que dependem do mesmo sistema⁵⁰.

A judicialização da saúde acaba sendo benéfica à indústria farmacêutica, pois a compra individual do medicamento pelo Poder Público ocorre por um valor superior, quando comparado à aquisição em quantidades maiores visando beneficiar a coletividade⁵¹.

De forma exemplificativa, em dissertação defendida junto a Universidade de Fortaleza, Francisco Miranda Pinheiro Neto analisou os custos de transação causados pelo ativismo judicial nas decisões judiciais, que concederam órteses, próteses e materiais especiais na saúde suplementar, à luz das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará⁵².

Assim, a concessão de decisões compelindo as Operadoras de Planos de Saúde, por exemplo, a atenderem pedidos de produtos ou tratamentos que não estariam incluídos na cobertura contratada, criam um ambiente de intensa assimetria informacional.

Desta forma, uma vez que os pacientes/clientes já sabem de suas doenças e condutas de vida deixam os planos de saúde em desvantagem, pois vendem uma mercadoria por um custo X, mas não têm certeza se a contrapartida será ou não menor que X. Ademais, a procura por um plano de saúde parte, muitas vezes, de pessoas que sabem que vão precisar de seus préstimos, ou, pelo menos, não querem correr o risco de, ficando doentes, não terem como arcar com os custos de um tratamento privado e findarem na rede pública⁵³.

Neste contexto, diante do sistemático ativismo judicial, criam-se incentivos aos clientes omitirem as informações e, da mesma forma, aumentam-se os custos dos planos de saúde para toda a coletividade.

Tal análise é um típico caso do impacto econômico das decisões judiciais que, por não visualizarem a situação de forma ampla, acabam julgando em desfavor de toda a coletividade, favorecendo apenas um beneficiário.

3 O CUSTO DA JUSTIÇA

Quando se menciona o custo da justiça, uma medida

tomada pelo poder público foi a instauração do processo eletrônico. Com relação a este tema, já foi devidamente tratado em trabalho publicado por Gustavo da Silva Santana e Temis Limberger, com a conclusão de que o processo eletrônico, infelizmente, ainda permanece ineficiente⁵⁴ e, da mesma forma, não teve impacto muito significativo nos custos do Poder Judiciário.

No dia 27/08/2018, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) divulgou o denominado "Justiça em Números 2018", com os dados dos 90 tribunais existentes em nosso país⁵⁵.

O Poder Judiciário chegou ao final do ano de 2017 com um acervo de 80,1 milhões de processos, que aguardam uma solução definitiva. No entanto, o ano de 2017 foi o de menor crescimento do estoque desde 2009, período computado para série histórica da pesquisa, com variação de 0,3%. Isso significa um incremento de 244 mil casos em relação a 2016⁵⁶.

Conforme a pesquisa divulgada em agosto de 2018, a despesa total do Poder Judiciário em 2017 foi de R\$ 90.846.325.160,00 (noventa bilhões, oitocentos e quarenta e seis milhões, trezentos e vinte e cinco mil, cento e sessenta reais), ou seja, um aumento de 4,4% em relação ao ano de 2016⁵⁷. Existem hoje 18.168 magistrados, 272.093 servidores e 158.703 auxiliares. A Justiça Estadual é a mais cara do Brasil, custando aos respectivos estados federados R\$ 52.155.769.079,00.

As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou 2,6% dos gastos totais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios⁵⁸.

Em 2017, o custo pelo serviço da Justiça foi de R\$ 437,47 por habitante, R\$ 15,2 a mais do que no último ano.

Um processo de conhecimento que tramite na Justiça Estadual, desde a data do seu ajuizamento até o julgamento em sede de primeiro grau dura em torno de três anos e sete meses. Ainda, no segundo grau, o prazo de tramitação do recurso seria de onze meses. Em sede de execução judicial (ex: cumprimento de sentença), o prazo de processamento seria de três anos e dez meses. Destarte, somando os três prazos (sem considerar eventuais recursos aos Tribunais Superiores), o processo dura, em média, oito anos e quatro meses⁵⁹.

50. CREPALDI, Thiago; MORAES, Claudia. *Judicialização da saúde beneficia mercado e prejudica sociedade, diz pesquisador. Consultor Jurídico, São Paulo, 12 de março de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-12/judicializacao-saude-beneficia-mercado-pesquisador?fbclid=IwAR1PiJqnojrQ8wyTrTeOXigL2XziiKIZmEHHA1v--Kj_BwE7cljInu0seGM>. Acesso em: 01 nov. 2018.*
51. CREPALDI, Thiago; MORAES, Claudia. *Judicialização da saúde beneficia mercado e prejudica sociedade, diz pesquisador. Consultor Jurídico, São Paulo, 12 de março de 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-mar-12/judicializacao-saude-beneficia-mercado-pesquisador?fbclid=IwAR1PiJqnojrQ8wyTrTeOXigL2XziiKIZmEHHA1v--Kj_BwE7cljInu0seGM>. Acesso em: 01 nov. 2018.*
52. *Para compreender melhor o estudo, ver: PINHEIRO NETO, Francisco Miranda. Uma proposta de critérios para concessão judicial de órteses, próteses e materiais especiais na saúde complementar, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. 2018. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2018.*
53. *PINHEIRO NETO, Francisco Miranda. Uma proposta de critérios para concessão judicial de órteses, próteses e materiais especiais na saúde complementar, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. 2018. 54 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2018.*
54. SANTANNA, Gustavo da Silva; LIMBERGER, Temis. *A (in)eficiência do processo judicial eletrônico na sociedade da informação. Revista Opinião Jurídica. Fortaleza, ano 16, n° 22, 2018, p. 130/155.*
55. *CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ apresenta justiça em números 2018, com dados dos 90 tribunais. Brasília, DF, 27 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87512-cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais>>. Acesso em: 16 mai. 2019.*
56. *CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ apresenta justiça em números 2018, com dados dos 90 tribunais. Brasília, DF, 27 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87512-cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais>>. Acesso em: 16 mai. 2019.*
57. *CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.*
58. *CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.*
59. *CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c3de40c32167.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.*

Luciano da Ros, em seu artigo denominado "O custo da Justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória" já havia analisado dados mais antigos do custo do Poder Judiciário em nosso país⁶⁰.

Desde o início do Século XX, o Poder Judiciário brasileiro, já vem apresentando problemas⁶¹. Após anos de um governo militar ditatorial, foi criado, em 1988, a Constituição Federal, constituindo um Estado Democrático de Direito. Com este, foram criados diversos direitos fundamentais e princípios, bem como procedimentos processuais novos disponíveis para as partes, possibilitando, assim, uma maior litigiosidade, principalmente, contra o Poder Público⁶².

Tais procedimentos novos, diante da maior abertura do Poder Judiciário após a Constituição Federal de 1988, abarrotaram os Tribunais, fazendo com que os efeitos mais calamitosos fossem justamente nas Cortes Superiores⁶³. Estas Instâncias Extraordinárias, todavia, não possuem estrutura para dar conta de tamanha demanda.

Duas causas para esse abarrotamento do Poder Judiciário são muito elencadas pela doutrina responsável por realizar pesquisas empíricas neste meio, quais são: 1) o número insuficiente de mão-de-obra para atender a grande demanda de processos; e 2) o grande número de recursos que permitem a discussão da matéria em questão por anos.

Atualmente, o Poder Judiciário possui 80,1 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma solução definitiva. Em média, a cada grupo de 100.000 habitantes, 12.519 ingressaram com uma ação judicial no Brasil.

O maior litigante de todos é o próprio Estado. Mais de 60% dos feitos que tramitam perante o STJ e STF possuem como protagonista o Poder Público nas suas mais diversas formas.

Todavia, a tecnologia, por meio da inteligência artificial, já vem modificando o Poder Judiciário e os escritórios de advocacia na sua forma de atuar.

A tecnologia aplicada ao Direito surge com um objetivo: facilitar aos operadores do Direito a solução de tarefas para que, assim, tenha-se mais tempo para as mais relevantes. No caso do Poder Judiciário, para que juízes tenham mais tempo para julgar.

Diante dos números expressivos apresentados pela realidade dos Tribunais brasileiros, a criação de novas ferramentas para auxiliar na solução de conflitos é essencial.

Para os advogados, já existem *lawtechs* que fornecem softwares para escritórios de advocacia otimizarem o seu trabalho na busca por uma maior eficiência com um menor custo.

Porém, equivocadamente quem acredita que o Poder Judiciário não está aprendendo com estas novas tecnologias.

A título de exemplificação, existem três casos recentes em que os Tribunais de Justiça de Minas Gerais, do Rio Grande do Norte e até mesmo o Supremo Tribunal Federal já vêm utilizando a Inteligência Artificial como ferramenta de auxílio na tentativa de prestar à sociedade um serviço mais ágil e eficiente: o primeiro é o sistema chamado de *Radar*, em que 280 processos foram julgados em menos de um segundo. O sistema separou os recursos que tinham idênticos pedidos. Os desembargadores elaboraram o voto padrão, a partir de teses fixadas pelos Tribunais Superiores e pelo próprio Tribunal de Justiça mineiro.

O segundo é denominado de *Poti*, em que executa tarefas de bloqueio, desbloqueio de valores em contas e emissão de certidões relacionadas ao *Bacenjud* (é um sistema que interliga a Justiça, o Banco Central e as instituições bancárias, para agilizar a solicitação de informações e o envio de ordens judiciais ao Sistema Financeiro Nacional, via internet). Tais tarefas, quando realizadas por servidores do Poder Judiciário, levavam semanas. Agora, são realizadas em segundos.

O STF, por sua vez, criou o *Victor*, que, na fase inicial do projeto irá ler todos os recursos extraordinários que sobem para o STF e identificar quais estão vinculados a determinados temas de repercussão geral. O *Victor* está no período de construção de suas redes neurais para aprender, a partir de milhares de decisões, já proferidas no STF a respeito da aplicação de diversos temas de repercussão geral.

Portanto, uma das formas de tornar o Poder Judiciário mais eficiente é, justamente, a implementação da tecnologia nas tarefas intermediárias do processo, possibilitando ao juiz, aos desembargadores e aos ministros um maior tempo para julgarem os processos.

4 OS NÚMEROS DO CNJ E A TRANSPARÊNCIA

O esforço do CNJ em apontar o custo da justiça revela uma iniciativa louvável de partilhar os dados com a sociedade e, desta forma, tornar o poder judiciário transparente.

Embora a transparência não seja expressa dentre os princípios que regem a administração pública (art. 37, "caput", da CF), daí pode partir sua construção. Desta forma, a transparência demonstra ser uma integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação (art. 5º, XXXIII, da CF) e o princípio democrático (art. 1º, da CF). A publicidade visa, por meio da divulgação do fato, assegurar que o ato foi praticado de acordo com a legalidade, moralidade e os demais preceitos que regem a administração.

Da publicidade e da informação decorre uma forma de o cidadão poder controlar os atos emanados do Estado e

60. DA ROS, Luciano. O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, Curitiba, v. 2, n. 9, jul. 2015.
61. YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of Brazilian Courts. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, Berkeley, 2009. Anais eletrônicos... Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6228387.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.
62. YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of Brazilian Courts. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, Berkeley, 2009. Anais eletrônicos... Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6228387.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.
63. YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of Brazilian Courts. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, Berkeley, 2009. Anais eletrônicos... Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6228387.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

aí reside, também, a participação popular. No dizer de Moreira Neto⁶⁴, a informação é um instituto polivalente da participação política, de amplo espectro subjetivo, pois se estende a toda a sociedade, visando tanto à legalidade quanto à legitimidade, mediante a qual, pela divulgação dos atos do poder público, reconhece-se o direito ao conhecimento formal ou informal das suas tendências, decisões, manifestações e avaliações oficiais.

A concretização do princípio da publicidade constitui-se em um dever da administração e se complementa com o direito à informação do cidadão. Desta conjugação, tem-se a satisfação dos demais princípios que regem a administração pública. Consta-se que a administração agiu ao amparo da legalidade, busca a moralidade e é satisfeita a efetividade, princípios estes todos que servem à realização do Estado Democrático de Direito.

Embora a transparência não seja expressa dentre os princípios que regem a Administração Pública, a partir dos já enunciados, deles pode-se extrair. Desta forma, a transparência demonstra ser uma integração do princípio da publicidade conjugado com o direito à informação e o princípio democrático. Apesar da transparência não estar expressa na Constituição, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101-2000) e a Lei de Acesso à Informação Pública (Lei nº 12.527-2011) a nominam expressamente, demonstrando a importância do conceito extraído a partir da ideia de "accountability", presente na "common law".

Nesse sentido, LIMBERGER propõe o conceito de cibertransparência⁶⁵, quando o poder estatal faz uso de novas tecnologias para tornar disponível a informação pública na internet, permite a participação dos cidadãos nos assuntos públicos, propicia assim, o controle social e, por consequência, a fiscalização do gasto estatal.

Deste modo, ao divulgar o Justiça em Números, o CNJ age com transparência ao assumir o custo da estrutura judiciária e cotejá-la com os julgamentos efetuados nas diversas esferas e instâncias.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida pelo CNJ, no sentido de levantar os números do custo da justiça, revela uma preocupação em aprimorar a eficiência do Poder Judiciário em nosso país.

Um esforço é perceptível quando o Poder Judiciário tem observado as inovações trazidas pela tecnologia e, com o tempo, tem se aprimorado nas ferramentas que possui para a efetivação da jurisdição. Neste sentido, coloca-se a inteligência artificial aprimorada pelos Tribunais citados no artigo, bem como o STF como exemplos a serem seguidos pelos demais, a fim de prestar um serviço melhor à sociedade.

Ao revelar à sociedade os números de processos julgados e os dispêndios comprometidos, o CNJ é corajoso e inovador ao compartilhar estes dados, realizando o princípio democrático. Esta atitude permite avançar no sentido de

que a justiça consiga resolver maior número de conflitos com gastos menores, a partir das novas tecnologias.

Esta atitude ruma ao princípio da eficiência, corrobora a transparência e se constitui em uma atitude de responsabilidade do Poder Judiciário frente à sociedade e operadores jurídicos: advogados públicos e privados, membros do Ministério Público e da Defensoria Pública, contribuindo até mesmo ao exercício da magistratura.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; LUNELLI, Guilherme. Ativismo judicial e instrumentalidade do processo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 242, p. 21, abr. 2015.

BORGES, Felipe Garcia Lisboa; ROSI, Giselle Maria Sousa. Análise econômica dos contratos: considerações sobre o princípio da função social. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 94, out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno, RE 2.675. Relator: Min. Laudo de Camargo. Relator ad hoc: Min. Costa Manso, julgado em: 05 de janeiro de 1938.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Livraria Almedina, 1987.

COUTO E SILVA, Almiro do. Privatização no Brasil e o novo exercício de funções públicas por particulares. *Serviço público "à brasileira"*. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, nº 230, outubro/dezembro de 2002.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. CNJ apresenta justiça em números 2018, com dados dos 90 tribunais. Brasília, DF, 27 ago. 2018. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/87512-cnj-apresenta-justica-em-numeros-2018-com-dados-dos-90-tribunais>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2018: ano-base 2017. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f_6c3de40c32167.pdf>. Acesso em: 16 mai. 2019.

CREPALDI, Thiago; MORAES, Claudia. Com judicialização da saúde, juízes passam a ditar políticas públicas do setor. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 15 ago. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-ago-15/judicializacao-saude-juizes-passam-ditar-politicas-publicas-setor>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

DA ROS, Luciano. O custo da justiça no Brasil: uma análise comparativa exploratória. *Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil*, Curitiba, v. 2, n. 9, jul. 2015.

DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. *Direito administrativo*. 23ª edição. São Paulo: Atlas, 2010.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Direito Constitucional*.

64. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1992. p. 104.

65. LIMBERGER, Têmis. *CIBERTRANSPARÊNCIA.: informação pública em rede – a virtualidade e suas repercussões na realidade*. Porto alegre: Livraria do Advogado, 2016, p. 47.

São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GABARDO, Emerson. Princípio constitucional da eficiência administrativa. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCIA, Ricardo Lupion. Boa-fé objetiva nos contratos empresariais: contornos dogmáticos dos deveres de conduta. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KOSSMANN, Edson Luís. A (in)eficiência da constitucionalização do princípio da eficiência na administração pública. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2010.

LEAL, Rogério Gesta. Administração Pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, outubro de 2003.

LIMBERGER, Têmis. O direito à intimidade na era da informática: a necessidade de proteção dos dados pessoais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

LIMBERGER, Têmis. CIBERTRANSPARÊNCIA.: informação pública em rede – a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016

MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. Princípio constitucional da eficiência administrativa: (des) encontros entre economia e direito. Florianópolis: Habitus Editora, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. Novo Código de Processo Civil comentado/Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. 3ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

MARTINS-COSTA, Judith. A boa-fé no direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 4ª edição. São Paulo: Editora RT, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito da participação política: legislativa, administrativa, judicial (fundamentos e técnicas constitucionais da legitimidade) Rio de Janeiro: Renovar, 1992.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2006.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da. Curso de Direito Constitucional. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

PARGENDLER, Mariana. Direito contratual comparado e desenvolvimento: rumos e obstáculos. Revista Estudos Institucionais, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, 2017.

PELA, Juliana Krueger. "Inadimplemento eficiente" (efficient breach) nos contratos empresariais. Revista Jurídica Luso Brasileira, Lisboa, ano 2, n. 1, 2016.

PINHEIRO NETO, Francisco Miranda. Uma proposta de critérios para concessão judicial de órteses, próteses e materiais especiais na saúde complementar, à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. 2018. Dissertação (Mestrado Acadêmico) – Universidade de Fortaleza. Programa de Mestrado em Direito Constitucional, Fortaleza, 2018.

POSNER, Eric. Análise econômica do direito contratual: sucesso ou fracasso? São Paulo: Saraiva, 2010.

REBOUÇAS, Rodrigo Fernandes. Autonomia privada e a análise econômica do contrato. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2017.

RIBEIRO, Darci Guimarães. Da tutela jurisdicional às formas de tutela. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2010.

RIBEIRO, Darci Guimarães. A boa-fé como norma fundamental do processo civil. In: STRECK, Lenio Luiz; ROCHA, Leonel Severo; ENGELMANN, Wilson (Org.). Constituição, Sistemas Sociais e Hermenêutica: Anuário do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos. n. 14. São Leopoldo: Karywa, Unisinos, 2018.

ROCHA, Álvaro Filipe Oxley da. Sociologia do Direito – A Magistratura no espelho. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2002.

SANTANA, Gustavo da Silva. Administração Pública em Juízo: O Patrimonialismo como Óbice ao Princípio da Eficiência. Dissertação (mestrado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, São Leopoldo, 2011.

SANTANNA, Gustavo da Silva; LIMBERGER, Temis. A (in) eficiência do processo judicial eletrônico na sociedade da informação. Revista Opinião Jurídica. Fortaleza, ano 16, n° 22, 2018.

SCHREIBER, Anderson. Equilíbrio contratual e dever de renegociar. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SILVA, Clóvis do Couto e. A obrigação como processo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

SILVA. José Afonso do. Curso de Direito Constitucional Positivo. 9ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Economia dos contratos. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Direito e economia. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

TIMM, Luciano Benetti. Artigos e ensaios de direito e economia. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

YEUNG, Luciana Luk-Tai; AZEVEDO, Paulo Furquim de. Beyond conventional wisdom and anecdotal evidence: measuring efficiency of Brazilian Courts. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, Berkeley, 2009.

Anais eletrônicos... Berkeley: University of California, 2009. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/pdf/6228387.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2019.

Tênis Limberger

Doutora pela Universidade Pompeu Fabra de Barcelona, estágio pós-doutoral na Universidade de Sevilha, mestrado e graduação em Direito pela UFRGS, professora junto ao PPGD da Unisinos, procuradora de justiça - MP/RS.

Demétrio Beck da Silva Giannakos

Advogado; Mestre em Direito pela UNISINOS, Especialista em Direito Internacional pela UFRGS.

JURISPRUDÊNCIA:

TEMAS RELEVANTES

Conselho Nacional de Justiça

MINISTRO ALOYSIO CORRÊA

REVISÃO DISCIPLINAR n. 0002532-15.2016.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Valtércio de Oliveira

REQUERENTE: Conselho Nacional de Justiça - CNJ

REQUERIDO: Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região – TRT4

OBJETO: Revisão Disciplinar. TRT 4ª Região - Necessidade - Revisão Disciplinar - Apuração - Conduta - Magistrado - PP 5950-92.

EMENTA

PROCEDIMENTO DE REVISÃO DISCIPLINAR. INSTAURADO DE OFÍCIO PELO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. JUIZ DO TRABALHO. RECLAMAÇÃO DISCIPLINAR JULGADA IMPROCEDENTE PELO TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 4ª REGIÃO. ABSOLVIÇÃO POR FALTA DE PROVAS. SUPORTE PROBATÓRIO INSUFICIENTE PARA A ABERTURA DE PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PEDIDO DE REVISÃO QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.

1. Este Conselho Nacional de Justiça tem posição firme no sentido de que o prazo decadencial para o exercício do seu poder de rever, de ofício, os processos disciplinares instaurados contra juízes e membros de tribunal, devem considerar, como marco terminativo, a primeira manifestação formal de qualquer dos legitimados previstos no art. 86 do RICNJ, que expresse o interesse público na instauração da revisão disciplinar (Pedido de Providências nº 0000884-73.2011).
2. O fato imputado ao magistrado, por ocasião da reclamação disciplinar instaurada no e. TRT4, é a possível venda de duas decisões liminares no Mandado de Segurança nº 0000145-81.2014.5.04.0211, nos dias 14 e 21.03.2014, mediante o recebimento de R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais), para manter vendedores ambulantes do “Camelódromo de Torres” (cidade do Rio Grande do Sul) em área pertencente à municipalidade.
3. No tribunal de origem, sagrou-se vencedora, por maioria, a tese de “inexistência de elementos indiciários suficientes no conjunto probatório quanto à prática de infração disciplinar a ensejar a instauração de processo administrativo disciplinar contra o magistrado”.
4. Há provas nos autos dando conta que a autoridade da Polícia Federal e o membro da Procuradoria Regional da República da 4ª Região se manifestaram pelo arquivamento do inquérito policial, cujo objeto é o mesmo destes autos, tendo em vista a ausência de provas.
5. Consoante pacífica jurisprudência deste Conselho Nacional de Justiça, o procedimento da revisão disciplinar, considerando sua finalidade constitucional e seus requisitos autorizadores contidos nos arts. 82 e 83 do RICNJ, não tem o condão de realizar novo julgamento da causa, mas sim velar pela correição dos atos procedimentais e da decisão impugnada em confronto

com as provas de respectivo suporte.

6. O pedido de revisão disciplinar só pode ser acolhido se apresentada alguma das hipóteses previstas nos artigos 82 e 83 do Regimento Interno deste Conselho Nacional de Justiça, o que não ocorre na hipótese dos autos.

7. Improcedência do pedido de revisão disciplinar.

ACÓRDÃO

O Conselho decidiu: I - por maioria, pelo conhecimento da revisão disciplinar. Vencido o Conselheiro Aloysio Corrêa da Veiga; II - no mérito, por unanimidade, julgar improcedente o pedido. Votou a Presidente. Ausente, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia. Plenário, 21 de agosto de 2018. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Cármen Lúcia, João Otávio de Noronha, Aloysio Corrêa da Veiga, Iracema do Vale, Daldice Santana, Valtércio de Oliveira, Márcio Schiefler Fontes, Fernando Mattos, Luciano Frota, Arnaldo Hossepian, Valdetário Andrade Monteiro, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila.

VOTO PARCIALMENTE DIVERGENTE

Trata-se de revisão disciplinar instaurada por decisão plenária deste Conselho a partir do PP nº 0005950-92.2015.2.00.0000, de relatoria da Corregedoria Nacional de Justiça, ocorrida em 24 de maio de 2016, para a eventual revisão da decisão proferida pelo Órgão Especial do Eg. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região, que determinou o arquivamento da reclamação disciplinar em face do magistrado Cláudio Scandolara.

Pedi vista dos autos para melhor analisar o fundamento pelo qual o Órgão Especial do Eg. Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região arquivou a Reclamação Disciplinar nº 0001687-88.2014.5.04.0000, para a apuração dos fatos imputados ao Requerido.

Apesar de o voto da Relatora - a Corregedora Geral de Justiça do TRT 4ª Região - haver julgado procedente a Reclamação Disciplinar, outro foi o entendimento que prevaleceu no Órgão Especial, que concluiu pela inexistência de elementos indiciários suficientes no conjunto probatório quanto à prática de infração disciplinar a ensejar a instauração de processo disciplinar contra o Magistrado.

A questão central desta Revisão Disciplinar cinge-se em verificar se a decisão proferida pelo TRT da 4ª Região enquadra-se em alguma das hipóteses de admissibilidade da Revisão Disciplinar previstas nos incisos do artigo 83 do Regimento Interno deste Conselho:

Art. 83. A revisão dos processos disciplinares será admitida:

I - quando a decisão for contrária a texto expresso da lei, à evidência dos autos ou a ato normativo do CNJ;

II - quando a decisão se fundar em depoimentos, exames ou documentos comprovadamente falsos;

III - quando, após a decisão, surgirem fatos novos ou novas provas ou circunstâncias que determinem ou autorizem modificação da decisão proferida pelo órgão de origem.

Não há nos autos notícias de que houvesse depoimentos ou documentos comprovadamente falsos, nem tampouco surgiram novos fatos ou provas a ensejar a revisão da decisão.

Resta-nos, assim, verificar se o acórdão do Órgão Especial do Tribunal é contrário a

texto de lei, à evidência dos autos ou a ato normativo deste Conselho.

Como se depreende da leitura dos votos divergentes – que acabaram por prevalecer – dos Desembargadores Claudio Antônio Cassou Barbosa e Francisco Rossal Araújo, as provas produzidas durante a instrução da reclamação disciplinar foram exaustivamente analisadas pelos Desembargadores.

Transcrevo os principais trechos dos votos divergentes referidos, com grifos acrescidos (IDs 1979317 e 1979322):

Des. Claudio Antonio Cassou Barbosa

Tanto os depoimentos colhidos pela Corregedoria como aqueles registrados nas mídias e produzidos pelo Ministério Público Estadual e Federal não se mostram suficientes para comprovar o envolvimento do magistrado Cláudio Scandolaro com a alegada prática de corrupção e/ou recebimento de valores como contrapartida à concessão de decisão judicial favorável a trabalhadores do camelódromo da cidade de Torres.

Os autos da presente reclamação revelam que advogados ligados à associação e cooperativa de trabalhadores procuraram camelôs às vésperas da desocupação do camelódromo – esta firmada por meio de TAC – oferecendo-lhes a possibilidade de permanência no local pelo período de 6 a 8 meses, mediante o pagamento de valores que totalizariam R\$ 120.000,00. Este montante, conforme as provas dos autos, seria repassado a uma autoridade judicial, **nominada como “desembargador”** pela maioria dos depoentes que, enfim, garantiria o intento. E a suspeita recaiu sobre o reclamado pelo fato de, examinando mandado de segurança impetrado por uma gama de trabalhadores, ter concedido, em caráter liminar, uma decisão contrária à ajustada na TAC e chancelada pela Justiça Estadual, determinando à autoridade coatora que se abstenha de praticar qualquer ato atinente à desocupação do local, com a preservação e a garantia do pleno emprego dos trabalhadores-impetrantes (fl 403). Mas, data máxima vênia, tão frágil e inconsistente é a suspeita que recai sobre o reclamado que a “proposta” de alcançar recursos para a “compra” de uma decisão judicial emanada de um “desembargador”, que **nem mesmo as testemunhas ouvidas pela Corregedoria deste Tribunal sabiam exatamente do que se tratavam os valores arrecadados pelos advogados.**

José Milton Almeida, Presidente da Cooperativa de Consumo Popular de Torres, chegou a dizer em seu depoimento que mais tarde é que souberam que a liminar, na verdade, era da Justiça do Trabalho e não tinha nenhuma relação com ‘Desembargador’. Souberam disso, depois da concessão da liminar, quando a Prefeitura foi notificada. (Fl. 439).

Trata-se de uma suspeita amparada em boatos, como atestou Rodrigo Preussler, Tesoureiro da Cooperativa antes mencionada, ao afirmar, na mesma solenidade de oitiva, que em vista dos boatos, foram chamados no Ministério Público (fl. 444).

Destaco, ainda, o depoimento de Márcio da Silva, securitário, que **deixa clara a participação ativa do juiz junto à comunidade de Torres**, tendo o depoente inclusive comentado sobre boatos da candidatura do reclamado à prefeito após a sua aposentadoria (fl. 448).

Já o advogado Anderson Rech, citado como um dos que arrecadou fundos para a suposta “compra” de decisão judicial de “desembargador” afirma ter, de fato, solicitado valores para os interessados na impetração de medida judicial visando à permanência temporária no camelódromo, **garantindo que se tratava, na verdade, de valores referentes a honorários advocatícios.** Esclareceu que 28 bancas se cotizaram e pagaram R\$ 50.000,00 que a ele tocariam, mais R\$

10.000,00 que foram repassados ao advogado Marcelo. Pondera que o depoente acreditava que era possível a concessão da liminar a despeito do trânsito em julgado da ação que determinava a retirada dos vendedores ambulantes, inclusive tendo juntado jurisprudência no mesmo sentido com a inicial. [...]. **Não foi pago nenhum valor ao Juiz Scandolara para deferimento da liminar.** Quem redigiu a petição inicial foi o depoente com alguma ajuda de Marcelo e, obviamente, sem a participação do Juiz Cláudio. Nunca tratou com o Juiz Cláudio sobre o tema do mandado de segurança. O depoente não utilizou o nome do Juiz Cláudio na negociação dos honorários. **Dr. Cláudio é um Juiz de porta aberta com toda a comunidade e que goza de todo respeito de todos na cidade e é um juiz extremamente diligente e comprometido com a comunidade.** A ação de MS foi ajuizada em nome dos funcionários das bancas que perderiam seus empregos, e não dos proprietários (fls. 449 – 450).

O **depoimento do advogado Marcelo**, ouvido na mesma oportunidade, se harmoniza com o relatado anteriormente. Afirma **ter recebido o montante de R\$ 10.000,00 equivalente a dez meses de atraso aos pagamentos mensais que deveriam ser feitos pela associação (ASCAT) e face à sua participação em reuniões e discussão sobre a impetração do mandado de segurança.** Declaram que em nenhum momento foi falado em sucesso da demanda, antes do ingresso da ação. Nas reuniões que participou (sic), **em nenhum momento foi mencionado o nome do Juiz Scandolara**, ou de qualquer outro Juiz (fl. 451).

De relevo também o depoimento prestado perante o Ministério Público de Márcio Baisi, Prefeito de Dom Pedro Ancântara (sic), que possui uma construtora na cidade de Torres. Como mantém relações como prestador de serviços à Cooperativa e Associação dos Camelôs, recebeu telefonema do reclamado na expectativa de saber se existia alguma movimentação, se o pessoal da cooperativa queria fazer parte de uma ação. Se não me engano, essa associação que existe além os cooperativados se eu não me engano, entrou com essa ação lá na justiça (fl. 457). **Em resposta ao que lhe perquirido, afirmou que a sua impressão pessoal era a de que o magistrado estava se inteirando dos assuntos por curiosidade e que em nenhum momento o Juiz antecipou o julgamento de possível ação judicial.**

Não me é crível que um magistrado da envergadura do reclamado pressinta impunemente o sabor da corrupção. Muito menos no cenário aparentemente engendrado pelo Ministério Público, com venda de decisões judiciais a céu aberto em cidade com a dimensão de Torres e em vista de um caso de tamanha repercussão naquela localidade como a remoção de trabalhadores do camelódromo.

Verifico que o voto condutor consigna a circunstância segundo a qual os valores foram levantados na noite anterior à concessão da liminar. Peço vênia, novamente, para fazer leitura diversa. **O montante foi arrecadado na noite anterior à interpretação da ação mandamental e em razão de honorários dos advogados envolvidos.**

A instauração de processo administrativo disciplinar, conforme a minha leitura, implica dar azo ao imaginário popular de compra e venda de sentenças, e ao fácil discurso de que qualquer instituição ou agente público é corruptível.

Não há indícios suficientes a corroborar a conclusão de que o Juiz Scandolara deu justa causa para a instauração do PAD, agindo em desacordo com os deveres do cargo.

E mais, se acolhidas forem as ilações propostas pelo Ministério Público, devemos, ao revés, dar crédito a boatos e por isso colocar em cheque o fato

de que a eventual “compra de decisão” se dirigia a um Desembargador, o que remeterá inexoravelmente à ideia de que expectativa positiva dos “corruptores estava direcionada a uma decisão oriunda deste Tribunal, o que põe em cheque – reitero, se válidas forem as ilações – a idoneidade de todos nós.

Por não se desenhar a condição explicitada no art. 21 do Regulamento Geral da Corregedoria Nacional de Justiça, voto pelo arquivamento da presente reclamação.

Desembargador Francisco Rossal de Araújo:

O fundamental para o deslinde deste processo é o estabelecimento de relação de causa e efeito, ou seja, a comprovação da materialidade do delito administrativo, pela prova objetiva da conduta irregular do magistrado investigado.

Cabe, então, a análise valorativa do conteúdo probatório. Da leitura dos depoimentos das testemunhas, a prova existente é indireta, ou seja, não uma afirmação direta a imputar a prática de ilícito administrativo por parte do Juiz Scandolara.

A testemunha José Milton (fls. 439/441), por exemplo, que era presidente da Cooperativa de Consumo Popular de Torres, descreve ter sido procurador **“por pessoas que tinham uma decisão pronta de um desembargador”** e que, somando o valor estimado de R\$ 2.000,00 por banca, teriam de pagar cerca de R\$ 120.000,00 para que fosse obtida decisão favorável. Ressalta que, **na época, não foi referido o nome do tal “desembargador”**. Somente mais tarde, prossegue, é que soube a liminar e que era da Justiça do Trabalho. Narra a conversa com o sr. Márcio Dimer Biasi, que era arquiteto da obra da cooperativa e afirma que foram “juntos à sede do Corpo de Bombeiros” e que “conversaram dentro de seu veículo” e que o arquiteto atendeu a um telefonema onde lhe foi mostrado o visor do celular onde aparecia o nome de “Scandolara”. Entretanto, **a própria testemunha menciona que não escutou o teor da conversa e que o sr. Márcio nunca se referiu à cobrança de valores. Este depoimento, pela sua própria leitura, não demonstra objetivamente a materialidade da conduta ilícita, pois refere o nome do magistrado de forma indireta, pela menção a um nome no visor do celular.** É interessante notar, ou no mínimo, curioso observar que a testemunha, dentro de um automóvel, teve o sentido da visão tão apurado para ver o nome de uma pessoa no visor de um aparelho celular, mas não teve o sentido da audição apurado o suficiente para ouvir o teor da conversa.

A testemunha Flávio Percio Zacher (fl. 442) é abonatória da conduta do magistrado e revela surpresa com as denúncias.

Por outro lado, a testemunha Rodrigo Everton Preussler (fls. 443/445), Diretor Administrativo e Tesoureiro da Cooperativa de Consumo Popular de Torres, soube da possibilidade de ser concedida uma liminar favorável aos interesses da cooperativa através dos senhores Eduardo Camargo (filho da presidente da Associação, Sra. Maria) e dos advogados Marcelo e Anderson, a um custo de R\$ 120.000,00, que seria rateado no valor de R\$ 60.000,00 para a Cooperativa. Esse dinheiro seria para pagar “alguém para resolver o problema”. Da mesma forma que a testemunha José Milton, também avistou o nome do juiz Scandolara em um visor de telefone celular de propriedade do sr. Márcio Biasi, que lhe disse que “tem negócios” com o referido magistrado. Afirma que a liminar deferida caiu como uma bomba, mas, paradoxalmente, não viu nada e também ninguém lhe contou diretamente que pagou, embora houvesse um comentário geral”.

Ainda com relação à estrita análise da materialidade, a testemunha Márcio Dimer Biasi (fl. 446), ex-prefeito do Município de Dom Pedro de Alcântara e arquiteto, confirma que (sic) Assessor Urbanístico do Município de Torres entre os anos de 2000/2004 e que conhece o magistrado Scandolara da cidade de Torres e refere que tem contatos com o Juiz Scandolara por estar trabalhando na reforma da AMATRA IV. Não sabe referir se atendeu telefonemas do juiz Scandolara na presença de testemunhas que referiram sua presença em depoimentos anteriormente analisados. **Nega todos os fatos e afirma que “o juiz Scandolara não solicitou ao depoente que intermediasse o pessoal da cooperativa para ingressar com ação ou mencionou o pagamento de valores para concessão de liminar”.**

A testemunha Moacir Alves (fl. 447), advogado militante na comarca de Torres, conhece o sr. Pedro Paulo da Rose, seu afilhado de casamento, e sabe, por intermédio próprio, que “Pedro prestou depoimento perante o Ministério Público afirmando que o depoente teria dito que o Juiz Cláudio teria recebido R\$ 60.000,00 para proferir a liminar”. Logo em seguida ressalta, **“jamais ter feito este comentário e nem faria porque não tem conhecimento disto nem ouviu falar.”**

A testemunha Márcio Alexandre da Silva (fl. 448) se considera “bem amigo do juiz Scandolara”, confirmando que ambos participam da mesma associação (Maçonaria). Descreve o episódio de um jantar no restaurante Cantinho do pescador e da existência de boatos na cidade sobre um possível confronto entre a Prefeitura e vendedores ambulantes onde um advogado, sr. Anderson solicitou que o juiz Scandolara comparecesse para tentar “apaziguar os ânimos”. Trata-se de testemunha abonatória que nada refere sobre a materialidade do ato ilícito imputado.

Por último, os depoimentos das testemunhas Anderson Simas Rech (fls. 449/450) e Marcelo da Silva Salvador (fl. 451), ambos advogados da Ascat.

O sr. Anderson, (sic) **descreve que cobrou R\$ 50.000,00 a título de honorários advocatícios, em conjunto com o sr. Marcelo, que, por seu turno, cobrou R\$ 10.000,00 por valores de honorários atrasados**, e que 28 bancas de camelôs se quotizaram para o pagamento de uma ação com a finalidade de ajuizar a ação para manutenção dos camelôs em seu lugar de costume. Negar (sic) ter feito contato com alguém da cooperativa e que **“não foi pago nenhum valor ao juiz Scandolara para deferimento da liminar”**, além de **nunca ter tratado sobre “o tema do mandado de segurança”**. No restante de seu depoimento, presta (sic) declarações abonatórias. Em reinquirição (fs. 452) diz “não ter passado recibo do valor recebido, uma vez que do próprio contrato consta o recebimento do valor em pecúnia”.

O Sr. Marcelo, por seu turno, afirma não ter participado diretamente de reuniões com a finalidade de propor a ação que é o objeto da denúncia, mas refere que debateu o tema com o outro advogado, sr. Anderson e que, de certa maneira, **recebeu honorários “atrasados” relativos a dez meses de prestação de serviço**. Refere que, “nas reuniões em que participou, **em nenhum momento foi mencionado o nome do Juiz Scandolara, ou de qualquer outro juiz”**.

Esta é a análise da prova testemunhal existente no processo.

Com relação aos outros meios de prova, em especial aos vídeos, cabe uma referência em conjunto. Em primeiro lugar, os vídeos são gravações realizadas sem a observância do contraditório e do devido processo legal. Em segundo lugar, os depoimentos são tomados em grupos, sendo que um depoente presencia o depoimento dos demais, o que contraria a regra primordial do

devido processo legal de que as testemunhas serão ouvidas sem que as demais tomem conhecimento de seu depoimento. Mesmo que fossem vencidas essas observações preliminares, **os depoimentos muitas vezes são direcionados ou induzidos pelo inquiridor ou trazem informações desencontradas como por exemplo, a confusão entre as figuras de “juiz”, “desembargador” ou “desembargador aposentado”**.

Como referido, o processo administrativo disciplinar segue as normas de processo penal de forma subsidiária. Portanto, a verdade a respeito da materialidade de um delito deve ser inequívoca, pois é celebre a lição de Direito Penal que, na dúvida, o caminho é a absolvição. Pelo artigo 239 do Código de Processo Penal, “considera-se indício a circunstância conhecida e provada, que, tendo relação com o fato, autorize, por indução, concluir-se a existência de outra ou outras circunstâncias”. O indício, portanto, ocorre em situação anterior à prova, enquanto que a presunção é a situação posterior, ou seja, o efeito do próprio indício. Mas, para que isso ocorra, é preciso que exista a prova do conjunto de circunstâncias de forma a reconstruir o fato que materializa o ilícito. No caso em exame, esta teia de acontecimentos não se concretiza. **Os depoimentos das testemunhas e os vídeos trazidos ao processo não são diretos e não conduzem a um caminho único que permita formar a presunção de materialidade.**

Todas as referências são indiretas à figura do magistrado. Em nenhum momento uma testemunha afirma diretamente “eu vi”, “eu presenciei”, “eu entreguei o dinheiro”, “eu depusitei”, “eu conversei pessoalmente com o magistrado sobre o ato ilícito em questão”. Não se está a afirmar que referências indiretas não possam servir de indícios de provas, na forma do citado art. 239 do Código de Processo Penal. Mas elas têm de ser apoiadas por outras provas para terem validade. Dito em outras palavras, não há prova robusta, clara, indefectível. O que existem são afirmações cruzadas, indiretas e nebulosas, baseadas em “ouvi dizer”, “esses eram os comentários”, entre outras expressões do gênero.

A figura do Juiz é extremamente importante para a sociedade e para o Estado Democrático de Direito. Trata-se do exercício de um dos poderes do Estado: Jurisdição. Esse poder deve ser exercido com honestidade, prudência e equilíbrio. Um juiz desonesto é a contradição em si mesma da própria figura do juiz. Mas o exercício da jurisdição também expõe o magistrado, mais do que qualquer cidadão, à exposição pública e ao desgosto daqueles que têm seus interesses contrariados pelas decisões. Um Juiz deve aplicar a lei e presumir a justiça, acima de qualquer interesse. Nesse caminho enfrentará a contrariedade e, portanto será figura exposta publicamente. Por essa razão é que estão as garantias constitucionais para o exercício da magistratura, previstas no artigo 95 da Constituição Federal: vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídio. Mais do que proteger a figura do Juiz, essa norma visa, em primeira linha, assegurar a imparcialidade e a independência dos órgãos julgadores sendo, portanto, uma defesa da própria sociedade. Por essa razão é que a perda do cargo público de juiz e atos administrativos como remoção, disponibilidade, aposentadoria do magistrado devem ser precedidas do direito de ampla defesa e exigem condições especiais, nos termos do art. 95 da Carta Magna. Dito de outra maneira, as garantias da magistratura existem para defender o próprio Estado de Direito e, por essa razão, a condenação de um magistrado, ou mesmo a abertura de um processo administrativo disciplinar não podem ser baseadas em simples indícios, sob pena de se colocar em risco a própria garantia constitucional.

Por fim, uma referência ao tema da verdade em matéria de prova judicial. Verdade e dúvida são temas recorrentes no dia-a-dia dos processos judiciais. No

famoso “Tratado das Provas Judiciais”, Jeremy Bentham, no longínquo início do Século XIX, advertia que “se recorrermos à história dos tribunais para destacar todas as práticas que foram estabelecidas em prejuízo da verdade e para a ruína do verdadeiro direito e da inocência, nos encontraríamos com um quadro desolador. Em muitos casos, houve mais erros do que má-fé, pois seguindo o caminho contrário aos interesses da Justiça se acreditava servi-la... Os tribunais de justiça estão povoados de rábulas que devora aos desgraçados litigantes: ficções legais, nulidade, formas supérfluas, embustes privilegiados têm encoberto o campo da lei. E o desventurado a quem se oprime, obrigado a reivindicar seus direitos, comprova com frequência que a reparação de uma injúria é muito mais ruinosa do que a injúria em si mesmo (Tratado de las Pruebas Judiciales, Ed. Jurídicas Europa-América, Buenos Aires, vol I, p. 76).

Quem poderá reparar uma injúria baseada em provas débeis?

Depois de realizada, a injúria não tem mais reparação... Por esse motivo, a acusação de um magistrado, principalmente na magnitude da corrupção, deve ser baseada em um contexto probatório denso, que respeita o devido processo legal, e não em especulações ou depoimentos de “ouvi dizer”.

A questão de fato é fundamental no processo, pois o seu dimensionamento equivocado pode levar ao erro judicial e à injustiça. A prova é a prova questão de fato. Boas provas levam ao equacionamento necessário para a realização do juízo de valor. No caso em análise, voto pela não abertura do processo administrativo disciplinar pela ausência de provas suficientes a ensejar a denúncia apresentada e, portanto, a materialidade da conduta ilícita alegada.

Como se vê das transcrições, o Órgão Especial do E. TRT da 4ª Região analisou exaustivamente a prova colhida e concluiu pela sua insuficiência para a instauração do respectivo processo disciplinar contra o Magistrado.

Os limites e cabimento da revisão disciplinar configuram discussão que desde sempre promoveu acalorados debates neste Conselho, e mantém-se atual em face de sua natureza *sui generis*.

Apesar da polêmica, já se assentou na jurisprudência deste Conselho que “o papel do Conselho Nacional de Justiça não é o de servir de instância recursal das decisões de cunho disciplinar do tribunal de origem” [...], pois “implicaria desvio das prerrogativas constitucionais e regimentais atribuídas ao órgão.”¹[1]

Trata-se de procedimento assemelhado à revisão criminal, cujas restritas hipóteses de cabimento revelam sua natureza excepcional e extraordinária. Transcrevo precedentes nesse sentido, com grifos acrescidos:

REVISÃO DISCIPLINAR. HIPÓTESES. ART. 83, I, DO RICNJ. DECISÃO CONTRÁRIA À EVIDÊNCIA DOS AUTOS. DESCARACTERIZAÇÃO. IMPROCEDENTE.

1. A revisão administrativa se assemelha, em tudo, à revisão criminal, de modo que **não se presta para o reexame da matéria decidida anteriormente, uma vez que, por revestir natureza de pedido autônomo com o qual se busca a desconstituição da coisa julgada administrativa, não se trata de recurso nem muito menos o Conselho Nacional de Justiça, em sua missão constitucional, se apresenta como instância recursal dos processos disciplinares.**

2. A decisão transitada em julgado exarada em processo disciplinar, **desde que escorada em razoável interpretação das provas, não pode ser impugnada por meio de Revisão Administrativa** sob o argumento de que se

¹ CORRÊA DA VEIGA, Aloysio. Conselho Nacional de Justiça e o instituto da revisão disciplinar. Brasília, 2018. No prelo

manifesta contrária a evidência dos autos (art. 83, I, segunda parte, do RICNJ), máxime quando o conjunto probatório do Processo Administrativo Disciplinar revela que o magistrado, conquanto no exercício de Vara da Infância e da Juventude, por meio de expedientes censuráveis, passou a ter a guarda irregular e desenvolver relacionamento estreito, estranho e inaceitável com menor, a ponto de gerar comentários da existência de relação homossexual, comportamento esse incompatível com a judicatura, a justificar a aplicação da pena de aposentadoria compulsória com proventos proporcionais ao tempo de serviço, a sanção máxima passível de ser aplicada no ambiente administrativo.

3. Improcedente.

(CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0006423-88.2009.2.00.0000 - Rel. MORGANA DE ALMEIDA RICHIA - 100ª Sessão - j. 09/03/2010).

REVISÃO DISCIPLINAR. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO. ARQUIVAMENTO DE SINDICÂNCIA. REANÁLISE DO CONJUNTO PROBATÓRIO. PRETENSÃO RECURSAL. FALTA DE PREVISÃO REGIMENTAL. IMPROCEDÊNCIA.

1. A requerente, ao pleitear a revisão da decisão, apresentou apenas o relato que já fora apreciado pelo Órgão Pleno do Tribunal por ocasião do julgamento da Sindicância nº 3/2012, e não demonstrou, em sua alegação, que as provas dos autos estão em sentido contrário à decisão de arquivamento, de modo que a presente Revisão é, claramente, usada como sucedâneo recursal.

2. Esta Corte tem entendimento sedimentado no sentido de que a Revisão Disciplinar não possui natureza recursal. Ao contrário, trata-se de procedimento administrativo autônomo, cujos requisitos estão expressamente elencados no art. 83 do Regimento Interno deste Conselho.

3. A revisão disciplinar não se presta para reexame da matéria objeto de anterior análise e decisão anterior pelo Tribunal censor, não podendo a parte, por meio do processo revisional, retomar a discussão da causa em si, especificamente acerca da correção ou não da deliberação originária. É possível a reapreciação do acervo probante em situação semelhante à da revisão criminal. Cabe o controle da legalidade do procedimento disciplinar, o que também não foi demonstrado no caso sob exame.

4. Revisão Disciplinar julgada improcedente.

(CNJ - REVDIS - Processo de Revisão Disciplinar - Conselheiro - 0003374-97.2013.2.00.0000 - Rel. GUILHERME CALMON NOGUEIRA DA GAMA - 182ª Sessão - j. 11/02/2014).

Como se extrai dos precedentes, não se presta a revisão disciplinar a discutir sobre a (in) correção da decisão original, desde que referida decisão esteja fundamentada em razoável interpretação das provas. “Nesse sentido, eventual incongruência da análise de provas do Processo Disciplinar é competência do Tribunal de origem que interpreta e atribui o valor do acervo probatório, não cabendo a revisão de mérito da decisão disciplinar.”²[2]

No caso em questão, como demonstrado, houve uma nítida divisão do Tribunal de origem quanto à suficiência das provas para a instauração do procedimento disciplinar. Deve-se destacar, entretanto, 2 fatos importantes relativos ao procedimento na origem. Primeiramente, a Corregedoria local procedeu à colheita de inúmeras provas, conforme se infere do processo juntado aos autos (ID 1979290 e seguintes). Em segundo lugar, houve um intenso debate

durante o julgamento da reclamação disciplinar, conforme teor dos votos contidos no acórdão. Ao final, venceu a interpretação de que as provas colhidas não eram suficientemente robustas para a instauração do procedimento, em especial porque: a) os depoimentos colhidos estariam permeados de contradições; b) os valores supostamente pagos ao Magistrado foram pagos ao advogado que atuou na causa; c) o magistrado possuía ativa participação junto à comunidade do Município, o que pode ter ensejado os boatos sobre o recebimento de valores; d) os depoimentos das testemunhas e os vídeos trazidos ao processo não são diretos e não há outras provas que lhe possam dar sustentação.

Constata-se, portanto, que a interpretação que prevaleceu não é desprovida de razoabilidade, contraditória ou mesmo lacônica, mas fundamentada e consistente.

Diante disso, a decisão do Tribunal de origem não é incompatível com as provas existentes nos autos e, portanto, sequer admite a revisão deste Conselho.

Por fim, trago à discussão uma questão que, embora não ventilada na decisão revisanda, merece algumas considerações. O Tribunal de origem dedicou-se a investigar o suposto recebimento de vantagens pelo Requerido em contrapartida à concessão das duas liminares já referidas. Contudo, não se debruçou sobre a “teratologia” das decisões liminares, nem o contexto em que proferidas.

A teratologia das decisões pode ser atribuída aos seguintes aspectos e circunstâncias: a) o fundamento utilizado para justificar a competência da Justiça do Trabalho no caso (o princípio do Pleno Emprego); b) a existência de decisão transitada em julgado na Justiça Comum, circunstância conhecida do Magistrado quando proferiu a 2ª decisão; c) a flagrante ilegitimidade do Município para figurar no polo passivo da demanda (pois não era mais autoridade coatora, porquanto só dava cumprimento à decisão da Justiça Comum); d) haver fixado multas altíssimas no caso de seu descumprimento; e) haver concedido efeitos coletivos a um mandado de segurança individual, ampliando seus efeitos aos camelôs que não eram petionantes.

A situação dos autos nos remete ao emblemático caso argentino *Bustos Fierro*, juiz federal da cidade de Córdoba que proferiu decisão cautelar inovadora num “proceso de declaración de certeza” por meio do qual autorizava o então Presidente Carlos Saúl Menem a concorrer à Presidência para um 3º mandato consecutivo³[3]. Transcrevo maiores detalhes do caso:

“En el año 1998, cuando todavía no se había definido quien representaría al Justicialista en las elecciones presidenciales del año siguiente, el representante de esta agrupación política en Córdoba, Domingo Ángel Carbonetti, se presentó ante el Juzgado Federal n. 1 de esa provincia y pidió que se declare la inconstitucionalidad de la disposición transitoria “novena” incorporada a la Constitución Nacional por la reforma de 1994 que establecía: El mandato del presidente en ejercicio al momento de sancionarse la reforma, deberá ser considerado primer período” y, subsidiariamente, la inconstitucionalidad del artículo 90 que prohíbe una segunda reelección.

El juez dio ingreso a la demanda y dispuso que se tramitara ante la Secretaría de Ejecuciones Fiscales de su juzgado, haciendo lugar a la medida cautelar innovativa pedida junto con la demanda que permitía que el Dr. Menem se presentara a las internas de su partido como precandidato a presidente de la Nación.

O juiz foi então representado ao Conselho da Magistratura, acusado de mal desempenho no exercício de suas funções, e suposto cometimento do crime de prevaricação. Alegava-se que o magistrado havia atuado com uma clara intenção política que destoava da independência que

³ ETCHEVERRY, et alli. Los casos más relevantes en el Derecho comparado y argentino. In: *La responsabilidad de los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales. Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos*. SANTIAGO, Alfonso (Director). Versión eBook: Tomson Reuters, La Ley.

deveria ostentar, em especial porque o juiz não possuía os conhecimentos jurídicos necessários para tomar a decisão e que havia uma concatenação de atos processuais que demonstravam a clara intenção de beneficiar o peticionante. Destacou-se, ainda, que a ação foi proposta na “*Secretaría de Ejecuciones Fiscales*” de modo a não se cumprir a jurisprudência da “*Cámara Federal Electoral*” em sentido contrário ao decidido pelo Magistrado, com efeito vinculante para todos os juízes com competência eleitoral no país.

Contudo, no Conselho da Magistratura estabeleceu-se uma importante premissa, inclusive para casos futuros, da intangibilidade da autonomia da atividade jurisdicional, somente excepcionada em 2 hipóteses: “*a ignorancia del derecho*” e “*el obrar con un propósito prefijado ajeno al leal desempeño*”.

Em relação à hipótese de “*ignorancia del derecho*”, restaria configurada quando os juízes “*se aparten gravemente de las normas aplicables al caso*”, todavia sem a intenção de prejudicar uma das partes. Neste caso, uma conduta isolada não configura infração, pois somente um juízo global de sua conduta poderia aferir a sua idoneidade.

Todavia, se o juiz estiver imbuído de um propósito estranho ao “*leal desempeño*” da função jurisdicional, ou seja, se agir com má-fé, dolo ou conivência, resta configurado o crime de prevaricação.

Entendeu-se, portanto, que Bustos Fierro agiu dentro da margem de discricionariedade jurisdicional, descaracterizando assim a sua parcialidade. Concluiu-se ainda que nem o contexto político, nem as circunstâncias do caso eram suficientes para a configuração de um interesse premeditado de beneficiar uma das partes.

O paradigma de Bustos Fierro aplica-se ao caso de Scandolara, Requerido nestes autos, pois trata-se de hipótese isolada na atuação do Magistrado, embora o teor das suas decisões cause estranheza. Ainda que tenha atuado flagrantemente fora dos limites de sua competência, não se pode concluir pela configuração de infração disciplinar pois a investigação preliminar não teve êxito em comprovar o acordo para o beneficiamento da associação dos camelôs de Torres/RS, como alegado na denúncia.

Por mais estas razões, chega-se à conclusão de que o fato de o Magistrado possuir vínculos com a comunidade e conhecer o longo contexto das negociações para a retirada dos camelôs da área e, também, por ter estado anteriormente com os camelôs e seus advogados, embora pudesse atentar contra a independência, imparcialidade e prudência (arts. 4º, 5º, 8º e 24 do Código de Ética da Magistratura), não podem ser tidos como fatos novos a possibilitar o reexame por este Conselho.

Desse modo, contrariamente à conclusão do Relator, que conheceu da revisão disciplinar e julgou-a procedente, entendo que, em face de sua cognição limitada e de sua natureza excepcional, a presente REVDIS não deve sequer ser conhecida.

Ante o exposto, **divirjo parcialmente do Relator** somente por entender que a presente revisão disciplinar não deve ser conhecida, nos termos o artigo 83 do Regimento Interno deste Conselho. No entanto, se vencido for no conhecimento, acompanho o relator com ressalva de entendimento.

Ministro ALOYSIO CORRÊA DA VEIGA
Conselheiro Vistor

CONSELHEIRA DALDICE SANTANA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N. 0003698-82.2016.2.00.000

RELATOR: Conselheiro André Godinho

REQUERENTE: Tribunal de Justiça do estado do Maranhão - TJMA

REQUERIDO: Conselho Nacional de Justiça – CNJ

OBJETO: Revisão/ Desconstituição de Ato Administrativo. TJMA - Serventia - Concurso regido pelo Edital 01/2011 - Decisão judicial transitada em julgado - Execução de Título judicial - Outorga por provimento (ingresso) - Audiência de Escolha - Nomeação com atraso.

EMENTA

CONSULTA FORMULADA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO MARANHÃO. CONCURSO PARA OUTORGA DE DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS NOTARIAIS DE REGISTRO (EDITAL N. 001/2011). MAJORAÇÃO DA PONTUAÇÃO DE CANDIDATO EM QUESTÃO DISCURSIVA POR MEIO DE DECISÃO JUDICIAL. RECLASSIFICAÇÃO DO CANDIDATO NA LISTA DE APROVADOS APÓS AUDIÊNCIA DE ESCOLHA. PEDIDO DE REESCOLHA DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. CUMPRIMENTO DE SENTENÇA JUDICIAL. HIPÓTESE DE CASO CONCRETO CONSUBSTANCIADA NA ANTECIPAÇÃO DE SOLUÇÃO ADMINISTRATIVA A SER ADOTADA. AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO CNJ. NÃO CONHECIMENTO.

1. As atribuições do CNJ estão estritamente delineadas no § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal, do qual não se extrai a competência para executar sentença judicial transitada em julgado que, ao corrigir questão discursiva de concurso público de determinado candidato, majorou sua nota e alterou sua classificação no certame.
2. Na esteira da jurisprudência reiterada deste Conselho, não se conhece de consulta formulada para esclarecimento de dúvida acerca de caso concreto e individual, sem repercussão para o Poder Judiciário, ou para antecipação de solução administrativa a ser adotada pela Corte de origem.
3. Pedido não conhecido. Maioria.

ACÓRDÃO

O Conselho, por maioria, não conheceu do pedido, nos termos do voto da Conselheira Daldice Santana. Vencidos os Conselheiros André Godinho (Relator), Dias Toffoli, Iracema do Vale, Valdetário Andrade Monteiro e Maria Tereza Uille Gomes, que julgavam procedente o pedido de outorga, por provimento (ingresso), ao candidato Benito Pereira e improcedente o pedido de concessão de efeitos retroativos à outorga. Plenário Virtual, 3 de maio de 2019. Votaram os Excelentíssimos Conselheiros Dias Toffoli, Humberto Martins, Aloysio Corrêa da Veiga, Iracema do Vale, Daldice Santana, Valtércio de Oliveira, Márcio Schiefler Fontes, Fernando Mattos, Luciano Frota, Maria Cristiana Ziouva, Arnaldo Hossepian, Valdetário Andrade Monteiro, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila.

VOTO DIVERGENTE

Adoto o relatório lançado pelo eminente Relator. Contudo, peço vênia para manifestar entendimento divergente, pelos motivos a seguir expostos.

Consta dos autos que o candidato Benito Pereira da Silva Filho obteve, **pela via judicial**, provimento que lhe assegurou a **majoração** de sua pontuação em **questão discursiva** da prova aplicada na segunda fase do Concurso Público destinado à Outorga de Delegação de Serventias de Notas e Registros do Estado do Maranhão (Edital n. 001/2011).

O magistrado sintetizou as razões para a majoração da nota nos seguintes termos:

*“Dessa forma, entendo que o Instituto de Estudos Superiores do Extremo Sul - IESES, agiu em desacordo com os princípios balizadores da Administração Pública, sendo cabível a concessão do pedido autoral, vez que cristalino nos autos que o requerente respondeu a questão de maneira integral e correta, de acordo com o espelho de prova fornecido pelo Instituto de Estudos Superiores do Extremo Sul - IESES, o que me leva a crer que não há nenhuma justificativa plausível, embora fundamentada, para a diminuição da nota do autor; devendo-lhe ser atribuída **pontuação máxima** na questão em comento.”*

O Dispositivo da sentença teve a seguinte redação (Id 2097212):

*“Ante o exposto, julgo procedente o pedido inserto na ação ordinária para **compelir o Estado do Maranhão, através da respectiva Comissão de Concurso, que seja atribuído 1,0 (um) ponto na questão em comento, totalizando a nota 3 (três), majorando assim a nota do autor, bem como, sua média final, com as consequentes implicações na ordem de classificação do certame.***

Sem custas. Condeno o Estado do Maranhão em honorários advocatícios, os quais fixo no valor líquido de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), consoante as diretrizes do artigo 20, parágrafos 3º e 4º do CPC.

Desnecessária remessa a Superior Instância, ante a previsão do art. 475, parágrafos 2º e 3º do CPC.”

Consta ainda dos autos que a alteração da nota do candidato implicou seu reposicionamento na ordem de classificação final do certame (da 41ª posição para 15ª posição).

Nesse contexto, tendo em vista a incerteza acerca da forma de cumprimento da sobredita decisão – uma vez que a audiência de escolha já foi realizada –, o TJMA apresentou **Consulta** neste Conselho, a qual foi recebida pelo eminente Relator como Pedido de Providências.

Ao apreciar a questão, em seu voto, o Conselheiro Relator julgou procedente o Pedido de Providências, *“para determinar, ao TJMA, a outorga, por provimento (ingresso) ao candidato Benito Pereira, aprovado no concurso regido pelo Edital n. 01/2011, de Serventia que: I) tenha sido ofertada, no certame regido pelo Edital n. 01/2011, pelo critério de provimento (ingresso); II) esteja atualmente vaga; III) seja fonte potencial atual de renda mensal média (apurada em intervalo de tempo não inferior a doze meses contínuos) compatível à renda mensal média - auferida por Serventia que, em 21/06/2013, sob interesse do candidato Benito Pereira, também lhe estivesse sob direito, em virtude da classificação obtida no certame regido pelo Edital n. 01/2011; e IV) venha a ser escolhida, em momento atual, pelo candidato Benito Pereira.”*

Peço vênia para divergir quanto a essa conclusão.

Não vislumbro, no caso, hipótese de atuação deste Conselho.

As atribuições do CNJ estão estritamente delineadas no § 4º do artigo 103-B da Constituição Federal, do qual se extrai que compete a esta Casa, em linhas gerais, o controle de legalidade dos atos administrativos do Poder Judiciário, além do controle financeiro dos Tribunais e da atuação funcional dos juízes.

No caso, inexistente ato administrativo a ser controlado por este Conselho.

Ao revés, o TJMA deduz nestes autos **dúvida acerca de caso concreto**, pretendendo a antecipação de solução administrativa a ser por ele adotada.

No entanto, a jurisprudência deste Conselho consolidou o entendimento de não conhecer de Consultas que tenham por objetivo antecipar a solução de casos concretos.

Nesse sentido, colaciono os seguintes julgados (g. n.):

“RECURSO ADMINISTRATIVO. CONSULTA. CASO CONCRETO. ANTECIPAÇÃO DE SOLUÇÃO. VIA INADEQUADA. NÃO CONHECIMENTO. PRECEDENTES.

1. Pedido formulado por magistrado para manifestação acerca questão relacionada à aplicação da Resolução CNJ 7/2005.

2. É firme o entendimento do CNJ de não conhecer consultas quando os elementos coligidos aos autos denotem o objetivo de sanar dúvida jurídica ou antecipar a solução de caso concreto.

3. O significado da palavra ‘dúvida’ é a incerteza acerca de uma realidade ou fato. Se há entendimento firmado sobre a matéria, inexistente dúvida a ser dirimida.

4. A defesa de um posicionamento acerca da questão suscitada nos autos demonstra o objetivo de provocar a manifestação do Plenário para ratificação de tese jurídica e esta medida é estranha às finalidades constitucionais deste Conselho.

5. Recurso a que se nega provimento.”

(CONSULTA n. 0003164-41.2016.2.00.0000 – Rel. Cons. Fernando Mattos – 21ª Sessão Virtual – 26.05.2017)

“RECURSO ADMINISTRATIVO EM CONSULTA. RESOLUÇÃO 81, DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. ANÁLISE DE TÍTULOS. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL. NÃO CABIMENTO DA CONSULTA. Arquivamento.

1) Consulta acerca da Resolução nº 081/2009 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre os concursos públicos para outorga das Delegações de Notas e de Registro e sobre a minuta de edital para referidos concursos.

*2) Não cabe a este Conselho responder a Consultas emergentes de **questões administrativas concretas submetidas ou que possam ser submetidas à apreciação por órgãos do Poder Judiciário** (PP 15987).*

3) Não é cabível a Consulta para a solução de dúvidas dos particulares sobre normas jurídicas, sem interesse geral, ou que importe a fixação pelo CNJ de interpretação acerca das hipóteses apresentadas, antecipando solução para situações reais escondidas na formulação em tese.

4) Recurso a que se nega provimento.”

(CNJ – CONS 0004740-79.2010.2.00.0000 – Rel. Cons. José Adonis Callou de Araújo Sá – 112ª Sessão – j. 14/09/2010 – DJ- e n. 170/2010, em 16/09/2010, p. 42)

Ademais, justamente à luz da jurisprudência desta Casa, compreendo que se afigura incabível, *in casu*, conhecer da Consulta como Pedido de Providências. Estar-se-ia, nessa hipótese, a responder consulta acerca de caso concreto, embora sob a roupagem de Pedido de Providências.

Além disso, entendo que o CNJ não é a instância adequada para o cumprimento da decisão judicial.

Com efeito, consta da sentença exarada pelo Juiz Titular da Primeira Vara da Comarca de Bacabal/MA, conforme dispositivo transcrito acima, a imposição, ao Estado do Maranhão, da majoração da nota do candidato “*com as consequentes implicações na ordem de classificação do certame*”.

Assim, por mais que se revele genérico o dispositivo da sentença, sua implementação deve ser obtida mediante o manejo dos instrumentos processuais adequados.

O interessado deve, assim, propor o cumprimento da sentença ou outra medida judicial que reputar cabível.

Judicializada a questão, cabe ao Poder Judiciário estabelecer o alcance da decisão.

Nesse sentido, já decidiu o STF, em processo envolvendo este Conselho, que “*eventual alegação de descumprimento de decisão judicial, obviamente, não se soluciona na via administrativa*” (STF. 1ª Turma. MS 28845/DF, Rel. Min. Marco Aurélio).

Diante do exposto, dirijo da conclusão externada pelo e. Relator, Conselheiro André Godinho, e voto pelo **não conhecimento** do pedido.

É como voto.

Brasília, 26 de abril de 2019.
Conselheira **DALDICE SANTANA**

CONSELHEIRO FERNANDO MATOS

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N. 0002948-80.2016.2.00.0000
RELATOR: Conselheiro Fernando Cesar Baptista de Mattos
REQUERENTE: Claudio Cesare Braga Pereira
REQUERIDO: Maurício Kertzman Szporer e outros
OBJETO: Promoção. Revisão /Desconstituição de Ato Administrativo. TJBA - Resolução nº 106/
CNJ - Revisão - Avaliação - Promoção - Magistrado - Ausência – Justificativa – Inconsistências
- Discrepância - Votações - Edital nº 276/2015 - Edital nº 2/2016.

EMENTA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. RESOLUÇÃO CNJ 106/2010. AVALIAÇÃO DE QUESITOS. NEXO ENTRE DADOS OBJETIVOS E PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. SUSPEIÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Procedimento de controle administrativo contra atos praticados por Desembargadores de Tribunal de Justiça em procedimento de promoção, por merecimento, para acesso ao 2º grau.
2. Os documentos colacionados aos autos demonstraram que os atos impugnados ofenderam os ditames da Resolução CNJ 106/2010 quanto ao modo de avaliar os quesitos do artigo 4º e à necessidade de justificação da pontuação atribuída (art. 11).
3. Em procedimentos de promoção por merecimento a objetividade não é assegurada em sua plenitude, pois o subjetivismo é próprio da avaliação humana. Todavia, a pontuação atribuída pelo votante deve guardar correlação com os dados avaliados e estar acompanhada de fundamentação. O não alinhamento com a norma jurídica que inspira a prática do ato, a insubsistência ou nulidade da motivação acarreta a nulidade do ato administrativo.
4. “Os critérios mais próximos de uma avaliação matemática, como volume de produção, exigem do avaliador mais cuidado para se afastar de dados estatísticos. Se tal afastamento acontece, é preciso que o julgador fundamente de forma a justificar a falta de evidência do nexo entre os dados e as notas, ou mesmo de forma a fundamentar a diferença entre notas atribuídas a candidatos com os mesmos dados objetivos. Conquanto os critérios para aferição do merecimento não sejam estritamente matemáticos, os dados objetivos devem ser levados em consideração, e qualquer afastamento abrupto dos dados concretos deve ser devidamente justificado. A avaliação dos candidatos de maneira desvinculada dos dados levantados pelas Corregedorias nos levaria de volta à situação anterior à edição do ato normativo.” (PCA 0004525-69.2011.2.00.0000).
5. Consoante pacífica jurisprudência desta Casa, a promoção por merecimento não é forma de promoção por antiguidade ou modo de escolha de candidatos por preferências pessoais. Este Conselho, desde a edição da Resolução CNJ 106/2010, tem veementemente repudiado a escolha arbitrária de juízes e decidido que os motivos de convicção do magistrado votante na avaliação dos critérios objetivos do merecimento devem ser explicitados, em obediência ao artigo 93, IX, da CF, e à referida Resolução.
6. O reconhecimento pelo CNJ de suspeição ou incompatibilidade de magistrado para atuar em procedimentos vindouros de acesso ao Tribunal suprime instância originalmente competente para conhecer de exceção de suspeição. Possíveis excessos e desvios de conduta devem ser apurados a cada procedimento e de forma pontual, pois as causas ensejadoras de suspeição são relativas e podem ser superadas.
7. Pedido julgado parcialmente procedente.

RELATÓRIO

O EXMO. SR. CONSELHEIRO FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS (RELATOR): Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) proposto por ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI, Juiz de Direito da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas da Comarca de Salvador/BA, contra atos de Desembargadores do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA (TJBA) em procedimento de promoção, por merecimento, para acesso ao Tribunal (Edital 2/2016, apreciado em 20.5.2016).

Aduz, em síntese, que os Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA, MAURÍCIO KERTZMAN SZPÖRER, ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO “desvincularam-se dos ditames previstos na Constituição Federal e na Resolução n. 106/2010[1][1] [do] CNJ, passando a atribuir ao ora Requerente, notas referentes à promoção por merecimento sem observância de critérios objetivos exigidos nas normas mencionadas” (Id 1962360, de 9.6.2016).

Registra a redução linear das notas atribuídas em relação ao edital anterior (Edital TJBA 276/2015, de 18.12.2015) sem, contudo, haver modificação material dos relatórios que consolidaram os requisitos de concorrência de ambos os procedimentos.

Defende o nítido intuito dos Desembargadores de lhe excluir a possibilidade de acesso ao Tribunal e afirma que, acaso não fossem consideradas as notas dos magistrados requeridos, terminaria em 2º lugar, ao invés de 15º colocado. Assevera que a conduta foi suficiente para retirar-lhe e destituir-lhe de seu direito de figurar pela segunda vez consecutiva na lista de promoção, o que vai de encontro à praxe do Tribunal de Justiça de manter aquele que já ingressou na lista de merecimento.

Cita precedente do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no sentido de que a desvinculação ou desconsideração dos dados coletados pela Corregedoria, sem justificativa ou fundamentação específica, ofende as regras da Resolução CNJ 106/2010 (PCAs 0001894-50.2014.2.00.0000 e 0001691-25.2013.2.00.0000) e ressalta ratificação de liminar pelo Plenário do CNJ nos autos do PCA 0002446-78.2015.2.00.0000, em que se determinou o afastamento de Desembargador do TJBA de editais de promoção por merecimento abertos/vindouros, até ulterior decisão, por conduta semelhante.

Pede a concessão de liminar para que este Conselho: a) suspenda as notas atribuídas pelos requeridos a todos os candidatos, estabelecendo nova ordem de classificação; e b) afaste-os dos procedimentos de acesso ao Tribunal pelo critério de merecimento em que figure como candidato e assim evite “a alteração na forma de escolha do candidato que preencherá a vaga, em lugar daquele que figura por três vezes consecutivas na lista de promoção.” (Id 1962360). Alternativamente, requer sejam mantidas as notas atribuídas pelos aludidos Desembargadores no Edital no TJBA 276/2015. No mérito, pugna pela confirmação das medidas.

Em razão da ausência dos pressupostos para a sua concessão, o pedido de urgência foi indeferido (Id 1963074).

O TJBA prestou informações sob a Id 1977902. Afirmou haver significativa e prejudicial diminuição das notas do candidato entre a primeira (Edital TJBA 276/2015) e a segunda votação (Edital TJBA 2/2016), apesar de os relatórios apresentados pela Corregedoria da Justiça (CGJ/BA) corresponderem a períodos praticamente iguais. Registrou, também, causar perplexidade o fato constatado, pois a avaliação “foi elaborada pelos mesmos desembargadores que o avaliaram no edital anterior, com base praticamente no mesmo relatório, [do qual] se percebe apenas uma diferença mínima de produtividade e, ainda assim, na maioria das vezes para maior” (Id 1977902, fl. 3).

Intimados, os Desembargadores requeridos refutaram as irregularidades suscitadas pelo Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI. Alegaram, em suma, inexistir parcialidade na avaliação do requerente e direito subjetivo do candidato em permanecer em lista de promoção

por merecimento; impossibilidade de o CNJ substituir o TJBA no processo de escolha de seus membros; observância da Resolução CNJ 106/2010; possibilidade de variação na classificação do candidato entre certames, dadas as situações fáticas de cada qual e diversidade de candidatos; desobrigação do avaliador de se ater à nota atribuída em procedimento anterior; maior capacitação dos concorrentes classificados acima do requerente; certo grau de subjetivismo nos procedimentos de promoção por merecimento, inerente à avaliação humana; e omissão do magistrado quanto ao fato de que em procedimento anterior (Edital TJBA 83/2015, de 21.8.2015) obteve a mesma 15ª colocação (Ids 1985387, 1985998, 1986183, 1986200, 1986398, 1986510, 1987316 e 1992252).

Diante das circunstâncias colocadas nos autos e para subsidiar a análise das irregularidades suscitadas pelo requerente, solicitei ao TJBA a) os Relatórios Circunstanciados de Atividades elaborados pela Corregedoria Geral da Justiça/BA para aferição do merecimento do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI nos Editais TJBA 83/2015[2][2], 87/2015[3][3], 276/2015[4][4] e 2/2016[5][5]; b) os votos proferidos pelos Desembargadores requeridos em relação ao magistrado, nos respectivos procedimentos; e c) os relatórios referentes aos juízes classificados em 1º, 5º, 10º, 20º e 35º no Edital TJBA 2/2016, acompanhados dos votos prolatados pelos Desembargadores supra (Id 2046385). Os documentos foram colacionados aos autos sob as Ids 2063685 e 2063686.

Ato contínuo, determinei ao Tribunal que procedesse à intimação dos magistrados classificados em 1º, 2º e 3º lugar no Edital TJBA 2/2016, a fim de que, se o desejassem, também se manifestassem sobre os fatos alegados, dada a possibilidade de o resultado do julgamento deste PCA repercutir nas esferas jurídicas dos juízes (Id 2074893).

Os magistrados ARACY LIMA BORGES (classificada em 1º lugar, com posse no cargo de desembargador em 23.5.2016), MANUEL CARNEIRO BAHIA DE ARAÚJO (classificado em 2º lugar) e PAULO CÉSAR BANDEIRA DE MELO JORGE (classificado em 3º lugar) reportaram não observar qualquer irregularidade no procedimento ou descumprimento da Resolução CNJ 106/2010 (Id 2088952, de 9.1.2017).

Encerrada a instrução e estando o feito apto para deliberação do mérito, em 4 de setembro de 2017, foi pedido dia para julgamento e o procedimento foi incluído na pauta da 30ª Sessão Virtual (iniciada em 30 de outubro de 2017). Entretanto, em razão do pedido formulado pelo requerente, este PCA foi destacado para julgamento presencial (Id2292279).

Em 15 de dezembro de 2017, o requerente peticionou nos autos para renovar o pedido de liminar (Id23222659). Na ocasião, foi registrado que o TJBA abriu novo procedimento para acesso ao cargo de desembargador pelo critério merecimento (Edital 208/2017). Diante do receio de que a deliberação da Corte baiana ocorresse antes do julgamento deste procedimento, pugnou-se pelo afastamento cautelar dos requeridos ou manutenção/repetição das notas anteriormente atribuídas ao requerente.

Instado a se pronunciar sobre os fatos narrados pelo requerente, o TJBA limitou-se a informar se manifestou sobre a questão suscitada pelo requerente (Id2325744).

O pedido liminar foi indeferido sob o fundamento de ausência do perigo da demora, uma vez que, naquele momento, não havia previsão para o TJBA deliberar sobre o Edital 208/2017. Contudo, foi registrado que, havendo escolha de data, o Tribunal deveria cientificar este relator (Id2328365).

O requerente pediu a remessa do feito para julgamento pelo Plenário Virtual (Id2339808). Por seu turno, o requerido BALTAZAR MIRANDA DA SILVA manifestou oposição a esta medida (Id2354645).

Em 5 de março de 2018, o TJBA informou ter designado o dia 21 de março de 2018 para apreciar o Edital 208/2017 (Id's2360294 e 2370283). Nos termos da decisão Id2372448 foi concedida medida liminar para sobrestar a prática de todos os atos tendentes a efetivar a nomeação e a posse do(a) magistrado(a) escolhido(a) para promoção ao cargo de Desembargador, pelo critério merecimento, no procedimento regido pelo Edital 208/2017, até

ulterior decisão do Plenário do CNJ.

Nos termos dos documentos Id's 2373838 e 2377037, o requerido Baltazar Miranda Saraiva e o TJBA, respectivamente, solicitaram a inclusão deste procedimento no Plenário Virtual.

É o relatório.

Brasília, data registrada no sistema.

FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS
Conselheiro

VOTO

O EXMO. SR. CONSELHEIRO FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS (RELATOR): Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) proposto por ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI, Juiz de Direito da Vara de Execuções de Penas e Medidas Alternativas da Comarca de Salvador/BA, contra atos de Desembargadores do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA (TJBA) em procedimento de promoção, por merecimento, para acesso ao Tribunal (Edital TJBA 2/2016, apreciado em 20.5.2016)

O requerente pretende o reconhecimento de que os Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA, MAURÍCIO KERTZMAN SZPORER, ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO o avaliaram de forma dissonante do procedimento de promoção anterior (Edital TJBA 276/2015) e dos critérios contidos na Resolução CNJ 106/2010.

Afirma inexistir modificação material dos relatórios que consolidaram os requisitos de concorrência dos procedimentos (Editais TJBA 276/2015 e 2/2016) e defende o nítido intuito dos magistrados requeridos de lhe dificultar o acesso ao TJBA. Requer sejam a) excluídas as notas por eles proferidas no procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016 ou mantidas as pontuações atribuídas no Edital TJBA 276/2015; e b) impedidos de participar dos processos de avaliação em que figure como candidato.

Antes de adentrar à análise do mérito, é oportuno contextualizar as circunstâncias fáticas que ensejaram a propositura deste procedimento.

Entre maio de 2015 e janeiro de 2016 foram deflagrados pelo TJBA 4 (quatro) editais de promoção, por merecimento, para acesso ao Tribunal. Foram eles:

Edital TJBA	Data da Publicação	Data de Apreciação	Classificação obtida pelo Magistrado requerente
83/2015	18.5.2015	21.8.2015	15
87/2015	20.5.2015	21.8.2015	4
276/2015	14.10.2015	18.12.2015	2
2/2016	14.1.2016	20.5.2016	15

O Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI, nestes autos, se insurge especificamente contra os atos praticados pelos aludidos Desembargadores no Edital TJBA 2/2016. No entanto, vale-se de procedimento anterior (o Edital TJBA 276/2015) para fundamentar a ausência de critérios objetivos na aferição do merecimento e razoabilidade nas notas a ele atribuídas.

Sustenta que o lapso temporal transcorrido entre os Editais TJBA 276/2015 e 2/2016 (cerca de cinco meses) não possibilita tamanha variação em sua nota, pois os relatórios que consolidaram os requisitos de concorrência nos citados procedimentos possuem praticamente os mesmos dados.

Os Desembargadores requeridos, por sua vez, defendem a legalidade dos atos praticados. Afirmam inexistir parcialidade na avaliação do requerente e direito subjetivo do candidato em permanecer em lista de promoção por merecimento; impossibilidade de o CNJ substituir o TJBA no processo de escolha de seus membros; estrita observância da Resolução CNJ 106/2010; possibilidade de variação na classificação do candidato nos certames; desobrigação do avaliador de se ater à nota atribuída em procedimento anterior; maior capacitação dos concorrentes classificados acima do requerente; certo grau de subjetivismo nos procedimentos de promoção por merecimento, inerente à avaliação humana; e idêntica colocação do magistrado no procedimento regido pelo Edital TJBA 83/2015 (Ids 1985387, 1985998, 1986183, 1986200, 1986398, 1986510, 1987316 e 1992252).

Assiste parcial razão ao requerente.

De início, convém destacar que inexistente direito subjetivo de candidato em permanecer

em lista de promoção por merecimento ou obter a mesma classificação/nota atribuída em procedimento anterior. A simples leitura do artigo 93⁴[1], II, “a”, da Constituição Federal afasta essa possibilidade, pois obriga a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento. Ora, se um magistrado pode figurar cinco vezes alternadamente em lista de promoção, obviamente não lhe são asseguradas as primeiras colocações em todos os procedimentos que participar, até porque o quadro de concorrentes, os relatórios de desempenho e os avaliadores podem sofrer alteração. Noutros termos, os procedimentos são independentes e não demandam do avaliador a aplicação de idêntica sistemática de avaliação ou atribuição de nota em procedimentos distintos. Exigem motivação e observância da Resolução CNJ 106/2010.

Superado este ponto, também é relevante consignar que em processos de promoção de magistrados pelo critério de merecimento a jurisprudência do Conselho Nacional de Justiça tem-se firmado no sentido de que não compete ao CNJ imiscuir-se na valoração ou pontuação atribuída aos candidatos pelos votantes. Nesse sentido, veja-se o seguinte julgado:

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. NOTÍCIA DE IRREGULARIDADES EM PROCESSO DE PROMOÇÃO DE MAGISTRADO AO CARGO DE DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS. ANÁLISE DOS ASPECTOS OBJETIVOS E FORMAIS DA PROMOÇÃO. PROMOÇÃO DO MAGISTRADO COM MAIOR PONTUAÇÃO. PRECEDENTES DESTE CONSELHO. AUSÊNCIA DE IRREGULARIDADES. IMPROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS.

[...]

5. Não compete a este Conselho atuar como órgão revisor de razões de escolhas de promoção de Membros do Poder Judiciário adentrando na pontuação atribuída por cada julgador, mas apenas quanto à observância dos critérios objetivos dispostos na Resolução de nº 106/CNJ.

[...]

8. Improcedência dos pedidos.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0003907-22.2014.2.00.0000 - Rel. ROGÉRIO NASCIMENTO - 17ª Sessão Virtualª Sessão - j. 12/08/2016).

Contudo, em situações excepcionais, como as do presente caso, em que identificada a violação dos preceitos da Resolução CNJ 106/2010, conforme adiante será demonstrado, o Conselho tem entendido que a ausência de justificativa, de critérios uniformes na avaliação dos candidatos e o dissenso dos votantes acerca de dados objetivos macula a *mens legis* da Resolução CNJ 106/2010. Confira-se:

PROMOÇÃO POR MEREcimento. AUSÊNCIA DE CRITÉRIOS UNIFORMES DE AVALIAÇÃO. DESVINCULAÇÃO DOS DADOS OBJETIVOS COLHIDOS SEM FUNDAMENTAÇÃO ESPECÍFICA. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA IMPESSOALIDADE E DA IGUALDADE. INOBSERVÂNCIA DAS DIRETRIZES DA RESOLUÇÃO CNJ N. 106.

I. A atuação do CNJ em procedimentos de controle de atos de promoção

⁴ Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios:

[...]

II - promoção de entrância para entrância, alternadamente, por antiguidade e merecimento, atendidas as seguintes normas:

a) é obrigatória a promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 26 jan. 2017.

de magistrados restringe-se ao exame de legalidade (lato sensu), ou seja, à análise da consonância desses atos com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública e com os ditames da Resolução CNJ n. 106.

II. Nas promoções por merecimento a lista tríplice deve ser formada pelos magistrados que alcançarem maior pontuação, devendo a escolha recair sobre o melhor avaliado, exceto se algum dos integrantes preencher os requisitos automáticos para promoção, nos termos do art. 93, II, a, da Constituição Federal. Precedentes.

III. Ausência de critérios uniformes para avaliação dos concorrentes e o dissenso dos votantes acerca dos dados objetivos coletados e das atividades a serem consideradas nos quesitos de produtividade, prestação e aperfeiçoamento técnico distorce o resultado e macula a essência da Resolução CNJ n. 106.

IV. A harmonia do entendimento dos votantes em relação ao objeto a ser mensurado e a “régua” a ser aplicada nessa mensuração é o mínimo que se exige em qualquer votação fundada na análise de critérios objetivos para aferição do merecimento, sob pena de violação dos princípios da igualdade e da pessoalidade.

V. A desvinculação ou desconsideração dos dados coletados pela Corregedoria, sem justificativa ou fundamentação específica, ofende as regras da Resolução CNJ n. 106.

VI. A pontuação dos mesmos dados ou atividades em quesitos diversos ou em subitens do mesmo quesito configura bis in idem, salvo situações excepcionais expressamente justificadas.

VII. Não cabe ao CNJ substituir os Tribunais na escolha dos magistrados a serem promovidos. Uma vez irregular a promoção realizada, deve ser refeita pelo próprio Tribunal, observadas as diretrizes descritas na decisão.

VIII. Pedido julgado parcialmente procedente.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0001894-50.2014.2.00.0000 - Rel. RUBENS CURADO - 200ª Sessão - j. 02/12/2014 - Grifei).

É certo que em uma promoção por merecimento a objetividade não é assegurada em sua plenitude, pois o subjetivismo é próprio da avaliação humana. Todavia, a pontuação atribuída deve guardar correlação com os dados avaliados e estar acompanhada de plausível fundamentação. Neste ponto, o não alinhamento com a norma jurídica que inspira a prática do ato, a insubsistência ou nulidade da motivação acarreta a nulidade do ato administrativo.

A jurisprudência⁵[2] é pacífica quanto à possibilidade de controle judicial dos motivos, mormente quando este for essencial para a prática do ato. E, estando o CNJ no âmbito do controle administrativo (art. 103-B da CF), parece-nos inquestionável que essa possibilidade de revisão também se apresente.

1 - Da forma de aferição do merecimento delineada na Resolução CNJ 106/2010

A Resolução CNJ 106/2010, norma balizadora das promoções por merecimento, estabelece em seu artigo 4º que na votação os membros votantes do Tribunal devem declarar os fundamentos de sua convicção, **com menção individualizada aos critérios utilizados** na escolha relativos a: desempenho; produtividade; prestação no exercício das funções; aperfeiçoamento técnico; e

⁵ RMS 24.699/DF, Primeira Turma, Relator: Ministro Eros Grau, DJ de 1º/7/05; AI 777.502/RS-AgR, Segunda Turma, Relatora: Ministra Ellen Gracie, DJe de 25/10/10; RE nº 559.114/DF-AgR, Primeira Turma, Relator o Ministro Ricardo Lewandowski, DJe de 14/4/11.

adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (CEMN).

Art. 4º Na votação, os membros votantes do Tribunal deverão declarar os fundamentos de sua convicção, com menção individualizada aos critérios utilizados na escolha relativos à:

I - desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional);

II - produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional);

III - presteza no exercício das funções;

IV - aperfeiçoamento técnico;

V - adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional (2008).

O artigo 11 da citada norma também preconiza que na avaliação do merecimento será utilizado o sistema de pontuação **para cada um dos critérios** acima mencionados, **com a livre e fundamentada** convicção do membro votante, observado o seguinte:

I - desempenho - 20 pontos;

II - produtividade - 30 pontos;

III - presteza - 25 pontos;

IV - aperfeiçoamento técnico - 10 pontos;

V - adequação da conduta ao CEMN - 15 pontos.

Parágrafo único. Cada um dos cinco itens deverá ser valorado de 0 (zero) até a pontuação máxima estipulada, com especificação da pontuação atribuída a cada um dos respectivos subitens constantes dos arts. 5º a 9º. (grifei)

Nesse cenário, tem-se que o nexó entre os pontos atribuídos ao candidato e os dados objetivos apresentados pela Corregedoria deve ser evidente. Em consequência, o afastamento, pelo avaliador, dos dados estatísticos submetidos a exame exige uma justificativa robusta capaz de esclarecer a diferença entre a pontuação atribuída aos candidatos com os mesmos dados objetivos. Nesse sentido, destaco o seguinte julgado do CNJ:

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. PROMOÇÃO. MERECIMENTO. RESOLUÇÃO CNJ 106. NEXO ENTRE DADOS OBJETIVOS E PONTUAÇÃO DOS CANDIDATOS. FALTA DE FUNDAMENTAÇÃO.

1. A pontuação atribuída ao candidato pode ser considerada fundamento da escolha do magistrado promovido, desde que o nexó entre os pontos atribuídos e os dados objetivos apresentados pela Corregedoria for evidente.

2. Os critérios mais próximos de uma avaliação matemática, como volume de produção, exigem do avaliador mais cuidado para se afastar de dados estatísticos. Se tal afastamento acontece, é preciso que o julgador fundamente de forma a justificar a falta de evidência do nexó entre os dados e as notas, ou mesmo de forma a fundamentar a diferença entre notas atribuídas a candidatos com os mesmos dados objetivos. Conquanto os critérios para aferição do merecimento não sejam estritamente matemáticos, os dados objetivos devem ser levados em consideração, e qualquer afastamento abrupto dos dados concretos deve ser devidamente justificado. A avaliação dos candidatos de maneira desvinculada dos dados levantados pelas Corregedorias nos levaria de volta à situação anterior à edição do ato normativo.

3. Quando há margem de liberdade ao administrador na prática de determinado ato, ele deve buscar a solução ótima, aquela que melhor

satisfaça o interesse público primário, o que só pode ser verificado e controlado pela fundamentação do ato. A necessidade de serem externadas as razões da votação no julgamento das promoções é inerente à publicidade de tais procedimentos, como bem determina o inciso X do artigo 93 da Constituição de 1988.

4. A avaliação diversa de situações fáticas idênticas, desacompanhada da devida fundamentação, mesmo que sucinta, fere os Princípios da Igualdade e da Impessoalidade.

5. A alteração das notas no momento do julgamento, consoante admitido na Resolução do Tribunal requerido, mas sem agregar qualquer justificativa, implica em ofensa ao disposto no art. 5º, parágrafo único, da Resolução n. 3 de do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás.

6. Não cabe ao CNJ substituir os Tribunais na avaliação dos candidatos à promoção. O zelo pelos critérios objetivos da promoção por merecimento deve alinhar-se ao princípio da preservação da autonomia dos Tribunais. Atribuir notas aos candidatos implica na invasão da esfera de competência do Tribunal. O próprio Tribunal fará o reexame da pontuação dos candidatos fundamentadamente.

7. Pedido julgado procedente.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0004525-69.2011.2.00.0000 - Rel. JORGE HÉLIO CHAVES DE OLIVEIRA - 54ª Sessão - j. 12/03/2012 - Grifei).

Estabelecidas as bases para a forma de aferição do merecimento preconizada pela Resolução CNJ 106/2010, passemos ao exame dos votos proferidos pelos Desembargadores no Edital TJBA 2/2016, que serão contrastados ocasionalmente com a estrutura de pontuação dos votos proferidos nos Editais TJBA 83/2015, 87/2015, 276/2016, para melhor visualização das irregularidades procedimentais identificadas.

Registre-se que não se está aqui a estabelecer vínculos entre os procedimentos de promoção já realizados pelo TJBA, mas apenas utilizá-los como forma de robustecer os argumentos, dadas as particularidades do caso em comento, quais sejam, a proximidade das datas em que foram promovidos e a similitude dos participantes e relatórios estatísticos. Vejamos.

2 – Dos votos proferidos pelos Desembargadores requeridos no Edital TJBA 2/2016

2.1 - Da avaliação promovida pelo Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA (ID 2063687)

No procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016, o Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA atribuiu ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI a nota de 75 pontos, com a seguinte estruturação:

Quesito	Notas atribuídas/Pontuação máxima			
	Edital 83/2015 (21/8/2015)	Edital 87/2015 (21/8/2015)	Edital 276/2015 (18/12/2015)	Edital 2/2016 (20/5/2016)
Desempenho	15/20	20/20	20/20	20/20
Produtividade	17/30	18/30	30/30	18/30
Presteza	20/25	20/25	25/25	20/25
Aperfeiçoamento técnico	2/10	2/10	10/10	2/10
Adequação da conduta ao CEMN	15/15	15/15	15/15	15/15
Pontuação Total	69	75	100	75

Uma análise preambular dos números apresentados não permite concluir que

as notas foram inconsistentes ou linearmente reduzidas, conforme alegado pelo Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI. A princípio, os procedimentos foram apreciados em datas diferentes, à exceção dos regidos pelos Editais 83/2015 e 87/2015, os dados submetidos à análise foram divergentes e os candidatos dissemelhantes.

Todavia, a significativa flutuação na pontuação entre os dois últimos procedimentos, o fato de a nota atribuída ao Juiz requerente ter sido a segunda menor das 35 notas conferidas pelo Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA no Edital TJBA 2/2016, e a circunstância de 37 votantes (de um total de 50, nos quais se incluem os 8 Desembargadores requeridos) atribuírem notas superiores a 93,5 ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI não podem passar despercebidos.

À vista disso, a comparação dos dados estatísticos do requerente com os demais participantes constitui mecanismo de controle do ato administrativo praticado e validação do procedimento adotado pelo votante no cumprimento da Resolução CNJ 106/2016.

Neste ponto, as circunstâncias dos autos denotam a desarmonia de entendimento do Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA em relação aos demais candidatos. De um total de 35 concorrentes, 33 receberam notas superiores ao requerente, dos quais 22 obtiveram notas entre 90 e 100 pontos. A tabela abaixo sintetiza essa situação:

Edital 2/2016, Id 1962384	
Nº de candidatos	Nota atribuída pelo Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA
3	n = 100,0 pontos
19	$90,0 \leq n \leq 99,0$ pontos
11	$80 \leq n < 90,0$ pontos
2 (ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI e Renato R. Marques da Costa)	$70 \leq n < 75,0$ pontos

*n: nota atribuída

Com efeito, é natural que haja diferenças entre os concorrentes na aferição do merecimento. Contudo, os dados submetidos à análise devem amparar a divergência e a pontuação atribuída, sob pena de regressarmos à situação anterior à Resolução CNJ 106/2010, em que a pessoalidade e o subjetivismo regiam as promoções.

No caso em análise, o vício na avaliação promovida pelo Desembargador no Edital TJBA 2/2016 é evidente se comparada a estrutura de pontuação atribuída ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI, por exemplo, com a do candidato JOSEVANDO SOUSA ANDRADE, que recebeu do Desembargador a nota 100. Veja-se:

Estrutura de pontuação atribuída ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI (Id 2063687, fl. 6)	Estrutura de pontuação atribuída ao Juiz JOSEVANDO SOUSA ANDRADE (Id 2063714, fl. 9)
---	--

<p>[...]</p> <p style="text-align: center;">2º Critério</p> <p>Produtividade – (Art. 4º, II) – Aspectos quantitativos da prestação jurisdicional</p> <p><u>Estrutura de Trabalho (art. 6º, I, nas alíneas “a” a “e”):</u></p> <p>a) compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado: sim</p> <p>b) acervo e fluxo processual existente na unidade jurisdicional: 1.231 (mil duzentos e trinta e um) feitos.</p> <p>c) Cumulação de atividades: sim. Trouxe certidão do TRE.</p> <p>d) Competência e tipo do juízo: o magistrado é titular de vara de execuções penais.</p> <p>e) Estrutura e funcionamento da vara (recursos humanos, tecnologia, instalações físicas, recursos materiais): afirma que o quadro de servidores da vara não está completo, ressaltando que a Unidade goza de boa estrutura tecnológica e física com recursos materiais em quantidade suficiente para a demanda.</p> <p><u>Volume de Produção (art. 6º, II, alíneas “a” a “f”):</u></p> <p>a) Número de audiências realizadas: 1708 (mil setecentos e oito).</p> <p>b) Número de conciliações realizadas: Não há informação.</p> <p>c) Número de decisões interlocutórias proferidas: 1.059 (mil e cinquenta e nove).</p> <p>d) Número de sentenças proferidas por classe processual e com priorização dos processos mais antigos: 673 (seiscentos e setenta e três).</p> <p>e) Número de acórdãos e decisões proferidas em substituição ou auxílio no segundo grau, bem como em turmas recursais dos juizados especiais cíveis e criminais: Relatório da CGJ afirma existência de acórdãos, sem apontar quantidade</p> <p>f) Tempo médio de processo na Vara: O relatório da CGJ não informa</p> <p>Art. 6º, parágrafo único: a produtividade média mensal de audiências e sentenças do magistrado é, respectivamente, 71 (setenta e um) e 28 (vinte e oito). Passando à pontuação do candidato, atribuo para o critério produtividade o total de 18 (dezoito) pontos.</p>	<p>[...]</p> <p style="text-align: center;">2º Critério</p> <p>Produtividade – (Art. 4º, II) – Aspectos quantitativos da prestação jurisdicional</p> <p><u>Estrutura de Trabalho (art. 6º, I, nas alíneas “a” a “e”):</u></p> <p>a) compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado: não</p> <p>b) acervo e fluxo processual existente na unidade jurisdicional: 1.318 (mil trezentos e dezoito) processos.</p> <p>c) Cumulação de atividades: Não.</p> <p>d) Competência e tipo do juízo: o magistrado é titular da 51ª Vara do Sistema dos Juizados Especiais da Comarca de Salvador (1ª Vara do Sistema dos Juizados Especiais da Fazenda Pública – 1ª VSJE-FP), tendo a competência definida pela LOJ.</p> <p>e) Estrutura e funcionamento da vara (recursos humanos, tecnologia, instalações físicas, recursos materiais): Recursos humanos 13 servidores. Tecnologia satisfatória em todas as unidades.</p> <p><u>Volume de Produção (art. 6º, II, alíneas “a” a “f”):</u></p> <p>g) Número de audiências realizadas: 199 (cento e noventa e nove).</p> <p>h) Número de conciliações realizadas: Não há informação.</p> <p>i) Número de decisões interlocutórias proferidas: 1.605 (mil e seiscentos e cinco).</p> <p>j) Número de sentenças proferidas por classe processual e com priorização dos processos mais antigos: 1.326 (mil trezentos e vinte e seis).</p> <p>k) Número de acórdãos e decisões proferidas em substituição ou auxílio no segundo grau, bem como em turmas recursais dos juizados especiais cíveis e criminais: Substituiu no Tribunal de Justiça entre os anos de 2007 e 2009, não tendo apresentado número de acórdãos e decisões. No TRE relatou 2.473 processos, tendo decidido monocraticamente 617 feitos.</p> <p>l) Tempo médio de processo na Vara: Não há registro.</p> <p>Art. 6º, parágrafo único: a média mensal de audiências e sentenças do magistrado é, respectivamente, 7 (sete) e 32 (trinta e duas), respectivamente. Passando à pontuação do candidato, atribuo para o critério produtividade o total de 30 (trinta) pontos.</p>
---	--

3º Critério	3º Critério
<p>Presteza no exercício das funções (art. 7º) Dedicação (Inciso I, alíneas “a” a “k”)</p> <p>a) Assiduidade: Sim. b) Pontualidade nas audiências e sessões: Sim c) Gerência Administrativa: Sim d) Atuação em unidade jurisdicional definida previamente pelo Tribunal como de difícil provimento: Prejudicado em razão do candidato ser Titular de vara em Salvador. e) Participação efetiva em mutirões em justiça itinerante e em outras iniciativas institucionais: Sim. f) Residência e permanência na Comarca: Comprovou residência na Comarca. g) Inspeção em serventias judiciais e extrajudiciais e em estabelecimentos prisionais e de internamento de proteção de menores sob sua jurisdição: Sim. h) Medidas efetivas de incentivo à conciliação em qualquer fase do processo: O magistrado é titular de Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas – VEPMA. i) Inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional: Sim, conforme relatório da CGJ j) Publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e melhoria dos serviços do Poder Judiciário: Não há informação. k) Alinhamento com as metas do Poder Judiciário, traçadas sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça: Sim.</p> <p><u>Celeridade na prestação jurisdicional (art. 7º II)</u></p> <p>a) Observância dos prazos processuais, computando-se o número de processos com prazos vencidos e os atrasos injustificáveis: Não informado. b) Tempo médio para a prática de atos: Não informado. c) Tempo médio de duração do processo na vara, desde a distribuição até a sentença: Não há elementos. d) Tempo médio de duração do processo na vara, desde a sentença até o arquivamento definitivo, desconsiderando-se, nesse caso, o tempo que o processo esteve em grau de recursos ou suspenso: Não há elementos. e) Número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiências: Não há elementos.</p> <p>Passando à pontuação do candidato, atribuo para o critério de presteza o total de 20 (vinte) pontos. [...]</p>	<p>Presteza no exercício das funções (art. 7º) Dedicação (Inciso I, alíneas “a” a “k”)</p> <p>a) Assiduidade: Sim. b) Pontualidade nas audiências e sessões: Sim c) Gerência Administrativa: Sim d) Atuação em unidade jurisdicional definida previamente pelo Tribunal como de difícil provimento: Prejudicado em razão do candidato ser Titular de vara em Salvador. e) Participação efetiva em mutirões em justiça itinerante e em outras iniciativas institucionais: Sim. f) Residência e permanência na Comarca: Comprovou residência na Comarca. g) Inspeção em serventias judiciais e extrajudiciais e em estabelecimentos prisionais e de internamento de proteção de menores sob sua jurisdição: Não. h) Medidas efetivas de incentivo à conciliação em qualquer fase do processo: Sim. i) Inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional: Sim. j) Publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e melhoria dos serviços do Poder Judiciário: Sim. k) Alinhamento com as metas do Poder Judiciário, traçadas sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça: Sim.</p> <p><u>Celeridade na prestação jurisdicional (art. 7º II)</u></p> <p>a) Observância dos prazos processuais, computando-se o número de processos com prazos vencidos e os atrasos injustificáveis: Não. b) Tempo médio para a prática de atos: Não há ocorrência. c) Tempo médio de duração do processo na vara, desde a distribuição até a sentença: Mesma hipótese do item anterior. d) Tempo médio de duração do processo na vara, desde a sentença até o arquivamento definitivo, desconsiderando-se, nesse caso, o tempo que o processo esteve em grau de recursos ou suspenso: Mesma hipótese do item anterior. e) Número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiências: Mesma hipótese do item anterior.</p> <p>Passando à pontuação do candidato, atribuo para o critério de presteza o total de 25 (vinte e cinco) pontos. [...]</p>

Como se pode observar, a análise específica dos quesitos relacionados à “produtividade” e “presteza no exercício das funções” demonstra que o Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA inobservou a exigência contida no artigo 11 da Resolução CNJ 106 de que cada um dos itens (desempenho, produtividade, presteza, aperfeiçoamento técnico e adequação da conduta ao CEMN) deve ser valorado de 0 (zero) até a pontuação máxima estipulada, com especificação da pontuação atribuída a cada um dos respectivos subitens.

O critério “produtividade”, v.g., foi avaliado globalmente e sem correlação com os dados estatísticos, apesar de os magistrados concorrentes apresentarem dados semelhantes. A diferença

entre as notas atribuídas (18 pontos para o requerente contra 30 do magistrado JOSEVANDO SOUSA ANDRADE) reforça a ausência de cuidado e fundamento na aferição do merecimento.

No 3º critério de avaliação (presteza), de igual modo, os subitens examinados apresentaram dados análogos, porém, a pontuação do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI correspondeu a 80% da nota do concorrente JOSEVANDO SOUSA ANDRADE, donde há de se concluir facilmente que o Desembargador requerido atribuiu notas de forma genérica aos candidatos. Essa situação também pode ser visualizada nos votos acostados aos autos eletrônicos sob as Ids 2063708, 2063713, 2063714, 2063715, 2063717, com relação aos demais candidatos.

É certo que em uma promoção por merecimento há certo grau de subjetivismo, pois os critérios não são estritamente matemáticos. Todavia, a metodologia de aferição do merecimento/régua de análise deve ser a mesma e a justificativa contundente para que seja possível se compreender e aferir a objetividade na avaliação. Se verificada a estrutura de pontuação atribuída aos quesitos da Resolução CNJ 106/2010 ver-se-á que inexistente motivação para as notas conferidas. O Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA apenas reproduziu as informações constantes do relatório elaborado pela Corregedoria, atribuindo-lhes notas arbitrárias.

Corroborando esse entendimento, a significativa variação da pontuação atribuída pelo avaliador. Em quatro procedimentos, dos quais 2 foram realizados no mesmo dia (Editais TJBA 83 e 87/2015), a pontuação do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI foi de 69 a 100 pontos (Edital TJBA 276/2015), retrocedendo para 75 no último procedimento (Edital TJBA 2/2016), apesar de os relatórios apresentados pela CGJ/BA corresponderem a períodos praticamente iguais e os concorrentes em sua maioria serem os mesmos.

Nesse passo, torna-se inexplicável a situação em apreço, sobretudo por inexistir justificativa contundente para o afastamento dos dados estatísticos submetidos a exame ou esclarecimento da diferença entre a pontuação atribuída aos concorrentes com dados análogos. O procedimento em questão exige análise objetiva e desvinculada de simpatia ou inclinação pelo critério da antiguidade, e a ausência de critérios uniformes, bem como a dissidência entre os votantes (rememore-se, 37 dos 50 votantes atribuíram ao requerente nota superior a 93,5), denotam a distorção do resultado e a ofensa aos preceitos da Resolução CNJ 106/2010.

Desse modo, é forçoso reconhecer o não cumprimento da forma de aferição do merecimento delineada na Resolução CNJ 106/2010, pelo Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA.

2.2 - Da avaliação promovida pela Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO

No procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016, a inobservância da Resolução CNJ 106/2010 pela Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO também restou configurada.

Uma análise de seu voto revela que os quesitos e subitens previstos nos artigos 5º a 9º da Resolução CNJ 106/2010, igualmente, não foram pontuados nos termos do artigo 11, parágrafo único, da norma regulamentar. Embora a Magistrada tenha apresentado considerações gerais sobre os objetivos da aferição do merecimento e do seu modo de avaliar, o exame dos critérios pela Desembargadora restringiu-se à reprodução dos dados estatísticos elaborados pela Corregedoria Geral da Justiça e à comparação dos candidatos por meio de “sim” e “não”.

O vício na avaliação no Edital TJBA 2/2016 é manifesto quando examinados os quadros de notas elaborados pela votante, cujos critérios foram: i) condições para concorrer à promoção; ii) desempenho; iii) produtividade; iv) volume de produção; v) presteza; vi) celeridade; vii) aperfeiçoamento técnico; e viii) adequação ao CEMN. Destaco, para melhor visualização das irregularidades indicadas, os quadros 2 (Desempenho - Id 2063689, fl. 17), 3.2 (volume de produção - Id 2063690, fl. 1), 4 (Id Id 2063690, fl. 2) e 5 (aperfeiçoamento técnico - Id 2063690, fl. 1):

2. Desempenho – 20 pontos (Art. 5º, da Resolução 106 do CNJ)

Magistrado	Redação, Clareza, Objetividade, Pertinência de doutrina e jurisprudência, respeito às Súmulas (20 pontos)
Adenílson B. dos Santos	20
Almir Pereira de Jesus	20
Andréa Paula M. R. de Miranda	20
Antônio Cunha Cavalcanti	14
Aracy Lima Borges	20
Benício M. Neto	20
Cassinelza da Costa Santos Lopes	20
Cássio José Barbosa Miranda	20

[...]

3.2. – Volume de Produção (Art. 6º, II, da Resolução 106 do CNJ)

Magistrado	Audiências Realizadas	Conciliações Realizadas	Decisões Interlocutórias Proferidas	Sentenças Proferidas por classe e processos mais antigos	Acórdãos e Decisões Proferidas em substituição, auxílio ou TR	Tempo Médio do Processo na Vara	Pontuação (30 pontos)
Adenílson B. dos Santos	1104	N/I	853	2387	SIM	-	24
Almir Pereira de Jesus	521	N/I	1792	265	N/I	-	25
Andréa Paula M. R. de Miranda	472	PREJ.	1123	1681	NÃO	-	21
Antônio Cunha Cavalcanti	1708	PREJ.	1059	673	SIM	-	18
Aracy Lima Borges	3537	450	1398	4292	SIM	-	29
Benício M. Neto	786	N/I	3018	1763	N/I	-	25
Cassinelza da Costa Santos Lopes	1787	N/I	6625	2796	N/I	-	28
Cássio José Barbosa Miranda	1374	N/I	4487	8988	N/I	-	30

[...]

4. Presteza – 25 pontos

4.1 – Dedicção (art. 7º, I, da Resolução 106 do CNJ)

Magistrado	Assiduidade	Pontuação	Gerência Administrativa	Difícil Provisamento	Mutirões e Outras Iniciativas	Residência e permanência na Comarca	Inspeção	Medidas efetivas de conciliação	Inovações Procedimentais e Tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional	Pub., projetos, estudos e proced. Que tenham contribuído para a org. e melhoria do serv. do P.J.	Alinhamento com as metas do PJ traçadas pelo CNJ	Total (20 pontos)
Adenilson B. dos Santos	SIM	SIM	NÃO	-	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	14
Almir Pereira de Jesus	SIM	SIM	SIM	-	N/I	SIM	N/I	N/I	N/I	NÃO	SIM	10
Andréa Paula M. R. de Miranda	SIM	SIM	SIM	-	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	16
Antônio Cunha Cavalcanti	SIM	SIM	N/I	-	SIM	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	N/I	12
Aracy Lima Borges	SIM	SIM	SIM	-	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	20
Benício M. Neto	N/I	SIM	SIM	-	NÃO	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM	8
Cassinelza da Costa Santos Lopes	SIM	N/I	SIM	-	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	13
Cássio José Barbosa Miranda	SIM	SIM	SIM	-	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	16
Cláudio César Braga Pereira	SIM	SIM	SIM	-	SIM	SIM	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM	16
Edson Ruy Bahiense Guimarães	SIM	SIM	N/I	-	SIM	SIM	N/I	SIM	N/I	SIM	SIM	18

[...]

Siglas:

S/P = sem pontuação

N/I = não informado

N/C = não comprovado

PREJ. = Prejudicado

5. Aperfeiçoamento técnico – 10 pontos (Art. 8º, da Resolução 106 do CNJ)

Magistrado	Frequência e aproveitamento e cursos oficiais ou reconhecidos; diplomas, títulos ou certificados de conclusão de cursos jurídicos ou de áreas afins e relacionadas com as competências profissionais da magistratura, realizados após o ingresso na carreira; ministração de aulas em palestras e cursos promovidos pelos tribunais ou conselhos do Poder Judiciário, pelas escolas da magistratura ou pelas instituições de ensino conveniadas do Poder Judiciário (10 pontos)
Adenilson B. dos Santos	10
Almir Pereira de Jesus	10
Andréa Paula M. R. de Miranda	9
Antônio Cunha Cavalcanti	6
Aracy Lima Borges	9
Benício M. Neto	9
Cassinelza da Costa Santos Lopes	10

[...]

Como se pode notar, os quesitos não foram valorados com especificação da pontuação atribuída a cada um dos respectivos subitens (artigo 11 da Resolução CNJ 106/2010). Foram, em verdade, avaliados de forma global, sem justificativa e sem correspondência com os dados constantes do relatório circunstanciado de atividades elaborado pela Corregedoria.

No critério de avaliação “presteza”, quadro 4 transcrito acima, foram atribuídos ao magistrado 12 pontos dos 20 possíveis em razão de o Juiz requerente ter obtido 6 “sim”, 2 “não” e 2 “N/I”. Porém, se verificados os dados estatísticos do magistrado e as impugnações do candidato deferidas pelo Conselho da Magistratura (Id 1986513)⁶[3], ver-se-á que o magistrado faria jus, pela sistemática de avaliação da Desembargadora, a 8 “sim” e a 2 “não”. Consequentemente, a nota de 16, se comparado com a concorrente ANDRÉA PAULA M. R. DE MIRANDA, ou 18, na hipótese de comparação com o candidato Édson Ruy BAHIENSE GUIMARÃES.

Nesse passo, é de rigor reconhecer que o sistema de avaliação erigido pela Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO não encontra amparo na Resolução CNJ 106/2010. Além de obstar o controle do ato administrativo pelo próprio requerente e ser desprovido de fundamentação, conflui para um ato arbitrário e de mitigação da Resolução CNJ 106/2010.

Fortalece esse entendimento, a significativa oscilação das notas atribuídas pela avaliadora. Em quatro procedimentos, dos quais, repise-se, 2 foram realizados no mesmo dia (Editais TJBA 83 e 87/2015), a pontuação do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI foi de 95 a 97 pontos (Editais TJBA 83, 87 e 276/2015), retrocedendo para 70 no último procedimento (Edital TJBA 2/2016), apesar de os relatórios apresentados pela CGJ/BA corresponderem a períodos praticamente iguais e os concorrentes, em sua grande maioria, serem os mesmos. Confira-se:

Quesito	Notas atribuídas/Pontuação máxima			
	Edital 83/2015 (21/8/2015) – Id 2063687	Edital 87/2015 (21/8/2015) – Id 2063688	Edital 276/2015 (18/12/2015) – Id 2063689	Edital 2/2016 (20/5/2016) - Id 2063689
Desempenho	20/20	20/20	19/20	14/20
Produtividade	30/30	30/30	29/30	18/30
Presteza	20/25	20/25	24/25	17/25
Aperfeiçoamento técnico	10/10	10/10	10/10	6/10
Adequação da conduta ao CEMN	15/15	15/15	15/15	15/15
Pontuação Total	95	95	97	70

Conclui-se, pois, que os preceitos da Resolução CNJ 106/2010 não foram observados pela Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, no procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016.

2.3 - Da avaliação promovida pelo Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR

Um exame do voto proferido pelo Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR no procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016 também ratifica o desatendimento aos preceitos

⁶ ADMINISTRATIVO. HABILITAÇÃO DE JUIZ DE DIREITO EM EDITAL DE ACESSO AO SEGUNDO GRAU. IMPUGNAÇÃO AO RELATÓRIO DA CORRÉGORIA GERAL DA JUSTIÇA. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÃO QUANTO À COMPETÊNCIA ÚNICA DA VARA. IMPEDIMENTO DA COMPARAÇÃO DE PRODUTIVIDADE ENTRE OUTROS MAGISTRADOS. COMPETÊNCIA CRIMINAL, IMPEDITIVA DA REALIZAÇÃO DE CONCILIAÇÕES. INEXISTÊNCIA DE INFORMAÇÃO ACERCA DOS RECURSOS HUMANOS, ASPECTOS TECNOLÓGICOS, INSTALAÇÕES FÍSICAS E GERÊNCIA ADMINISTRATIVA. OMISSÃO QUANTO A TRAJETORIA PROFISSIONAL. TÍTULOS DE CIDADÃO E HONRA AO MÉRITO. FALTA DE PREVISÃO NA RESOLUÇÃO Nº 106/2010 DO CNJ. Merece correção o relatório impugnado para serem retificados os tópicos: volume de produção: número de conciliações e média de juízes de varas similares; estrutura de funcionamento da vara e avaliação da presteza: gerência administrativa, inovações procedimentais e tecnológicas para prestação jurisdicional e alinhamento com as metas do Poder Judiciário, traçadas sob a coordenação do Conselho Nacional de Justiça. [...] (Id 2063686, fl. 7)

da Resolução CNJ 106/2010.

Conquanto o Magistrado requerido tenha exposto em sua avaliação que “diante das sucessivas promoções ocorridas nos anos anteriores, [...] constat[ou] a necessidade de realinhamento da pontuação dos magistrados habilitados, sempre com base nos documentos apresentados, a fim de buscar um julgamento mais justo e equânime entre os concorrentes” (Id 2063691, fl. 10), os quesitos e subitens previstos nos artigos 5º a 9º da Resolução CNJ 106/2010 não foram apreciados conforme determinação do artigo 11, parágrafo único, da multicitada norma.

Tal como os Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA e CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, o exame dos critérios restringiu-se à reprodução dos dados constantes do relatório de atividades, com atribuição de notas ao acaso desacompanhadas de fundamentação. Uma simples leitura de seu voto evidencia essa circunstância. Veja-se o seguinte excerto (Id 2063691, fls. 10/14):

CRITÉRIOS UTILIZADOS NA ESCOLHA

I - AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - Art. 5º da Resolução nº 106/2010 do CNJ:

Em relação ao desempenho, ou seja, no aspecto qualitativo da prestação jurisdicional, o art. 5º da Resolução 106/2010 prevê a **ATRIBUIÇÃO MÁXIMA DE 20 PONTOS**.

Assim, compulsando as cópias das decisões por ele proferidas, em primeira instância, juntadas ao processo de habilitação, atribuo ao candidato o total de 15 PONTOS, tendo em vista a redação clara, objetiva, bem fundamentada e boa interpretação das normas legais, além da aplicação da jurisprudência de forma a respeitar as Súmulas do STF e dos Tribunais Superiores. Desta forma, os pontos foram distribuídos da seguinte forma:

- a) redação: 3 pontos;
- b) clareza: 3 pontos;
- c) objetividade: 3 pontos;
- d) pertinência de doutrina e jurisprudência: 3 pontos;
- e) respeito às Súmulas do STF e Tribunais Superiores: 3 pontos.

II - AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE – art. 6º inc. I da Resolução nº 106/2010 do CNJ:

De acordo com a supracitada resolução, no quesito Produtividade, tem-se como **ATRIBUIÇÃO MÁXIMA DE 30 PONTOS**, sendo 15 pontos referentes à estrutura de trabalho e 15 pontos dirigidos ao volume de produção.

Desta forma, com base nos critérios objetivos previstos, atribuo ao Magistrado o **TOTAL DE 13 PONTOS**, pelos motivos abaixo expostos.

Verifica-se dos documentos juntados à presente habilitação, bem como da tabela confeccionada pelo Setor de Estatística deste Tribunal, que a produtividade mensal de sentenças do Juiz habilitante é de 28 na Vara de Execuções Penais.

A produtividade média mensal de audiência do Magistrado é de 71 na Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas.

Assim, no critério **PRODUTIVIDADE**, os pontos foram consignados da seguinte forma:

A - estrutura de trabalho: 7 pontos

- Não Compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado 3,0
- Acervo e fluxo processual existente na unidade
- Cumulação de atividades 2,0
- Competência do tipo do juízo 3,0
- Estrutura de funcionamento da vara

B - volume de produção: 6 pontos

- Audiências realizadas 1,5
- Conciliações realizadas
- Decisões interlocutórias proferidas 1,5
- Sentenças proferidas por classe processual, com priorização dos processos mais antigos 1,0

- Acórdãos e decisões proferidas em substituição no segundo grau 1,0
- Tempo médio do processo na vara 1,0

III - AVALIAÇÃO DA PRESTEZA - art. 7º da Resolução nº. 106/2010 do CNJ

No item Presteza no Exercício das Funções, a pontuação MÁXIMA A SER ATRIBUÍDA É DE 25 PONTOS, sendo 15 pontos referentes à dedicação e 10 pontos dirigidos à celeridade na prestação jurisdicional.

Desta forma, com base nos critérios objetivos previstos, atribuo ao Magistrado o TOTAL DE 16 PONTOS, pelos motivos abaixo expostos.

Quanto a presteza, a assiduidade e pontualidade foram comprovados por meio de certidões. Além da realização de Inspeção na Serventias onde atua e o alinhamento com as metas do Poder Judiciário traçadas pelo CNJ.

Todavia, não comprovou sua participação em mutirões realizados por este Tribunal de Justiça. Portanto, no critério PRESTEZA os pontos ficam assim distribuídos:

A - dedicação: 6,0 pontos

- Assiduidade ao expediente forense 1,5
- Pontualidade nas audiências e sessões 1,0
- Gerência Administrativa
- Participação efetiva em mutirões 1,0
- Residência e permanência na Comarca 1,5
- Inspeção em Serventias e estabelecimentos judiciais 1,0
- Medidas efetivas de incentivo à conciliação
- Inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional
- Publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e a melhoria dos serviços do Poder Judiciário
- Alinhamento com as metas do Poder Judiciário traçadas pelo CNJ

O nosso sistema informatizado não permite aferir com segurança a observância de prazos processuais, o tempo médio de sua prática e o tempo médio de duração dos processos. Por isso, neste item, todos os candidatos serão igualmente pontuados, conforme abaixo:

B - celeridade na prestação jurisdicional: 10 pontos

- Observância dos prazos processuais 2,0
- Tempo médio para a prática de atos processuais 2,0
- Tempo médio de duração do processo na vara desde a distribuição até a sentença 2,0
- Tempo médio de duração do processo na vara desde a sentença até o arquivamento definitivo 2,0
- Número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiência 2,0

[...]

Observe-se que ao examinar os quesitos “desempenho”, “produtividade” e “presteza” o Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR se ateve a destacar o valor máximo atribuível a cada critério e a distribuir a inexplicável nota entre os quesitos que deveriam ser examinados separadamente. Inexiste fundamentação, demonstração de correlação entre os pontos atribuídos e os dados objetivos constantes do relatório elaborado pela CGJ/BA ou mesmo justificativa para a perda do nexos entre estes e as notas proferidas.

Chama atenção, inclusive, a metodologia adotada pelo Desembargador de distribuir a pontuação global pelos itens e subitens que compõem o quesito avaliado, ao invés de apreciá-los separadamente. Este procedimento claramente não encontra ressonância na Resolução CNJ 106/2010.

Na avaliação do “desempenho” também nos causa espécie o fato de o magistrado atribuir ao requerente 15 dos 20 pontos disponíveis e ao mesmo tempo reconhecer “a redação clara, objetiva, bem fundamentada e boa interpretação das normas legais, além da aplicação

da jurisprudência de forma a respeitar as Súmulas do STF e dos Tribunais Superiores. ” (Id 2063691, fls. 10/14).

Reforça o vício na avaliação promovida, a estrutura de pontuação atribuída ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI. Se comparada, por exemplo, com as dos candidatos ARACY LIMA BORGES (1ª colocada), JOSEVANDO SOUSA ANDRADE (5º colocado) e EDUARDO AFONSO MAIA CARRICHIO (35º colocado) ver-se-á que a escrita, a metodologia de distribuir a pontuação global pelos itens e subitens, bem como a explicação para a nota, são as mesmas. Todavia, a pontuação, significativamente, díspar. Exemplifico:

Note-se que todos os magistrados da tabela acima lograram notas superiores às do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI, em que pese a motivação para cada qual ser análoga ou mesmo desabonadora, como no caso do JUIZ EDUARDO AFONSO MAIA CARRICHIO que teve o registro de que “não foram apresentadas informações quanto ao alinhamento com as metas do CNJ” (Id 2063717).

Consolida a arbitrariedade na forma de aferição do merecimento pelo Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, a significativa mutabilidade da nota atribuída nos procedimentos regidos pelos Editais TJBA 83, 87, 276/2015 e 2/2016. Nestes quatro procedimentos, dos quais 2 foram realizados no mesmo dia (Editais TJBA 83 e 87/2015), a pontuação do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI foi de 60 a 100 pontos, retrocedendo para 63 no último procedimento (Edital TJBA 2/2016), apesar de os relatórios estatísticos corresponderem a períodos próximos e os concorrentes serem praticamente os mesmos.

Nesse passo, a ausência de fundamentação, de critérios uniformes e a dissidência entre os votantes corroboram a distorção do resultado e a ofensa, de igual modo, aos preceitos da Resolução CNJ 106/2010 pelo Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR.

2.4 - Da avaliação promovida pelo Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ

A avaliação levada a efeito pelo Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ no procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016 contém particularidade que exige o reconhecimento de manifesta nulidade pelo Conselho Nacional de Justiça.

O voto externado pelo magistrado é idêntico ao do Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR (ou vice-versa) na escrita, metodologia de distribuir a pontuação global entre os itens e subitens apreciados, bem como na explicação para a nota atribuída. Transcrevo excertos dos votos dos aludidos Desembargadores, para comprovação do fato constatado nestes autos:

Voto proferido pelo Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR (Id 2063691, fls. 10/14)	Voto proferido pelo Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ (Id 2063692, fls. 11/14)
---	--

<p>CRITÉRIOS UTILIZADOS NA ESCOLHA I - AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - Art. 5o da Resolução nº 106/2010 do CNJ: Em relação ao desempenho, ou seja, no aspecto qualitativo da prestação jurisdicional, o art. 5o da Resolução 106/2010 prevê a ATRIBUIÇÃO MÁXIMA DE 20 PONTOS. Assim, compulsando as cópias das decisões por ele proferidas, em primeira instância, juntadas ao processo de habilitação, atribuo ao candidato o total de 15 PONTOS, tendo em vista a redação clara, objetiva, bem fundamentada e boa interpretação das normas legais, além da aplicação da jurisprudência de forma a respeitar as Súmulas do STF e dos Tribunais Superiores. Desta forma, os pontos foram distribuídos da seguinte forma: a) redação: 3 pontos; b) clareza: 3 pontos; c) objetividade: 3 pontos; d) pertinência de doutrina e jurisprudência: 3 pontos; e) respeito às Súmulas do STF e Tribunais Superiores: 3 pontos. II - AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE – art. 6º, inc. I da Resolução nº 106/2010 do CNJ: De acordo com a supracitada resolução, no quesito Produtividade, tem-se como ATRIBUIÇÃO MÁXIMA DE 30 PONTOS, sendo 15 pontos referentes à estrutura de trabalho e 15 pontos dirigidos ao volume de produção. Desta forma, com base nos critérios objetivos previstos, atribuo ao Magistrado o TOTAL DE 13 PONTOS, pelos motivos abaixo expostos. Verifica-se dos documentos juntados à presente habilitação, bem como da tabela confeccionada pelo Setor de Estatística deste Tribunal, que a produtividade mensal de sentenças do Juiz habilitante é de 28 na Vara de Execuções Penais. A produtividade média mensal de audiência do Magistrado é de 71 na Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas. Assim, no critério PRODUTIVIDADE, os pontos foram consignados da seguinte forma: A - estrutura de trabalho: 7 pontos - Não Compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado 3,0 - Acervo e fluxo processual existente na unidade 2,0 - Cumulação de atividades 2,0 - Competência do tipo do juízo 3,0 - Estrutura de funcionamento da vara B - volume de produção: 6 pontos - Audiências realizadas 1,5 - Conciliações realizadas - Decisões interlocutórias proferidas 1,5 - Sentenças proferidas por classe processual, com priorização dos processos mais antigos 1,0 - Acórdãos e decisões proferidas em substituição no segundo grau 1,0 - Tempo médio do processo na vara 1,0 III - AVALIAÇÃO DA PRESTEZA - art. 7º da Resolução nº. 106/2010 do CNJ</p>	<p>CRITÉRIOS UTILIZADOS NA ESCOLHA I - DESEMPENHO. Em relação ao desempenho, ou seja, no aspecto qualitativo da prestação jurisdicional, o art. 5o da Resolução 106/2010 prevê a atribuição máxima de 20 pontos. Assim, na conformidade das decisões por ele proferidas em primeira instância, atribuo ao candidato o total de 12 pontos, tendo em vista o nível de redação, fundamentação e interpretação das normas legais, além da aplicação da jurisprudência no concernente a respeitar as Súmulas do STF e dos Tribunais Superiores. Desta forma, os pontos foram assim distribuídos: a) redação: 2 pontos; b) clareza: 3 pontos; c) objetividade: 2 pontos; d) pertinência de doutrina e jurisprudência: 2 pontos; e) respeito às Súmulas do STF e Tribunais Superiores: 3 pontos. II - PRODUTIVIDADE. No tocante a este item, a atribuição máxima é de 30 pontos, sendo 15 referentes à estrutura de trabalho e 15 alusivos à produção. Atribuo ao Magistrado o total de 13 pontos e assim o faço pelos seguintes motivos: Verifica-se dos documentos juntados à presente habilitação, a produtividade mensal de sentenças do Juiz habilitante, assim como a sua produtividade média mensal de audiência. Neste critério, os pontos do candidato são os seguintes: A - estrutura de trabalho: 7 pontos - Não Compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado 3,0 - Acervo e fluxo processual existente na unidade - Cumulação de atividades 2,0 - Competência do tipo do juízo 2,0 - Estrutura de funcionamento da vara B – volume de produção: 6 pontos - Audiências realizadas 1,5 - Conciliações realizadas - Decisões interlocutórias proferidas 1,5 - Sentenças proferidas por classe processual, com priorização dos processos mais antigos 1,0 - Acórdãos e decisões proferidas em substituição no segundo grau 1,0 Tempo médio do processo na vara 1,0 III - AVALIAÇÃO DA PRESTEZA Neste item a pontuação máxima a ser atribuída é de 25 pontos, sendo 15 pontos referentes à dedicação e 10 pontos dirigidos à celeridade na prestação jurisdicional. Atribuo ao Magistrado o total de 16 pontos, pelos motivos abaixo expostos: Os itens pontuados foram comprovados através de documentação anexada, restando, neste item presteza, assim distribuídos: A - dedicação: 6,0 pontos - Assiduidade ao expediente forense 1,5</p>
--	--

<p>No item Presteza no Exercício das Funções, a pontuação MÁXIMA A SER ATRIBUÍDA É DE 25 PONTOS, sendo 15 pontos referentes à dedicação e 10 pontos dirigidos à celeridade na prestação jurisdicional. Desta forma, com base nos critérios objetivos previstos, atribuo ao Magistrado o TOTAL DE 16 PONTOS, pelos motivos abaixo expostos.</p> <p>Quanto a presteza, a assiduidade e pontualidade foram comprovados por meio de certidões. Além da realização de Inspeção na Serventias onde atua e o alinhamento com as metas do Poder Judiciário traçadas pelo CNJ. Todavia, não comprovou sua participação em mutirões realizados por este Tribunal de Justiça.</p> <p>Portanto, no critério PRESTEZA os pontos ficam assim distribuídos:</p> <p>A - dedicação: 6,0 pontos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Assiduidade ao expediente forense 1,5 - Pontualidade nas audiências e sessões 1,0 - Gerência Administrativa - Participação efetiva em mutirões 1,0 - Residência e permanência na Comarca 1,5 - Inspeção em Serventias e estabelecimentos judiciais 1,0 - Medidas efetivas de incentivo à conciliação - Inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional - Publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e a melhoria dos serviços do Poder Judiciário - Alinhamento com as metas do Poder Judiciário traçadas pelo CNJ <p>O nosso sistema informatizado não permite aferir com segurança a observância de prazos processuais, o tempo médio de sua prática e o tempo médio de duração dos processos. Por isso, neste item, todos os candidatos serão igualmente pontuados, conforme abaixo:</p> <p>B - celeridade na prestação jurisdicional: 10 pontos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Observância dos prazos processuais 2,0 - Tempo médio para a prática de atos processuais 2,0 - Tempo médio de duração do processo na vara desde a distribuição até a sentença 2,0 - Tempo médio de duração do processo na vara desde a sentença até o arquivamento definitivo 2,0 - Número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiência 2,0 <p>[...]</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Pontualidade nas audiências e sessões 1,0 - Gerência Administrativa - Participação efetiva em mutirões 1,0 - Residência e permanência na Comarca 1,5 - Inspeção em Serventias e estabelecimentos judiciais 1,0 - Medidas efetivas de incentivo à conciliação - Inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional - Publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e a melhoria dos serviços do Poder Judiciário - Alinhamento com as metas do Poder Judiciário traçadas pelo CNJ <p>O nosso sistema informatizado não permite aferir com segurança a observância de prazos processuais, o tempo médio de sua prática e o tempo médio de duração dos processos. Por isso, neste item, todos os candidatos serão igualmente pontuados, conforme abaixo:</p> <p>B - celeridade na prestação jurisdicional: 10 pontos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Observância dos prazos processuais 2,0 - Tempo médio para a prática de atos processuais 2,0 - Tempo médio de duração do processo na vara desde a distribuição até a sentença 2,0 - Tempo médio de duração do processo na vara desde a sentença até o arquivamento definitivo 2,0 - Número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiência 2,0
--	--

O vício na avaliação promovida pelo Desembargador, no qual sobressai a similitude dos votos, não se limitou ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI. Uma análise amostral revelou a reprodução dessa prática com relação aos candidatos ARACY LIMA BORGES (1ª colocada, Id 2063709, fls. 4/7), JOSEVANDO SOUSA ANDRADE (5º colocado, Ids 2063713, fls. 1/2, e 2063714, fls. 19/20), JACQUELINE ANDRADE CAMPOS (10º colocado, Id 2063716, fls. 6/9), e EDSON RUY BAHIENSE GUIMARÃES (20º colocado, Id 2063715, fls. 14/17). Solidificam as irregularidades apontadas, as notas atribuídas aos concorrentes que, apesar de ligeiramente diferentes em alguns quesitos, foram acompanhados das mesmas alegações. Sintetizo-as:

Magistrado Avaliado	Quesito	Pontuação atribuída pelo Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR	Pontuação atribuída pelo Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ
ARACY LIMA BORGES	Desempenho	20/20	20/20
	Produtividade	30/30	30/30
	Presteza	25/25	25/25
	Aperfeiçoamento Técnico	10/10	10/10
	Adequação ao CEMN	15/15	15/15
	Nota final	100	100
JOSEVANDO SOUSA ANDRADE	Desempenho	20/20	20/20
	Produtividade	30/30	30/30
	Presteza	25/25	25/25
	Aperfeiçoamento Técnico	10/10	10/10
	Adequação ao CEMN	15/15	15/15
	Nota final	100	100
JACQUELINE ANDRADE CAMPOS	Desempenho	20/20	20/20
	Produtividade	27/30	19/30
	Presteza	24/25	24/25
	Aperfeiçoamento Técnico	7/10	7/10
	Adequação ao CEMN	15/15	15/15
	Nota final	93	85
ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI	Desempenho	15/20	20/20
	Produtividade	13/30	10/30
	Presteza	16/25	14/25
	Aperfeiçoamento Técnico	4/10	1/10
	Adequação ao CEMN	15/15	15/15
	Nota final	63	60
EDSON RUY BAHIANSE GUIMARÃES	Desempenho	20/20	20/20
	Produtividade	24/30	30/30
	Presteza	21/25	20/25
	Aperfeiçoamento Técnico	5/10	5/10
	Adequação ao CEMN	15/15	15/15
	Nota final	85	90

Nesse passo, é indene de dúvidas que os votos proferidos pelo Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ no procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016 são nulos, porquanto fotocopiam e externalizam impressões de outro votante (as do Desembargador EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, ou vice-versa). Equivalem, por analogia, à sentença desprovida de fundamentação, na medida em que não analisam os fatos (desempenho, produtividade, presteza, aperfeiçoamento e adequação ao código de ética), não enfrentam as questões (relatório de atividades elaborado pela Corregedoria), tampouco declaram os motivos de convicção.

Ora, a atribuição da nota para cada um dos quesitos previstos na Resolução CNJ 106/2010 é tarefa individual de cada membro e a necessidade de exteriorização de suas razões, além de ser inerente ao livre convencimento, constitui fator de legitimação e validade do ato praticado. Sobre este ponto, transcrevo os seguintes julgados do CNJ:

EMENTA: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. PROMOÇÃO POR MERECEMENTO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. ATO REGULAMENTADOR. DESNECESSIDADE. EDITAL DE CONVOCAÇÃO. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. MARGEM DE SEGURANÇA. ILEGALIDADE. PREVALÊNCIA DA ANTIGUIDADE NA PROMOÇÃO POR MÉRITO. OFENSA AO PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE.

IMPUGNAÇÕES. DECISÃO MOTIVADA. AUSÊNCIA, ILEGALIDADE. NOMEAÇÃO. PRESIDENTE. ATO VINCULADO. VOTAÇÃO NOMINAL. ILEGALIDADE. RESOLUÇÃO/CNJ Nº 106, DE 2010. RETENÇÃO INJUSTIFICADA DE AUTOS ALÉM DO PRAZO LEGAL. AUSÊNCIA DE PROVAS. PRAZO DE AVALIAÇÃO. OBSERVÂNCIA. NOTAS E CRITÉRIOS DE PONTUAÇÃO. MOTIVAÇÃO. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO PELO CNJ. PROCEDÊNCIA.

[...]

6. A Resolução/CNJ nº 106, de 2010, banuiu o sistema de votação nominal nas promoções por merecimento, sendo necessário que cada desembargador votante apresente, de forma fundamentada, sua nota, para cada candidato em cada um dos critérios de avaliação previstos nos artigos 5º a 9º do referido ato normativo. (Art. 4º e 11 da Resolução/CNJ nº 106, de 2010). [...]

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 00044959720122000000 - Rel. JORGE HÉLIO CHAVES DE OLIVEIRA - 162ª Sessão - j. 05/02/2013 - Grifei).

PROCEDIMENTOS DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. RESOLUÇÃO CNJ 106/2010. FORMAÇÃO DA LISTA TRÍPLICE. SISTEMA DE PROMOÇÃO POR VOTAÇÃO. INADMISSÍVEL. PRECEDENTES DO CNJ. PREVALÊNCIA DA PONTUAÇÃO SOBRE A VOTAÇÃO.

1. A Resolução CNJ 106/2010 teve o condão de alterar o panorama sobre o qual se davam as promoções por merecimento, antes baseadas na pessoalidade e no subjetivismo (Consulta nº 0007159-04.2012.2.00.0000). A partir desse ato normativo, operou-se mudança substancial no modo de escolha de magistrado para promoção por merecimento, agora pautado em critérios objetivos em que se atribuem pontos ao desempenho, à produtividade, à presteza, ao aperfeiçoamento técnico e à adequação da conduta do magistrado ao Código de Ética da Magistratura Nacional.

[...]

4. Prioriza-se, segundo normativo do CNJ, a adoção de critérios objetivos e transparentes na promoção por merecimento, devendo ser observados os dados oficiais, sem desconsiderar totalmente o natural subjetivismo inerente à avaliação individual a ser feita por cada desembargador votante.

5. Pedido julgado parcialmente procedente para anular a portaria de nomeação do desembargador e determinar ao Tribunal de Justiça que refaça o procedimento, abstendo-se de utilizar a votação como critério para formação das listas tríplexes em procedimentos de promoção por merecimento futuros, sendo inválida a norma regimental constante do § 1º do art. 5º do RITJSE porque contrária aos comandos da Resolução CNJ nº 106/2010.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0002251-93.2015.2.00.0000 - Rel. GUSTAVO TADEU ALKMIM - 227ª Sessão Ordináriaª Sessão - j. 15/03/2016 - Grifei).

Isto posto, tem-se por igualmente demonstrada a transgressão das regras previstas na Resolução CNJ 106/2010, pelo Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ.

2.5 - Das avaliações promovidas pelas Desembargadoras LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA e ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA

A similaridade de votos no procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016 não se circunscreveu à esfera dos Desembargadores EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ e EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR.

Os documentos cadastrados sob as Ids 2063709 (fls. 15/20), 2063710 (fls. 1/13), 2063710 (fls. 14/17) e 2063711 (fls. 1/15) confirmam que os votos proferidos pelas Desembargadoras CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA e ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA são idênticos nas ponderações iniciais, metodologia de avaliar os candidatos por meio de “sim” e “não”, bem como nas razões externadas. Confira-se:

Voto proferido pela Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO (Ids 2063709, fls. 15/20, e 2063710, fls. 1/2 – Grifo no original)	Voto proferido pelo Desembargadora LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA (Ids 2063710, fls. 14/17, e 2063711, fls. 1/5 – Grifo no original)	Voto proferido pelo Desembargadora ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA (Ids 2063698, fls. 12/17, e 2063700, fls. 1/3 – Grifo no original)
--	--	--

<p>[...] À princípio, convém tecer algumas considerações como forma de transmitir as minhas opiniões e valores, os quais conduziram-me à pontuação final. Diante da inegável relevância da magistratura, pilar do Estado Democrático de Direito, torna-se indispensável regulamentar o procedimento de escolha dos membros dos Tribunais de 2o grau, mormente no âmbito das Justiças Estaduais, a que detém maior aproximação com os jurisdicionados (consumidores da justiça) e abarca maior diversidade de matéria jurídica, inclusive, no que diz respeito à população mais carente. Cumpre transcrever a lúcida análise do Conselheiro Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, no julgamento do Procedimento de Controle Administrativo nº. 0003360-50.2012.2.00.0000, a saber. “(…) embora a Resolução 106 tenha instituído nova disciplina para promoções de Magistrados, de forma a tornar mais objetivo o processo de escolha daquele que será promovido, tal não configura a adoção de critério puramente matemático de modo a afastar certo grau de subjetivismo na adoção das notas a serem conferidas aos candidatos.” Pontua-se que a promoção por merecimento, ainda que obedeça a critérios objetivos fixados no ato normativo do CNJ, guarda um subjetivismo inerente à avaliação humana, não podendo eliminar a subjetividade ínsita nos processos de promoção. De acordo com o escólio do Ministro Celso de Melo, “caso a aferição fosse estritamente matemática, seria suficiente o encaminhamento do pleito à Contadoria do Tribunal, o que se revela inviável”. (Precedentes: Min. CELSO DE MELO, ADI 189/DF, Dj. 22-05-1992; ADI 314/PE, Relator. Min. CARLOS VELLOSO, DJ 20-04-01). Por conseguinte, ao pontuar os candidatos à vaga de desembargador ao Tribunal de Justiça, procurei manter-me atenta a esta orientação, sem descuidar, todavia, dos critérios objetivos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça e da pontuação máxima fixada pelo diploma normativo mencionado. Entendo, por oportuno, enfatizar que a pontuação foi distribuída, essencialmente, com base nas informações constantes nos relatórios individuais produzidos pela Corregedoria Geral de Justiça</p>	<p>[...] Como proêmio do exame a que me permito, convém tecer algumas considerações como forma de transmitir as minhas opiniões e princípios, os quais conduziram à pontuação final. Dada a notável importância da magistratura - verdadeiro suporte estruturante do Poder Judiciário e do próprio listado de Direito - é inquestionável a necessidade de regulamentar o procedimento de escolha dos membros dos Tribunais de 2º grau, sobretudo no âmbito das Justiças estaduais, cujo relevo para o dia-a-dia do cidadão é tão grande quanto as mazelas que as permeiam. Reputo extremamente oportuna a observação do Conselheiro Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, no julgamento do Procedimento de Controle Administrativo nº. 0003360-50.2012.2.00.0000, segundo o qual. “(…) embora a Resolução 106 tenha instituído nova disciplina para promoções de Magistrados, de forma a tornar mais objetivo o processo de escolha daquele que será promovido, tal não configura a adoção de critério puramente matemático de modo a afastar certo grau de subjetivismo na adoção das notas a serem conferidas aos candidatos.» Deve-se pontuar que a promoção por merecimento, ainda que obedeça a critérios objetivos fixados no ato normativo) do CNJ, guarda um subjetivismo inerente à avaliação humana, não podendo eliminar a subjetividade ínsita nos processos de promoção. Caso a aferição fosse estritamente matemática, seria suficiente o encaminhamento do pleito à Contadoria do Tribunal, o que se revela inviável. (Precedentes: Min. CELSO DE MELO. ADI 189/DE Dj. 22-05-1992; ADI 314/PE, Relator. Min. CARLOS VELLOSO. DS 20-04-01). Portanto, ao pontuar os candidatos à vaga de desembargador do Tribunal de Justiça, busquei manter-me fiel a esta orientação, sem descuidar, obviamente, dos critérios objetivos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça e da pontuação máxima fixada pelo diploma normativo mencionado Julgo oportuno ressaltar que a pontuação foi distribuída, essencialmente, com base nas informações constantes nos relatórios individuais produzidos pela Corregedoria Geral de Justiça. Não foram ignorados, todavia, os dados</p>	<p>[...] Antes de adentrar as especificidades do procedimento, convém tecer algumas ponderações introdutórias, como forma de transmitir as minhas impressões e convicções sobre o tema, que nortearam a pontuação final. Como asseverei nos processos seletivos anteriores, a criação do Conselho Nacional de Justiça, em uma posição de destaque na estrutura do Poder Judiciário, simbolizou uma tentativa de resposta do Estado a um dos mais elevados clamores da população brasileira: uma Justiça célere, eficaz, transparente e, acima de tudo, ética. Dada a notável importância da magistratura - verdadeiro pilar estruturante do Poder Judiciário e do próprio Estado de Direito - é inquestionável a necessidade de regulamentar o procedimento de escolha dos membros dos tribunais de 2º grau, sobretudo no âmbito das Justiças Estaduais, cujo relevo para o dia-a-dia do cidadão é tão grande quanto as mazelas que as permeiam. [...] Justamente por este motivo, reputo extremamente oportuna a observação do Conselheiro Ministro Carlos Alberto Reis de Paula, no julgamento do Procedimento de Controle Administrativo nº. 0003360-50.2012.2.00.0000, segundo o qual: “(…) embora a Resolução 106 tenha instituído nova disciplina para promoções de Magistrados, de forma a tornar mais objetivo o processo de escolha daquele que será promovido, tal não configura a adoção de critério puramente matemático de modo a afastar certo grau de subjetivismo na adoção das notas a serem conferidas aos candidatos.” Portanto, ao pontuar os candidatos à vaga de desembargador do Tribunal de Justiça, busquei manter-me fiel a esta orientação, sem descuidar, obviamente, dos critérios objetivos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça e da pontuação máxima fixada pelo diploma normativo mencionado. No desempenho de tal mister, contei, ainda, com valiosos esclarecimentos sobre a interpretação da Resolução nº. 106/2010, dispostos na Consulta ao CNJ nº. 0005676-70.2011.2.00.0000, formulada pela Corregedoria Geral de Justiça do TJBA, bem como no Procedimento de Controle</p>
--	--	---

<p>. Não foram ignorados, todavia, os dados inseridos nos processos administrativos digitalizados e disponibilizados pela própria CGJ, bem como as informações notoriamente conhecidas a respeito de cada candidato, especialmente no que tange ao desempenho da atividade judicante, na sua essência.</p> <p>[...]</p> <p>A cada edital de promoção, os magistrados interessados em concorrer às vagas de Desembargador são instados a habilitar-se, por meio da entrega de uma série de documentos à Corregedoria-Geral de Justiça, tais como certidões, relatórios etc. Estes documentos são de extrema importância, porque não apenas comprovam o preenchimento dos requisitos legais de acesso à Segunda Instância, como também revelam dados essenciais a respeito dos juízes, os quais servirão como objeto de análise no momento da atribuição de pontos pelos Desembargadores.</p> <p>Ressalte-se que apreciei detidamente o requisito da qualidade das decisões proferidas pelos magistrados concorrentes, principalmente, no que tange à clareza e riqueza de redação, organização e se houve observância da norma culta.</p> <p>Após estas considerações preliminares, passo, finalmente, à análise dos critérios elencados pelo Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº. 106/2010, a saber: desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional); produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional); presteza no exercício das funções; aperfeiçoamento técnico, e adequação da conduta ao Código de ética da Magistratura Nacional.</p> <p>Inicialmente, pude vislumbrar que todos os candidatos inscritos atendem às condições para o acesso ao cargo de desembargador, tais como: contar com, no mínimo, dois anos de efetivo exercício no cargo ou entrância; figurar na primeira quinta parte da lista de antiguidade; não reter injustificadamente os autos além do prazo legal e não haver sido punido, nos últimos doze meses, em processo disciplinar, com pena igual ou superior à de censura.</p> <p>No critério de desempenho, a despeito das dificuldades em eleger um parâmetro capaz de mensurar e confrontar a qualidade da redação; clareza; objetividade; pertinência de doutrina</p>	<p>inseridos nos processos administrativos digitalizados e disponibilizados pela própria CGJ, bem como as informações notoriamente conhecidas a respeito de cada candidato, especialmente no que tange ao desempenho da atividade judicante, na sua essência.</p> <p>[...]</p> <p>A cada edital de promoção, os magistrados interessados em concorrer às vagas de Desembargador são chamados a habilitar-se, mediante a entrega de uma série de documentos à Corregedoria-Geral de Justiça, tais como certidões, relatórios etc. Estes documentos são de vital importância, porque não apenas comprovam o preenchimento dos requisitos legais de acesso à Segunda Instância, como também revelam dados essenciais a respeito dos juízes, os quais servirão como objeto de análise no momento da atribuição de pontos pelos Desembargadores.</p> <p>Saliente-se ainda, que examinei criteriosamente o requisito da qualidade das decisões proferidas pelos magistrados concorrentes, principalmente no que tange à clareza e riqueza de redação.</p> <p>Vencidas estas considerações, passo, finalmente, à análise dos critérios elencados pelo Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº. 106/2010, a saber: desempenho (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional); produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional); presteza no exercício das funções; aperfeiçoamento técnico, e adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional.</p> <p>Inicialmente, pude vislumbrar que todos os candidatos inscritos atendem às condições para o acesso ao cargo de desembargador, tais como: contar com, no mínimo, dois anos de efetivo exercício no cargo ou entrância; figurar na primeira quinta parte da lista de antiguidade; não reter injustificadamente os autos além do prazo legal e não haver sido punido, nos últimos doze meses, em processo disciplinar, com pena igual ou superior à de censura.</p> <p>No critério de desempenho, a despeito das dificuldades em eleger um parâmetro capaz de mensurar e confrontar a qualidade da redação; clareza; objetividade; pertinência de doutrina e jurisprudência, e respeito às súmulas, não adotei a prática de conferir pontuação máxima a todos os magistrados.</p>	<p>Administrativo nº. 0003360-50.2012.2.00.0000, provocado pelo Juiz de Direito Baltazar Miranda Saraiva e na supramencionada Consulta nº. 0007159-04.2012.2.00.0000, feita pela Associação dos Magistrados da Bahia - AMAB.</p> <p>Julgo oportuno ressaltar que a pontuação foi distribuída, essencialmente, com base nas informações constantes nos relatórios individuais produzidos pela Corregedoria Geral de Justiça. Não foram ignorados, todavia, os dados inseridos nos processos administrativos digitalizados e disponibilizados pela própria CGJ, bem como as informações notoriamente conhecidas a respeito de cada candidato, especialmente no que tange ao aperfeiçoamento técnico.</p> <p>[...]</p> <p>A cada edital de promoção, os magistrados interessados em concorrer às vagas de Desembargador são chamados a habilitar-se, mediante a entrega de uma série de documentos à Corregedoria-Geral de Justiça, tais como certidões, relatórios etc. Estes documentos são de vital importância, porque não apenas comprovam o preenchimento dos requisitos legais de acesso à Segunda Instância, como também revelam dados essenciais a respeito dos juízes, os quais servirão como objeto de análise no momento da atribuição de pontos pelos Desembargadores.</p> <p>[...]</p> <p>Vencidas estas considerações, passo, finalmente, à análise dos critérios elencados pelo Conselho Nacional de Justiça, na Resolução nº. 106/2010, a saber: desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional); produtividade (aspecto quantitativo da prestação jurisdicional); presteza no exercício das funções; aperfeiçoamento técnico, e adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional.</p> <p>Inicialmente, pude vislumbrar que todos os candidatos inscritos atendem às condições para o acesso ao cargo de desembargador: contar com, no mínimo, dois anos de efetivo, exercício no cargo ou entrância; figurar na primeira quinta parte da lista de antiguidade; não reter injustificadamente os autos além do prazo legal e não haver sido punido, nos últimos doze meses, em processo disciplinar, com pena igual ou superior à de censura.</p>
--	--	---

<p>e jurisprudência, e respeito às súmulas, não adotei a prática de conferir pontuação máxima a todos os magistrados.</p> <p>Entendo que tal prática premia injustamente os magistrados que se limitam a proferir sentenças idênticas, “padronizadas”, em centenas de processos, em detrimento de outros que desempenham o seu mister com o esmero de verdadeiros ourives. Isso sem falar naqueles cuja produção peca, efetivamente, por ausência de concatenação lógico-jurídica, precisão e objetividade.</p> <p>De outra banda, não atribuí pontuação alguma ao item “estrutura de trabalho”, parte do critério “produtividade”. Além das diferenças entre os tipos de unidades jurisdicionais - havendo até mesmo magistrados que atuaram em órgãos colegiados, no período de referência - as informações encaminhadas pela Corregedoria e pelos próprios magistrados são insuficientes para que se formule um juízo adequado de valor.</p> <p>Todos os 30 (trinta) pontos foram atribuídos, pois, ao item “volume de trabalho”. Nesta parte, foram levadas em consideração as informações prestadas pela Corregedoria e pelos magistrados, comparando-se a produtividade dos juizes de acordo com o grupo formado por outros magistrados dotados da mesma competência, inclusive no que diz respeito aos titulares de Varas de Substituição, eis que listadas as unidades em que atuaram, juntamente com o respectivo período de atuação e produtividade.</p> <p>Para a distribuição dos pontos, foram consideradas as audiências, conciliações, decisões interlocutórias, sentenças e acórdãos, com o cuidado de não prejudicar aqueles magistrados que atuaram, durante o período de referência, em unidades despidas de algumas destas atribuições.</p> <p>Deveras, os titulares de algumas unidades encontram maiores dificuldades em relação a alguns destes tópicos. A título exemplificativo, os titulares de Varas de Fazenda Pública, de competência administrativa e tributária, sofrem natural restrição em realizar conciliações, por conta da indisponibilidade do interesse público. Por outro lado, as conciliações são mais facilmente alcançadas nas Varas de Família.</p> <p>[...]</p> <p>Os 25 (vinte e cinco) pontos relativos à “presteza” foram divididos entre os itens</p>	<p>Entendo que tal prática premia injustamente os magistrados que se limitam a proferir sentenças idênticas, “padronizadas”, em centenas de processos, em detrimento de outros que desempenham o seu mister com o esmero de verdadeiros ourives. Isso sem falar naqueles cuja produção peca, efetivamente, por ausência de concatenação lógico-jurídica, precisão e objetividade.</p> <p>Lado outro, não atribuí pontuação alguma ao item “estrutura de trabalho”, parte do critério “produtividade”. Além das diferenças entre os tipos de unidades jurisdicionais - havendo até mesmo magistrados que atuaram em órgãos colegiados, no período de referência - as informações encaminhadas pela Corregedoria e pelos próprios magistrados são insuficientes para que se formule um juízo adequado de valor.</p> <p>Todos os 30 (trinta) pontos foram atribuídos, pois, ao item “volume de trabalho”. Nesta parte, foram levadas em consideração as informações prestadas pela Corregedoria e pelos magistrados, comparando-se a produtividade dos juizes de acordo com o grupo formado por outros magistrados dotados da mesma competência, inclusive no que diz respeito aos titulares de Varas de Substituição, eis que listadas as unidades em que atuaram, juntamente com o respectivo período de atuação e produtividade.</p> <p>Para a distribuição dos pontos, foram consideradas as audiências, conciliações, decisões interlocutórias, sentenças e acórdãos, com o cuidado de não prejudicar aqueles magistrados que atuaram, durante o período de referência, em unidades despidas de algumas destas atribuições.</p> <p>Com efeito, os titulares de algumas unidades encontram maiores dificuldades em relação a alguns destes tópicos. A título exemplificativo os titulares de Varas de Fazenda Pública, de competência administrativa e tributária, sofrem natural restrição em realizar conciliações, por conta da indisponibilidade do interesse público. Por outro lado, as conciliações são mais facilmente alcançadas nas Varas de Família.</p> <p>[...]</p> <p>Os 25 (vinte e cinco) pontos relativos à “presteza” foram divididos entre os itens “dedicação” (20 pontos) e “celeridade” (5 pontos). Mais uma vez, houve o</p>	<p>No critério desempenho, diante das dificuldades em eleger um parâmetro capaz de mensurar e confrontar a qualidade da redação; clareza; objetividade; pertinência de doutrina e jurisprudência, e respeito às súmulas, conferi pontuação máxima à maioria dos candidatos, exceto àqueles que demonstraram notória deficiência em algum desses pontos, o que se revela especialmente verdadeiros nos casos de juizes que proferem dezenas ou centenas de decisões “padronizadas”, com o objetivo de aumentar a produtividade, em detrimento da qualidade.</p> <p>Não posso deixar, aqui, de expressar que perfilho o entendimento no sentido de que o item “respeito às súmulas” atenta contra a garantia de independência da magistratura, na medida em que apenas aquelas editadas em conformidade com o art. 103-A da Constituição Federal possuem eficácia vinculante, ao passo que as demais podem ou não ser aplicadas pelo magistrado, de acordo com o seu entendimento jurídico.</p> <p>Lado outro, não atribuí pontuação alguma ao item “estrutura de trabalho”, parte do critério “produtividade”. Além das diferenças entre os tipos de unidades jurisdicionais - havendo até mesmo magistrados que atuaram em órgãos colegiados, no período de referência - as informações encaminhadas pela Corregedoria e pelos próprios magistrados são insuficientes para que se formule um juízo adequado de valor - ao menos não sem o risco de prejudicar uns em detrimento de outros.</p> <p>Todos os 30 (trinta) pontos foram atribuídos, pois, ao item “volume de trabalho”. Neste parte, foram levadas em consideração as informações prestadas pela Corregedoria e pelos magistrados, comparando-se a produtividade dos juizes de acordo com o grupo formado por outros magistrados dotados da mesma competência, inclusive no que diz respeito aos Juizes Substitutos de 2º Grau, eis que listadas as unidades em que atuaram, juntamente com o respectivo período de atuação e produtividade.</p> <p>Para a distribuição dos pontos, foram consideradas as audiências, conciliações, decisões interlocutórias, sentenças e acórdãos, com o cuidado de não prejudicar aqueles magistrados que atuaram, durante o período de referência, em unidades despidas de</p>
---	--	---

<p>“dedicação” (20 pontos) e “celeridade” (5 pontos). Mais uma vez, houve o cuidado de não prejudicar determinados magistrados em razão da natureza dos órgãos nos quais desempenham ou desempenharam as suas atividades.</p> <p>O item “difícil provimento” foi desconsiderado, eis que todos os candidatos estão lotados na Comarca da Capital.</p> <p>Em finalização a este critério, saliento uma modificação efetuada no item “celeridade”: os 5 (cinco) pontos foram atribuídos a todos os candidatos, tendo em vista que a Corregedoria alegou que “o Sistema de Informação Judicial — SAJ não fornece elementos seguros para comprovação”, ao passo que pouquíssimos candidatos apresentaram certidões comprobatórias.</p> <p>Passando à análise do critério “aperfeiçoamento técnico” (10 pontos), registro que procedi com o mesmo rigor que nos demais itens.</p> <p>[...]</p> <p>Por fim, quanto ao critério “adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional” (15 pontos), é de todo oportuno tecer algumas ponderações relevantes.</p> <p>Ressalto que nos procedimentos de promoção de magistrados pelo critério do merecimento, a criação do Conselho Nacional de Justiça simboliza uma tentativa de resposta do Estado a um dos mais elevados clamores da população brasileira: uma Justiça célere, eficaz, transparente e, acima de tudo, ética.</p> <p>Vivemos uma severa crise de legitimidade institucional, em todas as esferas dos três Poderes e em todos os níveis federativos, cujas origens remontam não só à ineficiência destes serviços, como também, em grande medida, aos desvios éticos das autoridades públicas.</p> <p>Verificando a questão sob este prisma, é certo que a promoção de magistrados ao cargo de Desembargador é um momento crucial, sendo imperioso que a escolha dos novos membros da cúpula do Poder Judiciário baiano recaia sobre indivíduos dotados de uma trajetória profissional íntegra, com ilimitada disponibilidade funcional e alinhada com as metas do CNJ, capazes de espelhar os anseios éticos da população e de atender às suas demandas com retidão.</p>	<p>cuidado de não prejudicar determinados magistrados em razão da natureza dos órgãos nos quais desempenham ou desempenharam as suas atividades.</p> <p>O item “difícil provimento” foi desconsiderado, eis que todos os candidatos estão lotados na Comarca da Capital.</p> <p>Em finalização a este critério, saliento uma modificação efetuada no item “celeridade”: os 5 (cinco) pontos foram atribuídos a todos os candidatos, tendo em vista que a Corregedoria alegou que “o Sistema de Informação Judicial — SAJ não fornece elementos seguros para comprovação*”, ao passo que pouquíssimos candidatos apresentaram certidões comprobatórias.</p> <p>Passando à análise do critério “aperfeiçoamento técnico” (10 pontos), registro que procedi com o mesmo rigor que nos demais itens.</p> <p>[...]</p> <p>Por derradeiro, quanto ao critério “adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional” (15 pontos), é de todo oportuno tecer algumas ponderações relevantes.</p> <p>Destaco que nos procedimentos de promoção de magistrados pelo critério do merecimento, a criação do Conselho Nacional de Justiça simboliza uma tentativa de resposta do Estado a um dos mais elevados clamores da população brasileira: uma Justiça célere, eficaz, transparente e, acima de tudo, ética.</p> <p>Vivemos uma severa crise de legitimidade institucional, em todas as esferas de poder e em todos os níveis federativos, cujas origens remontam não só à ineficiência destes serviços, como também, em grande medida, aos desvios éticos das autoridades públicas.</p> <p>Analizando a questão sob este prisma, é certo que a promoção de magistrados ao cargo de Desembargador é um momento crucial, sendo imperioso que a escolha dos novos membros da cúpula do Poder Judiciário baiano recaia sobre indivíduos dotados de uma trajetória profissional íntegra, com ilimitada disponibilidade funcional e alinhada com as metas do CNJ, capazes de espelhar os anseios éticos da população e de atender às suas demandas com retidão.</p> <p>Com base nestas premissas, distribuí os 15 (quinze) pontos aos candidatos de acordo com os elementos “<i>independência, imparcialidade, transparência, integridade pessoal e profissional</i>”</p>	<p>algumas destas atribuições.</p> <p>Com efeito, os titulares de algumas unidades encontram maiores dificuldades em relação a alguns destes tópicos. A título exemplificativo, os titulares de varas de fazenda pública, de competência administrativa e tributária, sofrem natural restrição em realizar conciliações, por conta da indisponibilidade do interesse público. Por outro lado, as conciliações são mais facilmente alcançadas nas varas de família. [...]</p> <p>Os 25 (vinte e cinco) pontos relativos à “presteza” foram divididos entre os itens “dedicação” (20 pontos) e “celeridade” (5 pontos). Mais uma vez, houve o cuidado de não prejudicar determinados magistrados em razão da natureza dos órgãos nos quais desempenham ou desempenharam as suas atividades.</p> <p>O item “difícil provimento” foi desconsiderado, eis que todos os candidatos estão lotados na Comarca da Capital.</p> <p>Em finalização a este critério, saliento uma modificação efetuada no item “celeridade”: os 5 (cinco) pontos foram atribuídos a todos os candidatos, tendo em vista que a Corregedoria alegou que “o Sistema de Informação Judicial — SAJ não fornece elementos seguros para comprovação”, ao passo que pouquíssimos candidatos apresentaram certidões comprobatórias.</p> <p>Passando à análise do critério “aperfeiçoamento técnico” (10 pontos), registro que procedi com o mesmo rigor que nos procedimentos passados.</p> <p>Por derradeiro, quanto ao critério “adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional” (15 pontos), é de todo oportuno tecer algumas ponderações relevantes.</p> <p>Como venho destacando nos procedimentos de promoção de magistrados pelo critério do merecimento, a criação do Conselho Nacional de Justiça simboliza uma tentativa de resposta do Estado a um dos mais elevados clamores da população brasileira: uma Justiça célere, eficaz, transparente e, acima de tudo, ética.</p> <p>Vivemos uma severa crise de legitimidade institucional, em todas as esferas de poder e em todos os níveis federativos, cujas origens remontam não só à ineficiência destes serviços, como também, em grande medida, aos</p>
--	--	--

<p>Portanto, distribuí os 15 (quinze) pontos aos candidatos de acordo com os elementos “<i>independência, imparcialidade, transparência, integridade pessoal e profissional, conhecimento e capacitação, dignidade, honra e decoro</i>”, tendo em vista a trajetória profissional de cada magistrado, considerando, ainda, a eventual existência de processos administrativos disciplinares e sanções aplicadas no período de avaliação. Estas são as minhas considerações sobre a matéria, que acompanham o quadro anexo, em sede do qual é possível vislumbrar a pontuação individualizada e pormenorizada de cada juiz. Salvador, 20 de maio de 2016.</p> <p>Carmem Lúcia Santos Pinheiro Desembargadora</p>	<p>, <i>conhecimento e capacitação, dignidade, honra e decoro</i>”, tendo em vista a trajetória profissional de cada magistrado, considerando, ainda, a eventual existência de processos administrativos disciplinares e sanções aplicadas no período de avaliação. Coloco-me à disposição do Órgão Pleno para expor as razões de meu convencimento, no tocante aos magistrados que obtiveram notas reduzidas. Estas são as minhas considerações sobre o tem que acompanham o quadro anexo, em sede do qual é possível vislumbrar a pontuação individualizada e pormenorizada de cada juiz. Salvador. 20 de maio de 2016.</p> <p>Lígia Maria Ramos Cunha Lima Desembargadora</p>	<p>desvios éticos das autoridades públicas. Analisando a questão sob este prisma, é certo que a promoção de magistrados ao cargo de desembargador é um momento crucial, sendo imperioso que a escolha dos novos membros da cúpula do Poder Judiciário baiano recaia sobre indivíduos dotados de uma trajetória profissional íntegra, capazes de espelhar os anseios éticos da população e de atender às suas demandas com retidão. [...] Ciente desta necessidade, formulei consulta ao Conselho Nacional de Justiça, no sentido de esclarecer se os desembargadores votantes podem avaliar negativamente candidatos à promoção cuja conduta não esteja de acordo com o Código de Ética da Magistratura Nacional, embora seus atos não tenham originado necessariamente um processo administrativo disciplinar. Peço <i>venia</i> para transcrever parte da resposta, materializada em decisão monocrática do Conselheiro Sílvio Luís Ferreira da Rocha: [...] Com base nestas premissas, distribuí os 15 (quinze) pontos aos candidatos de acordo com os elementos “<i>independência, imparcialidade, transparência, integridade pessoal e profissional, conhecimento e capacitação, dignidade, honra e decoro</i>”, tendo em vista a trajetória profissional de cada magistrado, considerando, ainda, a eventual existência de processos administrativos disciplinares e sanções aplicadas no período de avaliação. Coloco-me à disposição do órgão Pleno para expor as razões de meu convencimento, no tocante aos magistrados que, eventualmente, obtiveram notas reduzidas. Estas são as minhas considerações sobre o tema, que acompanham o quadro anexo, em sede do qual é possível vislumbrar a pontuação individualizada e pormenorizada de cada juiz. Salvador, 20 de maio de 2016.</p> <p>Rosita Falcão de Almeida Maia Desembargadora</p>
---	--	---

Desse modo, tendo em vista que as irregularidades identificadas nos votos das Desembargadoras LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA e ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA são comuns às dos votos da Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO e do Desembargador EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, adoto como razões de decidir os fundamentos constantes dos tópicos 2.2 e 2.4, e reconheço a inobservância das regras insertas na Resolução CNJ 106/2010 pelas aludidas Magistradas, no procedimento de acesso ao TJBA regido Edital 2/2016.

2.6 - Da avaliação promovida pelo Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPORER

No procedimento regido pelo Edital TJBA 2/2016, o Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPORER atribuiu ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI a nota de 60 pontos.

O magistrado requerente alega ausência de justificativa razoável para a diminuta pontuação, sobretudo se comparada com a obtida no Edital TJBA 276/2015 (100 pontos), realizado 5 (cinco) meses antes. Assevera que os números constantes do relatório de atividades no Edital TJBA 2/2016 são praticamente os mesmos e que o “padrão evolutivo de desempenho é contínuo e linear, não havendo qualquer outro julgador com resultados fora da curva.” (Id 1962360, fl. 9).

Neste particular, a análise dos autos não ratifica as suas alegações (Id 1986510, fls. 1/12).

O voto proferido pelo Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPORER apresenta fundamentação específica para cada quesito avaliado e correlação dos dados estatísticos do requerente com os demais participantes, no intuito de justificar a nota atribuída.

Uma análise amostral promovida por este Relator dos votos proferidos em relação aos candidatos ARACY LIMA BORGES (1ª colocada, Id 2063709, fls. 8/14), JOSEVANDO SOUSA ANDRADE (5º colocado, Ids 2063713, fls. 3/10), JACQUELINE ANDRADE CAMPOS (10º colocado, Id 2063716, fls. 10/18), CLÁUDIO CÉSARE BRAGA PEREIRA (17º colocado, Id 2006281, fls. 1/8, PCA 0002948-80.2016.2.00.0000), EDSON RUY BAHIENSE GUIMARÃES (20º colocado, Id 2063715, fls. 18/21 e 2063717, fls. 1/4) e EDUARDO AFONSO MAIA CARICCHIO (35º colocado, Id 2063718, fls. 3/8) demonstra o cuidado promovido pelo Magistrado votante na aferição de cada concorrente e a motivação para os pontos fixados a cada item.

No critério “desempenho”, por exemplo, o Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPORER atribuiu ao Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI nota inferior em relação aos citados candidatos, sob o fundamento de que “dos vintes pontos possíveis quanto à redação entendo ser o Magistrado merecedor de ponderações diante das decisões apresentadas, podendo emprestar às decisões maior objetividade e clareza ao texto, reconhecendo a pertinência da doutrina e jurisprudência citadas que poderiam ser mais atualizadas, em que pese haver o respeito às súmulas dos Tribunais Superiores, pelo que atribuo ao Magistrado um total de 12 pontos. É o caso da decisão juntada no arquivo ‘decisão – interdição do HCT.pdf’, analisada por amostragem, onde a jurisprudência data de 1994 tendo outras sido apresentadas sem data.” (Id 2063694, fl. 17).

No quesito “produtividade”, *v.g.*, há subitens em que ao magistrado requerente fora atribuída pontuação máxima, como também, pontuação mínima, por entender o Desembargador votante que, neste caso, o número de sentenças proferidas se mostrou insuficiente e o acréscimo de processos ao acervo anterior (Edital TJBA 276/2015) depunha contra a produtividade do magistral.

Com relação ao quesito “aperfeiçoamento técnico”, também é possível se verificar fundamentação para atribuição de nota inferior ao Juiz requerente, em razão de a maioria dos certificados apresentados pelo requerente ser vinculada à EMAB e à UNICORP do TJBA, bem como ao fato de o curso mais extenso realizado pelo Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI (pós-graduação) contar com carga horária de 420 (quatrocentos e vinte horas), enquanto outros candidatos demonstraram a realização mestrado e mais de um curso de extensão.

Um cotejo das notas atribuídas pelo Desembargador aos demais candidatos, de igual forma, não é capaz de evidenciar desarmonia de entendimento do Magistrado requerido na aferição do merecimento. De um total de 35 concorrentes, 7 candidatos receberam notas entre 60 e 70; 5, entre 70 e 80; 6, entre 80 e 90; e 17, entre 90 e 100 pontos. Ilustro a situação:

Edital 2/2016, Id 1962384, fl. 17	
Nº de candidatos	Nota atribuída pelo Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA
11	n = 100,0 pontos
6	90,0 < n ≤ 99,0 pontos
6	80,0 < n ≤ 90,0 pontos
5	70,0 < n ≤ 80,0 pontos
7	60,0 ≤ n ≤ 70,0 pontos
(ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI)	60,0 pontos

*n: nota atribuída

Nesse contexto, inexistiu espaço para o acolhimento das alegações formuladas. O exame dos autos eletrônicos conflui para o atendimento da Resolução CNJ 106/2010 pelo Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPÖRER e a ingerência do CNJ na avaliação dos quesitos ou atribuição de notas refoge às suas atribuições. Nesse sentido, reproduzo o seguinte

julgado do CNJ:

RECURSO ADMINISTRATIVO. PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. ACESSO AO TRIBUNAL. SESSÃO PÚBLICA. VOTOS ABERTOS E FUNDAMENTADOS. OBEDIÊNCIA AOS REQUISITOS ESTABELECIDOS PELA RESOLUÇÃO Nº 106 DO CNJ. PRECEDENTES.

[...]

IV - A Promoção foi realizada em sessão pública, com votação nominal, aberta e fundamentada, em observância dentre outros itens e subitens, da análise do desempenho, produtividade, presteza, aperfeiçoamento técnico e adequação da conduta ao Código de Ética da Magistratura Nacional, previstos na Resolução nº 106 do CNJ.

V. As notas atribuídas aos candidatos tiveram sua motivação e fundamentação expressa, como demonstram os documentos constantes do presente feito.

VI – Ao CNJ compete assegurar a observância dos princípios que norteiam a Administração Pública e a Resolução 106/CNJ, não servindo como instância recursal.

VII- O mero descontentamento ou irresignação na escolha de candidato diverso não enseja a atuação do Conselho Nacional de Justiça, que não se presta a recontagem ou reavaliação das notas atribuídas. (Precedente PCA 0004720-54.2011.2.00.0000)

VIII. Recurso Administrativo que se conhece e nega provimento.

(CNJ - RA – Recurso Administrativo em PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0002081-58.2014.2.00.0000 - Rel. CARLOS AUGUSTO DE BARROS LEVENHAGEN - 16ª Sessão Virtualª Sessão - j. 05/07/2016 - Grifei).

Diante disso, nada há a prover com relação à situação em apreço, pois valorados motivadamente os quesitos da Resolução CNJ 106/2010 de 0 (zero) até a pontuação máxima estipulada do candidato, pelo Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPÖRER.

2.7 - Da avaliação promovida pela Desembargadora SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO

Tal como os Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA e ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA, o exame dos critérios previstos na

Resolução CNJ 106/2010 pela Desembargadora SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO não seguiu a forma ali delineada.

O voto proferido pela Desembargadora não aponta justificativa para o resultado da avaliação promovida ou mesmo para o distanciamento entre os pontos atribuídos e os dados objetivos constantes do relatório elaborado pela CGJ/BA. Uma simples verificação do voto prolatado demonstra que a Magistrada apenas replicou os dados estatísticos do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI e dos demais concorrentes em seu voto, para, em seguida, distribuir, casuisticamente, notas entre os quesitos que deveriam ser aferidos separadamente, nos termos do artigo 11 da Resolução CNJ 106/2010. Veja-se o seguinte excerto (Id 2063695):

Requerente: Antônio Cunha Cavalcanti – Juiz de Direito
Titular da Vara de Execuções Penais e Medidas Alternativas
VOTO
[...]
AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO (QUALIDADE DAS DECISÕES PROFERIDAS (Art.5º da Res. 106/20101)
O candidato preenche os requisitos valorativos contidos no art. 4o, alínea ‘b’, incisos I a III, da Resolução nº 20/2008.
Ao processo de habilitação, o requerente junta cópia de decisões, tidas como decisões fundamentadas, respeitando a norma legal, aplicando o direito ao caso concreto, de acordo com a doutrina e a jurisprudência, bem como respeito em determinados casos às Súmulas dos Tribunais Superiores.
O art. 5º da Resolução 106 indica o máximo de 20 pontos em relação ao desempenho (aspecto qualitativo da prestação jurisdicional).
Desempenhando sua função, atribuo o total de 17 pontos, da seguinte forma:
a) redação: 3 pontos
b) clareza: 3 pontos
c) objetividade: 3 pontos
d) pertinência de doutrina e jurisprudência: 4 pontos
e) respeito às Súmulas do STF e Tribunais Superiores: 4 pontos
AVALIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE (art. 6º. inc. I da Res.106/2010)
A produtividade média mensal de sentenças do Juiz habilitante é de 28 na Vara de Execuções Penais.
A produtividade média mensal de audiências do Magistrado é de 71 na Vara de sua titularidade. A resolução 106 atribui o máximo de 30 pontos no quesito Produtividade, sendo 15 pontos para a estrutura de trabalho e 15 pontos para o volume de produção.
No critério PRODUTIVIDADE, atribuo ao candidato o total de 18 pontos:
I - estrutura de trabalho: 9,0 pontos
Não compartilhamento das atividades na unidade jurisdicional com outro magistrado 3,0
Acervo e fluxo processual existente na unidade 1,5
Cumulação de atividades 1,5
Competência do tipo do juízo 2,0
Estrutura de funcionamento da vara 1,0
II - volume de produção: 9,0 pontos
Audiências realizadas 2,0
Conciliações realizadas 3,0
Decisões interlocutórias proferidas 1,0
Sentenças proferidas por classe processual, com priorização dos processos mais antigos 0
Acórdãos e decisões proferidas em substituição no segundo grau 2,0
Tempo médio do processo na vara 1,0
AVALIAÇÃO DA PRESTEZA NO EXERCÍCIO DAS FUNÇÕES (art. 7º da

Res.106/2010)

O magistrado informa sua assiduidade e pontualidade e de ser cumpridor das metas definidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Com relação à prestação no exercício das funções, a pontuação máxima prevista na Resolução 106 é de 25, dos quais 15 pontos referem-se à dedicação 10 pontos à celeridade na prestação jurisdicional.

Nesse critério, atribuo ao candidato o total de 19 pontos, da seguinte forma:

I - Dedicação: 12,5 pontos

Assiduidade ao expediente forense 1,5

Pontualidade nas audiências e sessões 1,5

Gerência Administrativa 1,5

Atuação em Unidade de difícil provimento 1,5

Participação efetiva em mutirões 1,0

Residência e permanência na Comarca 1,5

Inspeção em Serventias e estabelecimentos judiciais 1,0

Medidas efetivas de incentivo à conciliação 1,0

Inovações procedimentais e tecnológicas para incremento da prestação jurisdicional 0,5

Publicações, projetos, estudos e procedimentos que tenham contribuído para a organização e a melhoria dos serviços do Poder Judiciário 0,5

Alinhamento com as metas do Poder Judiciário traçadas pelo CNJ

1,0

II - Celeridade na prestação jurisdicional: 6,5 pontos.

Observância dos prazos processuais 1,5

Tempo médio para a prática de atos processuais 1,5

Tempo médio de duração do processo na vara desde a distribuição até a sentença 2,0

Tempo médio de duração do processo na vara desde a sentença até o arquivamento definitivo 1,0

Número de sentenças líquidas prolatadas em processos submetidos ao rito sumário e sumaríssimo e de sentenças prolatadas em audiência 0,5

[...]

Confrontando-se, outrossim, o voto acima com os proferidos pela Magistrada em relação aos candidatos ARACY LIMA BORGES (1ª colocada, Id 2063714, fls. 4/8), JOSEVANDO SOUSA ANDRADE (5º colocado, Id 2063713, fls. 11/15), JACQUELINE ANDRADE CAMPOS (10ª colocada, Id 2063715, fls. 1/5), EDSON RUY BAHIANSE GUIMARÃES (20º colocado, Id 2063717, fls. 5/9) e EDUARDO AFONSO MAIA CARRICHIO (35º colocado, Id 2063718, fls. 9/13), também é possível se verificar que os dizeres e fundamentos para a pontuação conferida são idênticos. Contudo, as notas atribuídas aos concorrentes (escolhidos por amostragem), substancialmente superiores. Sintetizo-as em tabela, para melhor visualização e cotejo:

Magistrado Avaliado	Quesito					Nota final
	Desempenho (20 pontos)	Produtividade (30 pontos)	Presteza (25 pontos)	Aperfeiçoamento Técnico (10 pontos)	Adequação ao CEMN (15 pontos)	
ARACY LIMA BORGES	20	30	25	10	15	100
JOSEVANDO SOUSA ANDRADE	20	30	25	10	15	100
JACQUELINE ANDRADE CAMPOS	17	27	23,5	5	15	87,5
ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI	17	18	19	3	15	72

EDSON RUY BAHIENSE GUIMARÃES	17	27	15	5	15	79
EDUARDO AFONSO MAIA CARRICHIO	15	23	15	5	15	73

É digno de nota que não se está aqui a defender que a promoção por merecimento deva se vincular a critérios estritamente matemáticos. Mas, é justamente por existir margem de avaliação dos relatórios estatísticos submetidos à análise que a decisão de atribuir certa pontuação deve ser motivada. Do contrário, mitiga-se a objetividade, a publicidade, o controle e a finalidade da Resolução CNJ 106/2010 de prestigiar o mérito dos participantes.

A esse respeito, destaco julgado do CNJ que bem realça a importância da motivação em procedimentos de promoção por merecimento:

PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO. MAGISTRATURA. CONCURSO PARA PROMOÇÃO POR MERECIMENTO. IRREGULARIDADES. 1. PROMOÇÕES POR MERECIMENTO. FUNDAMENTAÇÃO. SENTIDO JURÍDICO.

Fundamentar não é o mesmo que explicar. A fundamentação tem um cunho jurídico específico: é a base de uma decisão juridicamente sustentável (CF, art. 93, X). Meras referências elogiosas genéricas ao candidato não satisfazem o requisito constitucional da fundamentação das decisões administrativas. Quem integra a magistratura tem, ordinariamente, interesse em progredir na carreira, horizontal (remoções) e verticalmente (promoções). E tal progresso funcional pressupõe um esforço multidirecionado (preparação intelectual, trabalho judicante intenso, poder de iniciativa, produção acadêmica, disciplina e zelo no cumprimento dos deveres funcionais e na condução de sua vida pública e privada, dentre outras preocupações). Assim, o momento de definição das promoções por antiguidade e, em especial, por merecimento, é um momento significativo na vida do juiz. Ali, mais que ser promovido ou preterido, o juiz estará sendo julgado, ou seja, estará sendo avaliado quanto à sua excelência (tendo como efeito a recompensa da promoção) ou insuficiência (tendo como efeito a postergação de sua progressão) de se esforço pessoal para desempenhar suas atividades profissionais e para conduzir sua vida pessoal. Nenhum problema há em que vários (ou mesmo todos menos o primeiro) votantes cinjam-se a acompanhar o voto da primeira indicação para a lista tríplice para promoção por merecimento. Todavia, a validade de tais votos de mera adesão estará, obviamente, condicionada à validade do voto aderido, isto é, se desfundamentado o voto inicial de indicação da lista tríplice, a decisão colegiada estará totalmente viciada. Decisões formadores de sucessivas listas tríplices sem fundamentação suficiente são inválidas. [...]

Pedidos parcialmente procedentes.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0001173-45.2007.2.00.0000 - Rel. Antônio Humberto Souza Júnior - 53ª Sessão - j. 04/12/2007).

Desse modo, tem-se que a ausência de motivação na aferição do merecimento nulifica o ato praticado pela Desembargadora SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO, porquanto impossibilita o controle da metodologia de sua avaliação, denota casuismo, esvai eventual contraponto à circunstância fática de que 37 dos 50 votantes atribuíram ao Juiz requerente nota superior a 93,5 e ignora formalidade essencial à existência do ato administrativo.

Noutros termos, a ausência de fundamentação, de critérios uniformes e a dissidência entre os votantes denotam distorção do resultado e violação dos preceitos da Resolução CNJ 106/2010, que exige em seu artigo 4º, explicitamente, a declaração dos fundamentos de convicção pelo magistrado votante.

3. CONCLUSÃO

À exceção da avaliação promovida pelo Desembargador MAURÍCIO KERTZMAN SZPÖRER, a instrução processual confirmou a inobservância da Resolução CNJ 106/2010 pelos Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA, ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO, no procedimento de promoção, por merecimento, de acesso ao TJBA regido pelo Edital 2/2016.

Os documentos colacionados aos autos demonstraram que os atos por eles praticados ofenderam os ditames da Resolução CNJ 106/2010 quanto ao modo de avaliar os quesitos do artigo 4º e à necessidade de justificação da pontuação atribuída (art. 11).

O vício na avaliação promovida pelo Desembargador BALTAZAR MIRANDA SARAIVA restou configurado no modo de examinar globalmente e casuisticamente os candidatos. Não há em seu voto justificativa para o afastamento dos dados estatísticos submetidos a exame ou esclarecimento da diferença entre a pontuação atribuída aos concorrentes com dados análogos.

A análise promovida pela Desembargadora CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO restringiu-se à reprodução dos dados estatísticos elaborados pela Corregedoria Geral da Justiça e à comparação dos candidatos por meio de “sim” e “não”, sem valoração dos itens e subitens que integram os critérios avaliados. A metodologia adotada pela Magistrada, além de impedir o controle do ato administrativo pelos participantes e ser desprovido de motivação, confluiu para um ato arbitrário e de mitigação da Resolução CNJ 106/2010.

O exame do merecimento pelos Desembargadores EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO, de igual forma, cingiu-se à replicação dos dados constantes do relatório de atividades elaborado pela CGJ/BA com atribuição de notas desacompanhadas de justificativa.

A irregularidade na aferição do merecimento pelos Desembargadores EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA e ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA residiu no fato de que os votos por eles proferidos duplicaram, na íntegra, e externalizaram impressões de outros votantes (as dos Desembargadores EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR e CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, ou vice-versa). Equivalem, por analogia, à sentença desprovida de fundamentação, na medida em que não analisaram os fatos (desempenho, produtividade, presteza, aperfeiçoamento e adequação ao código de ética), não enfrentaram as questões (relatório de atividades elaborado pela Corregedoria), tampouco declararam os motivos de convicção.

Vale destacar que o próprio TJBA, em suas informações, reconheceu haver significativa e prejudicial diminuição das notas do Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI entre a primeira (Edital TJBA 276/2015) e a segunda votação (Edital TJBA 2/2016), embora os relatórios apresentados pela CGJ/BA tenham correspondido a períodos praticamente iguais. Registrou, inclusive, causar perplexidade o sucedido, pois “não se percebe uma justificativa aparente para uma diminuição tão significativa das notas do candidato. Com efeito, nos autos não se demonstrou variação nos dados que são considerados para avaliação do magistrado, ao menos em uma intensidade capaz de proporcionar tamanho impacto redutor [...]. [A] alteração abrupta das notas causa insegurança jurídica não só pelo injustificado rebaixamento de quem havia obtido nota superior em situação anterior quase idêntica, mas, principalmente, por tornar sem efeito a regra do artigo 93, II, ‘a’, da CF/88. De fato, o candidato foi retirado da lista tríplice e com isso viu ceifada a sua oportunidade de ser eleito no próximo pleito. Daí a relevância do fato e a gravidade da sua repercussão, a justificar a irresignação do requerente, conforme manifestada nos autos.” (Id 1977902, fls. 3/4).

Consoante pacífica jurisprudência desta Casa, a promoção por merecimento não é

forma de promoção por antiguidade ou modo de escolha de candidatos por preferências pessoais. Este Conselho, desde a edição da Resolução CNJ 106/2010, tem veementemente repellido a escolha arbitrária de juízes⁷[4] e decidido que os motivos de convicção do magistrado votante na avaliação dos critérios objetivos do merecimento devem ser explicitados, em obediência ao artigo 93, IX, da CF, e à referida Resolução. Nesse sentido, destaco recente julgado do CNJ que, aliás, muito se assemelha à hipótese dos autos, no que tange à ausência de motivos pelos quais os Desembargadores requeridos se convenceram a pontuar os concorrentes desta ou daquela forma:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. RESOLUÇÃO CNJ Nº 106/2010. REMOÇÃO PELO CRITÉRIO DE MERECIMENTO. RETENÇÃO INJUSTIFICADA DE AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE CONCORRER. VOTO NOS CANDIDATOS COM FUNDAMENTAÇÃO CAPAZ DE JUSTIFICAR A PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA PELO DESEMBARGADOR.

1. Aplica-se ao processo de remoção por merecimento os mesmos princípios de impessoalidade e adoção de critérios objetivos previstos no texto constitucional e em precedentes e normativos do CNJ, inclusive a Resolução 106/2010. Situação que se torna indiscutível quando o regimento interno do Tribunal de Justiça prevê a observância da Resolução 106, CNJ, tanto na hipótese de promoção, quanto nos casos de remoção por merecimento.

2. Há dois momentos distintos no processo de remoção por merecimento. Uma análise que precede a votação, quando o Tribunal deve verificar se atendida a exigência constitucional, que impede que aquele juiz que retenha injustificadamente autos além do prazo legal não pode concorrer. Somente preenchida esta exigência, poderá haver a aferição, pelo Pleno ou Órgão Especial, do efetivo merecimento dos candidatos avaliados pelos desembargadores.

3. Na sessão administrativa de votação, é imperioso que os desembargadores votantes explicitem, de forma suficiente e fundamentada, os motivos de sua convicção na avaliação dos critérios objetivos de merecimento de juízes inscritos no processo de remoção. A simples atribuição de notas, sem qualquer justificativa, não é suficiente para atender à exigência constitucional e da Resolução 106 do CNJ.

4. Pedido julgado parcialmente procedente para a anular todo o processo de remoção e determinar ao Tribunal observe as condições para que magistrados interessados concorram ao processo de remoção e, posteriormente, tenham o merecimento objetivamente aferido em sessão pública do órgão Especial, na qual os membros votantes deverão explicitar fundamentadamente os motivos de sua convicção com menção individualizada aos critérios que avaliam o merecimento dos candidatos, inclusive a pontuação atribuída.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0006117-12.2015.2.00.0000 - Rel. GUSTAVO TADEU ALKMIM - 30ª Sessão Extraordinária^a Sessão - j. 04/10/2016 - Grifei).

⁷ “A Resolução nº 106, de 2010, se contrapõe a este estado de coisas, procurando estabelecer a horizontalidade nas relações entre magistrados a que faz referência Zaffaroni. Isto é, a promoção por merecimento que adota, como ponto de partida, a atribuição de notas para critérios objetivos de aferição da capacidade profissional dos magistrados esteriliza o procedimento das avaliações subjetivas, facciosas ou casuísticas.” (Consulta 0007159-04.2012.2.00.0000).

A motivação dos atos administrativos é dever da Administração (artigos 2º e 50 da Lei 9.784⁸[5], de 29 de janeiro de 1999) e pressuposto de validade que se fixa ao ato pela correlação com os fatos. Por conseguinte, a fundamentação inidônea ou a inexistência de motivação viciam o ato administrativo e ensejam o controle.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) não destoia desse entendimento. Conforme reiteradas decisões, excessos, desvios de decidir e ausência de motivação, até mesmo em atos discricionários, são passíveis de glosa pelo Poder Judiciário. Confira-se:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO - PRESSUPOSTO ESPECIFICO DE RECORRIBILIDADE. A parte sequiosa de ver o recurso extraordinário admitido e conhecido deve atentar não só para a observância aos pressupostos gerais de recorribilidade como também para um dos específicos do permissivo constitucional. Longe fica de vulnerar o artigo 6., parágrafo único, da Constituição de 1969 acórdão em que afastado ato administrativo praticado com abuso de poder, no que revelou remoção de funcionário sem a indicação dos motivos que estariam a respalda-la. **Na dicção sempre oportuna de Celso Antônio Bandeira de Mello, mesmo nos atos discricionários não há margem para que a administração atue com excessos ou desvios ao decidir, competindo ao Judiciário a glosa cabível (Discricionariedade e Controle judicial).** (RE 131661, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Segunda Turma, julgado em 26/09/1995, DJ 17-11-1995 PP-39209 EMENT VOL-01809-06 PP-01393 - Grifei)

Mandado de segurança. 2. Conselho Nacional de Justiça. 3. Procedimento de Controle Administrativo n. 35/2005. 4. Acórdão do CNJ que julgou procedente o PCA para desconstituir a decisão administrativa do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina que realizou votação de atos de remoção voluntária de magistrados por meio de escrutínio secreto. 5. Alegação de que a decisão impugnada fundamentou-se na Resolução n. 6/2005 do CNJ, inaplicável à espécie, inexistindo obrigação legal de votação aberta e fundamentação expressa e pública no caso. 7. Improcedência das alegações da impetração. **7. Necessidade de motivação expressa, pública e fundamentada das decisões administrativas dos tribunais. 8. Regra geral, que também vincula a votação de atos de remoção de magistrados, por força da aplicação imediata do art. 93, X, da Constituição.** 9. Precedentes. 10. Mandado de segurança denegado. (MS 25747, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 17/05/2012, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 15-06-2012 PUBLIC

⁸ Art. 2º A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.

Parágrafo único. Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de: [...]

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;

II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;

III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;

IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;

V - decidam recursos administrativos;

VI - decorram de reexame de ofício;

VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais; [...]

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo. [...]

18-06-2012 - Grifei)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Direito Administrativo. Curso de formação. Polícia Federal. Escolha de vagas, para fins de lotação de novos servidores. 3. Preterição dos melhores colocados. Direito de opção preferencial por vagas abertas a candidatos de turmas subsequentes. 4. Discricionariedade a excepcionar o princípio da isonomia. **Ausência de motivação. Possibilidade de controle pelo Judiciário.** 5. Ofensa reflexa à Constituição Federal. Exigência de interpretação de normas editalícias. Súmula 454. 6. Ausência de argumentos suficientes para infirmar a decisão recorrida. 7. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 740670 AgR, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 07/10/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-207 DIVULG 20-10-2014 PUBLIC 21-10-2014 - Grifei)

Nesse passo, estando o Conselho Nacional de Justiça na condição de Órgão de cúpula do Poder Judiciário, no que se refere ao controle da atividade administrativa dos Tribunais, parece-nos que a revisão do caso em apreço seja inquestionável, pois tanto o ordenamento jurídico quanto à jurisprudência do CNJ e do STF confluem para a obrigatoriedade da motivação dos atos administrativos que aferem o merecimento de magistrados em procedimentos de promoção.

A solução, contudo, deve levar em consideração as especificidades do caso em tela e ser norteadas pelos princípios da segurança jurídica, eficiência, economicidade, interesse público e resguardo do resultado útil do procedimento. Assim, indaga-se: as irregularidades constatadas neste PCA alteram o resultado final da promoção ou comprometem a sua totalidade? Os vícios identificados afetam a ordem de classificação dos demais candidatos?

A resposta ao primeiro questionamento, certamente, é negativa, pois o próprio Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI afirma que a magistrada ARACY LIMA BORGES “figuraria em primeiro lugar ainda que desconsideradas as notas dos requeridos, o que implica na possibilidade de manutenção de sua classificação e da sua merecida promoção.” (Id 1962360, fl. 22). O TJBA não contraditou essa informação (Ids 1977902, 2088952).

Nesse cenário, se o reconhecimento da nulidade apontada pelo requerente não modifica o resultado final do procedimento, o refazimento da votação revela-se, à toda evidência, contraproducente e contrário ao interesse público. Isto porque um novo procedimento acarretará custos financeiros e tempo ao TJBA para o alcance de um resultado incontroverso. Outrossim, eventual reconhecimento de nulidade do certame desencadeará transtornos à prestação jurisdicional e à vida profissional e pessoal da magistrada que sequer teve a promoção impugnada.

Assim, a manutenção do resultado final do procedimento exsurge como solução ótima para hipótese em apreço, e se alinha à teoria da estabilização dos efeitos do ato administrativo e ao postulado *pas de nullité sans grief*, que, em última análise, fundamentam a preservação do ato administrativo viciado em homenagem a outros princípios constitucionais.

Diante disso, em atenção ao princípio da segurança jurídica, por não terem sido questionados os votos proferidos pelos demais votantes e ser incontroversa a promoção da magistrada ARACY LIMA BORGES, há de se reconhecer que, excepcionalmente para a hipótese dos autos, nada há que se prover com relação ao resultado final da promoção. As irregularidades identificadas decorrem única e exclusivamente dos votos proferidos pelos Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA, ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO e não modificam o desfecho do procedimento.

Com relação ao segundo questionamento (se os vícios identificados afetam a ordem de classificação dos demais candidatos), o mesmo não se pode argumentar.

Os documentos coligidos neste PCA denotam que as irregularidades perpetradas pelos Desembargadores requeridos influíram na classificação dos demais candidatos e repercutem no direito de acesso ao 2º grau dos participantes, em face da obrigação constitucional de promoção do juiz que figure por três vezes consecutivas ou cinco alternadas em lista de merecimento (art. 93, II, “a”, da CF).

Por essa razão, tem-se que a anulação dos votos dos Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA, ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO é medida que se impõe.

Finalmente, verifica-se que, embora comprovada a inobservância da Resolução CNJ 106/2010, **não vislumbro no caso em apreço, por outro lado, o intuito dos desembargadores obstarem o acesso do requerente ao TJBA ou conduta que possa ensejar o afastamento dos magistrados** de todos os procedimentos vindouros do TJBA que o Juiz ANTÔNIO CUNHA CAVALCANTI participar.

O reconhecimento pelo CNJ de suspeição ou incompatibilidade de magistrado para atuar em todos os procedimentos vindouros de acesso ao TJBA não encontra ressonância no ordenamento jurídico, pois suprime instância originalmente competente para conhecer de exceção de suspeição – o próprio Tribunal. Possíveis excessos e desvios de conduta devem ser apurados a cada procedimento e de forma pontual, pois as causas ensejadoras de suspeição são relativas e podem ser superadas.

A atribuição de nota diminuta, por si só, não tem o condão de lançar dúvidas acerca da isenção do julgador. A valoração de cada candidato circunscreve-se ao exercício do juízo de livre convencimento de cada avaliador e o CNJ tem firmado o sólido entendimento de que sua intervenção somente deve ocorrer quando identificada a violação dos pressupostos da Resolução CNJ 106/2010, e não previamente ao Tribunal de maneira *ad aeternum*, nos termos da pretensão formulada. Nesse sentido, reproduzo julgado deste Conselho, no qual, inclusive, fui o Relator:

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA. PROMOÇÃO POR MERECEMENTO. RESOLUÇÃO CNJ 106/2010. AVALIAÇÃO DE QUESITOS. NOTA GLOBAL ZERO. SUSPEIÇÃO. NEXO ENTRE DADOS OBJETIVOS E PONTUAÇÃO ATRIBUÍDA. NECESSIDADE DE FUNDAMENTAÇÃO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO.

1. Procedimento de controle administrativo contra atos praticados por Desembargador de Tribunal de Justiça em procedimentos de promoção por merecimento.

[...]

4. O reconhecimento pelo CNJ de suspeição ou incompatibilidade de magistrado para atuar em procedimentos vindouros de acesso ao Tribunal suprime instância originalmente competente para conhecer de exceção de suspeição. Possíveis excessos e desvios de conduta devem ser apurados a cada procedimento e de forma pontual, pois as causas ensejadoras de suspeição são relativas e podem ser superadas.

5. Pedido que se julga parcialmente procedente.

(CNJ - PCA - Procedimento de Controle Administrativo - 0002446-78.2015.2.00.0000 - Rel. FERNANDO MATTOS - 15ª Sessão Virtualª Sessão - j. 21/06/2016 - Grifei).

Diante disso, não vislumbro motivos para alijar os Desembargadores dos processos de promoção por merecimento em que o requerente participe. A suspeição não encerra uma presunção *juris et de jure* quanto à impossibilidade de participação dos magistrados requeridos

e o não acolhimento do pedido não impede a propositura de novo procedimento perante o Conselho Nacional de Justiça, caso emergidas situações que comprovem desvio de conduta no exercício de suas atribuições.

Ante o exposto, **julgo parcialmente procedente o pedido** para **a)** anular os votos proferidos pelos Desembargadores BALTAZAR MIRANDA SARAIVA, CARMEM LÚCIA SANTOS PINHEIRO, EDMILSON JATAHY FONSECA JÚNIOR, EMÍLIO SALOMÃO PINTO RESEDÁ, LÍGIA MARIA RAMOS CUNHA LIMA, ROSITA FALCÃO DE ALMEIDA MAIA e SANDRA INÊS MORAES RUSCIOLELLI AZEVEDO no procedimento de promoção por merecimento regido pelo Edital TJBA 2/2016, de modo a excluir do cômputo geral as notas por eles atribuídas a todos os candidatos; e **b)** determinar ao TJBA que promova a reclassificação dos magistrados participantes do Edital TJBA 2/2016.

É como voto.

Intimem-se. Em seguida, arquivem-se independentemente de nova conclusão.

Brasília, data registrada no sistema.

FERNANDO CESAR BAPTISTA DE MATTOS
Conselheiro

CONSELHEIRO MÁRCIO SCHIEFLER

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO N. 0005675-12.2016.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro André Godinho

REQUERENTE: José Airton Medeiros de Sousa e outros

REQUERIDO: Tribunal de Justiça do estado do Piauí – TJPI

OBJETO: Ato Normativo. Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo. TJPI - Desconstituição - Editais nº 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14/2016 - Concurso - Provimento - Cargos Vagos - Juiz - Entrância Final - Irregularidade - Inobservância - Alternância – Remoção - Promoção.

EMENTA

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PIAUÍ. EDITAIS PARA PREENCHIMENTO DE CARGOS VAGOS DE JUIZ DE DIREITO. REGRAS DE MOVIMENTAÇÃO NA CARREIRA DA MAGISTRATURA DOS ESTADOS. IMPOSSIBILIDADE DE DISSOCIAR-SE A ORDEM DE PROVIMENTO E A SEQUÊNCIA DE SURTIAMENTO DAS VAGAS COMO VERIFICADO NOS EDITAIS TJPI 8 A 10/2016. JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA TRATADA NOS EDITAIS TJPI 11 A 14/2016. CONHECIMENTO EM PARTE. PROCEDÊNCIA PARCIAL DO PEDIDO, COM MANUTENÇÃO, PORÉM, DOS EDITAIS, EM OBSERVÂNCIA À SEGURANÇA JURÍDICA E À ESTABILIDADE DA CARREIRA.

1. Na Justiça brasileira em geral, e na dos Estados em particular, não possui o juiz maior

patrimônio do que a carreira na qual investe seus esforços, seus sonhos, sua vida – e a de seus familiares em grande medida. Daí por que nunca será supérflua a atenção que o Conselho Nacional de Justiça pode e deve conferir às causas que a ela digam respeito.

2. Foi com ostensiva reverência ao papel histórico da magistratura dos Estados que o constituinte de 1987 dedicou numerosos dispositivos à carreira da magistratura, de integralidade a ser aplicada apenas e tão somente à dos Estados, como a propósito já havia feito a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), de 1979 (art. 81).

3. A movimentação em carreira complexa e completa como a dos juízes de direito, que são os juízes dos Estados, não só não constitui tema periférico, mas é a própria garantia de sua independência. Trata da prerrogativa de concorrer à remoção, movimentação horizontal, aqui destacada, assim como lhes assegura o direito de alcançar posições mais elevadas, por promoção (art. 80, § 1º, I), que pode ser por antiguidade, que se vincula ao critério temporal na entrância; ou por merecimento, que se funda em critérios objetivos voltados à qualidade/efetividade da prestação jurisdicional; ou ainda por meio do acesso aos Tribunais, que também observa a dualidade de critérios “consagrada no art. 93 da Lei Fundamental da República” (ADI 189, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, j. 09/10/1991, DJ 22/05/1992).

4. Os privilégios concedidos à antiguidade estão no texto constitucional, não podendo o legislador ordinário ampliá-los (ADI 468 MC/PR, Rel. Min. Carlos Velloso, j.

27/02/1992, DJ de 16/04/1993; ADI 2.494/SC, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 26/04/2006, DJ 13/10/2006; ADI 4788 AgR/PA, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 30/06/2017, processo eletrônico DJe-174 divulg 07/08/2017 public 08/08/2017).

5. A jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça sobre as regras relativas à movimentação de magistrados da Justiça dos Estados é clara a respeito da ordem de provimento a ser observada: 1º promoção por antiguidade; 2º remoção; e 3º promoção por merecimento – com a devida precedência da remoção sobre o provimento inicial e a promoção por merecimento (PCA 0007605-07.2012.2.00.0000, j. 05/02/2013; PP 0001832-78.2012.2.00.0000, j. 16/10/2012; PCA 0000183-39.2016.2.00.0000, j. 06/03/2018), mas não sobre a promoção por antiguidade (PP 0002853-31.2008.2.00.0000, j. 17/03/2009; PCA 0005791-62.2009.2.00.0000, j. 04/05/2010; PCA 0002377-85.2011.2.00.0000, j. 27/09/2011).
6. No PCA 0002923-38.2014.2.00.0000 (Rel. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski, j. 15/03/2016), o Conselho Nacional de Justiça decidiu o caso concreto, sem eximir o Tribunal da observância da integralidade das normas e da jurisprudência aplicáveis à movimentação da carreira.
7. A ordem de provimento se dá na sequência do surgimento das vagas, com oferta da vaga decorrente da remoção, ou de “dupla remoção” (art. 81, § 2º, da LOMAN), à promoção por merecimento (PP 0002313-80.2008.2.00.0000, j. 17/12/2008; PCA 0007605-07.2012.2.00.0000, j. 05/02/2013; PCA 0003686-05.2015.2.00.0000, j. 26/04/2016).
8. A alternância entre a antiguidade e o merecimento nas movimentações se apura na entrância, não na comarca (PP 0002945-09.2008.2.00.0000, j. 17/03/2009; PCA 0007842-12.2010.2.00.0000, j. 29/03/2011; Consulta 0000958-93.2012.2.00.0000, j. 05/06/2012).
9. No caso, os Editais TJPI 8, 9 e 10/2016 mostram-se contrários à ordem de provimento a ser seguida e à alternância a partir da sucessiva vacância de cargos, uma vez que não foi a vaga decorrente da remoção, ou de “dupla remoção”, que foi ofertada à promoção por merecimento.
10. Matéria *sub judice* no Supremo Tribunal Federal não pode ser conhecida pelo Conselho Nacional de Justiça (*in casu*: MS 34180 MC/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. 01/07/2016, publicado em processo eletrônico DJe-141 divulg 05/07/2016 public 01/08/2016).
11. Decisão administrativa alongada no tempo, a impactar a carreira da magistratura, deve observar os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança (PCA 0001294-73.2007.2.00.0000, j. 26/02/2008; PCA 0007842-12.2010.2.00.0000, j. 29/03/2011; PCA 0003601-87.2013.2.00.0000, j. 05/11/2013).
12. Pedido conhecido apenas parcialmente e, na parte conhecida, reconhecer a existência de vício nos Editais TJPI 8, 9 e 10/2016, com efeitos exclusivamente prospectivos no âmbito local.

ACÓRDÃO

Após o voto da Conselheira Daldice Santana (vistora), o Conselho, por maioria, conheceu parcialmente do pedido e, na parte conhecida, julgou parcialmente procedente, nos termos do voto do Conselheiro Márcio Schiefler Fontes. Vencidos os Conselheiros André Godinho (Relator) e o então Conselheiro João Otávio de Noronha. Ausentes, justificadamente, a Conselheira Iracema do Vale e, em razão da vacância do cargo, o representante do Ministério Público da União. Presidiu o julgamento o Ministro Dias Toffoli. Plenário, 23 de outubro de 2018. Presentes à sessão os Excelentíssimos Senhores Conselheiros Dias Toffoli, Humberto Martins, Aloysio Corrêa da Veiga, Daldice Santana, Valtércio de Oliveira, Márcio Schiefler Fontes, Fernando Mattos, Luciano Frota, Arnaldo Hossepian, Valdetário Andrade Monteiro, André Godinho, Maria Tereza Uille Gomes e Henrique Ávila

VOTO-VISTA DIVERGENTE

Vejo-me na contingência de divergir do voto do e. Relator, que rejeita a pretensão formulada ao abrigar as informações da Corte requerida.

Ao ver impugnados os Editais 8 a 14/2016, o e. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí argumentou que apenas cumpriu “critérios definidos pelo Conselho Nacional de Justiça nos autos do PCA nº 0002923-38.2014.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Fabiano Silveira, conforme voto do Ministro Ricardo Lewandowski [...]”. Completa no sentido de que apesar de tal decisão se achar suspensa por ordem liminar do e. Ministro Celso de Mello, do e. Supremo Tribunal Federal, proferida nos autos do Mandado de Segurança 34.180, a suspensão não diz com o mérito da demanda.

A situação, porém, é mais complexa e, na parte que pode ser conhecida pelo Conselho Nacional de Justiça, como pretendo demonstrar, diz com as próprias linhas-mestras da carreira da magistratura dos Estados.

I – DA CARREIRA DA MAGISTRATURA DOS ESTADOS

Na Justiça brasileira em geral, e na dos Estados em particular, não possui o juiz maior patrimônio do que a carreira na qual investe seus esforços, seus sonhos, sua vida – e a de seus familiares em grande medida. Daí por que nunca será supérflua a atenção que este Conselho pode e deve conferir às causas que a ela digam respeito. A ela, refiro-me, no expressivo dizer do e. Ministro Cezar Peluso, à “velha magistratura estadual, a que, por todos os títulos de seus afazeres seculares, o ordenamento jurídico comete o mais largo espectro de gravíssimas competências jurisdicionais, exercidas, não raro com incedível sacrifício e abnegação pessoal, por multiplicidade incomparável de órgãos dispostos e enraizados até nos mais longínquos e, às vezes, quase inacessíveis recantos do território brasileiro” (ADI 3854 MC, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/02/2007, DJe-047 DIVULG 28-06-2007 PUBLIC 29-06-2007 DJ 29-06-2007 PP-00022 EMENT VOL-02282-04 PP-00723 RTJ VOL-00203-01 PP-00184).

Com efeito, um passar de olhos pela história do nosso país continental revela que só por duas institucionalidades nossa nacionalidade pode florescer; assim como pode ser transplantado, a um território do tamanho da Europa, o unificador

sistema jurídico português: de um lado, a das câmaras municipais, herdeiras da cidadania primitiva da Idade Média em Portugal; de outro, a dos juízes locais, que nelas tomavam assento, na conhecida distinção entre o “juiz ordinário” (eleito) e o “juiz de fora” (nomeado pela autoridade do Reino), aos quais as Ordenações faziam somar corregedores, ouvidores, procuradores, provedores e, notadamente, os desembargadores, título do Séc. XVI com que foram aquinhoados os magistrados destacados da Casa da Suplicação e então os dos Tribunais da Relação, nomenclatura que a Independência ratificou.

Essa evidente distinção voltada à magistratura togada conhecedora da realidade local e a ela vinculada renova-se no regime constitucional monárquico, que consagra a esses juízes, dotados de vitaliciedade (“Art. 155. Só por Sentença poderão estes Juizes perder o Logar”), o título “juiz de direito”, a contrastar com o “juiz de paz”, eleito (FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3. ed. rev. São Paulo: Globo, 2001. 212-218). É dessa mesma Constituição, aliás, merece nota, a previsão de seu art. 161, segundo o qual “sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará processo algum” – previsão que se espera que agora, quase 200 anos depois, passe a vigorar efetivamente, quando nova plataforma de mediação digital do Conselho Nacional de Justiça, ganhando em substância e usabilidade, passa a oferecer aos juízes a ferramenta ágil e efetiva apta a promover a conciliação de forma simples e segura.

Foi, portanto, com ostensiva reverência a esse papel histórico, que o constituinte de 1987 dedicou numerosos dispositivos à carreira da magistratura, de integralidade a ser aplicada apenas e tão somente à magistratura dos Estados, como a propósito já havia feito a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), de 1979 (art. 81). É por essa mesma razão que a Constituição de 1988 – hoje já alcançando o marco temporal de uma geração, que a bem dizer nenhuma outra, que não a monárquica, rompeu por completo – reservou aos membros dos Tribunais de Justiça, sucessores dos Tribunais da Relação (com esse nome preservados em Portugal), o título de “desembargador”, já que a Justiça Militar, a Justiça Federal, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Trabalho são de extração histórica própria – a Justiça Militar, do término do período colonial; a Justiça Federal, da Ditadura Deodoro e do Ato Institucional 2/1965; e a Eleitoral e a do Trabalho, da Ditadura Vargas, embora não escape a ninguém que seus integrantes se tenham nomeado, formal ou informalmente, “desembargador militar”, “desembargador federal”, “desembargador eleitoral” e “desembargador do trabalho”, respectivamente.

Importa dizer que a movimentação em carreira complexa e completa como a dos juízes de direito, que são os juízes dos Estados, não só não constitui tema periférico, mas é a própria garantia de sua independência. Trata da prerrogativa de concorrer à remoção, movimentação horizontal, aqui destacada, assim como lhes assegura o direito de alcançar posições mais elevadas, por promoção (art. 80, § 1º, I), que pode ser por antiguidade, que se vincula ao critério temporal na entrância; ou por merecimento, que se funda em critérios objetivos voltados à qualidade/efetividade da prestação jurisdicional; ou ainda por meio do acesso aos Tribunais, que também observa a dualidade de critérios “consagrada no art. 93 da Lei Fundamental da República” (ADI 189, Relator(a): Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 09/10/1991, DJ 22-05-1992).

Nem sempre, porém, foi assim. O exercício da judicatura já foi marcado por movimentações sem transparência, pela forçada estagnação na carreira, por regras vulneráveis a influências externas.

A Constituição de 1824, já mencionada, previa que os juízes seriam “perpétuos”, mas ressaltava a possibilidade de serem “mudados de uns para outros Logares pelo tempo, e maneira, que a Lei determinar” (art. 153), enquanto estabelecia que os Tribunais das Províncias seriam compostos por juízes letrados “tirados das Relações por suas antiguidades” (art. 163).

A Constituição de 1891 expressou as garantias cardeais da vitaliciedade e da irredutibilidade de vencimentos (art. 57) inicialmente aos juízes federais, cercada do recato federativo de que cuidava João Barbalho (*Constituição Federal Brasileira (1891) comentada*. ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002. p. 24-25), rompido em prol da magistratura dos Estados pelo Supremo Tribunal Federal ainda antes da reforma constitucional de 1926 (que fixou também a inamovibilidade, art. 6º, II, *i*), como bem registrou o Ministro Castro Nunes em sua seminal obra *Teoria e prática do Poder Judiciário*, cuja edição original, de 1943 (p. 465-466), de capa de couro preto e letras douradas, parece que estou a ver encimando a seleta biblioteca do austero desembargador, de saudosa memória, que com paciência de avô me transmitiu as primeiras noções jurídicas.

A Constituição de 1934, chegada a hora, fixou as garantias comuns aos juízes da União e dos Estados (art. 64), bem como disciplinada, em âmbito nacional, a investidura “nos graus superiores, mediante acesso por antigüidade de classe, e por merecimento” (art. 104, *b*), enquanto passou a compor o Poder Judiciário também pelo “quinto constitucional” (art. 104, § 6º) até hoje mantido, da mesma forma intrigante com que passou a compor o Poder Legislativo, de um lado, “de representantes do povo” e, de outro, “de representantes eleitos pelas organizações profissionais” (art. 23, *caput*).

A Carta de 1937, conquanto tenha promovido alterações na anterior, preservou, ao menos nominalmente, as garantias essenciais à independência da magistratura (art. 91), reafirmou a autonomia dos Estados para organizar sua Justiça, mas não lhes deixou de fixar limites destinados a assegurar as referidas garantias, assim como conservou as regras acerca da investidura em graus superiores (art. 103, *b*).

O texto da Constituição de 1946, por sua vez, apresentou um maior detalhamento acerca da movimentação dos magistrados na carreira, ao especificar requisitos para a promoção dos juízes, como a sua realização de entrância para entrância e a alternância entre os critérios de antigüidade e merecimento; a formação de lista tríplice organizada pelo Tribunal de Justiça para a promoção por merecimento, além da fixação de regras de acesso ao Tribunal (art. 124, IV).

Mencionadas previsões foram mantidas na Carta de 1967, que acrescentou que “no caso de antigüidade, o Tribunal somente poderá recusar o Juiz mais antigo, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, repetindo-se a votação até se fixar a indicação” (art. 136, *b*). Além disso, foram reiteradas pela Emenda Constitucional 1/1969, alterada ainda pela Emenda Constitucional 7/1977, que também previu que “lei complementar denominada Lei Orgânica da Magistratura Nacional, estabelecerá normas relativas à organização, ao funcionamento, à disciplina, às vantagens, aos direitos e aos deveres da magistratura, respeitadas as garantias e proibições previstas nesta Constituição ou dela decorrentes” (art. 112, parágrafo único).

Com base nesse dispositivo, foi, então, editada a Lei Complementar 35/1979, a já mencionada Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN), que fixou os direitos e vantagens dos magistrados, estabelecendo regras uniformes para toda a magistratura nacional, mormente no que tange à movimentação na carreira, ressalvadas, contudo, as diferenciações feitas pela própria lei.

Ao versar sobre o tema, a Constituição de 1988 (com alterações importantes promovidas pela Emenda Constitucional 45/2004) inovou, *v.g.*, ao exigir que o juiz, na promoção por merecimento, integre a primeira quinta parte da lista de antiguidade (art. 93, II, *b*); ao incluir critérios claros de aferição de merecimento (art. 93, II, *c*); ao fixar o quórum de 2/3 (dois terços) para recusa de magistrado na apuração de antiguidade (art. 93, II, *d*) e, finalmente (já por emenda de 2004), ao vedar a promoção de juiz que retiver autos injustificadamente (art. 93, II, *e*).

Em observância à sistemática de movimentação da carreira prevista na Constituição da República (art. 93, II), foi também editada por este Conselho a Resolução CNJ 6/2005, posteriormente revogada pela Resolução CNJ 106/2010, que em seu turno instituiu “critérios objetivos para aferição do merecimento para promoção de magistrados e acesso aos Tribunais de 2º grau”, notadamente quanto aos parâmetros de aferição dos critérios elencados pela Lei Maior e à forma de votação - nominal, aberta e fundamentada.

Verifica-se, pois, que as sucessivas realidades normativas revelam uma lenta porém progressiva afirmação das garantias indispensáveis ao exercício da judicatura, especialmente no que diz respeito à movimentação dos juízes, com o objetivo de afastar influências outras que possam comprometer o espírito do julgador, a isenção que deve vigorar no e para o juiz, e a própria efetividade da jurisdição local, que é aquela por cuja existência e por cuja evolução foi provada e se mostrou apta a acompanhar – do Pantanal à Caatinga, da imensidão da Amazônia às fronteiras do Sul, onde o Brasil começa, até “aos espanhóis confinantes” (ACO 7, Relator(a): Min. ANDRÉ CAVALCANTI, Tribunal Pleno, julgado em 06/07/1904, COLAC VOL-00980-01 Revista O Direito, v. 32, t. 95, 1904, p. 37) – os desafios de um país com dimensões e características únicas.

II – DA REALIDADE DA CARREIRA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO PIAUÍ

Essas premissas e essas preocupações – de estabilidade, previsibilidade, segurança – não são novidade no âmbito deste Conselho. A própria Corte requerida (TJPI) não é novata como parte em procedimentos com este conteúdo.

No PCA 0000920-52.2010.2.00.0000 (Rel. Cons. Morgana Richa), julgado em 24-2-2010, o CNJ seguiu o entendimento já assentado no Pedido de Providências (PP) 0001566-67.2007.2.00.0000 (Rel. Cons. João Oreste Dalazen – 62ª Sessão – j. 13/05/2008) – respondido como se consulta fosse – para declarar a nulidade dos Editais TJPI 12 e 14/2009 e determinar ao e. Tribunal Piauiense que utilizasse a remoção como critério de provimento de cargos recém-criados, por considerar que o termo “provimento inicial”, constante do art. 81, *caput*, da LOMAN, referia-se ao primeiro provimento de um cargo, independentemente da

entrância, e que seria necessário, portanto, garantir a precedência da remoção.

Ressaltou a Relatora do mencionado PCA, julgado em 2010, que havia de preponderar, em vez do quanto “sustentado pelo tribunal de que tal contexto está circunscrito somente ao provimento de cargo inicial da carreira (1ª entrância) por juiz substituto”, a interpretação já dada ao termo pelo CNJ em 2008 naquele PP, no seguinte sentido:

CONSULTA. REMOÇÃO. MAGISTRATURA ESTADUAL. ARTIGO 156 DO REGIMENTO INTERNO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MARANHÃO. ARTIGO 81 DA LOMAN. PROVIMENTO INICIAL.

1. Para efeito de remoção na magistratura estadual, o art. 81 LOMAN, ao utilizar a locução “provimento inicial”, não se identifica e nem se restringe a “comarcas de primeira entrância”. A locução “provimento inicial” traduz-se no primeiro provimento do cargo criado no curso da carreira da magistratura, seja qual for a entrância da comarca na qual haja sido criado o cargo.
2. Assim, instalada nova unidade jurisdicional, independentemente da entrância, ao provimento inicial precederá a remoção.
3. Consulta a que se responde afirmativamente.

(CNJ - PP - Pedido de Providências - Conselheiro - 0001566-67.2007.2.00.0000 - Rel. João Oreste Dalazen - 62ª Sessão - j. 13/05/2008)

No entanto, em 15-3-2016, ao enfrentar novamente o tema no PCA 0002923-38.2014.2.00.0000 (Rel. p/ acórdão Min. Ricardo Lewandowski), este Conselho, por maioria, vencido o Relator original, declarou a nulidade dos Editais TJPI 12, 13 e 15/2014, bem como determinou ao TJPI que adotasse, para o provimento de vagas recém-criadas em entrância final, a ordem – 1) promoção por antiguidade, 2) remoção e 3) promoção por merecimento – já fixada no PP 0001832-78.2012.2.00.0000 (Rel. Cons. Jefferson Luis Kravchychyn – 156ª Sessão – j. 16/10/2012) e no PCA 0007605-07.2012.2.00.0000 (Rel. Cons. Jefferson Luis Kravchychyn – 162ª Sessão – j. 05/02/2013).

Naquela ocasião, consignou-se, com fundamento em decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na ADI 2.494/SC (Relator Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 26-4-2006, DJ 13-10-2006), que “a movimentação dos magistrados na carreira é matéria reservada à lei complementar de iniciativa do STF (atualmente a LC 35/1979) e que os privilégios concedidos à antiguidade estão todos previstos no texto constitucional”, assim como se registrou que “até que sobrevenha o Estatuto da Magistratura, o art. 81 da LOMAN deverá permanecer hígido, intacto, com seu limite e grau de abrangência circunscritos ao quanto nele estritamente consignado, sendo, pois, vedada a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade aos magistrados estaduais”.

Além disso, especificamente em relação ao termo “provimento inicial”, foi mais além o então Conselheiro Bruno Ronchetti de Castro (“Declaração de Voto”), ao acompanhar a divergência inaugurada pelo Ministro Ricardo Lewandowski,

então Presidente, no sentido de que:

[...] somente a interpretação de que a expressão “provimento inicial”, constante do art. 81 da LOMAN, diz respeito ao provimento inicial na carreira (e não no cargo) é que assegura esta necessária alternância que deve haver entre a movimentação horizontal (remoção) e a vertical (promoção), pois, do contrário, caso se considere que estaria também abrangido o provimento de cargo novo, em qualquer das entrâncias que venha ele a ser criado, ter-se-ia a precedência da remoção em qualquer dos critérios de provimento, o que, por consequência, inviabilizaria a movimentação vertical e violaria a vontade do constituinte e do legislador infraconstitucional.

Referida decisão (PCA 0002923-38.2014.2.00.0000), porém, como já aqui mencionado, foi suspensa por liminar concedida pelo Ministro Celso de Mello no Mandado de Segurança 34.180/DF, no qual se discute a interpretação dada pelo CNJ ao termo “provimento inicial” e o consequente preenchimento de vagas de entrância final “recém-criadas” pelo TJPI, bem como eventual inobservância ao devido processo legal – garantia do contraditório e ampla defesa a magistrados diretamente interessados no feito – razão pela qual foi deferida a cautelar, e disso não se pode fugir.

Diante de tal suspensão, foi proposta, em 17-8-2016, a Reclamação para Garantia das Decisões (RGD) 0004192-44.2016.2.00.0000, que tem como um dos proponentes o magistrado Sérgio Luís Carvalho Fortes (requerente deste PCA) e na qual se pleiteou a anulação dos Editais TJPI 12 e 13/2016, em virtude de suposta violação à autoridade das decisões do CNJ proferidas nos mencionados PCA 0000920-52.2010.2.00.0000 e PP 0001566-67.2007.2.00.0000. Aduziram os requerentes da RGD que, em virtude da suspensão, o TJPI deveria seguir a orientação anterior do CNJ acerca da interpretação do termo “provimento inicial” e garantir a precedência da remoção para o preenchimento de qualquer cargo recém-criado. É de se ressaltar, contudo, que o pedido não foi conhecido por decisão da e. Presidente do CNJ, Ministra Cármen Lúcia, justo em razão da judicialização da matéria no aludido MS 34.180/DF.

Ainda durante o curso da referida RGD e deste PCA, que foi apresentado em 14-10-2016, os mesmos requerentes do presente feito propuseram, em 9-4-2017, o PCA 0003114-78.2017.2.00.0000 (Rel. Cons. André Godinho – 28ª Sessão Virtual - j. 11/10/2017), pleiteando novamente a anulação dos Editais TJPI 12 e 13/2016, para que as vagas fossem ofertadas exclusivamente pelo critério de remoção. O procedimento, entretanto, foi extinto pelo Relator sem resolução do mérito, que consignou que “por qualquer ângulo que se examine a questão, verifica-se a existência de clara litispendência, dado que os Requerentes repetem ação já em curso”, ao fazer referência à mencionada RGD e ao presente PCA. Posteriormente, foi negado provimento ao recurso pelo Plenário deste Conselho.

Isso posto, vale dizer que os requerentes, nos presentes autos, sustentaram mais uma vez que o CNJ deveria intervir na movimentação dos magistrados piauienses na carreira, porquanto o TJPI teria deixado de observar a “alternância das formas de provimento” e, assim, pleitearam a anulação dos Editais 8 a 14/2016, que seriam contrários à LOMAN, à Lei de Organização Judiciária do Estado do Piauí (art. 66), à diretriz trazida pelo art. 93, VIII-A, da Constituição da República, e a precedentes deste

Conselho e do e. Supremo Tribunal Federal.

Alegaram, ainda, que “aqui o que se discute não é o primeiro provimento de cargo recém-criado”, mas sim a movimentação ampla na carreira – conquanto tenham asseverado nos outros dois procedimentos propostos (RGD 0004192-44.2016.2.00.0000 e PCA 0003114-78.2017.2.00.0000) que os Editais 11, 12, 13 e 14/2016 ofertaram vagas novas.

A Corte requerida, de seu lado, defendeu que a ordem adotada para movimentação de seus magistrados está em consonância com o entendimento firmado pelo CNJ no mais recente PCA 0002923-38.2014.2.00.0000, assim como esclareceu que o último edital aberto contemplou o critério promoção por antiguidade (8/2015) e, em razão de tal fato, os editais ora impugnados seguiram os seguintes critérios de provimento:

Edital	Unidade/Vara/Comarca	Critério
8/2016	Juizado Especial Cível e Criminal de Oeiras	Remoção por antiguidade
9/2016	1ª Vara da Comarca de Piripiri	Promoção por merecimento
10/2016	1ª Vara da Comarca de Campo Maior	Promoção por antiguidade
11/2016	10ª Vara Criminal da Comarca de Teresina	Remoção por merecimento
12/2016	Juiz Auxiliar Criminal da Comarca de Teresina	Promoção por merecimento
13/2016	Juiz Auxiliar Criminal da Comarca de Teresina	Promoção por antiguidade
14/2016	Juiz Auxiliar Criminal da Comarca de Teresina	Remoção por antiguidade

À vista de tais alegações, entendeu o Relator que “não há falar em judicialização da questão de mérito debatida no presente procedimento”, já que diversa daquela enfrentada no PCA 0002923-38.2014.2.00.0000 e suspenso pelo MS 34.180/DF, bem como consignou que “estando os editais ora impugnados em conformidade com as últimas decisões do Plenário deste Conselho Nacional (PCA nº 0002923-38.2014.2.00.0000 e do PCA nº 0004503-06.2014.00.0000), não há razão para qualquer interferência no tocante à alternância entre as formas e os critérios de movimentação dos magistrados na carreira”.

Pois bem. Vale registrar que cabe dúvida se um dos precedentes invocados pelo e. Relator, a saber, o PCA 0004503-06.2014.00.0000, ampararia o quanto defendido, pois a certidão de julgamento daquele feito atesta: “Após o voto dos Conselheiros videntes, o Conselho, por maioria, negou provimento ao recurso, **nos termos do voto do Relator**” (grifo nosso) (Id. 1904165).

No entanto, o voto do Relator do referido PCA (o então Conselheiro Lélis Bentes) – julgado na mesma data (15-3-2016) do já mencionado PCA 0002923-38.2014.2.00.0000, que consignou que é “vedada a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade aos magistrados estaduais” – afirma a possibilidade de a remoção preceder à promoção por antiguidade, “quando o imponha lei de organização judiciária, ato normativo e/ou regimento interno dos tribunais, do Conselho Superior da

Justiça do Trabalho e do Conselho da Justiça Federal”.

Com efeito, após assistir ao registro audiovisual da 227ª Sessão Ordinária deste Conselho (daí por que, em relação às minhas próprias manifestações, por mais de uma vez ressaltei como é reconfortante saber que todos os meus pronunciamentos estão gravados, para que deles não se façam interpretações enviesadas), é que pude identificar a tese realmente firmada no mencionado PCA, pois constatei que o então Presidente do CNJ, Ministro Ricardo Lewandowski, retificou a proclamação do resultado do julgamento, assinalando que “por maioria, negaram provimento ao recurso com as observações que constam do voto do e. Conselheiro Fernando Mattos” (16’23”), o qual registrou corretamente que “na magistratura estadual a regra da precedência da promoção por antiguidade em relação à remoção não comporta exceções”.

III – DA PRELIMINAR DE JUDICIALIZAÇÃO DA MATÉRIA

Sanada tal dúvida, ganham vez as questões postas no presente PCA. De fato, não prospera a preliminar de judicialização da matéria objeto dos Editais TJPI 8, 9 e 10/2016 – provimento de vagas surgidas em virtude da ampla movimentação de magistrados – pois distinta daquela em exame no aludido MS 34.180/DF, que se atém a vagas recém-criadas.

Entretanto, diversamente da linha adotada pelo Relator, tenho que o CNJ não pode avançar sobre os pedidos de anulação dos Editais TJPI 11 a 14/2016, porque tais instrumentos se destinaram ao provimento de cargos de entrância final recém-criados pela Lei Estadual 6.824/2016, conforme consta dos autos da já mencionada RGD 0004192-44.2016.2.00.0000 (Ids. 2007126 e 2007127) e, portanto, têm matéria coincidente com aquela judicializada no MS 34.180/DF.

Não obstante, dada a relevância do tema, não me devo furtar de afirmar acertada a interpretação tradicionalmente dada por este Conselho ao termo “provimento inicial” (art. 81, *caput*, LOMAN) no PP 0001566-67.2007.2.00.0000 e reafirmada no PCA 0000920-52.2010.2.00.0000, no sentido de que se trata do primeiro provimento de um cargo recém-criado, independentemente da entrância, e não de preenchimento de cargo inicial da carreira da magistratura dos Estados, como pretendeu inovar meu e. antecessor no precedente suspenso pelo e. Ministro Celso de Mello.

Isso porque, para além de se alcançar a teleologia da norma (art. 81 da LOMAN), com a devida precedência da remoção, não se confere caráter restritivo à previsão legal, que claramente contempla “provimento inicial” e “promoção por merecimento”, o que seria levado a efeito com a interpretação atribuída no PCA 0002923-38.2014.2.00.0000 (*ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* - não cabe ao intérprete restringir o que a lei não restringe - REsp 1243760/PR, Rel. Min. Laurita Vaz, Quinta Turma, julgado em 02/04/2013, DJe 09/04/2013).

Tal exegese não obsta, como ali afirmado, o direito à promoção assegurado constitucionalmente, pois, cumprida a precedência da remoção, a vaga decor-

rente dessa remoção será ofertada à promoção, o que evidencia, portanto, o prestígio à acomodação na entrância para que depois outrem a ela ascenda, com a acentuada discricionariedade que o critério de merecimento franqueia ao Tribunal.

Sobreleva ressaltar, ainda, que qualquer interpretação dada à mencionada expressão não pode desconsiderar a faculdade de que dispõem os Tribunais para realizar uma segunda remoção para a vaga proveniente da primeira remoção efetuada – “remoção da remoção”, conforme prevê o art. 81, § 2º, da LOMAN e como já ratificou este Conselho (Pedido de Providências 0002313-80.2008.2.00.0000 - Rel. João Oreste Dalazen - 76ª Sessão Ordinária - j. 17/12/2008; Recurso Administrativo em PCA 0003686-05.2015.2.00.0000 - Rel. Lelio Bentes Corrêa - 11ª Sessão Virtual - j. 26/04/2016). De outro lado, forçoso é reconhecer que tal previsão legal (“remoção da remoção”) mostra-se incompatível com o entendimento que a e. Corte requerida deu ao acórdão do PCA 0002923-38.2014.2.00.0000 e só por isso já o invalida.

Confira-se, por oportuno, trechos dos referidos precedentes sobre “dupla remoção”:

PP 0002313-80.2008.2.00.0000

[...] Não há pois, qualquer ilegalidade na publicação do aviso ora impugnado, visto que a remoção (1) deve preceder à promoção por merecimento (art. 81 da LOMAN) e (2) pode ocorrer em caso de vaga decorrente de 1.ª remoção (§ 2.º do art. 81 da LOMAN).

Nesse sentido, a LOMAN permite que sejam realizadas sucessivamente duas remoções em seqüência, uma destinada ao provimento inicial ou anteriormente à promoção por merecimento, e a seguinte para preencher os cargos vagos em

virtude da remoção anterior (vedada apenas uma terceira remoção subsequente, nos termos do art. 81, § 2.º) (grifo nosso)

PCA 0003686-05.2015.2.00.0000

[...] Ao dispor sobre promoção, remoção e acesso aos Tribunais, prevê o artigo 81, § 2º, da LOMAN (grifos acrescentados):
Art. 81 - Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.

(...)

§ 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.

Referido dispositivo não deixa margem a dúvidas quanto

à competência do Tribunal ou de seu Órgão Especial para deliberar sobre a matéria. [...]

A última parte do pedido permite concluir que o Recorrente tinha por escopo transformar em regra a oferta à remoção, da vaga decorrente de anterior remoção -- questão que, de toda sorte, está compreendida no âmbito da autonomia do Tribunal. (grifo nosso)

Há, portanto, de ter-se cautela na interpretação de dispositivos que buscam justamente assegurar garantias historicamente consagradas.

IV – DO MÉRITO PROPRIAMENTE DITO

Em relação ao mérito passível de conhecimento (vagas provenientes da ampla movimentação de magistrados na carreira - Editais TJPI 8, 9 e 10/2016), a verdade é que as teses defendidas pelos requerentes não merecem guarida, porquanto revelam, em verdade, o propósito de garantir que as remoções na magistratura do Estado do Piauí precedam a qualquer modalidade de promoção, em evidente contrariedade aos precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça e do Superior Tribunal de Justiça.

De outro lado, porém, é verdade que o e. Tribunal Piauiense, com o fundamento que for, vem movimentando seus juízes sem observância da vinculação da promoção por merecimento à vaga surgida na movimentação anterior, remoção – claramente a *ratio* do voto condutor do Ministro Ricardo Lewandowski no PCA 0002923-38.2014.2.00.0000.

1.1 – Da impossibilidade de precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade

Com efeito, embora os requerentes afirmem que o pleito estaria respaldado por suposta mudança de paradigma introduzida pela EC 45/2004 (art. 93, VIII-A, da Lei Maior)– que teria conferido “à ‘remoção’ o mesmíssimo tratamento dado à ‘promoção por antiguidade’” – tal alegação não se sustenta, visto que tanto a jurisprudência do e. STF quanto a do e. STJ seguem firmes no sentido de vedar a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade (STF - ADI 2.494/SC, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 26-4-2006, DJ 13-10-2006; ADI 4788 AgR/PA, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 30-6-2017, processo eletrônico DJe-174 divulg 07-08-2017 public 08-08-2017 e STJ - RMS 30.660/RS, Rel. Min. Newton Trisotto, Quinta Turma, julgado em 15-9-2015, DJe 30-9-2015):

ADI 2494/SC

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] PRECEITO QUE DETERMINA A PRECEDÊNCIA DA REMOÇÃO DE JUÍZES ÀS PRO-

MOÇÕES POR ANTIGUIDADE O U
MERECIMENTO.INCONSTITUCIONALIDADE.

VIOLAÇÃO DO ART. 93 DA CONSTITUIÇÃO DO
BRASIL. 1.

Até o advento da lei complementar prevista no art. 93, caput, da Constituição do Brasil, a matéria própria ao Estatuto da Magistratura será disciplinado pelo texto da Lei Complementar n. 35/79, recebida pela Constituição. Precedentes. 2. A lei atacada dispôs sobre matéria constitucionalmente reservada a lei complementar de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, violando o disposto no art. 93 da Constituição. [...] (grifo nosso)

ADI 4788 AgR/PA

[...] A norma impugnada, por sua vez, prevê que a remoção precederá qualquer forma de promoção e de provimento inicial (“ao provimento inicial de Comarca ou Vara e à promoção precederá a remoção”). Nesse sentido, tal como se assentou no precedente relatado pelo e. Ministro Eros Grau, ADI 2.494, Pleno, DJ 13.10.2006, além da usurpação de competência e da ofensa à reserva de lei complementar, a inconstitucionalidade formal também decorre do fato de se ter disposto sobre as formas de provimento de maneira distinta da que prevê a Loman. [...] Assim, também por essa razão é procedente a presente ação direta. (grifos nossos)

RMS 30.660/RS

ADMINISTRATIVO. MAGISTRATURA ESTADUAL. CRITÉRIOS PARA PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE E PARA REMOÇÃO DEFINIDOS EM “ASSENTO REGIMENTAL”.

DESCONFORMIDADE COM AQUELES ESTABELECIDOS NA LEI ORGÂNICA DA MAGISTRATURA NACIONAL (LC N. 35/1979). RECURSO ORDINÁRIO PROVIDO.

01. Para o Supremo Tribunal Federal (ADI 2.494/SC, Rel. Ministro Eros Grau, Tribunal Pleno, julgado em 26.04.2006; ADI 4.042 MC, Rel. Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 26/06/2008; ADI 509, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 19/02/2014; ADI 1.503, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 29/03/2001) e **para o Superior Tribunal de Justiça, “a remoção precede tão-somente à**

promoção por merecimento e ao provimento inicial na magistratura estadual, segundo o art. 81, caput, da LOMAN

[...]” (RMS 21.875/GO, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima,

Quinta Turma, julgado em 25/10/2007; RMS 27.553/PE, Rel. Ministro Celso Limongi [Desembargador Convocado do TJ/SP], Sexta Turma, julgado em 01.09.2009).

02. Recurso ordinário provido. (grifo nosso)

De igual modo, a pretensão não encontra amparo nos precedentes deste Conselho que seguem o mesmo entendimento (Pedido de Providências 0002853-31.2008.2.00.0000 - Rel. Técio Lins e Silva - 80ª Sessão - j. 17/03/2009; Procedimento de Controle Administrativo - 0005791-62.2009.2.00.0000 - Rel. Nelson Tomaz Braga - 104ª Sessão - j. 04/05/2010; Procedimento de Controle Administrativo - 0002377-85.2011.2.00.0000 - Rel. Gilberto Valente Martins - 135ª Sessão - j. 27/09/2011) e ressaltam, inclusive, a ordem de provimento a ser observada: 1) promoção por antiguidade, 2) remoção e 3) promoção por merecimento (Pedido de Providências 0001832-78.2012.2.00.0000 - Rel. Jefferson Luis Kravchychyn - 156ª Sessão - j. 16/10/2012; Procedimento de Controle Administrativo - 0007605-07.2012.2.00.0000 - Rel. Jefferson Luis Kravchychyn - 162ª Sessão - j. 05/02/2013; Procedimento de Controle Administrativo 0000183-39.2016.2.00.0000, Rel. Aloysio Corrêa da Veiga - 267ª Sessão Ordinária - j. 06-3-2018), com a promoção por merecimento logicamente destinada a preencher a vaga remanescente da remoção imediatamente anterior. Mais do que restringir encaminhamentos locais (Consulta 0000958-93.2012.2.00.0000, Rel. Ney José de Freitas - 148ª Sessão - j. 05/06/2012) –, cumpre enfatizar que a remoção (independente de seu critério) se acha vinculada à promoção por merecimento, justo porque a precede (art. 81, *caput*, da LOMAN). É dizer: “na Magistratura de carreira dos Estados”, a vaga a ser ofertada em promoção por merecimento tem de ser ofertada, antes, à remoção; é a vaga decorrente da remoção (ou de “dupla remoção”, caso presente a hipótese do § 2º) que será ofertada à promoção por merecimento.

Transcrevo, pois, julgados que expressam que a remoção precede tão somente à promoção por merecimento:

PP 0002853-31.2008.2.00.0000

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. CONSULTA. SUPERIOR TRIBUNAL MILITAR. CARGO DE JUIZ-AUDITOR VAGO. PREENCHIMENTO. REMOÇÃO OU PROMOÇÃO. PRECEDÊNCIA. ART. 93, VIII-A, DA CF/88. LOJM. LOMAN.

A Lei Orgânica da Magistratura Nacional foi expressa ao ditar que ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção. Dessa maneira, em resposta ao que questionado pelo Superior Tribunal Militar, tem-se que por ocasião da existência de vaga de cargo de Juiz-

Auditor, a aplicação do instituto da remoção, seja pelo critério do merecimento ou da antiguidade, deverá preceder a promoção por merecimento, mas não a promoção por antiguidade. Julgado procedente o pedido. Decisão por maioria de votos. (grifo nosso)

PCA0005791-62.2009.2.00.0000

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. ART.

81 DA LOMAN. Precedência da promoção por antiguidade sobre a remoção.

É entendimento firme deste Conselho, que acompanha a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a determinação de que a promoção por antiguidade deva ter precedência sobre a **remoção**, seja por antiguidade, seja por merecimento.

Procedimento de controle administrativo que se conhece, e que se julga procedente. (grifo nosso)

PCA 0002377-85.2011.2.00.0000

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. PEDIDO DE EXTENÇÃO DE EFEITOS DO PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0007842-12.2010.2.00.0000. PRECEDENTE QUE NÃO SE APLICA A SITUAÇÃO DOS MAGISTRADOS DE TERCEIRA ENTRANCIA NÃO TITULARES DE VARA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ.

I - E entendimento pacificado do Conselho Nacional de Justiça, que acompanha a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a determinação de que a promoção por antiguidade deva ter precedência sobre a remoção, seja por antiguidade, seja por merecimento. [...] (grifo nosso)

Confirmam-se, também, a ementa e excertos dos precedentes deste Conselho que destacam a ordem de provimento a ser seguida:

PP 0001832-78.2012.2.00.0000

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARÁ. COMPETÊNCIA DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA FRENTE À LOMAN.

COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL DE ALTERAR A LOMAN. PROCEDIMENTO DE PROVIMENTO DAS VAGAS NAS VARAS JUDICIAIS. [...]

6) Os institutos da promoção e remoção têm assento constitucional e são conteúdos de normas gerais, nos termos da LOMAN. [...]

8) A ordem a ser observada para o provimento dos cargos de juiz é a seguinte: 1) promoção por antiguidade; 2) remoção; 3) promoção por merecimento e 4) provimento inicial. Precedentes do STF, STJ e CNJ. [...] (grifo nosso)

PCA 0007605-07.2012.2.00.0000

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. PRECEDÊNCIA REMOÇÃO EM RELAÇÃO À PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. ILEGALIDADE. AFRONTA AO TEOR DO ART. 81 DA LOMAN E DA JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO STF E DO CNJ. INSCRIÇÃO ESPECÍFICA PARA CADA VAGA. ART. 82 DA LOMAN. PRECEDENTE DO CNJ. PRECEDENTE.

1) É pacífico no Conselho Nacional de Justiça, alinhando-se à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que a ordem a ser observada para o provimento dos cargos de juiz é a seguinte: 1) promoção por antiguidade; 2) remoção; 3) promoção por merecimento e 4) provimento inicial. Precedentes do STF e CNJ. [...] (grifo nosso)

PCA 0000183-39.2016.2.00.0000

[...] Reiterou-se, na ocasião, entendimento no sentido de que a ordem a ser observada para o preenchimento das vagas em varas judiciais é a seguinte: 1) promoção por antiguidade; 2) remoção; e 3) promoção por merecimento.

Tal entendimento converge com a determinação já dirigida ao TJ/PE, quando do julgamento do PCA 0002608-20.2008.2.00.0000, de relatoria do Conselheiro Felipe Locke Cavalcanti, ocorrido em 02/12/2008, em que se consignou que “o disposto no artigo 119, da Lei Complementar Estadual de Pernambuco nº 100/07, que determinou a prevalência da remoção a todas as hipóteses, tal qual o paradigma de Santa Catarina, desrespeita frontalmente o disposto no artigo 81 da LOMAN, motivo pelo qual não pode ser aplicada.”

A manutenção de tal orientação, seguida pelo Tribunal requerido desde 2009, vem ao encontro do princípio da segurança jurídica, além de homenagear o entendimento atual do CNJ. (grifos nossos)

Quanto ao ponto, importa registrar que não se desconhece que há precedentes isolados deste Conselho que apresentaram entendimento contrário ao dos já citados julgados do STF, STJ e CNJ – ao afirmar não haver “vedação constitucional ou legal para que legislação local discipline no sentido da precedência da remoção sobre a promoção” – e que devem, pelos mesmos fundamentos ora expostos, ser afastados (Procedimento de Controle Administrativo 0005245-70.2010.2.00.0000 - Rel. Marcelo Nobre - 17ª Sessão Extraordinária - j. 12/03/2012 – superado pelo já mencionado PP 0001832-78.2012.2.00.0000; Procedimento de Controle Administrativo 0001021-84.2013.2.00.0000 - Rel. Gilberto Martins - 181ª Sessão - j. 17/12/2013; Procedimento de Controle Administrativo 0002181-47.2013.2.00.0000 - Rel. Gilberto Martins - 181ª Sessão - j. 17/12/2013):

PCA 0005245-70.2010.2.00.0000

RECURSO ADMINISTRATIVO. PROCEDIMENTO DE CONTROLE REQUERIDO PELA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MAGISTRADOS ESTADUAIS - ANAMAGES. LEI DE ORGANIZAÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DA PARAÍBA COM DISCIPLINA CONTRÁRIA À LOMAN.

Havendo lei de Organização Judiciária no estado da Paraíba a estabelecer critério para remoção e promoção, deve a lei estadual prevalecer sobre a regra genérica estabelecida na LOMAN. Precedentes desta Corte. Recurso provido.

PCA 0001021-84.2013.2.00.0000

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA. [...] PRECEDÊNCIA DA REMOÇÃO SOBRE A PROMOÇÃO POR ANTIGUIDADE. [...] IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. MANUTENÇÃO DOS EDITAIS PUBLICADOS.

[...] 5. A Constituição da República não especifica qualquer de ordem de precedência a ser seguida entre promoções e remoções, tampouco prevê a necessidade de alternância de tais institutos para fins de preenchimento das vagas surgidas.

6. Não há vedação constitucional ou legal para que legislação local discipline no sentido da precedência da remoção sobre a promoção.
7. Inexistência de impedimento para se conferir ao instituto da remoção, o mesmo tratamento prioritário dado pela Constituição Federal à promoção. [...]
9. A regra da precedência da remoção sobre as demais formas de provimento é adotada no âmbito da carreira do Ministério Público Estadual e Federal e na Justiça Federal, por evitar que membro em nível inferior da carreira seja beneficiado, em prejuízo daquele que já se encontra no nível da

carreira correspondente ao do cargo vago

– Entendimento da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal. MS 25.125/DF.

10. Priorizar a remoção, alternadamente, por antiguidade e merecimento, privilegia aos magistrados mais antigos na entrância.
11. A Suprema Corte, no julgamento da ADI nº 2494/SC, não enfrentou a questão à luz do inciso VIII-A, incluído pela EC nº 45/2004. [...]

1.2 – Da inaplicabilidade do precedente invocado (Mandado de Segurança 25.125/DF)

Também não prospera o argumento de que o MS 25.125/DF (Primeira Turma, j. 28-08-2012, Acórdão Eletrônico DJe-186 divulg 20-09-2012 public 21-09-2012), de relatoria do e. Ministro Dias Toffoli, tutelaria o quanto alegado, já que a questão enfrentada naqueles autos se referia à movimentação de membros do Ministério Público Militar e ficou consignado, em razão de as normas da magistratura se aplicarem ao *parquet* apenas subsidiariamente (art. 129, § 4º, da Constituição da República), que prevaleceria no caso examinado a Lei Complementar 75/1993, que não trouxe empecilho “para a precedência do concurso de remoção sobre o de promoção por antiguidade”, bem como a prática já adotada pelo Ministério Público Militar e pela própria Procuradoria Geral da República:

[...] A Lei Complementar nº 35/79, que dispõe sobre a Lei Orgânica da Magistratura Nacional, ao regular os critérios de promoção e remoção, somente foi explícita em relação à Magistratura Estadual. Ademais, considerou somente a promoção por merecimento. [...] Assim, também na referida norma, o legislador não foi categórico quanto à promoção por antiguidade necessariamente preceder à remoção. Ademais, a Constituição Federal permitiu a aplicação daqueles dispositivos somente “no que couber”, devendo ser considerada, no caso, a lei orgânica regedora da carreira da impetrante, ou seja, a Lei Complementar nº 75/93. Na legislação específica, facultou-se aos membros do Ministério Público o pedido de remoção e, no caso em questão, foram rigorosamente observados todos os critérios exigidos na norma. [...]

1.3 – Da Lei de Organização Judiciária do Estado do Piauí

Além disso, ao contrário do que defendem, também não se identifica sequer no suscitado art. 66 da Lei de Organização Judiciária do Estado do Piauí regra que assegure a pretendida precedência da remoção em relação à promoção por antiguidade, visto que ali se limita a prever que os editais para provimento de vagas “serão numerados, publicados e julgados na ordem de vacância [...] e por modalidade de provimento”.

Assim, as alegações apresentadas pelos requerentes não se mostram

hábeis a infirmar o entendimento deste Conselho sobre a ordem de provimento a ser seguida pela magistratura dos Estados na ampla movimentação na carreira.

1.4 – Da inobservância à ordem cronológica de surgimento das vagas e ao critério de provimento

A questão dos autos, entretanto, vai além dessa discussão e firma-se na inobservância, pelo e. Tribunal Piauiense, da ordem cronológica de surgimento das vagas e do critério de provimento a ela vinculado.

Conforme já destacado por este Conselho, as vagas a serem ofertadas para a movimentação dos magistrados na carreira também devem observar a sucessiva vacância dos cargos (Pedido de Providências 0002313-80.2008.2.00.0000 - Rel. João Oreste Dalazen - 76ª Sessão Ordinária - j. 17/12/2008; Procedimento de Controle Administrativo - 0007605-07.2012.2.00.0000 - Rel. Jefferson Luis Kravchychyn - 162ª Sessão - j. 05/02/2013), v.g

., na ampla movimentação – disponibilizada uma vaga à remoção, e não tendo o Tribunal optado pela “remoção da remoção” (art. 81, § 2º, da LOMAN), a vaga decorrente dessa remoção é que deverá ser ofertada pelo critério de promoção por merecimento, com a seguinte novamente por promoção por antiguidade:

PP 0002313-80.2008.2.00.0000

[...] A alternância, portanto, se processa a partir da sucessiva vacância de cargos na mesma entrância [...] (grifo nosso)

PCA 0007605-07.2012.2.00.0000

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO. TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL. [...] ART. 82 DA LOMAN. PRECEDENTE DO CNJ. PRECEDENTE.

[...] 2) Nos termos do art. 82 da LOMAN, para cada vaga aberta deve-se seguir uma modalidade de provimento diferente, seguindo a ordem acima e considerando a vacância no histórico da entrância. Precedentes do CNJ. (grifo nosso)

Além disso, o processamento da alternância entre antiguidade e merecimento nas promoções e remoções de magistrados deve ocorrer na entrância, e não na comarca, conforme ressaltado em precedentes do CNJ e registrado em Consulta (Pedido de Providências 0002945-09.2008.2.00.0000 - Rel. Andréa Maciel Pachá - 80ª Sessão - j. 17/03/2009; Procedimento de Controle Administrativo 0007842-12.2010.2.00.0000 - Rel. Ives Gandra - 123ª Sessão Ordinária - j. 29/03/2011 e Consulta 0000958-93.2012.2.00.0000 - Rel. Ney José de Freitas - 148ª Sessão - j. 05/06/2012) – embora não se desconheça que este Conselho, mesmo com tal entendimento firmado, se mostre vacilante diante de peculiaridades apresentadas pelos Tribunais:

PP 0002945-09.2008.2.00.0000

PEDIDO DE PROVIDÊNCIAS. REMOÇÃO. PLEITO DE REGULAMENTAÇÃO NACIONAL. IMPUGNAÇÃO DE ATO NORMATIVO DO TJMT. PARCIALMENTE PROCEDENTE. PRECEDÊNCIA DA REMOÇÃO DENTRO DA MESMA COMARCA. OFENSA À CF/88. DESCONSTITUIÇÃO. **Ofende**

os preceitos constitucionais a previsão através de resolução que privilegia a remoção de juizes da mesma comarca em detrimento da remoção de juizes de comarcas diversas da

mesma entrância. Manutenção das movimentações até aqui realizadas. Necessidade da garantia de segurança jurídica. (grifo nosso)

PCA 0007842-12.2010.2.00.0000

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO - REMOÇÃO “INTERNA” PRECEDENDO À “EXTERNA” À COMARCA - RESOLUÇÃO 495/06 DO TJMG - REVOGAÇÃO - PRESERVAÇÃO DO DIREITO DOS JUÍZES DE DIREITO “AUXILIARES” QUE ASSUMIRAM ESSA CONDIÇÃO SOB O IMPÉRIO DA RESOLUÇÃO REVOGADA.

1. O art. 80, § 1º, I, da LOMAN estabelece que, para efeito de promoção, a apuração da antiguidade seja feita na entrância. [...] (grifo nosso)

Consulta 0000958-
93.2012.2.00.0000

CONSULTA. MAGISTRADO. PROMOÇÃO E REMOÇÃO. ANTIGUIDADE E MERECIMENTO. ALTERNÂNCIA DE CRITÉRIOS EM CADA ENTRÂNCIA. EXEGESE DOS ARTS. 93, II E VIII-A, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 81 DA LOMAN. PRECEDENTE DO CNJ.

À luz do que estabelecem os artigos 93, incisos II e VIII-A, da Constituição Federal e 81 da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC 35/1979), a alternância entre a antiguidade e o merecimento nas promoções e remoções de magistrados deve ocorrer em cada entrância. Precedente deste Conselho Nacional de Justiça (PP 0002313-80.2008.2.00.0000). Consulta conhecida e respondida. (grifo nosso)

V – DO CASO CONCRETO

Logo, a partir dos precedentes colacionados, é possível afirmar que as regras já reconhecidas por este Conselho para ampla movimentação de magistrados estaduais na carreira são: a) ordem de provimento a ser observada – 1. promoção por antiguidade; 2. remoção; e 3. promoção por merecimento – com a devida precedência da remoção sobre o provimento inicial e a promoção por merecimento (art. 81, *caput*, LOMAN), mas não sobre a promoção por antiguidade; b) necessária observância dessa ordem na sequência de surgimento das vagas – com oferecimento à promoção por merecimento da vaga decorrente da remoção, ou de “dupla remoção” (art. 81, § 2º, da LOMAN); e c) a alternância entre a antiguidade e o merecimento nas promoções e remoções em cada entrância, e não em cada comarca.

No caso do TJPI, portanto, apesar de terem sido aparentemente observadas as regras – remoção não preceder à promoção por antiguidade e a alternância entre os critérios ocorrer na entrância – os Editais TJPI 8, 9 e 10/2016 ofertaram vagas que não estavam conjugadas ao critério de provimento a que deveriam estar. Veja-se: aberta a vaga do Juizado Especial Cível e Criminal da comarca de Oeiras para remoção e considerando que algum magistrado se removeria para aquela unidade judiciária, a próxima vaga a ser disponibilizada pelo critério de promoção por merecimento deveria ter sido a que era ocupada pelo magistrado removido, e não a da 1ª Vara da comarca de Piri-piri (que não deixa dúvidas, porque oferecida na mesma data: 1º-8-2016 (Id. 2042042).

Seguindo esse entendimento e a ordem de provimento já apontada pelo CNJ, a 1ª Vara da comarca de Piri-piri deveria, então, ter sido ofertada para promoção por antiguidade, e não promoção por merecimento. Por fim, a 1ª Vara da comarca de Campo Maior deveria ter sido disponibilizada para remoção por merecimento. Confira-se:

Ordem	Vagas ofertadas pelo TJPI e critérios seguidos			Sequência de vagas a ser ofertadas pelo critério a ser seguido	
	Edital	Unidade	Critério	Edital	Unidade
1	8/2016	Juizado Especial Cível e Criminal de Oeiras	Remoção por antiguidade	8/2016	Juizado Especial Cível e Criminal de Oeiras
2					Vaga X (anteriormente ocupada pelo magistrado removido para Juizado Especial Cível e Criminal de Oeiras)
3	9/2016	1ª Vara da Comarca de Piri-piri	Promoção por merecimento	9/2016	1ª Vara da Comarca de Piri-piri
4	10/2016	1ª Vara da Comarca de Campo Maior	Promoção por antiguidade	10/2016	1ª Vara da Comarca de Campo Maior

Desse modo, conquanto afirme o TJPI que esteja seguindo a – suspensão, repita-se – decisão deste Conselho proferida no PCA 0002923-38.2014.2.00.0000, não é o que se observa no caso, porque não há como se dissociar a referida ordem de provimento da sequência de surgimento das vagas – é a vaga decorrente da remoção, ou de “dupla remoção” (caso opte o Tribunal pela faculdade do art. 81, §2º, da LOMAN), que deverá ser ofertada à promoção por merecimento.

Assim, há de concluir-se que os editais sob meu enfoque – Editais TJPI 8, 9 e 10/2016 – se mostram contrários a regras fixadas por este Conselho – ordem de provimento a ser seguida (PP 0001832-78.2012.2.00.0000 e PCA 0000183-39.2016.2.00.0000) e a alternância a partir da sucessiva vacância de cargos (PP 0002313-80.2008.2.00.0000 e PCA 0007605-07.2012.2.00.0000).

No entanto, tendo em vista que já transcorreram quase 2 (dois) anos da movimentação dos magistrados, que esses magistrados passaram a ocupar tais cargos confiando nas vagas que lhes foram ofertadas (princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança) e que o fizeram em eventual prejuízo de se inscreverem para outras remoções ou promoções, com vistas a evitar uma alteração que depois de tanto tempo produziria insegurança e tumulto na carreira da magistratura do Estado do Piauí, considero oportuna a manutenção dos referidos atos, tal como já procedeu este Conselho em outras oportunidades (Procedimento de Controle Administrativo 0001294-73.2007.2.00.0000 - Rel. p/ acórdão Rui Stoco - 57ª Sessão - j. 26/02/2008; Procedimento de Controle Administrativo - 0007842-12.2010.2.00.0000 - Rel. Ives Gandra - 123ª Sessão Ordinária - j. 29/03/2011; Procedimento de Controle Administrativo 0003601-87.2013.2.00.0000 - Rel. p/ acórdão Flavio Sirangelo - 178ª Sessão - j. 05/11/2013).

O Conselho Nacional de Justiça não deve poupar esforços para consolidar seus precedentes a respeito da matéria objeto destes autos. Lafayette Rodrigues Pereira, o Conselheiro Lafayette (do magno Conselho de Estado), discorria em 1877 (Ministério da Justiça. Relatório apresentado à Assembleia Geral Legislativa na 1ª Sessão da 17ª Legislatura. Rio de Janeiro: Typographia Perseverança, 1878. p. 50-51) sobre a carreira da magistratura com impressionante atualidade para nós, em 2018:

A inamovibilidade, dizia o célebre Royer Collard, tem por fim tornar o juiz inacessível ao medo e à esperança, isto é, impassível como a lei.

Mas como pode ser inacessível ao medo e à esperança, e por consequência impassível como a lei, o juiz que está exposto à contingência de ser removido, apenas se preencha o prazo da lei, ou de comarca de 1ª entrância, em região benígna, na proximidade de seus parentes e afeições, para uma comarca, embora de 2ª entrância, mas em província remota? Ou de uma comarca inóspita, afastada, para uma de clima excelente e na vizinhança dos centros de maior civilização? Um notável publicista francês observava, não há muito, que tem nas mãos a magistratura, não quem faz a primeira investidura, mas quem exerce o direito de promover.

A observação é justa.

O magistrado, relegado em comarca remota, de comunicações lentas e difíceis, não se compõe com sua sorte, porque tem a possibilidade e esperança de melhorar de lugar.

Deixar a comarca e alcançar outra em condições mais favoráveis, torna-se a sua única e exclusiva preocupação. O desejo de proporcionar à família comodidades de terra mais civilizada, e a necessidade de educar os filhos são outros tantos agulhões, que o pungem de dia e de noite.

Nas condições comuns da fragilidade humana não é de temer que, colocado sob a ação de móveis tão enérgicos, não desfaleça o magistrado no cumprimento do dever, e não se deixe arrastar por considerações incompatíveis com a retidão do direito?

Vós sabeis como as coisas se passam. [...]

VI – DISPOSITIVO

Ante o exposto, divirjo do voto proferido pelo e. Relator, para conhecer apenas em parte do pedido e, na parte conhecida, julgá-la parcialmente procedente, para, reconhecendo viciados os Editais TJPI 8 a 10 de agosto de 2016 – por não compatíveis com a jurisprudência do Supremo Tribunal e do Conselho Nacional de Justiça aqui exposta – e, reafirmando-a, determinar ao e. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí que observe, nas movimentações de seus magistrados a partir de agora e à medida em que surgirem as vagas, a ordem de provimento fixada pelo art. 81 da LOMAN e assentada na jurisprudência do Supremo Tribunal e do Conselho Nacional de Justiça: 1. promoção por antiguidade; 2. remoção; e 3. promoção por merecimento; ofertada, à promoção por merecimento, a vaga decorrente da remoção, ou de “dupla remoção”, e considerada a vacância na respectiva entrância.

Mantenho, porém, hígidos tais editais, na esteira também dos precedentes adotados, em homenagem à segurança jurídica e à estabilidade da carreira da magistratura do Estado do Piauí.

Brasília/DF, data registrada no sistema

Conselheiro Márcio Schiefler Fontes

VOTO-VISTA

Adoto o relatório lançado pelo eminente Conselheiro Relator André Godinho.

Contudo, peço vênia para acompanhar a parcial divergência inaugurada pelo eminente Conselheiro Márcio Schiefler Fontes em seu voto-vista.

Preliminarmente, convirjo com a constatação feita pelo Conselheiro vistor de que “o CNJ não pode avançar sobre os pedidos de anulação dos Editais TJPI 11 a 14/2016, porque tais instrumentos se destinaram ao provimento de cargos de entrância final recém-criados pela Lei Estadual 6.824/2016”.

De fato, tal questão – provimento inicial de cargos de Entrância Final recém-criados –, encontra-se judicializada no Supremo Tribunal Federal, nos autos do MS

n. 34.180/DF, consoante bem constatou a Excelentíssima Ministra Carmen Lúcia nos autos da RGD n. 0004192-44.2016.2.00.0000 (Ids 2535145 e 3201030), então sob sua relatoria.

Por esse motivo, nesse ponto, deixo de conhecer do pedido.

Quanto ao mérito, entendo não prosperar a tese ventilada pelos requerentes de que a EC n. 45/2004 teria conferido à remoção tratamento análogo ao da promoção por antiguidade, o que permitiria a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade.

A jurisprudência deste Conselho tem sedimentado o entendimento de que o artigo 81 da LOMAN não autoriza a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade.

Foi esse, aliás, o entendimento por mim adotado no julgamento do PCA n. 0002923-38.2014.2.00.0000, oportunidade na qual acompanhei o voto divergente do então presidente deste Conselho, Ministro Ricardo Lewandowski, no sentido de que “até que sobrevenha o Estatuto da Magistratura, o art. 81 da LOMAN deverá permanecer hígido, intacto, com seu limite e grau de abrangência circunscritos ao quanto nele estritamente consignado, sendo, pois, vedada a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade aos magistrados estaduais, sob pena de configuração de flagrante ilegalidade”. (Id 1932452).

É também esse o entendimento predominante nas Cortes Superiores. Conforme consignou o Conselheiro Márcio Schiefler Fontes, “tanto a jurisprudência do e. STF quanto a do e. STJ seguem firmes no sentido de vedar a precedência da remoção sobre a promoção por antiguidade (STF – ADI 2.494/SC, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, j. 26-4-2006, DJ 13-10-2006; ADI 4788 AgR/PA, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 30-6-2017, processo eletrônico DJe-174 divulg 07-08-2017 public 08-08-2017 e STJ – RMS 30.660/RS, Rel. Min. Newton Trisotto, Quinta Turma, julgado em 15-9-2015, DJe 30-9-2015)”.

Por outro lado, como bem registrou o Conselheiro vistor, os Editais TJPI n. 8, 9 e 10/2016, embora tenham obedecido ao citado artigo 81 da LOMAN, deixaram de observar a ordem de provimento a ser seguida e a regra de alternância a partir da sucessiva vacância de cargos. Ou seja, “na ampla movimentação – disponibilizada uma vaga à remoção, e não tendo o Tribunal optado pela ‘remoção da remoção’ (art. 81, § 2º, da LOMAN), a vaga decorrente dessa remoção é que deverá ser ofertada pelo critério de promoção por merecimento, com a seguinte novamente por promoção por antiguidade”.

Diante desse cenário, convirjo integralmente com a conclusão externada pelo Conselheiro Márcio Schiefler Fontes “para conhecer apenas em parte do pedido e, na parte conhecida, julgá-la parcialmente procedente, para, reconhecendo viciados os Editais TJPI 8 a 10 de agosto de 2016 – por não compatíveis com a jurisprudência do Supremo Tribunal e do Conselho Nacional de Justiça aqui exposta – e, reafirmando-a, determinar ao e. Tribunal de Justiça do Estado do Piauí que observe, nas movimentações de seus magistrados a partir de agora e à medida em que surgirem as vagas, a ordem de provimento fixada pelo art. 81 da LOMAN e assentada na jurisprudência do Supremo Tribunal e do Conselho Nacional de Justiça: 1. promoção por antiguidade; 2. remoção; e 3. promoção por merecimento; ofertada, à promoção por merecimento, a vaga decorrente da remoção, ou de “dupla remoção”, e considerada a vacância na respectiva entrância”.

Em homenagem à segurança jurídica, adiro igualmente à proposta de modulação dos efeitos da decisão para manter hígidos tais editais, tendo em vista o transcurso de quase 2 (dois) anos da movimentação dos magistrados.

É como voto.

Brasília, 22 de outubro de 2017.

Conselheira DALDICE SANTANA



Conselho Nacional de Justiça

Autos: PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO – 0005675-12.2016.2.00.0000

Requerente: JOSÉ AIRTON MEDEIROS DE SOUSA SÉRGIO LUÍS CARVALHO FORTES

VOTO

Inicialmente, conforme registrado na decisão que indeferiu o pleito liminar, não há falar em judicialização da questão de mérito debatida no presente procedimento. A medida cautelar proferida pelo Exmo. Min. Celso de Mello no MS 34180/DF suspendeu a eficácia da deliberação proferida pelo CNJ, por eventual “ofensa ao direito dos impetrantes à fiel observância do devido processo, em razão de não haverem sido intimados para intervir no já referido PCA n. 0002923–38.2014.2.00.0000, como determina o art. 94 do RICNJ, não obstante ‘afetados diretamente pela anulação dos respectivos editais’ ”.

Ademais, os editais impugnados naquele PCA diziam respeito ao provimento inicial de três cargos de Juiz de Direito de Entrância Final recém-criados, ao passo que neste procedimento está se tratando das regras de movimentação ampla na carreira, para cargos vagos já existentes a serem preenchidos por promoção ou remoção.

Assim, resta claro que a matéria tratada no presente PCA, qual seja, a definição dos critérios para o preenchimento dos cargos vagos de juiz previstos nos Editais 8 a 14 de 2016 não está judicializada, podendo ser enfrentada por este Conselho Nacional.

No mérito, oportuno destacar que remoção e promoção são formas de movimentação do magistrado na carreira. Enquanto que a remoção ocorre no plano horizontal, isto é, entre entrâncias de igual classificação; a promoção ocorre no plano vertical, entre entrâncias de diferentes níveis.

Por outro lado, antiguidade e merecimento são critérios de provimento de cargo vago. A antiguidade é medida pelo tempo de carreira do magistrado, enquanto o merecimento é aferido a partir das condições estabelecidas no art. 93, II, “a”, “b”, “c” e “e”, da Constituição Federal.

No caso dos autos, discute-se, essencialmente, como deve ocorrer a alternância entre as formas e os critérios de movimentação dos magistrados na carreira.

E, nesse aspecto, a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LC 35/79), recepcionada pela Constituição Federal, prevê apenas que a remoção (critério horizontal) precederá à primeira investidura, bem como à promoção por merecimento (critério de ascensão vertical). Vejamos:

Art. 81 – Na Magistratura de carreira dos Estados, ao provimento inicial e à promoção por merecimento precederá a remoção.

Não obstante a omissão da LOMAN quanto ao instituto da promoção por antiguidade, não se pode ignorar que a Suprema Corte já assentou que a movimentação dos magistrados na carreira é matéria reservada à lei complementar de iniciativa do STF e que os privilégios concedidos à antiguidade estão todos previstos no texto constitucional, não podendo o legislador ordinário ampliá-los.

E nessa linha, como apontado pelo TJPI em sua manifestação e já registrado na decisão que indeferiu a liminar, as regras adotadas pelo Tribunal no tocante à promoção e merecimento de magistrados se amoldam às decisões prolatadas por este Conselho Nacional, em sessão realizada em 15 de março do corrente ano, nos autos do PCA nº 0002923-38.2014.2.00.0000 e do PCA nº 0004503-06.2014.00.0000, quando o Plenário determinou, nos termos do voto-vista do então Presidente deste Colegiado, Min. Ricardo Lewandowski, que, para movimentação dos magistrados na carreira, deve ser respeitada a seguinte ordem: 1) promoção por antiguidade; 2) remoção; e 3) promoção por merecimento.

Assim, tendo o Tribunal publicado os editais ora impugnados em conformidade com as últimas decisões do Plenário deste Conselho Nacional, não há razão para qualquer interferência no tocante à alternância entre as formas e os critérios de movimentação dos magistrados na carreira.

Ante o exposto, voto no sentido de julgar improcedente o presente Procedimento de Controle Administrativo.

Intimem-se.

Em seguida, arquivem-se, independentemente de nova conclusão.
À Secretaria Processual para providências.
Brasília, data registrada em sistema.

Conselheiro André Godinho

Relator

Brasília, 2018-11-06.

CONSELHEIRO VALDETÁRIO ANDRADE

PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO 0005674-56.2018.2.00.0000

RELATOR: Conselheiro Valdetário Monteiro

REQUERENTE: Associação Quilombola de Santiago do Iguape e outros

REQUERIDO: Corregedoria das Comarcas do Interior do Estado da Bahia e outros

OBJETO: Criação /Extinção / Reestruturação de órgãos ou Cargos Públicos. Revisão/ Desconstituição de Ato Administrativo. TJBA - Providências - Suspensão - Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018 - Descontinuidade dos serviços do Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape da Comarca de Cachoeira - BA.

DECISÃO FINAL

Trata-se de Procedimento de Controle Administrativo (PCA) proposto pelas seguintes entidades: ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA DE SANTIAGO DO IGUAPE; COLÔNIA DE PESCADORES E AQUICULTORES 252 DE CACHOEIRA; ASSOCIAÇÃO CULTURAL E ARTÍSTICA DE SANTIAGO DO IGUAPE e ASSOCIAÇÃO DE MULHERES QUILOMBOLAS E MARISQUEIRAS DO VALE DO IGUAPE, contra o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), tendo em vista a edição, pelas suas Corregedorias Geral e do Interior, do Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018.

As requerentes narram na inicial (ID 3176488) que o referido ato determinou a *“imediata desativação das serventias vagas e que se mostram inviáveis”*, além de regulamentar *“a remessa dos respectivos acervos para as unidades que deverão recebê-los (...)”*.

Dentre tais cartórios extrajudiciais que seriam desativados, estava o Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape – Comarca de Cachoeira – Bahia. Conforme as requerentes, o TJBA utilizou-se destes argumentos para a edição do ato: *“a) houve o decurso de mais de seis (06) meses sem que a serventia fosse ocupada por candidato aprovado em concurso público; b) a serventia é inviável financeiramente, causando prejuízos ao FECON – Fundo Especial de Compensação do Estado da Bahia; c) que a Lei nº 8.935/94 permite a anexação de serventias nessa situação”*.

Explicam as autoras que o Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape-BA (Código Nacional de Serventia n. 13.439-5) estava estabelecido na comarca de Cachoeira desde 30 de abril de 1983. Mas desde 30 de janeiro de 2004 estaria vago. Mesmo com sua inserção no rol ofertado em certame público, permaneceu vago diante da ausência de interessados. Houve, assim, a acumulação da interinidade por Lourenço Thiago Dias Ferreira, iniciada em 29 de janeiro de 2018.

Anotam que o Distrito de Santiago do Iguape dista cerca de 40km da sede da comarca de Cachoeira, indicando que a população residente no Distrito é composta de pessoas pobres que vivem da lavoura, da pesca e do “catado” de marisco. Por isso, as famílias residentes na Bacia do Iguape recebem, em regra, algum tipo de benefício social para sobreviver.

Com efeito, justificam a permanência do Cartório no Distrito de Santiago do Iguape

“para garantir a cidadania, dignidade da pessoa humana e qualidade de vida a essa população tão sofrida, além de ser cumprimento da lei”.

Aduzem a necessidade de se reconhecer a função social da serventia em comento que, após sua desativação, inviabilizará o exercício de direitos e deveres por parte da população já mencionada. Assim, acreditam as requerentes ser *“Indiscutível, portanto, que cartórios como o do Distrito de Santiago do Iguape possui (sic) função social e critérios meramente econômicos ou a interpretação da letra fria da lei não podem preponderar sobre sua realidade transformadora”.*

Entendem que a distância admitida como limítrofe para considerar a necessidade de que um distrito tenha um Cartório de Registro Civil tem sido de 30km, por analogia ao artigo 50 da Lei n. 6.015/1973.

De lado outro, argumentam que o fato de Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape ser deficitário e inviável financeiramente não deve preponderar sobre a razão de existência do cartório: *“ sua função social”*. No contexto, explicam que há o Fundo Especial de Compensação (FECOM), *“cuja finalidade é exatamente garantir que cartórios deficitários atendam sua função social”*.

Registram, ainda, as autoras que o TJBA estaria, por via transversa, utilizando-se da expressão “desativação” para promover real extinção do Cartório

de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape, o que somente seria possível por meio de lei. Isso porque o *“Aviso publicado no Diário Oficial do Poder Judiciário do Estado da Bahia determina que Livros dos Cartórios desativados como o de Santiago do Iguape sejam encerrados imediatamente após a anexação do acervo”*.

Fundamentam o pedido liminar de suspensão do Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018 no fato de que a administração do acervo do Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape devia ser entregue até o dia 2 de agosto de 2018.

No mérito, pede *“provimento ao presente Procedimento de Controle Administrativo, a fim de tornar sem efeito, nulo o Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018, em relação ao Cartório de Registro Civil com Funções Notariais do Distrito de Santiago do Iguape, mantendo a referida serventia funcionando no Distrito de Santiago do Iguape”*.

Convidado a se manifestar sobre o pedido liminar, o TJBA (ID 3218726), em ofício subscrito pelo Desembargador Emílio Salomão Pinto Resedá (Corregedor das Comarcas do Interior), parece concordar com o pedido inicial, conforme se denota do trecho abaixo:

*“(…) impositiva a conclusão que a desativação da serventia de Santiago do Iguape conduzirá a uma situação de sub-registro, pois, não só por falta de recursos financeiros para locomoção, como por carência dos meios de transporte, de condições carecem os Quilombolas daquela região para o deslocamento até a sede da Comarca, para a prática de atos registrares
(…)”*

Em novas informações (ID 3219031), aos autos trazidas na mesma data das primeiras,

o TJBA, agora em ofício subscrito pela Desembargadora Lisbete Maria Teixeira Almeida Cezar Santos (Corregedora-Geral da Justiça baiana), defende o ato impugnado, por ter sido lavrado “*mediante prévio estudo técnico e circunstanciado, em plana consonância com as competências legais*”.

Foram juntados diversos documentos, entre eles, o constante do ID 3235849: minuta de Termo que propiciaria Convênio (também anexado) entre o registrador da sede e que viabilizaria a existência de um “balcão cidadão”, “*a fim de viabilizar a cidadania a comunidade*”, como um serviço itinerante a ser realizado uma vez por semana.

Contudo, as requerentes, antes mesmo de intimadas, manifestaram (ID 3253325) sua discordância. A saber:

“(…)Por fim, nos causa espécie, a presidência do Tribunal de Justiça da Bahia, trazer à baila no evento 3253848 dos autos, a possibilidade de convênio, entre cartórios das sedes de municípios, com a prefeitura dos mesmos, no sentido de oferecer o serviço de cartório uma vez por semana, aos distritos privados do suas serventias, sem contudo, possibilitar que os livros de registros permaneçam em tais localidades.

Ora, o referido convênio, além de não resolver a situação de uma população de quase 10.000 (dez mil) habitantes como aquela de Santiago de Iguape, parece querer transferir para o Poder Executivo dos municípios do estado da Bahia, já tão comprometidos em suas despesas, responsabilidade pertinente ao Poder Judiciário (...)”

No ID 3330869, foi redesignada audiência de conciliação para o dia 24 de outubro de 2018, às 14:30 horas, com o objetivo de colher melhores informações sobre a controvérsia e viabilizar possível acordo entre as instituições.

Na audiência de conciliação realizada no dia 24 de outubro de 2018, conforme o termo de audiência (ID 3479059), o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia comprometeu-se em:

“a) estabelecer convênio, no prazo máximo de dez (10) dias úteis, com a prefeitura de Cachoeira-Ba, para disponibilizar, no prazo máximo de quinze (15) dias úteis, à população de Bacia do Iguape, in loco, serviço cartorário em, pelo menos, três (03) dias na semana; b) em cento e vinte (120) dias, será realizada nova audiência, para a qual a Corregedoria da Justiça baiana levará os dados necessários para as partes e o CNJ avaliarem a necessidade de incremento ou diminuição da quantidade de dias para a prestação de serviços cartorários à população do Bacia do Iguape; c) o cumprimento da alínea ‘a’ deve ser informado nos autos no prazo máximo de quinze (15) dias úteis”.

A prefeitura de Cachoeira informou, no ID 3482130, que disponibilizará um espaço em Santiago do Iguape e um funcionário para atuar como correspondente do cartório três vezes por semana pelo prazo de cento e vinte (120) dias - entre 06 de janeiro e 04 de maio de 2019 -, a partir de quando seria avaliada a necessidade de aumento, diminuição ou até fim do serviço cartorário. Pediu, ainda, a Prefeitura o prazo de sessenta (60) dias para

preparar o local, para ter início a disponibilização do espaço no dia 06 de janeiro de 2019.

Conforme o despacho de ID 3499932, foi deferido o pedido de dilação do prazo para iniciar o cumprimento do acordo e estabelecida a data de 10 de janeiro de 2019 para comprovação de prestação do serviço cartorário.

O Corregedor das Comarcas do Interior, no dia 15 de janeiro de 2019 (ID 3530334), constatou o cumprimento do determinado no procedimento, juntando peças evidenciadoras da instalação provisória do local para o funcionamento da Escrivania do Registro Civil de Pessoas Naturais, com Notas, do Distrito do Vale do Iguape, da Comarca de Cachoeira.

As requerentes, no ID 3531927, ratificaram as informações prestadas pela Corregedoria no ID 3530334.

As partes foram intimadas, em 25 de março de 2019, proferi o seguinte despacho:

“1. Aproxima-se a data indicada para a próxima diligência, que seria nova audiência de conciliação.

2. Vejo, porém, como medida de eficiência determinar a oitiva das autoras para que informem se a instalação e funcionamento da escrivania estão satisfatórios e se ainda há interesse no prosseguimento do feito, no prazo de cinco (05) dias.

3. Também é relevante que a Corregedoria da Comarcas do Interior do Estado da Bahia, após a informação acima requerida, manifeste-se. Portanto, findo o prazo das associações requerentes, intime-se a Corregedoria baiana, para falar nos autos, no prazo de cinco (05) dias.

4. Indico, por oportuno, que este Conselho poderá ser acionado, a qualquer tempo, caso novos fatos surjam e seja necessária a intervenção.”

Em resposta, as requerentes (ID 3605475) informaram que, inobstante o município de Cachoeira ter disponibilizado um servidor à disposição da Delegatária do Cartório de Registro Civil e do Delegatário de Notas, o formato não satisfaz à população da Bacia do Iguape.

Quanto aos serviços do cartório de Registro Civil e Afins, sustentam que, apesar de o servidor receber as demandas durante toda semana, a funcionária do cartório comparece somente às sextas feiras, não sendo suficiente para suprir a necessidade da população.

Por sua vez, afirmam, quanto aos serviços do Cartório de notas, que o representante do cartório não aparecia em Santiago do Iguape há mais de um mês.

Por fim, informam que o acordo não foi cumprido integralmente pelas partes acionadas e, no que foi cumprido, não satisfaz a população.

No despacho de ID 3605435, foi designada nova audiência para o dia 29 de abril de 2019, às 14 horas, que se realizou no próprio Distrito de Santiago do Iguape, e contou com significativa presença da população local que pôde se expressar quanto aos serviços registrares e notoriais, além da presença do Tribunal requerido pela Corregedoria das Comarcas do Interior, representada pelo Eminentíssimo Desembargador Salomão Resedá e dos titulares de

serventias extrajudiciais de Cachoeira, São Félix e do Distrito de Belém (Cachoeira).

Além dessa audiência de conciliação (ID 3625017), que acabou se tornando uma audiência pública com participação popular maciça, este subscritor visitou a região do Vale do Iguape, com vistas a melhor compreensão das circunstâncias sociais, culturais e históricas específicas daquela localidade.

Após as diligências acima, o Sr. Lourenço Thiago Dias Ferreira, Oficial de Registro e Tabelião do Distrito de Belém, Comarca de Cachoeira – Bahia, peticiona (ID 3624391), requerendo:

“(…)Diante de tudo quanto acima alegado, requeiro minha habilitação como interessado no presente procedimento, para, em ato contínuo, neste instante, requerer a preferência para assumir a interinidade do Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais com Funções Notariais do Distrito de Santiago Iguape, caso a decisão nos autos seja pela procedência do presente procedimento”.

As requerentes se manifestaram favoráveis ao pedido de retorno das atividades pelo Sr. Lourenço Thiago Dias Ferreira (ID 3624675).

A Corregedoria não se opôs ao pleito (ID 3626081) formulado pelo delegatário para assumir a interinidade do Cartório de Registro Civil das Pessoas Naturais com Funções Notariais do Distrito de Santiago Iguape.

É o suficiente relatório, **DECIDO**.

De início, defiro o pedido de **ingresso** formulado por Lourenço Thiago Dias.

Como relatado, estamos diante de PCA proposto pelas seguintes entidades: ASSOCIAÇÃO QUILOMBOLA DE SANTIAGO DO IGUAPE; COLÔNIA DE PESCADORES E AQUICULTORES 252 DE CACHOEIRA; ASSOCIAÇÃO CULTURAL E ARTÍSTICA DE SANTIAGO DO IGUAPE e ASSOCIAÇÃO DE MULHERES QUILOMBOLAS E MARISQUEIRAS DO VALE DO IGUAPE, contra o Tribunal de Justiça do Estado da Bahia (TJBA), em vista da edição do Provimento Conjunto nº CGJ/CCI 07/2018, pelas suas Corregedorias Geral e das Comarcas do Interior.

O referido ato contou, no que interessa[1] ao presente, com a seguinte redação:

“Art. 1º Desativar, de forma imediata, as serventias que restaram vagas em razão da absoluta inviabilidade de seu funcionamento.

Art. 2º Determinar a remessa dos acervos das serventias desativadas mediante as seguintes regras:

§1º Os acervos dos cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais com Funções Notariais situado em distrito administrativo do município, deverão ser remetidos para os cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais e/ou de Tabelionato de Notas da sede administrativa do município correspondente, conforme as suas respectivas especialidades.

§2º Existindo mais de um Registro Civil das Pessoas Naturais na sede do município, o acervo relacionado deverá ser remetido ao Registro civil com circunscrição mais próxima, o que deverá ser apurado utilizando-se

o critério de deslocamento territorial terrestre.

(...)

Art. 3º O acervo remetido passará a ser tratado como parte integrante do acervo da serventia que o recepcionará, em especial no que se refere ao recolhimento de custas e emolumentos, bem como para fins de ressarcimento de atos isentos e gratuitos pelo Fundo Especial de Compensação – FECOM, descabendo o pagamento de renda mínima individualizada.

Art. 4º O interino ou substituto atualmente responsável pelo Registro Civil com Funções Notariais desativado, terá o prazo de 30 (trinta) dias para enviar os respectivos acervos às serventias de destino, que, no mesmo prazo, deverão se preparar para recepcionar e acondicionar o acervo em local adequado.

Parágrafo único. Findo o prazo mencionado, o Núcleo Extrajudicial atualizará o Sistema Justiça Aberta comunicando a desativação da unidade e o setor de Arrecadação – COARC suspenderá a remessa e selagem de selo.

Art. 5º Determinar que os responsáveis pelas serventias que recepcionarão o acervo, procedam com o serviço itinerante periódico nas imediações da circunscrição geográfica do distrito administrativo objeto de desativação, sendo providência obrigatória caso o distrito administrativo esteja situado mais de 30 (trinta) quilômetros distantes da sede do município.

Art. 6º Para os fins deste provimento, considera-se serviço itinerante periódico o comparecimento de um preposto da serventia que recepcionou o acervo de Registro Civil de Pessoas Naturais para realizar atendimento ao público nas imediações do distrito administrativo desativado, compreendido o atendimento semanal.

Art. 7º Os cartórios de Registro Civil com funções Notariais que não sejam sede de municípios e estejam atualmente providos, configurada a vacância, serão desativados e agregados conforme os regramentos estabelecidos neste provimento.

(...)

ANEXO I

(...)

Cachoeira - Santiago do Iguape – Registro Civil com funções notariais – 13.439-5 – Cachoeira

(...)"

O Provimento acima, entre outros normativos, está fundamentado no artigo 236, *caput* e §3º, da Constituição Federal[2], nos artigos 38 e 44, §2º, da Lei Federal nº 8.935/1994. Para a edição do ato, foi levada em conta, ainda, a impossibilidade de se prover, por concurso público, a titularidade de determinados serviços notarial ou de registro, em razão de desinteresse ou inexistência de candidatos.

As Corregedorias baianas consideraram, também, que havia centenas de serventias extrajudiciais deficitárias funcionando sem viabilidade financeira. Nessa situação, foram desativadas 356 unidades que não possuíam delegatários na titularidade, entre elas o cartório do Distrito de Santiago do Iguape – Comarca de Cachoeira-BA.

Após a documentação juntada pelas partes e as diligências realizadas, dirigimo-nos à localidade para averiguar as especificidades da comunidade, especialmente por se tratar de população que contem peculiar valor histórico-cultural pouco conhecido no Brasil.

De fato, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) nunca contabilizou o número de quilombolas existentes no país. Conforme declarado[3] pelo próprio Instituto, a contagem deve ocorrer no Censo de 2020.

Vale dizer que em 2003, foi editado o Decreto nº 4.887, que regulamentou “o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que trata o art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”.

Da norma, especificamente do artigo 2º, extrai-se que quilombolas remanescentes das comunidades dos quilombos - seriam “os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.

O Decreto em tela teve sua constitucionalidade apreciada pelo Supremo Tribunal Federal[4] e, recentemente, restou decidido o seguinte na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3239:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DECRETO Nº 4.887/2003. PROCEDIMENTO PARA IDENTIFICAÇÃO, RECONHECIMENTO, DELIMITAÇÃO, DEMARCAÇÃO E TITULAÇÃO DAS TERRAS OCUPADAS POR REMANESCENTES DAS COMUNIDADES DOS QUILOMBOS. ATO NORMATIVO AUTÔNOMO. ART. 68 DO ADCT. DIREITO FUNDAMENTAL. EFICÁCIA PLENA E IMEDIATA. INVASÃO DA ESFERA RESERVADA A LEI. ART. 84, IV E VI, “A”, DA CF. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INOCORRÊNCIA. CRITÉRIO DE IDENTIFICAÇÃO. AUTOATRIBUIÇÃO. TERRAS OCUPADAS. DESAPROPRIAÇÃO. ART. 2º, CAPUT E §§ 1º, 2º E 3º, E ART. 13, CAPUT E § 2º, DO DECRETO Nº 4.887/2003. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. INOCORRÊNCIA. IMPROCEDÊNCIA

DA AÇÃO. 1. Ato normativo autônomo, a retirar diretamente da Constituição da República o seu fundamento de validade, o Decreto nº 4.887/2003 apresenta densidade normativa suficiente a credenciá-lo ao controle abstrato de constitucionalidade. 2. Inocorrente a invocada ausência de cotejo analítico na petição inicial entre o ato normativo atacado e os preceitos da Constituição tidos como malferidos, uma vez expressamente indicados e esgrimidas as razões da insurgência. 3. Não obsta a cognição da ação direta a falta de impugnação de ato jurídico revogado pela norma tida como inconstitucional, supostamente padecente do mesmo vício, que se teria por ripristinada. Cabe à Corte, ao delimitar a eficácia da sua decisão, se o caso, excluir dos efeitos da decisão declaratória eventual efeito ripristinatório quando constatada incompatibilidade com a ordem constitucional. 4. O art. 68 do ADCT assegura o direito dos remanescentes das comunidades dos quilombos de ver reconhecida pelo Estado a propriedade sobre as terras que histórica e tradicionalmente ocupam – direito fundamental de grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia plena e aplicação imediata. Nele definidos o titular (remanescentes das comunidades dos quilombos), o objeto (terras por eles ocupadas), o conteúdo (direito de propriedade), a condição (ocupação tradicional), o sujeito passivo (Estado) e a obrigação específica (emissão de títulos), mostra-se apto o art. 68 do ADCT a produzir todos os seus efeitos, independentemente de integração legislativa. 5. Disponíveis à atuação integradora tão-somente os aspectos do art. 68 do ADCT que dizem com a regulamentação do comportamento do Estado na implementação do comando constitucional, não se identifica, na edição do Decreto 4.887/2003 pelo Poder Executivo, mácula aos postulados da legalidade e da reserva de lei.

Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade formal por

*ofensa ao art. 84, IV e VI, da Constituição da República. 6. O compromisso do Constituinte com a construção de uma sociedade livre, justa e solidária e com a redução das desigualdades sociais (art. 3º, I e III, da CF) conduz, no tocante ao reconhecimento da propriedade das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, à convergência das dimensões da luta pelo reconhecimento – expressa no fator de determinação da identidade distintiva de grupo étnico-cultural – e da demanda por justiça socioeconômica, de caráter redistributivo – compreendida no fator de medição e demarcação das terras. 7. Incorporada ao direito interno brasileiro, a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, consagra a “consciência da própria identidade” como critério para determinar os grupos tradicionais aos quais aplicável, enunciando que Estado algum tem o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal. 8. Constitucionalmente legítima, a adoção da autoatribuição como critério de determinação da identidade quilombola, além de consistir em método autorizado pela antropologia contemporânea, cumpre adequadamente a tarefa de trazer à luz os destinatários do art. 68 do ADCT, em absoluto se prestando a inventar novos destinatários ou ampliar indevidamente o universo daqueles a quem a norma é dirigida. O conceito vertido no art. 68 do ADCT não se aparta do fenômeno objetivo nele referido, a alcançar todas as comunidades historicamente vinculadas ao uso linguístico do vocábulo quilombo. Adequação do emprego do termo “quilombo” realizado pela Administração Pública às balizas linguísticas e hermenêuticas impostas pelo texto-norma do art. 68 do ADCT. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, do Decreto 4.887/2003. 9. Nos casos *Moiwana v. Suriname* (2005) e *Saramaka v. Suriname* (2007), a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu o direito de propriedade de comunidades formadas por descendentes de escravos fugitivos sobre as terras tradicionais com as quais mantêm relações territoriais, ressaltando o compromisso dos Estados partes (Pacto de San José da Costa Rica, art. 21) de adotar medidas para garantir o seu pleno exercício. 10. O comando para que sejam levados em consideração, na medição e demarcação das terras, os critérios de territorialidade indicados pelos remanescentes das comunidades quilombolas, longe de submeter o procedimento demarcatório ao arbítrio dos próprios interessados, positiva o devido processo legal na garantia de que as comunidades tenham voz e sejam ouvidas. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 2º, §§ 2º e 3º, do Decreto 4.887/2003. 11. Diverso do que ocorre no tocante às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios – art. 231, § 6º – a Constituição não reputa nulos ou extintos os títulos de terceiros eventualmente incidentes sobre as terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos, de modo que a regularização do registro exige o necessário o procedimento expropriatório. A exegese sistemática dos arts. 5º, XXIV, 215 e 216 da Carta Política e art. 68 do ADCT impõe, quando incidente título de propriedade particular legítimo sobre as terras ocupadas por quilombolas, seja o processo de transferência da propriedade mediado por regular procedimento de desapropriação. Improcedência do pedido de declaração de inconstitucionalidade material do art. 13 do Decreto 4.887/2003. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. (ADI 3239, Relator(a): Min. CEZAR PELUSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-019 DIVULG 31-01-2019 PUBLIC 01-02-2019).*

Considerações feitas, necessário registrar que a visita ao Distrito de Iguape e imediações possibilitou uma visão mais ampla do que está sendo solicitado pelas requerentes. Restou

solar a importância histórico-cultural daquela comunidade, bem como o significado do cartório que procede aos seus registros civis, notadamente nascimento e óbito.

Vale anotar, ainda, que entre os valiosos livros existentes no acervo do cartório, alguns contém tristes lembranças de um Brasil escravagista, onde foram registradas compra e venda de seres humanos.

Sobre o tema, mencione-se a também visitada Irmandade da Boa Morte, criada no início do Século XIX, que remonta à assistência que era prestada a escravos e até hoje transmite às novas gerações conhecimentos, história, tradição e costumes, funcionando como elemento identitário mantenedor da memória coletiva brasileira.

Ainda sobre a questão de registros civis em Santiago do Iguape, curioso infortúnio ocorreu durante nossa visita: a secretária de uma das Associações requerentes - Colônia de Pescadores e Aquicultores Z52 de Cachoeira - faleceu na madrugada de 29 de abril de 2019 e tivemos a oportunidade de visualizar *in loco*, e aqui relatar, a forma como a comunidade de Santiago do Iguape trata seus mortos.

O caixão foi carregado durante cerca de duas horas pelas ruas do Distrito, acompanhado por, no mínimo, trezentas (300) pessoas até ser enterrado, no fim da tarde, no cemitério da localidade.

Lembro, por importante e pertinente, que, para enterrar alguém, é necessária a guia de sepultamento – documento emitido por cartório de registro civil.

Ainda durante a diligência na região do Vale do Iguape, foi possível constatar que apenas um ônibus faz o percurso diário entre Santiago do Iguape e Cachoeira, somente uma vez por dia, saindo de Santiago, geralmente, às 5 horas da manhã.

É dizer: se algum morador necessitar de algum documento urgente, deverá pegar esse transporte às 5h, por ele pagando, ir a Cachoeira, que dista 40km, aguardar a abertura do cartório e voltar quando houver algum ônibus que, em regra, sai no final da tarde. Ou esperar a ida da cartorária a Santiago na sexta-feira.

Menciono, por oportuno, que na audiência realizada em 24 de outubro de 2018, ficou acordada a presença de prepostos do cartório de registro civil e tabelionato de notas da Comarca de Cachoeira, em revezamento, por três vezes na semana, a Santiago do Iguape, mas isso nunca parece ter efetivamente ocorrido nos moldes acordados.

Ora, não há dúvidas de que a extinção do cartório que procedia aos registros civis dos moradores do Vale do Iguape ensejará prejuízos não apenas àquela população, mas ao Brasil. Parece-me óbvio que, com a desativação, a subnotificação de nascimentos e óbitos será aumentada substancialmente.

Portanto, é preciso que se veja o pedido formulado pelas requerentes com uma lente multidisciplinar e não meramente jurídica, de modo a compreender os elementos semânticos envolvidos.

Importante de nota para o devido destaque da importância cultural do local em específico, vem do trabalho realizado no Programa de Pós-Graduação Mestrado em Serviço Social, da mestranda Milena Freitas Machado, sob o título “Lutas e Resistências nas “Terras de Pretos: O Caso de Santiago do Iguape”:

“A dificuldade que a comunidade de Santiago do Iguape vivencia para garantir os registros históricos do seu território. Compreender a origem do território de Santiago do Iguape foi um elemento desafiador no trabalho. **A história**

da comunidade é contada a partir da linguagem oral, das tradições e dos costumes, que são passados a cada geração. Dessa forma, a memória é uma das formas de garantir os registros. Os “fragmentos” da história compõem um quebra-cabeça, que carrega as lembranças dos relatos que nem sempre foram vividos por esses sujeitos. E há uma sensível diferença entre ouvir e vivenciar a história. O esforço de lembrar algo que não foi vivido é simbólico.”

Ou seja, os aspectos antropológicos, sociológicos, culturais e históricos locais denotam a imprescindibilidade de revisão do anexo I do ato impugnado, para dele excluir a desativação do Cartório de Registro Civil de Pessoas Naturais com funções Notoriais de Santiago do Iguape.

O cartorário que exercia as funções e cuidava do acervo da serventia extrajudicial de Santiago do Iguape, Lourenço Thiago Dias Ferreira, em manifestação (ID 3624391), aduz sua vontade de reassumir a interinidade no local, com o que anui as requerentes (ID 3624675).

Ele traz diversos documentos (Ids 3624392 – 3624399), para atestar que ali cumpriu corretamente seu mister, ainda que por pouco tempo.

O TJBA, no ID 3626081, não se opôs ao pleito formulado pelo Delegatário Lourenço Thiago Dias Ferreira, para assumir a interinidade do Cartório de Registro Civil de Santiago do Iguape, denotando, de certo modo, a necessidade de revisão do ato impugnado pelas requerentes neste feito.

Por todo exposto, considerando os contornos peculiares do presente procedimento (especialmente os aspectos históricos e socioculturais associados à demanda), julgo procedente o pedido e determino ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia que, no prazo de cinco (05) dias, inicie a reativação da mencionada serventia extrajudicial, fazendo dela interino, considerando o Edital Conjunto CCJ CCI nº 004/2017 (ID 3624397, fl. 4), Lourenço Thiago Dias Ferreira, com a comprovação nos autos.

Intime-se.

Brasília, 06 de maio de 2019.

Conselheiro Valdetário Andrade Monteiro

Relator

[1] Íntegra disponível em <http://www5.tjba.jus.br/extrajudicial/provimento-conjunto-no-cgj-cci-07-2018/>, acesso em 06-mai-2019.

[2] O *caput* do art. 236 estabelece que os serviços notariais e de registro são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Já o §3º indica que o ingresso na atividade notarial e de registro depende de concurso de provas e títulos, não se permitindo que serventias fiquem vaga, por mais de seis meses, sem abertura de provimento ou de remoção.

[3] Declarações extraídas de <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-07/censo-de-2020-deve-incluir-dados-sobre-comunidades> e de <http://www.brasil.gov.br/noticias/cidadania-e-inclusao/2018/07/censo-de-2020-vai-incluir-informacoes-sobr>, acesso em 06-mai-2019.

[4] Íntegra disponível em <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>, acesso em 06-mai-2019.