



REVISTA
CIJMG
CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA
JUSTIÇA DE MINAS GERAIS



Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Presidente

Desembargador JOSÉ ARTHUR DE CARVALHO PEREIRA FILHO

Primeiro Vice-Presidente

Desembargador ALBERTO VILAS BOAS VIEIRA DE SOUZA

Segundo Vice-Presidente

Desembargador RENATO LUÍS DRESCH

Terceira Vice-Presidente

Desembargadora ANA PAULA NANNETTI CAIXETA

Corregedor-Geral de Justiça

Desembargador LUIZ CARLOS DE AZEVEDO CORRÊA JUNIOR

Vice-Corregedora Geral

Desembargadora YEDA MONTEIRO ATHIAS

Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais – CIJMG

3

Comitê Institucional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Desembargador José Arthur de Carvalho Pereira Filho

Desembargador Alberto Vilas Boas Vieira de Sousa

Desembargadora Ana Paula Nanneti Caixeta

Desembargador Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior

Desembargador Carlos Henrique Perpétuo Braga

Grupo Operacional de Inteligência:

Ronaldo Souza Borges

Marcela Maria Pereira Amaral Novais

Thiago Colnago Cabral

Mônica Silveira Vieira

Marcus Vinícius Mendes do Valle

Sérgio Henrique Cordeiro Caldas Fernandes

Rafael Niepce Verona Pimentel

Guilherme Augusto Mendes do Valle

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Rafaella Rocha da Costa Assunção

Mariana Horta Petrillo

Renata Muniz da Fonseca

Gerência: Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Organização: Ana Paula dos Reis Machado

Revisão técnica: Mônica Silveira Vieira, Ronaldo Souza Borges e

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Revisão ortográfica: Cristiano Florentino, Patrícia Bertollo Limongi

Projeto gráfico: DIRCOM/COPUB

Diagramação: Cristina Baía

Periodicidade: Anual

Tribunal Pleno

(Desembargadores por ordem de antiguidade)

Kildare Gonçalves Carvalho

Caetano Levi Lopes

José Carlos **Moreira Diniz**

Edilson Olímpio Fernandes

Maria **Beatriz** Madureira **Pinheiro** Costa **Caires**

Armando Freire

Valdez Leite Machado

Alexandre Victor de Carvalho

Teresa Cristina da Cunha Peixoto

Alberto Vilas Boas Vieira de Souza

Geraldo **Domingos Coelho**

Eduardo Brum Vieira Chaves

Pedro Bernardes de Oliveira

Evangelina Castilho Duarte

Fernando Caldeira Brant

Maurílio Gabriel Diniz

Wagner Wilson Ferreira

Pedro Carlos **Bitencourt Marcondes**

Marcelo Guimarães **Rodrigues**

Cláudia Regina Guedes **Maia**

Marcos Lincoln dos Santos

Rogério Medeiros Garcia de Lima

Carlos Augusto de Barros **Levenhagen**

Eduardo César **Fortuna Grion**

Antônio Carlos de Oliveira **Bispo**

Luiz Carlos Gomes da Mata

Júlio Cezar Guttierrez Vieira Baptista

Doorgal Borges de **Andrada**

José Marcos Rodrigues **Vieira**

Arnaldo Maciel Pinto

Sandra Alves de Santana e **Fonseca**

Alberto Deodato Maia Barreto **Neto**

Eduardo Machado Costa

André **Leite Praça**

Nelson Missias de Morais

Matheus Chaves Jardim

Júlio César Lorens

Rubens Gabriel Soares

Marcílio Eustáquio Santos

Cássio de Souza **Salomé**

Evandro Lopes da Costa Teixeira

Wanderley Salgado de **Paiva**

Agostinho Gomes de Azevedo

Vítor Inácio **Peixoto** Parreiras **Henriques**

Estevão Lucchesi de Carvalho

Saulo **Versiani Penna**

Áurea Maria **Brasil** Santos Perez

Osvaldo **Oliveira** Araújo **Firmo**

Maria Luíza de Marilac Alvarenga Araújo

João Cancio de Mello Junior

Jaubert Carneiro Jaques

Jayme Silvestre **Corrêa Camargo**

Mariangela Meyer Pires Faleiro

Luiz Artur Rocha **Hilário**

Raimundo Messias Júnior

José de Carvalho Barbosa

Márcio Idalmo Santos Miranda

Jair José **Varão** Pinto Júnior

Moacyr Lobato de Campos Filho

André Luiz **Amorim Siqueira**

Newton Teixeira Carvalho

Ana Paula Nannetti **Caixeta**

Luiz Carlos de Azevedo **Corrêa Junior**

Alexandre Quintino **Santiago**

Kárin Liliane de Lima **Emmerich** e Mendonça

Luís Carlos Balbino **Gambogi**

Sálvio Chaves

Marco Aurelio Ferenzini

Edison Feital Leite

Paulo Calmon Nogueira da Gama

Octavio Augusto De Nigris Bocalini

Maria **Aparecida** de Oliveira **Grossi** Andrade

Vicente de Oliveira Silva
Roberto Soares de **Vasconcellos** Paes
Alberto Diniz Junior
Manoel dos Reis Morais
Renato Luís **Dresch**
Sérgio André da Fonseca Xavier
José Arthur de Carvalho Pereira **Filho**
Pedro Aleixo Neto
Yeda Monteiro **Athias**
Ângela de Lourdes Rodrigues
Mônica Libânio Rocha Bretas
Wilson Almeida **Benevides**
José Augusto Lourenço dos Santos
Juliana Campos Horta de Andrade
Shirley Fenzi Bertão
Maurício Torres **Soares**
Alice de Souza **Birchal**
Carlos Roberto de Faria
Carlos Henrique Perpétuo Braga
Gilson Soares Lemes
Fernando Vasconcelos **Lins**
José Américo Martins da Costa
Ramom Tácio de Oliveira
Amauri Pinto Ferreira
Ronaldo **Claret de Moraes**
Marcos Henrique Caldeira Brant
Valeria Rodrigues
Dirceu Wallace Baroni
Genil **Anacleto Rodrigues** Filho
Maurício Pinto Ferreira
Lílian Maciel Santos
Adriano de Mesquita Carneiro
Bruno Terra Dias
Octávio de Almeida Neves
Glauco Eduardo Soares **Fernandes**
Lailson Braga **Baeta Neves**
Jaqueline Calábria Albuquerque
Paula Cunha e Silva
Maria Inês Rodrigues de **Souza**
Henrique Abi-Ackel Torres

José Eustáquio Lucas Pereira
Marcos Flávio Lucas Padula
Fabiano Rubinger de Queiroz
Franklin Higino Caldeira Filho
Habib Felipe Jabour
Guilherme de Azeredo Passos
Ricardo Cavalcante Motta
Rinaldo Kennedy Silva
Marco Aurélio Ferrara Marcolino
Cristiano Álvares Valladares do Lago
Maria Cristina Cunha Carvalhais
Danton Soares Martins
Maria das Graças Rocha Santos
Fábio Torres de Sousa
Luzia Divina de Paula Peixôto
Rui de Almeida Magalhães
Âmalin Aziz Sant'Ana
Leonardo de Faria Beraldo
José Luiz de Moura Faleiros
Marcelo Pereira da Silva
Joemilson Donizetti Lopes
Lúcio Eduardo de Brito
Delvan Barcelos Júnior
Tiago Gomes De Carvalho Pinto
Enéias Xavier Gomes
Daniela Villani Bonaccorsi Rodrigues
Marcelo de Oliveira Milagres
Maria Luiza Santana Assunção
Paulo de Tarso **Tamburini Souza**
Marco Antônio de Melo
Maria Lúcia Cabral Caruso
Walner Barbosa Milward de Azevedo
Eveline Mendonça **Félix** Gonçalves
Luiz Gonzaga Silveira Soares
Leopoldo Mameluque
Roberto Apolinário de Castro

Tribunal de Justiça de Minas Gerais
Órgão Especial

Desembargadores

José Arthur de Carvalho Pereira **Filho**

Kildare Gonçalves **Carvalho**

Caetano Levi Lopes

José Carlos **Moreira Diniz**

Edilson Olímpio Fernandes

Maria **Beatriz** Madureira **Pinheiro** Costa **Caires**

Armando Freire

Valdez Leite Machado

Teresa Cristina da Cunha Peixoto

Alberto Vilas Boas Vieira de Sousa

Geraldo **Domingos Coelho**

Pedro Bernardes de Oliveira

Evangelina Castilho Duarte

Fernando Caldeira Brant

Maurílio Gabriel Diniz

José Marcos Rodrigues **Vieira**

Júlio César Lorens

Wanderley Salgado de **Paiva**

Ana Paula Nannetti **Caixeta**

Luiz Carlos de Azevedo **Corrêa Junior**

Marco Aurelio Ferenzini

Renato Luís **Dresch**

Carlos Henrique Perpétuo Braga

Fernando Vasconcelos **Lins**

Adriano de Mesquita Carneiro

Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG)

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) foi instituído pela Resolução nº 969/2021 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, para cumprir as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), na Resolução nº 349/2020. Constitui órgão de assessoramento deliberativo da Presidência, sendo seus membros os integrantes do Comitê Institucional de Inteligência – conforme arts. 9º a 11 da Resolução 969/2021.

Os centros de inteligência foram criados em resposta ao aumento progressivo das taxas de congestionamento de processos em tramitação no Poder Judiciário, influenciadas, em grande parte, pelo impacto das demandas repetitivas, que se refletem negativamente nos indicadores de produtividade e celeridade. Nessa perspectiva, sua finalidade é promover o alinhamento de todos os tribunais brasileiros às políticas de sistema de precedentes e gestão eficiente de demandas de massa.

Especificamente quanto ao CIJMG, suas várias atribuições estão previstas no art. 50 da Resolução nº 969/2021, mas todas elas confluem para oferecer respostas institucionais ao excesso de litigiosidade. Por isso, é dotado de mecanismos de identificação de demandas repetitivas, reunião de dados e realização de estudos diversos, com base nos quais deve emitir notas técnicas, com informações, análises e diretrizes que subsidiem a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais. Nessa perspectiva, atua para prevenir e solucionar conflitos. Também cabe a ele ser propositivo e buscar promover a cooperação ampla entre setores do Tribunal e dele com outros órgãos de outras instituições, tendo em vista o compartilhamento de tecnologias, informação e procedimentos que tragam racionalidade e efetividade à gestão de “demandas estruturais, repetitivas ou de massa, bem como temas que representam o maior número de controvérsias, no âmbito da primeira e da segunda instâncias” (art. 50, I).

O principal instrumento de atuação do CIJMG é a emissão de notas técnicas baseadas em estudos e em coleta de dados significativos. Tais notas podem conter recomendações relativas a mecanismos de prevenção de litígios, a formas de monitoramento de demandas e à gestão de precedentes. Depois de análise de pertinência e conveniência, deve o CIJMG disseminar o conteúdo de seus estudos. Pode também disseminar dados e conclusões contidos em notas técnicas elaboradas por demais centros de inteligência e supervisionar a aderência aos procedimentos recomendados pelo Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ).

Destaca-se que, ao promover compartilhamento de dados com outros centros de inteligência, bem como ao estabelecer canais de comunicação com os entes públicos diversos, o CIJMG pretende fortalecer procedimentos administrativos e oferecer soluções abalizadas para demandas, com especial atenção às possibilidades de conciliação.

Os setores de inteligência, qualquer que seja seu escopo de atuação, lidam com coleta de dados, estruturação de informações, desenvolvimento de análises e articulação entre instituições, considerando a importância do papel desempenhado pelos seus diferentes membros. Buscam gerar movimento em uma direção correta, com base no convencimento e na proatividade. O CIJMG não agirá de modo diferente e, por isso, conta com a colaboração de todos que atuam no TJMG, no sentido de lhe fornecerem informações relevantes ou apresentarem demandas que conduzam ao aprimoramento da atividade jurisdicional.

Comissões Temáticas:

Comissão Temática de Anomalias no Acesso ao Sistema de Justiça – CASIJ

Mônica Silveira Vieira

Sérgio Henrique Cordeiro Caldas Fernandes

Guilherme Lima Nogueira da Silva

Rodrigo de Carvalho Assunção

Juliana Martins Lages

Comissão Temática de Precedentes Vinculantes – CTPV

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Ronaldo Souza Borges

Rafaella Rocha da Costa Assunção

Daniel Geraldo Oliveira Santos

Juliana Cristina Baêta Barbosa

Comissão Temática de Demandas Estruturais e Litígios de Alta Complexidade – CELAC

Rafaella Rocha da Costa Assunção

Mônica Silveira Vieira

Vitor Luís de Almeida

Juliana Mendes Pedrosa

Gustavo Câmara Corte Real

Comissão Temática de Demandas da Saúde – **CTDS**

Ronaldo Souza Borges
Mateus Bicalho de Melo Chavinho
Mariana de Lima Andrade
Renzzo Giacomo Ronchi
Leonardo Lima Públio

Comissão Temática de Aperfeiçoamento dos Processos de Trabalho – **CAPT**

Rafael Niepce Verona Pimentel
Luciana de Oliveira Torres
Henrique Mendonça Schwartzman
Marcelo Sousa Neves
Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Comissão Temática de Direito e Execução Penal – **CTDEP**

Richardson Xavier Brant
Frederico Malard de Araújo
Marco Antônio de Oliveira Roberto
Fábio de Freitas Nunes
Ana Cláudia Corrêa da Costa

Comissão Temática de Direito do Consumidor – **CTDC**

Mariana Horta Petrillo
Marcus Vinícius Mendes do Valle
Pedro Camara Raposo Lopes
Adriano da Silva Ribeiro
Susana Barreiros Furtado Dias

Equipe do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais:

Beatriz Aparecida Moreira Pereira - Gerente

Gláucia Silva Teixeira

Pedro Henrique Eloy Pereira

Lucas Mateus de Oliveira Duarte

Ana Paula dos Reis Machado

Cristian do Carmo Vieira

Izabela Andrade Martins Ferreira Wilson

Ludmila Aredes Brandão

Contato do CIJMG

Centro de Inteligência da Justiça

(31) 3306-3040

cijmg@tjmg.jus.br

ATOS NORMATIVOS

[RESOLUÇÃO CNJ Nº 349/2020](#): Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências.

[RESOLUÇÃO TJMG Nº 969/2021](#): Dispõe sobre os Comitês de Assessoramento à Presidência, estabelece a estrutura e o funcionamento das unidades organizacionais da Secretaria do Tribunal de Justiça diretamente vinculadas ou subordinadas à Presidência e dá outras providências.

[PORTARIA TJMG Nº 5.665/2022](#): Designa integrantes do Grupo Operacional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

[PORTARIA Nº 5.667/PR/2022](#): Designa integrantes do Comitê Institucional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

[PORTARIA Nº 5.599/PR/2022](#): Constitui e estabelece a composição das Comissões Temáticas do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais que especifica.

Conteúdo

Apresentação	13
Entrevista com o Coordenador-Geral do Comitê Institucional de Inteligência.....	17
Artigos	21
Centros de Inteligência da Justiça: seu papel sistêmico na resolução das demandas na área de saúde pública <i>Acácia Regina Soares de Sá</i>	22
Responsabilidade solidária dos entes federados em demandas de saúde: análise a partir do Tema 793 do STF <i>Beatriz Aparecida Moreira Pereira, Adriano da Silva Ribeiro e Silviane Cecília Teixeira Lopes</i>	31
A atuação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário na gestão de demandas de saúde <i>Álvaro Luis R. Reis</i>	48
A efetiva integração entre as instâncias judiciais e o modelo prático de precedentes brasileiro: observância, distinção e superação dos precedentes <i>Ana Flávia Borges Paulino e Marcelo Ornellas Marchiori</i>	64
A quebra de paradigmas e o fomento ao fortalecimento dos precedentes judiciais qualificados, no Poder Judiciário do Estado do Pará <i>Camila Amado Soares e David Jacob Bastos</i>	76
Jurimetria e Centros de Inteligência do Poder Judiciário: formulação de estratégias, ferramenta de gestão e comunicação eficiente <i>Carlos Geraldo Teixeira e Emmanuel Mascena de Medeiros</i>	92
Acordo de Cooperação n. 5/2021: a bem sucedida experiência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça <i>Flávia Mendes Mascarenhas Góes e Júlio Luz Sisson de Castro</i>	103
Inteligência nas Triagens de Processos de Tribunais: Estudo de Caso do Tribunal Regional Federal da 5.ª Região <i>Heleno Bispo da Silva Júnior, Ronivon de Aragão e Marco Bruno Miranda Clementino</i>	119
O Tema 793 do STF e a judicialização de medicamentos não incluídos na RENAME: recorte da saúde pública em Mato Grosso do Sul <i>Liliana de Oliveira Monteiro, Marcus Abreu de Magalhães e Thielly Dias de Alencar Pitthan</i>	132

A jurimetria e a experiência do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais <i>Lorena Azevedo Lanza Vieira, Lucas Mateus de Oliveira Duarte</i>	148
A gestão de precedentes e o exercício da atividade nomogenética judicial: da contribuição técnica do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais para a construção de normas concretas e individuais em processos sub judice <i>Marcos Egg Freire</i>	157
Estudo do julgamento do Tema nº 1.199 (ARE nº 843.989/PR) e suas implicações <i>Marcus Antônio Sander Rodrigues Júnior e Raquel Brito Magalhães Maia e Souza</i>	173
A disseminação das competências do Centro de Inteligência do Poder Judiciário Potiguar: gestão de demandas repetitivas pelo Cejusc Nísia Floresta <i>Maria Cristina Menezes de Paiva Viana e Vitor Emanuel Teixeira de França</i>	189
A relevância da análise de dados nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário <i>Pedro Henrique Eloy Pereira</i>	204
Estudo para atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho <i>Rodrigo Trindade de Souza</i>	222
Os reflexos da Nota Técnica 01 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN <i>Sulamita Bezerra Pacheco</i>	236
Anexo 1 	254
1º Congresso dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário: da colaboração revivificadora à definição de propósitos e declarações. Resignificação das funções constitucionais do Poder Judiciário: muito além de apenas julgar <i>Mônica Silveira Vieira</i>	271
A atuação dos Centros de Inteligência no contexto da tutela em juízo dos direitos coletivos: a construção de um <i>design</i> intra e interinstitucional adequado ao tratamento da tutela jurisdicional coletiva <i>Ronaldo Souza Borges</i>	278
Reflexões sobre a reatividade do sistema de justiça diante da litigiosidade <i>Taís Schilling Ferraz</i>	295
Centros de Inteligência: Justiças Estadual, Trabalhista e Federal atuando em rede para o tratamento adequado dos conflitos <i>Vânilla Cardoso André de Moraes</i>	315
Notas técnicas	327

Primeira Revista Eletrônica do
Centro de Inteligência da Justiça
de Minas Gerais - **CIJMG**

Apresentação

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário desempenham papel fundamental na promoção de ações de prevenção de litígios, desde seu nascedouro, de monitoramento de demandas e de gestão de precedentes. Com isso, contribuem significativamente para a concretização dos princípios da isonomia, da eficiência, da efetiva prestação jurisdicional e da duração razoável do processo.

Assim, com foco na prevenção de demandas e na gestão de precedentes, foram idealizados os Centros de Inteligência, cuja origem partiu de iniciativas de magistrados e de servidores do Poder Judiciário da União, notadamente da Justiça Federal. O primeiro ato de instituição do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal foi editado pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal, que, pela Portaria 369, de 19 de setembro de 2017, disciplinou as bases do Centro. Posteriormente, o Conselho da Justiça Federal editou a Resolução CJF 499, de 1º de outubro de 2018, e referendou a criação dos Centros de Inteligência, no âmbito da Justiça Federal de Primeiro e de Segundo Graus.

Posso dizer que sou testemunha do esforço empreendido na estruturação dos Centros de Inteligência na Justiça Federal, que já contam com uma rede de integração de norte a sul do País e permitem a identificação de situações conflituosas no âmbito local, regional e nacional.

Na condição de membro e atual Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do Superior Tribunal de Justiça, integro o Grupo Decisório do Centro de Inteligência da Justiça Federal e pude acompanhar as reuniões desse Colegiado, com a deliberação e aprovação de uma série de notas técnicas que foram responsáveis pela resolução de questões conflituosas e pela apresentação de sugestões para uma atuação mais integrada do Poder Judiciário, ensejando, não raras vezes, mediante cooperação interinstitucional, solução para problemas que não lograriam êxito no âmbito da jurisdição formal.

Nesse sentido, é gratificante identificar que a semente lançada pela Corregedoria-Geral da Justiça Federal germinou e produziu bons frutos por todo o Poder Judiciário. Com efeito, o Conselho Nacional de Justiça incorporou essa iniciativa em sua política de estratégia nacional diretamente ligada ao item 4 do macrodesafio da Estratégia Nacional

do Poder Judiciário 2021-2026, o que culminou com a edição da Resolução CNJ 349, de 23 de outubro de 2020, que criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário no âmbito dos Tribunais de Justiça, Tribunais do Trabalho e, ratificando a Resolução do Conselho da Justiça Federal, nos Tribunais Regionais Federais.

Por meio dessa política do Conselho Nacional de Justiça, o Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais instituiu, em iniciativa digna de todos os aplausos, o Centro de Inteligência de sua Justiça (Resolução TJMG 969/2021) e tem adotado postura proativa na busca da atuação jurisdicional mais eficiente, célere e isonômica.

Com importantes notas técnicas aprovadas, o Centro de Inteligência do Tribunal mineiro tornou-se referência nos últimos anos, tendo, inclusive, sediado, em 2022, o 1º Encontro Nacional dos Centros de Inteligência e, em 2023, organizado, com muito êxito, o 1º Congresso dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, cujo tema foi o “Tratamento adequado dos conflitos e gestão de precedentes nos Centros de Inteligência Judiciários”, do qual tive a honra de participar. O evento reuniu estudiosos e profissionais atuantes na área, permitindo amplo compartilhamento de informações e de valiosas experiências.

Como notável iniciativa para o aprimoramento da Justiça, nasceu a Primeira Revista Eletrônica do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG. Nela serão encontrados temas relevantes para reflexão e aplicação, com o fim de colaborar para o avanço das medidas adotadas pelo Poder Judiciário para melhorar a prestação jurisdicional.

Louvo a iniciativa do Tribunal de Justiça mineiro na implementação desta Revista, porquanto uma importante vertente dos Centros de Inteligência é a integração e o trabalho em rede, permitindo que boas práticas adotadas por um Tribunal possam ser replicadas em outros. Por isso, entre outros motivos, destaco a relevância da Revista, que consolida textos de estudiosos e profissionais sobre o tema da prevenção de litígios, da gestão de precedentes e dos Centros de Inteligência, com grande potencial de aplicabilidade prática para diversas situações rotineiramente identificadas no Poder Judiciário.

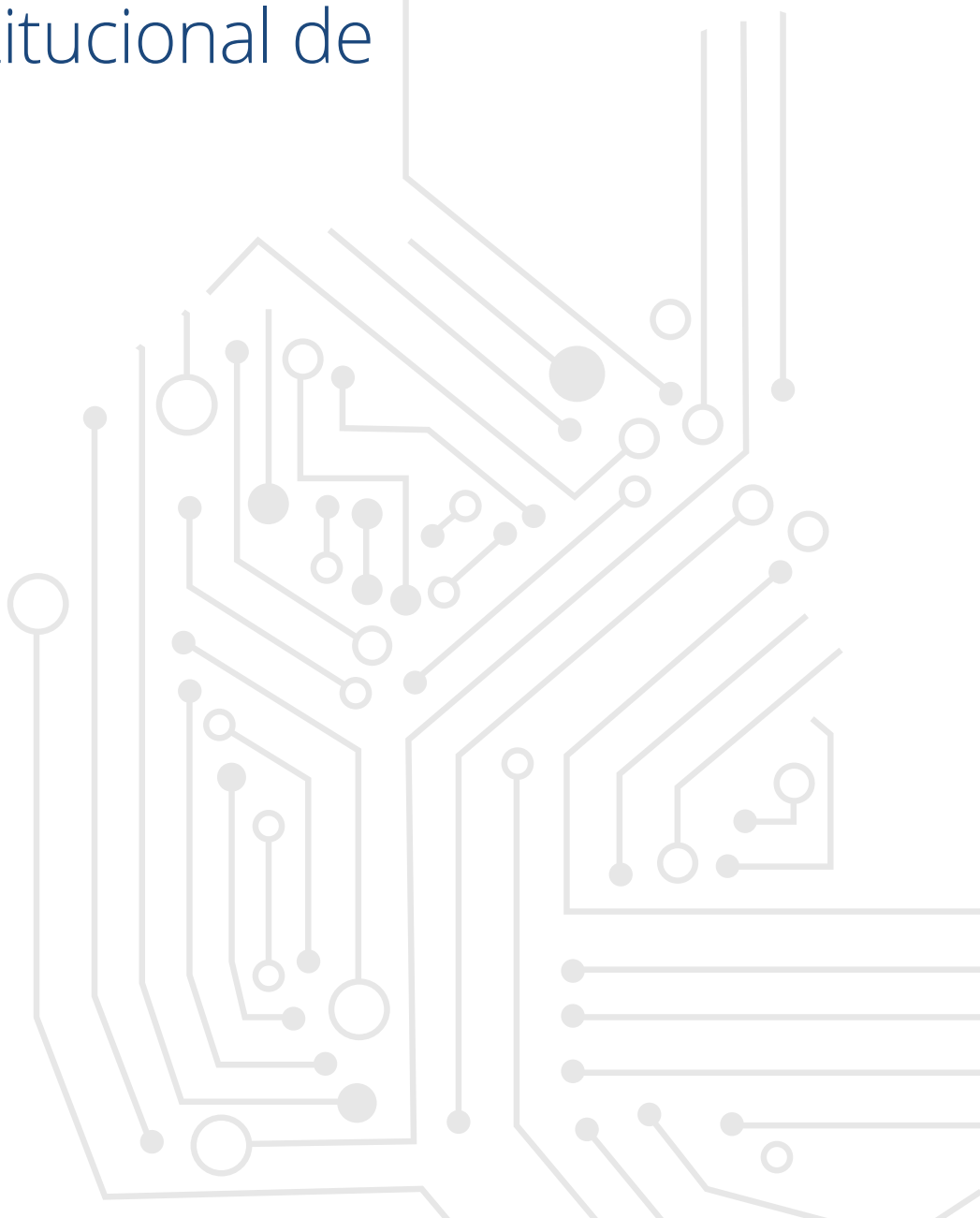
Cumprimentando o Tribunal de Justiça mineiro, na pessoa dos Desembargadores José Arthur de Carvalho Pereira Filho e Alberto Vilas Boas Vieira de Sousa, Presidente e Primeiro Vice-Presidente da Corte, respectivamente, e a sua equipe, pela relevante iniciativa,

e esperando que as informações constantes desta pioneira Revista contribuam para o avanço do notável trabalho realizado pelos Centros de Inteligência de todos os Tribunais, desejo a todos uma boa e proveitosa leitura.

Assusete Magalhães

Ministra Presidente da Comissão Gestora de
Precedentes e de Ações Coletivas do STJ

Entrevista com o Coordenador-Geral do Comitê Institucional de Inteligência



Qual é a importância da pesquisa acadêmica como forma de contribuição para o aprimoramento da Justiça?

A pesquisa jurídica é imprescindível para colaborar no aprimoramento da Justiça porque irá fornecer os padrões argumentativos mais relevantes para a construção dos julgados, circunstância que colabora para inserir os magistrados e operadores do Direito em um contexto dialógico e impulsionar o conhecimento. Por meio da pesquisa, desenvolvem-se práticas que objetivam a busca constante de informações por meio de material técnico de boa qualidade que deverá ser selecionado, disponibilizado e ser apto a embasar os pronunciamentos judiciais.

Como o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais - CIJMG tem promovido iniciativas interinstitucionais para fortalecer a atuação do Judiciário? Quais são os principais resultados obtidos até o momento?

Conquanto seja relativamente novo, o Centro de Inteligência Judiciário de Minas Gerais tem se esforçado para atuar em conjunto com agentes externos, objetivando atuar em áreas sensíveis ao jurisdicionado. No que concerne à política pública de saúde, o Centro de Inteligência realizou, no ano passado, evento que contou com a participação do Tribunal Regional Federal da 6ª Região, do Ministério Público Estadual, as Defensorias Públicas do Estado e da União, da Advocacia-Geral da União, da Advocacia-Geral do Estado para discutir proposta conjunta de enfrentamento da questão jurídica relativa à disponibilização de medicamentos que não estão contemplados na Relação Nacional de Medicamentos. E, ainda, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais sediou o 1º Encontro e o 1º Congresso Nacional dos Centros de Inteligência Judiciários, ocasião na qual ocorreu uma interessante troca de experiências e práticas que puderam impulsionar o desenvolvimento dos Centros de outras justiças. Além disso, o compartilhamento de informações entre os Centros, especialmente das notas técnicas que produzem, contribuem para que problemas comuns possam ser resolvidos mais facilmente.

Considerando que a tecnologia tem se tornado cada vez mais presente no sistema judiciário, como o CIJMG tem explorado essas possibilidades para o exercício de suas atribuições?

O uso da tecnologia é indispensável para a obtenção de respostas rápidas e seguras sobre as situações fáticas vivenciadas no âmbito do sistema de justiça. Por isso, é preciso que tenhamos servidores previamente preparados para lidar com a jurimetria e como realizar a mineração de dados que irá orientar a atuação funcional do Centro de Inteligência. Nesse particular, a equipe que integra o Centro de Inteligência faz uso do Radar, instrumento útil para a busca de lides possivelmente predatórias e fraudulentas e que fornece um padrão da atuação do advogado em todo o Estado.

De que forma o CIJMG tem auxiliado no trabalho desenvolvido pelos magistrados e servidores do Tribunal de Justiça de Minas Gerais?

O Centro de Inteligência de Minas Gerais auxilia os Magistrados e Servidores mediante a elaboração de informes confidenciais sobre a existência de lides predatórias e desvios sensíveis no padrão de distribuição das comarcas. Atuar preventivamente para alertar o Magistrado e sua equipe sobre a existência de distorções atípicas na movimentação de processos poderá auxiliá-lo a desenvolver alguma espécie de estratégia que torne a jurisdição menos reativa e mais produtiva quanto à identificação de algum ataque. Outrossim, a publicação de notas técnicas, firmadas pela alta direção do Tribunal de Justiça, serve como marco orientativo da atuação dos Magistrados e Servidores, porque, por meio delas, é possível identificar os fundamentos jurídicos do objeto da nota e por meio dela é possível unificar o procedimento de atuação do Poder Judiciário.

Como o Centro de Inteligência almeja manter sua trajetória de inovação e adaptação às demandas do sistema de justiça?

O Tribunal de Justiça deve ser o primeiro a estimular a atuação do Centro de Inteligência, compondo-o de profissionais de reconhecida capacidade jurídica e que tenham a criatividade e a sensibilidade necessárias para identificar e conceber novas estratégias de atuação, especialmente aquela de natureza preventiva. Na realidade, o Centro de Inteligência

deve estar aberto aos agentes externos que desejam atuar de forma colaborativa com a Justiça e necessita desenvolver processos de trabalho que objetivem prevenir situações que possam expor a risco a jurisdição. Refiro-me, por exemplo, à necessidade de desenvolvermos protocolos de atuação preventiva em desastres ambientais, obras públicas de grande porte e que podem impactar a vida e o patrimônio das pessoas e no combate às lides predatórias.

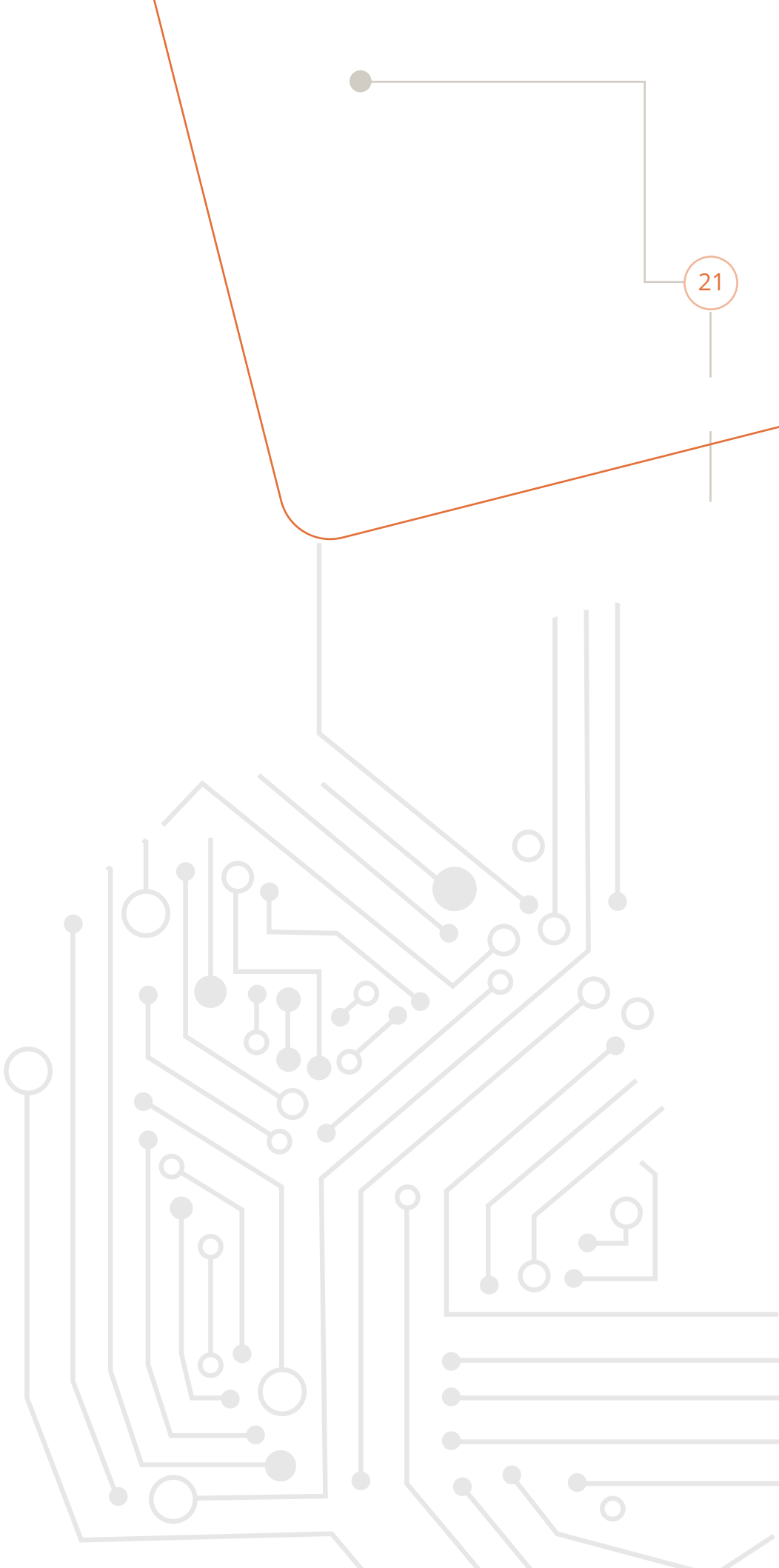
Como a revista eletrônica pode contribuir para o cumprimento da missão institucional do Tribunal, com vistas à uma prestação jurisdicional eficiente e que atenda às expectativas da sociedade?

A Revista do Centro de Inteligência constitui uma ferramenta de grande valia para viabilizar a junção entre o saber teórico e o saber prático. Ao disponibilizar artigos científicos que discorram, direta ou indiretamente, sobre a gestão da litigância e todos os temas relacionados à inteligência judicial, a Revista funciona como instrumento que organiza as ideias e fornece a base técnica para o pleno conhecimento dos temas e a racionalização da prestação jurisdicional. Focar na origem dos conflitos e da litigiosidade, refletir sobre nossos fazeres e sobre as formas mais adequadas de contribuir para a pacificação social e a efetivação dos direitos são tarefas complexas, para cujo aperfeiçoamento as contribuições doutrinárias são fundamentais.

Desembargador Alberto Vilas Boas

1º Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais e
Coordenador-Geral do Comitê Institucional de Inteligência

Artigos



Centros de Inteligência da Justiça: seu papel sistêmico na resolução das demandas na área de saúde pública

Acácia Regina Soares de Sá

Resumo

O presente estudo destina-se a analisar algumas das contribuições dos Centros de Inteligência para a resolução de demandas ligadas à área de saúde pública, especialmente para o fornecimento de medicamentos e a obrigação de realizar consultas e procedimentos. Isso porque se afigura como um tema bastante recorrente no âmbito das varas e juizados de Fazenda Pública, o que se traduz em um número elevado de ações e seus respectivos cumprimentos. Desse modo, o estudo das ações sistêmicas dos Centros de Inteligência da Justiça no âmbito dessa modalidade de ação traz diversos benefícios tanto para os jurisdicionados, como para os órgãos públicos envolvidos. Serão elencadas algumas das ações dos Centros de Inteligência, assim como realizada uma síntese da sistemática das ações de saúde pública nas varas e juizados de Fazenda Pública e, ao final, analisado como os Centros de Inteligência contribuem, de forma sistêmica, para a resolução das demandas acima mencionadas. Para tanto, serão analisados textos, notas técnicas e dados das ações de saúde pública.

Palavras-chave: Centros de Inteligência; saúde; papel sistêmico.

1 Introdução

Em atenção ao princípio da eficiência, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, e da garantia constitucional da duração razoável do processo, no intuito de otimizar a propositura das demandas judiciais, em 23 de outubro de 2020 foi criado o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, por meio da Resolução n.º 349/20 do Conselho Nacional de Justiça, o qual traz no seu art. 2º, entre seus objetivos,

prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa; II – propor ao Conselho Nacional de Justiça, relativamente às demandas repetitivas ou de massa, recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia.¹ (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020)

Os Centros de Inteligência da Justiça têm, entre suas atribuições, o papel de contribuir para a desjudicialização, pois se trata de uma ferramenta que não se limita a identificar possíveis demandas repetitivas, de massa, frívolas ou predatórias, mas também busca soluções pré-processuais e processuais para resolvê-las e, em consequência, viabilizar a solução adequada dos litígios.

Nesse diapasão, na seara do direito público, especialmente na área das demandas relacionadas à saúde pública, os Centros de Inteligência da Justiça são uma ferramenta de extrema importância para a racionalização das referidas demandas, propiciando uma solução adequada para esses conflitos e, conseqüentemente, a efetividade do direito de acesso à saúde, constitucionalmente garantido.

Dentro desse contexto, serão analisadas algumas das ações sistêmicas desenvolvidas pelos Centros de Inteligência; em sequência, será explanado um panorama acerca das ações de saúde pública nas varas e juizados de Fazenda Pública e, após, as contribuições dos Centros de Inteligência para a resolução eficiente das referidas demandas.

2 Ações sistêmicas dos Centros de Inteligência da Justiça

Os Centros de Inteligência da Justiça possuem uma função sistêmica no âmbito do Poder Judiciário, porque, além de se destinarem a solucionar e prevenir demandas repetitivas ou que possam gerar um grande impacto no Poder Judiciário (entre as quais estão incluídas as demandas da área de saúde pública), buscam resolver as questões de forma integrada tanto com órgãos do próprio Poder Judiciário, como também com outros órgãos públicos e entidades privadas, de modo a viabilizar a solução mais eficiente dos conflitos para todos.

¹ Resolução n.º 349/20 do Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: www.cnj.jus.br.

Nesse sentido, os Centros de Inteligência firmam parcerias com outros órgãos públicos, a exemplo das Defensorias Públicas e das Procuradorias estaduais e federais, a fim de envidarem esforços para a solução de problemas em comum.

De igual modo, os Centros de Inteligência realizam levantamentos e mapeamentos acerca da quantidade de ações sobre temas determinados para, a partir de então, analisar possíveis soluções, inclusive interinstitucionais, para as referidas questões, a fim de evitar que tais temas venham a se tornar demandas repetitivas ou sobrecarreguem o Poder Judiciário.

Um outro ângulo que demonstra o papel sistêmico dos Centros de Inteligência se refere à busca de soluções conjuntas com outras entidades, a exemplo do que ocorreu em relação à Nota Técnica n.º 01/22 do TJMS². Foram realizadas reuniões com a seccional da Ordem dos Advogados do Brasil do Mato Grosso do Sul a fim de discutir soluções para a questão das fraudes detectadas na realização de empréstimos consignados de determinados grupos mais vulneráveis.

Dentro desse contexto, resta demonstrado o papel sistêmico que os Centros de Inteligência desempenham dentro do Poder Judiciário.

3 As demandas de saúde pública: varas e juizados de Fazenda Pública

A Constituição Federal assegura a todos o acesso à saúde por meio dos programas e ações promovidos pelo Poder Público, atuando o setor privado de forma complementar, nos termos dos seus arts. 196 e seguintes.

Nesse sentido, a Lei n.º 8.080/09 dispôs sobre a criação do Sistema Único de Saúde – SUS, de modo a garantir o atendimento às necessidades individuais e coletivas dos cidadãos na área da saúde por meio de ações e serviços integrados, baseados nos princípios da universalidade e integralidade, os quais devem ser interpretados como a garantia de acesso aos referidos serviços de modo regulado, a fim de permitir que ocorra de forma isonômica, em observância à prioridade de atendimento de acordo com as necessidades, tecnicamente descritas, de cada cidadão.

² Disponível em: <https://www.tjms.zjus.br/storage/cms-arquivos/1f0ae08fa8b108615e9714c644ebd0d7.pdf>.

Assim, cabe ao Poder Público prestar os serviços de saúde àqueles que o procurem. No entanto, atualmente, a demanda pelos referidos serviços é maior do que a disponibilidade do Sistema Único de Saúde – SUS, de modo que é crescente a propositura de ações para o fornecimento de medicamentos, a disponibilização de leitos hospitalares e a realização de consultas e cirurgias.

As demandas propostas na área da saúde pública contam, geralmente, com pedido para concessão de tutela de urgência, dada a natureza do direito pleiteado. Na maior parte dos casos, são bem-sucedidas, o que, além da condenação nos termos do pedido inicial, gera a sucumbência em desfavor do ente público.

Nas ações em que o pleito de tutela de urgência é deferido, de imediato é gerada a obrigação do Estado, o qual terá que, em um prazo exíguo, disponibilizar leito hospitalar, fornecer medicamento, consulta ou o procedimento pleiteado e, em caso de descumprimento da medida deferida, pode ser determinado o bloqueio de verbas públicas para garantir o seu cumprimento.

Analisando-se sinteticamente as consequências para o Poder Público acima descritas, verifica-se que este, além da condenação em si, arca com ônus sucumbenciais e, em muitos casos, com o sequestro de verbas públicas, o que causa desequilíbrio no orçamento público, tendo em vista que as verbas públicas possuem destinação predefinida.

Um outro ponto observado nessa modalidade de ação é a baixa taxa de sucesso do Poder Público, uma vez que, em uma parte considerável, as ações são julgadas procedentes, o que tem entre seus desdobramentos a extensão do trâmite em razão dos cumprimentos de sentenças gerados e, em alguns casos, o congestionamento das varas e juizados de Fazenda Pública.

Dentro desse contexto, é possível observar que as ações de saúde pública necessitam de um tratamento específico, de modo a garantir a efetividade das decisões proferidas e prevenir o congestionamento das varas e juizados de Fazenda Pública, sem comprometer as políticas públicas dos entes federados com o sequestro de verbas públicas.

4 Função sistêmica dos Centros de Inteligência e sua contribuição para a resolução das demandas na área de saúde pública

Conforme já mencionado, os Centros de Inteligência da Justiça possuem, entre outras finalidades, a de estabelecer interfaces com outros órgãos internos ou externos ao Poder Judiciário, de modo a buscar soluções para a otimização do seu funcionamento, atuando, para tanto, de forma sistêmica.

No âmbito das demandas de saúde pública, a característica sistêmica dos Centros de Inteligência se mostra muito importante para equacionar questões relacionadas ao grande volume de ações e seus respectivos cumprimentos de sentença, racionalizando seu trâmite.

Para tanto, uma ação de extrema importância é a realização de levantamentos por meio dos painéis de *business intelligence* (BI) com o objetivo de obter o número de ações da área de saúde pública propostas em um determinado período (sendo adequado um lapso temporal mínimo de 12 meses) e o percentual dessas ações julgadas procedentes, uma vez que possibilita a mensuração dos números de demandas propostas e, a partir daí, a busca de soluções que tragam uma maior efetividade às decisões proferidas.

De posse desses dados, é possível então analisar junto ao ente público soluções sistêmicas para tais questões que não se limitem ao processo individual e busquem alternativas que garantam efetividade às decisões judiciais e se mostrem eficientes no âmbito da Administração Pública.

Nesse sentido, pode-se fazer proposição no sentido de se buscarem meios alternativos de resolução de conflitos, como o estabelecimento de canal de comunicação entre a Defensoria Pública e o ente responsável pelo fornecimento do medicamento ou realização do procedimento pleiteado, no intuito de resolver a questão pré-processualmente, evitando desgaste da parte, já vulnerável, com o trâmite de um processo judicial, garantindo a efetividade de um direito garantido à parte e reduzindo o custo para a Administração Pública, em atendimento ao princípio constitucional da eficiência.

A proposição acima descrita demonstra uma possibilidade de atuação sistêmica dos Centros de Inteligência da Justiça, o qual, por meio de interfaces com as Procuradorias dos entes federados e as respectivas Defensorias Públicas viabilizariam a celebração de acor-

dos nesse sentido e, em consequência, a efetivação do direito constitucional do indivíduo e a diminuição do número de ações dessa natureza propostas.

Uma outra forma de atuação sistêmica dos Centros de Inteligência da Justiça na área de demandas da área de saúde pública é a realização de levantamento do número de ações propostas e o índice de sucesso do ente público para, de posse dos referidos dados, buscar soluções junto ao Estado/Município para concretizar a garantia de acesso aos insumos e serviços de saúde, a exemplo de mutirões para a realização de serviços identificados como mais sensíveis.

Nesse sentido, a atuação integrada com os NATJUS³ é uma outra ação sistêmica dos Centros de Inteligência da Justiça no âmbito das demandas de saúde pública, porque permite, por meio da realização de estudos técnicos dos referidos núcleos, que se avalie a necessidade da realização de ações específicas em relação a determinados procedimentos ou medicamentos. Foi o que ocorreu em relação ao dispositivo anticoncepcional Essure no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, sendo emitida a Nota Técnica n.º 06/21⁴ para tratar do tema e evitar a proliferação indevida de milhares de ações, em juízos de competências distintas, em razão do seu potencial de repetitividade.

O monitoramento do número de ações propostas na área de saúde pública e das decisões proferidas, por meio de instrumentos de tecnologia, a exemplo dos painéis de *business intelligence* (BI), conforme já mencionado, permite o diálogo permanente com os entes públicos, especialmente as Procuradorias e as Secretarias de Saúde, de modo a viabilizar soluções interinstitucionais para a garantia da efetividade das referidas decisões proferidas que não passem, necessariamente, pela execução forçada.

Uma outra ação sistêmica que contribui para a efetividade das decisões proferidas pelas varas e juizados de Fazenda Pública é a análise do cumprimento das decisões proferidas,

³ <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/forum-da-saude-3/nat-jus-nacional/>: O Nat-Jus Nacional é uma ferramenta que foi agregada ao sistema e-NatJus, que também fica hospedada no sítio eletrônico do Conselho Nacional de Justiça, por meio da qual os magistrados de todo o país poderão contar com o serviço de diversos profissionais de saúde, durante 24 horas, sete dias por semana. Os profissionais de saúde avaliarão as demandas de urgência, conceito este que segue protocolos médicos e, com base nas melhores evidências científicas disponíveis, fornecerão o respaldo técnico necessário para atestar se a demanda é de fato urgente (com base nos protocolos médicos, nos termos ditos acima) e qual a base científica do pedido.

⁴ <file:///C:/Users/m319170/Downloads/Nota%20TC3A9cnica%206%20-%20Dispositivo%20anticoncepcional%20Essure.pdf>.

o que permite que seja analisado como os entes públicos estão realizando o cumprimento das referidas decisões e, partir de tais informações, analisar a possibilidade de outras formas de execução que se mostrem mais efetivas, a exemplo da criação de canais de comunicação direta entre os juízos e os órgãos de regulação das secretarias de saúde, de modo a viabilizar o acesso a informações qualificadas e, com isso, permitir uma melhor execução das referidas decisões.

Em razão das ações acima mencionadas, é possível observar que os Centros de Inteligência da Justiça trazem diversas contribuições para equacionar as questões relacionadas às demandas de saúde pública. Dentre as contribuições, podemos mencionar a utilização, pelos referidos Centros de Inteligência, dos dados levantados pelos painéis de *business intelligence* (BI), que podem ser utilizados para a construção de soluções consensuadas com o Poder Público ou ainda a construção de soluções alternativas que diminuam o número de ações judiciais propostas.

De igual modo, o diálogo interinstitucional proporcionado pelos Centros de Inteligência da Justiça com diversos órgãos, como a Defensoria Pública, os órgãos de representação dos entes públicos, Ministério Público, universidades, entre outros, contribui para a busca de soluções relacionadas às demandas de saúde pública de forma sistêmica, baseada em dados estatísticos. Tal diálogo viabiliza a execução de políticas públicas na área de saúde e evita o crescente ajuizamento de ações de obrigações de fazer nessa área, que sobrecarrega o Poder Judiciário e dificulta uma prestação jurisdicional célere, nos termos preceituados pela Constituição Federal de 1988.

Uma outra contribuição dos Centros de Inteligência da Justiça no âmbito das ações de saúde pública se refere à possibilidade de construção, juntamente com os demais atores do sistema de justiça, de soluções pré-processuais. Um exemplo são as câmaras de mediação de medicamentos, solução que pode trazer benefícios não somente para o Poder Judiciário, mas para toda a sociedade, uma vez que possibilita o cumprimento das políticas públicas de saúde e, em consequência, a efetivação do direito fundamental à saúde, finalidade maior da atuação de todos os atores do sistema de justiça envolvidos.

5 Conclusão

Em um primeiro momento, foi realizada uma síntese de algumas das principais ações dos Centros de Inteligência da Justiça, na qual pode ser observada sua importância como instrumento sistêmico de efetividade dentro do Poder Judiciário, especialmente no que se refere à interlocução com outras instituições públicas e privadas, de modo a viabilizar soluções para questões levadas ao Poder Judiciário que influenciam toda a sociedade.

Em um segundo momento, foi abordada a dinâmica das ações de saúde pública e as implicações nos casos de descumprimento das decisões proferidas tanto do ponto de vista das partes como do ponto de vista estrutural, tendo em vista que essa circunstância traz consequências para todo o Sistema Único de Saúde – SUS.

Por fim, realizadas as considerações acima, é possível observar, como uma primeira conclusão, a importância do papel sistêmico dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário para a racionalização das demandas da área de saúde pública.

Podemos concluir, também, que os Centros de Inteligência, por meio de suas ações integradas, contribuem para a efetividade das decisões proferidas pelas varas e juizados de Fazenda Pública, tendo em vista que permitem a construção de soluções dialogadas e, assim, mais efetivas.

Dessa forma, ao longo de seus três anos de existência, os Centros de Inteligência da Justiça já mostraram a força da sua função sistêmica dentro do Poder Judiciário, dados os resultados alcançados até o momento, tanto nas ações internas como nas relações com as demais instituições. Especificamente no que se refere às demandas da área de saúde, as funções sistêmicas dos Centros de Inteligência da Justiça poderão trazer mais efetividade às decisões proferidas e, em consequência, a garantia constitucional do acesso à saúde.

Referências

ALBUQUERQUE, Gisele Gutierrez de Oliveira. *Jurisdição consensual e acesso à justiça digital*. Belo Horizonte: Arraes Editora, 2022.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. Nota técnica 01/2022. Centro de Inteligência. Abr. 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth Editora, 2022.

GICO JR., Ivo Teixeira. *Análise econômica do processo civil*. São Paulo: Editora Foco, 2020.

MALONE, Hugo; NUNES, Dierle. *Manual da justiça digital: compreendendo a online dispute resolution e os tribunais on line*. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

NOTA TÉCNICA N.º 01/21/TJMS. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/1f0ae08fa8b108615e9714c644ebd0d7.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

NOTA TÉCNICA N.º 06/21/TJDFT. Disponível em: <file:///C:/Users/m319170/Downloads/Nota%20T%C3%A9cnica%206%20-%20Dispositivo%20anticoncepcional%20Essure.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

TAULLI, Tom. *Introdução à inteligência artificial: uma abordagem não técnica*. São Paulo: Novatec Editora, 2020.

Responsabilidade solidária dos entes federados em demandas de saúde: análise a partir do Tema 793 do STF

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Adriano da Silva Ribeiro

Silviane Cecília Teixeira Lopes

Resumo

Este artigo objetiva analisar as demandas ligadas à área da saúde, especialmente por meio do estudo dos desdobramentos dos Temas n. 793 e n. 1234 do Supremo Tribunal Federal e do Incidente de Assunção de Competência n. 14 do Superior Tribunal de Justiça. As demandas por fornecimento de medicamentos e a garantia do direito à saúde têm acarretado inúmeros desafios ao Poder Judiciário, dentre eles se inserindo a sensível questão em que se discute se a União é responsável solidária em ações contra governos estaduais e municipais com pedidos de fornecimento de medicamentos. O objetivo geral é verificar a importância da delimitação da competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal na abordagem de ações que envolvam as questões da saúde. Para o desenvolvimento do trabalho, foi utilizada a base lógica do método dedutivo, sendo que a natureza da pesquisa é qualitativa. Foram utilizados os métodos bibliográfico, documental e monográfico, e tomou-se como base a legislação que se encontra presente nos artigos, doutrinas e julgados sobre esses temas, a fim de promover relação direta entre os assuntos abordados.

Palavras-chave: direito à saúde e judicialização; competência dos entes federados; solidariedade; mecanismo de compensação financeira; Centro de Inteligência da Justiça.

1 Introdução

A motivação para o presente estudo encontra-se na possibilidade de se entender como está definida a solidariedade dos entes da federação na prestação de demandas de saúde.

Anote-se que, na tese exposta no julgamento dos embargos de declaração do Tema 793 do Supremo Tribunal Federal (STF), foi atribuído ao julgador o dever de observar as regras de repartição de competências, a fim de que direcione a obrigação ao ente responsável pelo seu cumprimento e, caso necessário, determine o ressarcimento àquele que suportou o ônus financeiro. Todavia, o julgado não tratou direta e expressamente de regras processuais de competência para o ajuizamento da demanda, nem da forma como se daria o ressarcimento de valores.

Dessa forma, ainda persistem no Poder Judiciário federal e estadual debates a respeito dos contornos da decisão do STF, com interpretações diferenciadas, notadamente quanto à extensão do entendimento a respeito da solidariedade, à existência de litisconsórcio passivo ou necessário e à forma de ressarcimento a ser observada.

O objetivo geral deste texto é analisar a importância da delimitação da competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal na abordagem de ações que envolvam as questões da saúde, além de examinar, especificamente, o trabalho desenvolvido pelo Centro de Inteligência da Justiça do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – CIJMG, em parceria com o Centro de Inteligência da Justiça Federal da 6ª Região – CIJF TRF6.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi utilizada a base lógica do método dedutivo, sendo que a natureza da pesquisa é qualitativa. Foram utilizados os métodos bibliográfico, documental e monográfico, e tomou-se como base a legislação que se encontra presente nos artigos, doutrinas e julgados sobre esses temas, a fim de promover relação direta entre os assuntos abordados.

Este artigo estrutura-se a partir da compreensão a respeito da delimitação constitucional da competência dos entes federados para atuação no cuidado da saúde, bem como da existência de uma gestão tripartite do Sistema Único de Saúde. Na sequência, estudam-se os argumentos e trechos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça quanto à solidariedade na área da saúde. Em prosseguimento, apresenta-se indicativo de solução no sentido de se adotar mecanismo de

compensação financeira. Nas considerações finais, procurar-se-á sintetizar as assertivas a respeito dos elementos que possibilitam a compreensão do tema.

Com a elaboração deste artigo, espera-se contribuir para a discussão sobre a competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal na abordagem de ações que envolvam as questões da saúde, e para uma reflexão crítica sobre a necessidade de promover melhor definição da responsabilidade dos entes federados, prevendo-se a responsabilidade solidária.

2 A competência comum dos entes federados

Este tópico objetiva compreender o direito à saúde e a competência para garantir esse direito humano fundamental e social, conforme o art. 6º da Constituição da República (BRASIL, 1988).

Assim, nos termos do art. 23, *caput*, da Constituição da República, a competência é comum aos entes públicos federados, devendo todos atuar de forma coordenada e paralela no cuidado da saúde e da assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, consoante institui o seu inciso II (BRASIL, 1988).

Registre-se, ainda, que os entes da Federação integram e compõem o Sistema Único de Saúde, assim concebido para a concretização do disposto no art. 23, II, da Constituição da República, segundo o qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis solidários pela saúde junto ao indivíduo e à coletividade (BRASIL, 1988).

Aos Municípios cabe a atribuição de prestador dos serviços de saúde para a população, conforme o art. 30, VII, da CR/88, que insere o compromisso de garantir o direito à saúde a toda a população. A Constituição também reconhece como direito de todos e dever do Estado assegurar o acesso universal e igualitário (art. 196, CR/88), observada a diretriz de integralidade, conforme o art. 198, dentro de uma rede regionalizada e hierarquizada de ações e serviços (BRASIL, 1988).

Fixada, assim, a premissa de que a saúde constitui uma garantia constitucional de eficácia concreta que exige uma prestação positiva do “Estado” e da sociedade (LEDUR, 2009, p. 89).

Defende Renato Luís Dresch que “é possível afirmar que a saúde é um direito humano fundamental social reconhecido constitucionalmente de efeito concreto e de eficácia plena” (DRESCH, 2019, p. 447).

Para atender aos princípios da descentralização, regionalização e hierarquização da prestação de serviços de saúde contidos no artigo 198 da Constituição da República (BRASIL, 1988), foi sancionada a Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/90 e suas alterações), que dispõe sobre as condições para a organização, a promoção, a proteção e a recuperação da saúde pública, fixando no art. 15 as atribuições a serem exercidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em seu âmbito administrativo, apresentando os artigos 16, 17 e 18 a competência de cada gestor.

É o que se compreenderá a seguir, inclusive que a direção do Sistema Único será exercida em cada esfera de governo nos limites de suas atribuições.

2.1 Da repartição do Sistema Único de Saúde

A existência de uma gestão tripartite do Sistema Único de Saúde, a partir da Lei Orgânica n. 8.080/1990 (BRASIL, 1990) e de suas alterações, é o suporte geral para atender aos princípios contidos no artigo 198 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

O artigo 7º da Lei n. 8.080/1990 estabelece os princípios das ações e serviços públicos de saúde e os serviços privados contratados ou conveniados, destacando-se o contido no inciso IX (BRASIL, 1990), que dispõe sobre a descentralização político-administrativa, desenvolvida de acordo com o artigo 198 da Constituição da República (BRASIL, 1988), com direção única em cada esfera de governo.

Ademais, o artigo 9º da referida lei, com apoio do disposto no inciso I do artigo 198 da Constituição da República (BRASIL, 1988), dispõe que a direção do Sistema Único será exercida em cada uma das esferas do governo, ou seja, no âmbito federal, pelo Ministério da Saúde; no estadual e no Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e, por fim, no âmbito municipal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente (BRASIL, 1990).

Importante ressaltar que a Lei Orgânica do SUS, além de consolidar as condições para a organização, promoção, proteção e recuperação da saúde pública, define as atribuições

no âmbito administrativo para serem exercidas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, consoante disposto no seu artigo 15. Por sua vez, a direção de cada gestor (nacional, estadual e municipal) é determinada nos artigos 16, 17 e 18 (BRASIL, 1990). Da leitura dos mencionados dispositivos, denota-se repartição escalonada de competência entre os referidos gestores, a qual é estabelecida segundo as condições de atendimento e as possibilidades orçamentárias de cada ente público.

É essencial, portanto, para a sobrevivência do sistema, que o atendimento à saúde pública seja feito pelos entes federados, de acordo com a distribuição de competências estabelecidas por leis infraconstitucionais e autorizadas pela Constituição da República (BRASIL, 1988).

Não obstante o exposto, na prática, não é o que se observa quando da judicialização da saúde. Muito embora as competências estejam legalmente divididas, a existência da solidariedade entre os entes federados no atendimento à saúde tem sido utilizada para afastar as competências estabelecidas no Sistema Único de Saúde (SUS).

Ressalta-se, nesse contexto, que um dos motivos que podem ser apontados diz respeito à necessidade ou não de a União figurar no polo passivo da relação processual, no papel de litisconsorte necessário, e o conseqüente deslocamento da competência da Justiça Estadual para a Justiça Federal.

Quanto aos entes públicos, são solidariamente responsáveis pelo fornecimento dos meios adequados ao tratamento de saúde pública, ficando evidenciado que é escolha da parte demandante (requerente), quando do ajuizamento da ação, definir contra qual(is) ente(s) público(s) — Estado, Município ou União — deseja demandar em juízo, seja em conjunto, seja separadamente, como permite o instituto da solidariedade.

Observa-se, por outro lado, que a aplicação do instituto da solidariedade de forma irrestrita remetia para situações que estavam a provocar distorções acerca da judicialização da saúde.

Contudo, não é suficiente o critério ser definido pela escolha única e exclusiva da parte. A definição da competência compreende verificar complexo rol de normas e preceitos da prestação de assistência à saúde, principalmente as responsabilidades individuais ou conjuntas dos entes federativos.

Por seu turno, o entendimento de que há litisconsórcio passivo facultativo entre os entes federados pode causar o problema da repetição de demandas, uma vez que a parte pode litigar contra o município na comarca A, contra o Estado na comarca B e contra a União na Comarca C, todas elas deduzindo a mesma pretensão.

A respeito, comentam João Pedro Gebran Neto e Renato Luís Dresch:

A falta de um regramento integrado e claro da competência de cada um dos gestores serve para incrementar uma desordenada judicialização, sem que se consiga identificar o real responsável pela ação ou serviço de saúde, impactando cada vez mais a gestão administrativa, causando o chamado “efeito deslocativo no orçamento público”, sobretudo para os Estados e os Municípios (GEBRAN NETO; DRESCH, 2010, p. 79).

Além disso, a possibilidade de ajuizamento de múltiplas ações contribui para o fenômeno da multiplicidade de processos, com prejuízos à administração da Justiça, sendo atentado ao princípio da eficiência, disposto no artigo 37 da Constituição da República (BRASIL, 1988).

As demandas por fornecimento de medicamentos e a garantia do direito à saúde têm acarretado inúmeros desafios ao Poder Judiciário, dentre eles se inserindo a sensível questão em que se discute se a União é responsável solidária em ações contra governos estaduais e municipais com pedidos de fornecimento de medicamentos.

Para melhor compreensão do teor das decisões ligadas à área da saúde, a seguir, passa-se ao estudo dos desdobramentos dos Temas n. 793 e n. 1234 do Supremo Tribunal Federal e do Incidente de Assunção de Competência n. 14 do Superior Tribunal de Justiça.

3 Solidariedade dos entes da federação na área da saúde: decisões dos Tribunais Superiores

Nesse tópico, pretende-se compreender os argumentos e trechos das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal quanto aos Temas n. 793 e n. 1234 e pelo Superior Tribunal de Justiça no Incidente de Assunção de Competência n. 14.

3.1 Tema 793 – Supremo Tribunal Federal

A decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento dos embargos declaratórios relativos ao Tema n. 793 procurou amenizar as consequências provocadas pelas distorções resultantes da aplicação do instituto da solidariedade de forma irrestrita. Isso ficou evidente quando o Ministro Edson Fachin, em seu voto vencedor, elencou tais distorções, dando novo contorno aos efeitos da solidariedade irrestrita, ao determinar a necessidade de observância das competências de cada ente da federação.

A tese firmada no Tema n. 793 do STF, após o julgamento dos embargos de declaração, ocorrido em 23/05/2019, está assim definida:

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro (BRASIL, 2019).

Embora a tese fixada seja no sentido de que os entes federados são solidariamente responsáveis pela prestação dos serviços de saúde, necessário verificar a *ratio decidendi* do precedente.

No julgamento dos embargos declaratórios do Tema n. 793, ocorrido em 23/05/2019 e publicado em 16/04/2020, o Ministro Edson Fachin, em antecipação de voto, propôs o conhecimento dos embargos para o fim de aprimoramento e desenvolvimento da tese relativa à solidariedade, especialmente daquela derivada da Suspensão de Tutela Antecipada nº 175, tendo em vista que já haviam decorrido cerca de dez anos do referido precedente, além do conjunto de alterações que se verificaram nesse lapso temporal.

Destaque-se que, à época do julgamento da STP nº 175, já se afirmava que a solidariedade não seria irrestrita, uma vez que deve ser observada a distribuição de competências dos entes federados, de acordo com as normas infraconstitucionais, o que reforça o caráter subsidiário da obrigação entre eles.

Não houve consenso para formar maioria no sentido do voto do Ministro Fachin; portanto, a responsabilidade solidária ainda é considerada pelo STF de forma ampla. A tese

construída, no entanto, avançou no que tange ao direcionamento e ao ressarcimento dos valores relacionados às obrigações decorrentes das sentenças da área da saúde.

Como forma de se depreender a *ratio decidendi*, conforme ficou estabelecido nos votos dos Ministros, apresenta-se extrato bem resumido na Nota Técnica 02/2022 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul:

[...] Entretanto, após os votos do Ministros Fachin e Toffoli, o Ministro Fux, sensibilizado com o argumento do ente público federal, votou pelo reconhecimento da responsabilidade subsidiária da União, nestes casos.

O Ministro Edson Fachin apresentou seu substancioso voto, com mais de 40 laudas, em que discorreu sobre os diversos aspectos da complexa questão de judicialização da saúde e, no que tange aos medicamentos não incluídos na RENAME, foi claro ao firmar:

“Se a pretensão veicular pedido de tratamento, procedimento, material ou medicamento não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo, considerando que o Ministério da Saúde detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90), de modo que recaí sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão, nos termos da fundamentação.”

O Ministro Dias Toffoli, por sua vez, concordou com a necessidade de inclusão da União no polo passivo deste tipo de ação, sem a exclusão dos outros dois entes (Estado e Município), executores da política pública de saúde. Em suas palavras: “entendo que a União obrigatoriamente deve figurar no polo passivo, uma vez que a direção técnica nacional do Sistema Ihe pertence, estando a decisão sobre a incorporação da tecnologia medicamentosa a cargo do Ministério da Saúde, com apoio da CONITEC (art. 19-Q, da Lei 8080/90).”

O Ministro Alexandre de Moraes também concordou com a necessidade de integração da União nestas demandas, afirmando que “quem pode trazer para dentro do Sistema Único de Saúde e dizer qual é a complexidade é a União”.

O Ministro Luis Roberto Barroso foi além, afirmando que, em casos tais, há responsabilidade exclusiva da União e somente contra ela a demanda

deve ser proposta “pelo fato de que somente a União pode determinar, via CONITEC e pelos procedimentos adequados, a inclusão de um medicamento nas listas.” As Ministras Rosa Weber e Carmem Lúcia, e os Ministros Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio de Mello reafirmaram a jurisprudência da Corte para manter o reconhecimento da solidariedade, em sentido clássico, de modo a assegurar à parte o direito de escolher contra qual ente litigar, sem aprofundarem especificamente no tema, alguns por aspectos recursais formais e outros, como o Ministro Gilmar Mendes, por entender que “é um tema que precisa ser amadurecido, eventualmente, aqui ou alhures, por parte da Administração e do legislador, mas o pior de tudo é fazer uma mudança para agravar e tornar insuficiente, ou mais insuficiente, o sistema de proteção.

E, de fato, pelo que se pode perceber não houve consenso, por maioria, sobre os fundamentos da decisão. Não obstante, há clara inclinação da Corte Suprema em determinar a inclusão da União no polo passivo e, conseqüente remessa à Justiça Federal (CITJMS, 2022).

Ao analisar o voto prolatado pelo Ministro Edson Fachin (STF, 2019b), verifica-se, nos itens “i” e “ii”, a manutenção da aplicação do instituto da solidariedade, porém com a necessidade de observância dos critérios de repartição de competência comum de cada ente federado, nos termos da Constituição da República (BRASIL, 1988) e da Lei n. 8.080/1990 (BRASIL, 1990).

Assim, no que se refere ao item “iii” do aludido voto, a autoridade judicial, ao direcionar o cumprimento da obrigação ao ente público verdadeiramente responsável, dentro das regras de repartição de competência administrativa, não exclui os demais entes federados do polo passivo, pois remanesce a responsabilidade acessória dos demais como garantidores do cumprimento da obrigação pelo ente principal em face dos efeitos do instituto da solidariedade (STF, 2019b).

Todavia, constou do item “v” do aludido voto que, “se a pretensão veicular pedido de tratamento, procedimento, material ou medicamento não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo” (STF, 2019b, p. 76).

Desse modo, a solidariedade delineada pelo Supremo Tribunal Federal pretende ampliar o âmbito de proteção do jurisdicionado, com a possibilidade de se alongar a garantia ao cidadão, por meio da inclusão no polo passivo da demanda não somente do ente legalmente responsável pela prestação, mas também de outro a quem se possa atribuir a obrigação.

3.2 Tema 1234 – Supremo Tribunal Federal

As dúvidas geradas na interpretação dos acréscimos realizados no julgamento dos embargos declaratórios do Tema 793 levaram ao reconhecimento da existência de repercussão geral, pelo STF, do Tema n. 1234, em que se discute sobre a obrigatoriedade de a União constar do polo passivo de lide que verse sobre a obtenção de medicamento ou tratamento não incorporado nas políticas públicas do SUS, embora registrado pela Anvisa.

Ao se manifestar sobre a existência de repercussão geral da questão, o Ministro André Mendonça também citou a controvérsia relativa ao ressarcimento entre os entes federados, tendo consignado que:

13. Por outro lado, a preocupação de que “o processamento de ações contra entes que não sejam os responsáveis primeiros pelo cumprimento da obrigação leva a demandas de ressarcimento desnecessárias, que apenas contribuem para o abarrotamento do Poder Judiciário”, com inteira razão, não pode ser negligenciada, o que remete, em nosso sentir, à **absoluta imperiosidade, tendo em conta o federalismo cooperativo, de que se criem/aperfeiçoem protocolos efetivos de compensação/ressarcimento, entre os três níveis da Federação, inclusive para gastos decorrentes de ações judiciais, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário.** (RE nº 1366243/SC, DJe de 13/09/2022, destaques nossos e no original)

Como bem pontua Marcelo Marchiori, é necessária “mudança de paradigma para priorizar medidas que resolvam o problema apresentado ao judiciário e não somente ao caso” (MARCHIORI, 2022). Com isso, verifica-se a importância da elaboração de nota técnica conjunta do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG e do Centro de Inteligência da Justiça Federal da 6ª Região – CIJF TRF6, de modo a levar aos Tribunais Superiores possíveis propostas de resolução do problema das demandas judiciais de saúde.

3.3 Tema 14 IAC – Superior Tribunal de Justiça

Em razão da insegurança jurídica advinda das diversas interpretações do Tema n. 793 do STF, de ações judiciais decorrentes de demandas de saúde, o STJ admitiu o Incidente de Assunção de Competência n. 14, de 13/06/2022, com a seguinte questão submetida a julgamento:

Tratando-se de medicamento não incluído nas políticas públicas, mas devidamente registrado na ANVISA, analisar se compete ao autor a faculdade de eleger contra quem pretende demandar, em face da responsabilidade solidária dos entes federados na prestação de saúde, e, em consequência, examinar se é indevida a inclusão da União no polo passivo da demanda, seja por ato de ofício, seja por intimação da parte para emendar a inicial, sem prévia consulta à Justiça Federal (BRASIL, 2022).

Verifica-se que, além da definição quanto à obrigatoriedade de formação do litisconsórcio, haverá deliberação sobre como se dará a inclusão da União no polo passivo da ação, caso necessário.

Isso porque o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento sumulado (Súmula 150) de que compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença da União no processo (BRASIL, 1996).

Há também o Tema 686 do STJ, no qual se fixou a tese de que o chamamento ao processo da União, nas demandas de saúde, não é impositivo, mostrando-se inadequado à garantia fundamental do cidadão à saúde.

Ressalta-se que tais divergências jurisprudenciais geram insegurança jurídica e ineficiência, em razão da prolação de sentenças de mérito com a improcedência do pedido, quando a União não aceita integrar a lide, o que configura negativa de jurisdição.

Na última parte desse trabalho, vai-se estudar a melhor forma para a construção da solução dos problemas de ressarcimento interfederativo.

4 Mecanismo de compensação financeira

Embora evidente o esforço da evolução da jurisprudência dos Tribunais, em especial a do STF, as premissas fixadas não são exaustivas. Portanto, é de fundamental relevância a continuidade do debate, com o objetivo de oferecer substratos que contribuam ainda mais para a construção de teses que melhorem a efetividade dos instrumentos processuais, da gestão organizacional e da prestação jurisdicional.

Nesse intuito, o TJMG, por meio do CIJMG, em conjunto com o TRF6, por meio do CIJF/TRF6, promoveu diversos encontros, tais como a Caravana Conjunta (MINAS GERAIS, 2022a), reuniões preparatórias, *workshop* (MINAS GERAIS, 2022b) e audiência pública (MINAS GERAIS, 2022c), de modo a ampliar ao máximo possível o debate entre os atores do sistema de Justiça sobre aspectos técnicos e práticos em relação à questão, como a delimitação da competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal na abordagem de ações que envolvam as questões da saúde.

A partir dos eventos realizados, ficou claro que o ônus financeiro das ações judiciais que concretizam o direito à saúde é uma questão que vem sendo amplamente discutida também no âmbito administrativo (MINAS GERAIS, 2022a). Há que se buscar um caminho para a construção da solução dos problemas de ressarcimento interfederativo.

Ademais, os impactos causados em razão da dificuldade de acesso à Justiça também são situação que não se pode olvidar. Por mais que tenha havido avanços nos últimos anos, com a interiorização da Justiça Federal, ainda é bastante comum que o foro federal mais próximo fique a centenas de quilômetros de distância do centro de vários municípios (MINAS GERAIS, 2022c).

Além disso, não se pode perder de vista que a Justiça Federal é muito menos capilarizada que a Justiça Estadual (MINAS GERAIS, 2022c). Em muitos casos, haverá o afastamento geográfico significativo entre o jurisdicionado e o foro competente, dificultando a obtenção de informações, a realização de perícias, audiências e, até mesmo, distanciando o magistrado do conhecimento local, que pode auxiliar na solução da lide.

Por seu turno, sabe-se da ausência da Defensoria Pública da União fora das capitais e das grandes cidades do interior do país, o que implica maior dificuldade de acesso à jurisdição federal por parte da população mais carente nos menores aglomerados populacionais.

No que se refere à atribuição material de cumprimento das determinações judiciais, ficou evidente a dificuldade para o direcionamento em desfavor da União. Tal se dá tanto em função da mais ampla rede de atendimento de outros entes federativos, em especial os Estados e o Distrito Federal, como em razão da quase impossibilidade de se alcançar recursos federais por meio do sistema Sisbajud.

Assim, em se mantendo o entendimento pela solidariedade no Tema n. 1234 do STF ou no IAC n. 14 do STJ, não haveria dificuldade do acesso à Justiça, em função de a Justiça Estadual possuir maior alcance territorial que a Justiça Federal.

Todavia, o que se observa é que o ônus financeiro tem recaído sobre os Estados e os Municípios, sem que estes possuam um mecanismo de compensação financeira, por não haver a integração na lide com a União. Portanto, necessário se faz pensar em mecanismo de modo a compelir a União a realizar a referida compensação financeira.

Ademais, os Estados e os Municípios, estes em especial, possuem menor capacidade financeira, se comparados à União, e, ainda, no campo das consequências práticas, caso firmada a tese, podem se ver impedidos de implementar políticas públicas voltadas para a sua população.

Dessa forma, se o ente federativo não estiver no polo passivo da ação, é defensável, como visto inclusive no precedente do STF (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.338.906), que o ente cumpridor da obrigação imposta judicialmente postule, posteriormente, o reembolso contra quem seja o responsável, conforme as normas que organizam o sistema de saúde.

Ressalte-se, ainda, que poderia haver a institucionalização de Câmara de compensação financeira, permitindo-se, assim, a indenização ao poder público estadual ou municipal que arcou com a demanda de saúde.

5 Considerações finais

A presente pesquisa teve como objeto principal analisar a importância da delimitação da competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal na abordagem de ações que envolvam as questões da saúde, além de examinar, especificamente, o trabalho desenvolvido

pelo Centro de Inteligência da Justiça do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – CIJMG, em parceria com o Centro Local da Justiça Federal do Tribunal Regional Federal da 6ª Região.

Especificamente acerca da matéria, constata-se que as demandas por fornecimento de medicamentos e a garantia do direito à saúde têm acarretado inúmeros desafios ao Poder Judiciário, dentre eles se inserindo a sensível questão em que se discute se a União é responsável solidária em ações contra governos estaduais e municipais com pedidos de fornecimento de medicamentos.

Embora evidente o esforço da evolução da jurisprudência dos Tribunais, em especial a do STF, as premissas fixadas não são exaustivas; portanto, é de fundamental relevância a continuidade do debate com o objetivo de oferecer substratos que contribuam ainda mais para a construção de teses que melhorem a efetividade dos instrumentos processuais, da gestão organizacional e da prestação jurisdicional.

Deve ser admitido, contudo, que o TJMG, por meio do CIJMG, em conjunto com o TRF6, por meio do CIJF/TRF6, ao promover diversos encontros, tais como a Caravana Conjunta (MINAS GERAIS, 2022a), reuniões preparatórias, *workshop* (MINAS GERAIS, 2022b) e audiência pública (MINAS GERAIS, 2022c), buscou ampliar ao máximo possível o debate entre os atores do sistema de Justiça sobre aspectos técnicos e práticos em relação à questão, como a delimitação da competência da Justiça Estadual e da Justiça Federal na abordagem de ações que envolvam as questões da saúde.

Cabe ressaltar que, em se mantendo o entendimento pela solidariedade no Tema n. 1234 do STF ou no IAC n. 14 do STJ, não haveria dificuldade do acesso à Justiça, em função de a Justiça Estadual possuir maior alcance territorial que a Justiça Federal. Todavia, o que se observa é que o ônus financeiro tem recaído sobre os Estados e os Municípios, sem que estes possuam um mecanismo de compensação financeira, por não haver a integração na lide da União. Portanto, necessário se faz pensar em mecanismo de modo a compelir a União a realizar a referida compensação financeira.

Assim, as conclusões e indagações acima têm o objetivo de promover o debate e auxiliar na melhoria da prestação jurisdicional em relação ao Direito à Saúde, de modo a manter a organização do Sistema de Saúde e o melhor atendimento aos seus usuários.

Referências

AUDIÊNCIA PÚBLICA: FORNECIMENTO DE MEDICAMENTOS PELOS ENTES FEDERADOS, 2022. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022c. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/informes/audiencia-publica.htm#!>. Acesso em: 10 jan. 2023.

BRASIL. Lei 13.105/15, de 16 de março de 2015. *Código de Processo Civil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução nº 107/2010. Institui o Fórum Nacional do Judiciário para monitoramento e resolução das demandas de assistência à saúde. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_107_06042010_11102012191858.pdf. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 jan. 2023.

BRASIL. Lei 8.080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 11 jan. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Súmula nº 150. Dispõe que compete à Justiça Federal decidir sobre a existência de interesse jurídico que justifique a presença, no processo, da União, suas autarquias ou empresas públicas. Corte Especial, julgado em 07/02/1996. *DJ*, 13 fev. 1996, p. 2.608. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/sumstj/toc.jsp>. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Incidente de Assunção de Competência n. 14, proposto nos Conflitos de Competência nº 187276/RS, 187533/SC e 188002/SC. Rel. Min. Gurgel de Faria. *DJe*, 13 jun. 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=l&cod_tema_inicial=14&cod_tema_final=14. Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 855.178/SE. Rel. Min. Luiz Fux. Pleno. *DJe*, 13 maio 2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8015671>. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada nº 175/CE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Pleno. *DJe*, 29 out. 2010.

Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 11 jan. 2023.

CARAVANA CONJUNTA DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS E DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA LOCAL DA JUSTIÇA FEDERAL EM MINAS GERAIS, 2022. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022a. Disponível em: <https://ejef.tjmg.jus.br/caravana-conjunta-do-centro-de-inteligencia-da-justica-de-minas-gerais-e-do-centro-de-inteligencia-local-da-justica-federal-em-minas-gerais/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

COELHO, Marcus Vinicius Furtado. Arts. 67, 68 e 69 do CPC da cooperação nacional. [S.l.], [s.n.], [29 jul. 2020]. *Migalhas*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/cpc-marcado/329851/arts--67--68-e-69-do-cpc-da-cooperacao-nacional>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO MATO GROSSO DO SUL (CIT-JMS). Nota Técnica nº 02/2022. A judicialização da saúde pública em Mato Grosso do Sul: aplicação do Tema 793 do STF em relação a medicamentos não incluídos na RENAME. Campo Grande, 2022. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/9be8db3bb48d868d27869ab87ff6bbb4.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS (CIJMG). Resolução nº 969/2021-TJMG. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/cijmg/#.Y_EznbMKU. Acesso em: 10 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 349, de 28 de julho de 2020. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos/mostrar/?id=222314>. Acesso em: 20 dez. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 350, de 27 de outubro de 2020. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos/mostrar/?id=222407>. Acesso em: 20 dez. 2022.

DRESCH, R. L. Direito à saúde na Constituição Federal: interpretações e aplicações. *Revista dos Tribunais*, Belo Horizonte, v. 91, n. 824, p. 33-52, set./out. 2008. Disponível em: <https://>

bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9200/3/artigo-Dresch%20CRL-Direito%20%C3%A0%20sa%C3%BAde%20na%20Constitui%C3%A7%C3%A3o....pdf. Acesso em: 15 jan. 2023.

DRESCH, Renato Luís. Federalismo solidário. A responsabilidade dos entes federativos na área da saúde. In: SANTOS, Lenir; TERRAZ, Fernanda (Org.).

Judicialização da saúde no Brasil. Campinas: Saberes, 2014. p. 25-57.

DRESCH, Renato Luís. Direito à saúde na Constituição: critérios da responsabilidade solidária e da integralidade de assistência. In: Perez, Áurea Maria Brasil Santos *et al.* (orgs.). *Constituição do Brasil: 30 anos 1988 – 2018*. Belo Horizonte, Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Escola Judicial Des. Edésio Fernandes, 2019, p. 445-469. Disponível em: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/9200>. Acesso em: 15 fev. 2023.

GEBRAN NETO, João Pedro; DRESCH, Renato Luís. A responsabilidade solidária e subsidiária dos entes políticos nas ações e serviços de saúde. *Revista de Processo*, Florianópolis, v. 84, p. 77-86, 2010. Disponível em: <https://www2.trf4.jus.br/trf4/revistatrf4/arquivos/Rev84.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2023.

LEDUR, José Felipe. *Os direitos fundamentais sociais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios*. [S. l.]: Juspodivm, 2022.

RONCHI, Renzzo Giacomo; BORGES, Ronaldo Souza. Segurança jurídica na aplicação do Tema 793 da Repercussão Geral do STF. *Revista eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJ – Judicialização da Saúde*, v. 1, v. 2 (2022). Disponível em: <https://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/06/InSeguranca-juridica-na-aplicacao-do-Tema-793-da-Repercussao-Geral-do-STF.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2023.

WORKSHOP PREVENÇÃO DE CONFLITOS NA ÁREA DA SAÚDE, 2022. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2022b. Disponível em: <https://ejef.tjmg.jus.br/workshop-prevencao-de-conflitos-na-area-da-saude/>. Acesso em: 10 jan. 2023.

A atuação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário na gestão de demandas de saúde

Álvaro Luis R. Reis

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo apresentar uma proposta de atuação aos Centros de Inteligência do Judiciário (CIPJs) para atenuação dos impactos representativos do fenômeno da judicialização da saúde. Partindo da premissa de que os CIJs estão encarregados do tratamento de conflitos judiciais e gestão de precedentes, o trabalho indica qual a contribuição a ser efetivada pelos CIPJs para a redução das demandas de fornecimento de medicamentos não padronizados no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS), propondo resposta administrativa para a prevenção do crescimento do número de demandas judiciais. Ademais, indica qual o papel dos Centros de Inteligência na formação dos precedentes judiciais sobre a matéria, com especial foco para a contribuição a ser feita nas discussões no bojo do Incidente de Assunção de Competência (IAC) n. 14, em trâmite perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), e do RE 1.366.243 (Tema 1.234), em trâmite perante o Supremo Tribunal Federal (STF).

Palavras-chave: judicialização; saúde; precedentes; demandas repetitivas.

1. Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJs) e a judicialização da saúde

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJs) devem ser considerados como instrumentos institucionais para a resolução de problemas sistêmicos decorrentes da complexificação social. As sociedades modernas passam por processo de especialização dos diferentes sistemas que regulam as relações intersubjetivas, o que ocasiona o

surgimento de problemas para os quais as respostas institucionais até então existentes são insuficientes.

A expansão do número de demandas submetidas à apreciação jurisdicional, a diversificação das matérias, o incremento do nível de sofisticação e especialidade das discussões, bem como a frequente demanda por conhecimento de áreas externas ao Direito são elementos que contribuiriam conjuntamente para evidenciar como a estrutura clássica de gestão do Poder Judiciário não era suficiente para a resolução sistêmica, coerente e efetiva das lides judiciais.

Os Centros de Inteligência, na condição de estruturas de autocognição¹ do Poder Judiciário, surgem como resposta à constatação de dita insuficiência e com o propósito de corrigi-la². Ao realizar um trabalho de cunho eminentemente técnico, os CIJPs têm o propósito de explicitar as insuficiências na organização do Judiciário, apresentando soluções preventivas³ e repressivas⁴.

Considerando-se sua função institucional, os CIPJs têm especial relevância na resolução dos problemas sistêmicos decorrentes do fenômeno da judicialização da saúde, com destaque para questões vinculadas à obrigação de fornecimento de medicamentos não incluídos no Sistema Único de Saúde (SUS). Entendendo-se a relevância do tema e o propósito do I Congresso dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, o trabalho pretende indicar qual contribuição os CIPJs podem apresentar em âmbito estadual⁵, seja no que se refere à redução dos litígios, seja no que tange à gestão de precedentes. Para tanto, serão indicados dois problemas atuais e será sugerida qual a contribuição dos CIPJs para sua resolução.

¹ O uso da terminologia *autocognição* é pertinente na caracterização dos CIPJs, compreendendo-se que são órgãos do Poder Judiciário que têm a função de explicitar para o próprio Judiciário quais são os seus problemas internos no trâmite das demandas judiciais; em outras palavras, é o Poder Judiciário realizando cognição de si mesmo. Tal leitura vê-se confirmada pelo recurso aos textos normativos, em especial ao art. 2º da Resolução CNJ.

² Resolução TJMG nº 969/2021, art. 50, incisos VI, VII, X, XI, XIII e XVI.

³ Resolução CNJ nº 349/20, art. 2º, inciso I.

⁴ Resolução TJMG nº 969/2021, art. 50, inciso III.

⁵ A justificativa para o recorte está baseada no excesso de demandas de saúde em nível estadual, conforme o relatório do CNJ. Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade. Brasília: CNJ, 2021. p. 27.

2. As demandas judiciais repetitivas

Um dos grandes gargalos da judicialização da saúde é o aumento progressivo de demandas que têm por objeto o fornecimento de medicamentos pelo SUS. Segundo dados da plataforma DataJud, no ano de 2022, estavam em trâmite cerca de 218.680 processos correspondentes a dita temática⁶, o que revela a dimensão generalizada dessa modalidade de demanda.

É possível dizer-se que o número de demandas decorre da gênese de maior consciência coletiva sobre a possibilidade de obtenção de fármacos pela via judicial. Contudo, o excesso decorre igualmente da complexidade do processo de inclusão de um medicamento no SUS, caracterizado por uma série de etapas e critérios de avaliação, o que resulta em atraso ou até negativa de incorporação.

Inicialmente, é necessária a aprovação da bula do medicamento pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), responsável pela avaliação quanto à segurança e eficácia do fármaco para usos específicos⁷. Dita aprovação é requisito para posterior inclusão no SUS. Na sequência, é necessário um estudo sobre a viabilidade de uso da medicação para o tratamento de doenças específicas, bem como a existência de outras alternativas no âmbito do SUS. São igualmente avaliados o custo-benefício do tratamento, bem como a demanda que recai sobre o sistema. Após a inclusão, são iniciadas as discussões sobre negociação de preço⁸; repartição das responsabilidades entre os entes, mediante deliberação nas Comissões Intergestoras de Saúde⁹; e aprovação dos Protocolos Clínicos

⁶ Os dados podem ser acessados através do link: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=a6dfbee4-bcad-4861-98ea-4b5183e29247&sheet=87ff247a-22e0-4a66-ae83-24fa5d92175a&opt=ctxmenu,currsel>. Foram usadas, na contabilização, as temáticas registradas sob os códigos nº 11844, nº 10069; nº 12484; nº 12487; e nº 12222. Os valores equivalem ao número de processos pendentes bruto, bem como não fazem separação entre processos referentes a fármacos padronizados e não padronizados.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE (CONASEMS). *Judicialização da saúde: como responder*. CONASEMS, jul. 2021. p. 16.

⁸ FILHO, Airton S. et al. *Judicialização em saúde*. Subsecretaria de Saúde – Gerência de Informações Estratégicas em Saúde CONECTA-SUS, 10 maio 2022. p. 3.

⁹ Decreto nº 7.508/11, art. 30.

retrizes Terapêuticas (PCDT), que definem os critérios de dispensação administrativa dos medicamentos¹⁰.

Ocorre que, em razão da multiplicidade de critérios avaliados (os quais ultrapassam a mera avaliação de elementos terapêuticos e de eficácia dos fármacos), em diversas oportunidades há deliberação expressa da Administração Federal quanto à não inclusão de medicamento ou sequer apreciação quanto à possibilidade de sua inclusão. Assim, ainda que eficaz, é possível que inexistam razões globais para a incorporação do fármaco.

Diante de um cenário em que não é efetivada a inclusão, os entes municipais e estaduais recusam o fornecimento, sob a justificativa de inexistência de uma obrigação legal de dispensação, usualmente representada pela inclusão na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)¹¹. Na ausência de uma regra geral vinculativa, decorrente da inclusão pelo Ministério da Saúde, a Administração nega a existência do dever de fornecimento do tratamento específico solicitado pelo particular.

Diante deste cenário, os usuários buscam contornar a ausência de uma norma geral pela via indireta da criação de um dever específico. Provocam o Poder Judiciário para que este, ao identificar a imprescindibilidade do tratamento e a insuficiência das alternativas terapêuticas disponíveis no SUS¹², reconheça a obrigação do poder público de garantir a efetividade do direito à saúde naquele caso específico, criando uma norma com efeito *inter partes*. Supre-se a ausência de uma regra geral por meio da criação de uma norma específica, no bojo de um processo judicial, fragilizando-se o papel do gestor executivo¹³.

Como consequência, tem-se uma multiplicidade de processos nos quais há similaridade de: i) enfermidades apresentadas pelos demandantes, ii) tratamentos pleiteados e iii) razões de sua imprescindibilidade¹⁴. A necessidade de produção de múltiplas decisões

¹⁰ CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE (CONASEMS). Direito à saúde, judicialização e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, jul. 2021, p. 7-9.

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *op. cit.*, p. 81. Resolução MS nº 01/2012.

¹² A verificação desses requisitos encontra-se sedimentada na jurisprudência, após julgamento dos REsp 1657156/RJ e REsp 1102457/RJ, sob a sistemática dos recursos repetitivos, representativos do Tema nº 106.

¹³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴ A título de exemplo pode ser indicada a solicitação de fornecimento de DENOSUMABE por pacientes com Osteoporose (CID 80.1) e intolerância a bisfosfonatos ou insuficiência renal grave. Cf. Notas Técnicas NAT-JUS/PE nº 113665 e NAT-JUS/SP nº 114185.

inter partes, em razão da falta de uma regra geral, gera um acúmulo de ações similares que, ao fim e ao cabo, resulta em um acúmulo de normas específicas idênticas, levando indiretamente a um cenário próximo da existência de uma norma geral, mas acompanhado de uma série de ônus financeiros e administrativos decorrentes do número de ações interpostas¹⁵.

Identificado este primeiro problema, cumpre sinalizar qual a contribuição que os Centros de Inteligência podem oferecer. Partindo-se da premissa de que os CIJs têm a responsabilidade de investigar possíveis causas de processos repetitivos, atuando na prevenção do excesso de litígios, é válido aceitar que deveriam agir em prol da consolidação de instrumentos que permitam a precisa identificação dos processos repetitivos e que busquem mecanismos de vazão administrativa geral para referidos casos (art 2º, I, Resolução CNJ nº 349/20).

Se a multiplicidade de demandas decorre de uma negativa administrativa geral, a reprodução de casos repetitivos que tenham por objeto o mesmo fármaco e que elucidem as mesmas insuficiências das alternativas terapêuticas disponíveis no SUS pode ser entendida como evidência válida sobre a existência de um problema de saúde pública mais amplo ou até de insuficiência das políticas públicas¹⁶. Aceitando-se tal visão como correta, a solução real do problema não pode ser individual, mas pressupõe uma resposta global pelos Poderes.

Seguindo-se por essa linha, seria recomendável que os CIJs participassem na idealização de sistema informatizado de monitoramento dos processos judiciais em matéria de saúde, mediante os quais pudesse ser identificado o volume exato de demandas na temática por Tribunal, bem como tratados os dados específicos de cada ação.

¹⁵ CARVALHO, Alessandro; *et al.* Custos da judicialização da saúde no Brasil: Análise do Executivo e Judiciário. XV Congresso da ANPCONT. Dez. 2021. Disponível em: https://anpcont.org.br/wp-content/uploads/2022/05/324_merged.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, *op. cit.*, p. 102.

¹⁶ Nesse sentido, Oliveira *et al* destacam como o processo de incorporação de antirretrovirais no SUS foi produto das recorrentes solicitações judiciais de fármacos para tratamento da aids. Cf. OLIVEIRA, Maria M. *et al.* Judicialização da saúde: para onde caminham as produções científicas? Revisão • Saúde debate 39 (105), abr-jun 2015. doi: <https://doi.org/10.1590/0103-110420151050002019>.

Dito sistema comporia uma base de dados na qual os processos seriam catalogados segundo¹⁷: i) o quadro clínico do solicitante, mediante indicação da enfermidade segundo o Catálogo Internacional de Doenças (CID 10); ii) a idade e o sexo do solicitante; iii) o medicamento prescrito, mediante indicação de sua Denominação Comum Brasileira – DCB ou, na sua falta, da Denominação Comum Internacional – DCI; iv) o princípio ativo do medicamento; v) a posologia do fármaco e o período de tempo previsto para o tratamento; vi) o registro na Anvisa; vii) a padronização do fármaco no SUS; viii) caso ausente a padronização, as razões da insuficiência dos tratamentos incorporados ao SUS, constando a relação de fármacos anteriormente testados; ix) os fundamentos da negativa administrativa; entre outros.¹⁸

A funcionalidade do sistema poderia ser auxiliada com a permissão de inserção de informações pelas próprias partes em litígio, no curso da relação processual¹⁹. De um dos lados da relação, as Secretarias de Saúde registrariam a relação de fármacos disponíveis no Componente Básico, Especializado e Estratégico da Assistência Farmacêutica (PRT MS/GM n. 533/2012). Os solicitantes, por sua vez, indicariam a aplicabilidade/inaplicabilidade dos fármacos padronizados para tratamento do quadro (mediante a juntada de laudos médicos, exames laboratoriais e outros documentos pertinentes), dados estes que poderiam servir de substrato para a definição das principais razões de insuficiência das medicações disponíveis no SUS.

¹⁷ As sugestões de critérios seguem as exigências previstas nos Enunciados nº 12, 15, 32 das Jornadas de Direito da Saúde do Conselho Nacional de Justiça.

¹⁸ Importante sinalizar que a classificação das ações à luz dos critérios supramencionados não é exigência desmedida, visto que já são aplicados no trabalho de elaboração das notas do Sistema Nacional de Pareceres e Notas Técnicas (e-NatJus). Contudo, estas não têm por objetivo o monitoramento sistemático e amplo das demandas judiciais, mas sim fornecer substrato material para a apreciação de um caso concreto pelo magistrado (Provimento CNJ n. 84/19). Por isso, têm uma função relevante, mas não suficiente, pois não são um diagnóstico do estado da jurisdição. A proposta de criação de uma base para unificação dos dados sobre os processos de saúde, diferentemente, tem por fim: a) identificar padrões de demandas judiciais e b) buscar uma resolução administrativa prévia, evitando a interposição de uma série de ações semelhantes.

¹⁹ Referida proposta não é estranha ao Poder Judiciário, considerando-se que esquemas de cooperação intersetorial são adotados por diversos tribunais, a exemplo das Câmaras Técnicas de Conciliação (CITs) e dos Comitês Estaduais de Saúde (Resolução CNJ n. 388/21). Ademais, estratégia similar à indicada foi adotada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, mediante o sistema CejusC-Saúde# (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania na Área da Saúde).

Em moldes similares ao da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário (DataJud)²⁰, os dados poderiam ser disponibilizados em Painéis de Informação que permitissem sua fácil e intuitiva análise mediante interface gráfica, bem como poderiam abranger os números globais de cada um dos critérios supramencionados, permitindo a filtragem dos processos por meio da adoção de ditos critérios de pesquisa.

Na posse dos dados da base informatizada, devidamente incorporados à interface gráfica, seria possível aos Centros de Inteligência apresentar aos entes públicos diagnósticos acerca das categorias de ações que representam o maior volume de litígios em trâmite, identificar o fármaco com maior demanda líquida, as doenças mais recorrentes, e as razões da insuficiência das alternativas incorporadas ao SUS. Ditos diagnósticos seriam encaminhados conjuntamente com eventual recomendação de apreciação e estudo da viabilidade de inclusão, procedimento que representa claro potencial de redução de ações repetitivas, visto que a formulação de um protocolo geral dispensa os particulares de buscarem a jurisdição para estabelecimento de obrigação *inter partes*.

Dita solução encaminha-se em plena conformidade com os interesses de efetivação de uma macrojustiça²¹ no âmbito da judicialização da saúde, para além da mera efetivação do direito no caso individual. A solução tampouco foge à prática atualmente adotada para padronização de medicamentos no SUS, já que a CONITEC aceita a submissão de propostas de inclusão²²; bem como encontra-se em conformidade com a recomendação prevista na Resolução MS/GM/CIT n. 29/17. Com destaque para o fato de que a proposta de incorporação a ser apresentada pelos CIPJs apenas representaria uma contribuição para os procedimentos administrativos de avaliação de inclusão, sem qualquer tipo de vinculação da Administração, posto que a esta caberia a decisão final sobre a inclusão ou não.

A sugestão confirma-se também quando o problema é avaliado em termos pragmáticos. Isso porque — considerando-se que a jurisprudência reconhece de forma quase unânime o direito ao tratamento nos casos de cumprimento dos requisitos do Tema n° 106/

²⁰ Para visualização do layout da plataforma cf. <https://www.cnj.jus.br/sistemas/datajud/>.

²¹ VIEIRA, Fabiola Sulpino. *Direito à Saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça*. Texto para discussão 2.547. Brasília: IPEA, março de 2020.

²² Cf. <https://www.gov.br/conitec/pt-br/assuntos/fluxo-de-incorporacao-de-tecnologias-no-sus>.

STJ — é possível que seja operacionalmente mais econômica a padronização de um tratamento, em contraposição aos gastos decorrentes da alocação de recursos humanos e financeiros para acompanhar o trâmite e executar as determinações judiciais²³.

No ano de 2022, por exemplo, cerca de 83% dos processos sobre fornecimento de medicamento/insumo tiveram liminares deferidas. No que tange ao julgamento definitivo, por sua vez, 83% do total de ações foram julgadas procedentes e 9,3% parcialmente procedentes²⁴. Tais dados representam um sintoma importante na judicialização da saúde, pois reforçam a constatação da fragilidade da recusa do gesto executivo, visto que há alta probabilidade de satisfação do pedido do usuário via solicitação judicial. Desse modo, no final a Administração será obrigada a custear o tratamento tal como o faria caso houvesse dispensação administrativa, contudo com gastos de aquisição, recursos humanos e judiciais adicionais.²⁵

Nesses termos, a solução aventada está em plena conformidade com a finalidade dos CIPJs e com as estratégias adotadas pelo Poder Judiciário para a redução da litigiosidade pelo fomento de mecanismos de resolução administrativa²⁶.

3. O conflito de responsabilidades

O segundo problema sistêmico corresponde ao conflito normativo referente à distribuição de responsabilidades entre os entes federados pelo fornecimento de medicamentos não padronizados. Conflito este que, por sua vez, pode ser fracionado em dois: i) o primeiro correspondente à existência de um sistema de repartição de competência que cria uma rede extremamente imbricada de responsabilidades²⁷, dificultando a identificação do responsável precípua pela obrigação de dispensação do tratamento; ii) o segundo correspondente à separação dos aspectos materiais e processuais do debate, gerando

²³ CARVALHO, Alessanderson; *et al*, *op. cit.*, p. 13.

²⁴ CNJ, *op. cit.*, p. 32.

²⁵ CARVALHO, *op. cit.*

²⁶ Indispensável destacar que a proposta não se consubstancia na atribuição de responsabilidade do CIPJs para implementação do sistema, considerando-se que a competência para autorizar e efetivar a instalação de base informatizada foge do escopo de prerrogativas dos CIPS. De todo modo, podem atuar ativamente na idealização e recomendação de implementação.

²⁷ *Cf.* Lei n. 8.080/90, arts.16-18. Decreto n. n.º 7.508/2011, art. 30-32.

uma divergência de competências judiciais entre STJ e STF que resulta em entendimentos jurisprudenciais dissonantes, em prejuízo da unidade do sistema.

Ambas as questões foram pauta de deliberação pelo STF no julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 855.178/SE, representativo do Tema nº 793. A Corte, ao apreciar os embargos opostos pela União Federal, aproveitou a oportunidade para, nas palavras do voto vencedor, “aprimorar” e “desenvolver” a tese da responsabilidade solidária dos entes públicos pelo SUS, que havia restado assentada no julgamento da STA n. 175. Tal opção pelo *esclarecimento* do entendimento do Tribunal deu-se em decorrência da alteração das circunstâncias fáticas e normativas desde o julgamento da STA n. 175.

Na medida em que havia uma limitação processual na decisão a ser proferida (pois inexistia substrato jurídico para acolhimento dos embargos e consequente alteração da tese da solidariedade²⁸), mas havia simultaneamente a necessidade de uniformização da jurisprudência acerca do fornecimento de tratamentos no SUS, a Corte buscou encontrar meio-termo. Por essa linha, afirmou que estava apenas *esclarecendo/aprimorando*²⁹ a tese da solidariedade — de modo a fazê-lo sem ter de acolher os embargos — e, no ato de esclarecimento, “ressignificou”³⁰ o conceito de solidariedade, afirmando que havia responsabilidade solidária dos entes políticos pelo fornecimento de tratamento no SUS, mas que as decisões judiciais deveriam direcionar a obrigação segundo a repartição de competências.

Contudo, aquilo que parecia ser solução para o problema da judicialização foi a exata fonte de divergências ulteriores, considerando-se que a repartição de competências no SUS³¹ se caracteriza como uma rede de interdependência recíproca entre os entes políticos, dificultando-se a imputação da responsabilidade a um ente ou outro.

²⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *RE 855178 ED*, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno. Julgado em 23/05/2019. Dje-090, publicado 16-04-2020. p. 39.

²⁹ *Ibidem*, p. 42.

³⁰ *Ibidem*, p. 45.

³¹ Cf. CONSELHO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Guia para apoio aos municípios na judicialização da saúde*. COSEMS/SP – IDISA, 2020. p. 31-37.

Acerca do tópico, é argumento usual dos Estados e dos Municípios que a obrigação de fornecimento pressupõe a padronização, sendo que esta é feita após aprovação da CONITEC e portaria do Ministério da Saúde, pelo que a responsabilidade deveria ser direcionada à União Federal, por não criar a obrigação geral de fornecimento. A União Federal, por sua vez, reiteradamente aduz que a CONITEC é composta de representantes dos Estados e dos Municípios, de modo que estes últimos também são responsáveis pela incorporação de novos tratamentos. Argumento esse complementado com a alegação de que os entes estaduais e municipais podem padronizar tratamento de modo complementar, isto é, independentemente de deliberação prévia do Ministério da Saúde.

O segundo conflito também decorre da interpretação esposada no julgamento. Considerando-se que a discussão não se reduzia à relação de direito material, mas também gerava efeitos na relação jurídico-processual, a deliberação quanto ao “dever”³² do magistrado em proceder com o direcionamento da obrigação resultou na constatação da necessidade de inclusão da União no polo passivo, pois a esta competiria a inclusão no RENAME (art. 19-Q, Lei n. 8.088/09). Nesse sentido, é expresso o voto do Ministro Edson Fachin: “Se a pretensão veicular pedido de tratamento [...] não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo”³³.

Contudo, o eminente Ministro também expressa o intento de não catalogar esse “dever” de direcionamento em termos de litisconsórcio: “a proposta da tese [...] reafirma a solidariedade e [...] atribui esse poder/dever à autoridade judicial para direcionar o cumprimento. Não se trata da formação do polo passivo, tomei esse cuidado para evitar o debate sobre formação de litisconsórcio”. De modo que o Tribunal manifestou-se em sede de repercussão geral acerca da solidariedade *aprimorada*, que fundamenta o dever do magistrado em proceder com o direcionamento, mas não apreciou o tema do litisconsórcio, afastando-se esse ponto específico dos efeitos *erga omnes* do julgamento³⁴.

³² Por ensejo da deliberação da redação da tese do RE 855.178 ED, os Ministros buscaram evitar o uso do vocábulo “dever” ao discorrer sobre as responsabilidades do magistrado na gestão de processos de fármaco não padronizado. Entretanto, uma leitura sistemática dos fundamentos da decisão permite entrever a existência de um verdadeiro *dever* de inclusão da União Federal, conforme confirmações posteriores em Reclamações julgadas pela Corte.

³³ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 1366243/RG. Relator: MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno. Julgado em 08/09/2022. DJe de 12/09/2022, public.13/09/2022. p. 76.

³⁴ O que foi confirmado posteriormente em uma série de Reclamações julgadas pelo Tribunal.

Assim permaneceram a Justiça Estadual e a Justiça Federal digladiando quanto ao tema do litisconsórcio. De um lado, o Juízo Estadual, por força da interpretação dada pelo STF no Tema n. 793, determina de ofício a inclusão da União ou a emenda da inicial. Do outro, o Juízo Federal, sob o argumento da solidariedade da obrigação, entende ser caso de litisconsórcio passivo facultativo.

Diante das desconformidades, o STJ instaurou o Incidente de Assunção de Competência nº 14, afetando os Conflitos de Competência nº 187.276/RS, 187.533/SC e 188.002/SC, com fins de estabelecer se, nos casos de tratamento não padronizado, é faculdade do particular a inclusão da União Federal no polo passivo. A instauração do respectivo incidente assentou-se expressamente no entendimento de que inexistia pronunciamento do STF acerca dos aspectos processuais da questão, conforme voto do relator, Ministro Gurgel de Faria:

[...] Conforme registrado no decisum embargado, a instauração do presente incidente visa unicamente decidir o juízo competente para o julgamento de demanda relativa à dispensação de tratamento médico não incluído nas políticas públicas, sendo o conflito de competência o processo adequado para dirimir a questão de direito processual controvertida [...]. No julgamento do Tema 793, o STF não avançou nas questões de natureza processual que normalmente são debatidas no âmbito do conflito de competência, a título de exemplo: a) a maneira em que a União irá assumir a posição de parte nos processos relativos à saúde, vale dizer, a modalidade de intervenção; b) a competência estabelecida no art. 109, I, da CF/1988 (ratione personae) e c) o Juízo competente para decidir sobre eventual formação de litisconsórcio passivo.³⁵

O debate se incrementa quando, na sequência, o STF, de forma a garantir a autoridade de suas decisões e sanar os conflitos na jurisprudência, declara a repercussão geral do RE 1.366.243/SC, representativo do Tema n. 1234, com o fim de deliberar sobre a legitimidade passiva da União e a competência da Justiça Federal nos processos solicitando tratamento não padronizado, com atenção específica ao tema do litisconsórcio passivo necessário:

³⁵ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EDcl. IAC no CC n. 187.276/RS. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Seção. Julgado em 26/10/2022. DJe de 25/11/2022. p. 7.

A matéria aqui suscitada possui densidade constitucional suficiente para o reconhecimento da existência de repercussão geral[...] notadamente quanto à obrigatoriedade de a União constar do polo passivo de lide que verse sobre a obtenção de medicamento ou tratamento registrado pela Anvisa, mas ainda não incorporado nas políticas públicas do SUS.³⁶

Contudo, ainda com a declaração de repercussão geral, o Superior Tribunal de Justiça afirma a independência das deliberações em ambos os Tribunais, conforme voto do Ministro Gurgel de Faria:

Por oportuno, cumpre registrar que, posteriormente à afetação do IAC 14/STJ, o Plenário virtual do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1.366.243/SC (09/09/2022), reconheceu a repercussão geral da matéria [...] Todavia, a meu ver, a controvérsia objeto do aludido recurso extraordinário não prejudica o exame da temática delimitada no IAC 14/STJ por esta Corte de Justiça, visto que o referido incidente possui contornos distintos da matéria submetida à repercussão geral. No RE 1.366.243/SC, discute-se a obrigatoriedade de a União constar do polo passivo de lide que verse sobre a obtenção de medicamento ou tratamento não incorporado nas políticas públicas do SUS, embora registrado pela Anvisa, à luz dos arts. 23, II, 109, I, 196, 197 e 198, I, da Constituição Federal e conforme as regras administrativas de repartição de competência entre os entes federativos, tratando-se, pois, de questões afetas ao próprio mérito da ação principal. É certo que a decisão a ser proferida pela Suprema Corte quanto ao Tema 1.234 poderá repercutir na definição do Juízo competente (Justiça Federal x Justiça estadual) para o julgamento das causas relativas à saúde pública e, sendo formado um precedente de força obrigatória, sem dúvida, será observado por todos os órgãos julgadores. Entretanto, entendo que o IAC n. 14/STJ não perdeu o objeto, pois foi instaurado nos autos de conflito de competência, o qual possui limites cognitivos estreitos [...].³⁷

Ocorre que, em razão da forte vinculação entre as responsabilidades, é difícil vislumbrar a inexistência de litisconsórcio passivo necessário quando o fármaco não é padronizado,

³⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 1366243 RG. Relator: MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno. Julgado em 08/09/2022. DJe de 12/09/2022, public.13/09/2022.

³⁷ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EDcl. no IAC no CC n. 187.276/RS. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Seção. Julgado em 26/10/2022. DJe de 25/11/2022. p. 8-9.

sendo que o dissenso jurisprudencial decorre da interdependência das questões de direito material e processual.

Os dois conflitos decorrentes da decisão do STF no julgamento do Tema n. 793 representam o segundo grande problema sistêmico no âmbito da judicialização da saúde. Cumpre avaliar qual a contribuição a ser feita pelos CIJPS.

Inicialmente, necessário que se amplie o significado atribuído ao termo *gestão de precedentes*. Diferentemente de uma leitura que reduz o conceito de gestão a uma mera função de monitoramento e publicização das decisões proferidas no âmbito dos Tribunais, há de ser adotada uma interpretação que atribua uma função ativa e colaborativa no processo de formação dos precedentes judiciais.

Em conformidade com dita interpretação são as previsões contidas nos incisos “II” e “III” do art. 2º da Resolução CNJ 349/20, ao prever expressamente a atuação dos CIJs na proposição de notas técnicas para alteração de legislação controvertida e no encaminhamento de informações sobre a repercussão jurídica das questões legais e constitucionais objeto dos processos repetitivos. Na mesma linha, o inciso VI do art. 50 da Resolução TJMG n. 969/21, ao prever a competência da CIJ para emissão de notas técnicas e recomendações para magistrados.

Desse modo, a noção de gestão, apesar de abarcar a atuação administrativa para a aplicação das decisões superiores com efeitos *erga omnes*, deve ser entendida de modo a compreender também a contribuição material dos CIJs na definição da tese adotada. Considerando-se a relevância e a amplitude das matérias, admitindo-se inclusive a intervenção de terceiros interessados, há de ser reconhecida a legitimidade e a pertinência da intervenção substantiva de órgãos técnicos especializados, ainda que dita intervenção limite-se à emissão de notas com recomendações sobre elementos pertinentes de consideração no julgamento.

A importância da contribuição reforça-se quando é reconhecida a função precipuamente técnica dos CIJPs. Aceitando-se que têm função de cognição sobre as discussões repetitivas e altamente litigiosas e que podem ser estruturados tematicamente, não é descabido conceber que podem fornecer contribuição especial na definição das teses — claro que partindo-se da premissa de que o domínio epistêmico sobre certo conteúdo é maior em um órgão especializado (como seria o caso das comissões temáticas dos CIJPs) do que

em um órgão encarregado de analisar uma miríade de matérias (caso dos Tribunais Superiores). A prioridade judicante não equivale à prioridade epistêmica e, por isso, não caracteriza desrespeito à hierarquia e à superioridade dos órgãos jurisdicionais sobre os órgãos técnicos.

Nessa linha, tome-se por exemplo a Comissão Temática de Demandas da Saúde do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Admitindo-se tratar-se de órgão colegiado com foco no monitoramento das demandas de saúde, seria recomendável que atuasse ativamente na explicitação dos elementos constitutivos da discussão, com vistas a alimentar o acervo conceitual que marcará o julgamento do IAC n. 14/STJ e do Tema n. 1234/STF.

Assim, deveriam ser objeto de análise pelas notas: i) a existência de vinculação entre a tese da solidariedade, tal como assentada no Tema n. 793, e o reconhecimento do litisconsórcio passivo necessário; ii) a competência do STF para deliberar sobre litisconsórcio e a vinculação do STJ ao que restar assentado no julgamento do Tema n. 1234; iii) a necessidade de superação das Súmulas 150 e 240 do STJ; iv) a aplicabilidade da necessidade de intervenção da União Federal nos casos em que o medicamento, caso padronizado, integraria o componente da assistência farmacêutica que não requer financiamento e dispensação pelo ente federal; v) a existência de preferência, no momento de direcionamento do cumprimento da obrigação, entre as diferentes responsabilidades dos entes políticos; entre outros temas.

Se uma das constatações essenciais que baseia o trabalho é a de que muitos dos problemas na judicialização da saúde e a própria existência dos CIJPs decorrem da complexificação social, é indispensável reconhecer a pertinência de uma leitura realista que entende as limitações cognitivas dos Tribunais Superiores em apreciação de problemas complexos e globais do ordenamento.

Diante desse cenário, os CIJPs devem monitorar e explicitar, mediante emissão de notas técnicas, quais são as inconsistências legais que conduzem às eventuais querelas normativas, apresentando propostas de soluções aos Tribunais superiores e aos órgãos legislativos. Por sua vez, devem realizar trabalho ativo de interpretação das teses exaradas, de forma a explicitar os pontos de divergência entre os Tribunais e propor soluções conciliadoras.

Não é função exclusiva dos Tribunais o exercício de cognição de sua jurisprudência. Se assim o é, são pertinentes e, em muitos casos, indispensáveis as intervenções dos CIJs. A especialização, que é de cunho eminentemente técnico, dá a estes prioridade epistêmica sobre a matéria e incrementa a sofisticação da participação.

4. Conclusão

O presente trabalho teve por objetivo elucidar soluções a serem efetivadas pelos CIPJs diante dos problemas sistêmicos decorrentes do fenômeno da judicialização da saúde. Em atenção à dupla finalidade preventiva e repressiva desses órgãos, a aplicação de ditas propostas pode representar real concretização dos objetivos institucionais de referidos órgãos e eficácia de sua atuação.

Referências

CARVALHO, Alessanderson *et al.* Custos da judicialização da saúde no Brasil: análise do Executivo e Judiciário. XV Congresso da ANPCONT. Dez. 2021. Disponível em: https://anpcont.org.br/wp-content/uploads/2022/05/324_merged.pdf. Acesso em: 31 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade*. Brasília: CNJ, 2021. p. 27.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE (CONASEMS). *Judicialização da saúde: como responder*. CONASEMS, jul. 2021. Disponível em: https://conasems-ava-prod.s3.sa-east-1.amazonaws.com/institucional/wpcontent/2021/07/Cartilha_3_PROVA-3-2.pdf. Acesso em: 16 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS MUNICIPAIS DE SAÚDE (CONASEMS). *Direito à saúde, judicialização e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*, jul. 2021. Disponível em: https://conasems-ava-prod.s3.sa-east-1.amazonaws.com/institucional/wpcontent/2021/07/Cartilha_2_PROVA-3-1.pdf. Acesso em: 11 fev. 2023.

CONSELHO DE SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE SAÚDE DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Guia para apoio aos municípios na judicialização da saúde*. COSEMS/SP – IDISA, 2020.

FILHO, Airton S. *et al.* *Judicialização em saúde*. Subsecretaria de Saúde Gerência de Informações Estratégicas em Saúde CONECTA-SUS, 10 maio 2022. p. 3. Disponível em:

<https://www.saude.gov.br/files//conecta-sus/produtos-tecnicos/1%20-%202022/Judicializa%C3%A7%C3%A3o%20em%20Sa%C3%BAde.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2023.

OLIVEIRA, Maria M. *et al.* Judicialização da saúde: para onde caminham as produções científicas? Revisão. *Saúde em debate*, n. 39, abr-jun, 2015.

VIEIRA, Fabiola Sulpino. Direito à Saúde no Brasil: seus contornos, judicialização e a necessidade da macrojustiça. Texto para discussão 2.547. Brasília: IPEA, mar. 2020.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. EDcl. no IAC no CC n. 187.276/RS. Relator: Ministro Gurgel de Faria. Primeira Seção. Julgado em 26/10/2022. *DJe*, 25 nov. 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 855178 ED, Relator(a): LUIZ FUX, Relator(a) p/ Acórdão: EDSON FACHIN, Tribunal Pleno. Julgado em 23/05/2019. *Dje-090*, publicado 16 abr. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 1366243. Relator: MINISTRO PRESIDENTE, Tribunal Pleno. Julgado em 08/09/2022. *DJe* de 12 set. 2022, publicado 13 set. 2022.

A efetiva integração entre as instâncias judiciais e o modelo prático de precedentes brasileiro: observância, distinção e superação dos precedentes

Ana Flávia Borges Paulino

Marcelo Ornellas Marchiori

Resumo

O ordenamento jurídico vigente busca, com a inclusão sistematizada dos precedentes à norma processual, estabelecer a atuação do Poder Judiciário de modo estável, íntegro e coerente. Diante da existência do efeito vinculante do precedente, o afastamento de sua aplicação deve ser necessariamente motivado pelo julgador, com a apresentação das razões que o levaram a proferir determinado posicionamento. Diante da nova sistemática, uma atuação coordenada entre os tribunais é fator essencial para a correta aplicação dos precedentes e, conseqüentemente, para apresentar resultados na melhoria da prestação jurisdicional. Com isso, os centros de inteligência exercem papel fundamental no acompanhamento das consequências procedimentais e extraprocessuais decorrentes de julgamentos proferidos pelo Poder Judiciário que extrapolem os efeitos do caso concreto julgado, contribuindo para a integração institucional e para o trabalho do Poder Judiciário para possibilitar, em médio prazo, a atuação em várias frentes que contribuirão com a implementação satisfatória de entendimentos estáveis, íntegros e coerentes perante a aplicação efetiva das teses contidas nos precedentes qualificados.

Palavras-chave: precedente; integração; justiça; centro de inteligência.

1. Introdução

As facetas qualitativas buscadas pelo jurisdicionado ao pleitear a proteção jurisdicional advinda do Estado permeiam-se da efetiva necessidade de que, além de que seja proferida uma decisão justa em tempo razoável, seja esta garantida por real segurança jurídica.

Ao tratar do tema, Paulino (2022) afirma que:

Com isso, não basta apenas conceder ao cidadão a possibilidade de acesso à jurisdição estatal – quando opte por esta – utilizando-se de ferramentas para que demanda a ser apresentada ao Poder Judiciário possa ser julgada, mas sim concretizar a junção entre qualidade na prestação jurisdicional à razoável duração do processo com vistas à eficiência ao almejar a efetiva aplicação do princípio do acesso à justiça.

Além disso, ao tratar da expectativa acerca da conduta jurisdicional, Marchiori (2022) destaca que:

a atuação do Poder Judiciário está inserida também no posicionamento do Estado sobre a definição integral do ordenamento jurídico, com representação direta no aspecto confiança para o funcionamento da sociedade, em que a atuação estatal terá o respaldo social e que a regulação das relações em sociedade seja, na medida do possível, mais previsível.

A visão de proteção estatal a ser oportunizada ao jurisdicionado possui um viés subjetivo, perpassando por todas as fases do trâmite processual.

Barbosa Moreira (2009), ao adentrar na questão tradicional de posicionamentos que destacam que “as lides ajuizadas devem submeter-se a exames sucessivos, como garantia de boa solução”, posiciona-se a favor do princípio do duplo grau de jurisdição, afirmando que:

A justificação política do princípio tem invocado a maior probabilidade de acerto decorrente da sujeição dos pronunciamentos judiciais ao crivo da revisão. É dado da experiência comum que uma segunda reflexão acerca de qualquer problema frequentemente conduz a mais exata conclusão, já pela luz que projeta sobre ângulos até então ignorados, já pela oportunidade que abre para a reavaliação de argumentos a que no primeiro momento talvez não se tenha atribuído o justo peso.

O autor destaca que, desde tempos longínquos, têm ocorrido diversas críticas à existência do sistema recursal sob esta perspectiva e que a problemática deveria ser vista também pelo ângulo da sociologia do processo.

Todavia, acrescenta-se que o referido texto foi escrito em 2009, antes da sistemática de precedentes apresentada no Código de Processo Civil de 2015, advindo seis anos após.

Modernamente, conta o ordenamento jurídico brasileiro com uma sistemática processual que engloba os precedentes judiciais como forma de amainar a característica sistêmica de alta recorribilidade presente no país.

A formação de teses pelos tribunais prevista legalmente demonstra a desnecessidade de que seja, sucessivamente e por diversas formas, apresentado o caso concreto para reanálise do julgado proferido.

Através dos temas já deliberados, constroem-se entendimentos balizados em ampla discussão, aptos a serem aplicados já pelas instâncias primeiras, dado o seu caráter legítimo de uniformizar a aplicação do direito perante determinado fundamento, o que cria ao jurisdicionado a certeza de que, a qualquer momento e grau de jurisdição em que seja apresentado seu direito, o resultado da lide abarcar-se-á de estável posicionamento, conferindo-lhe segurança jurídica revestida pela efetividade diante da aplicação de precedentes¹ já existentes.

A teoria dos precedentes cinge-se de aspectos polêmicos, dentre eles se destaca, *ab initio*, a questão da própria observância obrigatória dos precedentes.

Cruz e Tucci (2013), ao valorar a natureza jurídica do precedente e destacar que somente no início do século XIX é que se dá o reconhecimento da eficácia vinculante deste, aduz que:

[...] o valor intrínseco do precedente judicial, que constitui o ponto de referência normativo de toda a teoria do stare decisis (da expressão latina: stare decisis et non quieta movere = mantenha-se a decisão e não se moleste o que foi decidido), projeta uma eficácia de altíssimo grau, dita vinculante, nos julgamentos sucessivos proferidos em causas análogas.

Mister destacar que o Código de Processo Civil de 2015 prevê, pelas disposições de seu artigo 926, a concretização da função nomofilática dos tribunais superiores, determinando que estes devem buscar uniformizar sua atuação e mantê-la estável, íntegra e coerente.

¹ Vale (2019) apresenta interessante conceito de precedentes, afirmando que “é possível conceituar o precedente judicial como a decisão proferida em determinado caso, que ganha foro paradigmático, na medida em que pode se tornar elemento de referência para decisões futuras, haja vista que nele se encontra inserida uma tese jurídica passível de ser universalizável, no bojo de circunstâncias fáticas que embasam a controvérsia”.

Destarte, a estabilidade discutida na norma não condiz com um suposto engessamento das decisões, porquanto os precedentes podem ser, por exemplo, superados.

Por certo, a força obrigatória do precedente alavanca as Cortes no que tange à verticalização de discussão de teses para aplicação pluralística em causas análogas.

Outrossim, tal desiderato não afasta a necessária aplicação horizontal do entendimento consagrado em um precedente.

O tribunal que delimitar determinada tese fica também a ela vinculado, sob pena de esta se tornar norma vazia, letra morta.

Estes pontos polêmicos sugerem que a estrutura delimitada pelo Código de Processo Civil intentou criar uma barreira eminentemente intransponível aos recursos que possuam questões correlatas a temas de repercussão geral ou repetitiva – e agora diante da nova norma constitucional, de relevância da questão de direito federal infraconstitucional – julgados possam adentrar os caminhos processuais dos tribunais superiores.

A vinculação do precedente como forma apta a concretizar a aplicação do entendimento das Cortes frente ao direito posto no caso necessita da realização de integração entre as instâncias.

Os tribunais de origem necessitam contemplar a observância das teses construídas nos precedentes como norma dotada de aplicabilidade imediata.

Devem-se pautar pela observação dos casos de recorribilidade desarrazoada, bem como aqueles de tramitação desnecessária de diversos processos que poderiam ser mais rapidamente solucionados, com a direta aplicação de técnicas de julgamento dos precedentes vinculantes.

De certo, a ausência de aplicação de um entendimento não viabiliza a tutela dos direitos do jurisdicionado a um patamar condizente com a segurança jurídica buscada em nosso ordenamento.

A homogeneidade de aplicação de posicionamentos acaba por afetar, além dos próprios sujeitos do processo, a estabilidade social almejada na construção do fortalecimento de um Estado Democrático de Direito.

A sistemática dos precedentes passa, portanto, pela compreensão dos tribunais, sejam eles superiores ou de segunda instância, de que a força vinculante dos precedentes é imprescindível na intenção uniformizadora de entendimentos buscada pelo Código de Processo Civil.

Com efeito, tecem-se também críticas quanto à distinção² e à superação³ de precedentes.

Todavia, o destaque das benesses de reconhecimento da necessidade de aplicação dos precedentes em determinado caso concreto é defendida por Taques (2019), que dispõe acerca do *distinguishing*:

A técnica, assim, incentiva o acesso à ordem jurídica justa, que satisfaça os anseios da sociedade mediante o fornecimento de respostas adequadas às demandas judicializadas, reduzindo a noção bastante comum de que o Poder Judiciário é produtor de soluções lotéricas e descomprometidas, que levam o jurisdicionado a crer que a propositura de uma ação é mais uma aventura cujo resultado será baseado na sorte, do que a busca honesta pela tutela apropriada de direitos assegurados pelo próprio sistema jurídico.

Outrossim, já ao tratar da possibilidade de superação de precedentes, pode-se acrescentar os dizeres de Peixoto (2016):

Como os precedentes passam a ter eficácia vinculante, esse momento passa a ter um caráter paradigmático para os jurisdicionados, que pautaram as suas condutas no posicionamento do Poder Judiciário.

Destacou ainda Peixoto que os tribunais inferiores não podem superar precedentes das cortes superiores e mesmo a não aplicação do entendimento firmado pelo tribunal competente não supera a norma do precedente.

² Cruz e Tucci (2013) traz interessante conceito acerca desta distinção: a complexa atividade lógica de interpretação do precedente judicial vale-se, assim, do método de confronto, denominado *distinguishing*, pelo qual o juiz verifica se o caso em julgamento pode ou não ser considerado análogo ao paradigma.

³ *Overruling* é a “denominação atribuída à técnica de alteração de um entendimento anterior sobre o mesmo objeto agora em julgamento; técnica essencial para qualquer sistema de precedentes, permitindo que o sistema possa evoluir” (PEIXOTO, 2016).

Com efeito, tais apontamentos apresentam regras da teoria dos precedentes quanto à sua aplicação, colaborando na construção das futuras decisões que devem ser observadas durante o julgamento das demandas propostas ao Poder Judiciário.

2. Observância do precedente

Ao tratar acerca da produtividade e racionalidade na nova norma processual vigente, Marchiori e Sanseverino (2020) destacam que

Uma das principais contribuições do Código de Processo Civil de 2015 é a consolidação de um sistema brasileiro de precedentes com foco, principalmente, na uniformização de entendimentos no Poder Judiciário mediante técnicas processuais que permitem uma maximização qualitativa e quantitativa da atividade jurisdicional dos tribunais.

Certamente, diversas discussões surgem quando o tema relativo ao acatamento das decisões proferidas em sede de precedentes qualificados é apresentado aos julgadores.

A discricionariedade do magistrado é uma das peculiaridades a serem destacadas.

Mitidiero (2019) traz interessante posicionamento acerca do tema apresentado por Arthur Goodhart em sua obra *Precedent in English and continental law*⁴, que defende que “a teoria do precedente absolutamente vinculante acabaria tornando o juiz um ‘escravo do passado’ e um ‘déspota para o futuro’, impedindo a evolução do próprio direito”.

No entanto, considerando-se o precedente vinculante como norma que serve de diretriz para futuras decisões, não há se falar em engessamento do direito, visto que, como qualquer norma, poderá o precedente sofrer alterações por meio de superações frente a situações que se modificaram com o decorrer do tempo, atuando como verdadeira fonte de direito com efeito vinculante:

Os precedentes judiciais são considerados fonte do direito, ou seja, a decisão judicial prolatada em um caso concreto produz norma jurídica de efeitos vinculantes para processos futuros segundo estabelece o artigo 927 do Código de Processo Civil de 2015 (PASCHOAL; ANDREOTTI, 2018).

⁴GOODHART, Arthur. Precedent in English and continental law. *Law Quarterly Review*, n. 50, 1934. p. 61.

Paralelamente, uma proposta acerca da possível existência de uma responsabilidade administrativa do magistrado frente ao descumprimento de um precedente vinculante listado no art. 927 do CPC também se torna fator apto a criar divergências acerca da obrigatoriedade de utilização desse instrumento.

O julgador obviamente não pode descumprir a lei, devendo interpretar a lei para melhor aplicação ao caso concreto.

Assim, da mesma forma que o juiz ou tribunal de segunda instância não pode descumprir a lei, não poderá desconsiderar (também) o precedente do tribunal superior, diante da potencialidade normativa que este contém.

Neste sentido, não caberá ao julgador ou ao órgão judicante dizer que, embora os tribunais superiores possuam determinado entendimento fixado em precedente, a ele não caberá a obrigatoriedade de seguimento, podendo decidir de modo diverso e da maneira que lhe convier em determinado caso concreto.

3. Distinção e superação

O sistema de precedentes brasileiro possui estrutura complexa, não possuindo apenas um modelo de enunciados de teses vinculantes.

Ao se discutir acerca da aplicação dos precedentes, mister atentar-se para a fundamentação que irá balizar o posicionamento adotado.

Não pode o julgador, ao decidir determinada querela utilizando-se de precedente qualificado, apenas apresentar a tese que entende cabível no caso concreto.

A argumentação no intuito de se justificar a aplicação de entendimento advindo de precedente qualificado deve ser efetivamente apresentada.

Convém assim pontuar-se que o direito à motivação das decisões judiciais — da qual não se afastam as decisões proferidas mediante a aplicação de precedentes ao caso concreto — é constitucionalmente assegurado⁵ e, com o advento do Código de Processo Civil, passou a ser expressamente previsto:

⁵ Art. 93, IX, da Constituição Federal.

Art. 489 (...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

Neste diapasão, primeiramente há que se ressaltar que o julgador deve explicitar as razões pelas quais entende que o caso em análise é distinto do tratado no precedente qualificado invocado.

Por conseguinte, quando há que se tratar das distinções, Mitidiero (2012) ressaltou:

Para que exista fidelidade ao precedente as distinções têm de ser consistentes, isto é, têm de ser realizadas a partir de uma real diferenciação subjacente entre as questões examinadas pelo órgão jurisdicional.

Já ao se tratar da superação de precedentes, envolvem-se no espectro do tema os tribunais, além do julgador, que, conforme legalmente previsto, devem fundamentar suas razões ao entender que ocorreu suposta superação no caso concreto.

A superação irá decorrer de uma mudança na conjuntura factual perante a qual o precedente foi estruturado, fazendo-se necessária uma adaptação das normas jurídicas ao novo contexto.

No entanto, o referido procedimento exige extrema cautela.

Ao tratar da superação do precedente, Mitidiero (2012) afirma:

É que a mudança do precedente não pode causar surpresa injusta (unfair surprise) nem ocasionar um tratamento não isonômico entre pessoas que se encontram temporalmente em situações idênticas ou semelhantes.

Além disso, Cruz e Tucci (2013) assevera quanto à mudança de julgados por meio de superação do precedente judicial:

acerca desse assunto, deve ter-se presente que a abrupta alteração dos rumos da jurisprudência acarreta, em regra, gravíssimas consequências no plano da dinâmica do direito, visto que: a) vulnera a previsibilidade dos pronunciamentos judiciais, e, por via de consequência, b) produz insegurança jurídica.

Contudo, embora perante a possibilidade de que ocorra superação de um precedente diante de novo contexto existente, a integração entre os tribunais superiores e os tribunais de origem é fator primordial para que se dê a evolução da aplicação dos precedentes e a construção de uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva.

Assim sendo, a realização de uma conjuntura integrativa é possível no âmbito do Poder Judiciário, sendo, inclusive, uma das atribuições do Centro de Inteligência do Poder Judiciário, para buscar formas de maior interlocução entre as instâncias judiciais, evitando a tramitação desnecessária de processos e as atividades repetitivas associadas à distinção e à superação do precedente.

4. Da necessária parceria entre tribunais

A atuação coordenada do Poder Judiciário por meio de seus agentes em medidas que efetivem essa integração surtirá inúmeros benefícios à prestação jurisdicional e ao país.

Tem-se, então, que esse apoio institucional frente às atribuições de cada órgão no que tange ao acompanhamento de precedentes é imprescindível para o bom funcionamento do modelo vigente.

Ao tratar da condução das ações a serem propostas, Marchiori (2019) enfatiza:

A eficiente gestão dos precedentes qualificados é extremamente potencializada, quando a atividade jurisdicional é executada com a preocupação com as consequências administrativas do ato. A estreita relação jurisdição e gestão do modelo de precedentes brasileiro exige efetiva participação dos membros dos tribunais em sua atividade primordial de julgar e do seu corpo técnico de servidores.

E ainda acrescenta quanto à importância dos centros de inteligência:

É nesse contexto extremamente dinâmico e prático de atividades relacionadas aos precedentes qualificados que se inserem os Centros Nacional e Lo-

cais de Inteligência da Justiça Federal, cuja finalidade principal, em relação à temática precedentes, é atuar como facilitadores entre as instâncias do Poder Judiciário para o apoio institucional na formação e acompanhamento dos precedentes.

Importante expor que, além da criação de estruturas aptas a monitorar ações relativas à tramitação dos precedentes, as ferramentas a serem utilizadas para tal desiderato são estratégicas na atuação eficiente de controle, pelo Poder Judiciário, das demandas repetitivas e de massa.

Neste aspecto, há que se ressaltar que, em médio prazo, existindo o comprometimento dos *players*, se conseguirá o nível de integração exigido pelo Código de Processo Civil, o que resultará na efetiva redução das atividades repetitivas em processos de demandas de massa, podendo os magistrados e servidores focar suas atenções e esforços na análise processual.

5. Conclusão

Logicamente não se espera uma utopia de que a existência dos precedentes no ordenamento brasileiro poderá extinguir as demandas de massa frente a uma aplicação homogênea das teses fixadas pelos tribunais.

O que se busca é a qualidade da prestação jurisdicional, sendo a baixa de acervo apenas consequência desse fato.

O controle das demandas repetitivas para evitar a tramitação desnecessária de processos (até mesmo o ajuizamento de muitas delas, pois sabe-se que a ausência de identificação sobre qual é a posição do Judiciário incita a litigiosidade) pode ser uma das inúmeras contribuições a serem apresentadas pelo Centro de Inteligência do Poder Judiciário, que, empregando suas competências, poderá utilizar-se de diversos meios práticos em prol do aprimoramento do trâmite processual.

Referências

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*. vol. 5, 15 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2009.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. Parâmetros de eficácia e critérios de interpretação do precedente judicial. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil*, n. 54, maio/jun. 2013.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. A integração promovida pelo Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal e sua imprescindibilidade para o modelo brasileiro de precedentes - análise contextualizada com a Nota Técnica n. 5/2018. In: Conselho da Justiça Federal (Brasil); Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. (org.). *Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes*. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019, v. 2, p. 32-47. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/serie-cej-cnijf-1>. Acesso em: 16 fev. 2023.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas; SANSEVERINO, Paulo de Tarso. O Projeto Athos de inteligência artificial e o impacto na formação dos precedentes qualificados no Superior Tribunal de Justiça. In: TEPEDINO, Gustavo; SILVA, Rodrigo da Guia. (org.). *O Direito Civil na era da inteligência artificial*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 21-38.

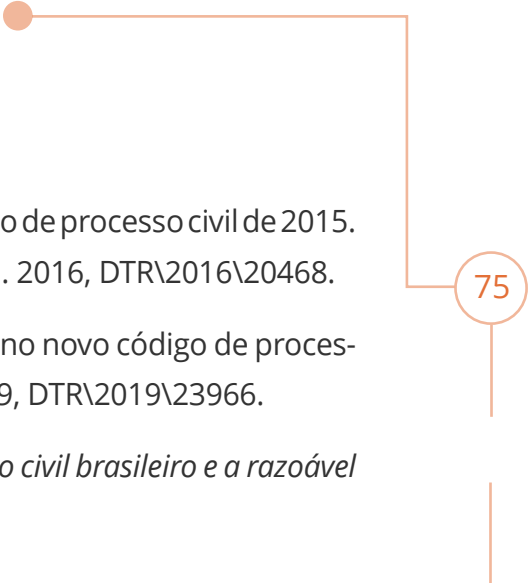
MARCHIORI, Marcelo. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios*. [S.l.]: Editora Juspodivm, 2022.

MITIDIERO, Daniel. Fundamentação e precedente: dois discursos a partir da decisão judicial. *Revista de Processo: RePro*, v. 37, n. 206, abr. 2012.

MITIDIERO, Daniel. Por uma história do precedente judicial na Inglaterra: o que temos para aprender com a experiência inglesa? *Revista dos Tribunais*, vol. 1.000/2019, p. 191-212, fev. 2019, DTR\2019\23630.

PASCHOAL, Gustavo Henrique; ANDREOTTI, Paulo Antonio Brizzi. Considerações sobre o sistema de precedentes judiciais no novo código de processo civil. *Revista Juris UniToledo*, Araçatuba, SP, v. 3, n. 4, p.45-60, out./dez. 2018. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Rev-Juris-UNITOLEDO_v.3_n.4.03.pdf. Acesso em: 14/2/2023.

PAULINO, Ana Flávia Borges. A colaboração do precedente ao acesso à justiça através da razoável duração do processo. In: PAULINO, Ana Flávia Borges; ZABULON, Lucas. *Direito, regulação e políticas públicas: coletânea de artigos acadêmicos*. São Paulo: Editora Dialética, 2022.



PEIXOTO, Ravi. A superação de precedentes (overruling) no código de processo civil de 2015. *Revista de Processo Comparado*, vol. 3/2016, p. 121-157, jan./jun. 2016, DTR\2016\20468.

TAQUES, Fernanda Rennhard Biselli. Técnicas de distinguishing no novo código de processo civil. *Revista de Processo*, vol. 289/2019, p. 333-353, mar. 2019, DTR\2019\23966.

VALE, Luíz Manoel Borges do. *Precedentes vinculantes no processo civil brasileiro e a razoável duração do processo*. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2019.

A quebra de paradigmas e o fomento ao fortalecimento dos precedentes judiciais qualificados, no Poder Judiciário do Estado do Pará

Camila Amado Soares

David Jacob Bastos

Resumo

Tendo em vista a necessidade de densificar as garantias fundamentais da isonomia, do devido processo legal e da razoável duração do processo, o Código de Processo Civil de 2015 ampliou o sistema brasileiro de precedentes judiciais qualificados. Por isso, é necessário que os Tribunais ampliem a atuação voltada à formação de tais precedentes vinculantes, especialmente por meio da utilização das técnicas de julgamento consubstanciadas no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e no Incidente de Assunção de Competência, versando este artigo sobre as iniciativas adotadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará para tal finalidade, assim como proposições para incrementar a prestação jurisdicional diante das demandas complexas e repetitivas que reclamam a atuação eficiente do Poder Judiciário.

Palavras-chave: processo civil; sistema brasileiro de precedentes; garantias fundamentais.

1. Introdução

A partir da vigência do Código de Processo Civil (CPC) de 2015, diversas iniciativas foram desenvolvidas e implantadas pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará (TJPA), especialmente por meio do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac), sob a supervisão da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas (Cogepac), em alinhamento com o Planejamento Estratégico Nacional, conforme a Resolução nº 25 de 2018, mais especificamente no que se refere ao Macrodesafio 6 alusivo à

Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios, assim como da Iniciativa Estratégica pertinente ao Aperfeiçoamento de Mecanismos para Redução de Demandas Repetitivas e Grandes Litigantes.

Tendo em vista os contornos conferidos pela Resolução TJPA nº 7, de 16 de junho de 2021, o Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará (Cijepa) apresentou a Nota Técnica nº 5/2022 com o objetivo de propor iniciativas voltadas ao incremento na formação de novos precedentes judiciais qualificados, em especial de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e de Incidente de Assunção de Competência (IAC), no âmbito do Poder Judiciário paraense, sendo o presente artigo fruto da aludida Nota Técnica elaborada conjuntamente pela servidora Camila Amado Soares¹ e pelo juiz de Direito David Jacob Bastos².

A atuação institucional em comento tem como desiderato a densificação das garantias fundamentais da isonomia, do devido processo legal, da razoável duração do processo e da segurança jurídica, sendo certo que o Código de Processo Civil de 2015 veiculou profundo avanço em relação ao julgamento de lides existentes na complexa sociedade brasileira — que atingiu, conforme dados coletados, em 25/12/2022, no bojo da construção do Censo 2022, 207.750.291 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)³, havendo estimativa de que alcance mais de 213 milhões de habitantes, ao fim da consolidação do referido recenseamento —, na qual a baixa efetividade social dos métodos de solução não jurisdicional de conflitos ensejou o exponencial crescimento do acervo processual.

No particular, o Relatório Justiça em Números 2022 – Ano-base 2021⁴ aponta que o ano terminou com 62 milhões de ações judiciais em andamento — advindo tal número da diferença entre os 77,3 milhões de processos em tramitação e os 15,3 milhões (19,8%),

¹ Coordenadora da Coordenadoria de Recursos Extraordinários e Especiais e integrante do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará. Correio eletrônico: camila.amado@tjpa.jus.br.

² Juiz de Direito e Coordenador de Formação de Precedentes Judiciais Qualificados do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará. Correio eletrônico: david.bastos@tjpa.jus.br.

³ Disponível no sítio eletrônico <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html?&t=resultados>, acesso em 16/2/2023, às 5h48min.

⁴ Disponível no sítio eletrônico <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>, acesso em 15/2/2023, às 12h30min.

sobrestados ou em arquivo provisório, aguardando definição jurídica futura —, sendo constatado que, excetuando-se a Justiça Eleitoral, **ocorreu elevação do acervo processual em todos os segmentos da Justiça em relação ao ano de 2020**, destacando-se o **incremento de 1 milhão de processos (1,7%) na Justiça Estadual**, assim como o crescimento de **881,7 mil processos (9,5%) na Justiça Federal**.

Por oportuno, destaque-se o esforço empreendido pelo Poder Judiciário, o qual concluiu 26,9 milhões de processos em 2021, havendo a expansão de 11,1% no número de casos solucionados em relação a 2020. No mesmo interstício, **ingressaram 27,7 milhões de novas ações** — incluídas as que retornaram a tramitar –, revelando-se um **crescimento de 10,4%** do acervo processual brasileiro.

Nesse contexto, é salutar recordar da quase cinquentenária lição de Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco (1974)⁵ acerca da relação entre sociedade e direito, mais especificamente quanto à função ordenadora deste:

(...) a função ordenadora, isto é, de coordenação de interesses que se manifestam na vida social, de modo a superar e compor os conflitos que se verificarem entre seus membros. A tarefa da ordem jurídica é exatamente a de harmonizar as relações sociais intersubjetivas, a fim de ensejar a realização do máximo dos valores humanos com o mínimo de sacrifício e desgaste. E o critério que deve orientar essa coordenação ou harmonização é o critério do justo e do equitativo, de acordo com a convicção prevalente em determinado momento e em determinado lugar.

Nessa quadra, a gestão do acervo processual nacional mostra-se como desafio diário para a concretização das citadas disposições elencadas no art. 5º da Constituição Federal de 1988 (CF/88) — especialmente quanto à segurança jurídica no julgamento de demandas repetitivas ou de massa, sendo a citada garantia fundamental um dos pilares do ordenamento jurídico que visa, em última medida, assegurar a dignidade da pessoa humana —, sendo o Poder Judiciário conclamado a otimizar seus recursos materiais e humanos em prol do aumento da efetividade da jurisdição, assegurando que situações fático-jurídico idênticas ou muito semelhantes sejam tratadas da mesma forma, sob pena do aviltamento da mais comezinha noção de justiça.

⁵ DINAMARCO; GRINOVER. *Teoria Geral do Processo*, p. 5.

2. Desenvolvimento

Na trilha pavimentada pela **Emenda Constitucional nº 45/2004** — a qual inseriu os institutos da repercussão geral para o recurso extraordinário (art. 102, § 3º, da CF/88) e da súmula vinculante (art. 103-A da CF/88) — e pela **Lei nº 11.672/2008** — que criou o recurso especial repetitivo —, o CPC trouxe novos delineamentos ao sistema brasileiro de precedentes, estabelecendo expressamente que os **Tribunais devem manter uma jurisprudência íntegra, estável e coerente** — a teor do art. 926 —, esclarecendo Marcelo Ornellas Marchiori (2022)⁶ que tais características enumeradas pela legislação federal devem ser lidas sob a ótica da **definitividade**:

*Assim, **aguardar toda e qualquer pacificação pelos tribunais superiores, permitindo a liberdade de interpretação sobre questões de direito por todas as instâncias**, representa **grave violação ao princípio da isonomia**, com consequências danosas à atividade jurisdicional e à sociedade, devido à **ausência de definitividade** (...) deixando disfuncional a atuação de juízes e tribunais numa incrível e estranha atividade de repetir decisões que não se sabe, certamente, se é aquela mesma a decisão do Poder Judiciário.*

(destacamos)

Esse recorte fático mostra que o atual estágio de parte quantitativamente relevante das decisões jurisdicionais prolatadas não se mostra adequado em relação ao **anseio de confiabilidade e de estabilidade** inerentes aos **precedentes judiciais qualificados** emanados das Cortes, destacando Daniel Mitidiero (2022)⁷ ser inarredável a **observância horizontal e vertical do stare decisis**:

*A expressão “**stare decisis**” é oriunda do brocardo “*stare decisis et non quieta movere*” e **visa a garantir a estabilidade e a confiabilidade do precedente. Com a determinação do significado do Direito a partir de determinado caso no precedente**, o que visa proporcionar a sua **cognoscibilidade**, a **estabilidade da ordem jurídica** é assegurada pela **necessidade de respeito** àquilo que foi **decidido anteriormente**, o que gera a **confiança** na sua manutenção por um **determinado período** e na sua **aplicação aos casos futuros idênticos e se-***

⁶ MARCHIORI. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos – experiências e desafios*, p. 103.

⁷ MITIDIERO. *Relevância no recurso especial*, p. 79-80.

melhantes. A regra do “*stare decisis*”, portanto, é a regra pela qual a segurança jurídica é promovida judicialmente em um sistema que respeita precedentes.

A **primeira condição para que exista segurança jurídica pelo precedente** é que esse **seja respeitado pela própria corte que o emanou.** Não por acaso essa **dimensão horizontal do “*stare decisis*” – que vincula os próprios membros da corte que formou o precedente – foi a primeira a ser afirmada expressamente no direito inglês.** Se a própria corte responsável pela formação do precedente não se sentisse submetida à sua força vinculante, é claro que a cognoscibilidade e a estabilidade da ordem jurídica ficariam enfraquecidas e seriamente comprometidas. Sem autovinculação o precedente não teria como contar com qualquer força de orientação. Essa autovinculação gerada pela regra do “*stare decisis*” horizontal é tratada muitas vezes no âmbito do **Supremo Tribunal Federal** como **“princípio da colegialidade”.** O importante aqui não é evidentemente o nome: o que interessa é o **reconhecimento por parte do Supremo Tribunal Federal de que princípio da segurança jurídica veda a variação frívola do direito, sendo imprescindível o respeito aos precedentes da corte.**

É claro, porém, que pouco adianta em termos de segurança jurídica assegurar o respeito da própria corte ao precedente se as demais cortes a ela submetidas não respeitarem igualmente o precedente. Sendo a **organização judiciária** uma **organização hierarquizada (“*chain of command*”)**, em que determinados órgãos têm competência para rever as decisões dos outros, a **segurança jurídica depende do efetivo respeito ao precedente pelas cortes que se encontram na base da organização judiciária.** Do contrário, o precedente não teria nenhum influxo sobre a atividade dessas cortes e não teria condições de viabilizar a igualdade de todos perante a ordem jurídica e proporcionar segurança ao jurisdicionado na sua pronta aplicação. Daí a razão pela qual **é essencial à promoção da segurança jurídica igualmente a dimensão vertical do “*stare decisis*”, isto é, a vinculação de todos os juízes e das Cortes de Justiça àquilo que foi decidido pelo STJ. A junção de ambas as dimensões assegura um forte sentimento de unidade institucional do Poder Judiciário, imprescindível para sua atuação orquestrada.**

(destacamos)

O relevo conferido pela doutrina ao “*stare decisis et non quieta movere*” encontra eco na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) quanto à inerente segurança jurídica que deve emanar das decisões da Corte de Vértice brasileira, sendo elucidativo o trecho da ementa do julgamento, sob o rito da repercussão geral, do Recurso Extraordinário nº

655.265, do qual se originou o Tema 509 (Relator Ministro Luiz Fux, Relator para Acórdão Ministro Edson Fachin, julgado em 13/4/2016, publicado em 5/8/2016). Na ocasião, explicitou-se que a superação total de precedente da Suprema Corte depende de demonstração de circunstâncias (fáticas e jurídicas) que indiquem que a continuidade de sua aplicação implica ou implicará inconstitucionalidade. Assim, diante da não ocorrência desses fatores, permanece hígido o precedente já formado, sendo reafirmada, no caso, a tese de que “*é constitucional a regra que exige a comprovação do triênio de atividade jurídica privativa de bacharel em Direito no momento da inscrição definitiva*”.

Ademais, no âmbito do movimento teórico da análise econômica do Direito da escola *Law and Economic*, Richard Posner (1998)⁸ afirmou que existe um **valor econômico no conjunto de precedentes** — sua teoria parte da postura instrumentalista de evitar a utilização de noções metafísicas e abstratas para solucionar problemas jurídicos, privilegiando a análise de possíveis soluções com base nas consequências previsíveis e nos possíveis efeitos delas advindos a curto e longo prazo —, haja vista que o conhecimento acerca de tal conjunto auxilia na análise das chances de êxito, além de possibilitar que consultorias eficazes possam ser seguidas pelas partes com razoável segurança. Além da **diminuição da litigância**, mostra-se como consequência natural desse quadro ideal a **criação de um ambiente de negócios favorável a empreendimentos de longo prazo**.

Ao debruçar-se sobre os estudos de Richard Posner quanto à importância da ênfase à prática, o olhar adiante e as consequências, Carla Faralli (2006)⁹ pôs em relevo que o professor norte-americano propôs que, ao **abordar os problemas jurídicos, levem-se em conta os efeitos das soluções propostas** — a **curto** e a **longo prazo**, seja para os **indivíduos**, seja para o **sistema** — através de pesquisas empíricas sobre os **custos/benefícios** e do **critério de racionalidade meios/fins**.

Assim sendo, os Tribunais deverão dar um passo à frente na formação de sua jurisprudência — sendo esta classicamente entendida como o resultado de expressiva repetição de julgados de lides individuais e cuja estabilização enseja a edição de súmulas de viés meramente persuasivo —, incrementando a formação de **teses vinculantes** e de **eficácia ultra partes**, cuja **observância** torna-se **obrigatória** aos integrantes do sistema de

⁸ Cf. POSNER. *Law and Economic*.

⁹ Cf. FARALLI. *A filosofia contemporânea do direito: temas e desafios*.

Justiça e à sociedade em geral — **reduzindo-se o risco da atuação individualista de um juiz imbuído de baixo sentimento de unidade institucional do Poder Judiciário** —, sendo tal atuação pretoriana denominada de **função nomofilática**, a qual não diminui a independência que deve marcar a atuação jurisdicional.

A referida mudança na atuação dos Tribunais defluiu do abandono — ou, ao menos, da drástica redução da utilização — da compreensão unívoca e objetivista do Direito, passando a ser difundida a ideia de que as Cortes devem interpretar o Direito e, conseqüentemente, produzir precedentes como normas jurídicas emanadas de determinado contexto fático, com inegável caráter de **fonte primária do Direito que enseje o incremento da efetividade do pronunciamentos judiciais sem prejuízo da boa técnica**, conforme exortou José Carlos Barbosa Moreira (1997)¹⁰, para quem é falsa a ideia de oposição entre o empenho de efetividade e a convivência com a boa técnica, pois efetividade e técnica não são valores contrastantes ou incompatíveis, mas sim complementares, haja vista que a **técnica bem aplicada pode constituir instrumento precioso em favor da própria efetividade**.

Do ponto de vista de seus pressupostos teóricos, a eficácia que é atribuída ao precedente deve-se ao fato de a interpretação judicial consistir em uma reconstrução de textos e de elementos não textuais da ordem jurídica, **outorgando unidade ao Direito por meio da atividade dos Tribunais**, destacando-se a importância da **ratio decidendi** ou **holding**, tendo o **Fórum Permanente de Processualistas Civis (FPPC)** assentado, no **Enunciado nº 168**, que “[o]s fundamentos determinantes do julgamento de ação de controle concentrado de constitucionalidade realizado pelo STF caracterizam a ratio decidendi do precedente e possuem efeito vinculante para todos os órgãos jurisdicionais”.

Ao abordar a importância da “ratio decidendi”, Lenio Streck e Georges Abboud¹¹ apontam conceitos cunhados pela tradição sobre a **razão de decidir**, dentre os quais se destacam o critério decisional, o princípio de direito adotado para definir o conteúdo da demanda, a regra ou princípio que constitui a condição necessária ou suficiente, assim como a relação entre resolução (motivada) do caso e o próprio caso, ou seja, o fato e as questões jurídicas inerentes. Nessa ordem de ideias, tem-se que a análise da *ratio decidendi* deve

¹⁰ MOREIRA. *Efetividade do processo e técnica processual. Temas de direito processual*. p. 28.

¹¹ ABOUD; STRECK. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?*, p. 47-48.

ocorrer, necessariamente, em correspondência com o substrato fático-jurídico do caso concreto solucionado, diferenciando-se, portanto, do *obiter dictum*, o qual consiste em “*argumentação ou fragmento de argumentação jurídica, expressamente contidos na decisão judicial, cujo conteúdo e presença são irrelevantes para a solução final da demanda*”, conforme também ensinam Lenio Streck e Georges Abboud (2015)¹².

Em decorrência dos exitosos resultados conquistados pelos Tribunais Superiores, com o uso das técnicas de julgamento de recursos repetitivos e repercussão geral, o legislador apostou em instrumentos semelhantes, contudo voltados prioritariamente às Cortes de origem — Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais —, introduzindo, no Código de Processo Civil de 2015, o referido **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas** — previsto nos arts. 976 ao 987, o qual consiste em técnica de julgamento de processos que envolvam casos repetitivos (art. 928) e que tratem da mesma questão de direito, essencialmente voltada para os Tribunais locais (Tribunal de Justiça e Tribunal Regional Federal), com o claro objetivo de proporcionar isonomia e segurança jurídica, assim como tratar da repetição de demandas idênticas, problema crônico do sistema judiciário brasileiro — e o **Incidente de Assunção de Competência (IAC)**, que se hospeda no art. 947 e, também, consiste em técnica de julgamento de processos que envolvam relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem necessária repetição em múltiplos processos, tendo lugar quando ocorrer “*relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal*” (art. 947, § 4º).

Por certo, ambos os incidentes constituem técnicas de julgamento voltadas à pacificação da jurisprudência e, por conseguinte, ao atendimento do comando vocalizado pelo art. 926 do CPC — o qual dispõe que “**[o]s tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente**” —, sendo indubitável que, a partir do assentamento da tese jurídica vinculante, será possível densificar, no caso concreto, as garantias fundamentais da isonomia, da segurança jurídica e da razoável duração do processo, cuja importância já foi objeto do magistério de Sofia Temer (2022)¹³ em relação ao IRDR, valendo tais considerações, “*mutatis mutandis*”, quanto ao IAC, o qual dispensa a existência de repetição de processos:

¹² *Ibidem*, p. 48.

¹³ TEMER. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*, p. 37-39.

O incidente tem potencial para **concretizar a isonomia** entre os jurisdicionados, através do **tratamento uniforme das questões comuns**, assegurando que a **mesma questão jurídica obtenha idêntica interpretação e aplicação**. A prestação jurisdicional *díspar* a casos idênticos constitui senão a maior, uma das mais graves violações ao princípio da isonomia.

A isonomia, por sua vez, está intimamente ligada com a **previsibilidade** e com a **estabilidade da prestação jurisdicional**, que concretizam a **segurança jurídica**. Ao fixar uma tese jurídica aplicável às mesmas questões, o Judiciário consolida seu entendimento e possibilita o estabelecimento de **padrões de conduta confiáveis aos jurisdicionados**.

Do mesmo modo, o IRDR tem potencial para consagrar o direito à **razoável duração do processo**, por permitir a redução do tempo de duração dos processos judiciais sob duas perspectivas distintas e complementares.

De um lado, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas tem potencial de reduzir o tempo de tramitação dos processos em que há a questão comum, pela adoção da tese fixada, limitando a rediscussão do tema, que muitas vezes ocorre no seio de recursos protelatórios. **Tais técnicas permitem que o órgão julgador se dedique de forma mais aprofundada para resolver concentradamente uma questão jurídica, o que possibilita um acréscimo qualitativo da decisão proferida acerca do tema. Evita que o Judiciário analise incontáveis vezes a mesma questão.**

De outro lado, a resolução concentrada das questões repetitivas possibilita o “desafogamento” do Judiciário e **permite que a máquina judiciária seja empregada para resolver outros conflitos**. Nesta medida, **também concretiza o direito à razoável duração do processo para todos os outros processos “não-repetitivos”**.

Ainda, estas técnicas diferenciadas, como o IRDR, privilegiam a **economia processual**, com a **racionalização da atividade jurisdicional**, inclusive no que se refere aos **custos da litigiosidade repetitiva**. (destacamos)

Não obstante os amplos e relevantes efeitos *ope legis* dos precedentes judiciais qualificados no direito brasileiro, em pouco mais de **6 (seis) anos de vigência do atual CPC**, **a plenitude e o potencial de tais institutos certamente ainda não foi alcançada**, o que não impede o reconhecimento de significativos avanços proporcionados pelo IRDR e pelo IAC, até o momento. De fato, além de prestigiar a isonomia e a segurança jurídica, os

referidos incidentes também devem ser reconhecidos como importantes **instrumentos de gerenciamento de processos**, pois permitem aos **Tribunais locais a racionalização de julgamentos de temas repetitivos e relevantes**, mediante a **suspensão dos demais que tratem de matéria idêntica**, para **posterior aplicação da tese jurídica fixada no julgamento do IRDR e do IAC**.

O IRDR e o IAC também se afiguram como a oportunidade de os **Tribunais de origem definirem teses jurídicas vinculantes sobre a interpretação de lei local** em casos repetitivos e em casos de relevante questão de direito, com grande repercussão social, em razão do não cabimento de recursos excepcionais em tais hipóteses, nos termos da **Súmula nº 280 do Supremo Tribunal Federal** — a qual enuncia que *“por ofensa a direito local não cabe recurso extraordinário”* —, amplamente aplicada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) por analogia, o que certamente é de extrema importância em demandas que tratam da mesma questão jurídica que envolva, essencialmente, interpretação de leis estaduais ou municipais.

Considerando que ainda não foi alcançada a plenitude da fixação e aplicação dos precedentes judiciais qualificados, assim como atento às aludidas balizas normativas, doutrinárias e jurisprudenciais, o TJPA adotou iniciativas para a promoção de ambiente institucionalmente favorável à difusão da cultura dos mencionados precedentes, quais sejam: **1) Cartilha “Sobreste, Cadastre e Aplique Precedente Qualificado”**, disponível em <https://www.tjpa.jus.br/CMSPortal/VisualizarArquivo?idArquivo=985014>; **2) Dados Gerais sobre IRDRs e IAC, no TJPA**, disponíveis em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=299244>; **3) Painel de Gerenciamento de Processos Sobrestados**, disponível em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=859288>; **4) Formulário Eletrônico de Sugestão de IRDR**, disponível em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=668297>; **5) Cartilhas sobre o IRDR e o IAC**, disponíveis em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=299244>; **6) Petições e ofícios de instauração de IRDR e de IAC**, disponíveis em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=299244> e em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=406250>; **7) Tutoriais para suscitação de IRDR e IAC**, disponíveis em <https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/hotsite/recursos-extraordinarios/pg.xhtml?pg=745276>.

Todavia, as referidas iniciativas ainda se mostram insuficientes para garantir o incremento na formação de precedentes judiciais qualificados, no âmbito do TJPA, conforme se constata pelo fato de apenas 4 (quatro) Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas — e nenhum Incidente de Assunção de Competência — terem sido admitidos e julgados até o mês de junho de 2022.

Resta patente a necessidade de robustecer a cultura institucional para a formação de novos precedentes judiciais qualificados, no TJPA, mormente quando se compara o quantitativo de incidentes da Corte de Justiça paraense com os demais Tribunais de médio porte, conforme se observa nos dados coletados para emissão da **4ª Edição dos Dados Gerais sobre Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e Incidente de Assunção de Competência do TJPA**, no qual se constata que a Corte de Justiça paraense ocupa a penúltima posição entre os Tribunais de médio porte quanto à admissão e julgamento de IRDRs, ressaltando-se, quanto ao IAC, que poucos tribunais destacaram-se.

Nesse ponto, dentre os Tribunais de Justiça de médio porte, destacam-se as Cortes de Justiça de Goiás, Santa Catarina e do Distrito Federal e Territórios, as quais admitiram, respectivamente, 34, 26 e 20 IRDRs. No que se refere ao IAC, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina possui atuação com destaque nacional, tendo admitido 26 incidentes, sendo a maioria para uniformizar sua jurisprudência, prevenindo ou compondo divergência, também havendo casos de superação de entendimento (“*overruling*”).

Nessa quadra, um dos pilares do Centro de Inteligência paraense é atuar no fomento da formação de precedentes judiciais qualificados, vindo o Cijepa a desenvolver outras estratégias em cooperação com o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas e sob a supervisão da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do TJPA, podendo ser citadas, exemplificativamente, as mais recentes: 1) instituição de Grupo de Trabalho para o aperfeiçoamento de técnicas pertinentes ao sistema processual de formação de precedentes judiciais qualificados e combate ao uso indevido do sistema de Justiça, no Tribunal de Justiça do Estado do Pará; 2) regulamentação e aprimoramento do selo “Empresa Amiga da Justiça”, para contemplar os selos “Parceiro(a) Institucional Amigo(a) da Justiça” e “Ente Amigo da Justiça”, visando atrair a adesão, em especial dos grandes litigantes, para atuação ativa e enérgica na observância de precedentes judiciais qualificados, reduzindo a recorribilidade e prevenindo a judicialização, bem como de legitimados, na qualidade de partes, para suscitar IRDR e IAC e propor recursos excepcionais como representativos de controvérsia (Portaria nº 1836/2022-GP); 3) estudo e proposição

de Emenda Regimental visando atualizar e otimizar o processamento do Incidente de Assunção de Competência, no TJPA, como estímulo não só para novas proposições, mas também para que sejam admitidos e tenham seu mérito julgado.

Com efeito, dada a relevância da formação de precedentes judiciais qualificados e a necessidade desses benefícios jurisprudenciais serem potencializados, no TJPA, a Nota Técnica nº 5/2022 – Cijepa diagnosticou as principais causas que estão obstaculizando tal incremento e, ao final, propôs iniciativas que propiciem solo fértil e estimulante para ampliação destes incidentes.

A partir da análise dos dados levantados, verifica-se que a diminuta quantidade de incidentes não decorre, *a priori*, da falta de proposição pelos seus legitimados, uma vez que, **até o mês de fevereiro de 2023, já foram suscitados 23 (vinte e três) IRDRs e 3 (três) IACs**. Por outro lado, **só foram admitidos e julgados 4 (quatro) IRDRs, não tendo sido admitido nenhum IAC**.

Cotejando-se os motivos que ensejaram a não admissão dos incidentes em comento, percebe-se que, se tais instrumentos tivessem sido eleitos pelo TJPA como prioritários, provavelmente muitas proposições poderiam, em tese, ter sido mais bem elucidadas por meio de diligências para suprir as deficiências que culminaram com a sua não admissão.

Também em análise abstrata, alguns pontos processuais que resultaram na não admissão dos incidentes poderiam ter sido considerados superados e os IRDRs ou IACs admitidos, dado o bem maior a ser atingido — qual seja, prevenir ou compor divergência —, conforme se depreende do cotejo dos fundamentos das decisões colegiadas que inadmitiram, exemplificativamente, os Processos nº 0006579-41.2016.8.14.0000 – ausência de cópias integrais dos processos tidos como representativos — e nº 0800144-47.2018.8.14.0000 – falta de comprovação da divergência —, sendo certo que diligências complementares poderiam aclarar tais questões procedimentais e permitir ao Tribunal Pleno do TJPA o processamento dos aludidos feitos.

A importância e o impacto dos IRDRs podem ser facilmente detectados, quando se observa, a partir de dados extraídos, em 6/2/2023, do Painel Eletrônico de Gerenciamento de Processos Sobrestados do TJPA, que dos **59.628 processos sobrestados, 93,64% decorre da admissão de IRDR** (55.841 processos), no âmbito do Poder Judiciário paraense, sendo apenas **3,62% da afetação de recursos repetitivos pelo STJ** (2.162 processos) e

1,31% da afetação por repercussão geral pelo STF (787 processos), advindo 1,43% de outras sistemáticas.

No particular, considerando-se os pontos destacados e compartilhados pelos membros dos Nugeps nas “Sextas Inteligentes” da Rede Nugep — coordenada pela Secretaria de Gestão de Precedentes do Supremo Tribunal Federal —, hoje indubitavelmente a **principal causa que impede o avanço dos IRDRs e IACs, nos Tribunais de origem, em comparação aos números de Recurso Repetitivo do STJ e de Repercussão Geral do STF, decorre do tempo e do trabalho** que devem ser despendidos pelos magistrados e seus gabinetes quando sorteados para o exercício das relatorias de IRDR e IAC.

Tal conclusão advém das seguintes constatações fático-jurídicas acerca da implementação da técnica de julgamento corporificada no IRDR e no IAC: 1) **cisão de julgamento de admissão e de mérito**, sendo ambas as decisões proferidas de modo colegiado (acórdão); 1.1) na **admissão**, analisam-se os pressupostos legais para deferir, ou não, o processamento do IRDR ou IAC, além da verificação da satisfação ou não do pressuposto negativo, isto é, aferir se a questão objeto do incidente encontra-se afetada/admitida ou julgada meritoriamente pelos Tribunais Superiores ou pelo próprio TJPA, sob os regimes de recursos repetitivos, repercussão geral ou por outro IRDR e IAC; 1.2) no **julgamento de mérito**, são ampla e profundamente analisada(s) a(s) questão(ões) de direito controvertida(s) e firmada(s) tese(s) em abstrato de caráter vinculante, além da sua aplicação no caso concreto, valendo registrar que, no TJPA, tal raciocínio ocorre apenas em relação ao **IAC**, o qual ostenta natureza de **causa piloto**. Isso porque o entendimento da Corte paraense é no sentido de que, no **IRDR**, adota-se o **procedimento modelo**; 2) **ampla instrução**, no 2º grau de jurisdição, podendo ocorrer a oitiva de todos os interessados (amigos da Corte), realização de audiência pública, etc.; 3) fixação de tese jurídica com *status* de definitividade, de caráter vinculante e observância obrigatória em todo o Poder Judiciário paraense.

Em que pese todo o procedimento diferenciado e que exige o processamento e julgamento dos IRDRs e IACs, a sua distribuição e o seu julgamento, ao menos no TJPA, não gozam de peso diferenciado, sendo computada igualmente como a qualquer outro recurso individual ou ação que solucionará apenas o caso concreto, com instrução simplificada.

Visando superar tais obstáculos operacionais, faz-se necessário refletir sobre mecanismos e iniciativas que garantam a efetiva ampliação na formação de precedentes judiciais qualificados, no TJPA, sendo inegável a importância do incremento na formação de precedentes judiciais qualificados para: 1) solucionar o problema e não apenas do caso; 2) prevenir e compor as divergências, no âmbito do Poder Judiciário paraense; 3) assegurar a isonomia, segurança e definitividade na prestação jurisdicional, em especial no que tange às questões jurídicas sobre a aplicação de direito local; 4) conferir ampla publicidade da posição do TJPA a respeito das questões jurídicas de massa e com relevância jurídica e social; 5) prevenir a judicialização excessiva; 6) reduzir da taxa de recorribilidade; 7) incrementar da baixa processual; 8) incentivar a adoção de medidas autocompositivas, nas searas pré-processual e processual.

Para tanto, **propõem-se as seguintes iniciativas:** 1) **atribuir, no sistema PJe, peso diferenciado na distribuição e julgamento** (juízo de admissão e juízo de mérito) quanto ao **IRDR** e ao **IAC**, em comparação com os demais recursos distribuídos, no TJPA; 2) propiciar a **continuidade na composição dos membros da Cogepac, em especial dos que representam as Seções de Direito Público, Privado e Penal**, evitando, sempre que possível, as substituições em decorrência da mudança de Gestão, nos moldes já exitosamente implementados pelo Superior Tribunal de Justiça — que mantém o mesmo Colegiado, há mais de 6 anos —, o qual atua como capacitador nacional, articulador direto entre os membros das Seções e das Turmas que integram para fomentar, propor e julgar precedentes judiciais qualificados, no âmbito do STJ. Além de garantir a continuidade nos trabalhos desenvolvidos e o constante incremento de medidas inovadoras, capazes de ampliar e otimizar a gestão e tratamento dos precedentes obrigatórios; 3) **submeter as questões jurídicas** em abstrato ou as suscitadas como objeto de remessa necessária, recurso ou ação originária **às técnicas de julgamento de IRDR (procedimento modelo) e IAC (causa piloto)**, com os **seguintes propósitos:** 3.1) **reafirmar a jurisprudência** do TJPA; 3.2) **ratificar entendimento firmado em outros precedentes qualificados, não tratados pelo Código de Processo Civil como pressuposto negativo ao IRDR e IAC**, a exemplo das técnicas de controle de constitucionalidade, ações coletivas, conflitos de competência, embargos de divergência e, por conseguinte, possibilitar que os recursos excepcionais interpostos contra o julgamento de mérito, em IRDR e IAC, possam chegar ao STJ e STF como Recursos Representativos de Controvérsia, com posterior submissão ao regimes de recursos repetitivos e repercussão geral, nacionalizando o entendimento

do Poder Judiciário, uma vez satisfeitos seus pressupostos legais; 3.3) distinguir Tema de RR (STJ), RG (STF), IRDR (TJPA) e IAC (TJPA) afetado ou já julgado; 3.4) superar entendimento em precedente judicial qualificado. 4) **priorizar o julgamento, em sessão única do Tribunal Pleno por meio da ferramenta do Plenário Virtual**, para admissão e julgamento do mérito — em simetria ao que já ocorre nos Tribunais Superiores —, nas hipóteses de **reafirmação de jurisprudência do TJPA** e de **ratificação de entendimento firmado pelos Tribunais Superiores em outros precedentes qualificados**, exceto em regime de repercussão geral e recursos repetitivos; 5) **priorizar o julgamento de conflitos de competência, ações coletivas originárias ou de recursos em ações coletivas por meio das técnicas de julgamento de IRDR e de IAC**, cuja escolha depende da demonstração da multiplicidade, ou não, admitindo-se, sempre que possível, a fungibilidade entre os incidentes.

3. Conclusão

As proposições ora formuladas têm como escopo o robustecimento de ambiente institucional propício ao fortalecimento do sistema de precedentes em construção no país — o qual busca densificar as garantias fundamentais do devido processo legal, da isonomia e da duração razoável do processo —, assegurando que o funcionamento do Poder Judiciário seja marcado pela coerência, definitividade e racionalidade, restando bastante mitigado o risco de prolação de decisões judiciais conflitantes em situações idênticas, o que gera quadro de incerteza, desigualdade, sobrecarga e morosidade na prestação do serviço jurisdicional, com efeitos deletérios até sob o ponto de vista econômico, na complexa sociedade brasileira.

A partir da correta identificação e utilização das categorias fundamentais do sistema de precedentes — a saber, *ratio decidendi* (*holding*), *obiter dictum* e distinção entre casos (*distinguishing*) —, é possível compreender, no caso submetido ao exame judicial, os fatos relevantes, a questão jurídica posta e os fundamentos que conduziram à solução jurisdicional vinculante sumarizada na tese — conforme a conjugação do art. 988, III e IV e § 4º com o art. 987, § 2º, do Código de Processo Civil —, garantindo-se a entrega da prestação jurisdicional a partir de balizas firmadas pelas instâncias judiciárias constitucionalmente competentes, cuja atuação depende de condições institucionais favoráveis à maturação processual dos rumos a serem seguidos em questões complexas e repetitivas, o que re-

quer, exemplificativamente, a atribuição de peso diferenciado à distribuição de Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas e de Incidentes de Assunção de Competência.

Tendo em vista que a aplicação de tese deve ocorrer apenas quando um caso subsequente veicular a mesma questão de Direito tratada no precedente e desde que os fundamentos deste sejam aplicáveis à nova demanda, caso tal congruência não seja verificada, deverá ser feita a distinção — nos moldes preconizados pela combinação do art. 966, § 5º com o art. 985, § 2º e com o art. 966, §§ 9º e 12, do CPC —, a fim de corretamente julgar as particularidades do caso concreto, garantindo-se a densificação do justo concreto e resguardando a independência funcional da magistratura.

Referências

ABBOUD, Georges; STRECK, Lenio. *O que é isto – o precedente judicial e as súmulas vinculantes?*, 3. ed. rev e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1974.

FARALLI, Carla. *A filosofia contemporânea do direito: temas e desafios*. Trad. Candice Premaor Gullo. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos – experiências e desafios*. Salvador: Jus Podium, 2022.

MITIDIERO, Daniel. *Relevância no recurso especial*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022.

MOREIRA, José Carlo Barbosa. *Efetividade do processo e técnica processual. Temas de direito processual*. 6ª Série. São Paulo: Saraiva, 1997

POSNER, Richard A. *Law and Economic*. Abingdon: Routledge, 1998.

TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Jus Podium, 2022.

Jurimetria e Centros de Inteligência do Poder Judiciário: formulação de estratégias, ferramenta de gestão e comunicação eficiente

Carlos Geraldo Teixeira

Emmanuel Mascena de Medeiros

Resumo

Os fenômenos jurídicos costumam ser abordados sob uma ótica qualitativa ou descritiva, sendo que análises quantitativas, com auxílio de ferramentas estatísticas, podem contribuir sobremaneira na construção do conhecimento do direito. Nesse cenário, os estudos jurimétricos têm ganhado destaque, demonstrando a importância de equipes multidisciplinares para uma melhor compreensão dos problemas jurídicos e suas repercussões sociais. O Poder Judiciário já detém importantes bases de dados de seu funcionamento e o Conselho Nacional de Justiça tem atuado para incentivar as pesquisas judiciárias. Para bem alcançar os seus objetivos, em especial a gestão de precedentes, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário têm muito a ganhar com o aprofundamento das análises quantitativas do direito. O correto dimensionamento dos problemas causados pelas demandas repetitivas e de massa, bem como a avaliação de alternativas e o acompanhamento de soluções propostas, são temas que ganham um enfrentamento mais eficiente com o auxílio de ferramentas da jurimetria.

Palavras-chave: jurimetria; estratégia; gestão de precedentes; Centros de Inteligência.

1 Introdução

Oliver Wendell Holmes Jr., que foi juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos e é referência do realismo jurídico norte-americano, afirmou no fim do século XIX:

Para o estudo racional da lei, o homem conhecedor da lei e da jurisprudência pode ser o homem do presente, mas o homem do futuro é o homem da estatística e o mestre da economia. (HOLMES, 1897, tradução nossa¹)

Em pleno século XXI, ainda é comum ver obras jurídicas que se fundamentam somente em análises qualitativas e descritivas. Marcelo Nunes (2020) define como halterofilismo bibliográfico o esforço do jurista clássico para compilar um grande número de citações, ressaltando que, num mundo de informação muito acessível na internet, a erudição literária não é mais tão importante como no passado.

Esse cenário, contudo, vem sendo alterado. O avanço da informatização, o fácil acesso a uma grande quantidade de dados e o aumento da importância da estatística têm permitido um crescimento da utilização de métodos quantitativos. A disciplina capaz de subsidiar esses estudos, servindo como uma interseção entre o direito, a ciência de dados e a estatística, é a jurimetria.

Como disciplina multidisciplinar que é por sua própria definição, a jurimetria é uma poderosa ferramenta que deve encontrar nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário um terreno fértil. Como já afirmou o Ministro Luiz Fux do Supremo Tribunal Federal (STF), os Centros de Inteligência podem ser o *locus* em que diversos sistemas (economia, sociologia, antropologia, ciência política etc) dialogam institucionalmente e auxiliam o Poder Judiciário na compreensão dos fenômenos da vida e das esferas em que os juízes são chamados a atuar (FUX, 2022).

Além disso, a almejada segurança jurídica, responsabilidade de todo o sistema de justiça e não só do Poder Judiciário, exige investir mais no conhecimento sistêmico da judicialização. Para adequado conhecimento do fenômeno, é imprescindível conhecer os dados e metadados criados pela judicialização, permitindo-se a absorção de ferramentas tecnológicas que possam, entre outras medidas, auxiliar no dimensionamento das consequências das decisões, colaborar na prevenção de ações e permitir um eficiente gerenciamento de precedentes.

¹ No original: "For the rational study of the law the blackletter man may be the man of the present, but the man of the future is the man of statistics and the master of economics".

2 Contexto de modernização da prática jurídica

A prática do direito não pode se dissociar da realidade social. Num mundo em acelerada transformação, que tem seus setores sacudidos por revoluções tecnológicas sucessivas, os juristas precisam também acompanhar a marcha das mudanças.

Do encontro entre o direito, a tecnologia e a moderna administração têm surgido técnicas inovadoras que apenas começam a apresentar seu potencial de construção de um novo cenário da atuação dos operadores do direito.

Destacam-se, nessa conjuntura, o *legal design thinking*, o *visual law* e a jurimetria.

O *legal design thinking* utiliza a abordagem de pensamento criativo do *design thinking* para a elaboração de soluções inovadoras na atividade jurídica, com foco multidisciplinar e centrado nas pessoas. Essas soluções vêm sendo desenvolvidas nos âmbitos privado e público. No Poder Judiciário, tem se destacado a multiplicação dos Laboratórios de Inovação implantados por diversos tribunais, com a criação de ambientes flexíveis que incentivam o trabalho colaborativo e a inovação.

Na Justiça Federal de Minas Gerais, por exemplo, tivemos a implantação, em 2021, do IluMinas, definido no *site* da instituição como “um espaço para inovações, projetado para estimular a colaboração, a criatividade e criar soluções sustentáveis, que aprimorem o serviço público prestado em benefício da população”².

O *visual law*, por sua vez, é a busca da modernização da linguagem jurídica. É uma forte contraposição ao clássico juridiquês, que, além de antidemocrático, não encontra mais espaço num mundo de atenção mais dispersa e necessidade de apresentação clara e direta de ideias. O *visual law* surgiu como um desdobramento do *legal design thinking* e ganhou tamanho destaque que é comumente abordado de maneira independente.

O *visual law* é lembrado pelo incentivo do uso de modernas formas de comunicação no meio jurídico, como vídeos, áudios, tabelas e *QR codes*. Porém, a ideia é mais ampla, abrangendo a necessidade de produção de peças jurídicas curtas, formuladas com linguagem direta e objetiva. É o corte de citações legais, jurisprudenciais ou doutrinárias, quando longas, inúmeras e às vezes desnecessárias ou sem pertinência. É o afastar-se de citações

² Texto disponível em <https://portal.trf6.jus.br/iluminas-laboratorio-de-inovacao/>.

em latim, francês, alemão ou inglês. É, portanto, também tornar os documentos do meio jurídico inteligíveis aos cidadãos, evitando-se uma linguagem hermética despropositada.

3 Contornos gerais da jurimetria

A jurimetria permite novas abordagens metodológicas dos fenômenos jurídicos, que são comumente enfrentados sob uma ótica qualitativa ou descritiva. Isso é possível pela busca da compreensão do direito com auxílio da ciência de dados e da estatística, o que resulta em percepções quantitativas relevantes.

Segundo aponta Nunes (2020), a expressão jurimetria surgiu nos estudos de Lee Loevinger, sendo seu primeiro uso no artigo “Jurimetrics: the next step forward”, de 1949. Nessa obra seminal, Loevinger (1949) dispõe como o estudo do direito é muitas vezes baseado em suposições, especulações e superstição. Assim, segundo ele, modernos estudos, com bases jurimétricas, seriam um avanço comparável com aquele que a astronomia foi para a astrologia ou a química foi para a alquimia. Afirma Loevinger:

Se a profissão jurídica estiver disposta a abandonar a confortável sala fechada da jurisprudência e da especulação filosófica pela pedregosa estrada aberta da jurimetria e da investigação científica, ela merecerá e obterá o respeito de todos os homens. Caso contrário, ela merecerá e, finalmente, será designada para o mesmo limbo em que estão os alquimistas, necromantes e outros praticantes das superstições esquecidas do homem. (LOEVINGER, 1949, tradução nossa³)

A obra que inaugurou o campo de estudo da jurimetria também cuidou de dar exemplos de problemas a serem tratados por essa nova disciplina, entre os quais: a) o comportamento das testemunhas; b) o comportamento dos juízes; c) o comportamento do legislador; d) linguagem jurídica e comunicação; e) procedimentos legais.

Sobre uma definição para a jurimetria, Loevinger (1963) diz que é desnecessário, e talvez mesmo impossível, dar uma definição precisa a esse campo de estudo. Como em qual-

³ No original: “If the legal profession is willing to abandon the comfortable closed room of jurisprudence and philosophical speculation for the rocky open road of jurimetrics and scientific investigation, then it will deserve and get the respect of all men. If not, then it will deserve, and ultimately get assignment to the same limbo that holds the alchemists and necromancers and other practitioners of man’s forgotten superstitions”.

quer disciplina pragmática, o conceito será dado pelas atividades de seus praticantes, mudando e se expandindo à medida que os experimentos e a experiência derem respostas a questões específicas.

Segundo Loevinger (1963), as conclusões da jurimetria são testáveis e há uma preocupação maior com os métodos de pesquisa dos dados do que com a busca da essência dos institutos envolvidos nos fenômenos jurídicos.

Inspirado em ideias como as de Holmes e Loevinger, o direito, embora atrasado entre as ciências humanas, vem, nas últimas décadas, realizando sua aproximação com a estatística. Nos EUA, a *American Bar Association* (Ordem dos Advogados Americanos, em tradução livre) mantém uma publicação periódica sobre temas jurimétricos e relacionados com a jurimetria desde 1959. A revista chamava-se, inicialmente, *MULL: Modern Uses of Logic in Law* (1959-1966). Posteriormente, teve seu nome alterado para *Jurimetrics Journal* (1966-1978) e, desde 1978 até os dias atuais, é denominada apenas *Jurimetrics*.

No Brasil, o tema tem sido debatido em prestigiados espaços acadêmicos, como o Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (USP)⁴ e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP)⁵. E está em plena expansão, como mostra a ocorrência, este ano, do I Encontro de Jurimetria do Piauí, realizado pela Universidade Federal do Piauí (UFPI)⁶.

Merece destaque que existe, inclusive, uma Associação Brasileira de Jurimetria, fundada em 2011. No seu conselho científico, a referida associação conta com autoridades do mundo jurídico brasileiro como Fábio Ulhoa Coelho (presidente), Carlos Ari Sundfeld e Tércio Sampaio Ferraz Júnior. Ela tem a especificidade de ser dotada de um laboratório de jurimetria em sua estrutura organizacional, formado por uma equipe interdisciplinar⁷.

⁴ Página de divulgação de evento: <http://www.iea.usp.br/noticias/jurimetria-uma-moderna-ferramenta-para-instituicoes-juridicas>.

⁵ A PUC-SP ofereceu, entre seus cursos de verão de 2023, um específico sobre jurimetria, denominado "Introdução à Jurimetria, Tecnologia e aplicação ao mercado de Legal Techs". Página do curso: <https://www.pucsp.br/pos-graduacao/especializacao-e-mba/introducao-jurimetria-tecnologia-e-aplicacao-ao-mercado-de-legal>.

⁶ Página de divulgação de evento: <https://ufpi.br/ultimas-noticias-ufpi/49443-inscricoes-abertas-para-o-i-encontro-de-jurimetria-do-piaui>.

⁷ Maiores informações sobre a referida associação podem ser obtidas na seguinte página da internet: <https://www.abj.org.br/sobre/>.

Aliás, a estruturação de laboratórios de jurimetria já é uma realidade nas esferas preocupadas com a estratégia no setor público. Recente portaria do Procurador-Geral da Fazenda Nacional, de 04 de novembro de 2022, instituiu a Rede de Estratégias Judiciais da Fazenda Nacional (REJ), com a previsão de Divisões de Jurimetria, com escala regional, e de um Laboratório de Jurimetria e Inovação Jurídica, com dever de fixação de diretrizes nacionais.

4 Jurimetria e o Poder Judiciário

A busca ao Poder Judiciário intensificou-se nos últimos anos em todo o mundo, movimento verificado com muita intensidade no Brasil, país continental, diversificado e com extremas desigualdades em todos os segmentos. A Constituição Federal de 1988, carta cidadã, é ampla e detalhista, principalmente no rol dos direitos e garantias individuais e sociais. Os desafios do poder público em concretizá-la, ao menos dentro da reserva do possível, são imensos.

Numa quadra de escassez de recursos que não comportam os tradicionais aumentos de estruturas, e que ao mesmo tempo é pressionada pelo aumento da demanda em face da crescente litigiosidade, novas soluções devem ser buscadas. É premente, para a concretização do princípio constitucional da eficiência, a busca por uma governança mais integrativa, participativa e horizontalizada, com internalização efetiva de planejamentos estratégicos, flexibilidade nos arranjos de trabalho e absorção e uso da tecnologia.

Segundo o relatório *Justiça em Números*, publicado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ, 2022), o percentual de processos eletrônicos no Poder Judiciário era de 11,2% em 2009 e em 2021 alcançou 97,2%. No caso da Justiça Federal, 2021 foi o ano em que esse ramo da justiça alcançou o percentual de 100% de processos eletrônicos, sendo que em 2020, ano marcado pela pandemia da COVID-19, esse percentual já tinha alcançado 99,5%.

O avanço na digitalização de todos os processos e meios de acesso à jurisdição tem produzido uma enorme massa de dados. Com isso, é possível hoje realizar análises jurídicas sob o ângulo de diversas métricas. Numa sociedade em que se exige maior eficiência do Judiciário na gestão dos seus recursos, tendo que lidar com um número cada vez maior de processos com recursos financeiros e humanos estagnados ou mesmo sendo redu-

zidos, essa abordagem estatística permite encontrar e compreender os maiores e mais críticos pontos de pressão na estrutura do Judiciário.

Nenhum outro órgão, no sistema de justiça, tem explorado melhor as estatísticas judiciais do que o Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Conforme a Resolução n. 426, de 06 de junho de 2022, o CNJ criou uma Rede de Pesquisas Judiciárias e regulamentou a gestão de dados, estatística e pesquisas judiciais no âmbito do Poder Judiciário. Ainda, criou a obrigação de cada tribunal instituir um Grupo de Pesquisas Judiciárias, de caráter permanente, com competência para “gestão, organização e validação de bases de dados, produção de estatísticas e elaboração de diagnósticos sobre a atuação do Poder Judiciário” (art. 2º da resolução acima citada).

O caráter multidisciplinar dos Grupos de Pesquisas Judiciárias é ressaltado pelo art. 3º da Resolução, que indica a obrigação de o grupo ser formado, no mínimo, por integrantes com formação em estatística, ciência de dados, tecnologia da informação e ciências humanas com experiência em pesquisa empírica. É o reconhecimento explícito, pelo CNJ, da necessidade de múltiplas ciências e tecnologias para o bom entendimento dos fenômenos jurídicos.

Esses Grupos de Pesquisas Judiciárias agregam todos os elementos necessários para a realização de pesquisas empíricas de caráter jurimétrico. Sem usar a palavra jurimetria na Resolução, o CNJ determinou que os tribunais formem equipes que reúnam as três principais especialidades necessárias para o estudo jurimétrico: direito, estatística e ciência de dados.

Inclusive, o CNJ já tem um importante histórico de incentivo às pesquisas empíricas. Seu Departamento de Pesquisas Judiciárias, que inclusive coordena a Rede de Pesquisas Judiciárias, é responsável por um grande número de iniciativas voltadas à compreensão do funcionamento e das formas de aprimoramento do Poder Judiciário. Esse departamento tem realizado, por exemplo, Seminários de Pesquisa Empíricas aplicadas a Políticas Judiciárias, com mais de uma dezena de eventos realizados nos anos de 2021 e 2022.

Além disso, o Departamento de Pesquisas Judiciárias já produziu inúmeros estudos, próprios ou em parceria com outras instituições, que são repletos de conteúdo estatístico relacionado com o funcionamento do Poder Judiciário. Podemos citar, por exemplo, a publicação anual do relatório *Justiça em Números*, o documento *Sistematização do Diag-*

nóstico do Contencioso Tributário Nacional, publicado em 2022, o estudo *Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade*, de 2021, o *Diagnóstico dos Juizados Especiais*, de 2020, “A judicialização de benefícios previdenciários e assistenciais”, também de 2020, entre outros muitos trabalhos disponíveis gratuitamente na internet.

5 Jurimetria e os Centros de Inteligência do Poder Judiciário

Como se vê dos normativos que regem os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, em especial a Resolução n. 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça, a gestão de demandas repetitivas e grandes litigantes está no centro das preocupações desses órgãos. Essa atribuição estratégica depende, todavia, de uma boa gestão e análise dos dados relacionados com a jurisdição.

Há um exemplo com pouco mais de dez anos que é ilustrativo do poder que as análises jurimétricas têm de auxiliar na construção de um cenário jurídico mais racional e eficiente. Em 2011, portanto antes até dos Centros de Inteligência ganharem o destaque institucional que hoje possuem, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o CNJ realizaram, em conjunto, uma pesquisa intitulada “Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal”.

Na Justiça Federal, não há dúvidas da condição de demanda massificada das execuções fiscais, tanto que existem, em quase todos os Estados, varas especializadas apenas para o debate desse tema, muitas delas cuidando da tramitação de dezenas de milhares de processos. Dessa forma, temas relacionados com a racionalização do processo de execução fiscal poderiam estar na pauta do dia de qualquer Centro de Inteligência na Justiça Federal.

Pois bem, o estudo do Ipea e do CNJ, com pouco mais de 40 (quarenta) páginas, trouxe um grande número de informações, para muito além do mero custo de cada processo. Entre outras, foram apresentadas as seguintes informações: a) distribuição dos processos de execução fiscal segundo o exequente; b) distribuição dos processos de execução fiscal segundo a natureza da cobrança; c) distribuição dos processos de execução fiscal segundo o tipo da citação; d) probabilidade de baixa por pagamento, em relação ao tempo de permanência do magistrado na vara; e) tempo médio de tramitação, em relação ao valor da causa; f) probabilidade de baixa por pagamento, em relação ao valor da causa.

Esses dados, muito conteúdo jurimétrico condensado em poucas dezenas de páginas, tiveram várias repercussões no meio jurídico. Uma das iniciativas mais evidentes foi a tomada pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional para ajuizamento mais criterioso das execuções fiscais, reduzindo a tramitação dessas ações no Poder Judiciário e aumentando os esforços dos recursos públicos, do Executivo e do Judiciário, nos casos com maior possibilidade de êxito de arrecadação de valores.

Entretanto, as consequências chegaram até mesmo ao plano legislativo, com a Lei n. 12.514/11 limitando a cobrança judicial das anuidades dos conselhos profissionais. Para evitar execuções fiscais com a cobrança de valores baixíssimos, os conselhos ficaram proibidos de executar judicialmente dívidas referentes a anuidades inferiores a 4 (quatro) vezes o valor cobrado anualmente da pessoa física ou jurídica inadimplente.

O caso acima é esclarecedor da força que estudos quantitativos das bases de dados do Judiciário têm para impulsionar o melhoramento do meio jurídico. E há espaço para o enfrentamento de muitas outras questões, como o estudo de critérios objetivos para guiar a concessão da gratuidade de justiça. Uma análise quantitativa auxiliaria a compreender se a aplicação desse instituto, nos moldes atuais, tem causado disfunção sistêmica e auxiliado o crescimento da litigância predatória.

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, são, atualmente, um espaço favorável para impulsionar estudos de natureza jurimétrica, sozinhos ou em conjunto com Grupos de Pesquisas Judiciárias e Laboratórios de Inovação.

A formulação de estratégias de enfrentamento de demandas de massa passa pelo conhecimento detalhado, o quanto possível, da dimensão do problema de acordo com as bases de dados do próprio Poder Judiciário. Além disso, como afirma Nunes (2020), ninguém muda aquilo que ignora, de modo que a gestão e o monitoramento de resultados das medidas estratégicas formuladas dependem do acompanhamento constante de indicadores. E então, mais uma vez, a jurimetria tem muito a somar, permitindo a formulação e o monitoramento de variáveis da atuação do sistema de justiça.

Por fim, o uso de ferramentas estatísticas favorece uma exposição gráfica moderna, que contribui bastante para a comunicação eficiente. Num mundo em que somos inundados de excesso de informação, o encontro da informação jurimétrica com a tecnologia do *visual law* tem enorme importância para influir nas tomadas de decisões.

6 Conclusão

A sociedade está em rápida transformação e a prática jurídica vem se modificando e renovando de maneira acelerada. Nesse novo mundo, o direito aproxima-se dos métodos de outras ciências e tecnologias, ganhando destaque as análises quantitativas. A jurimetria, como parte desse processo, funciona como o encontro dos dados em massa produzidos pelos operadores do direito, da computação e da estatística.

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, na sua competência precípua de entender profundamente as demandas repetitivas e de massa, têm muito a ganhar com a utilização de análises jurimétricas. Isso se dá tanto do ponto de vista da compreensão dos problemas quanto da proposição de soluções.

A formulação de estratégias, a prevenção de ações em massa, a gestão dos processos e até mesmo a comunicação com os diversos atores sociais funcionam melhor com a combinação de estratégias descritivas, qualitativas e quantitativas. Nesse cenário, os Centros de Inteligência têm a se beneficiar com a aproximação do seu trabalho com o dos Grupos de Pesquisas Judiciárias e Laboratórios de Inovação, de modo a valorizar equipes multidisciplinares.

As informações criadas conjuntamente, por aqueles especializados no direito e aqueles habilidosos na organização de dados massificados, levam a um melhor entendimento dos fenômenos jurídicos tanto pelos próprios operadores do direito quanto por toda a sociedade.

Referências

CNJ, Conselho Nacional de Justiça. *Justiça em Números 2022*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2023.

FUX, Luiz. Uma experiência de 10 anos [entrevista]. *Revista Eletrônica Direito Exponencial*, n. 1, 2022. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/administracao-superior/>

vice-presidencia/centro-de-inteligencia/revista-diex-n1_060422-1.pdf. Acesso em: 7 fev. 2023.

HOLMES, Oliver Wendell Jr. The path of the law. *Havard Law Review*, 10, 1897. Disponível em: <http://moglen.law.columbia.edu/LCS/palaw.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2023.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Custo Unitário do Processo de Execução Fiscal na Justiça Federal*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7862/1/RP_Custo_2012.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: The Next Step Forward. *Minnesota Law Review*, v. 33, p. 455-493, abril 1949. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/217207244.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: The Methodology of Legal Inquiry. *Law and Contemporary Problems*, Duke University School of Law, v. 28, n. 1, p. 5-35, 1963. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol28/iss1/2>. Acesso em: 21 dez. 2021.

NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

Acordo de Cooperação n. 5/2021: a bem sucedida experiência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça

Flávia Mendes Mascarenhas Góes

Júlio Luz Sisson de Castro

Resumo

Com o constante desenvolvimento da cultura dos precedentes qualificados no ordenamento jurídico brasileiro, verificou-se a necessidade — e a viabilidade — de o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça utilizarem-se de instrumentos e de iniciativas inovadoras, com o escopo de identificar matérias comuns a recursos direcionados a ambos os Tribunais e, com isso, afetar Temas de repercussão geral e de recursos repetitivos com maior eficácia.

O presente artigo tem por objetivo esclarecer sobre o processo de formação e demonstrar alguns dos resultados de uma dessas iniciativas, qual seja, a do acordo de cooperação institucional. Firmado entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, o Acordo de Cooperação n. 5/2021 mostra-se relevante instrumento na busca do aperfeiçoamento dos precedentes qualificados, por meio da cooperação entre as Cortes de Vértice do País, com repercussões bastante significativas e que demonstram a eficácia e a importância do trabalho conjunto entre órgãos do Poder Judiciário na busca por melhor prestação jurisdicional.

Palavras-chave: acordo; cooperação; precedentes; STF; STJ.

1. Introdução

Com o advento da Constituição da República de 1988, a jurisdição extraordinária passou a ser compartilhada entre o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, nos termos dos artigos 102 e 105. Desde então, inúmeros e constantes desafios referentes à gestão dos recursos destinados a ambas as Cortes — muitos dos quais com o objetivo de impugnar o mesmo acórdão de origem — vêm sendo enfrentados.

Diante dessa realidade, a engenharia constitucional, com a possibilidade da bifurcação recursal, tem encaminhado soluções e oportunidades de melhorias a serem aplicadas no âmbito do STF e do STJ, o que nem sempre ocorreu sem sobressaltos. Por vezes, essa busca resultou no distanciamento dos procedimentos atinentes a cada um desses Tribunais, o que é tratado por doutrinadores, a exemplo de Luiz Guilherme Marinoni, como uma zona de penumbra entre as respectivas jurisdições (MARINONI, 2019).

Some-se a esse quadro que a busca por uma solução para o excesso de judicialização e o conseqüente abarrotamento do Poder Judiciário têm levado operadores do Direito e legisladores à criação de diversos institutos cujo escopo é contrabalançar os princípios do livre acesso à Justiça e da efetiva prestação jurisdicional.

Historicamente, percebeu-se que a mera utilização repetitiva da jurisprudência defensiva em milhares de julgamentos monocráticos — a exemplo da aplicação excessiva das Súmulas 280, 282, 279 e 356 do Supremo Tribunal Federal e da conhecida Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça — não se mostrou suficiente e eficaz na diminuição dos recursos e processos que adentram os Tribunais Superiores. Apenas de forma exemplificativa, no ano de 2006, o Supremo Tribunal Federal recebeu a expressiva quantidade de 129.054 novos processos, dos quais 122.995 eram recursos extraordinários e agravos de instrumento (STF, 2021).

Em razão disso, estudiosos como Daniel Mitidiero (MITIDIERO, 2022) passaram a defender que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça precisavam exercer a sua função constitucional, mostrando-se fundamental sua transição do papel de Cortes de Interpretação para de Uniformização. Note-se que tal atribuição deveria ser exercida, prioritariamente, por meio de instrumentos como os precedentes com eficácia vinculante, cuja formação viabiliza a adoção de mecanismos previstos na legislação processual

nacional voltados à maior celeridade da prestação jurisdicional. Nesse sentido, os artigos 311, 927, 1.030, I, e 1.036, do Código de Processo Civil.

A construção de precedentes qualificados no direito nacional deu-se em diversas etapas, nem sempre de forma homogênea. Em 2001, com a promulgação da Lei 10.259, que rege os Juizados Especiais Federais, criou-se o Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei (PUIL), cabível nos casos de divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei (art. 14, *caput*). Já se previa, então, a possibilidade de suspensão dos processos, até pronunciamento definitivo do órgão julgador competente, assim como de juízo de retratação.

Posteriormente, a Emenda Constitucional n. 45/2004 introduziu, no ordenamento jurídico brasileiro, os institutos da súmula vinculante e da repercussão geral — esta como requisito para a apreciação de recurso extraordinário pelo Supremo Tribunal Federal. A sistemática de julgamentos da repercussão geral, após mais de quinze anos de aplicação, demonstrou ser instrumento efetivo para uma admissibilidade mais criteriosa de recursos, além de propiciar todos os demais benefícios da formação de precedentes vinculantes, a exemplo da maior efetivação do princípio da segurança jurídica. Mister ressaltar que, com o fortalecimento do instituto, a Corte Suprema brasileira terminou o ano de 2022 com o menor acervo processual dos últimos 26 anos.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, foi criada a sistemática dos Recursos Repetitivos, por meio da Lei 11.672/2008, que adicionou o art. 543-C ao Código de Processo Civil de 1973. A partir daí, viabilizou-se que a Corte Cidadã, em casos de multiplicidade de recursos especiais, com idêntica questão de direito, selecionasse um ou mais recursos como paradigmas, para que o entendimento firmado fosse replicado nas demais instâncias, de modo a uniformizar as decisões judiciais prolatadas em situações similares. Uma vez afetado um tema para julgamento sob o rito qualificado dos repetitivos, todas as ações tramitando no País que versassem sobre a mesma temática poderiam ser suspensas, até pronunciamento definitivo do STJ. Harmonizada a questão por esse Tribunal, as instâncias originárias procederiam ao juízo de retratação, se fosse o caso.

O Código de Processo Civil de 2015 seguiu no aprimoramento dos precedentes qualificados, ao criar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), o Incidente de Assunção de Competência (IAC) e os Recursos Representativos da Controvérsia (RRCs).

Na mesma linha, encontra-se o instituto da transcendência no recurso de revista, previsto na Lei 13.467/2017, que acresceu os parágrafos 1º a 6º ao art. 896-A da Consolidação das Leis do Trabalho.

Recentemente, com a Emenda Constitucional n. 125/2022, houve a criação da Relevância da Questão Federal (RQF), inserida entre as competências do Superior Tribunal de Justiça e que aguarda regulamentação pelo Congresso Nacional, além de maior detalhamento procedimental pelo Regimento Interno da Corte. Importante informar que, em dezembro de 2022, minuta do anteprojeto de lei foi entregue, pelo STJ, ao Presidente do Senado Federal.

Como acima mencionado, todos esses procedimentos estão inseridos no complexo sistema de formação de precedentes vinculantes, que, diante de suas peculiaridades, necessita muitas vezes da definição prévia da competência jurisdicional. Nessa toada, assevera Marcelo Marchiori:

Existem, no entanto, complexidades sobre a separação da competência entre as cortes supremas brasileiras, devido à subjetividade da extensão da atribuição de cada um dos tribunais, em que a decisão final fica sempre dependente da definição de um tribunal a ele superior. Explica-se: para se definir que o tribunal de justiça é o órgão competente para conferir interpretação final à determinada lei estadual ou municipal, é preciso que se defina que não há norma infraconstitucional federal ou constitucional sobre o tema, pois, assim ocorrendo, atrairá a competência dos tribunais superiores, com a exigência pela prática, para se alcançar a definitividade da questão, pelo menos de duas manifestações dos tribunais superiores. Uma do STJ e outra do STF, com a declaração de que a questão jurídica é, de fato, circunscrita ao âmbito local. Ou seja, a competência plena dos tribunais de justiça, na interpretação final da lei estadual ou municipal, fica dependente da confirmação dos tribunais superiores de que não há questão federal ou constitucional.

Esse raciocínio se aplica, também, à competência do Superior Tribunal de Justiça, cuja autoridade da interpretação final da legislação infraconstitucional federal fica dependente da manifestação do Supremo Tribunal Federal, em sua competência extraordinária, de que não há questão constitucional a ser enfrentada. (MARCHIORI, 2022)

E ainda:

Nesse contexto, existe na prática brasileira, em relação à justiça comum, um sistema de precedentes composto pela centralização decisória em três esferas de competência jurisdicional, em que cabe ao STF a guarda da interpretação constitucional, ao STJ a interpretação final da legislação infraconstitucional federal e aos tribunais de justiça declarar, soberanamente, a posição final da lei infraconstitucional estadual e municipal. Centralização decisória essa que exige intensa integração e trabalho colaborativo entre as instâncias para a identificação tempestiva e racional das questões jurídicas de competência de cada uma das instâncias. (MARCHIORI, 2022)

Dentro desse cenário na formação de precedentes, tem-se que os tribunais superiores estão cada vez mais cientes dos benefícios da atuação estratégica na prestação jurisdicional. O Superior Tribunal de Justiça, por exemplo, idealizou os acordos de cooperação técnica, a serem celebrados entre órgãos com competência jurisdicional e os denominados grandes litigantes. Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal criou, na sua estrutura administrativa, a Secretaria de Gestão de Precedentes, unidade responsável internamente pela organização administrativa na formação de precedentes qualificados.

Entre as iniciativas, destaca-se o Acordo de Cooperação Técnica n. 5/2021 celebrado entre o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal, no qual se verificou inédita aproximação entre as duas Cortes de Vértice do ordenamento jurídico brasileiro, na busca pela racionalidade processual e pelo fortalecimento dos precedentes vinculantes.

O sucesso desse intento é o que será, a partir de agora, demonstrado ao longo deste artigo.

2. O Acordo de Cooperação Técnica n. 5/2021 entre STF e STJ

Em 25 de maio de 2021, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça firmaram o Acordo de Cooperação Técnica 5/2021, com o escopo de implementar o compartilhamento de informações e dados processuais, além de aprimorar o mapeamento de temas jurídicos em discussão nas instâncias especial e extraordinária. O objetivo do acordo é expressamente referido na cláusula primeira:

Constitui objeto deste ACORDO a cooperação entre os Tribunais partícipes para a adoção de boas práticas e o compartilhamento de informações e dados, objetivando reduzir a litigiosidade e a atuação jurisdicional repetitiva de ambas as Cortes, pela identificação célere e eficiente de questões jurídicas para submissão a sistemática de julgamento de precedentes qualificados. (STF, 2021)

Na cerimônia de assinatura, o então presidente do STF, Ministro Luiz Fux, salientou:

Na era digital, nós precisamos aperfeiçoar a atuação dos tribunais e proporcionar uma jurisprudência estável, previsível, para o jurisdicionado, especialmente no caso do STF e do STJ, que julgam muitas vezes temas semelhantes, como as questões de direito tributário. (STJ, 2021)

Por sua vez, o então Secretário de Gestão de Precedentes do mesmo Tribunal, Marcelo Ornellas Marchiori, ressaltou que o acordo viabilizaria a “racionalização judicial e uma interlocução entre os tribunais que nunca foi feita antes”.

Pela primeira vez, as duas Cortes propuseram-se a exercer esforços conjuntos com o fim de reduzir recursos, em especial aqueles que apresentavam maior repetitividade numérica. A partir desse ideal e do ineditismo da iniciativa, os primeiros passos do acordo começaram a ser traçados no sentido de se buscar a identificação de questões repetitivas em debate em ambos os signatários, possibilitando a otimização da aplicação do instituto da repercussão geral e dos recursos repetitivos.

O ponto de partida foi o estabelecimento de um plano de trabalho que atendesse às necessidades dos dois Tribunais, no que tange ao intercâmbio de informações e de metadados processuais.

Por já ter experiência prévia com outros acordos de cooperação celebrados com litigantes estruturais, a Secretaria Judiciária do Superior Tribunal de Justiça ficou com o encargo de elaborar painel de dados, com foco nos pontos de contato entre o STF e o STJ. Com o uso de estratégias de *Business Intelligence* e de ferramentas de inteligência artificial, a referida unidade pôde identificar, por exemplo, recursos extraordinários interpostos concomitantemente com recursos especiais cujo objeto era o mesmo acórdão proferido por tribunal de segundo grau.

Outrossim, a fim de dar maior efetividade ao acordo, e já cientes das peculiaridades de cada Corte Superior na formação de seus precedentes qualificados, os integrantes do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (Nugep), do Supremo Tribunal Federal, e do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (Nugepnac), do Superior Tribunal de Justiça, realizaram oito reuniões entre maio de 2021 e julho de 2022, nas quais puderam compartilhar dados referentes a matérias com potencial repetitividade, de modo a viabilizar o acompanhamento de processos afins e a criação de temas de repercussão geral e de controvérsias em recursos repetitivos.

A troca efetiva de informações, a formação de novos precedentes vinculantes por ambas as cortes, a identificação de melhorias procedimentais e de sistemas de tecnologia são exemplos de ganhos advindos do acordo de cooperação.

3. O uso da inteligência artificial

O ACT n. 5/2021 não alcançaria seus objetivos sem a criação prévia das ferramentas de tecnologia que garantissem que a busca e a troca de informações fossem realizadas pelas equipes dos tribunais de forma rápida e efetiva. A formalização do instrumento seria inócua, se tivesse ocorrido numa realidade de processos físicos, sem a possibilidade de exploração sistêmica dos dados e as matérias jurídicas atinentes a cada recurso. Desse modo, o desenvolvimento dos Projetos *Athos* e *Accordes*, por parte da equipe de tecnologia da informação do Superior Tribunal de Justiça, foi imprescindível para a realização das atividades previstas no acordo.

O *Athos* e o *Accordes* consistem em instrumento de inteligência artificial que utiliza o “aprendizado” de linguagem natural de peças previamente selecionadas a partir de um processo paradigma e, então, tornam-se capazes de comparar o conteúdo de documentos constantes de autos diversos. Ambos diferenciam-se porque, enquanto o *Athos* foca em processos que ainda estão chegando ao Superior Tribunal de Justiça, o *Accordes* concentra-se no que já foi julgado pelo Tribunal.

O sistema agrupa processos de acordo com a similaridade semântica das palavras encontradas em peças equivalentes. A título de ilustração, considere-se que a ferramenta compara a linguagem existente no acórdão recorrido (documento selecionado como modelo) de um “Processo X” (paradigma), com o acórdão recorrido do “Processo Y”, median-

te a “leitura” deste em sua integralidade e identificação da peça correspondente àquela previamente eleita como parâmetro.

Dessa atividade resultam vários agrupamentos de recursos, que podem ou não fazer sentido jurídico, ficando para a equipe técnica a incumbência de analisar os fundamentos de cada um, a fim de confirmar que tratam das mesmas questões de direito.

Atualmente, a ferramenta possibilita a comparação de acórdãos da origem, de embargos de declaração, de recursos especiais e extraordinários, de decisões de admissibilidade, entre outras peças processuais. No âmbito do acordo de cooperação, são explorados, prioritariamente, os acórdãos recorridos e os recursos especiais e extraordinários.

É preciso frisar que a inovação da tecnologia só alcança resultados satisfatórios com a maturação das equipes técnica e de negócios. A primeira deve compreender que a tecnologia não é um fim em si mesma, mas recurso a ser utilizado para otimizar as atividades de magistrados e servidores da Justiça. Já a equipe de negócios precisa entender as limitações e o objetivo de cada uma das ferramentas disponíveis, utilizando-as de forma efetiva, de modo a potencializar os resultados esperados.

Além do uso da inteligência artificial, a estruturação dos dados processuais realizados por ambas as Cortes são essenciais para a descoberta das ondas de litigiosidade atuais. A troca de informações permite saber, de forma antecipada, a origem e o questionamento jurídico presentes em recursos extraordinários muitas vezes já admitidos, em tramitação no Superior Tribunal de Justiça, viabilizando a busca de soluções focadas na celeridade processual e na segurança jurídica.

4. Metodologia adotada

Para efetivar o propósito previsto no acordo, mostrou-se necessário o desenvolvimento de uma metodologia própria para potencializar a obtenção dos resultados. O próprio desenvolvimento foi um processo de descoberta das diversas equipes de ambos os Tribunais, que desenvolveram as atividades administrativas inerentes ao acordo. Como exemplo, tem-se que a realização de reuniões periódicas apenas entre as equipes operacionais foi deveras importante para que se criassem pontos de controle das diversas iniciativas, além de configurarem momentos de compartilhamento de informações e de nivelamento de conhecimento.

Algumas características de desenvolvimento da metodologia destacaram-se nessa trajetória:

Cooperação – O acordo é executado com o envolvimento de diversas unidades administrativas de ambas as Cortes, sob a supervisão das Secretarias-Gerais e operacionalmente lideradas pelos Nugep/STF e Nugepnac/STJ. Áreas distintas terminaram por desenvolver trabalhos importantes no cumprimento do acordo de cooperação. Merece especial realce a Secretária Judiciária do STJ, responsável pela elaboração dos relatórios e pela triagem inicial de processos na Corte.

Trabalho colaborativo – Nas reuniões, as equipes puderam desenvolver o trabalho de forma conjunta, buscando informações processuais e metadados importantes de cada um dos diversos temas discutidos. Apontando eventuais dificuldades e oportunidades, a fim de se buscar a resolução de forma mais célere, a tarefa transformou-se em verdadeira colaboração.

Uso de dados – Outro ponto importante foi a possibilidade de quantificação prévia dos recursos que poderiam ser afetados pela criação de novos temas. Iniciativa inédita que permitiu, já no momento da afetação, verificar o universo de processos possivelmente impactados por eventual decisão de formação do precedente qualificado. Uma amostra disso é o fato de que, na afetação do primeiro tema de repercussão geral que utilizou dados do ACT 5/2021, foi possível constatar a existência de 38 recursos extraordinários ou recursos extraordinários com agravo em tramitação no STJ.

Outro aspecto importante foi a identificação do entrelaçamento processual entre as duas Cortes, a chamada *zona de penumbra*. Verificou-se, por exemplo, com base no último painel enviado pelo STJ, que apenas 11,5% dos processos em tramitação naquela Corte tinham recurso extraordinário interposto, seja contra o acórdão da própria Corte, seja contra o tribunal de origem.

Inovação – Embora o foco das tratativas tenha sido a busca de oportunidades para a formação de novos precedentes vinculantes, o trabalho conjunto das equipes permitiu avançar em outros aspectos da racionalização dos processos. Uma das novidades foi o avanço no trabalho de mapeamento dos recursos recém-chegados ao STJ, que estariam vinculados a temas de repercussão geral, de forma muito mais célere, diretamente pela Presidência da Corte. Foi esse tipo de informação que levou à devolução de 371 recursos

aos tribunais de origem, apenas com fundamento na afetação do Tema 1199 da Repercussão Geral, no STF.

Por fim, dentro dessa metodologia, foram realizados diversos e constantes estudos que contribuíram para a formação de novos precedentes pelas Cortes.

A seguir, serão expostos alguns temas e controvérsias resultantes das atividades concernentes ao cumprimento do ACT n. 5/2021, com a finalidade de contribuir para o melhor entendimento desses processos de trabalho.

4.1 Tema 1221 da Repercussão Geral e Tema Repetitivo 1174

Em cumprimento ao Acordo de Cooperação, os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes do STF e do STJ, em colaboração, verificaram a quantidade de recursos especiais e de recursos extraordinários que versam sobre a inclusão dos valores retidos na fonte pelo empregador, a título de imposto de renda da pessoa física e de contribuição previdenciária dos empregados e trabalhadores avulsos, na base de cálculo da contribuição previdenciária patronal e das contribuições destinadas ao seguro acidente do trabalho e risco ambiental do trabalho (SAT/RAT) e a terceiros.

Com base nesses dados, a Presidência do Supremo Tribunal Federal afetou ao Plenário Virtual o **Tema 1.221**, cujo paradigma foi o Agravo no Recurso Extraordinário n. 1.376.970, para fins de aferição da existência, ou não, da repercussão geral da seguinte questão jurídica: **possibilidade de exclusão dos valores relativos ao imposto de renda de pessoa física e à contribuição previdenciária do empregado e trabalhador avulso, retidos na fonte pelo empregador, da base de cálculo da contribuição previdenciária patronal e das destinadas ao SAT/RAT e a terceiros.**

O julgamento teve início em 27/5/2022 e findou em 16/6/2022, quando se concluiu que a matéria carecia de repercussão geral, uma vez que sua análise demandaria a apreciação de legislação infraconstitucional. Fixou-se, então, a seguinte tese:

É infraconstitucional, a ela se aplicando os efeitos da ausência de repercussão geral, a controvérsia atinente à possibilidade de excluir os valores relativos ao imposto de renda da pessoa física e à contribuição previdenciária dos empregados e trabalhadores avulsos, retidos na fonte pelo empregador, da

base de cálculo da contribuição previdenciária patronal e das contribuições destinadas ao seguro acidente do trabalho e risco ambiental do trabalho (SAT/RAT) e a terceiros.

Tornando-se indicativa, portanto, a competência do Superior Tribunal de Justiça para dirimir a questão, o Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do Superior Tribunal de Justiça, Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, selecionou recursos representativos da controvérsia, os quais foram distribuídos por sorteio ao Ministro Herman Benjamin. Como resultado, criou-se a Controvérsia 453, afetada em 5/12/2022 como o **Tema 1.174**, com a seguinte descrição: **possibilidade de excluir os valores relativos à contribuição previdenciária do empregado e trabalhador avulso e ao imposto de renda de pessoa física, retidos na fonte pelo empregador, da base de cálculo da contribuição previdenciária patronal e das contribuições destinadas a terceiros e ao SAT/RAT.**

4.2 Tema 1197 da Repercussão Geral e Controvérsia 454 do Superior Tribunal de Justiça

Com a utilização do *Accordes* — sistema de inteligência artificial retromencionado —, identificou-se que, ao julgarem processos nos quais se discutia a possibilidade de compensação de débitos tributários referentes ao recolhimento mensal por estimativa do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), considerando-se o disposto na Lei 13.670/2018, havia divergência entre as duas Turmas integrantes da Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça. Enquanto a Primeira Turma julgava o mérito da questão jurídica, a Segunda considerava a matéria constitucional, deixando de conhecer o recurso especial.

Diante da insegurança jurídica que tal fato proporcionava, as equipes do Nugep/STF e do Nugepnac/STJ, dando efetividade aos termos do ACT n. 5/2021, reuniram-se em busca de uma solução definitiva para o problema.

Como resultado, no período de 17/12/2021 a 17/2/2022, o Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal apreciou o **Tema 1.197 da Repercussão Geral (RE 1.356.271)**, cujo objeto é a **vedação à compensação de débitos relativos ao recolhimento mensal por estimativa do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ e da Contribuição**

Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em razão do art. 74, § 3º, IX, da Lei 9.430/1996, acrescido pelo art. 6º da Lei 13.670/2018.

A Suprema Corte estabeleceu que o exame da matéria demandaria a análise de legislação infraconstitucional, de modo que lhe faltava repercussão geral (Recurso Extraordinário n. 1.356.271, Rel. Ministro Presidente, Tribunal Pleno, j. 17/2/2022, *DJe* de 23/3/2022).

Antes mesmo da publicação do acórdão em que se fixou a tese da infraconstitucionalidade da questão jurídica inerente ao Tema 1.197, ambos os Núcleos reuniram-se novamente para a troca de informações quanto ao resultado do julgamento, o que levou à criação da Controvérsia 454 no STJ, em agosto de 2022, descrita nestes termos: **possibilidade — ou não — de compensação de débitos relativos ao recolhimento mensal por estimativa do Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas - IRPJ e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL, em razão do artigo 74, § 3º, IX, da Lei n. 9.430/1996, acrescido pelo artigo 6º da Lei n. 13.670/2018.**

Os recursos selecionados pelo Presidente da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas do STJ para tramitar sob a sistemática dos repetitivos foram distribuídos por sorteio ao Ministro Francisco Falcão. No entanto, a Controvérsia terminou por ser cancelada, em razão do decurso de prazo de 60 dias úteis, previsto no Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça, para afetação.

Vale observar que o cancelamento da Controvérsia n. 454 não impede, por si só, nova submissão da questão aos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, de modo que, constatadas novamente a multiplicidade e a relevância da temática, é possível nova seleção de recursos a serem submetidos ao rito qualificado no STJ.

4.3 Tema Repetitivo 686 e Tema 1234 da Repercussão Geral

Sabe-se que uma das questões que mais demanda a atenção do Judiciário brasileiro diz respeito à efetivação do direito à saúde, destacando-se o direito ao fornecimento de medicamentos ou de tratamento médico por parte do Poder Público. Entre as inúmeras nuances presentes nessas ações, destaca-se a da competência para a prestação das referidas obrigações, o que resvala na legitimidade passiva para figurar nas respectivas lides.

A temática, de eminente complexidade, foi objeto de vários precedentes qualificados e, ainda hoje, as Cortes Superiores buscam dirimir controvérsias referentes à efetivação do direito à saúde.

Nesse sentido, ao julgar o **Tema Repetitivo 686**, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, que tratava da **questão atinente à obrigatoriedade de chamamento ao processo (art. 77, III, do CPC) da União nas demandas que envolvem a pretensão de fornecimento de medicamentos**, a Primeira Seção do STJ fixou:

O chamamento ao processo da União com base no art. 77, III, do CPC, nas demandas propostas contra os demais entes federativos responsáveis para o fornecimento de medicamentos ou prestação de serviços de saúde, não é impositivo, mostrando-se inadequado opor obstáculo inútil à garantia fundamental do cidadão à saúde. (*DJe* de 17/6/2014)

Ocorre que tal fato não levou à cessação das demandas sobre fornecimento de medicamentos, de modo que o STF entendeu por criar o **Tema 793**, julgado em 5/3/2015, no qual se reafirmou a jurisprudência para estabelecer o seguinte:

O tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, sendo responsabilidade solidária dos entes federados, podendo figurar no polo passivo qualquer um deles em conjunto ou isoladamente. (RE 855.178-RG, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 5/3/2015, *DJe* de 16/3/2015)

Não obstante, o reconhecimento da solidariedade entre os entes federados na prestação do direito à saúde, ainda que em sede de precedente qualificado do Supremo Tribunal Federal, não pôs fim aos inúmeros conflitos levados ao Poder Judiciário sobre a questão.

A União Federal opôs, então, embargos de declaração do acórdão proferido no Tema 793, de modo a melhor esclarecer alguns aspectos da tese firmada, o que levou o Plenário do STF a proceder à sua readequação, nos seguintes termos:

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização,

compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro. (RE 855.178-ED, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 23/5/2019, *DJe* de 16/4/2020)

Ainda assim, diante da litigiosidade em relação a peculiaridades não abrangidas pela tese do Tema 793, mesmo após sua reelaboração, houve intenso debate em reuniões referentes ao ACT n. 5/2021, nas quais se concordou com a necessidade de novas apreciações da matéria, agora quanto a aspectos mais específicos.

Foi nesse contexto que o Supremo Tribunal Federal submeteu à sistemática da repercussão geral, em setembro de 2022, o **Tema 1.234**, com a seguinte descrição: **legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde – SUS.**

A afetação do referido Tema permitiu que os processos em trâmite no País sobre a matéria fossem sobrestados até decisão definitiva da Suprema Corte, de modo a preservar a segurança jurídica e a confiança dos jurisdicionados na atuação do Poder Judiciário. A esse respeito, cabe salientar que, atualmente, somente no Superior Tribunal de Justiça, há mais de 700 processos suspensos, aguardando a decisão final no Tema 1.234.

5. Considerações finais

Ainda há o que se evoluir no cumprimento do Acordo de Cooperação n. 5/2021, mas os resultados iniciais mostram-se bastante eficazes e alvissareiros, demonstrando que as ações nele previstas têm o inegável potencial de aprimorar a prestação jurisdicional.

Com o intercâmbio de informações, o Supremo Tribunal Federal é cientificado, de antemão, das matérias constitucionais que chegam ao Superior Tribunal de Justiça e, desse modo, pode adiantar-se e afetar Temas em Repercussão Geral, com o fim de pacificar as questões. Na mesma linha, é possível que a Suprema Corte, sabendo das questões infraconstitucionais abundantes no STJ, com potencial de aportar no STF por meio de recursos extraordinários, pode, em sede de repercussão geral, firmar a natureza estritamente legal da matéria e, assim, ratificar a competência do STJ para a decisão. Conse-

quentemente, mostra-se promissora a afetação, pela Corte Cidadã, de Tema Repetitivo para pacificação da matéria.

Os precedentes qualificados estão em constante aprimoramento e os resultados quantitativos e qualitativos são evidentes. Ao se firmarem na cultura jurídica brasileira, considerando-se que a sistemática ficará cada vez mais aperfeiçoada, será possível, no futuro, garantir cada vez mais uma melhor prestação jurisdicional e alcançar maior segurança jurídica no País.

Avaliando-se os resultados mensurados até o momento, tem-se que, em razão do Acordo de Cooperação n. 5/2021, o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça puderam delimitar matérias recorrentes em ambos os Tribunais, o que levou à afetação de mais de uma dezena de temas apenas no âmbito da sistemática da repercussão geral.

No tocante à atuação do Superior Tribunal de Justiça, a submissão de processos ao rito dos precedentes qualificados deve apresentar importante salto após a regulamentação do instituto da Relevância da Questão Federal, uma vez que possibilita à Corte Cidadã, pela primeira vez, fazer análise metajurídica na formação e na definição de seus precedentes qualificados. Dentro da sistemática da relevância, será possível ao Tribunal firmar entendimento vinculante quanto à ausência de relevância e à sua existência com reafirmação da jurisprudência, em moldes equivalentes ao que ocorre com a repercussão geral.

Diante dos frutos decorrentes do ACT n. 5/2021, conclui-se que os acordos de cooperação representam instrumento ímpar no fortalecimento da cultura dos precedentes qualificados, uma vez que, pela junção e pelo compartilhamento de conhecimentos, possibilita-se às Cortes de Vértice que voltem seus focos para as matérias que efetivamente necessitam de pacificação.

Referências

MARCHIORI, Marcelo. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios*. Brasília: JusPodivm, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme, Considerações sobre a zona de penumbra entre o STJ e o Supremo. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-abr-01/direito-civil-atual-zona-penumbra-entre-stj-stf>. Acesso em 23 fev. 2023.

MARINONI, Luiz Guilherme, *A Zona de Penumbra entre o STJ e o STF*, São Paulo: Ed. RT, 2019.

MITIDIERO, Daniel. *Relevância no recurso especial*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acordo de Cooperação Técnica n. 5/2021. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2021/06/acordo-cooperacao-tecnica-stf-stj.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em: https://transparencia.stf.jus.br/extensions/recebidos_baixados/recebidos_baixados.html. Acesso em: 23 fev. 2023.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. STJ e STF firmam acordo para racionalizar atuação em questões repetitivas comuns. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/porta/paginas/Comunicacao/Noticias/09062021-STJ-e-STF-firmam-acordo-para-razionalizar-atuacao-em-questoes-repetitivas-comuns.aspx>. Acesso em 16 fev. 2023.

Inteligência nas Triagens de Processos de Tribunais: Estudo de Caso do Tribunal Regional Federal da 5.^a Região

119

Heleno Bispo da Silva Júnior

Ronivon de Aragão

Marco Bruno Miranda Clementino

Resumo

No exercício diário de suas funções, servidores públicos são incumbidos da tarefa de analisar e separar processos que lhes são distribuídos pelos diversos tribunais do território nacional. Tal atividade demanda considerável tempo e esforço, haja vista que exige a leitura integral de cada processo, que pode conter milhares de páginas, além da associação destes aos centenas de temas de repercussão geral ou de recursos repetitivos disponíveis no Supremo Tribunal Federal (STF) e no Superior Tribunal de Justiça (STJ), respectivamente. Com o intuito de conferir maior agilidade e eficiência à referida atividade nas áreas de triagem dos tribunais brasileiros, desenvolveu-se um estudo com a utilização de técnicas de aprendizado de máquina para a detecção automática de similaridades entre os processos. O referido estudo foi conduzido a partir da análise de 19.040 processos do Tribunal Regional Federal da 5.^a Região (TRF5), cujos resultados parciais foram submetidos à apreciação de especialistas daquela corte, que os avaliaram como promissores e capazes de identificar a similaridade entre processos.

Palavras-chave: inteligência artificial; triagens; processos; temas.

1. Introdução

O Poder Judiciário brasileiro julgou 26,9 milhões de processos somente no ano de 2021, ao passo que, no mesmo período, houve o ingresso de outros 27,7 milhões de novos

casos.¹ Os novos processos, na sua quase totalidade, são eletrônicos, no percentual correspondente a 97%, mas, não obstante a tecnologia de tráfego do processo, grande parte dos tribunais ainda é carente do auxílio de ferramentas de inteligência artificial que facilitem a leitura e a rápida organização desses processos. A cada dia, os magistrados e o corpo de servidores recebem centenas de processos para serem analisados nos vários tribunais pelo Brasil.

Dado o volume dos processos, como forma de racionalizar a prestação jurisdicional, as unidades respectivas necessitam, em um primeiro momento, organizar o fluxo de trabalho, uma vez que necessária a leitura, ainda que superficial, de cada processo e respectiva separação em pastas (eletrônicas) de acordo com as similaridades de cada um. Essa atividade é chamada de triagem. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) possuem, cada qual, respectivamente, mais de mil temas de repercussão geral e de recursos repetitivos, sendo afetados a cada mês novos temas, conforme encaminhamento de representativos de controvérsia pelos tribunais ordinários. O objetivo dessa atividade é formar precedentes qualificados, vinculativos das instâncias inferiores, de forma a fomentar a estabilização da jurisprudência e a promover segurança jurídica.

A despeito da relevância da triagem dos processos judiciais, é sabido que se trata de atividade notoriamente morosa e dificultosa, sobretudo diante da necessidade de se realizar a leitura de documentos que, não raro, ultrapassam a marca das dezenas ou até mesmo centenas de páginas. Além disso, acresce-se o fato de que se faz imprescindível estabelecer correlações precisas entre o teor dos autos e os inúmeros temas de repercussão geral e de recursos repetitivos, no STF e no STJ. Como resultado, essa atividade pode se tornar bastante demorada, com impacto na razoável duração do processo e aumentando o risco de erros, além de impor um ônus considerável aos servidores responsáveis por sua condução. Sendo assim, várias técnicas, dentre elas a inteligência artificial [1], estão começando a ser utilizadas em outros domínios, como a indústria, para resolver problemas similares. Atualmente, é possível identificar uma tendência, no campo jurídico, denominada de Direito 4.0 [8].

No presente artigo, alinhado ao contexto do Direito 4.0, foram empregadas técnicas de aprendizado de máquina [9] com o objetivo de detectar automaticamente similaridades entre processos, conferindo maior celeridade à atividade de triagem dos tribunais brasileiros. Um estudo de caso foi realizado com 19.040 processos do Tribunal Regional Fe-

¹ CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2022-judiciario-julgou-269-milhoes-de-processos-em-2021/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

deral da 5ª Região (TRF5). Uma técnica de aprendizagem profunda [3] foi utilizada para identificar características similares entre os processos. Especialistas do quadro do TRF5 analisaram os resultados parciais obtidos e constataram que o modelo utilizado obteve êxito na identificação de similaridades entre alguns processos, destacando, ainda, que a abordagem parece ser promissora.

Este artigo está organizado da seguinte forma: a Seção 2 descreve melhor o problema enfrentado por servidores de tribunais pelo Brasil; a Seção 3 descreve uma técnica que utiliza inteligência artificial para sugerir processos similares automaticamente; por fim, a última seção apresenta as conclusões e os potenciais trabalhos futuros.

2. Motivação do problema

Nesta seção, é exposto o processo pelo qual os especialistas do TRF5 identificam os temas pertinentes ao contexto em questão. Para tanto, valendo-se do sistema Processo Judicial Eletrônico (PJe) [10], o qual é amplamente utilizado no território nacional, tais especialistas procedem à análise individualizada do inteiro teor da peça relevante em cada processo, conforme ilustrado na Figura 1, no momento processual correspondente ao julgamento da apelação, do recurso especial ou do recurso extraordinário.

Identificador	Assinatura	Descrição	Tipo de documento	Documentos Anexos
405000139440526	26/08/23 00:01	Cautião de Intimação	Cautião de Intimação	
405000139622845	25/08/23 13:23	Cautião de Tempestividade de CR aos Embargos de Destacção	Cautião	
405000139681893	23/08/23 18:41	IMP 02	Intimação aos Embargos	
405000139681854	23/08/23 18:41	IMP 02 08/0405/12.2022.4.05.8400	Orçamento de Honorários	
405000139620944	21/08/23 00:10	Cautião de Intimação	Cautião de Intimação	
405000139702870	15/08/23 20:14	Intimação para sentenças	Intimação para sentenças	
405000139702871	15/08/23 20:14	Cautião de Tempestividade preliminar	Ass. Extermo	
405000139702870	15/08/23 20:14	UPHs	Embargos de Destacção	
405000139700054	14/08/23 16:11	Cautião de Intimação	Cautião de Intimação	
405000139600016	10/08/23 09:55	Intimação	Expediente	
405000139600027	10/08/23 09:55	Intimação	Intimação para arrolar	
405000139603054	10/08/23 09:55	Assédio	Assédio	
405000139603352	10/08/23 09:55	Voto Relator	Voto	
405000139603320	10/08/23 09:55	Relatório	Relatório	
405000139607632	09/08/23 09:55	Cautião de Julgamento	Cautião	
405000139285024	24/07/23 03:29	Cautião de Intimação	Cautião de Intimação	

Figura 1. Tela do Processo Judicial Eletrônico (PJe) mostrando os documentos associados a um determinado processo.

Ao acionarem o inteiro teor, é disponibilizada a ementa correspondente (Figura 2).

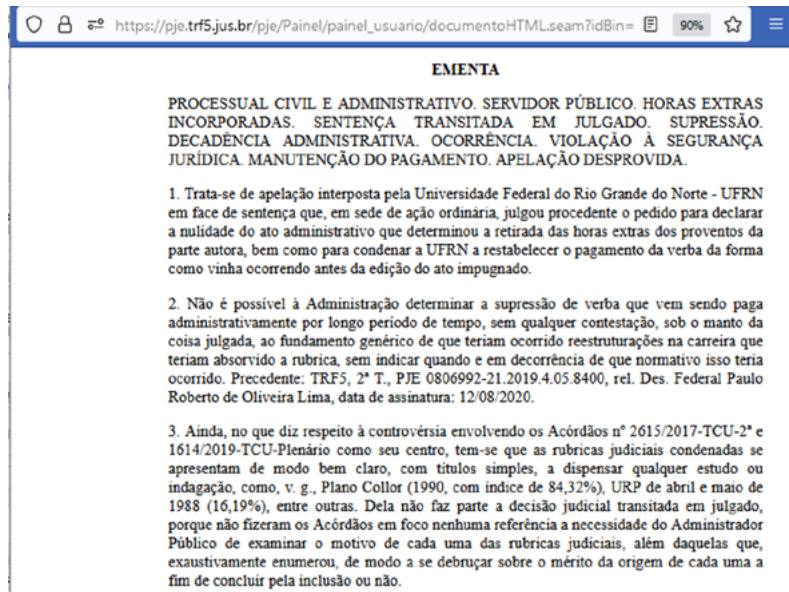


Figura 2. Inteiro teor de um processo.

Um inteiro teor, que consiste numa técnica de documentação de julgamentos realizados por órgãos colegiados, pode incluir diversos campos, tais como voto, relatório, ementa e acórdão, podendo um processo ser dotado de um ou mais inteiros teores, conforme o número de recursos nele apreciados. Para os fins deste trabalho, considera-se tão somente o inteiro teor que ostenta a data mais antiga. Os especialistas responsáveis procedem à análise de todas essas informações, com vistas a identificar a classificação temática correspondente ao STJ ou ao STF. Caso haja necessidade, os especialistas recorrem às informações atinentes aos recursos especiais ou extraordinários, com o fito de confirmar os temas correlatos ao processo em questão.

Um tema recorrente é o de n. 905 do STJ, que discute a aplicabilidade do art. 1º-F da Lei n. 9.494/1997, com redação dada pela Lei n. 11.960/2009, em relação às condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora. Considerando que cada tema apresenta uma descrição, uma tese e alguns números de processos representativos, conforme evidenciado na Figura 3, fica estabelecido que há a possibilidade de consulta de outros temas por meio do *site* do Superior Tribunal de Justiça (STJ).²

² STJ. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp. Acesso em: 23 fev. 2023.

Documento 1		Assuntos		Selecionar	
Tema Repetitivo 905	Situação Trânsito em Julgado	Órgão julgador	PRIMEIRA SEÇÃO	Ramo do direito	DIREITO CIVIL
Questão submetida a julgamento	Discussão: aplicabilidade do art. 1º-F da Lei 9.494/97, com redação dada pela Lei 11.960/2009, em relação às condenações impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza, para fins de atualização monetária, remuneração do capital e compensação da mora.				
Tese Firmada	1. Correção monetária: o art. 1º-F da Lei 9.494/97 (com redação dada pela Lei 11.960/2009), para fins de correção monetária, não é aplicável nas condenações judiciais impostas à Fazenda Pública, independentemente de sua natureza.				
★		REsp 1495146/MG		PUSH	
Tribunal de Origem	TJMG	Afetação	11/11/2014		
RRC	Não	Julgado em	22/02/2018		
Relator	MAURO CAMPBELL MARQUES	Trânsito em Julgado	13/09/2018		
Embargos de Declaração	19/06/2018	Acórdão publicado em	02/03/2018	ROA	
		REsp 1492221/PR		PUSH	
Tribunal de Origem	TRF4	Afetação	11/11/2014		

Figura 3. Tema 905 do STJ.

Os especialistas possuem dificuldades nessa categorização por receberem centenas de processos a cada semana. Além disso, o inteiro teor de cada processo pode conter dezenas de páginas. Adicionalmente, a cada mês, o STF e o STJ podem afetar novos temas, e os especialistas precisam ficar a par destes, para além das centenas de temas já existentes. Diante desse cenário, esse processo de categorização é demorado e sujeito a erros.

3. Técnica

No presente artigo, é descrita a técnica empregada para a detecção de similaridades entre processos.

3.1. Abordagem

De início, foi realizado um levantamento de requisitos com o intuito de identificar a técnica de inteligência artificial que melhor se adequasse ao contexto dos tribunais. Em razão da frequente criação de novos temas pelo STF e pelo STJ, bem como da tendência de diversos processos se tornarem obsoletos com o tempo, a abordagem de aprendizado supervisionado de máquina não se mostrou aceitável. O TRF5 não desejava suportar a carga adicional de evolução dos modelos, ante o surgimento de novos temas.

Diante disso, a abordagem que emprega o treinamento não supervisionado mostrou-se mais apropriada aos critérios estabelecidos pelo tribunal. Nessa abordagem, nenhum tipo de etiqueta é dado ao algoritmo de aprendizado, sendo-lhe concedido o encargo de, autonomamente, descobrir a estrutura subjacente às entradas fornecidas. Como em toda abordagem que se vale da aprendizagem de máquina, os especialistas expressaram conforto em relação à natureza probabilística dos modelos treinados.

3.2. Ambiente computacional

Para a realização da engenharia do dado e do treinamento, foi utilizado o ambiente computacional gratuito disponibilizado pelo *Google Collaboratory* [5]. A linguagem de programação utilizada foi *Python* [4], juntamente com as bibliotecas usadas em ciência de dados [6], como *Numpy*, *Pandas*, *Matplotlib*, dentre outras.

3.3. Base de dados

O TRF5 disponibilizou o acesso a uma amostra do banco de dados que continha 19.040 processos de vários temas do STF e do STJ. Nessa amostra, cada processo foi classificado manualmente por especialistas do próprio TRF5, indicando os temas. Essa classificação não será usada durante o treinamento não supervisionado, mas é uma informação importante para a análise dos resultados. Além disso, a base contempla alguns processos que ainda não estão associados a nenhum tema estabelecido pelo STF e STJ. Para esses temas, os processos foram classificados com a sigla TRF5. A base possui 33 temas, valendo destacar que alguns processos possuem mais de um tema. A Figura 4 apresenta a quantidade de processos distribuídos em cada tema.



Os temas considerados na base de dados e a quantidade de processos foram:

1. STF 1076: 497 processos
2. STF 403: 247 processos
3. TRF5 5001: 280 processos
4. STF 503: 372 processos
5. STF 327: 38 processos
6. STF 118: 684 processos
7. STJ 997: 77 processos
8. STF 359: 42 processos
9. STF 495: 196 processos
10. STF 1102: 59 processos
11. STF 325: 137 processos
12. STJ 905: 3695 processos
13. STJ 1080: 128 processos
14. STJ 1079: 319 processos
15. STJ 979: 103 processos
16. STJ 981: 95 processos
17. STJ 987: 96 processos
18. TRF5 5002: 206 processos
19. TRF5 5000: 92 processos
20. STF 1067: 430 processos
21. STJ 1031: 76 processos
22. STF 1002: 865 processos
23. STJ 444: 340 processos
24. STF 554: 52 processos

- 25. STF 810: 9.514 processos
- 26. STF 006: 2.380 processos
- 27. STF 600: 239 processos
- 28. STJ 1005: 445 processos
- 29. STJ 1014: 36 processos
- 30. STJ 962: 54 processos
- 31. STJ 1090: 71 processos
- 32. STF 1086: 148 processos
- 33. STF 985: 1.160 processos

A Figura 5 apresenta um histograma que contém a quantidade de caracteres do inteiro teor de cada processo. Vale destacar que foi considerado o inteiro teor mais antigo de cada processo.

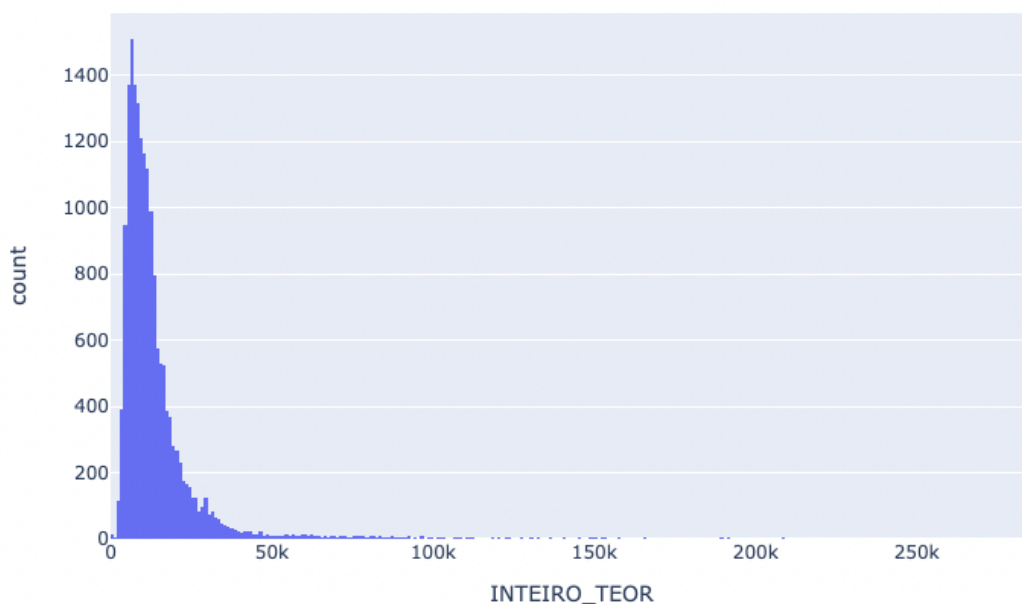


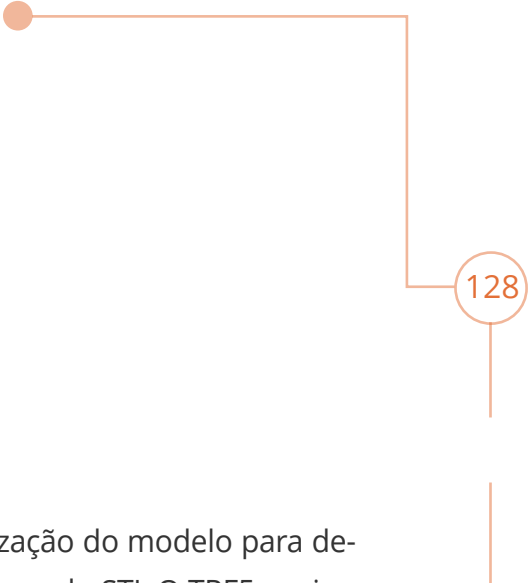
Figura 5. Histograma da quantidade de caracteres do inteiro teor dos processos.

3.4. Treinamento e análises

Após a engenharia do dado realizada na seção anterior, o treinamento da máquina com utilização do treinamento não supervisionado, valendo-se da aprendizagem profunda, foi realizado. Para isso, utilizou-se o modelo disponibilizado no *Hugging Faces: Sentence Transformers* [7]. Após o carregamento do modelo, o conjunto de *embeddings* foi gerado com base no conteúdo do inteiro teor. Após isso, a comparação de todos os processos foi realizada.

Para realizar a comparação, é fornecido um número de processo e, como retorno, são indicados quais os processos mais similares àquele, juntamente com um percentual de similaridade. Por exemplo, considere-se o processo 0802736-72.2013.4.05.8100, que foi classificado manualmente pelos especialistas com o tema STF 006, que discute o dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo [2]. Ao se executar o modelo utilizando-se da aprendizagem profunda, retornam-se os 5 processos mais similares ao processo 0802736-72.2013.4.05.8100:

1. 0801742-53.2013.4.05.8000
 - a. Similaridade: 0.9460271596908569
 - b. Temas: STF 006
2. 0804143-88.2014.4.05.8000
 - a. Similaridade: 0.9220125079154968
 - b. Temas: STF 006
3. 0807049-37.2017.4.05.8100
 - a. Similaridade: 0.9218147993087769
 - b. Temas: STF 006 e STF 1002
4. 0803071-91.2013.4.05.8100
 - a. Similaridade: 0.9207103848457336

- 
- b. Temas: STF 006
5. 0801763-20.2013.4.05.8100
- a. Similaridade: 0.91718590259552
- b. Temas: STF 006

Um outro exemplo a seguir descreve a experiência com a utilização do modelo para detectar um tema que ainda não foi como tal definido pelo STF ou pelo STJ. O TRF5 enviou alguns representativos para o STF e o STJ considerarem a afetação de um novo tema, denominado, provisoriamente, de TRF5 5001, em que se discute se a administração está sujeita ou não ao prazo decadencial previsto no art. 54 da Lei n. 9.784/1999. Considere-se ainda o processo 0800140-04.2021.4.05.8402, que foi classificado provisoriamente com o tema TRF5 5001 pelos especialistas. Ao se executar o modelo utilizando-se a aprendizagem profunda, o mesmo retorna os 5 processos mais similares ao processo 0800140-04.2021.4.05.8402:

1. 0808891-20.2020.4.05.8400
 - a. Similaridade: 0.9428068399429321
 - b. Temas: TRF5 5001
2. 0802384-09.2021.4.05.8400
 - a. Similaridade: 0.926565945148468
 - b. Temas: TRF5 5001
3. 0809006-41.2020.4.05.8400
 - a. Similaridade: 0.9255356788635254
 - b. Temas: TRF5 5001
4. 0809090-42.2020.4.05.8400
 - a. Similaridade: 0.920995831489563
 - b. Temas: TRF5 5001
5. 0808940-61.2020.4.05.8400

- a. Similaridade: 0.9200266599655151
- b. Temas: TRF5 5001

Após a aprovação, por parte dos especialistas, das análises descritas, o próximo passo foi analisar a similaridade de cada um dos 19.040 processos com relação aos outros processos da base. Comparando o tema de cada processo com o tema do processo mais similar, a técnica acertou o tema de 11.297 processos (59,3%). Sabendo-se que alguns processos possuem mais de um tema, e se for considerado o acerto de pelo menos um tema, o modelo acerta 13.116 vezes (68,9%) pelo menos um tema do processo analisado. Essa taxa sobe ainda mais quando comparamos os três ou cinco processos mais relevantes. Em vários casos, o modelo sugeriu o tema STF 810 ou STJ 905, e o tema do processo similar era o inverso. Segundo os especialistas, esse tipo de situação é aceitável para esses dois temas similares. Outra situação ocorreu com os temas STF 325 e STF 495, ambos referentes a controvérsia tributária semelhante, com distinção apenas no que se refere ao ente interessado, se o Sebrae ou o Incra, respectivamente. Como na base analisada esses dois temas predominam, essa taxa de acertos sobe ainda mais. Afora os testes já mencionados, os especialistas empregaram o modelo treinado em dezenas de testes adicionais, tendo-se mostrado bastante satisfeitos com a abordagem, que consideraram altamente promissora.

4. Conclusões

No presente artigo, foi empregada uma técnica de aprendizado de máquina profunda por meio de treinamento supervisionado, com o intuito de identificar similaridades entre processos, com vistas a auxiliar no processo de triagem. Foi conduzido um estudo de caso em 19.040 processos do TRF5, tendo sido identificados resultados promissores. Especialistas do TRF5 utilizaram o sistema e relataram que a máquina identificou corretamente determinados processos.

Como perspectivas para trabalhos futuros, há a necessidade de se considerar um número significativamente maior de processos do que aqueles contemplados na base empregada. Isso contribuirá para a obtenção de resultados mais confiáveis. Demais disso, todos os inteiros teores de julgamentos proferidos pelo TRF5 e recursos especiais e extraordinários poderão ser contemplados. À medida que se considerar um número substancial-

mente maior de processos e demais campos, torna-se imperativo abordar questões relacionadas à escalabilidade da solução, levando-se em conta aspectos como a demanda por maior capacidade de memória e a performance na identificação de similaridades. Além disso, técnicas de processamento de linguagem natural e palavras irrelevantes específicas do domínio deverão ser consideradas para se avaliar o impacto no índice de correção dos resultados.

Agradecimentos

Os autores agradecem a todos os servidores do TRF5, JFSE e da UFCG que contribuíram direta e indiretamente na realização deste trabalho, em especial aos coautores que estiveram à frente do desenvolvimento, Dimitre Oliveira, Jair Guedes, Alessandro Herculano, Larissa Maia e o Prof. Rohit Gheyi, bem como aos servidores especialistas do TRF5 José Darlan Pereira e Cláudia Virgínia Medeiros.

Referências

NORVIG, Peter; RUSSELL, Stuart. *Inteligência artificial*. Trad. Regina Célia Simille. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Tema STF 006. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.cidente=2565078&numeroProcesso=566471&classeProcesso=RE&numeroTema=6>. Acesso em: 23 fev. 2023.

GOODFELLOW, Ian; BENGIO, Yoshua; COURVILLE, Aaron. *Deep Learning*. Cambridge: MIT Press, 2016.

LUTZ, Mark. *Programming Python*. 2. ed. Sebastopol: O'Reilly, 2001.

GOOGLE COLLABORATORY. Disponível em: <https://colab.research.google.com/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

VANDERPLAS, Jake. *Python data science handbook: essential tools for working with data*. Sebastopol: O'Reilly, 2016.

SENTENCE TRANSFORMERS. Disponível em: <https://www.sbert.net/>. Acesso em: 12 set. 2022.

COOPER, James; KOMPELLA, Kashyap. *In a digital world, 'Industry 4.0' meets 'Law 4.0'*. Disponível em: <https://thehill.com/opinion/judiciary/3520598-in-a-digital-world-industry-4-0-meets-law-4-0/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

RASCHKA, Sebastian. *Python machine learning*. Birmingham: Pact Publishing, 2015.

PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO. Disponível em: <https://pje.trf5.jus.br/pje/>. Acesso em: 23 fev. 2023.

O Tema 793 do STF e a judicialização de medicamentos não incluídos na RENAME: recorte da saúde pública em Mato Grosso do Sul

132

Liliana de Oliveira Monteiro

Marcus Abreu de Magalhães

Thielly Dias de Alencar Pitthan

Resumo

O artigo discorre acerca da atuação do sistema de justiça em ações que envolvem o fornecimento de medicamentos não incluídos na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), contemplando o panorama da judicialização e o Tema 793 do Supremo Tribunal Federal no âmbito do Poder Judiciário do Estado de Mato Grosso do Sul. Com o exponencial aumento dessas demandas, a ingerência judicial trouxe reflexos imediatos para o serviço público de saúde, tanto de natureza estrutural, quanto de gestão, atingindo políticas de assistência farmacêutica. O estudo realizado provoca reflexões e debates a partir de uma perspectiva sistêmica sobre políticas públicas para o fornecimento de medicamentos, principalmente quando não disponibilizados pelo SUS. Para isso, utilizou-se uma abordagem metodológica explicativa e quali-quantitativa, baseada em referencial teórico, pesquisas semiestruturadas com os principais atores; compilação e estruturação de dados quantitativos e qualitativos, material coletado para elaboração da Nota Técnica 02/2022 pelo Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul. O trabalho identificou que a redução da judicialização de ações para o fornecimento de medicamento perpassa pelo enfrentamento do problema de forma sistêmica e estrutural e pela construção coletiva de soluções, abarcando atribuições e competências para o aperfeiçoamento da prestação desse serviço público.

Abstract: This article approaches the performance of the justice system in claims involving the supply of medicines not included in the Brazilian National List of Essential Medicines (RENAME). The paper covers the judicialization and the legal debate on Theme 793 of the Brazilian Supreme Court within the scope of the Judiciary of Mato Grosso do Sul State. Since the exponential increase in this sort of lawsuit, judicial ruling brought wide consequences for the public health service affecting pharmaceutical assistance policies. The study carried out brings reflections from a systemic perspective on policies for public health. The paper presents an explanatory and quali-quantitative methodological approach, based on theoretical references, semi-structured research with the main players; compilation and structuring of quantitative and qualitative data, and from the data collected for the preparation of Note 02/2022 by the Intelligence Center of the Mato Grosso do Sul Court of Justice. The essay identified that the reduction in judicial proceedings, contributes in a systemic and structural way to the collective construction of solutions.

Palavras-Chave: judicialização da saúde; sistema de justiça; fornecimento de medicamentos; natureza estrutural.

Keywords: judicialization of health services; justice system; supply of medicine; structural nature.

1. Introdução

O tema 793 (BRASIL, 2019) do Supremo Tribunal Federal (STF) enfrenta o fornecimento de medicamentos não incorporados em políticas públicas de saúde, matéria com especial relevância para aqueles não incluídos na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) do Sistema Único de Saúde (SUS).

As demandas de saúde possuem grande participação no conjunto de ações distribuídas no Poder Judiciário. Em Mato Grosso do Sul, essa participação é significativa se comparada com a das demais unidades da federação. O Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça de Mato Grosso do Sul – CIJEMS – divulgou a Nota Técnica 2/2022 (MATO GROSSO DO SUL, 2022) acerca do tema. A questão do fornecimento de medicamentos não incluídos na RENAME, à luz do tema 793 do STF, abrange tanto aqueles não autorizados, como também aqueles não analisados pelo órgão técnico responsável dentro do sistema de saúde pública. O fornecimento de medicamentos não incorporados em políticas públicas exige

abordagem técnica multidisciplinar, seja por gerar impacto significativo nos orçamentos dos entes federativos, seja em razão do desafio em definir quais medicamentos devem ser disponibilizados. A inclusão de medicamento na lista depende de análise pela Subcomissão Técnica de Atualização da RENAME do Ministério da Saúde e, via de consequência, o reconhecimento da omissão em efetivar a incorporação de medicamento na lista ou o reconhecimento de erro na rejeição da referida inclusão exigirá ação com exercício de defesa e contraditório pela União.

2. Nota Técnica 02/2022 do CIJEMS

A edição da Nota Técnica n. 2/2022 do CIJEMS do TJMS, que abordou o tema 793 e suas implicações e impactos na Justiça local, foi motivada pela intensa litigiosidade que envolve a temática, com divergência considerável nos primeiro e segundo graus, e pela necessidade de melhor aquilatar a aplicação do mencionado precedente.

O documento foi assim estruturado: a) uma brevíssima digressão histórica sobre o SUS e seu funcionamento na dispensação de medicamentos; b) a coleta, a estruturação e a apresentação de dados relativos à pesquisa com a magistratura de primeiro grau do Poder Judiciário sul-mato-grossense, com entes e órgãos públicos e no banco de dados do NATJUS; c) o relato das reuniões interinstitucionais realizadas com os Comitês Estadual e Regionais de Saúde e com o Núcleo de Atenção de Saúde da DPE; d) a análise dos precedentes do STF, do STJ e do próprio TJMS, bem como da Nota Técnica da Rede de Inteligência e Inovação da 1ª Região; e) um olhar sobre os contornos estruturais desse tipo de judicialização; e f) os impactos econômicos, administrativos e judiciais que envolvem essa litigância.

2.1 Funcionamento do SUS

Como citado na Nota Técnica, o CNJ detectou que os integrantes do sistema de justiça precisam conhecer melhor o SUS, como ele se estrutura na dispensação de medicamentos, quais são os normativos jurídicos, administrativos e suas competências. A regulamentação da matéria é essencialmente infraconstitucional, considerando que vários fatores interferem na questão, como aumento e envelhecimento da população, avanços da medicina, disponibilização de novos produtos farmacêuticos, competências administrati-

vas, desabastecimento dos fármacos, combate e controle de múltiplas doenças, além de diversidades geográficas e culturais.

Embora o direito à saúde tenha previsão constitucional (arts. 6º e 196, CF), com *status* de direito social previsto em norma de natureza programática (BRASIL, 1988), a regulamentação do SUS é infraconstitucional, pelas leis n. 8.080/90 e 8.142/90 (BRASIL, 1990), que preveem, dentre outros, os princípios da universalidade de acesso (e não de cobertura), a descentralização, a hierarquização e a regionalização. É por isso que a dispensação de medicamentos deve, em regra, ser padronizada em todo o território nacional, somente sendo legítimas previsões diferentes nas listas estaduais e municipais, quando especificidades regionais justificarem, observando a repartição de atribuições, de acordo com a natureza e a complexidade, fixada nas normativas respectivas.

A Política Nacional de Medicamentos (PNM) atribui ao Ministério da Saúde os mecanismos de atualização contínua da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME), que tem papel estratégico de relacionar os medicamentos e definir o respectivo plano de financiamento, maior desafio para os gestores do SUS.

A dinâmica da atualização está estabelecida em normativa pactuada entre as três esferas de gestão do SUS, e a lista de medicamentos é construída por meio de critérios de eficácia, efetividade, segurança, custo, disponibilidade, entre outros. Esses parâmetros são obtidos a partir das melhores evidências científicas disponíveis, apuradas pela CONITEC (órgão de assessoramento técnico do Ministério da Saúde). A última normativa editada (RENAME 2022) foi a Portaria GM/MS 3.435/2021.

2.2. Os dados

Na fase de coleta de dados, a magistratura sul-mato-grossense de primeiro grau foi ouvida por questionário estruturado que alcançou a participação de 48% dos juízes, considerando o universo de magistrados com atuação nas varas cíveis e nas varas e juizados de fazenda pública.

De relevante, o que se pode extrair é que, ao aplicar o Tema STF 793, a maioria dos participantes tem determinado a emenda à petição inicial para inclusão da União no polo passivo e a consequente remessa para a Justiça Federal.

Embora não haja uniformidade acerca da forma de condução do processo, especialmente no que tange à concessão ou não de tutela antecipada, em caso de reconhecimento da incompetência, ou à extinção ou à remessa dos autos processados em juizado da fazenda pública, há consenso acerca da preocupação de uma proteção deficitária do direito à saúde das pessoas que se socorrem do Poder Judiciário e em relação à oscilação jurisprudencial no particular, que pode gerar insegurança jurídica e fomentar mais judicialização.

No diálogo e no levantamento de dados com entes públicos, participaram o Estado de Mato Grosso do Sul, por sua procuradoria, e os três maiores municípios do interior do Estado, quais sejam, Dourados, Corumbá e Três Lagoas, igualmente por suas respectivas procuradorias.

Sobre essa parte da pesquisa, significativo o esclarecimento de que todos têm profissionais específicos para atuação nos respectivos processos, o que demonstra certa estrutura para absorver a judicialização; três promovem interlocução pré-processual com demais órgãos, tais como a Defensoria Pública e o Ministério Público; e apenas um possui controle sobre quantitativo de ações ajuizadas e dados aproximados sobre a litigância ora abordada.

Eles também relataram questões orçamentárias e licitatórias que dificultam o rápido cumprimento de ordens judiciais, bem como a dificuldade de os médicos prescreverem medicamentos limitados aos constantes da lista da RENAME, e ressaltaram o impacto do *"merchandising de indústrias farmacêuticas"*.

Três dos cinco entes participantes acreditam que essa judicialização reflete problema estrutural. Pelas respostas, é possível extrair a uniformidade quanto ao fato de que a judicialização não contribui para a solução do impasse, pois quatro desses órgãos afirmaram que a forma adequada para solver o problema seria a administrativa, exatamente por permitir a negociação e maior participação dos interessados, sendo que um deles respondeu que a questão deveria ser solucionada exclusivamente na via administrativa.

Em relação aos órgãos públicos participantes, aderiram à pesquisa os Ministérios Públicos Federal e Estadual e as Defensorias Públicas da União e Estadual.

Referidos entes desempenham importante papel nesse tipo de judicialização porque comumente constituem a porta de acesso ao Judiciário. Além disso, eles também partici-

pam (ou podem participar) na estruturação da política pública sob a perspectiva coletiva, extrajudicialmente, inclusive. É por isso que a oitiva dessas instituições, a partilha dos dados por elas porventura gerenciados e a opinião institucional é de fundamental importância.

O dado mais importante que se constatou nesse tópico foi que apenas alguns se estruturam em unidades especializadas para a absorção dessa demanda e fazem controle quantitativo. Sobre as possíveis causas de judicialização, foram apontadas a “demora no fornecimento” e a “falta de gestão/interlocução entre os entes federativos”.

Em espaço aberto, eles apontaram como causas dessa judicialização a previsão deficitária da RENAME, a preponderância de prescrição de medicamentos não aprovados pela ANVISA pela classe médica, a falta de iniciativas para composição prévia e administrativa, a demora na incorporação de medicamentos na RENAME, mesmo após a aprovação da CONITEC, e a falha na gestão da aquisição e distribuição de medicamentos.

Em suma, denota-se que essas instituições têm a clara percepção de que, nas questões relativas à gestão da política pública, o remédio utilizado (judicialização) não é o mais adequado para a moléstia, concordando que reflete um problema estrutural e relatando boas práticas para tratamento adequado nesta perspectiva, que estão descritas na Nota Técnica.

Eles também concordaram que a forma mais adequada de tratamento dessa questão é a administrativa e com a participação do maior número de interessados (MPE, MPU, DPE, DPU PE, PJ, PL, sociedade civil, dentre outros).

Um ponto bastante sensível na pesquisa foi o levantamento de dados sobre a natureza dos medicamentos que são mais recorrentemente objeto de ações judiciais. Após a interlocução com entes e órgãos, constatou-se que não há estruturação de informações em quase nenhum nível, administrativo ou judicial.

É imprescindível aferir quais são os medicamentos mais pleiteados para compreender a natureza dessa judicialização. Afinal, de qual “saúde” se trata quando pensamos em judicialização? A resposta a esta indagação é fundamental para pensarmos (o problema e as possíveis soluções) estrutural e coletivamente.

Nesse contexto, restaram apenas as informações constantes do banco de dados do NA-TJUS, cujos dados, inclusive com a indicação expressa dos nomes dos medicamentos, constam da Nota Técnica. Por amostragem, foram analisados 100 pareceres técnicos, aleatoriamente escolhidos. Nesse exame, o significativo para uma reflexão sob a perspectiva sistêmica — assim entendida aquela que prestigia a análise do fenômeno sob todos os seus níveis de complexidade, a visão de rede, a abordagem contextual e a lógica de causa e efeito distantes —, e não meramente cartesiana (SCHILLING, 2022), é que se extraiu que 41% das prescrições médicas provêm da iniciativa privada e em 83% há terapêutica alternativa no SUS.

O CIJEMS reuniu-se ainda com o Comitê Estadual de Saúde e com os Comitês Regionais, órgãos de maior articulação entre as instituições que trabalham o tema e precursores na busca do tratamento estrutural dos problemas correlatos.

Pelo que se pode perceber, essa articulação promovida pelo Comitê constitui-se num importante espaço de construção dialogada de soluções para os graves problemas da saúde pública, com impactos muito positivos na prevenção da litigiosidade e na prestação adequada do referido serviço público.

É de bom alvitre lembrar que os comitês de saúde nasceram de uma iniciativa do Poder Judiciário, uma vez que foram instituídos pelo Conselho Nacional de Justiça pela Resolução 238 de 06/09/2016 (BRASIL, 2016) e reestruturados pela Resolução 388 de 13/04/2021 (BRASIL, 2021).

Também fora realizada reunião com a Defensoria Pública Estadual, a pedido do referido órgão. Na ocasião, a instituição mostrou-se bastante preocupada com o atendimento adequado dos interesses de seus assistidos no tema e partilhou dados e informações que constaram expressamente da nota.

2.3 Os precedentes

Em relação aos precedentes e à divergência jurisprudencial que envolve a questão, a nota apresentou os entendimentos atuais e predominantes da Corte Estadual (TJMS), do STJ e do STF. E, no mesmo capítulo, a Nota Técnica da Rede de Inteligência da 1ª Região, que, embora não seja um precedente *stricto sensu*, revela-se simbólico marco representativo da controvérsia no primeiro grau.

Em âmbito estadual, a pesquisa evidenciou não haver uniformidade nas cinco Câmaras Cíveis. As duas primeiras tendem a incluir a União no polo passivo e remeter os autos à Justiça Federal, enquanto nas três últimas não há consenso.

No STJ, a Primeira Seção, órgão competente pela análise de litígios de direito público e composto por ministros da Primeira e Segunda Turmas, tem entendimento pacífico e preponderante de que a solidariedade assegura que a parte escolha contra quem litigar e que, portanto, a presença da União no polo passivo não é obrigatória, mesmo em caso de medicamentos não incluídos na RENAME.

Não obstante, após a edição do Tema STF 793, a Corte Cidadã instaurou o Incidente de Assunção de Competência (IAC) no Conflito de Competência 187276 – RS (BRASIL, 2022), que fora julgado em 12/04/2023, delimitando como tema justamente esta celeuma, e decidiu que, nessas ações, deverá prevalecer a competência de acordo com a escolha da parte autora, além de definir que as regras de repartição de competências administrativas do SUS devem ser invocadas somente para fins de redirecionamento do cumprimento da sentença ou de determinação do ressarcimento da entidade federada que suportou o ônus financeiro no lugar do ente público competente.

Oportuno frisar que o STJ há muito se dedica a solver litígios que envolvem a celeuma, tanto que, em meados de 2018, já havia, sob a sistemática dos recursos repetitivos, fixado requisitos para a concessão de medicamentos não incluídos na RENAME, sob o Tema 106, nos autos do Recurso Especial de n. 1.657.156 – RJ (BRASIL, 2018), de relatoria do Ministro Benedito Gonçalves. Foi um importante marco jurisprudencial sobre a questão e já sinalizava o grave problema estrutural evidenciado por esse tipo de litigância, tanto que o Ministro Relator fez constar expressamente que os órgãos julgadores deveriam, após o trânsito em julgado, comunicar o Ministério da Saúde e a CONITEC para que realizassem estudos quanto à viabilidade de incorporação de medicamento no SUS.

Em relação ao STF, a análise da Nota Técnica concentrou-se, inicial e obviamente, no Tema STF 793, que havia sido o último e mais importante provimento vinculante da Corte sobre o assunto.

A expectativa era de que o tema apaziguasse a questão, mas acabou por gerar muitas dúvidas, especialmente como dar concretude à previsão de que a determinação de ressarcimento dar-se-ia nos mesmos autos quando a União for a responsável e não estiver no polo passivo.

A análise acurada e pormenorizada dos votos permitiu constatar que não houve, de fato, consenso sobre os fundamentos que justificariam o litisconsórcio necessário da União, até porque a conclusão de julgamento foi pela manutenção da sentença originária que reconheceu a solidariedade entre os entes.

Embora o substancial voto condutor do Ministro Fachin tenha sagrado-se vencedor, não houve maioria para reconhecer seus fundamentos determinantes. Em resumo, os Ministros Edson Fachin, Dias Toffoli, Alexandre de Moraes e Luis Roberto Barroso reconheceram a necessidade de a União integrar o polo passivo, enquanto os Ministros Luiz Fux, Rosa Weber, Carmem Lúcia, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes e Marco Aurélio de Mello reconheceram sua responsabilidade subsidiária.

Ocorre que, nos julgamentos posteriores, os Ministros passaram a apontar clara inclinação no sentido de que a União deva necessariamente ser incluída no polo passivo nesse tipo de ação, o que parece configurar uma *"transformation"* ou a chamada *"técnica da sinalização"* (MARINONI, 2011) de que haverá sua alteração ou revogação. Vide, apenas exemplificativamente, o julgamento de duas reclamações ajuizadas pelo Estado de Mato Grosso do Sul contra decisões do TJMS – RCLs nº 49.890 e nº 50.414 (BRASIL, 2022), em que, por unanimidade, a Primeira Turma do STF determinou a inclusão da União como parte no processo e, por consequência, remeteu os autos à Justiça Federal.

Não bastasse, recentemente houve a afetação pelo STF com repercussão geral (Tema 1.234) sobre a legitimidade passiva da União e a competência da Justiça Federal nas demandas que versem sobre medicamentos não padronizados pelo SUS. O Ministro Gilmar Mendes suspendeu todos os Recursos Especiais e Extraordinários em trâmite, bem como determinou a competência da Justiça Estadual para o processamento dessas ações até o julgamento da matéria.

2.4 Os contornos estruturais desta litigância

A nota também menciona os contornos de litígios estruturais que envolvem a judicialização da saúde no particular. O que significa dizer que as decisões judiciais em processos individuais impactam negativamente na política de saúde como um todo, especialmente ao considerar os altíssimos números de processos relativos ao tema em andamento — 486.423 novos processos nos TJs, sendo 7.738 somente no TJMS, 7.608 no STJ e 58.774 nos TRFs (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

Segundo Vitorelli (2021), no conflito estrutural, a violação que dá origem ao conflito é provocada pelo próprio funcionamento da estrutura, razão pela qual se a violação for removida, o problema será resolvido apenas de modo aparente e momentâneo, voltando a se repetir depois.

É exatamente o que ocorre nesse tipo de judicialização em que as soluções individualmente adotadas interferem no funcionamento do SUS, mas não contribuem positivamente para seu aperfeiçoamento. Ao contrário, incrementam a litigiosidade na medida em que estimula mais e mais judicializações. Constou da nota o alerta de que cada decisão proferida em processos individuais que versem sobre a concessão ou não de medicamentos não incluídos na RENAME mascara graves problemas estruturais de: a) ineficácia na gestão pública da saúde sob a perspectiva molecularizada; b) tratamento inadequado de recursos públicos por muitos entes que utilizam a decisão judicial como subterfúgio para o descumprimento da legislação orçamentária; e c) falta de diálogo efetivo entre as instituições envolvidas (MATO GROSSO DO SUL, 2022).

Em suma, a judicialização é um sintoma claro de uma política de saúde pública adoecida e que precisa receber um tratamento adequado das causas de seus graves problemas estruturais, e não apenas dos sintomas.

2.5 Impacto econômico

Importante considerar o impacto econômico, seja da perspectiva financeira, seja da alocação de recursos públicos, como tempo, estrutura e trabalho, para os processos decisórios que envolvem o fornecimento de medicamentos.

O Estado possui acervo limitado de recursos para fazer face às inúmeras obrigações dele esperadas. A Constituição prevê expressamente a busca pela eficiência, sendo a economicidade vetor axiológico implícito de igual estatura. Com efeito, é inadmissível o desperdício ante as demandas e expectativas pendentes de materialização.

Tanto o direito à saúde quanto o de acesso ao Judiciário são assegurados pela Carta Magna. Ante a importância para o funcionamento da sociedade, ambos absorvem parcela significativa dos recursos orçamentários. O tratamento pela via judicial de lides decorrentes de pretensões a tratamentos médicos não previstos na RENAME importa em custos com a movimentação de diversos serviços públicos.

De fato, além dos custos com fornecimento do medicamento, o Erário patrocina a Defensoria Pública (participação muito significativa no polo ativo), a Procuradoria das respectivas Fazendas Públicas, a realização de laudos e pareceres por núcleos ou câmaras técnicas públicas e, evidentemente, o custo de tramitação do processo judicial nos cartórios judiciais e para a prolação de decisão — com seus respectivos recursos — no âmbito do Poder Judiciário.

É fácil perceber que o custo de tramitação nos vários graus de jurisdição é amplificado pelas despesas decorrentes do patrocínio, também pelo poder público, dos operadores jurídicos que manejam os interesses dos dois lados da disputa. As despesas, tanto da parte autora quanto da defesa, passando pela elaboração das análises periciais, são custeadas pelos cofres estatais.

Assim, no plano do atendimento à saúde, o Estado custeia a análise técnica da necessidade e possibilidade de inclusão de determinado medicamento, no âmbito da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (CONITEC) do Ministério da Saúde, para, em seguida, patrocinar o diagnóstico do paciente e, finalmente, o fornecimento dos medicamentos necessários.

Do mesmo modo, no plano da prestação jurisdicional, o Estado custeia a tramitação processual, a representação das partes em juízo, a produção de novos laudos técnicos e a prolação da decisão. A repetição de processos individuais, voltados à solução de casos concretos similares, revela ineficiência sistêmica.

O Poder Judiciário resolve de modo definitivo os conflitos, inclusive os oriundos de divergências administrativas em face do próprio Estado. Todavia, a possibilidade de recurso ao sistema de justiça não deveria significar a frequente repetição da demanda em face do juiz.

A Administração, ao negar o fornecimento de medicamento cuja necessidade já fora confirmada pelo Poder Judiciário, não apenas irá postergar o tratamento médico, não raro amplificando os custos, o tempo e o volume de medicação, como também irá disparar a movimentação das máquinas da Defensoria, da Fazenda e do Judiciário, não raro todas e cada uma delas mais onerosa do que o próprio tratamento em disputa.

Assim, resulta evidente que o respeito aos precedentes judiciais, por parte da Administração, seria mecanismo a proporcionar grandes economias — tanto orçamentárias quanto de trabalho e estrutura — para o próprio Erário, que, ao fim, custeia todas as facetas da

disputa. Nessa esteira, seriam bem-vindos mecanismos aptos a identificar precedentes relevantes para autorizar o fornecimento de medicamentos já reiteradamente viabilizados na via judicial, evitando-se, assim, judicialização repetitiva e seus respectivos (e significativos) custos.

Outrossim, também se faz sentir a ausência de mecanismos iniciais de transação, dentro dos próprios órgãos incumbidos da representação judicial dos interesses em jogo. À evidência, a possibilidade de interlocução entre órgãos da própria Administração, como a Defensoria Pública, a Fazenda Pública e o SUS, poderia, se não resolver diretamente a questão, reduzir significativamente os custos do processo judicial.

A prévia interação entre as partes resultaria em significativa economia processual, com delimitação da controvérsia, fixação dos pontos controvertidos e elementos de prova, antes mesmo da formalização da ação. No mesmo sentido, seria possível a apresentação de ações já instruídas com laudos médicos completos, estudos embasados em evidências, receituário com descrição dos medicamentos e respectivos princípios ativos e demais elementos que já se revelaram cruciais no deslinde das controvérsias judiciais que revolvem o tema.

Por sua vez, o Poder Judiciário avançou na última década, em especial com a promoção das Jornadas da Saúde, organizadas em âmbito nacional, pelo CNJ, voltadas à uniformização não apenas do entendimento dos julgados, mas também para formular o arcabouço mínimo comum para a instrução probatória. Os esforços do Judiciário voltaram-se tanto à estruturação do sistema e-NatJus, que implementou Núcleos de Apoio Técnico do Poder Judiciário, formados por técnicos e especialistas em saúde, quanto para a padronização dos elementos básicos de convicção necessários para a formação do convencimento em sede judicial. Assim, as jornadas de saúde formalizaram a necessidade de apresentação de evidências científicas de eficácia do medicamento, de demonstração da insuficiência do tratamento previsto nos protocolos do SUS, de diagnóstico fundamentado e laudo médico abrangente.

Em síntese, o enfrentamento sob a perspectiva da racionalidade gerencial econômica é importante tanto para atender ao princípio constitucional da eficiência da Administração quanto para evitar o desperdício de recursos financeiros, humanos e institucionais

da máquina pública em debater de maneira reiterada e repetida questões já resolvidas judicialmente.

3. Conclusão

Como pode-se observar, a judicialização da saúde para fornecimento de medicamentos retrata um problema estrutural, de possível violação de direitos sociais de elevada complexidade.

Como causas desse tipo de judicialização, da Nota Técnica emergiram causas administrativas, como a falta de articulação entre os entes públicos, ausência clara divisão de responsabilidades no atendimento da saúde pública; imprevisibilidade orçamentária; falha na prestação de serviços e de esclarecimento sobre a forma de funcionamento do SUS.

Para além delas, apontou que o sistema de justiça potencializa a inefetividade do direito à saúde, na medida em que propaga decisões judiciais divergentes em todos os graus da Justiça e pouco aplica as políticas públicas instituídas para esse fim.

Como enfrentamento e prevenção, a Nota Técnica 02/2022 do CIJEMS trouxe diversas sugestões, dentre elas os diálogos interinstitucionais; o fortalecimento e divulgação das políticas públicas; a instituição de consórcios regionais/estaduais para aquisição concentrada de medicamentos; a criação de plataformas digitais de resolução consensual de conflitos e instituição de câmaras de mediação em saúde; o aprimoramento do procedimento de incorporação de tecnologia de saúde e disponibilização imediata do medicamento na RENAME; a instalação de varas especializadas/núcleo 4.0/cooperação judicial, a fim de dar tratamento estrutural às demandas; a priorização do ajuizamento de ações coletivas; a capacitação continuada de magistrados(as) e servidores(as) quanto aos critérios técnicos e gestão das políticas públicas de saúde; a disponibilização de ferramentas eletrônicas para sistematizar dados, extrair diagnósticos e monitorar resultados; o incentivo a(os) magistrados(as) de 1ª instância para atuarem em cooperação com demais órgãos em questões de judicialização da saúde; as recomendações para observância nas decisões judiciais de critérios técnicos e medicina baseada em evidência, bem como a aplicação dos enunciados das Jornadas de Direito da Saúde editadas pelo CNJ.

O impacto econômico, da mesma sorte, é representativo, uma vez que a reiteração de ações similares em feitos individuais acarreta elevados custos financeiros para o Estado.

Com efeito, os custos financeiros somam-se na medida em que o Erário patrocina, por intermédio da Defensoria Pública, a maioria das demandas, além de também respondê-las, por meio da Procuradoria da Fazenda Pública, arcando ainda com o custo próprio da máquina judiciária. Mas os custos não se limitam às despesas financeiras; a estrutura e o tempo dessas instituições são igualmente desperdiçados no processamento redundante de demandas repetitivas. Não raro os custos da judicialização superam o próprio tratamento. A racionalização do papel dos diversos atores públicos envolvidos, com a promoção de conciliação extrajudicial bem como de parâmetros administrativos claros para a política de saúde, promoveria significativo incremento em eficiência.

É indiscutível que o SUS precisa de aprimoramentos, principalmente quanto à repartição das responsabilidades entre os entes federados no âmbito administrativo e financeiro. Por outro lado, os mecanismos processuais tradicionais são insuficientes e não trazem respostas adequadas a temas complexos, como é o caso da saúde pública. É inconteste que o sistema de justiça deve reavaliar a atuação molecularizada, exigindo tratamento diferenciado, numa abordagem mais inovadora e dialógica para esses conflitos policêntricos.

Referências

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tema 793. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4678356&numeroProcesso=855178&classeProcesso=RE&numeroTema=793>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 49890. Brasília, DF. Relator Ministro Dias Toffoli, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6276166>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 50414. Brasília, DF. Relator Ministro Dias Toffoli, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6276166>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 238, de 6 de setembro de 2016. Dispõe sobre a criação e manutenção, pelos Tribunais de Justiça e Regionais Federais de Comitês Estaduais da Saúde, bem como a especialização de vara em comarcas com mais

de uma vara de fazenda Pública. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2339>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução n. 388, de 13 de abril de 2021. Dispõe sobre a reestruturação dos Comitês Estaduais de Saúde, fixados pela Resolução CNJ no 238/2016, e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3868>. Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. Judicialização da Saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução, INSPER, 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/01/f74c66d46cfea933bf22005ca50ec915.pdf>. Acesso em: 23 de agosto de 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. CC 187276 (RS). Relator: Ministro Gurgel de Faria, 2022. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/pesquisa/?tipoPesquisa=tipoPesquisaNumeroRe_gistro&termo=202200976139&totalRegistrosPorPagina=40&aplicacao=processos.ea. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Tema 106. Brasília, DF. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=-T&cod_tema_inicial=106&cod_tema_final=106#:~:text=Obrigatoriedade%20do%20poder%20p%C3%ABlico%20de,em%20atos%20normativos%20do%20SUS. Acesso em 19 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 fev. 2023.

FERRAZ, Taís Schilling. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth, 2022.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Precedentes obrigatórios*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul. Nota Técnica n. 02/2022 - A judicialização da saúde pública em Mato Grosso do Sul: aplicação do Tema 793 do STF em relação a medicamentos não incluídos na RENAME. Campo Grande, MS. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/storage/cms-arquivos/9be8db3bb48d868d27869ab-87ff6bbb4.pdf>. Acesso em 18 fev. 2023.

VITORELLI, Edilson. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2021.

A jurimetria e a experiência do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais

148

Lorena Azevedo Lanza Vieira
Lucas Mateus de Oliveira Duarte

Resumo

Este artigo apresenta a jurimetria como uma ferramenta que permite ao Poder Judiciário aperfeiçoar a qualidade da prestação jurisdicional por meio de técnicas e métodos de análise de dados e estatística. A interseção das ciências jurídicas com as exatas, como a matemática e a estatística, permite dinamizar o funcionamento da justiça, ratificando princípios processuais como a duração razoável do processo, a eficiência e a isonomia. A aplicação da jurimetria não se limita às análises quantitativas, pois o agente do direito deve considerar também os aspectos qualitativos envolvidos no caso concreto. Embora a jurimetria seja uma inovação no mundo jurídico, tem sido amplamente utilizada no cumprimento da missão institucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e dos tribunais, em especial o Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais tem se mostrado um expoente no uso da jurimetria, promovendo uma gestão da justiça mais estratégica. Com a utilização da jurimetria, a aplicação da lei pode se tornar mais próxima da realidade, pois a jurimetria permite uma gestão da justiça mais eficiente e baseada em uma perspectiva empírica.

Palavras-chave: Jurimetria; Direito; Estatística; Poder Judiciário; Centro de Inteligência; Gestão da Justiça; Planejamento Estratégico.

1 Introdução

O doutrinador Fábio Ulhoa Coelho, no prefácio do livro *Jurimetria*, afirma que a jurimetria é uma nova disciplina, no inesgotavelmente fascinante conhecimento jurídico (2016). Ao longo deste artigo, pretendeu-se caminhar por esse conhecimento, verificando-se, principalmente, o seu viés de aplicação prática como subsídio para a maior qualidade da pres-

tação jurisdicional realizada pelo Poder Judiciário, especialmente dentro das experiências do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais.

De início, buscou-se posicionar o conceito “jurimetria” para embasar a explanação prática posterior. Numa abordagem inicial, delimita-se a utilização desse conceito, sua relevância e compatibilidade com a missão institucional do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), sem negligenciar que a jurimetria, por se tratar de uma inovação dentro do mundo jurídico, possui nuances na esfera teórica enquanto área do conhecimento, e ponderações na utilização enquanto método (OKAMOTO; TRECENTI, 2022).

Em seguida, busca-se esclarecer que a aplicação da jurimetria não se limita a análises quantitativas. O agente do direito deve considerar também os aspectos qualitativos que envolvem o caso concreto, uma vez que essa ferramenta é composta de conhecimentos multidisciplinares, quais sejam: o conhecimento jurídico e o estatístico.

Ainda, associa-se a jurimetria à atuação do CNJ para que seja explorado, na sequência, como o Centro de Inteligência tem utilizado essa ferramenta para o desenvolvimento das suas atribuições no âmbito do TJMG, e se tornado um expoente entre seus pares e demais órgãos do Tribunal na utilização da jurimetria.

Espera-se, ao final, demonstrar que a jurimetria é uma ferramenta capaz de tornar a aplicação da lei mais próxima da realidade, na medida em que utiliza a estatística e a análise de dados, para, a partir de uma perspectiva empírica, promover uma gestão da justiça mais estratégica.

2 Jurimetria: conceito, importância e evolução

Okamoto e Trecenti afirmam que a jurimetria é um ramo do direito ainda em construção, sendo compreendida a partir de suas aplicações existentes. Valendo-se da definição de Nunes, pontuam que a jurimetria pode ser analisada enquanto área do conhecimento, em sua dimensão teórica, e enquanto método, em sua dimensão prática (2022).

Importa ressaltar que o termo “jurimetria” foi inaugurado pelo advogado Lee Loevinger, que o apresenta como

(...) uma ciência que tem por objeto o uso de bancos de dados, de estatísticas e da lógica simbólica aplicada ao Direito com o intuito de transportar a lei do campo da abstração para o da subsunção da norma ao caso concreto, considerando-se as peculiaridades dos sujeitos envolvidos e o alcance da realização do escopo social da jurisdição, que é a pacificação social. (LOEVINGER, 1963)

Em síntese, pode-se compreender a jurimetria como a interseção das ciências jurídicas com as exatas — como a estatística e a matemática — a fim de dinamizar o funcionamento da justiça e a ordem jurídica, e de ratificar princípios processuais, quais sejam: a duração razoável do processo, a eficiência e a isonomia.

Nessa interseção de conceitos aparentemente tão distantes, há inúmeros assuntos que a noção da jurimetria abarca, como explica Loevinger (1963):

Jurimetria está preocupada com assuntos como a análise quantitativa do comportamento judicial, a aplicação da teoria da comunicação e informação para expressão legal, o uso da lógica matemática na lei, a recuperação de dados legais por via eletrônica e mecânica, e na formulação de um cálculo de previsibilidade jurídica. (LOEVINGER, 1963)

Neste sentido, enquanto método, verifica-se que o termo jurimetria abrange a utilização de diversos mecanismos, desde a estatística até a área de dados, valendo-se de técnicas e soluções tecnológicas em busca dos seus resultados.

Importante considerar que a jurimetria não trata somente do aspecto quantitativo, como se apenas os números de processos bastassem e traduzissem a realidade do Judiciário. Se assim fosse, se correria o risco de obterem-se resultados distorcidos em virtude da complexidade do direito, seja em razão da parametrização da análise quantitativa realizada, seja em razão da interpretação dos resultados numéricos. A título de exemplo, nota-se que a massificação de decisões para dar vazão aos elevados acervos processuais, em busca apenas do cumprimento de metas de produtividade, não garante a efetividade da justiça.

O aspecto qualitativo, portanto, deve ser da mesma forma contemplado, o que proporciona ao jurisdicionado, além da razoável duração do processo, a busca real da satisfação do seu direito, individualmente examinado conforme o caso concreto e sua especificidade.

Segundo Luciana Yeung, no artigo *Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais*,

Jurimetria é entendida como um método de pesquisa baseado no uso do empirismo, combinado com análises estatísticas, aplicado ao estudo do Direito. Por sua vez, o empirismo é a prática filosófica-científica de se chegar a conclusões investigativas por meio da utilização de dados obtidos pela observação da realidade. O empirismo se contrapõe, por exemplo, ao dogmatismo. (YEUNG, 2017)

Verifica-se que o conceito de jurimetria, ao aproximar-se do empirismo, traz ao mundo jurídico mais previsibilidade, estabilidade, e, por consequência, mais segurança jurídica e pacificação social.

2.1 Utilização da jurimetria pelos tribunais e advogados

Observa-se que a jurimetria e suas aplicações estão sendo amplamente adotadas na advocacia. Esse conceito tem ganhado contornos específicos por essa classe dos operadores do Direito, verificando-se o surgimento de diversas *legal techs* que elaboram ferramentas jurimétricas, desde análise e pesquisa jurisprudencial, até verificação de tendência de decisões jurídicas para desenho de estratégias no contencioso, ou, até mesmo, captação de clientes e detecção de nichos de atuação.

Em contrapartida, percebe-se que, diante de um Poder Judiciário sobrecarregado pelo aumento da litigiosidade e crescente volume de processos, a jurimetria tem sido cada vez mais acolhida e explorada nos tribunais, principalmente pela ampla influência do Conselho Nacional de Justiça, instituição que atua com vistas ao aperfeiçoamento do trabalho do Poder Judiciário.

O Plano Estratégico do Conselho Nacional de Justiça 2021 – 2026 estabelece diretrizes para o Poder Judiciário brasileiro. Dentre seus diversos temas, destaca-se:

TEMA: Gestão Estratégica e Transparência (...) Também diz respeito à promoção de estudos e pesquisas que explicitem a realidade institucional e identifiquem as principais causas dos problemas que afetam o Poder Judiciário (diagnóstico), bem como à aplicação dos instrumentos de gestão estratégica para implementação das respectivas soluções, prezando pela qualidade dos

dados gerados. Refere-se, ainda, à adoção de práticas que possibilitem divulgar de maneira ágil, fácil e inteligível, a qualquer interessado, as atividades dos órgãos do Poder Judiciário.

Percebe-se, aqui, que a jurimetria alinha-se a esse tema na medida em que auxilia na elaboração de estudos e pesquisas, e apresenta diversas soluções tecnológicas e metodológicas, conforme pontuado anteriormente.

Reforçando a ideia, o CNJ, por meio do seu Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ), estabeleceu parceria com o Instituto Brasileiro de Jurimetria (ABJ), entidade de análise dos dados e fatos jurídicos a partir do uso de métodos estatísticos.

Dentre os frutos dessa parceria, a série “Justiça Pesquisa” ganha destaque, especificamente o relatório analítico propositivo “Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições”, que resultou no acolhimento das sugestões propostas pelo estudo, como a implementação do painel dos maiores litigantes em ações consumeristas na Justiça Estadual.

A jurimetria, portanto, mostra-se não apenas útil, como também substancial para o sucesso do planejamento estratégico do CNJ, que parametriza a gestão do Poder Judiciário para os próximos anos.

3 Centro de Inteligência da Justiça

Dando continuidade ao escopo apresentado, os Centros de Inteligência da Justiça (CIJs) apresentam-se como relevante tópico para se verificar de forma exemplificativa e tangível as diversas iniciativas do CNJ para o aprimoramento da gestão judiciária.

Instituídos pela Resolução 349/2020 do CNJ, após experiência bem-sucedida dos Tribunais Regionais Federais, os CIJs visam combater a litigiosidade excessiva em suas variadas formas, a partir de dois eixos principais: monitoramento de demandas judiciais e gestão adequada de precedentes.

Tendo como premissa a colaboração em rede, que gera uma sinergia institucional e interinstitucional com os diversos órgãos do poder público, os CIJs traçam estratégias de mapeamento das diversas demandas que ingressam no Judiciário, valendo-se de soluções tecnológicas e aplicando conhecimentos multidisciplinares, destacando-se a jurimetria.

Beatriz (2022) destaca que os CIJs são catalisadores de desenhos adequados de tratamento das volumosas demandas que abarrotam os tribunais em todo o país.

3.1 Aplicação da jurimetria no Centro de Inteligência

No âmbito do TJMG, o CIJMG possui diversas iniciativas que utilizam a jurimetria como peça-chave na obtenção dos resultados. Algumas delas — por alinharem-se não somente à finalidade da instituição deste setor, como também aos anseios do CNJ de aprimorar a prestação jurisdicional — merecem destaque.

A Nota Técnica número 01 do CIJMG consolidou uma abordagem de identificação e compreensão do fenômeno das demandas predatórias, ratificando notas técnicas de outros tribunais sobre a temática, somando contribuições a partir da experiência do TJMG e, ainda, apresentando estratégias múltiplas, endoprocessuais, extraprocessuais (gestão de processos de trabalho) e institucionais (CIJMG, 2022).

Em seu conteúdo, verifica-se a utilização da jurimetria para quantificar o impacto que tais demandas geram ao sistema de justiça, por meio da análise quantitativa e qualitativa de diversos processos que apresentam possíveis demandas predatórias e da utilização de dados estatísticos do Justiça em Números e estatísticas do TJMG referentes à matéria.

Com a publicação dessa nota, o CIJMG buscou a supervisão de sua aderência. Foram realizadas ações educacionais com diversos agentes da justiça que lidam com a temática (magistrados, assessores, assistentes, servidores de cartórios e secretarias); houve diálogos sobre as sugestões propostas pela nota com os gestores e *heads* de inovação do tribunal e órgãos públicos; foram elaborados projetos de aplicação do conteúdo da nota técnica na esfera dos gabinetes da segunda instância.

Mencionadas iniciativas valeram-se amplamente de metodologias jurimétricas, sobretudo o projeto realizado junto aos gabinetes. Foi desempenhada uma análise diagnóstica do impacto da litigância predatória na segunda instância do TJMG, demonstrando, além de possíveis demandas predatórias identificadas, os impactos na produtividade e no custo financeiro ao sistema de justiça gerados por elas. Foi executada, ainda, uma predição das possíveis demandas predatórias no semestre subsequente à análise, visando fornecer subsídios aos desembargadores no enfrentamento da litigância predatória.

Além dos exemplos supracitados vinculados à Nota Técnica 01 do CIJMG, a jurimetria se faz presente nos diversos eixos de atuação do setor, tanto na esfera das comissões temáticas, quanto no apoio ao Grupo Operacional em suas iniciativas de enfrentamento da litigiosidade excessiva. Em inúmeros projetos, o apoio técnico dos setores de ciência de dados do TJMG mostrou-se crucial.

Ressalta-se, ainda, a aplicação da jurimetria na análise quantitativa do CIJMG em razão do seu papel no suporte às notas técnicas utilizadas na seleção de recursos representativos de controvérsias específicas no TJMG. Isso contribui para o fortalecimento do sistema de precedentes e apoia o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (Nugepnac). A utilização de dados concisos de quantitativos e dos impactos financeiros e processuais decorrentes dessa abordagem não apenas fundamenta argumentos e aumenta o poder de persuasão das notas, mas também fornece aos tribunais superiores uma visão empírica concreta para a seleção de temas que exigem maior atenção, potencializando, assim, todo o sistema.

A utilização de conhecimentos multidisciplinares trouxe saberes e *insights* valiosos para o alcance das metas do Centro de Inteligência. Os resultados das iniciativas estão sendo demonstrados em diversos eventos realizados pelo CIJMG, sendo o que foi abordado neste tópico o suficiente para o desenvolvimento do assunto ora tratado, sem a pretensão de exauri-lo.

4 Conclusão

No decorrer deste artigo, na tentativa de trazer o conceito de jurimetria e sua aplicabilidade, compreende-se a jurimetria como a aproximação dos métodos estatísticos ao direito, sob uma perspectiva multidisciplinar, complexa e na qual ainda há muito a ser explorado e desenvolvido, sobretudo por sustentar-se no empirismo.

Nesse sentido, verificar a utilização da jurimetria pelo Conselho Nacional de Justiça e pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais reforça a noção de relevância dessa ferramenta para o Poder Judiciário e amplia as perspectivas de adesão nos demais tribunais, sobretudo ao mostrar-se eficaz no combate à litigiosidade excessiva.

Resta claro que o direito não pode mais ser concebido como uma ciência isolada. Desse

modo, o Poder Judiciário tem mostrado avanços quanto ao aprimoramento da prestação jurisdicional, na medida em que implementa soluções inovadoras, como a associação de teorias probabilísticas ao mundo jurídico e o emprego de mecanismos tecnológicos para o mapeamento de demandas, com vistas à superação de desafios.

O produto da jurimetria, portanto, tem sido o aperfeiçoamento das políticas públicas e o avanço na gestão da justiça associados à busca pela efetivação dos direitos e segurança jurídica. Isto é, busca-se a celeridade e a razoável duração do processo sem que isso represente uma despersonalização do jurisdicionado e sua demanda.

Referências

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em Números 2022. Brasília: CNJ, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Políticas públicas do Poder Judiciário: os maiores litigantes em questões consumeristas: mapeamento e proposições. Conselho Nacional de Justiça; Associação Brasileira de Jurimetria. Marcelo Guedes Nunes e Fábio Ulhoa Coelho (coord.). Brasília: CNJ, 2018.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the methodology of legal inquiry. *Law and contemporary problems*, Duke University School of Law, v. 28, n. 1, p. 5-35, 1963. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/lcp/vol28/iss1/2>. Acesso em: 10 fev. 2023.

NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. 2 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

OKAMOTO, Ricardo Feliz; TRECENTI, Julio. *Metodologia de pesquisa jurimétrica*. Associação Brasileira de Jurimetria (ABJ). Disponível em: <https://livro.abj.org.br/>. Acesso em: 15 fev. 2023.

PEREIRA, Beatriz Aparecida Moreira. A atuação colaborativa entre o Centro de Inteligência (CIJMG), o Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupe-mec), o Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas (Numopede) e o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (Nugep). *Revista de Precedentes Qualificados do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 2, n. 2, 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Nota Técnica 01/2022: Litigância Predatória. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%201_%201.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2023.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Máira Rocha (org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.

A gestão de precedentes e o exercício da atividade nomogenética judicial: da contribuição técnica do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais para a construção de normas concretas e individuais em processos *sub judice*

Marcos Egg Freire

Resumo

Para além da identificação de temas que representam o maior número de controvérsias no âmbito do Poder Judiciário Estadual com o objetivo de estimular as iniciativas necessárias à uniformização da jurisprudência ou à redução do tempo de duração do curso de processos judiciais mediante, por exemplo, a realização de mutirões de julgamentos de demandas que versem sobre matéria idêntica à decidida em processos repetitivos, a atividade de gestão de precedentes desenvolvida pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, segundo as balizas da Resolução/TJMG nº. 969/2021, ultrapassa os aspectos práticos ou finalísticos observados em um primeiro plano de trabalhos gerenciais dessa natureza para propagar os seus raios diretamente sobre a atuação nomogenética do magistrado. Não é outra a conclusão a que se chega quando são observadas as atribuições prescritas ao referido Centro de Inteligência, especialmente, aquelas estabelecidas nas alíneas “d” e “e” do inciso XXII do artigo 50 da mencionada resolução, que estão a ecoar as vozes dos parágrafos 2º e 3º do artigo 927 do Código de Processo Civil. No presente artigo, a atividade de gestão de precedentes desenvolvida pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais será examinada sob a ótica de sua influência na produção normativa judicial e dos cuidados que devem cercar a construção de normas concretas e individuais em processos *sub judice* a partir de normas abstratas e gerais estruturadas segundo a *ratio decidendi* extraída de decisão proferida em processos repetitivos.

Palavras-chave: Processo Civil; demandas repetitivas; gestão de precedentes; nomogênese judicial.

Introdução

Segundo disposto no artigo 47 da Resolução/TJMG nº. 969/2021, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais tem como objetivo dar suporte ao Comitê Institucional de Inteligência e ao Grupo Operacional de Inteligência para identificar e monitorar, dentre outros, “os temas que representam o maior número de controvérsias no âmbito do Poder Judiciário Estadual, elaborando estratégias para o adequado tratamento processual da questão”.

Entre as diversas atribuições do referido Centro de Inteligência prescritas na mencionada resolução, há algumas que chamam a atenção quanto à gestão de precedentes, tais como (artigo 50): (i) o estímulo à “troca de experiências entre magistrados e entre estes e os demais atores processuais, objetivando a uniformização da jurisprudência”; (ii) a manutenção de “articulação direta com os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça e dos demais Tribunais estaduais e federais”; (iii) a informação “sobre a possibilidade de adoção de mutirões de julgamentos de processos que versem sobre questão idêntica, repetitiva ou de massa”; e (iv) a apresentação ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário de “fatos e dados inerentes a demandas judiciais repetitivas ou com grande repercussão social para subsidiar os trabalhos na atuação estratégica de gestão processual e de precedentes”.

Também não escapou aos olhos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais o fato de que, no curso da gestão de precedentes, alguns cuidados pertinentes à aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos em processos correlatos são necessários, tal como é possível observar da leitura das alíneas “d” e “e” do inciso XXII do mesmo artigo 50, do qual foram colhidas as atribuições acima destacadas. Observe-se:

Art. 50. São atribuições do CIJMG:

(...)

XXII - interagir com o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e Núcleo de Ações Coletivas - NUGEPNAC, em matéria pertinente ao gerenciamento de precedentes e de ações coletivas, para:

(...)

d) subsidiar possível alteração de entendimento firmado em casos repetitivos, com a apresentação de fatos e dados que justifiquem a reavaliação do precedente;

e) indicar situações fáticas ou jurídicas, identificadas em processos em tramitação, que possam dificultar a aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos a processos correlatos;

(...).

De fato, gerenciar precedentes e a sua aplicação em processos correlatos implica, necessariamente, postura conservadora e atenta, haja vista a instabilidade própria de qualquer decisão judicial, que não deixa de, ao menos, tangenciar aquelas também proferidas em casos repetitivos¹ — é tomar, como exemplo, a decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Tema nº. 479, que tratava da incidência de contribuição previdenciária sobre os valores pagos pelo empregador a título de terço constitucional de férias, e a posterior decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal em sentido contrário à do Tribunal da Cidadania no julgamento da mesma matéria no Tema nº. 985 — e a singularidade fática ou jurídica de processos em tramitação nos quais a aplicação de precedentes ver-se-ia obstaculizada justamente pela “inadequação da luva à mão”, em outras palavras, pela impossibilidade de se fazer subsumir o *fato* dos autos à norma (abstrata e geral) do precedente.

Esses cuidados que devem ter o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e o seu respectivo Centro de Inteligência, tais como previstos e prescritos nas alíneas “d” e “e” do inciso XXII do artigo 50 da Resolução/TJMG nº. 969/2021, revelam que a gestão de precedentes labora com algo que vai além da simples iniciativa de uniformização jurisprudencial ou redução do tempo de duração do curso de processos judiciais. Tem, em verdade, como objeto do seu esforço nesse mister gerencial o acompanhamento do trabalho nomogênico judicial e a contribuição técnica para a sua realização.

¹ Nesse sentido, inclusive, aponta o Código de Processo Civil: “Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: (...) § 2º A alteração de tese jurídica adotada em enunciado de súmula ou em julgamento de casos repetitivos poderá ser precedida de audiências públicas e da participação de pessoas, órgãos ou entidades que possam contribuir para a rediscussão da tese. § 3º Na hipótese de alteração de jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal e dos tribunais superiores ou daquela oriunda de julgamento de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica”.

Isto porque, quando um magistrado, no exercício de atuação vinculada a precedente firmado em tribunais superiores, aplica tal precedente em um determinado processo, enunciando decisão no mesmo sentido, o faz mediante a criação de uma norma concreta e individual, cujo antecedente descreve um fato jurídico ocorrido no tempo e no espaço e cujo conseqüente prescreve uma relação jurídica existente a partir desse fato entre sujeitos de direito, dentre os quais um terá o direito subjetivo de exigir do outro — o detentor do dever jurídico — uma determinada prestação (pecuniária ou não — de dar, fazer, não fazer etc.). Em outras palavras, a aplicação de um precedente em um determinado processo é menos um ato de aposição e mais um ato de construção ou produção normativa judicial.

Sendo assim, não restam dúvidas de que as atribuições do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, no que dizem respeito à gestão de precedentes, passam diretamente pela análise e pelo acompanhamento da atividade nomogenética judicial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, bem como pela contribuição técnica para o exercício dessa atividade, por meio da análise de tese jurídica adotada em julgamento de casos repetitivos, de sua eventual alteração a motivar a apresentação de fatos e dados que justifiquem a reavaliação do precedente pelo magistrado e da indicação de situações fáticas ou jurídicas em processos *sub judice* que obstaculizem a aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos.

Considerando-se o acima exposto, este artigo tem como objeto o exame da atividade de gestão de precedentes desenvolvida pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais sob a ótica de sua influência direta na produção normativa judicial e dos cuidados que devem cercar a construção de normas concretas e individuais em processos *sub judice* a partir de normas abstratas e gerais estruturadas segundo a *ratio decidendi* extraída de decisão proferida em processos repetitivos, tendo em vista o disposto, dentre outros, nas alíneas “d” e “e” do inciso XXII do artigo 50 da Resolução/TJMG nº. 969/2021.

1. O precedente judicial

Em sua *Teoria Pura do Direito*, HANS KELSEN, ao examinar a dinâmica jurídica do direito positivo, afirma que:

Um tribunal, especialmente, um tribunal de última instância, pode receber competência para criar, através da sua decisão, não só uma norma individual, apenas vinculante para o caso *sub judice*, mas normas gerais. Isto é assim quando a decisão judicial cria o chamado precedente judicial, quer dizer: quando a decisão judicial do caso concreto é vinculante para a decisão de casos idênticos.

(...)

A formulação desta norma geral é o pressuposto necessário para que a decisão do caso precedente possa ser vinculante para a decisão de casos 'iguais' (KELSEN, 2009, p. 277-278).

A doutrina do precedente ou *case law* tem a sua origem no sistema de direito anglo-americano, conhecido como *common law*, e, por meio dela, de acordo com TONI M. FINE (2011, p. 67), "os juízes utilizam princípios estabelecidos em casos precedentes para decidir novos casos que apresentem fatos similares e levantem questões legais semelhantes".

Naquele sistema, o precedente tem como princípio o *stare decisis*, decorrente do vocábulo latino *stare decisis et non quieta movere*, que significa, basicamente, que aquilo que foi decidido deve ser respeitado.

TONI M. FINE pontua cinco justificativas para o uso do precedente: a previsibilidade, a justiça, a eficiência judiciária, a integridade do sistema judicial e o processo de tomada de decisões consciencioso. E explica:

1. Previsibilidade

O uso de precedentes proporciona previsibilidade ao direito e estabilidade em todos os tipos de relações, inclusive nas relações comerciais. (...)

2. Justiça

(...) um sistema de precedentes cria a sensação de justiça e evita decisões arbitrárias (...)

3. Eficiência judicial

(...) as partes que não têm suas pretensões amparadas por precedentes serão desencorajadas e, espera-se, dissuadidas de trazer casos sem importância e apelações não fundamentadas em questões legais já bem definidas pelo Judiciário. (...)

4. Integridade do sistema judicial

(...) Um sistema jurídico baseado em precedentes cria entre os cidadãos a sensação de estabilidade e aumenta a confiança no regime legal. (...)

5. Decisão judicial conscienciosa

(...) os juízes que operam sob um sistema de precedentes vinculantes têm um incentivo ainda maior para tomar cuidado na formulação de suas opiniões (...) (FINE, 2011, p. 77-78).

Merecem destaque as seguintes expressões ou termos apontados pela reitora assistente da Fordham Law School para justificar a adoção de um sistema de precedentes: “previsibilidade ao direito”, “estabilidade em todos os tipos de relações”, “sensação de justiça”, “sensação de estabilidade” e “confiança”.

Em que pese isso, o precedente no *common law* não é imutável, podendo, inclusive, em determinadas situações, ser superado ou sobreposto, técnica conhecida como *overruling*.

No Brasil, a expressão foi cunhada no Código de Processo Civil de 1973 (Lei nº. 5.869), especialmente em seu artigo 479, não havendo menção ao instituto no diploma processual civil anterior (Decreto-lei nº. 1.608/1939), embora a sua sombra já se projetasse em seus enunciados². Observe-se:

Art. 479. O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência.

Pela leitura do referido artigo, nota-se que o precedente (brasileiro) será constituído a partir de uma decisão colegiada, cujo resultado tenha se dado pela maioria absoluta dos membros julgadores do tribunal, e com a finalidade de “uniformização da jurisprudência”.

Foi, contudo, no Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº. 13.105) que o instituto alcançou maior relevo, especialmente quando vinculado, de forma expressa, ao objetivo de

² É ver, por exemplo, o disposto no artigo 853, § 1º do CPC/1939: “Art. 853. (...) § 1º - Não será lícito alegar que uma interpretação diverge de outra, quando, depois desta, a mesma câmara, turma ou grupo de câmaras, que a adotou, ou as câmaras cíveis reunidas, hajam firmado jurisprudência uniforme no sentido da interpretação contra a qual se pretende reclamar”.

manutenção de uma jurisprudência uniforme, caracterizada pela estabilidade, integridade e coerência. Observe-se:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

(...)

§ 2º Ao editar enunciados de súmula, os tribunais devem ater-se às circunstâncias fáticas dos precedentes que motivaram sua criação.

Sobre o tema no Código de Processo Civil de 2015, TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR tece as seguintes considerações:

Mais recentemente, porém, temos assistido ao aparecimento de fenômenos novos, como é o caso de precedentes por força da própria lei processual. O novo Código de Processo Civil, nesse sentido, criou vários precedentes com força vinculante, isto é, efeitos gerais e obrigatórios, como no caso de julgados proferidos pelo STF e STJ em recursos extraordinários e especiais repetitivos, aos acórdãos dos demais tribunais em incidente de resolução de demandas repetitivas e em incidentes de assuntos de competência (CPC, arts. 928, 976 a 978, e 947), o que, dentro do sistema romanístico, pode conferir-lhe uma força especial de orientação interpretativa (FERRAZ JUNIOR, 2019, p. 202).

Indo além, BIANOR ARRUDA BEZERRA NETO, com uma visão privilegiada proporcionada pelo cargo de juiz federal que ocupa, soube perceber a medida exata com a qual o instituto do precedente judicial foi valorizado no mencionado diploma processual:

(...) o sentido que lhes dá [à súmula, ao precedente e à jurisprudência] é muito mais rico e essa virada advém (...) da maneira como eles aparecem nos arts. 489, 926 e 927, justamente aqueles que trazem o grande diferencial do atual CPC na matéria, uma vez que veiculam os dois grandes cometimentos em relação aos quais a magistratura brasileira é chamada a aderir: a) o compromisso com o emprego de criteriosa atividade hermenêutica e argumentativa quando da construção da decisão judicial; b) o compromisso com a estabilidade, integridade e coerência do caminho utilizado para dar cabo do cometimento anterior (BEZERRA NETO, 2018, p. 327).

O artigo 489 do Código de Processo Civil, citado pelo magistrado no trecho acima transcrito, tem como objetivo definir balizas para o exercício da atividade de construção de uma decisão judicial, merecendo destaque os incisos V e VI do seu § 1º, que fazem referência direta ao uso dos precedentes. Observe-se:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Numa associação desses dois incisos ao sistema anglo-americano de *case law*, é possível atribuir ao segundo deles (VI) o dever que tem o magistrado brasileiro de fazer o *distinguishing* ou o *overruling* ao examinar um caso à luz de determinado precedente.

Das considerações acima, merece destaque o fato de que, tradicionalmente, o sistema de precedentes judiciais tem como característica a previsibilidade, a justiça e a integridade do sistema judicial, o que se pretende alcançar no ordenamento jurídico brasileiro, segundo prescrito no atual Código de Processo Civil, mediante a manutenção de uma jurisprudência uniforme, permeada pela estabilidade, integridade e coerência.

1.1. A ratio decidendi e a tese vinculante

Foi RUBENS GLEZER (2017) quem afirmou que “a operacionalização plena de um sistema e de uma lógica de precedentes depende crucialmente da noção de ‘ratio decidendi’”, uma vez que esta é “a porção vinculante [em termos argumentativos] de um precedente”.

Ratio decidendi pode ser traduzida como sendo a identificação dos fundamentos essenciais e relevantes de uma decisão judicial. Assemelha-se ao *holding* no *common law*, ou

seja, à resolução de uma questão legal, cuja identificação não é simples como pode parecer, haja vista a presença, em toda e qualquer decisão judicial, de inúmeras informações que vão além dos fatos e questões legais apresentadas pelas partes, às quais o sistema anglo-americano dá o nome de *dicta*³.

Embora não seja fácil identificar prontamente a *ratio decidendi* em uma decisão, o ordenamento jurídico brasileiro adotou o sistema da fixação de tese jurídica (artigos 12, § 2º, II, 978, parágrafo único, 985, 986 e 987, § 2º do atual Código de Processo Civil, por exemplo) como meio de estabelecer o teor vinculante do precedente e o seu alcance, ou seja, como uma forma de externar a posição adotada pelo tribunal na resolução do objeto da demanda.

Sobre a necessidade de fixação de uma tese, são interessantes as considerações apresentadas por PATRÍCIA PERRONE CAMPOS MELLO e pelo Ministro LUÍS ROBERTO BARROSO:

Nos Estados Unidos, embora as decisões da Suprema Corte contenham um *syllabus*, a providência de explicitação da tese jurídica do julgamento é menos necessária. Isto porque o modelo de decisão naquele país é deliberativo: os *justices* se reúnem reservadamente, *in conference*, e produzem uma decisão unânime ou majoritária. Em seguida, um dos que figuraram na maioria ficará incumbido de redigir o acórdão, enunciando as razões que embasaram a posição vencedora. Já no Brasil, a deliberação é pública e por um método agregativo: cada Ministro profere o seu voto. Mas a formação da maioria quanto à conclusão do acórdão não quer dizer que os fundamentos de decidir tenham sido comuns. Daí a necessidade de se fixar uma tese, que figure como denominador comum das razões de decidir (MELLO; BARROSO, 2016).

Os mesmos autores afirmam que “o teor vinculante do precedente, a ser observado pelas demais instâncias, corresponderá à tese jurídica afirmada pela corte ao decidir”, sendo que essa tese “constitui uma descrição da interpretação constitucional produzida pela Corte como uma premissa necessária à decisão”.

Assim, a tese vinculante de um precedente judicial tem o seu estrado na *ratio decidendi*.

³“A *dicta* não deve ser considerada parte do *holding* da corte (...). Ela não é parte do *holding* da corte e, tecnicamente, não merece possuir eficácia do *stare decisis* ou efeito de precedente.” (FINE, 2011, p. 82-83)

2. A atividade nomogenética judicial

A nomogênese traduz-se no processo por meio do qual determinado agente competente (público ou privado) produz uma norma jurídica no ordenamento. Tácio Lacerda Gama (2009, p. LI) diz ser o “processo por meio do qual o sujeito competente cria, modifica ou extingue uma norma jurídica num sistema de direito positivo qualquer.”

Nesse sentido e adotando-se a acepção de norma jurídica em sentido amplo, a enunciação de uma lei é um processo nomogenético, tal qual o é também a enunciação de um contrato estabelecido entre particulares. Embora se tratem de documentos normativos distintos, ambos resultam na enunciação de enunciados prescritivos (normas em sentido amplo) a partir dos quais é possível a construção de normas enquanto juízos hipotéticos-condicionais, ou seja, normas em sentido estrito.

Que fique claro, desde já: um é o texto da lei ou do contrato, outra é norma que se constrói a partir dele, ou seja, o sentido atribuído ao texto. Quando se faz referência ao texto de lei como norma, está-se a dizer norma em sentido amplo; a norma construída a partir do texto é a norma em sentido estrito.

Essa diferenciação entre texto – suporte físico – e sentido é antiga e tem as suas raízes na Linguística e na Semiótica, especialmente a partir da concepção de texto como signo linguístico, ou seja, relação de um significante e de um significado ou, como sugeriu, inicialmente, o linguista suíço FERDINAND DE SAUSSURE (2012, p. 106), de uma imagem acústica e de um conceito — “uma entidade psíquica de duas faces” — ao modo de anverso e verso de uma folha de papel (BARTHES, 2012, p. 50). O signo é, assim, composto por dois planos: o do significante ou de expressão e o do significado ou de conteúdo.

Na esteira desse pensamento, PAULO DE BARROS CARVALHO (2015, p. 108-131) desenvolveu a ideia do percurso gerador de sentido do texto jurídico-positivo até a construção da norma jurídica em sentido estrito. E não somente isso. Aliando o percurso gerador de sentido ao processo de positivação do direito, o jurista cobriu, por assim dizer, as diversas etapas do processo nomogenético, partindo dos enunciados prescritivos, passando pela construção da norma abstrata e geral — aquela que preceitua, em seu antecedente, enunciado hipotético descritivo de um fato e, em seu conseqüente, prescreve conduta à qual todos aqueles submetidos ao ordenamento jurídico deverão observar — até a enunciação final da norma concreta e individual — aquela que descreve, em seu antece-

dente, um fato jurídico ocorrido no tempo e no espaço e, em seu conseqüente, prescreve a conduta que deverá ser observada por um ou mais indivíduos identificados — como resultado da incidência ou aplicação normativa.

O percurso assinalado — e esse é o percurso seguido pelo magistrado diante de um caso concreto que lhe chega às mãos após o exame do seu contexto fático — tem início a partir do texto jurídico bruto, dos enunciados prescritivos, suporte físico cujo conteúdo é interpretado, dando azo à construção das proposições jurídicas, as quais, jungidas umas às outras na mente do intérprete, permitem a criação da norma jurídica em sentido estrito – norma abstrata e geral – aplicável ao caso.

É nesse momento, portanto, em que o intérprete autêntico está a interpretar o direito e a construir a norma abstrata e geral, que ele examinará os enunciados prescritivos presentes no ordenamento jurídico e avaliará se existe, por exemplo, decisão proferida em processos repetitivos de matéria idêntica àquela que está sob o seu exame, qual foi a tese fixada e a respectiva *ratio decidendi* que lhe deu lastro, observado o disposto no artigo 489, § 1º, V e VI, do Código de Processo Civil.

Produzida a norma abstrata e geral, o magistrado promoverá a sua aplicação, fazendo incidir-la sobre o fato social sob exame, promovendo a subsunção deste àquela e construindo, como ato final da atividade judicante, em certo sentido, a correspondente norma concreta e individual.

3. A gestão de precedentes e a contribuição técnica do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais para a atividade nomogenética judicial

Prescrevem, respectivamente, os artigos 926 e 927 do Código de Processo Civil que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente” e que, para tanto, os magistrados observarão, dentre outros, “os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos”.

Fato é, contudo, que essa observância de acórdãos proferidos em incidente de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos deve ser criteriosa a ponto de fazer com que os magistrados estejam atentos para o fato de que a tese jurídica adotada nesses acórdãos tenha sido, eventualmente, alterada

por decisão posterior, de que essa modificação possa ter sido seguida de modulação de efeitos da nova decisão, bem como para a correlação entre os processos em tramitação e o entendimento firmado em casos repetitivos, ou seja, se situações fáticas ou jurídicas dos primeiros⁴ permitem a aplicação do segundo.

Na esteira da legislação processual civil e visando à gestão de precedentes, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais fez publicar a Resolução/TJMG nº. 969/2021, por meio da qual atribuiu ao Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais a função de, em interação com o Núcleo de Gerenciamento de Precedentes, “subsidiar possível alteração de entendimento firmado em casos repetitivos, com a apresentação de fatos e dados que justifiquem a reavaliação do precedente” e “indicar situações fáticas ou jurídicas, identificadas em processos em tramitação, que possam dificultar a aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos”.

Observa-se, assim, que, para além da identificação de temas que representam o maior número de controvérsias no âmbito do Poder Judiciário Estadual com o objetivo de estimular as iniciativas necessárias à uniformização da jurisprudência ou à redução do tempo de duração do curso de processos judiciais, a atividade de gestão de precedentes desenvolvida pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais ultrapassa os aspectos práticos ou finalísticos imediatos dessa gerência para irradiar suas luzes diretamente sobre a atuação nomogenética do magistrado, de modo que a produção normativa judicial por meio da construção de normas concretas e individuais em processos *sub judice* a partir de normas abstratas e gerais estruturadas segundo a *ratio decidendi* extraída de decisão proferida em processos repetitivos considere a possível instabilidade do precedente, bem como as situações fáticas ou jurídicas das demandas em julgamento que possam dificultar a aplicação desse precedente.

Logo, é visível a contribuição técnica da gestão de precedentes realizada pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais para o exercício da atividade nomogenética judicial, influenciando-a diretamente, seja pela identificação de tese jurídica fixada em acórdãos proferidos em processos repetitivos, seja pela alteração dessa tese no curso do tempo (com ou sem modulação de efeitos), seja, ainda, pela indicação de situações fáticas ou

⁴ “Art. 489. São elementos essenciais da sentença: (...) II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito” (...).

jurídicas identificadas em processos em tramitação que possam dificultar a aplicação da referida tese.

Diante disso, deve ser redobrado o cuidado com a gestão de precedentes realizada pelo referido Centro de Inteligência, porquanto as informações por este prestadas ou divulgadas deverão influenciar o exercício da atividade nomogênica judicial dos magistrados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, uma vez que estes, ao aplicarem determinado precedente aos processos em julgamento, deverão fazê-lo mediante a construção de norma concreta e individual que prescreverá, a partir do fato jurídico descrito em seu antecedente, uma relação jurídica entre sujeitos de direito com implicações obrigacionais, e isto tendo também como fundamento o entendimento firmado em um processo repetitivo (a tese jurídica fixada a partir da *ratio decidendi*).

Nesse sentido, como consequência da gestão de precedentes, os magistrados, no ato de decidir, não devem ignorar se existe tese jurídica fixada sobre a matéria em acórdãos proferidos em processos repetitivos, se essa tese foi alterada por decisão posterior, se houve ou não modulação de efeitos da nova decisão, bem como se há correlação entre o processo a ser julgado e a tese firmada. E isto, porque, inclusive, o magistrado está obrigado a fazer o *distinguishing* ou o *overruling* ao examinar um caso à luz de determinado precedente, segundo a regra processual-civil:

Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

(...)

§ 1º Não se considera fundamentada qualquer decisão judicial, seja ela interlocutória, sentença ou acórdão, que:

(...)

V - se limitar a invocar precedente ou enunciado de súmula, sem identificar seus fundamentos determinantes nem demonstrar que o caso sob julgamento se ajusta àqueles fundamentos;

VI - deixar de seguir enunciado de súmula, jurisprudência ou precedente invocado pela parte, sem demonstrar a existência de distinção no caso em julgamento ou a superação do entendimento.

Portanto, a contribuição técnica do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais para o exercício da atividade nomogenética judicial é notória, além de fundamental para que os fins práticos e sociais propostos como resultado da gestão de precedentes — uniformização da jurisprudência e redução do tempo de duração do curso de processos judiciais — sejam alcançados. E tal contribuição técnica, como visto, está justamente atrelada à análise de tese jurídica adotada em julgamento de casos repetitivos, à indicação de sua eventual alteração a motivar a apresentação de fatos e dados que justifiquem a reavaliação do precedente pelo magistrado e à sinalização de situações fáticas ou jurídicas em processos *sub judice* que obstaculizem a aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos, conforme prescrito nas alíneas “d” e “e” do inciso XXII do artigo 50 da Resolução/TJMG nº. 969/2021.

Conclusões

Pelo exposto, conclui-se que:

1 – O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais tem como objetivo dar suporte ao Comitê Institucional de Inteligência e ao Grupo Operacional de Inteligência para identificar e monitorar o maior número de controvérsias no âmbito do Poder Judiciário Estadual, a fim de estimular as iniciativas necessárias à uniformização da jurisprudência ou à redução do tempo de duração do curso de processos judiciais, realizando, para tanto, a gestão de precedentes.

2 – A gestão de precedentes desenvolvida pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais envolve, dentre outros, a indicação de possível alteração de entendimento firmado em casos repetitivos com a apresentação de fatos e dados que justifiquem a reavaliação do precedente e o apontamento de situações fáticas ou jurídicas, presentes em processos em tramitação, que possam dificultar a aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos a processos correlatos, conforme prescrito nas alíneas “d” e “e” do inciso XXII do artigo 50 da Resolução/TJMG nº. 969/2021, sendo que tais atividades influenciam diretamente a produção normativa judicial, caracterizada pela construção de normas concretas e individuais em processos *sub judice* a partir, muitas vezes, de normas abstratas e gerais estruturadas segundo a *ratio decidendi* extraída de decisão proferida em processos repetitivos.

3 – A contribuição técnica do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais para o exercício da atividade nomogenética judicial está atrelada à análise de tese jurídica adotada em julgamento de casos repetitivos, à indicação de sua eventual alteração a motivar a apresentação de fatos e dados que justifiquem a reavaliação do precedente e à sinalização de situações fáticas ou jurídicas em processos *sub judice* que obstaculizem a aplicação do entendimento firmado em casos repetitivos, de modo a confirmar que a gestão de precedentes realizada ultrapassa os fins práticos e sociais propostos — uniformização da jurisprudência e redução do tempo de duração do curso de processos judiciais — para influenciar a nomogênese judicial.

Referências

BARTHES, Roland. *Elementos de semiologia*. 19. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

BEZERRA NETO, Bianor Arruda. *O que define um julgamento e quais são os limites do juiz?* 1ª ed. São Paulo: Noeses, 2018.

Carvalho, Paulo de Barros. *Direito tributário: fundamentos jurídicos da incidência*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

FINE, Toni M. *Introdução ao sistema jurídico anglo-americano*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

GAMA, Tácio Lacerda. *Competência tributária: fundamentos para uma teoria da nulidade*. São Paulo: Noeses, 2009.

GLEZER, Rubens. Ratio decidendi. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*. 1. ed. abril de 2017. Tomo Teoria Geral e Filosofia do Direito. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/94/edicao-1/ratio-decidendi>. Acesso em: 20 fev. 2023.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 8. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

MELLO, Patrícia Perrone Campos; BARROSO, Luís Roberto. Trabalhando com um a nova lógica: a ascensão dos precedentes no direito brasileiro. *Consultor Jurídico – CONJUR*, out.

2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-trabalhando-logica-ascensao.pdf>.
Acesso em: 20 fev. 2023.

SAUSSURE, Ferdinand de. *Curso de linguística geral*. 28. ed. São Paulo: Cultrix, 2012.

Estudo do julgamento do Tema nº 1.199 (ARE nº 843.989/PR) e suas implicações

173

*Marcus Antônio Sander Rodrigues Júnior
Raquel Brito Magalhães Maia e Souza*

Resumo

Neste artigo, são analisadas as inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 com relação à disciplina do elemento subjetivo e dos prazos prescricionais nas ações de improbidade administrativa, questões que foram objeto do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, no Tema nº 1.199 (ARE nº 843.989/PR) da repercussão geral. No referido paradigma, foram fixadas teses relativas à retroatividade da Lei nº 14.230/2021, que deu nova redação à Lei nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa), especialmente quanto à: (I) necessidade da presença do elemento subjetivo “dolo” para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da Lei nº 8.429/92; (II) aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. Ao final do estudo, são feitos apontamentos quanto à necessidade de uma gestão eficiente do precedente, objetivando a racionalização dos processos por meio do gerenciamento do acervo das ações em curso e dos feitos sobrestados. Além disso, são propostas breves orientações para questões práticas advindas da aplicação da tese de repercussão geral aos processos em andamento e apontadas algumas reflexões sobre matérias correlatas ao Tema nº 1.199.

Palavras-chave: Lei nº 14.230/2021; Tema nº 1.199 da repercussão geral; implicações do julgamento; gestão eficiente; diretrizes e orientações.

1 Introdução

O presente artigo visa a analisar as nuances e implicações do julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), do Tema nº 1.199 (ARE nº 843.989/PR), que teve por objeto definir a possibilidade de retroatividade da Lei nº 14.230/2021, a qual deu nova redação à Lei

nº 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), especialmente em relação à: (I) necessidade da presença do elemento subjetivo “dolo” para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; (II) aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Para tanto, será exposto, inicialmente, o histórico da Lei nº 14.230/2021, e, na sequência, serão apontados os votos proferidos por cada Ministro, buscando a compreensão dos entendimentos esposados, com o desfecho da votação.

Far-se-á, em seguida, uma abordagem acerca da necessidade de avaliação de como a tese firmada no referido julgamento atingirá as instâncias ordinárias e de como pode ser feita a gestão de processos relacionados ao precedente, nos casos das ações em curso, e notadamente em relação ao tratamento que será dado aos feitos sobrestados.

Finalmente, serão propostas breves orientações para questões práticas advindas da aplicação da tese de repercussão geral aos processos em andamento, bem como serão apontadas reflexões sobre matérias correlatas ao Tema nº 1.199 que irão impactar as ações de improbidade.

2 Histórico da Lei nº 14.230/2021

A Lei de Improbidade Administrativa, Lei nº 8.429/92, foi editada após o período de redemocratização no país, ocasião em que havia grande anseio popular pela moralização da atividade pública.

A Constituição de 1988, no Capítulo VII, tratou especificamente da Administração Pública, disciplinando, no art. 37, § 4º, que “os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

A Lei nº 8.429/92 veio regulamentar as sanções por atos de improbidade administrativa e representou grande avanço no combate à corrupção, ao prever os atos de improbidade que geram enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário, por dolo ou culpa (art. 10), e que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Interessante trazer a lume que, conforme pesquisa realizada pelo Instituto de Direito Público, no período de 2011 a 2021, citada pelo Ministro Alexandre de Moraes no julgamento do Tema nº 1.199, menos de 10% (dez por cento) dos recursos interpostos no STJ envolveram casos de enriquecimento ilícito doloso ou corrupção (art. 9º), sendo 37% (trinta e sete por cento) relativos a atos que causaram prejuízo ao erário (art. 10), puníveis de forma dolosa ou culposa, na redação da Lei nº 8.429/92, e 53% (cinquenta e três por cento) relativos a atos que atentam contra princípios da Administração Pública (art. 11).¹

A doutrina e a jurisprudência sempre conceituaram a improbidade como uma ilegalidade qualificada pela desonestidade, e não como um ato decorrente de incompetência ou inabilidade do gestor público. Em razão disso, muitos juristas entendiam ser necessária a presença da má-fé ou dolo para a caracterização do ato de improbidade administrativa.

Conforme preleciona Marino Pazzaglini Filho, “a má administração da coisa pública ou a presença de irregularidades, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Necessária a prova da má-fé para a sua existência” (PASSAGLINI FILHO, 2022, p. 83).

A despeito de tal entendimento, como o artigo 10 da LIA previa punição tanto por dolo quanto por culpa, muitas vezes ocorria a responsabilização por condutas meramente irregulares ou decorrentes da inépcia ou inabilidade do agente e, frequentemente, a acusação não especificava, na peça exordial, o elemento subjetivo, resultando em condenações embasadas em fundamentação genérica.

No entanto, ao longo dos trinta anos de vigência da lei, não houve arguição de inconstitucionalidade do ato culposo previsto no art. 10, que só veio a ser alterado com a edição da Lei nº 14.230/2021.

Assim, em 2018, foi apresentado o Projeto de Lei nº 10.887, que deu origem à Lei nº 14.230/2021. O projeto foi elaborado por uma comissão de juristas presidida pelo Ministro Mauro Campbell Marques, do Superior Tribunal de Justiça (STJ), e teve como principal motivação a necessidade de reformular a LIA, para distinguir a improbidade administrativa da mera ilegalidade, haja vista que, entre outros aspectos, as conde-

¹ ARE nº 843.989/PR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 12/12/2022, p. 29. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 5 fev. 2023.

nações por ato ímprobo culposo ocasionavam, no Brasil, o fenômeno do “apagão das canetas”: o temor de punição que levava gestores à inação, o que prejudicava, muitas vezes, a instituição de políticas públicas em benefício da população (vide ADPF nº 1013 MC-ED/DF, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 20/10/2022).

Desse modo, a Lei nº 14.230/2021 buscou corrigir algumas distorções e sanar brechas existentes na Lei nº 8.429/92, tendo como foco, no que interessa a este artigo, fazer a distinção efetiva de condutas ilegais daquelas caracterizadoras de improbidade administrativa, estabelecer novos marcos e prazos prescricionais e introduzir o instituto da prescrição intercorrente.

2.1 Exigência expressa do dolo. Dolo genérico ou específico?

A Lei nº 14.230/2021, atendendo aos questionamentos e críticas acerca do ato de improbidade culposo, passou a exigir, expressamente, nos parágrafos 1º, 2º e 3º do artigo 1º, a presença de dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa nas hipóteses dos artigos 9º, 10 e 11.

Nesse contexto, cabe indagar qual é o tipo de dolo exigido na nova lei: o genérico ou o específico? Será que basta a manifestação de vontade do agente de praticar o ato ilícito, ou é necessário haver um fim especial de agir?

Há entendimentos doutrinários divergentes a respeito da questão.

Segundo uma primeira corrente, a nova lei passou a exigir a presença de dolo específico para todos os atos de improbidade administrativa, considerando que, em seu artigo 1º, § 2º, preceitua que “considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente”.

Nesse sentido, Henrique da Rosa Ziesemer e Igor Pereira Pinheiro asseveram que “o que se extrai do novo texto legal é a exigência de dolo específico para todos os atos de improbidade administrativa previstos não só na Lei nº 8.429/92, mas na legislação extravagante (vide artigo 11, § 2º)” (ZIESEMER e PINHEIRO, 2022, p. 218).

Rodrigo Valgas dos Santos, que adota o mesmo entendimento acima esposado, propõe até mesmo a possibilidade de revisão judicial das condenações fundadas apenas no dolo

genérico, ao entendimento de que a nova norma, que exige o dolo específico, deve retroagir. Nesse sentido, ele argumenta que:

Não apenas deve a Lei 14.230/2021 (*lex mitior*) retroagir para possibilitar a extinção da punibilidade das condenações por improbidade culposa (aspecto mais tratado pela doutrina após a edição da nova norma), mas também nas condenações fundadas apenas no dolo genérico, pois atualmente o dolo exigido é o específico. (SANTOS, 2002, p. 268)

Diversamente, Tiago do Carmo Martins segue a interpretação de que “nem toda figura da LIA reclama dolo específico, somente as que fazem alusão expressa a um especial fim de agir” (MARTINS, 2021, p. 2).

A título de exemplos, ele indica os artigos 10, V, e 11, VI, na nova redação da LIA. No caso do artigo 10, V, “permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado”, comenta que “basta lesionar o erário através de negócio imobiliário destoante do preço de mercado, com consciência, voluntariedade e a má-fé essencial ao ato de improbidade” (MARTINS, 2021, p. 2). Já na situação do artigo 11, VI, “deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo, desde que disponha das condições para isso, com vistas a ocultar irregularidades”, o autor ressalta que “não basta omitir a prestação de contas; isso há de ser feito com má-fé e para a finalidade especial de ocultar irregularidades” (MARTINS, 2021, p. 2).

Henrique da Rosa Ziesemer e Igor Pereira Pinheiro, adeptos da primeira corrente, prelecionam que “há caso em que se exige até um duplo dolo específico, como ocorreu no artigo 11, VI (que trata da ausência de prestação de contas), pois lá consta a necessidade de que a omissão nesse dever constitucional ocorra para ‘ocultar irregularidades’” (ZIESEMER e PINHEIRO, 2022, p. 219).

A jurisprudência do STJ, anteriormente à edição da Lei nº 14.230/2021, assentava que “se exige dolo, ainda que genérico, nas imputações fundadas nos arts. 9º e 11 da Lei 8.429/1992 (enriquecimento ilícito e violação a princípio), e ao menos culpa, nas hipóteses do art. 10 da mesma norma (lesão ao erário)”².

² REsp nº 1.291.401/RS, Relatora Ministra Eliana Calmon, DJe de 26/09/2013. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201102671258&dtpublicacao=26/09/2013. Acesso em: 7 fev. 2023.

Há, no entanto, recentes julgados da referida Corte no sentido de que, a partir da vigência da nova lei, passou a ser exigido o dolo específico para a condenação por ato de improbidade administrativa. Nesse sentido, confirmam-se:

[...] 4. O afastamento do elemento subjetivo de tal conduta dá-se em razão da dificuldade de identificar o dolo genérico, situação que foi alterada com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado.³

[...] 10. Sobreleva perceber que a modificação legal passou a exigir, para qualquer demanda de improbidade, o dolo específico do agente, no intuito de reforçar a necessidade de ser identificada a especial nota de má-fé do administrador público como causa material de condenação às sanções da Lei 8.429/1992, evitando-se implicar o agente público em somenos.⁴

Na mesma linha, no âmbito do STF, foi proferida decisão recente, após o julgamento do Tema nº 1.199, no sentido de se exigir a comprovação da existência de dolo específico do agente acusado da prática de ato de improbidade administrativa. Nesses termos, o Relator Ministro Nunes Marques, na Pet nº 10.551 TP/MG, deferiu efeito suspensivo ao agravo em recurso extraordinário e determinou ao Tribunal de origem que:

[...] em decorrência da revogação da modalidade culposa de improbidade administrativa, bem como em atenção ao teor das teses fixadas no Tema 1199 do repertório da repercussão geral, se manifeste sobre a existência, ou não, de dolo específico [...] no cometimento dos atos a ele inquinados na ação da qual tirada a presente medida.⁵ (g. n.)

³ REsp nº 1.913.638/MA, Relator Ministro Gurgel de Faria, DJe de 24/05/2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=202003436012&dt_publicacao=24/05/2022. Acesso em: 7 fev. 2023.

⁴ AgInt no AREsp nº 1.125.411/AL, Relator Ministro Manoel Erhardt [Desembargador Convocado do TRF5], DJe de 30/06/2022. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=201701531906&dt_publicacao=30/06/2022. Acesso em: 7 fev. 2023.

⁵ Pet nº 10.551 TP/MG, decisão monocrática, Relator Ministro Nunes Marques, DJe de 03/10/2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353888275&ext=.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2023.

Cumpre enfatizar, de toda forma, que, em observância ao que preceitua o artigo 1º, § 2º, introduzido pela Lei nº 14.230/2021, caberá sempre analisar se a conduta do agente foi caracterizada por uma vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos artigos 9º, 10 e 11 da referida Lei, o que demanda uma efetiva comprovação da presença do dolo no ato praticado, conforme os requisitos existentes em cada tipo previsto na legislação.

2.2 Alterações nos prazos prescricionais

Na redação original do artigo 23 da Lei nº 8.429/92, foi previsto o prazo prescricional de cinco anos, nos casos do inciso I, a contar do término do exercício do mandato, do cargo em comissão ou de função pública, e do inciso III, a partir da prestação de contas pelas entidades públicas. Havia, ainda, no inciso II, a previsão de que deveria ser observado o prazo prescricional estabelecido em leis específicas para faltas disciplinares puníveis com demissão a bem do serviço público, nos casos de exercício de cargo efetivo ou emprego.

Com a edição da Lei nº 14.230/2021, o prazo da prescrição geral passou a ser de oito anos, contado a partir da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a permanência. Além disso, a nova lei introduziu o instituto da prescrição intercorrente.

Foi previsto para a prescrição intercorrente o prazo de quatro anos, o qual é deflagrado com o ajuizamento da ação e tem como marcos subsequentes a publicação da sentença condenatória, o acórdão que a confirma ou que reforme a sentença de improcedência e a publicação da decisão do STJ ou do STF que confirma o acórdão condenatório ou reforme o acórdão de improcedência.

Destaca-se que, no julgamento do Tema nº 1.199, foi apontado um levantamento realizado pelo Conselho Nacional de Justiça sobre o tempo de duração das ações de improbidade administrativa no Estado de São Paulo, em que se verificou que, do ano de 2011 a 2021, o prazo médio até a prolação de sentença reduziu de 4,08 anos para 2,22 anos. Já o tempo médio da sentença até o acórdão permaneceu estável, de 3,34 anos em 2011 para 3,41 anos em 2021.

As mudanças nas regras prescricionais promovidas por meio da Lei nº 14.230/2021, com a criação de marcos para a incidência da prescrição intercorrente, resultaram da cons-

tatação de que, nas ações de improbidade administrativa, a lenta tramitação dos feitos onerava e estigmatizava o réu, além de não cumprir o princípio constitucional da razoável duração do processo, previsto no artigo 5º, LXXVIII, da Constituição da República.

Na decisão do Tema nº 1.199, como será analisado a seguir, prevaleceu o entendimento de que o regime prescricional — prescrição geral e intercorrente — é irretroativo, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da Lei nº 14.230/2021.

Importante registrar que, a partir da nova disciplina legal relativa à prescrição, podem surgir diversas questões de direito intertemporal a serem dirimidas pelos julgadores na aplicação da tese de repercussão geral aos casos concretos.

3 Entendimentos manifestados pelos Ministros no julgamento do Tema nº 1.199

No julgamento do Tema nº 1.199, foi analisada a possibilidade de retroatividade das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 em relação a quatro hipóteses: 1) ato culposo com condenação transitada em julgado; 2) ato culposo praticado antes da Lei nº 14.230/2021, mas sem condenação transitada em julgado; 3) prescrição geral e 4) prescrição intercorrente.

O Relator Ministro Alexandre de Moraes votou pela irretroatividade da nova lei em relação ao ato culposo com condenação transitada em julgado, mas entendeu que, em razão dos princípios da não ultra-atividade da lei anterior e do *tempus regit actum*, a nova lei atinge os casos em andamento, ou seja, sem trânsito em julgado. No tocante ao novo regime prescricional (prescrição geral e intercorrente), entendeu que ele não retroage, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da Lei nº 14.230/2021.

O Ministro André Mendonça votou pela retroatividade da nova lei em relação ao ato culposo para os casos com e sem condenação transitada em julgado. Entendeu, portanto, que a lei atinge os casos em andamento, bem como os casos com trânsito em julgado (via ação rescisória). No que tange ao regime prescricional, entendeu que: a) o novo prazo de prescrição geral, previsto no *caput* do artigo 23 da Lei nº 8.429/92, alterado pela Lei nº 14.230/2021, tem aplicação imediata, inclusive quanto a fatos pretéritos. Contudo, consignou que, se a prescrição do direito de ação já se havia iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, aplica-se o princípio da ultra-atividade da norma anterior, isto é, prevalece o prazo prescricional de cinco anos já em curso; b) as al-

terações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 em relação aos novos prazos de prescrição intercorrente se aplicam de maneira imediata, inclusive aos processos em curso e aos fatos ainda não processados, tendo como termo inicial, nesses casos, a data de entrada em vigor da inovação legislativa.

O Ministro Nunes Marques votou pela retroatividade da nova lei, seja no que se refere ao ato culposo, seja no tocante ao novo regime prescricional, mas apenas para os casos em andamento, isto é, sem trânsito em julgado.

Os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber e Cármen Lúcia votaram pela irretroatividade da nova lei, seja no que concerne ao ato culposo, seja em relação ao novo regime prescricional, para os processos com e sem trânsito em julgado.

Os Ministros Dias Toffoli e Ricardo Lewandowski votaram pela retroatividade da nova lei, seja no tocante ao ato culposo, seja no que diz respeito ao novo regime prescricional, para os feitos com e sem trânsito em julgado.

O Ministro Gilmar Mendes votou pela retroatividade da nova lei, seja em relação ao ato culposo, seja no que tange à prescrição geral, para os casos com e sem condenação transitada em julgado. Quanto à prescrição intercorrente, votou pela irretroatividade da nova lei, entendendo que o termo inicial da prescrição é a data da publicação da Lei nº 14.230/2021.

O Ministro Luiz Fux votou pela irretroatividade da nova lei, seja no que concerne ao ato culposo, seja em relação ao novo regime prescricional. Contudo, posteriormente, acabou acompanhando a tese aprovada pela maioria, dissentindo apenas em relação aos motivos expostos pelo Relator quanto à aplicação da nova lei aos casos em andamento no que se refere à conduta culposa.

Ao final do julgamento, prevaleceu o entendimento do Ministro Alexandre de Moraes, havendo apenas divergências de fundamentos por parte dos demais Ministros. Assim, foram fixadas as seguintes teses:

- 1) É necessária a comprovação de responsabilidade subjetiva para a tipificação dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se – nos artigos 9º, 10 e 11 da LIA – a presença do elemento subjetivo “DOLO”.

2) A norma benéfica da Lei nº 14.230/2021 – revogação da modalidade culposa do ato de improbidade administrativa – é IRRETROATIVA, em virtude do artigo 5º, XXXVI, da CR, não tendo incidência em relação à eficácia da coisa julgada, tampouco durante o processo de execução das penas e seus incidentes.

3) A nova Lei nº 14.230/2021 aplica-se aos atos de improbidade administrativa culposos praticados na vigência do texto anterior da lei, porém sem condenação transitada em julgado, em virtude da revogação expressa do texto anterior, devendo o juízo competente analisar eventual dolo por parte do agente.

4) O novo regime prescricional previsto na Lei nº 14.230/2021 é IRRETROATIVO, aplicando-se os novos marcos temporais a partir da publicação da lei.⁶

As questões votadas por cada Ministro no julgamento do Tema nº 1.199 estão sintetizadas nas tabelas a seguir enunciadas:

	Irretroatividade (Tese vencedora)	Retroatividade	Retroatividade, com a possibilidade de questionamento via ação rescisória
1) Ato culposo com condenação transitada em julgado	Alexandre de Moraes	Dias Toffoli	André Mendonça
	Nunes Marques	Gilmar Mendes	Ricardo Lewandowski
	Edson Fachin		
	Roberto Barroso		
	Rosa Weber		
	Cármem Lúcia		
	Luiz Fux		

⁶ ARE nº 843.989/PR, Relator Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 12/12/2022, p. 5 e 6. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 5 fev. 2023.

2) Ato culposo praticado antes da lei, mas sem condenação transitada em julgado	Retroatividade (Tese vencedora)	Irretroatividade
	Alexandre de Moraes (princípio da não ultra-atividade da lei anterior) André Mendonça Nunes Marques Dias Toffoli Ricardo Lewandowski Gilmar Mendes Luiz Fux (entendeu pela irretroatividade, mas, ao final, acompanhou o Relator)	Edson Fachin Roberto Barroso Rosa Weber Cármen Lúcia

3) Prescrição intercorrente	Irretroatividade, contando o prazo a partir da publicação da nova lei (Tese vencedora)	Retroatividade para os casos em andamento	Retroatividade para os casos em andamento e com trânsito em julgado
	Alexandre de Moraes André Mendonça Edson Fachin Roberto Barroso Rosa Weber Cármen Lúcia Gilmar Mendes Luiz Fux	Nunes Marques	Dias Toffoli Ricardo Lewandowski

	Irretroatividade (Tese vencedora)	Retroatividade para todos os casos	Retroatividade para os casos em andamento	Posição intermediária*
4) Prescrição geral	Alexandre de Moraes Edson Fachin Roberto Barroso Rosa Weber Cármem Lúcia Luiz Fux	Dias Toffoli Ricardo Lewandoswki Gilmar Mendes	Nunes Marques	André Mendonça
* O Ministro André Mendonça entende pela imediata aplicação do novo prazo de prescrição geral, inclusive quanto a fatos pretéritos. Todavia, se a prescrição do direito de ação já se havia iniciado quando do advento da alteração promovida pela Lei nº 14.230/2021, defende a aplicação do princípio da ultra-atividade da norma anterior, para prevalecer o prazo prescricional de cinco anos, já em curso.				

Registre-se que o acórdão proferido no julgamento do Tema nº 1.199 foi publicado em 12/12/2022, não havendo oposição de embargos de declaração, o que ensejou o trânsito em julgado em 16/02/2023.

4 Gestão dos processos relacionados ao Tema nº 1.199 e breves orientações para auxiliar na análise das ações de improbidade em curso

Com o julgamento do Tema nº 1.199 pelo STF, deve ser analisado de que maneira a tese de repercussão geral atingirá as instâncias ordinárias e como pode ser feita a gestão de processos relacionados ao precedente, no caso das ações em curso, e notadamente em relação aos feitos que foram sobrestados.

Quanto aos processos sobrestados, primeiramente, deve-se identificar o acervo existente bem como em qual fase processual o sobrestamento ocorreu, para que se promova uma gestão célere e eficiente, com a padronização de procedimentos para a implementação do levantamento do sobrestamento.

Na sequência, é importante que sejam desenvolvidas ações para a realização de intercâmbio de informações relacionadas à aplicação da tese de repercussão geral a fim de

auxiliar os Magistrados, buscando, assim, a uniformidade nos julgamentos com vistas à efetivação dos princípios da segurança jurídica e da economia processual. Essa providência se faz necessária em razão da complexidade e relevância do tema, sobretudo porque, em não raras hipóteses, pode haver desdobramentos práticos que impactarão a ordem processual, principalmente na primeira instância.

No que se refere aos feitos em andamento, a partir do precedente, é possível que surjam questões que envolvam a aplicação das teses fixadas em sede de repercussão geral, o que recomenda a proposição de algumas diretrizes, sem que se pretenda esgotar as possibilidades de intercorrências nos casos concretos.

Assim, como exemplos, sugerem-se as seguintes reflexões:

- 1) se o pedido deduzido na ação de improbidade foi julgado procedente na sentença sem identificação do elemento subjetivo do agente, deve ser avaliada no Tribunal a possibilidade de o feito retornar à origem para que seja oportunizado à parte autora o aditamento da exordial, seguida de manifestação da defesa, com eventual reabertura da fase instrutória;
- 2) reaberta a instrução, caso fique comprovada a conduta culposa, caberá ao juiz singular avaliar se o pedido deve ser julgado improcedente (nos termos do § 11 do artigo 17 da LIA) e, caso constatada a prática de conduta ilegal que não se caracterize como ímproba, deve avaliar a possibilidade de converter a ação de improbidade em ação civil pública (nos termos do § 16 do artigo 17 da LIA);
- 3) se houve condenação por ato de improbidade culposo, sem recurso da parte autora (MP ou pessoa jurídica legitimada), deve ser verificado no Tribunal se é caso de julgar improcedente o pedido (§ 11 do artigo 17 da LIA), extinguindo-se o feito, em razão da exigência de comprovação do dolo; ou deve ser analisado se é caso de determinar o retorno do feito ao juízo de origem para avaliar a possibilidade de conversão da ação de improbidade em ação civil pública (§ 16 do artigo 17 da LIA);
- 4) se a sentença reconheceu a prescrição de acordo com as regras da lei anterior, a decisão deve ser mantida, tendo em vista que o novo regime prescricional é irretroativo, segundo entendimento firmado no Tema nº 1.199, aplicando-se os novos marcos a partir da data da publicação da Lei nº 14.230/2021, sendo vedada a contagem do período transcorrido na vigência da lei anterior. Nesses casos, podem ser, inclusive, desenvolvi-

das ferramentas de inteligência artificial que alertem os Magistrados acerca da fluência dos novos prazos, a fim de que priorizem o julgamento de tais processos.

Outra questão relevante que deve ser trazida à análise é se a *ratio decidendi* exposta no julgamento do Tema nº 1.199, acerca da possibilidade de a revogação dos atos culposos pela Lei nº 14.230/2021 retroagir para alcançar os casos em andamento, irá alcançar a questão da revogação de algumas condutas previstas nos incisos do artigo 11 da LIA em relação a esses feitos em trâmite. Pensa-se, em uma análise mais superficial, que, como se trata da mesma questão jurídica — retroatividade da lei mais benéfica aos casos em curso —, a ela se aplica a mesma razão de decidir. Entretanto, não se pode descuidar que foi consignado no acórdão do paradigma que o seu objeto se restringia às questões do dolo e do regime prescricional, donde se pode inferir que as demais alterações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 estariam fora do âmbito de incidência da tese fixada em sede de repercussão geral. Essa é uma matéria tormentosa que demanda uma reflexão percutiente e atenta aos desdobramentos jurídicos do julgamento do Tema nº 1.199, sobretudo com vistas à integridade do sistema de precedentes vinculantes e à segurança jurídica que por meio deles se busca.

Por fim, cabe registrar a existência de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) propostas com o objetivo de que seja declarada a inconstitucionalidade de artigos da Lei nº 8.429/92, acrescidos pela Lei nº 14.230/2021.

Na ADI nº 7.236/DF, ajuizada pela Associação Nacional de Membros do Ministério Público (Conamp), foi deferida parcialmente a liminar, em 10/01/2023, para suspender a eficácia dos artigos 1º, § 8º; 12, §§ 1º e 10; 17-B, § 3º, e 21, § 4º, bem como para conceder interpretação conforme ao artigo 23-C, no sentido de que os atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos ou de suas fundações poderão ser responsabilizados nos termos da Lei nº 9.096/95, mas sem prejuízo da incidência da LIA.

Na mesma oportunidade, foi indeferida a liminar em relação aos artigos 11, *caput*, I e II, 12, I, II e III, §§ 4º e 9º e 18-A, parágrafo único, 17, §§ 10-C, 10-D e 10-F, I, e 23, *caput*, § 4º, II, III, IV e V, e § 5º, bem como foi julgado prejudicado o pedido no tocante aos artigos 1º, §§ 1º, 2º e 3º, e 10 da Lei nº 8.429/92, que revogaram a previsão legal de ato de improbidade administrativa culposo, anteriormente previsto no artigo 10, ante o julgamento pelo STF do Tema nº 1.199.

Já a ADI nº 7.042/DF, proposta pela Associação Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (Anape) e a ADI nº 7.043, ajuizada pela Associação Nacional dos Advogados Públicos Federais (Anafe), tiveram o seu mérito decidido, conforme acórdão publicado em 28/02/2023, para julgar parcialmente procedentes os pedidos, a fim de:

a) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do *caput* e dos §§ 6º-A e 10-C do artigo 17, assim como do *caput* e dos §§ 5º e 7º do artigo 17-B da Lei nº 8.429/92, na redação dada pela Lei nº 14.230/2021, de modo a restabelecer a existência de legitimidade ativa concorrente e disjuntiva entre o Ministério Público e as pessoas jurídicas interessadas para a propositura da ação por ato de improbidade administrativa e para a celebração de acordos de não persecução civil;

b) declarar a inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, do § 20 do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/2021, no sentido de que não existe “obrigatoriedade de defesa judicial”, havendo, porém, a possibilidade de os órgãos da Advocacia Pública autorizarem a realização dessa representação judicial, por parte da assessoria jurídica que emitiu o parecer atestando a legalidade prévia dos atos administrativos praticados pelo administrador público, nos termos autorizados por lei específica;

c) declarar a inconstitucionalidade do artigo 3º da Lei nº 14.230/2021 e, em consequência, declarar a constitucionalidade do § 14 do artigo 17 da Lei nº 8.429/92, incluído pela Lei nº 14.230/2021, e do artigo 4º, X, da Lei nº 14.230/2021.

Daí se observa a notória e relevante repercussão das inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021, as quais terão impactos diretos e profundos no julgamento das ações de improbidade, o que também deve levar à ponderação sobre como os provimentos dados nas mencionadas ADIs refletirão na gestão do Tema nº 1.199, haja vista que possuem como objeto matérias correlatas que estarão permeando o andamento e as decisões dos feitos nas instâncias ordinárias.

Assim, seria recomendável que os Centros de Inteligência emitissem notas técnicas para orientação dos Julgadores sobre as medidas a serem adotadas para o tratamento adequado desses casos, garantindo a aplicação mais efetiva do precedente e das questões que se interligarem com ele.

5 Conclusão

O presente artigo procurou elucidar, de forma objetiva e pragmática, as teses firmadas pelo STF no julgamento do Tema nº 1.199, bem como buscou contextualizar as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 na Lei nº 8.429/92, especialmente no tocante ao que foi objeto do referido paradigma — exigência do dolo para a configuração dos atos de improbidade administrativa e aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente.

Além disso, foram feitos apontamentos quanto à necessidade de uma gestão eficiente dos processos relacionados ao precedente, objetivando a racionalização por meio do gerenciamento do acervo das ações em curso e dos feitos sobrestados, bem como em relação à necessidade de estabelecimento de diretrizes e orientações para uma adequada aplicação da tese de repercussão geral. Buscou-se, ainda, propor reflexões sobre matérias correlatas ao Tema nº 1.199.

Conclui-se, por fim, que ainda é incipiente o debate acerca das implicações do Tema nº 1.199, já que, a partir do julgamento do referido paradigma, podem surgir questões controvertidas de cunho jurídico e prático, que serão desvendadas com o decorrer do tempo e por meio da observância da orientação e interpretação jurisprudencial.

Referências

MARTINS, Tiago do Carmo. O dolo na nova Lei de Improbidade Administrativa. *Consultor Jurídico*, São Paulo, 3 dez. 2021. Opinião. Disponível em: <https://conjur.com.br/2021-dez-03/tiago-martins-dolo-lei-improbidade-administrativa>. Acesso em: 5 fev. 2023.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. 8 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Genérico ou Específico? Afinal, qual o dolo exigível no novo regime de improbidade administrativa?. In: DAL POSSO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta (org.). *Lei de Improbidade Administrativa Reformada*. São Paulo: Editora Thomson Reuters, 2022. p. 259-271.

ZIESEMER, Henrique da Rosa; PINHEIRO, Igor Pereira. *Nova Lei de Improbidade Administrativa Comentada*. São Paulo: Editora Mizuno, 2022.

A disseminação das competências do Centro de Inteligência do Poder Judiciário Potiguar: gestão de demandas repetitivas pelo Cejusc Nísia Floresta

189

Maria Cristina Menezes de Paiva Viana

Vitor Emanuel Teixeira de França

Resumo

O presente artigo aponta a importância do acesso aos dados estatísticos de maneira compreensível pelo Poder Judiciário, bem como a necessidade de institucionalizar órgãos que visem ao tratamento da litigiosidade de massa, como vêm sendo os Centros de Inteligência do Poder Judiciário. A partir desse órgão, aborda-se método de identificação de demanda repetitiva específica e seu respectivo tratamento na Comarca de Nísia Floresta – RN através da coordenação do seu Centro Judiciário de Soluções de Conflitos e Cidadania (Cejusc). Examinam-se dados planilhados extraídos e organizados do acervo da comarca via sistema próprio GPS-Jus e enxerga, através do cruzamento das variáveis “ano”, “classe” e “assunto”, a existência de uma demanda repetitiva iniciada em 2006, desdobrada em outros 35 processos, com potencial de ingresso de mais seis processos no presente ano, versando todos sobre a mesma questão de direito. Extrai-se do cenário risco à isonomia e à segurança jurídica dado que o valor à época da desapropriação talvez não seja suficiente ao encerramento dos processos. Finaliza-se concluindo que o Poder Judiciário, como ente administrativo, também deve-se valer de reais técnicas metodológicas de gestão que atendam à necessidade do jurisdicionado em um tempo hábil, combatam a atividade ilícita de determinados grupos e estimule a profissionalização dos atores processuais para o tratamento adequado de demandas de massa.

Palavras-chave: desapropriação; métodos adequados; IRDR; Cejusc, Centro de Inteligência.

1. Introdução

Este artigo trata da atuação do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejus) da cidade de Nísia Floresta, no Estado do Rio Grande do Norte, eivado das competências apontadas no art. 2º da Resolução nº 349 de 23/10/2020 (CNJ, 2020) do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que cria o Centro de Inteligência do Poder Judiciário para identificar, analisar, constatar e registrar a busca pela resolução uníssona e eficaz de processos ainda ativos (trinta) e processos ainda não judicializados (seis) que versam sobre a desapropriação de uma área de 196 mil metros quadrados que fazem parte da instalação do Sistema Produtivo Adutora Agreste/Trairi/Potengi, orçado em 260 milhões de reais e que beneficiará 38 cidades (BRASIL. 2021).

Para isso, é necessário compreender que o Judiciário brasileiro está hoje cada vez mais voltado à coleta e análise de dados estatísticos sobre suas atividades. A título de exemplo, no mês seguinte à confirmação do primeiro caso de Coronavírus no Brasil, em 26 de fevereiro de 2020 (SANAR SAÚDE, 2020), foi criado o código 12467 pela Portaria nº 57/2020 no CNJ (2020), que determinou:

(...) a inclusão imediata do assunto “Covid-19” no Sistema de Gestão de Tabelas Processuais Unificadas – TPU, código 12467 – QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E REPERCUSSÃO –, com vistas a permitir o prévio cadastramento da informação, o seu acompanhamento, a extração de dados estatísticos e a promoção de ações estratégicas em relação à situação do Coronavírus.

As Tabelas Processuais Unificadas (TPU) foram criadas pela Resolução nº 46/2007 pelo CNJ (2007) e visam ao “desenvolvimento de padronização e uniformização taxonômica e terminológica a ser empregada em sistemas processuais” em razão, principalmente, da “ausência de padrão mínimo para cadastro de partes entre os órgãos do Poder Judiciário, importante, dentre outros, ao controle de prevenção e aprimoramento dos relatórios gerenciais”.

Na verdade, as TPUs já são reflexo indireto da informatização do processo judicial previsto na Lei nº 11.419/2006 (Dispõe sobre a informatização do processo judicial). Indireto porque, de acordo com seu Regimento Interno (CNJ, 2009), em 16 de agosto de 2005, foi instalado o Conselho Nacional de Justiça (criado pela Emenda Constitucional nº 45 de 30

de dezembro de 2004 – EC/45), e a este “compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos magistrados (...)”.

A EC/45 (BRASIL, 2004) também acrescentou o inciso LXXXVIII ao artigo 5 da Constituição Federal de 1988 (CF/88): “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação” (grifo nosso). E é nesse momento que os ares da ciência da gestão pública começam a envolver de forma sólida o ambiente do Poder Judiciário Nacional.

A fim de atender aos anseios quanto ao melhoramento da Justiça e da prestação jurisdicional, um dos primeiros atos do CNJ (2006) foi a edição da Resolução nº 12 de 14/02/2006, na qual se nota:

Art. 1º Fica criado o Banco de Soluções do Poder Judiciário com o objetivo de 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. (grifo nosso)

E, certamente, o sistema que mais tramita informações no Poder Judiciário brasileiro é o Processo Judicial Eletrônico (PJE), porque permite cadastrar, acessar e movimentar as demandas judiciais em todo o seu ciclo por meio totalmente eletrônico. Convém registrar que, fruto do Acordo de Cooperação Técnica 73/2009 entre Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal e os cinco Tribunais Regionais Federais, o PJE foi pioneiramente experienciado na Justiça Federal de Natal em abril de 2010 (ARNOUD, 2014).

Até este momento, observa-se que, para atender à celeridade da tramitação processual, tem-se: (I) o órgão gestor do Poder Judiciário (CNJ); (II) um sistema que torna eletrônicos os processos (PJE) e (III) a uniformização das classes, movimentos e assuntos em códigos (TPUs) que podem ser bem mais facilmente agregados em relatórios que servirão de base para a tomada de decisões.

Esses três pilares fecham a compreensão de como, retomando o exemplo do começo, em um mês após o primeiro caso de covid-19 no Brasil, conseguiu-se a normatização e parametrização de dados referentes a este tema, para então tomarem-se decisões dentro

do Poder Judiciário que orbitassem a relevância e o impacto do covid-19 nos Tribunais de todo o país.

2. Os Centros de Inteligência e os Cejuscs

Nessa toada, uma rápida consideração: a cada seis anos, o CNJ define a Estratégia Nacional do Poder Judiciário, e, nesse plano, há uma delimitação de elementos administrativos básicos: Missão, Visão e Valores. Voltando-se a atenção para a Visão (onde a organização quer chegar em um período), essa mudou de “Ser reconhecido pela sociedade como instrumento efetivo de justiça, equidade e paz social” (CNJ, 2014) para “Poder Judiciário efetivo e ágil na garantia dos direitos e que contribua para a pacificação social e o desenvolvimento do país” (CNJ, 2020). Assim, é possível notar que nuances cada vez mais firmes de Gestão Pública envolvem o Poder Judiciário — que permanece com a mesma Missão (realizar justiça), mas agora de uma maneira mais direcionada (realizar justiça para o quê?).

Nesse discurso, não é mais relevante conhecer quem está realizando determinada ação, mas, em nela havendo uma metodologia replicável e adaptável à realidade do país, institucionalizar esta ação para que ela não seja esquecida ao mesmo tempo que seja possível sua difusão. Nas palavras de CORREIA e LUNARDI (2022, p. 4):

Atores individuais são importantes no processo de inovação nas soluções de conflitos, mas, sem órgãos institucionalizados, há sempre risco de descontinuidade de programas (pela promoção na carreira, aposentadoria, remoção para outra unidade etc.), de falta da gestão do conhecimento (inexistência de registro das soluções dos conflitos apresentadas; dos pontos positivos e negativos, oportunidades de melhoria etc.) e de não ocorrer a exportabilidade das boas práticas judiciais para outros órgãos judiciais (o que poderia ser solucionado pelo trabalho em rede). Desse modo, a institucionalização em órgãos é fundamental para que o tratamento adequado da litigiosidade de massa seja criado, implementado, monitorado, corrigido, revisado e tenha efetividade.

Nesse sentido, para além dos Cejuscs, que se firmaram como unidades judiciais e são amplamente conhecidos pela formulação de metodologias que melhor se adequem à resolução do conflito em mesa, o Poder Judiciário, agora munido de dados estatísticos cada vez mais precisos, institucionalizou também os Centros de Inteligência, para identi-

ficar e racionalizar a resolução de conflitos judiciais a partir da ordenação, caracterização, escolha, proposição de alternativas a sua solução, execução, monitoramento e avaliação. Todas essas etapas bem caracterizam uma política pública judicial que visa à solução adequada e tempestiva do tipo de conflito em discussão (SECCHI, 2015).

Diferente da atuação dos Cejuscs, os Centros de Inteligência conseguem, a partir da atuação de Grupos de Ação instalados em cada Tribunal e munidos de dados estatísticos, prevenir conflitos de massa ao enxergar a “raiz” da distorção entre situação preferida e situação ideal — a qual denominamos de problema. Não raras vezes, é possível identificar a atuação ilícita por parte de atores processuais que se utilizam de ferramentas automatizadas para as lides agressoras.

3. Formulação de acordos com a administração pública

Inicialmente, é válido ponderar que o fato de que o processo de conhecimento esteja orientado a uma decisão de mérito não quer dizer que se deve sempre buscar todas as instâncias da jurisdição para tal fim — sendo este, inclusive, um dos claros motivos do acúmulo de processos. Nesse sentido, o art. 3º da Lei 13.140/15 (BRASIL, 2015) autoriza a administração pública a valer-se da mediação de conflitos em situações que versem sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação — e isso faz superar a contraposição clássica entre os termos “indisponibilidade” e “autocomposição”.

É importante considerar que, ao contrário do que se pensa, a indisponibilidade de um valor, interesse ou direito não acarreta na impossibilidade de acordo desde que se respeite o núcleo desse bem (MANCUSO, 2019).

Por exemplo: notadamente, o meio ambiente é um bem indisponível, mas a ameaça ou a afronta a ele não impede que a desídia seja pactuada através de um Termo de Ajuste de Conduta, ao passo que sejam preservados certos pontos sensíveis, não se devendo dispensar o infrator da respectiva obrigação legal ou mesmo do pagamento de uma multa. É possível, porém, nesse tipo de transação, estabelecer um cronograma de obrigações exequíveis que ficam cometidas ao transgressor, permanecendo a ação suspensa nesse intervalo, ou, ainda, se já não houver a judicialização, esta se revele desnecessária (MANCUSO, 2019).

Sob um aspecto mais específico, na ação civil pública (ACP), o autor não age como substituto processual, mas como titular de direito próprio, ou seja, do direito de cada um à defesa de valores transcendentais, como a probidade administrativa, o meio ambiente, o patrimônio cultural etc. Logo, não é possível afastar a possibilidade de transação ao argumento de que o interesse tutelado vai além da esfera jurídica do autor a não ser quando isso estiver expresso em lei, como é o caso de ACP fundada em improbidade administrativa (Lei 8429/92) em que o §1 do art. 17 veda transação, acordo ou conciliação (MANCUSO, 2019).

Com efeito, a solução negociada será possível (e não raro desejável) quando o acordo se ajuste mais adequadamente à efetiva tutela do interesse metaindividual — aqui e agora — do que se poderia esperar com a continuidade do processo na busca contumaz de uma decisão de mérito, a qual virá, num momento futuro, a transitar em julgado num tempo ainda mais longínquo e arrevesado, e ainda sem ofertar segurança quanto à viabilidade prática e exequível do comando judicial. Vale destacar que o consenso alcançado em mediação empregada em conflito que envolve a Administração Pública deve ser homologado em juízo, exigida a oitiva do Ministério Público, conforme o §2 do art. 3 da Lei 13.140/15 (BRASIL, 2015).

4. Aplicação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas para gestão de precedentes

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é previsto entre os artigos 976 a 984 da Lei nº 13.105 (BRASIL, 2015), com cabimento nos seguintes termos (incisos I e II do artigo 976): “Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica”.

Acontece que, na ideia de ARENHART, MARINONI e MITIDIERO (2015), as demandas repetitivas são uma anomalia no sistema processual (principalmente nesses últimos anos em que as automações prevalecem), tendo em vista que nada explica que uma mesma lide deva ser perquerida diversas vezes pelo Poder Judiciário só porque afeta diferentes pessoas. LUCCHESI (2017, p.12) bem esclarece:

Notoriamente, a formação do convencimento do juiz se dá de forma diferente, afinal, a subjetividade acompanha o ato de decidir. Porém, quando duas ou mais causas são fundadas em uma mesma questão de direito, não é razoável que se tenha entendimentos díspares, pois isso afeta a segurança jurídica e a isonomia.

Desse modo, é necessário perceber que tal análise só é eficaz a partir da aferição compreensível, pelos operadores do direito, de dados estatísticos preferencialmente apresentados em *Dashboards* com aplicação de técnicas de *Power BI*. Essas interlocuções com outras áreas do conhecimento, como gestão pública e estatística, são cada vez mais requisitadas pelo Poder Judiciário, a fim de que haja um efetivo controle de precedentes para uniformizar o gerenciamento de determinados procedimentos administrativos.

5. Caso concreto – Adutora Monsenhor Expedito

Discorridas tais ponderações, parte-se para o caso concreto.

Em 2005, a então governadora do Rio Grande do Norte declarou a utilidade pública para fins de desapropriação (Decreto nº 18.812/2005) de área de 196 mil metros quadrados a ser destinada ao Esgotamento Sanitário de “Pium”, “Cotovelo” e “Pirangi do Norte”, praias muito visitadas da região, para a ampliação do Sistema Produtivo da Adutora Agreste/Trairi/Potengi, denominada de Adutora Monsenhor Expedito. A área em questão possui 12 quadras e cada quadra possui 33 lotes, cada um com dimensão entre 450m² e 850 m².

No decorrer do ano de 2006, a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte requereu, ao juízo da cidade de Nísia Floresta, a desapropriação desta área e instruiu a petição indicando o nome dos trinta e nove requeridos (dentre casais e representados), os confinantes, bem como levantamento topográfico, memoriais descritivos de propriedade e as certidões de registro, gerando o processo físico de número 145.06.000299-2 (em 2011 transformado em 0000299-88.2006.8.20.0145) com iniciais 365 páginas (conforme página 42 do ID. 41261853).

De acordo com Fagner Vilas Boas Souza (2021), quase sempre, o procedimento de desapropriação ocorre em duas etapas: a declaratória e a executória. Em ordem, na primeira:

i) a Administração Pública identifica uma necessidade/utilidade pública;

ii) inicia um procedimento administrativo para avaliar a viabilidade e o custo daquele projeto;

iii) sendo viável, o bem é declarado objeto de desapropriação por meio de um decreto de utilidade pública, o conhecido DUP.

Na segunda etapa, é possível tentar uma desapropriação amigável (§ 2º do art. 27 do Decreto-Lei Nº 3.365/41), na qual a Administração oferece ao particular aquela indenização apontada na avaliação administrativa. Se o particular não aceitar a proposta, não comprovar que não tem débitos fiscais (art. 34 do Decreto-Lei Nº 3.365/41) ou mesmo não comprovar que é dono do referido bem, a via judicial é o caminho a ser percorrido.

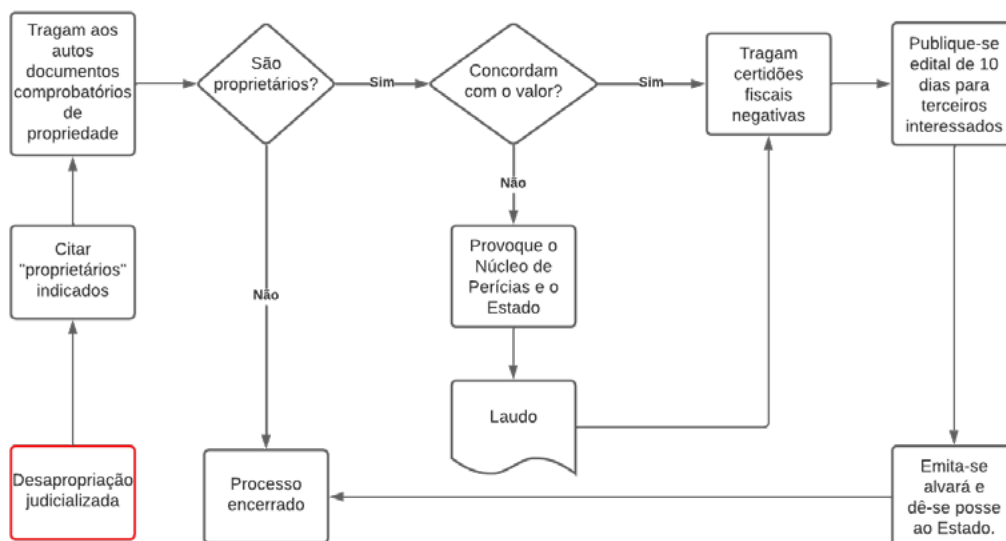
Na via judicial, continua a contenda (SOUZA, 2021, p.160):

(...) a Administração apresenta inicial acompanhada do seu laudo de avaliação e deposita o respectivo valor, pedindo a imissão imediata na posse; a jurisprudência entende que antes da imissão deve haver uma avaliação de um Perito do Juiz (imparcial); é feita a avaliação pelo Perito e a Administração complementa eventual valor encontrado a maior; a Administração Pública imite-se na posse; o particular apresenta contestação (sempre pedindo um valor maior ainda) e o processo começa uma longa discussão probatória para definir qual o valor da indenização.

No caso concreto, houve solicitação de urgência na imissão de posse e o Estado havia aferido o valor de R\$ 2,10 (dois reais e dez centavos) por metro quadrado. Contudo, no entendimento da decisão interlocutória à época (conforme página 44 do ID. 41261853), compreendeu-se, com fundamento no §1º do art. 15 do Decreto-Lei Nº 3.365/41, que as alíneas “a” e “b” não seriam aplicáveis porque os terrenos eram de difícil locação, partindo-se para a alínea “c”, que consiste da avaliação do IPTU juntada aos autos pelo Município de Nísia Floresta, chegando-se ao valor venal de R\$ 3,60 (três reais e sessenta) por metro quadrado, sendo exigida a complementação da diferença para que então fosse imitada a posse, o que foi feito pelo Estado do Rio Grande do Norte.

Definido o objeto a ser expropriado, apontada a sua urgência e depositado o valor complementar a ser pago pelo metro quadrado, os próximos passos seriam, descritivamente: a) citar os proprietários indicados pelo Estado; b) pedir que esses tragam aos autos documentos emitidos pelo cartório que comprovem sua propriedade; c) verificar se esses pro-

prietários concordam com o valor por metro quadrado apontado pelo Estado; c.1) caso haja concordância, solicitar certidões negativas de débitos fiscais, dados bancários para emissão de alvará e imitir a posse daquele lote ao Estado; c.2) não havendo concordância, provocar o Núcleo de Perícias e o Estado para que fossem articulados uma metodologia e questionamentos que satisfaçam as necessidades individuais do proprietário-questionador; d) homologar os valores, solicitar certidões negativas de débitos fiscais, dados bancários para emissão de alvará e imitir a posse daquele lote ao Estado. Ilustrativamente:



Fonte: Elaborado pelos autores.

Ocorre que, em 2019, o processo ainda não havia sido completamente sanado. Mesmo já alcançando suas 2552 páginas, algumas pessoas não haviam ainda sido citadas, outras estavam inconformadas com o valor do metro quadrado e outras ainda apelaram da sentença.

Apesar de boa parte da área em questão ser de propriedade de uma imobiliária, existiam situações em que: a) o promitente não havia transferido para si o bem quitado junto ao promissário desde 1983; b) nessa linha, compradores particulares haviam comprado o bem nessa situação; c) alguns compradores não estavam mais no Brasil; d) verificou-se a existência de diversos posseiros (ID. 41261860, p.79, fazendo o processo chegar às

1000 páginas em 03 de maio de 2010); e) constatou-se área verde que inicialmente não era considerada no decreto de desapropriação; f) pessoas se separaram; g) proprietários faleceram etc.

Somam-se a essas questões processuais, mudanças institucionais: a) o fato de o processo iniciar-se como físico e depois de onze volumes e 13 anos de andamento ter que ser digitalizado; b) o fato de diversos magistrados, com experiências diversas, terem atuado nele; c) a inexistência do Núcleo de Perícias (criado em 2018 pela Resolução nº 05/TJRN); d) a agregação de outra comarca à comarca de Nísia Floresta; e) a unificação das secretarias; f) a criação de mais uma vara; g) a instalação de um Cejusc na Comarca.

Assim, em 2019, considerando o princípio da razoável duração do processo e com a intenção de tornar mais eficaz a prestação jurisdicional a cada litigante, valendo-se do §1º do art. 113 do CPC, foi promovido o desmembramento deste processo de acordo com a situação processual de cada envolvido, conforme comprovantes de protocolo entre as páginas 65 e 105 do ID. 41262601, em outros trinta e cinco processos.

Nesta senda, com a criação do Cejusc Nísia Floresta em 2022, a partir de vasta análise em planilhas baixadas do sistema GPS-Jus/TJRN (TJRN.2023) com o acervo total de processos da Comarca de Nísia Floresta em 2023, considerando as temáticas mais propensas à aplicação de técnicas de autocomposição de conflitos, enxergou-se, por meio do cruzamento dos indicadores “ano”, “classe” e “assunto”, a existência de uma demanda repetitiva ainda ativa em 28 (vinte e oito) processos judicializados — detalhadamente analisados — e 06 (seis) potenciais demandas extrajudiciais de indivíduos que orbitam o mesmo objeto demandado, mas que até o momento eram desconhecidas.

6. Conclusão

A função de um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania é criar um ambiente (seja físico ou virtual) favorável ao diálogo das partes em demandas suscetíveis de autocomposição, através de um terceiro imparcial (conciliador/mediador) e devidamente treinado que atue não com vistas ao acordo em si, mas visando garantir a isonomia de falas e/ou restabelecer a possibilidade de diálogo quando esse não existe mais, como bem aponta a Resolução nº 125/2010 do CNJ (2010). Contudo, o órgão seria omissivo em não propor a melhor metodologia de satisfazer a necessidade dos envolvidos quando

perceber, a partir da análise estatística do acervo das demais unidades judiciais que atende, uma demanda com objeto e procedimento único, mas que se desdobra em diversos processos judiciais, cada um em fases diferentes.

Assim, ciente das práticas exitosas adotadas pelo Centro de Inteligência da Justiça Comum e pelo Centro de Inteligência dos Juizados Especiais da Justiça Estadual, vide a quantidade de Notas Técnicas e IRDRs lançados (TJRN, 2023), ou, ainda, em rápida busca no banco de jurisprudência estadual, os 9.679 resultados que fazem menção a esses IRDRs (TJRN.2023), a coordenação deste Cejusc, com o apoio dos seus componentes e gabinetes, conseguiu empenhar esforços para “planilhar” e compartilhar a situação de cada processo ainda em trâmite na comarca que verse sobre essa demanda ou, ainda, que já versou sobre ela, mas que apresentava alguma pendência administrativa a ser realizada, como pode ser observado em <https://lnk.tjrn.jus.br/4pne9>.

A partir disso, adotou-se a iniciativa de instar o representante do Estado por meio de sua Procuradoria, que acompanha os referidos processos para que, junto a ele, possam ser geradas possibilidades concretas e viáveis, junto ao atual governo, de solução em âmbito administrativo (aos casos ainda não judicializados) e processuais (aos casos já judicializados e ainda ativos), em grande semelhança à técnica denominada *caucus*, aplicada nas sessões de mediação em que o mediador conversa individualmente com as partes com o objetivo de criar uma relação mais próxima e confiável (conhecida como *rapport*), compreendendo melhor as necessidades e pontos de vista de cada um e também auxiliando as partes a reunir informações relevantes para as negociações.

Sem sombra de dúvidas, a divisão institucional que a Procuradoria Geral do Estado possui, a experiência técnica dos atores agora envolvidos e o *design* de soluções que serão criadas para serem viabilizadas podem servir de base, inclusive, para a criação de uma câmara de autocomposição de conflitos dentro da PGE que trate exclusivamente do assunto “desapropriação”. Assim, evita-se que um processo iniciado em 2006 e desdobrado em mais 35 demandas, com potencial de acréscimo de mais seis ainda não judicializadas, atinja a maioria processual em 2024.

Destaque-se que a presente demanda segue tramitando, porém com a primeira reunião já realizada com o Procurador do Estado que acompanha esses processos, visando auxiliar uma visão uníssona de toda a demanda a fim de que sejam propostas

alternativas viáveis ao pleno cumprimento pelo Estado e provável aceitabilidade pelos expropriados no que diz respeito ao valor do metro quadrado e quanto àquelas partes ainda não citadas.

Com efeito, o que se busca registrar no presente artigo é que o Poder Judiciário deve se inspirar nas práticas de Administração Pública e recorrer cada vez mais a técnicas metodológicas de gestão que atendam à necessidade do jurisdicionado em um tempo hábil, bem como ser imperioso o estímulo dos atores processuais em métodos criativos de resolução de demandas baseadas em dados estatísticos.

Em suma, ao arrepio do aumento da litigiosidade de massa, é necessário que haja a institucionalização de uma gestão profissional que consiga tomar decisões de encaminhamento seja ao Centro de Inteligência, seja ao Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (Nugep), seja ao Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemec), seja a um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc), seja na Corregedoria ou no Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demanda (Numopede).

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *O novo processo civil*. São Paulo: RT, 2015.

ARNOUD, Analu Neves Dias. *JUS*. Do contexto histórico do processo judicial eletrônico. Publicado em 04/09/2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/31690/do-contexto-historico-do-processo-judicial-eletronico>. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Decreto-lei n.º 3.365, de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em 22 fev. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Resolução nº 12 de 14 de fevereiro de 2006. Cria o Banco de Soluções do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=206>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Resolução Nº 46 de 18/12/2007. Cria as Tabelas Processuais Unificadas do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/167>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Regimento Interno Nº 67 de 03/03/2009. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124#:~:text=1%C2%BA%20O%20Conselho%20Nacional%20de,103%2DB%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal.&text=Art.,-3%C2%BA%20O%20Plen%C3%A1rio>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Resolução Nº 125 de 29/11/2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Resolução Nº 198 de 01/07/2014. Dispõe sobre o Planejamento e a Gestão Estratégica no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2029>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Portaria Nº 57 de 20/03/2020. Incluir no Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão o caso Coronavírus – Covid-19. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3252>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Resolução Nº 325 de 29/06/2020. Dispõe sobre a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3365>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CNJ. Resolução Nº 349 de 23/10/2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>. Acesso em: 22 fev. 2023.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro; LUNARDI, Fabrício Castagna. O Tratamento Institucional da Litigiosidade no Brasil: Centro de Inteligência, Nugep, Nupemec, Cejusc e Numopede. Publicado em agosto de 2022. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/363150914_O_TRATAMENTO_INSTITUCIONAL_DA_LITIGIOSIDADE_NO_BRASIL_CENTRO_DE_INTELIGENCIA_NUGEP_NUPEMEC_CEUJSC_E_NUMOPEDE. Acesso em: 22 fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. No Rio Grande do Norte, Governo Federal lança edital para elaboração de projeto básico da Adutora do Agreste Potiguar. Publicado em 22/10/2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/em-natal-rn-governo-federal-lanca-edital-para-elaboracao-de-projeto-basico-da-adutora-do-agreste-potiguar>. Acesso em: 22 fev. 2023.

LUCCHESI, Lucas de Bittencourt. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: aspectos teóricos e a gestão de precedentes pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Unijuí - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. 2017. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/4775/Lucas%20de%20Bittencourt%20Lucchese.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 fev. 2023.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Civil Pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar*. 15. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

SANAR SAÚDE. Linha do tempo do Coronavírus no Brasil. Publicado em 19 de mar. de 2020. Disponível em: <https://www.sanarmed.com/linha-do-tempo-do-coronavirus-no-brasil>. Acesso em: 22 fev. 2023.

SECCHI, Leonardo. (2015). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Fagner Vilas Boas Souza. Primeiras impressões da Lei Federal nº. 13.867/19: métodos alternativos de resolução de conflitos nos processos de desapropriação por utilidade pública. Publicado em 2021. *Revista de Ciências Jurídicas e Sociais - IURJ*, 2(3), 157-173. Disponível em: <https://doi.org/10.47595/cjsiurj.v2i3.83>. Acesso em: 22 fev. 2023.

TJRN. Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte (CIJ/RN). 2023. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/tjrn/#/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

TJRN. Consulta de precedentes. 2023. Disponível em: <https://www.tjrn.jus.br/documentos/consulta-de-precedentes/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

TJRN. GPS-Jus. 2023. Disponível em: http://gpsjus.tjrn.jus.br/index.php?redirect=http://gpsjus.tjrn.jus.br/1grau_gerencial_vara.php. Acesso em: 22 fev. 2023.

TJRN. Jurisprudência. 2023. Disponível em: <https://jurisprudencia.tjrn.jus.br/>. Acesso em: 22 fev. 2023.

TJRN. Resolução nº 05-TJ de 28 de fevereiro de 2018. Regulamenta o cadastramento e a escolha dos tradutores, intérpretes e peritos, nos casos de assistência judiciária gratuita do Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte e dá outras providências. Disponível em: <https://assets.tjrn.jus.br/tjrn-site/euyggabtfp-resolucao05-tj-2018.pdf>. Acesso em: 22 fev. 2023.

A relevância da análise de dados nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário

Pedro Henrique Eloy Pereira

Resumo

Este artigo tem como objetivo demonstrar a maneira pela qual a análise de dados pode fornecer suporte às atividades dos Centros de Inteligência, abordando métodos que podem ser empregados para aprimorar a coleta, a organização e a interpretação de informações nos Tribunais. Além de identificar tendências e disfunções, esses métodos disponibilizam informações que contribuem para otimizar o desempenho das atividades no âmbito do Poder Judiciário. A análise de dados também pode ser utilizada no desenvolvimento de estratégias para avaliar a eficiência e eficácia do sistema judiciário. Por fim, são destacados os aspectos a serem incorporados para a transformação das estatísticas judiciais em informações úteis para a gestão judicial, e, principalmente, para aperfeiçoar a prestação jurisdicional.

Palavras-chave: análise de dados; Centro de Inteligência; Poder Judiciário; jurimetria; demandas predatórias.

Introdução

O artigo aborda a discussão atual sobre a relevância da análise de dados e seus ramos pelos Centros de Inteligência do Poder Judiciário para solucionar as demandas do sistema judiciário brasileiro, tendo como objetivo demonstrar como a análise de dados pode contribuir para a eficiência e eficácia do sistema judiciário, identificando tendências e disfunções, e fornecendo informações para contribuir com o aperfeiçoamento jurisdicional.

Para isso, serão abordados métodos que podem ser utilizados para aprimorar coleta, organização e interpretação de informações nos Tribunais, bem como para o desenvolvimento de estratégias de gestão, para o enfretamento da hiperjudicialização de conflitos.

O trabalho se fundamenta em pesquisa documental e bibliográfica, levando em consideração o Relatório Justiça em Números, além de indicar metodologias para tratamento e levantamento de dados e a aplicação dessas informações pelos Centros de Inteligência para contribuir com o aperfeiçoamento jurisdicional.

A análise de dados é um recurso muito utilizado no mundo atual, pois colabora na tomada de decisões, no agrupamento e tratamento de informações precisas e relevantes. Pode ser usada para identificar tendências, padrões e *insights*, de forma a melhorar a eficiência operacional, sendo amplamente aplicada em diversas áreas, como negócios, ciência de dados, estatística, inteligência artificial, entre outras.

Assim sendo, a análise de dados pode ser operada juntamente com ferramentas manuais ou automatizadas, como *softwares* de análise estatística e programas de mineração de dados, para auxiliar o Poder Judiciário na obtenção de resultados mais precisos, na celeridade dos processos, na diminuição de acervos, na melhora da qualidade de sentenças e decisões.

Um dos objetivos deste artigo é destacar a importância de separar e classificar as informações, organizando-as em categorias distintas, para obter-se uma compreensão mais precisa da situação atual nos tribunais de justiça.

Essa abordagem de “colocar as informações em caixinhas” permite a geração de *insights* valiosos a partir dos dados, possibilitando uma análise mais aprofundada e uma compreensão mais clara dos diversos aspectos do sistema judiciário. Ao categorizar e classificar as informações de forma adequada, é possível obter uma visão mais abrangente das questões em jogo e tomar decisões embasadas em fatos concretos.

Por fim, pretende-se com este trabalho proporcionar uma visão para que os Centros de Inteligência do Poder Judiciário – CIJP possam observar a relevância da utilização da análise de dados como mecanismo para cumprir suas competências e dimensionar de forma real os desafios enfrentados na solução de conflitos.

1. Da criação dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJs

De acordo com a necessidade da nova dinâmica social, é requerida uma redefinição do conceito de Justiça, indo além da simples ideia de restituir a cada um o que é devido. Além

disso, o Estado deve se preparar adequadamente para se fazer presente nesse contexto, garantindo a entrega da decisão do juiz como parte essencial de seus serviços, ou seja, a prestação jurisdicional. Nesse sentido, a resolução de conflitos individuais e coletivos ocorre em uma escala totalmente diferente daquela existente quando os princípios de justiça e os procedimentos judiciais foram estabelecidos.¹

Dessa forma, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tem trabalhado para contribuir com o tratamento de demandas de massa, estratégicas ou repetitivas no Poder Judiciário brasileiro. Para atingir esse objetivo, o CNJ criou os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJs), por meio da Resolução nº 349/2020.

Os Centros de Inteligências têm diversas competências, de acordo com o artigo 2º da referida resolução. Em primeiro lugar, eles têm a responsabilidade de prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa, identificando suas causas geradoras em âmbito nacional e propondo soluções na seara administrativa, quando possível.

Além disso, são responsáveis por propor recomendações ao CNJ para a uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias relacionadas às demandas repetitivas ou de massa. Eles também encaminham informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais aos Tribunais Superiores.

Os Centros têm ainda o papel de propor a padronização da gestão dos processos suspensos em razão da admissão de incidentes de resolução de demandas repetitivas ou afetação de processos ao regime de julgamento dos recursos repetitivos ou de recursos extraordinários com repercussão geral, em todas as instâncias e graus de jurisdição.

Outras atribuições incluem auxiliar na internalização da norma jurídica construída em precedente qualificado relativo à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado por órgão, ente ou agência reguladora competente, manter interlocução com os demais Centros de Inteligência e disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros.

¹ KOETZ, Eduardo. Transformação digital e a Justiça. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/justica-digital/>. Acesso em: 30 maio 2023.

Os CIPJs também são responsáveis por fixar critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa, articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, supervisionar a aderência às notas técnicas emitidas ou disseminadas pelos Centros de Inteligência, entre outras atribuições relevantes para o tratamento adequado das demandas de massa, estratégicas ou repetitivas no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.

2. Análise de dados e os Centros de Inteligência

Análise de dados é o processo de inspecionar, limpar, transformar e modelar dados para descobrir informações úteis, extrair padrões e tomar decisões embasadas. Ela envolve a aplicação de técnicas estatísticas e matemáticas, juntamente com ferramentas de visualização de dados e tecnologias de processamento, para examinar dados brutos e obter *insights*² valiosos.

Conforme pontuam Provost e Fawcett, “a análise de dados permite a descoberta de insights valiosos, como compreender melhor o comportamento do cliente, identificar oportunidades de mercado e otimizar processos internos” (Provost & Fawcett, 2016). De acordo com os autores, a análise de dados desempenha um papel fundamental em várias áreas, proporcionando benefícios significativos para as organizações — no auxílio na tomada de decisões embasadas, informadas e fundamentadas em fatos, na identificação de tendências, padrões e relações entre os dados, na identificação de oportunidades e na adoção de medidas corretivas, além de permitir previsões mais precisas.

Portanto, ela também desempenha um papel crucial na detecção de fraudes e mitigação de riscos. Ao analisar grandes volumes de dados — *big data* — e identificar padrões anormais, as empresas podem identificar potenciais fraudes, melhorar a segurança e tomar medidas preventivas para minimizar riscos.

Nesse aspecto, o termo *big data* é utilizado para descrever conjuntos de dados extremamente grandes, complexos e variados que não podem ser tratados por ferramentas convencionais de processamento de dados. Esses conjuntos de dados podem ser coletados de diversas fontes, como transações comerciais, mídias sociais, sensores, entre

² De acordo com a ABNT NBR ISO/IEC 27001 DE 11/2022, *insight* é definido como a “percepção de uma situação, informação ou conhecimento que oferece entendimento e/ou soluções inovadoras”.

outras. O termo também abrange a variedade de fontes, a velocidade em que os dados são gerados e a necessidade de técnicas especiais para armazenar, processar e analisar essas informações. Conforme entendimento de Gartner:

Big Data é um termo que se refere a um grande volume de dados — estruturados e não estruturados — que inundam uma organização diariamente. Mas não é a quantidade de dados que importa. É o que as organizações fazem com os dados que importa. O Big Data pode ser analisado para obter insights que levam a melhores decisões e estratégias de negócios. (GARTNER, 2014)

Embora a análise de *big data* tenha o potencial de oferecer *insights* valiosos, muitas vezes os dados são coletados de forma tendenciosa e podem ser manuseados para reforçar preconceitos existentes ao invés de ajudar a identificá-los e corrigi-los. Além disso, essa análise pode levar a uma compreensão limitada e superficial de fenômenos complexos, ignorando nuances importantes e contextos mais amplos.

Portanto, é crucial questionar a suposição de que a grande quantidade de dados é uma verdade absoluta. As informações devem ser interpretadas levando em conta a realidade local e o contexto social. É essencial considerar não apenas os dados históricos, mas também toda a dinâmica e ambiente em que estão inseridos.

Assim, como questiona Henrique Freitas:

O termo *Big Data* se tornou uma espécie de mantra, um discurso de *marketing* que foi aceito sem questionamento. No entanto, o volume de dados por si só não garante a qualidade da análise ou a precisão dos resultados. É preciso considerar a qualidade dos dados, a escolha das técnicas de análise e a interpretação adequada dos resultados. Caso contrário, corremos o risco de chegar a conclusões errôneas e tomar decisões equivocadas. (FREITAS, 2017)

Dessa forma, a análise de dados pode contribuir para que os Centros de Inteligência otimizem processos e para a eficiência operacional das organizações, ao permitir a análise de dados em tempo real, a identificação de gargalos e ineficiências em seus processos operacionais, a identificação de oportunidades de melhoria, automação de tarefas repetitivas e a otimização dos processos, para aumentar a eficiência e reduzir custos.

2.1 Métodos que podem ser utilizados para aprimorar a coleta, a organização e a interpretação de informações nos Tribunais

A importância da análise de dados no Poder Judiciário é evidente, já que o setor lida com grandes volumes de informações, desde processos judiciais até estatísticas sobre o funcionamento do sistema. Por essa razão, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário são cada vez mais relevantes e têm sido criados em diversos tribunais brasileiros.

Os Centros de Inteligência são responsáveis por fornecer informações estratégicas aos magistrados e demais integrantes do Poder Judiciário. Para que isso seja possível, é fundamental a utilização de métodos que aprimorem a coleta, a organização e a interpretação de informações nos Tribunais.

Um dos principais métodos de análise de dados é a mineração de dados, que consiste em extrair informações relevantes de grandes conjuntos de dados. Por meio dessa técnica, é possível identificar padrões, relacionamentos e anomalias em dados que, de outra forma, poderiam passar despercebidos.

Outro método importante é a análise preditiva, que utiliza algoritmos para prever eventos futuros com base em dados históricos. Essa técnica tem sido utilizada com sucesso em tribunais para prever a demanda futura por serviços judiciais, por exemplo.

Além disso, a visualização de dados também é uma ferramenta importante na análise de dados. Gráficos e tabelas facilitam a compreensão de conjuntos de dados complexos e permitem que os magistrados e outros profissionais do Judiciário visualizem informações de forma mais clara e intuitiva.

A análise de redes também pode ser útil na identificação de relacionamentos e conexões entre diferentes atores do sistema judicial.

Além disso, a análise de dados também pode envolver a aplicação de técnicas de aprendizado de máquina, que consiste em utilizar algoritmos para ensinar um modelo a identificar padrões nos dados. Isso é amplamente utilizado em aplicações como reconhecimento de voz, processamento de imagem e análise de sentimentos.

As metodologias apresentadas podem desempenhar um importante papel nos Centros de Inteligência, auxiliando na análise de grandes quantidades de dados para encontrar informações úteis e revelar padrões ocultos.

Por exemplo, essas técnicas podem fornecer uma compreensão mais aprofundada de eventos e tendências, permitindo a identificação de vontades e opiniões expressas em documentos e petições. Além disso, essas técnicas podem ser aplicadas para fazer previsões com base em dados históricos. A análise de dados também pode auxiliar na identificação de grupos de pessoas com características semelhantes, possibilitando a personalização de estratégias de forma mais eficaz.

Além disso, essa abordagem permite descobrir conexões complexas entre diferentes elementos, proporcionando uma visão mais ampla do cenário analisado. Por fim, as metodologias podem ser usadas para identificar atividades suspeitas, contribuindo para a prevenção de ameaças.

2.2 Apresentação das principais ferramentas utilizadas na análise de dados

As ferramentas desempenham um papel crucial na análise de dados. Duas das linguagens de programação mais populares são Python³ e R, que oferecem bibliotecas especializadas, como Pandas e ggplot2, para facilitar a manipulação e visualização de dados. O SQL é utilizado para consultas em bancos de dados relacionais, enquanto o Tableau e o Power BI⁴ permitem criar visualizações interativas e relatórios atraentes.

Para lidar com grandes volumes de dados, o Apache Hadoop oferece um *framework* distribuído, enquanto o Apache Spark proporciona processamento em memória para análise de *big data* e *machine learning*.

O *machine learning* é uma forma de inteligência artificial, sendo possível treinar algoritmos para identificar padrões e fazer previsões com base em dados históricos. Essa técnica tem sido utilizada em tribunais para identificar processos com maior probabilidade de serem julgados em um curto período de tempo.

³Van Rossum, G. (1995) - Python é uma linguagem de programação de alto nível, interpretada e de propósito geral. Ela foi criada por Guido van Rossum e lançada pela primeira vez em 1991. Python se destaca por sua sintaxe clara e legível, o que facilita a leitura e escrita de código, além de oferecer uma vasta biblioteca padrão que cobre uma ampla gama de tarefas comuns.

⁴Microsoft. (2021) - O Power BI é uma plataforma de análise de dados e visualização de informações desenvolvida pela Microsoft. Ele permite conectar, transformar e visualizar dados de diversas fontes, fornecendo *insights* valiosos para tomadas de decisão e análises de negócios.

Além disso, o Microsoft Excel é amplamente utilizado para tarefas básicas de planilhas e análise de dados. Ao escolher a ferramenta mais adequada, é necessário considerar as necessidades específicas do projeto, os recursos disponíveis, os requisitos técnicos e o contexto da análise de dados.

Essas ferramentas são empregadas para descobrir, organizar, resumir, priorizar tarefas, gerar formulários para coleta de dados, encontrar correlações e padrões entre variáveis e distribuir dados que podem ser de fontes internas e externas.

Merece destaque o *software*/programa Radar, operado pelo Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG na análise de dados. O sistema tem em sua base de arquivos os processos do Tribunal de Justiça de Minas Gerais – TJMG, com os dados pertinentes para serem transformados em informações que podem ser utilizadas na identificação de padrões que devem ser tratados e considerados para deliberação.

Para a exibição dos resultados encontrados no Radar, o CIJMG construiu painéis de *business intelligence* – BI⁵, nos quais as informações coletadas são visualizadas e tratadas por meio de gráfico, planilha e mapa de calor.

Portanto, as ferramentas surgem nesse novo plano informatizado no qual a quantidade de dados gerados e analisados é humanamente intratável. Os programas têm como principal objetivo facilitar o manuseio da máquina pelo usuário na execução de tarefas diárias, além de proporcionar aumento de produtividade, maior compartilhamento de dados e informações entre as equipes, bem assim diminuir o desgaste diário.

3. Benefícios da análise de dados nos Centros de Inteligência

A análise de dados pode gerar inúmeros benefícios para a execução das atribuições dos Centros de Inteligência. Entre elas, destacam-se a coleta e a análise de dados relacionados ao desempenho do Judiciário, que incluem os indicadores das taxas de distribuição e congestionamento de processos, o tempo médio de tramitação e a quantidade de processos baixados.

⁵ De acordo com a ABNT NBR ISO/IEC 27001 DE 11/2022, *business intelligence* (BI) é definido como “o conjunto de técnicas e ferramentas que transformam dados brutos em informações úteis para a tomada de decisões e estratégias empresariais”.

Além disso, os CIPJs monitoram processos judiciais de grande repercussão ou interesse institucional, como ações coletivas e casos de abuso do direito de ação.

Dessa forma, os benefícios vislumbrados com a aplicabilidade da análise de dados pelos Centros passam por medidas preventivas e corretivas para aprimorar o funcionamento do sistema judicial, com indicadores que fornecem uma visão abrangente do funcionamento do sistema judicial e permitem identificar áreas de melhoria e oportunidades de otimização, com uma visão real dos problemas.

3.1 Identificação de tendências e disfunções

Devido à modernização do Judiciário e à sua nova configuração com a introdução dos processos eletrônicos, podemos observar que 80,8% (oitenta vírgula oito por cento) dos processos judiciais tramitam no formato eletrônico, e 97,2% (noventa e sete vírgula dois por cento) dos novos processos que ingressaram a partir de 2021 no Judiciário, também foram ajuizados por meio eletrônico. Esses números destacam a importância da análise de dados no ambiente jurídico, especialmente nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário.

Tal afirmação foi apurada pelo Relatório Justiça em Números, elaborado pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ, com informações obtidas da Base de Dados do Poder Judiciário – Datajud. O relatório demonstra os principais números da atividade judicial, com dados sobre estrutura, litigiosidade e desempenho do Poder Judiciário brasileiro.

Diante de demandas cada vez mais complexas e do surgimento de demandas em massa e repetitivas, tornou-se imperiosa a necessidade de encontrar mecanismos para auxiliar no tratamento de informações para solucionar essas demandas, bem como uma nova forma de interpretar os dados existentes.

Valter Shuenquener de Araújo concorda com essa perspectiva, ao afirmar que a busca por eficiência e as possibilidades proporcionadas pelas novas tecnologias demandam uma reestruturação dos elementos tradicionais do Direito Administrativo. Isso implica, por exemplo, na necessidade de revisão do poder de polícia, do papel dos agentes públicos e do sistema de controle da administração⁶.

⁶ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Efeitos da inovação no direito administrativo brasileiro: queremos saber o que vão fazer com as novas invenções. *Quaestio Iuris*, vol.11, n. 3, Rio de Janeiro, 2018. p. 1687-703.

O primeiro desafio é o grande volume de dados, que pode dificultar o processamento e gerenciamento das informações. Além disso, os sistemas de armazenamento e processamento devem ser capazes de lidar com a quantidade de dados.

A velocidade de processamento também é essencial, já que a análise de grandes conjuntos de dados requer um processamento rápido e eficiente para permitir a tomada de decisões em tempo real. Isso pode ser um desafio para muitos sistemas, especialmente se não foram projetados para lidar com grande volume de dados.

A variedade de dados é outro fator importante, já que os dados podem ser estruturados, semiestruturados ou não estruturados, o que pode complicar a análise. Além disso, os dados podem ser provenientes de várias fontes, o que pode levar a desafios adicionais de integração e normalização.

A qualidade dos dados é fundamental para uma análise correta, mas os dados podem ser imprecisos, incompletos ou inconsistentes, o que pode levar a análises incorretas ou inúteis.

Por meio dessas identificações prévias, é possível identificar tendências e padrões de demanda, como áreas do direito com maior volume de processos, aumento ou diminuição em determinados tipos de casos, entre outros aspectos.

Além disso, os Centros de Inteligência devem buscar identificar disfunções nas demandas, ou seja, situações em que ocorrem problemas ou desafios no sistema judicial que afetam a eficiência e efetividade do mesmo.

Ao identificar essas tendências e disfunções de demandas, os Centros de Inteligência podem auxiliar os gestores judiciais na adoção de medidas preventivas e corretivas. Isso pode envolver o redirecionamento de recursos, a implementação de ações para agilizar a tramitação de processos ou a priorização de determinados tipos de casos. O objetivo é melhorar o funcionamento do sistema judicial, garantindo uma justiça mais eficiente e acessível para todos os envolvidos.

No atual panorama do Judiciário brasileiro, que busca diminuir seus acervos e apresentar respostas céleres, além de contextualizar a hiperjudicialização, há a necessidade de buscar ferramentas concretas para solucionar esses problemas.

A análise de dados, quando aplicada nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, permite o cruzamento de informações e o acesso a *insights* que antes eram impossíveis de serem obtidos de forma manual. Portanto, segundo Foster Provost e Tom Fawcett:

A análise de dados é a capacidade de transformar dados brutos em informações úteis para a tomada de decisões. Isso requer um processo de transformação dos dados, a fim de identificar informações importantes, padrões e tendências. A análise de dados pode ajudar as organizações a melhorar a eficiência operacional, aumentar a lucratividade e aprimorar a tomada de decisões estratégicas. (PROVOST; FAWCETT, 2016, p. 15)

Por consequência, ao incorporar esses elementos, os Centros poderão aprimorar suas habilidades e gerenciamentos na execução de suas atribuições, para de forma mais célere identificar e prevenir ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa, auxiliar na internalização de precedentes, elaborar notas técnicas compatíveis com as realidades dos Tribunais e articular políticas de mitigação de conflito como mediação e conciliação.

4. Aspectos a serem incorporados para a transformação das estatísticas judiciais em informações para a gestão judicial

A narrativa digital possibilitou a elaboração e confecção de petições de maneira mais genérica e ágil, comparável a um simples “Ctrl+C/Ctrl+V”, o que resulta em uma nova realidade de processos em larga escala. Com apenas um clique, diversas operações podem ser executadas em questão de segundos.

A problemática dos processos em massa, repetitivos e predatórios no Judiciário é um tema de grande importância e impacto social. O grande volume de processos e a morosidade do sistema judiciário têm gerado uma série de consequências negativas, como a lentidão na resolução de conflitos, o aumento da desigualdade e da exclusão social, a dificuldade de acesso à justiça e a sobrecarga dos juízes e servidores.

Além disso, a falta de recursos e de investimentos em tecnologia e qualificação dos profissionais pode comprometer a qualidade das decisões judiciais, aumentando a probabilidade de erros e injustiças.

Diante desse cenário, é fundamental que sejam adotadas medidas para modernizar e agilizar o sistema judiciário, como a implementação de práticas de gestão eficiente, a adoção de tecnologias para automatizar processos e reduzir a burocracia, a promoção da conciliação e da mediação como formas de solução de conflitos e a ampliação do acesso à justiça por meio de políticas públicas.

Para prevenir demandas de massa, repetitivas e predatórias, favorável o uso de ferramentas e metodologias de análise de dados em conjunto ao seu gerenciamento, incluindo facilitadores para ajudar na identificação das demandas predatórias.

Resumidamente, tudo se inicia a partir de perguntas, sendo elas sobre frequência, impacto e indícios a se desvendar. Isso irá nortear e limitar sua investigação.

Em outras palavras, uma melhor abordagem traduz-se na elaboração de várias perguntas sobre dados e uso da análise para determinar quais perguntas são importantes e quais não são. Conforme Bernard Marr, “a arte e a ciência da análise de dados residem em fazer perguntas significativas e saber como responder a elas” (MARR, 2016).

De forma exemplificativa, podemos iniciar a pesquisa fazendo questionamentos de forma a encontrar os principais pontos: “Quais ações geram maior frequência no Tribunal?” **(Frequência do problema).**

Outro questionamento: “Quais são os assuntos, pedidos e temas mais citados? Como isso se compara aos processos já existentes e julgados anteriormente?” **(Tipo do problema observado).**

Na sequência: “Qual a tendência? Essa tendência gera um aumento exponencial na distribuição dos processos?” **(Impacto do problema).**

Dessa forma, faz-se necessário conhecer o problema de modo a possibilitar escolhas acertadas sobre onde investir tempo e onde implementar mudanças que verdadeiramente impactam os jurisdicionados.

Soma-se a esses fatores a identificação de tendências e padrões utilizados para o enfrentamento do abuso de ação. Isso permite o reconhecimento de empresas ou indivíduos que frequentemente requerem desistência das demandas sem fundamento ou com o objetivo de obter ganhos financeiros indevidos.

Outro ponto importante é a distinção dos problemas: acúmulo de ações nos tribunais ou obstáculos no acesso à justiça. Feita a distinção, é possível observar áreas nas quais a litigância predatória é mais comum e onde o sistema judiciário é mais vulnerável a esse tipo de demanda.

Nesse sentido, ao realizar a análise dos processos, é importante agrupar assuntos semelhantes, identificar advogados que atuam em conjunto e separar ações que abordam o mesmo tema. Também é recomendável sugerir conexões entre processos que envolvem as mesmas partes e discutem o mesmo assunto. É fundamental observar a curva de distribuição dos processos e acompanhar sua projeção ao longo do tempo. Além disso, é válido identificar o modo de atuação dos advogados e estabelecer conexões entre os Centros para a divulgação das informações coletadas.

Cite-se a Nota Técnica 01/2022⁷ do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (CIJMG), que apresenta um importante estudo sobre o fenômeno da litigância predatória, trazendo reflexões e sugestões para enfrentar essa prática que prejudica o bom funcionamento da justiça e dos direitos dos jurisdicionados. A partir dessa reflexão, é possível perceber a importância de ações e pesquisas que almejam compreender e combater esse fenômeno, contribuindo para a promoção de uma justiça mais eficiente e equitativa.

As notas técnicas são importantes no contexto da análise de dados pois fornecem orientações e diretrizes para a coleta, análise e interpretação de dados em uma determinada área ou contexto.

Além disso, as notas técnicas podem se basear em levantamentos já existentes, o que facilita a identificação de padrões e tendências relevantes em um delimitado campo.

Para além disso, tem-se que as notas técnicas contribuem com a produção de conhecimento e a tomada de decisões informadas, com o objetivo de apresentar soluções, recomendações e boas práticas que possam ser aplicadas em diversas áreas, incluindo o Poder Judiciário.

Nesse seguimento, a criação de indicadores pode ser usada para identificar e medir a ocorrência de demandas predatórias, apontando tendências. A geração de alertas é um mecanismo interessante, haja vista indicar situações que poderiam passar despercebidas.

⁷ Nota Técnica 01/2022. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%20_1_%20_1_.pdf.

Destaca-se a experiência do CIJMG, que criou um sistema de alertas para apontar distorção na distribuição de processos. Esse alerta é baseado no cálculo estatístico da variação média da distribuição nos últimos 60 dias, utilizando-se como referência o CNPJ das partes. Desse modo, o alerta é enviado ao CIJMG quando a média é superior ao padrão estabelecido. Por fim, é realizada a análise, com elaboração de relatório detectando o fato gerador da demanda e os principais pontos elencados nos processos.

Observa-se que a criação de alertas em conjunto com parâmetros de análise é significativa para que o analista seja informado das alterações, a fim de adotar as medidas necessárias para solucionar novas demandas.

Por fim, a criação de parâmetros e ferramentas para a identificação dessas demandas se faz necessária para que os Centros possam prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas, de massa ou predatórias. Com a separação das informações, busca-se o melhor método para solucionar as demandas por meio das informações obtidas pelos dados.

5. Jurimetria como ramo específico da análise de dados para o Judiciário

Muito embora possa ser considerada novidade, a expressão “jurimetria” foi utilizada pela primeira vez por Lee Loevinger em 1949, em seu artigo “Jurimetrics, the next step forward”. Ao lidar com questões como a conduta de juízes e legisladores, Loevinger vislumbrou na Jurimetria uma nova perspectiva para a ciência jurídica, com fundamento na lógica aplicada às leis, unindo a flexibilidade das Ciências Humanas com a precisão das Exatas.

A Associação Brasileira de Jurimetria – ABJ define a jurimetria como “o estudo matemático e estatístico aplicado no Direito, que utiliza técnicas de análise de dados para avaliar e medir o desempenho do sistema jurídico” (ABJ,2021).

Assim sendo, a Jurimetria compõe um dos campos da análise de dados e é um instrumento que avalia a eficiência do sistema jurídico, a qualidade da jurisprudência, identifica tendências e padrões de comportamento dos juízes, advogados e partes interessadas. Segundo Marcelo Nunes:

A Jurimetria é a aproximação de dois conhecimentos, o jurídico e o estatístico. Pode-se defini-la como o conhecimento sobre a mensuração de fatos jurídicos, entendidos estes como decisões judiciais e administrativas, celebração

de contratos, realização de operações societárias, decretação de falências, impetração de recuperações de empresa, crescimento do número de processos em andamento, relação entre a quantidade de juízes e a população etc. (Nunes, 2016)

Nesse seguimento, a Jurimetria aplica-se, ainda, para verificar a qualidade dos processos judiciais e identificar problemas ou falhas no sistema. Como exemplo da sua aplicabilidade, aponta-se o Relatório Justiça em Números, que apresenta a vida útil e o tempo médio para julgamento de um processo.

A Jurimetria pode, assim, ser o amparo para o CIJP no combate ao exercício abusivo do direito de ação, no enfrentamento da inobservância de precedentes, gerando, por consequência, a diminuição de decisões contraditórias, diminuindo as demandas predatórias que oneram o Judiciário.

Em síntese, a Jurimetria classifica o alinhamento das decisões dos magistrados e seus entendimentos acerca de determinado assunto, sendo aplicada para desenvolver políticas e estratégias que melhorem a eficiência e a qualidade do sistema judiciário, levando em consideração o fator social.

6. Conclusão

Em resumo, os CIPJs desempenham um papel estratégico ao fornecer informações relevantes para a tomada de decisões, contribuindo para a eficiência e qualidade da Justiça.

Dessa forma, ao longo deste trabalho, buscou-se demonstrar a relevância da análise de dados como auxílio para os Centros de Inteligência, evidenciando-a como ferramenta e mostrando a metodologia analítica aplicada para contribuir para a melhor prestação jurisdicional e o exercício de suas atribuições.

Essas aplicações são ferramentas interessantes para os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, pois permitem transformar informações em conhecimento útil e acionável. Com o uso de técnicas de mineração e visualização de dados, é possível identificar tendências, padrões e anomalias, o que pode ser extremamente valioso para o sistema judiciário, pois os dados podem passar despercebidos em análises convencionais.

No entanto, é importante ressaltar que a análise de dados não pode ser vista como uma solução definitiva para os desafios enfrentados pelo sistema judiciário. É necessário combinar essa abordagem com outras práticas, como a capacitação de pessoal, a melhoria da gestão de processos e a adoção de tecnologias mais avançadas.

Verifica-se que a análise de dados contribui para identificar problemas, gargalos no processo judicial e áreas com maior necessidade de atenção, bem como orienta a tomada de decisões estratégicas, com vistas a melhorar a eficiência e a efetividade do sistema.

Além disso, permite a criação de modelos preditivos e a utilização de algoritmos avançados para prever o desempenho futuro do sistema judiciário e identificar padrões de comportamento.

Isso porque, ao identificarem-se áreas que necessitam de avanço, é possível otimizar recursos para monitorar a evolução do sistema judiciário e garantir o funcionamento de maneira eficiente e justa.

Salienta-se que prevenir ações dos grandes litigantes é uma forma de proteger o sistema judiciário, além de permitir que ações reais sejam julgadas de forma mais célere e a prestação jurisdicional seja mais efetiva.

Ao utilizar os dados e informações, é imprescindível considerar os aspectos sociais e locais para validá-los. Viável, ainda, sua utilização para auxiliar solução de conflitos, diminuir acervos, ser instrumento para maior abrangência de notas técnicas, criação de uma rede entre os CIJP, e atuação conjunta com o Judiciário para melhorar sua eficiência e efetividade.

Além disso, é fundamental que a análise de dados seja conduzida com ética e transparência, respeitando os direitos individuais e coletivos e promovendo a justiça e a equidade. Somente dessa forma poderemos aproveitar todo o potencial da análise de dados para aprimorar o sistema judiciário e garantir uma sociedade mais justa e democrática.

Referências

ABNT NBR ISO/IEC 27002:2013 - Tecnologia da informação - Técnicas de segurança - Código de prática para controles de segurança da informação. Rio de Janeiro: ABNT, 2013.

ALVES, Ana Paula dos Santos; ARAÚJO, Ester F. B. *Introdução à análise de dados para negócios*. São Paulo: Atlas, 2018.

ARAÚJO, Valter Shuenquener de. Efeitos da inovação no Direito Administrativo brasileiro: queremos saber o que vão fazer com as novas invenções. In: *Inovações no Direito Público*. QUIRINO, Carina de Castro; MENDONÇA, José Vicente Santos de; BAPTISTA, Patrícia Ferreira (coord.). Curitiba: CRV, 2018, p. 151-158. ISBN: 978-85-444-3034-7. DOI: 10.24824/978854443034.7.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. A ABJ. 2021. Disponível em: <https://abjur.org.br/>. Acesso em: 2 mar. 2023.

BERTINI, F. *Jurimetria: a medida do direito*. São Paulo: Saraiva, 2018.

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS. Nota Técnica 01/2022: Litigância predatória. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/data/files/49/80/E5/70/DF212810B8EE0B185ECB08A8/NT_01_2022%20_1_%20_1_.pdf. Acesso em: 20 fev. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números 2022 / Conselho Nacional de Justiça. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. [S. l.], 26 out. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original131706202010285f996f527203d.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2023.

FREITAS, Henrique. *Big data e o fim da intuição*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2017.

GARTNER. Gartner says solving 'big data' challenge involves more than just managing volumes of data. 2014. Disponível em: <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2014-06-12-gartner-says-solving-big-data-challenge-involves-more-than-just-managing-volumes-of-data>. Acesso em: 15 fev. 2023.

KOETZ, Eduardo. *Transformação digital e a Justiça*. Disponível em: <https://transformacaodigital.com/justica-digital/>. Acesso em: 30 maio. 2023.

LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). Inovação judicial: fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto. Recurso eletrônico. Florianópolis: Empório do Direito, 2019. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/Livro-Inovacao-judicial.pdf>. Acesso em: 7 fev. 2023.

MARR, Bernard. A arte e a ciência da análise de dados residem em fazer perguntas significativas e saber como responder a elas. In: Big Data in practice: how 45 successful companies used big data analytics to deliver extraordinary results. 1. ed. West Sussex: John Wiley & Sons, 2016. p. 11.

Microsoft. (2021). O que é o Power BI? Disponível em: <https://powerbi.microsoft.com/pt-br/what-is-power-bi/>. Acesso em: 30 maio 2023.

NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2016.

PASQUOT POLIDO, Fabrício Bertini. *Inteligência artificial no Poder Judiciário: uma abordagem interdisciplinar*. São Paulo: D'Plácido, 2021.

PROVOST, Foster; FAWCETT, Tom. *Data science para negócios*. Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

SILVA, André Luiz Carvalhal da. *Introdução à análise de dados*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2020. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=EQfUR3uOqiQC&oi=fnd&pg=PA3&dq=artigos+sobre+analise+de+dados&ots=uWau3GyXAQ&sig=07Jzx4Yt6H76uj9l-SxPcb6qcNas#v=onepage&q&f=false> Acesso em: 14 fev. 2023.

SILVA, Leandro Nunes de Castro; FERRAR, Daniel Gomes. *Introdução à mineração de dados: conceitos básicos, algoritmos e aplicações*. São Paulo: Saraiva, 2016.

Van Rossum, G. (1995). Python Reference Manual. Disponível em: <https://www.python.org/doc/essays/blurb/>. Acesso em: 30 de maio de 2023.

Estudo para atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho

Rodrigo Trindade de Souza¹

Resumo

As demandas de massa e o uso predatório do Judiciário são fenômenos processuais inter-relacionados, consequências da vida em sociedade em crescente complexificação de vínculos. A estrutura do Judiciário deve ser preservada e oferecida de forma ampla e equânime ao cidadão e à sociedade. Os litigantes habituais da Justiça Estadual costumam ser os mesmos da Justiça do Trabalho. As demandas de massa da Justiça do Trabalho possuem a peculiaridade de associação com a cultura da inadimplência e sonegação de direitos sociais.

Palavras-chave: Centro de Inteligência; demanda de ação; litigância predatória; Justiça do Trabalho.

1. Introdução: necessidade e posicionamento estratégico

O presente trabalho propugna o estabelecimento de orientações para a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho, voltado ao monitoramento de demandas de massa e encaminhamentos preventivos ao uso predatório do Judiciário Trabalhista.

Utilizamos, ao longo deste estudo, a expressão *demanda de massa*, fenômeno resultado de estatística processual averiguadora da prática de litigância habitual. Identificamos as características de a) processos repetidos, b) manejados por grandes estruturas empresariais ou públicas, c) com altos custos para o Poder Público, d) baixa probabilidade de êxito, e) em uso estratégico do Judiciário, f) a partir de uma avaliação econômica de benefícios.

¹ Juiz do Trabalho do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT4), convocado como magistrado auxiliar da administração do mesmo tribunal. Coordenador do Centro de Inteligência do TRT4. Mestre em Direito pela UFPR, especialista em Derecho del Trabajo, pela Udelar (Uruguai). Autor de livros jurídicos, palestrante e professor convidado em diversas instituições de ensino superior.

Nesse sentido, tomamos estudos que separam a litigância abusiva da litigância frívola e habitual. A primeira refere-se às demandas com baixíssima probabilidade de êxito e custos processuais desproporcionais; o segundo caso diz respeito às ações de massa — repetidas e com grandes conglomerados econômicos; enquanto a frívola é definida como a de baixa probabilidade de êxito (MARCELINO JÚNIOR, 2016).

Aqui, também é preciso estabelecer outra conceituação inicial, a de *uso predatório do Judiciário*. Distingue-se, inicialmente, do excesso de litigiosidade, categoria referente a uma anormalidade precipuamente quantitativa, própria de exagerado acionamento das vias jurisdicionais. O efetivo uso *predatório* da jurisdição diz respeito ao abuso do direito de acesso ao sistema judicial, em razão de determinadas peculiaridades que acarretam sobrecarga do sistema, criação de gargalos de fluxos processuais e emperramento nos processos.

Seguindo-se a síntese de Bunn e Zanon, o uso predatório do Judiciário possui quatro qualidades: a) manejo formalmente lícito da estrutura estatal de jurisdição a partir de pequeno grupo de pessoas jurídicas de grande projeção; b) âmbito amplificado de abrangência, ultrapassando um caso isolado, de modo a refletir um excesso injustificado no acionamento das vias judiciais; c) insistência em desrespeitar prerrogativa jurídica já reconhecida ao litigante adverso ou, alternativamente, na reiteração dos mesmos argumentos já repelidos pela jurisdição com fins protelatórios; d) presença de um grande litigante como praticante do vício em tela, normalmente corporações privadas e públicas (BUNN; ZANON, 2016).

As demandas de massa e o uso predatório do Judiciário são, portanto, fenômenos processuais inter-relacionados, consequências da crescente complexificação de vínculos, diversificação dos modos de vida, produção de bens e serviços e, notadamente, com crescentes assimetrias econômicas. As consequentes relações jurídicas dessa massificação fazem-se multitudinárias e carentes de aprimoramento das soluções postas pelos órgãos encarregados de resolver conflitos.

Há uma crise existencial a ser enfrentada, devendo-se avaliar a conveniência do aceite do aprofundamento da manipulação e do condicionamento de um Poder de Estado por grandes corporações e entes públicos. É por isso que os problemas gerados nesse estado alcançam o *status* de redefinição do próprio papel do Poder Judiciário. Como guardiões

do acesso à justiça — e não mero administrador burocrático de conflitos —, acreditamos que a estrutura do Judiciário deve ser preservada e oferecida de forma ampla e equânime ao cidadão e à sociedade.

Desde já se pontua a necessidade da tomada de posição estratégica do Poder Judiciário, e especialmente da Justiça do Trabalho, no tratamento eficaz dessa realidade. Faz-se urgente a criação de política institucional efetiva e permanente, que atue de forma harmônica em nível nacional e com ações regionais coordenadas. Propomos que tal ação ocorra por meio de práticas concretas e contemporâneas do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho, com trabalho permanente de auditoria e gestão de processos, a fim de que se realize a promessa constitucional de prestação jurisdicional célere e eficaz.

2. Avaliação do fenômeno das demandas de massa e uso predatório do Poder Judiciário

2.1 Abarrotamento do Poder Judiciário

Desde a entrada em vigor da Constituição de 1988, o volume de novos processos já cresceu mais de 7000% (D'OLIVEIRA; CAMARGO, 2014). O tratamento do fenômeno das demandas de massa é um dos maiores desafios contemporâneos de todo o Poder Judiciário e afeta de modos peculiares a Justiça do Trabalho, fazendo-se estruturante da sociedade atual (ZANFERDINI; LIMA, 2013). O estoque processual brasileiro atual é o maior indicativo da escala industrial de produção de litígios e sonegação da pacificação social.

De acordo com o Relatório Justiça em Números, produzido pelo Conselho Nacional de Justiça, o Brasil contou em 2021 com 77,3 milhões de processos em tramitação, aguardando alguma decisão definitiva. Durante o mesmo ano, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 27,7 milhões de processos. O país apresenta-se como campeão planetário de litigiosidade, com aproximadamente um processo para cada dois habitantes. No mesmo ano, o estoque equivale a 1,5 processo pendente por caso novo na Justiça do Trabalho (CNJ, 2022).

A expressividade do volume processual gera inexoráveis efeitos na resposta estatal. A jurisdição é serviço essencial, universal e prestado pelo Poder Judiciário. Como atividade

pública e com escassos recursos humanos e materiais, velocidade e qualidade de resposta tendem a ser inversamente proporcionais ao volume da demanda.

Também na Justiça do Trabalho, uma das maiores dificuldades enfrentadas está na avassaladora imposição de demandas. O problema aprofunda-se a partir da consolidada cultura de normalização no inadimplemento de obrigações sociais e consequente fomento às judicializações. Há retroalimentação a partir do volume de disputas, da inconsistência nos provimentos e da demora nas respostas. Tudo isso amplia a percepção de relativização na utilidade da própria jurisdição, especialmente a trabalhista, na medida em que cria embaraços para a regularidade concorrencial e faz do inadimplemento de obrigações sociais elemento viciado para redução de custos empresariais.

Parece muito clara a dificuldade do Judiciário em lidar com os milhões de casos novos anuais. Apesar dos notáveis esforços coletivos, o acervo segue brutal. Trata-se do maior sintoma da noção de “conflitos de massa”, elemento que reforça importância e urgência da consolidação de tomada de posição consolidada na estratégia e aprimorada das técnicas habilitadas ao enfrentamento, a partir da coordenação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho.

2.2. Apropriação predatória da estrutura pública

Muito embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido o sistema de Justiça como estrutura estatal de proteção ao ser humano, de prevenção e reparação de lesões, o uso predatório do Poder Judiciário está instalado e é responsável por parcela da morosidade da justiça (COSTA, 2014).

A opção de utilização das estruturas judiciárias dá-se, essencialmente, a partir de uma avaliação técnica de custos:

(...) há o cálculo racional dos agentes que apostam em estratégias procrastinatórias ao constatarem que os custos totais impostos pelo sistema jurídico são inferiores aos benefícios financeiros gerados por um problema de lentidão da justiça que as mesmas estratégias contribuem para acentuar. (SCHUARTZ, 2005)

Atua um planejamento estratégico — no tempo presente, suficientemente eficaz — que percebe a lucratividade da prática administrativa de submissão sistemática dos conflitos pulverizados ao Judiciário.

Essa forma de agir já é percebida no Supremo Tribunal Federal. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.995/DF, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, pontuou o indesejado efeito de a provocação desequilibrada do direito de ação chegar a inviabilizar a prestação qualificada. Indicou consequências desagregadoras do sistema. A partir disso, a conclusão do Ministro Barroso é de que “o Brasil precisa efetivamente tratar do problema da sobreutilização do Judiciário e desenvolver políticas públicas que reduzam a litigância”.

Especialmente no Brasil, há grave violação do direito humano de acesso à justiça, decorrência de uma cultura de inadimplência, da sonegação contumaz de direitos e da identificação do processo judicial como estratégia de castigo: “vá procurar seus direitos” é expressão emblemática dita pelos contumazes devedores e contínuos litigantes de massa. Na Justiça do Trabalho, em que o litigante usualmente tem capacidade econômica intrinsecamente reduzida, a restrição de acesso resta ainda mais evidente.

A existência de litigantes usuais predatórios não é condição restrita ao Brasil. Galanter foi responsável por realizar estudos preliminares sobre *repeat players*, definindo-os como indivíduos que possuem uma experiência judicial mais extensa, por serem costumeiramente demandados nas esferas judiciais e administrativas (GALANTER, 1974). Órgãos do Judiciário brasileiro já efetuam a identificação dessas entidades públicas e privadas, mas ainda com reduzido direcionamento prático, resultado da carência na organização mais firme e efetiva para tratar o fenômeno.

Parte da reação organizada ocorre com a publicização dos litigantes predadores. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) continuamente divulgam listagens dos maiores litigantes. Costumam identificar bancos públicos e privados, empresas de comunicação, prestadoras de serviços públicos delegados, empresas públicas e diversas entidades integrantes da Administração Direta e Indireta.

Em estudo do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, a lista dos maiores litigantes em matéria consumerista é composta por bancos, empresas de telefonia e administradoras de cadastros de inadimplentes, até a posição de número 12. A partir daí, destacam-se no-

vos setores da economia. Os 30 maiores litigantes ocupam 69,2% da estrutura da Justiça Estadual do estado. Nas esferas restantes, cujas demandas concentram menos de 10% do total, destacam-se as concessionárias de serviços básicos, como energia, gás, água e esgoto e empresas de seguros (CNJ, 2018).

Em avaliação de grandes litigantes efetuada no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região (Rio de Janeiro), entre 2013 e 2018, pode-se notar que, apesar das diferenças de porte entre empresas, há razoável constância nas atividades econômicas, identificando-se concessionárias de serviços públicos, instituições financeiras e entidades da administração pública e empresas em processo falimentar (TRF1, 2018). Vê-se, portanto, uma notável correspondência na apropriação das estruturas do Judiciário Estadual e Trabalhista, mesmo em diferentes unidades da Federação.

Em 2016, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho (CSJT) divulgou listagem com ranking de partes com 100 ou mais processos em tramitação no TST, indicando notável participação de entidades das administrações direta e indireta, bem como grandes instituições financeiras e concessionárias de serviços públicos (CSJT, 2017).

Levantamento efetuado pelo TRT-1 verificou a constância com que os litigantes de massa, além da frequência de derrotas, utilizam o Judiciário como órgão de mera homologação de rescisões contratuais. A diferença é tão significativa que, enquanto a negociação compõe a categoria mais comum dos demais litigantes, no caso dos grandes litigantes a negociação é a segunda menos comum, perdendo somente para a categoria de derrota da parte autora (TRT1, 2018).

Há elementos nacionalmente constantes na caracterização dos litigantes habituais, tanto na Justiça do Trabalho como na Estadual. São entidades que possuem maior habitualidade com a estrutura judiciária, demandam significativo volume de recursos, valem-se de planejamentos aprimorados e conseguem jogar com os ganhos obtidos a partir do atraso no encerramento do processo, ao ponto de inibirem e inviabilizarem os próprios ajuizamentos. Esse último aspecto é importante circunstância da litigância predatória: a avaliação de despesas com os processos analisa o custo médio da demanda judicializada, a qual tende a se reduzir a partir dos ganhos de escala. São dados cuidadosamente sopesados e integrados nas decisões administrativas sobre litigância constante.

2.3 Respostas e efeitos experimentados

Bem identificada a litigância de massa como fenômeno em crescimento contínuo, o Poder Judiciário vem experimentando respostas. Essencialmente, a partir de políticas externas de cargos e internas de metas.

O avultamento proporcional de estrutura é uma das devoluções mais óbvias praticadas, com criação de unidades judiciárias, ampliação de cargos de servidores e de magistrados. As despesas totais do Poder Judiciário correspondem a 1,3% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, ou a 11% dos gastos totais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2020, o custo pelo serviço de Justiça foi de R\$ 475,51 por habitante. Se desconsiderados os gastos com servidores inativos, nota-se certa estagnação nos gastos por habitante, com sutil diminuição na ordem de 2,07% de 2019 para 2020. Mais de 92% das despesas do Poder Judiciário são com pessoal (CNJ, 2021).

Há, todavia, problemas intrínsecos na contínua ampliação de estrutura. O primeiro é o comprometimento de expressivos volumes de recursos públicos, com inexorável esvaziamento de outras obrigações estatais e restrição à modernização da organização já posta (MANCUSO, 2009). O segundo, e derivado, diz respeito ao efeito de que essas expansões também estimulam a própria cultura de litigância. Na avaliação de Luciana Yeung, investigadora do tema das demandas repetitivas, “cortes atoladas com ações e recursos frívolos desencoraja aqueles que mais precisam acessá-la, o que em economia chamamos de efeito *crowding out*” (YEUNG, 2019).

Do mesmo modo que construir presídios não reduz a delinquência, a criação exponencial de varas, tribunais e cargos não é ação mais adequada para resolver o problema iminente da litigância massificada (BECKER; MORAES DA ROSA, 2016).

Em paralelo, os Tribunais e Conselhos de Justiça têm construído política administrativa de desempenho, com uma série de metas tendentes a vencer estoques de processos, ampliar produtividade e cumprir resultados estatísticos. Embora indique importante compartilhamento de comprometimentos entre os envolvidos, a limitada atuação nas reais causas de tamanha litigiosidade reduz sobremaneira a expectativa de resultados de longo prazo. Ademais, o sistema de metas vigente não mostra à sociedade as causas da morosidade e expõe juízes e servidores a trabalho próximo ao invencível: segundo dados do CNJ, já é de 6.321 o número médio de processos por magistrado em 2020 (CNJ, 2021).

O CNJ tem avançado sobremaneira na criação de diversas políticas judiciárias para resolução de conflitos. Porém, ainda há carência de orientação institucional mais específica para proteger o sistema de justiça em si, combatendo a ocupação predatória da estrutura de Estado a partir da estratégia que soma opção de descumprimento normativo com pulverização de medidas parcialmente reparadoras.

Tradicionalmente, por força do princípio da inércia, o Poder Judiciário brasileiro nunca conseguiu agir ativamente quanto ao excesso de litigiosidade, em especial no que se refere às demandas repetitivas. Não obtendo sucesso permanente em debelar o excesso de demandas, ordinariamente assume sozinho o ônus da morosidade da prestação jurisdicional (CLEMENTINO, 2018). Termina, assim, por artificialmente carregar uma notável carga de negatividade institucional.

Rompendo-se com a tradicional e parcialmente esgotada política de engrossamento da estrutura, o restrito transporte de experiências privadas de gestão por resultados, e limitação das tradicionais correções individuais, a organização do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho pode se mostrar como medida adicional e especialmente promissora. Parte-se para assumir postura ativa, racionalizante e articulada na busca de prevenção, com foco na efetivação de direitos com judicialização limitada à razoabilidade.

3. Tratamento normativo e objetivos declarados do Poder Judiciário

Entre os eleitos Macrodesafios da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 está a “gestão de demandas repetitivas e grandes litigantes”, posta como meio para reduzir acúmulo de processos, especialmente os relativos a litígios multitudinários e que comportam solução semelhante.

No âmbito do CNJ, foi expedida, em 23/10/2020, a Resolução n. 349, que define a necessidade de adoção, por todo o Poder Judiciário, de metodologias inovadoras e de uso de recursos tecnológicos para identificar a origem de conflitos. Para tanto, o normativo criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e estabeleceu que também a Justiça do Trabalho deve manter um Centro de Inteligência em cada Tribunal Regional do Trabalho (art. 4º, § 4º). São diversas as competências indicadas na Res. CNJ 349/2020, especialmente designando responsabilidades de identificação, prevenção e tratamento de demandas repetitivas ou de massa (art. 2º).

A partir disso, Tribunais Regionais do Trabalho constituíram seus Centros Regionais. É o caso, por exemplo, do TRT-8 (Portaria n. 562, de 27/8/2021) e TRT-4 (Portaria n. 2.170, de 17/8/2021).

Em 22/10/2021, com a Resolução CSJT 312/2021, o Conselho Superior da Justiça do Trabalho formalmente instituiu seu Centro Nacional de Inteligência e reafirmou que cada Tribunal Regional deve ter um Centro Regional de Inteligência. Definiu atribuição de monitoramento, prevenção e encaminhamento de soluções para demandas repetitivas ou de massa. Nesse normativo, há especial orientação para manejo de instrumentos processuais de uniformização jurisprudencial e ações de mediação e conciliação. Todavia, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho ainda não iniciou suas atividades.

Grande parte do trabalho pensado para os Centros de Inteligência passa, também, pela promoção de diálogo mais amplo com a sociedade. Trata-se de posição coerente com a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos de interesses pelo Poder Judiciário, instituída pela Resolução nº 125/2010, acrescida de alterações posteriores, do Conselho Nacional de Justiça. Se o juiz passa a figurar como gestor ativo de conflitos, o Poder Judiciário, do ponto de vista institucional, precisa se estruturar sob esse novo paradigma, o que implica se apresentar à sociedade como um sistema multiportas de solução de conflitos (CLEMENTINO, 2018).

4. Propostas concretas de atuação

O ambiente processual contemporâneo indica a conveniência de implementar Centros de Inteligência judiciários habituados a organizar auditoria permanente, firmar gestão analítica de processos, identificar causas da morosidade, reconhecer fatores da litigância patológica, apontar maiores litigantes e devedores e conhecer suas peculiares formas de atuação. E, essencialmente, atuar positivamente com medidas modernamente compatíveis com a tarefa de enfrentamento e solução.

A partir desses grandes balizadores, a atuação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça do Trabalho deve ocorrer em duas grandes responsabilidades: efetuar atuações positivas nacionais, dentro de suas atribuições; e dotar de orientação, padronização e fiscalização as tarefas dos Centros Regionais. O trabalho deve ocorrer a partir de três eixos.

4.1. Inteligência pré-processual

Os grandes causadores da litigância de massa trabalhista devem ser inicialmente reconhecidos nessa condição. De um lado, é possível a categorização de entidades que usualmente se apropriam da estrutura do Poder Judiciário, gerando a fragmentação usual de demandas razoavelmente homogêneas. De outro, podem-se distinguir situações pontuais em que um mesmo macrofenômeno tenda a provocar conflitos que afetem um largo espectro de envolvidos e levem a diversas demandas individuais.

Não é incomum que um mesmo fenômeno distribua efeitos de litigância pulverizada em mais de um ramo do Judiciário e em diversas instâncias geográficas da organização do Poder. O reconhecimento de maus feitos em entidades terceirizadas da administração pública, por exemplo, pode significar consequências cíveis, administrativas, trabalhistas, tributárias e criminais. A identificação de condições potencialmente conflitivas para grandes contingentes pode, portanto, auxiliar a frear a ocupação de diferentes especializações do Judiciário.

Assim, o Centro de Inteligência deverá acompanhar empregadores com dificuldades econômicas consolidadas ou em firme encaminhamento, sonegações recorrentes e massificadas de direitos sociais, práticas continuadas e temerárias à legalidade e tendência do direcionamento pulverizado a ações judiciais com razoável similitude.

Também as consequências da litigância predatória precisam ser identificadas e compreendidas pelo Centro de Inteligência. Nomeadamente, efetuando pesquisa sobre a relação entre a elevada litigância e lucratividade, concorrência desleal e *dumping* social.

5.2. Monitoramento de ações

A Justiça do Trabalho é o ramo mais informatizado do país, com praticamente todos os processos tramitando em meio eletrônico. Com o Processo Judicial Eletrônico (PJe) e sistema e-Gestão, a Especializada conta com importantes ferramentas que permitem a compilação de dados para elaboração de relatórios estatísticos. O monitoramento de ações com perfil de uso predatório do Poder Judiciário precisa ser efetuado, essencialmente, a partir desses instrumentos.

Os Centros de Inteligência devem realizar auditoria permanente, gestão analítica dos processos em todos os graus, como forma de identificar: a) causas de morosidade, b) fatores de litigância patológica, c) peculiaridades nas formas de atuação e defesa de interesses, d) vítimas de lesões de direitos e e) repercussão nas comunidades.

Com esse acompanhamento processual permanente, será possível, tanto na fase de conhecimento como de execução, ter visão panorâmica sobre grandes litigantes e grandes devedores. Ao mesmo tempo, pode autorizar definição segura de diversos tipos de ações para enfrentamento por parte dos Centros de Inteligência, compartilhando dados de notável interesse público.

A própria publicização das informações já pode servir de desestímulo à instrumentalização da Justiça por grupos econômicos, empresas e órgãos públicos sonegadores de direitos. Ao fim, toda a morosidade causada pela litigância serial pode ser assim combatida, mantendo-se o compromisso de acesso à Justiça ao conjunto de cidadãos.

5.3. Distribuição de encaminhamentos corretivos e preventivos

A litigância de massa é fenômeno multifatorial em suas causas e com efeitos que se particularizam a partir de múltiplos agentes e formas de apresentação. Seria ingênuo imaginar que as soluções guardariam correspondência com a modalidade tradicional de resposta institucional padronizada. A distribuição de ações corretivas, sim, deve guardar equivalência de complexidade de causas e consequências.

O encaminhamento coletivo transcende o mero somatório ou empilhamento de providimentos individuais, mas visa alcançar a dimensão social não restrita à que é apresentada nas ações individuais. A partir disso, cumpre aos Centros de Inteligência, a partir da identificação da diversidade de origem, projeção de efeitos e experiências acumuladas, distribuir e sugerir soluções a partir de uma multiplicidade de tecnologias processuais e pré-processuais.

Exemplificativamente, e no estrito campo processual, avaliará sugerir temas de Incidentes de Demandas Repetitivas (IRDRs), de Incidentes de Assunção de Competência (IACs), de Recursos Repetitivos (IRRs), de súmulas e de orientações jurisprudenciais. De igual forma, poderá propor reuniões de ações, tanto em fase de conhecimento como de exe-

cução. Também caberá recomendar medidas conciliatórias, direcionamento de questões para mediações pré-processuais e conciliações nos Cejuscs.

Por fim, poderá noticiar fatos relevantes a outras autoridades competentes (outros órgãos judiciais, Ministério Público, sindicatos, associações, agências reguladoras etc), visando dotar a situação posta de respostas efetivas, conforme suas particularidades.

A visão global sobre demandas repetitivas, atomizadas e conseqüente litigância predatória, em avaliação sobre a administração de recursos do Judiciário, pode servir para rejeitar medidas de gestão mais racionais, econômicas e eficazes de recursos do Poder Judiciário. Em exemplo, pode-se propor atuações cartorárias de distribuição e tratamento de feitos que já tenham recebido a mesma solução, realização de mutirões de ações preventivas e tratamento de processos suspensos. Pretende-se, assim, auxiliar também na celeridade e qualidade da prestação jurisdicional, vista em seu conjunto.

Conclusões

O Judiciário brasileiro conta com normatividade suficiente e condições técnicas razoavelmente adequadas para implementação de seus Centros de Inteligência. Apesar dos recursos tecnológicos com que conta, a Justiça do Trabalho está atrasada, e a colocação em marcha de sua responsabilidade precisa ser implementada a partir da compreensão das profundas peculiaridades dos processos de massa manejados na Especializada.

Referências

BECKER, Fernanda Elisabeth Nöthen; MORAIS DA ROSA, Alexandre. As custas judiciais como mecanismo de desincentivo à litigância abusiva. *ENAJUS - Encontro de Administração da Justiça*. Brasília: Enfam, 2018.

BUNN, Maximiliano Losso; ZANON JÚNIOR, Orlando Luiz. Apontamentos preliminares sobre o uso predatório da jurisdição. *Revista Direito e Liberdade*, v. 18. – RDL – ESMARN – v. 18. Natal: Esmarn, 2016.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Centro local de inteligência da Justiça Federal Potiguar: legitimidade pelo diálogo. *Cadernos da Magistratura da ESMAFE*. Natal: Esmafe/JFRN, 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Pesquisa Maiores Litigantes*. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/just-pesquisa-maiores-litigantes2018.pdf>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2021*. Brasília: CNJ, 2022.

CONSELHO SUPERIOR DA JUSTIÇA DO TRABALHO. Coordenadoria de Estatística e Pesquisa do TST. *Ranking das Partes*. Brasília: CSJT, 2016.

COSTA, João Ricardo dos Santos. Uso predatório da justiça. *Revista AMMA*. Brasília, AMMA, 2014.

D'OLIVEIRA, Mariane Camargo; CAMARGO, Maria Aparecida Santana. A resignificação do espaço jurídico-constitucional na materialização de direitos fundamentais: alguns delineamentos principiológicos acerca do demandismo. In: ZIEMANN, Aneline dos Santos; ALVES, Felipe Dalenogare (org.). *A jurisdição constitucional e os direitos fundamentais nas relações privadas: questões contemporâneas*. São Paulo: PerSe Editora, 2014.

GALANTER, Marc. Why the 'haves' come out ahead: speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review*, v. 9, n. 1, 1974. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/3053023>.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito*. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 98, v. 888, p. 9-36, out. 2009.

MARCELLINO JÚNIOR, J. C. *Análise Econômica do Acesso à Justiça: a Tragédia dos custos e a questão do acesso inautêntico*. Florianópolis: Lumen Juris, 2016.

MARINONI, Luiz Guilherme. *A tutela inibitória e tutela de remoção do ilícito*. Disponível em: <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo12.htm>.

MURICY, Jéferson Alves Silva; OLIVEIRA, Murilo Carvalho Sampaio. Conciliações coletivas trabalhistas: a experiência de conciliação do TRT-BA. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/167895/2019_muricy_jeferson_conciliacoes_coletivas.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

RONCADA, Katia Herminia Martins Lazarano. Centros de inteligência: a experiência de São Paulo. *Notas Técnicas e Ações*, Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, v. 2. São Paulo: TRF2, 2018.

SCHUARTZ, Luis F. Abuso do direito de defesa e reforma processual. *Revista EMERJ*, Rio de Janeiro, Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, 2005.

TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO DA 1ª REGIÃO. *Relatório de Pesquisa Uma análise quantitativa e qualitativa do impacto das demandas repetitivas na jurisprudência do Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2018.

YEUNG, Luciana. Prefácio. *Demandas repetitivas*. Rio de Janeiro: EJ1, 2019.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; LIMA, Ticiani Garbellini Barbosa. Sociedade litigiosa: buscando soluções inconvencionais para resolver conflitos massificados. *Revista Paradigma*, Ribeirão Preto, UNAERP, XVIII, n. 22, 2013.

Os reflexos da Nota Técnica 01 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN

Sulamita Bezerra Pacheco¹

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo apresentar os reflexos da Nota Técnica 01 emitida pelo Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN - CIJESP-RN. O referido ato normativo, que teve como tema *Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas*, sugeriu algumas medidas a serem tomadas pelos juízos, quando se deparassem com as chamadas “demandas agressoras”. Com isso, houve uma importante redução no quantitativo desses feitos, refletindo diretamente na prestação jurisdicional. A norma viabilizou uma reestruturação no Sistema de Juizados Especiais, que se viu abarrotado de demandas desse tipo e impedido de atuar com qualidade e celeridade nos feitos que de fato necessitavam de sua intervenção. Havia uma real ameaça à prestação dos serviços e ao acesso de qualidade ao Judiciário, que o Centro de Inteligência detectou e procurou blindar.

Palavras-chave: Centros de Inteligência; Nota Técnica 01; recomendações estruturantes; direitos fundamentais; estruturação do sistema; desjudicialização.

Reflections of Technical Note 01 of the Intelligence Center of Special Courts of the TJRN in the judicialization

Abstract: The present work aims to present the reflexes of Technical Note 01 issued by the intelligence center of the special courts of the TJRN. The aforementioned normative

¹ Juíza de direito do TJRN, juíza auxiliar da vice-presidência do TJRN, membro do Centro de Inteligência do TJRN, coordenadora dos Cejuscs juizados, especialista em criminologia pela UFRN, especialista em Poder Judiciário pela FGV, mestranda do mestrado profissional da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM.

act, which had as its theme: Repetitive causes: Aggressive litigation and fabricated demands, suggested some measures to be taken by the courts, when faced with the so-called aggressive demands. As a result, there was an important reduction in the number of these deeds, reflecting directly on the jurisdictional provision. The rule made possible a restructuring in the system of special courts, which was crowded with demands of this type and prevented from acting with quality and celerity in the facts that actually required their intervention. There was a real threat to the quality of services and quality access to the Judiciary, which the intelligence center detected and sought to shield.

Keywords: Intelligence Centers; Technical Note 01; structuring recommendations; fundamental rights; system structuring; dejudicialization.

1 Breves considerações acerca da Nota Técnica 01/Cijesp-RN

A sociedade tem sofrido uma transformação sem precedentes, que deságua na busca de novos conhecimentos e no acúmulo de informações, fazendo surgir complexas relações pessoais e comerciais. Toda essa movimentação tem um impacto direto na estrutura das organizações, no modo de trabalho e principalmente na necessidade de atender às novas exigências do público interno e externo. Surgiram novos comportamentos, e a tecnologia trouxe possibilidades antes não imaginadas, abrindo portas a inúmeras interpretações e questionamentos acerca do próprio papel das instituições e do alcance dos direitos dos cidadãos.

Junto com essa modificação social, organizacional e a inovação tecnológica, não podendo deixar de citar a enorme quantidade de cursos de direito existentes no Brasil, com suas variadas ideologias, o Judiciário passou a receber milhares de novos feitos, e muitos deles desnecessários, inúteis e até fraudulentos, o que emitiu um alerta em todo o Sistema de Justiça Nacional, impulsionando o nascimento dos Centros de Inteligência da Justiça, ratificados pelo CNJ em 2020².

Esses Centros surgiram com a finalidade de prevenir e solucionar conflitos, identificando demandas repetitivas ou com potencial multitudinário. Com isso, estimula-se a resolução de conflitos em massa, ainda na origem, também evitando a judicialização indevida e

² Resolução nº 349 de 23/10/2020 do CNJ, que dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências.

fraudulenta. Nessa atmosfera, em dezembro de 2020, foi criado o Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Estado do Rio Grande do Norte – CIJESP/RN, o qual emitiu a Nota Técnica 01, da relatoria do juiz Paulo Luciano Maia, sob o título: *Causas repetitivas: litigância agressora e demandas fabricadas*. A referida nota surgiu da constatação, pelos juízes que atuam no Sistema de Justiça Especial do estado, que muitas demandas que emanavam de específicos escritórios de advocacia apresentavam características semelhantes, temáticas idênticas e, em geral, eram pedidos fabricados ou captados, e muitas vezes oriundos de fraudes.

As causas diziam respeito a inscrições em órgãos restritivos de crédito, e os pedidos vinham em forma de liminar para retirada imediata do nome das partes autoras desses órgãos, alegando inexistência de vínculo ou de dívida, algumas vezes com informações falsas e até documentos fabricados. Se houvesse deferimento do pedido liminar, a parte autora muitas vezes solicitava desistência da ação, levando o feito a ser extinto e a restrição a ser retirada. Além disso, quando havia aprazamento de audiência de instrução, por algum motivo, a parte autora não comparecia ou pedia desistência da ação, o que se tornou uma prática repetida de alguns advogados, causando prejuízos às atividades judicantes.

Essa prática levou os juízes do sistema especial a atentar à necessidade de condenar essas partes em litigância de má-fé, determinando pagamento de custas. Muitas vezes os autores nem sabiam que estavam demandando em juízo, em que pese terem assinado contratos de honorários que fugiam do razoável, o que deixava claro que se tratava de uma captação agressiva e muitas vezes fraudulenta.

Além disso, com o aumento dessa forma de atuação, os juízes iniciaram uma série de reuniões que desaguaram em várias ações que iam sendo praticadas em algumas varas³, em busca de coibir a prática, mas esse grupo de advogados sempre fazia surgir diversas outras práticas que buscavam driblar o curso normal do processo.

³ Os juízes passaram a aprazar Audiência de Instrução em todos os processos semelhantes, como uma forma de ouvir as partes e averiguar se havia, de fato, veracidade nas informações, o que resultou em diversos pedidos de desistência quando alguns juízes passaram a condenar em litigância de má-fé. Porém, algumas condenações eram reformadas pelas Turmas Recursais, já que, em muitas situações, não havia a má-fé comprovada em absoluto, nos autos.

Alguns dossiês foram elaborados individualmente pelos magistrados, que indicavam as fraudes e as ações irregulares, os quais foram encaminhados para a secção local da ordem dos Advogados do Brasil – OAB e delegacias de defraudações.

Diante da situação posta e dificuldades em solucioná-la, a Coordenação dos Juizados Especiais do estado, no final de 2020, solicitou ao Tribunal de Justiça do RN a criação do órgão de inteligência, o que foi feito por meio da portaria nº 576/2020-TJRN⁴.

Ao final de janeiro de 2021, após algumas reuniões do CIJESP/RN – Centro de Inteligência dos Juizados Especiais, foi publicada a Nota Técnica 01 - NT 01 (em anexo), que relatou toda a situação da demanda predatória, recomendando aos juízes dos Juizados Especiais do estado que, na medida do possível, fossem rígidos quanto à análise desse tipo de causa, desde o seu nascedouro, sugerindo as seguintes práticas:

- a) análise dos litigantes contumazes através da consulta da parte através do CPF no Pje ou através de ferramentas de inteligência artificial a serem desenvolvidas no âmbito do referido sistema;
- b) indeferimento dos pedidos de liminares que se baseiem exclusivamente na negativa de contratação, sem nenhuma outra prova ou postergação de sua análise para o momento posterior à formação do contraditório;
- c) aprazamento de audiência de instrução para tomada de depoimento pessoal da parte supostamente lesada;
- d) concessão de prazo para que a parte demandada junte aos autos o instrumento contratual que embasa a discussão em litígio ou outros documentos que evidenciem a ocorrência da transação;
- e) rejeição do pedido de desistência formulado pela parte autora após a apresentação do contrato que embasa a discussão em litígio, julgando o mérito da demanda (Enunciado 90, FONAJE, *in fine*);
- f) condenação da parte autora, solidariamente com seu advogado, em litigância de má-fé, negando a concessão da justiça gratuita (arts. 79, 80, incisos I II e III, 81, *caput* e § 1º, todos do Código de Processo Civil) e, por consequên-

⁴ Portaria 576 de 16 de setembro de 2020, que institui, no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública, o Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte (CIJESP/RN).

cia, condenando a parte autora ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios (art. 55, *in fine*, da Lei nº 9.099/95);

g) análise da atuação de advogados de outros Estados de forma repetida e direcionada para um mesmo tipo de causa;

h) oficiar à Ordem dos Advogados do Brasil acerca da possível violação ao Estatuto da Advocacia no que se refere à captação indevida de clientela (art. 34, incs. III e IV da Lei nº 8.906/94), bem como de infração ao art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB, quanto à pactuação de honorários advocatícios em percentuais exorbitantes;

i) oficiar ao Ministério Público para apurar eventual crime de associação criminosa e estelionato (art. 288 do Código Penal e/ou art. 1º, § 1º, e seguintes da Lei nº 12.850/13);

j) dar conhecimento, através do CIJESP, a todos os Juizados do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte acerca das sentenças envolvendo casos de demandas agressoras e lides fabricadas, indicando o número do processo, partes e seus advogados;

k) baixar o processo em diligência antes da expedição de alvarás em casos suspeitos de demanda agressora ou lide fabricada decorrente da captação ilícita de clientela, para que a parte autora seja cientificada pessoalmente acerca dos valores liberados e do montante fixado a título de honorários advocatícios contratuais;

l) reduzir, ainda que de ofício, os honorários advocatícios contratuais firmados em desacordo com o previsto no art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB;

m) reconhecer como meio de prova das contratações todos os meios tecnológicos disponíveis (art. 225 do Código Civil cumulado com os arts. 440 e 441 do Código de Processo Civil), inclusive documentos produzidos pelos demandados, desde que em consonância com outros documentos constantes dos autos (carteira de identidade, CPF, endereço residencial e demais dados pessoais).

A receptividade da recomendação foi muito positiva. Os juízes do estado aplaudiram a iniciativa e passaram a agir de acordo com as sugestões previstas no ato, o que causou uma enorme repercussão no sistema de justiça local e nacional.

2 Os reflexos estruturantes da NT 01 do Cijesp-RN

O ato estrutural é aquele que objetiva alterar uma política pública ou uma situação de desconformidade, pois decorre do modo como a estrutura burocrática, usualmente pública, opera.

Sua causa é o mau funcionamento ao longo do tempo e a estrutura pode ser na instituição pública, na política pública, na empresa privada ou no âmbito de ações individuais. Não é de hoje que o Poder Judiciário tem assumido um papel que vai além de julgar os feitos que lhes chegam. Tem cada vez mais observado que, não raras vezes, precisa ir além para dar efetividade aos seus julgamentos e alcançar a sua missão.

Para Didier, Zaneti e Alexandria (2020, p. 3):

Estado de desconformidade, como dito, não é sinônimo necessariamente de estado de ilicitude ou de estado de coisas ilícito. Estado de desconformidade é situação de desorganização estrutural, de rompimento com a normalidade ou com o estado ideal de coisas, que exige uma intervenção (re)estruturante. Essa desorganização pode, ou não, ser consequência de um conjunto de atos ou de condutas ilícitas". De fato, ao se referir a essa forma de atuação do Poder Judiciário, a doutrina enfatiza: a) a forte incidência de princípios constitucionais; b) a necessidade de se reestruturar uma instituição ou política pública; c) a existência de vários ciclos de decisões (v.g. Brown II e Brown III); d) uma maior carga de ativismo judicial. (NETO, in: ARENHART e JOBIM, 2019, pg. 326). O litígio estrutural, por sua vez, é aquele que envolve a necessidade de reestruturação de uma instituição que não está funcionando a contento. Haverá, portanto, neste tipo de processo, uma decisão estruturante, que é *aquela que busca implantar uma reforma estrutural (structural reform) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos* (DIDIER; OLIVIERA; ZANETTI, 2017, pgs. 48-49). No entender deste Autor, o processo chama-se estrutural em vista dessa decisão estruturante.

Segundo Bochenek (2021, p. 159):

Em linhas gerais, o processo estrutural caracteriza-se por levar ao Judiciário um problema estrutural em estado de desconformidade; objetivar uma transição desse estado, uma reestruturação, para remover a situação de

desconformidade, mediante implementação de decisões; compreender e delimitar o problema estrutural e estabelecer um programa ou projeto de reestruturação; flexibilizar as normas processuais para propor soluções, ouvir a todos os interessados, redesenhar os espaços de participação, preservar o contraditório, efetivar as deliberações consensuais e judiciais. Vitorelli(2021a, p. 332) sintetiza que litígios estruturais envolvem conflitos multipolares, alta complexidade, para promover valores públicos pela via jurisdicional, mediante a transformação de uma instituição pública ou privada. A concepção de adjudicação, apresentada por Owen Fiss (2017,p. 25), entende, de forma concisa, que é “um processo social por meio do qual os juízes dão significado aos valores públicos.

O Judiciário tem atuado muito como um órgão detector de desestruturas, e tem sido uma via de impulso estruturante em várias esferas, com o objetivo de solucionar de maneira eficaz as demandas que lhes chegam. Não se trata de interferir em outros poderes, mas ajudar a que eles possam enxergar suas problemáticas e busquem solução conjunta, evitando assim novos conflitos. Se o Judiciário ignorasse esse papel e buscasse soluções tradicionais para determinadas problemáticas, estaria não solucionando, mas criando novos conflitos. O Poder Judiciário entendeu que não deve apenas julgar processos, mas eficazmente solucionar as lides, e pode fazer isso de outras formas, inclusive por meio de uma solução dialógica com outras esferas, bem como enxergando suas desestruturas internas e buscando sua própria organização.

E foi exatamente nesse novo momento em que os magistrados estão mais atentos a encontrar soluções mais adequadas aos processos, inclusive por meio de atos estruturantes, e quando o Poder Judiciário encontra-se apto a fazer parte de um sistema multiportas, que nasceram os Centros de Inteligência brasileiros, criados pela Resolução 349/2020 de 27/10/2020 – CNJ e que possuem dentre seus objetivos: garantir o acesso à justiça, identificar demandas repetitivas, blindar o sistema às ações abusivas, propor o tratamento adequado e sistêmico das demandas, encontrar estratégias que auxiliem na prevenção de litígios, sendo este um dos objetivos centrais, e, principalmente, manter a estruturação do sistema de justiça, por meio da prevenção de litígios e do seu tratamento adequado. Os Centros de Inteligência nascem com um forte papel estruturante.

Ao mencionar essa missão dos Centros de Inteligência, Vitorelli (2020, p. 387) menciona:

A atuação dos centros, no entanto, ultrapassa a mera detecção de causas repetitivas. Conforme consta na portaria 369, seu papel também inclui “trabalhar na prevenção dos motivos que ensejam o ajuizamento de demandas judiciais repetitivas ou de massa, a partir da identificação das possíveis causas geradoras do litígio”. Essa providência é claramente o primeiro passo para uma atuação estrutural. Além de identificar as causas, os centros podem “acompanhar e monitorar o ajuizamento de demandas judiciais repetitivas ou de massa na justiça federal, a partir de relatórios a serem elaborados pelos grupos locais, com a finalidade de propor soluções para os conflitos e prevenir futuros litígios. Assim, há previsão normativa para que os centros operem como foro de identificação de litígios estruturais, os quais poderão, a partir daí, ser resolvidos com as técnicas já tratadas anteriormente”. Cabe mencionar que, conquanto o centro não tenha iniciativa para propor ações estruturais, ele pode:[...]d)[...] propor soluções de natureza não jurisdicional em face de conflitos repetitivos ou de massa; [...]f) fomentar a implementação de medidas preventivas e de projetos de soluções alternativas de conflitos; [...] Tais medidas podem contribuir com ações coletivas já em andamento e chamar atenção para um problema até então não tratado estruturalmente, fornecendo uma espécie de *nudge*⁵ para atuação dos legitimados coletivos.

Vânila Cardoso (2019, p. 73) também ressalta essa função estruturadora dos Centros ao afirmar:

Essa gestão judiciária democrática estruturada num espaço dialógico de caráter administrativo que permite um funcionamento coordenado, dotado de cientificidade, tem alcançado a redução da litigiosidade, aprimoramento da gestão do sistema de precedentes e, ainda, gerado reflexos positivos para a administração pública. Diversas notas técnicas já foram emitidas pelas NOTAS TÉCNICAS E AÇÕES DO CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL Centros Nacional e Locais, restando comprovado que a promoção de soluções consensuais construídas coletivamente é o melhor caminho para o aprimoramento institucional e para a resolução de problemas sistêmicos.

⁵ Estímulo comportamental sutil.

Essa função dos Centros pode ser exercida, principalmente, por meio de notas de orientação e recomendação. Assim, ao emitir a Nota 01, com as recomendações apontadas, o Centro de Inteligência potiguar apresentou algumas medidas estruturantes, que visaram organizar o sistema, especialmente no que diz respeito à prevenção e ao tratamento de litígios predatórios. Havia uma estrutura desorganizada, capaz de recepcionar demandas fraudulentas, impulsioná-las e até deferi-las, que trazia descrédito ao Judiciário e atingia diretamente vários direitos fundamentais, criando um amplo perigo ao exercício do sagrado princípio de acesso à justiça.

O Centro de Inteligência detectou o problema estrutural e, por meio de recomendações, sugeriu um tratamento específico à problemática, capaz de reorganizar a estrutura. No caso, o próprio sistema de justiça.

Observe-se que as ações estruturantes não ocorrem apenas em um processo estrutural já em trâmite. Ao contrário, é ainda melhor que a atuação seja preventiva. Evitar que o processo coletivo chegue ao sistema é, na verdade, a maior missão de tais medidas. Ao apresentar o ato estrutural sob esse ângulo, o sistema assume a responsabilidade de que manter o estado de desconformidade o fará também um gerador de novos conflitos: o pior cenário que se pode pensar.

Segundo Gico Jr. (2014, p. 165):

A sobreutilização do judiciário pode ter um aspecto ainda mais pernicioso do que simplesmente uma distância muito grande entre pedir e receber, a morosidade pode constituir um mecanismo de seleção adversa em que detentores legítimos de direitos são afastados do judiciário, enquanto agentes não detentores de direitos são atraídos justamente por causa da morosidade judicial para postergar o adimplemento. Em uma espécie de lei de Gresham, bons litigantes são excluídos do mercado de litígios e litigantes ruins são atraídos a ele. As políticas públicas de acesso indiscriminado ao Judiciário, quando isoladamente consideradas, excluem usuários marginais pela morosidade e, ao fim e ao cabo, reduzem a utilidade social do Judiciário devido à sua sobreutilização, um resultado certamente trágico.

A partir do momento em que o próprio sistema passa a gerar novos conflitos, em face de sua incapacidade de gerir bem os que já possui, apresenta-se uma grave descon-

formidade que precisa de ajustes. Barrar essa atitude geradora de conflitos traz uma reorganização. As recomendações, em que pese serem práticas a serem desenvolvidas em feitos individuais, trazem um reflexo em todo o sistema de justiça.

A Nota Técnica 01 do TJRN possui forte caráter estruturador, ao passo que detectou e informou que existe um problema na estrutura judicial, que está atingindo direitos fundamentais. Ao ser abarrotado de feitos repetitivos, inúteis e fraudulentos, sem que haja um tratamento adequado a eles, há forte impacto na celeridade e qualidade dos serviços, quando os direitos que merecem tutela acabam sendo prejudicados. Não apenas se fere o direito de acesso à justiça, mas direitos fundamentais como a saúde, moradia, lazer etc.

O juiz Leonardo Costa Brito, do TJPE, ao julgar caso de demanda predatória, usando a nota técnica em suas argumentações, afirmou:

A partir do momento que se ajuíza ações temerárias e com os vícios processuais já devidamente explanados, pode o Poder Judiciário, de maneira excepcional, limitar o direito de ação que não é absoluto. Ao fazer isso, resguarda-se o direito à saúde, alimentação, moradia, liberdade, entre outros direitos fundamentais, os quais deixam de ser avaliados de maneira célere, pois a unidade judiciária encontra-se abarrotada com litígios fabricados e o magistrado não consegue sequer visualizar os processos que tratam de demandas urgentes, pois quase 70% de seu acervo, encontra-se nas mãos de um único advogado.⁶

Além disso, a norma levou os protagonistas do sistema à compreensão de que o julgamento individualizado e com resultados múltiplos, de demandas semelhantes, traz problemas a todo o Judiciário. A diversidade de decisões em temas semelhantes e até idênticos estimula os aventureiros a buscarem o acionamento do judiciário para tentar um pronunciamento judicial, em casos sem qualquer viabilidade jurídica. É certo que não se está a impor entendimento, mas busca-se uma uniformização na medida do possível, principalmente procedimental, o que é muito importante para blindar o sistema em relação a atitudes predatórias.

Um outro aspecto importante que pode ser mencionado, ao se analisar a referida norma técnica, é a recomendação ao abandono de antigas premissas, passando-se a entender

⁶ Proc. 0002317-88.2020.8.17.2210 da 1a. Vara da Comarca de Araripina-PE.

o problema como estrutural. No caso em questão, foi necessário lançar um novo olhar sobre questões como a gratuidade da justiça. O Sistema de Juizados Especiais possui a gratuidade como uma de suas balizas. A justiça gratuita passou a ser uma obrigação, principalmente para se assegurar acesso à justiça aos que necessitam. No entanto, as atitudes abusivas devem ser enxergadas de maneira diversa. A cobrança de custas aos que usam o Judiciário de maneira equivocada não fere o acesso à justiça, mas, ao contrário, o protege.

Também o instrumento da inversão do ônus da prova em direito do consumidor precisaria ser revisto, ao se tratar de ações agressoras. Mesmo que as empresas demandadas não apresentem o contrato, p. ex., o juízo pode buscar novas provas, para evitar que a desorganização e inércia dos demandados acabe por levar um demandante fraudulento ao sucesso, trazendo ainda mais demandas semelhantes ao sistema, já que esses demandantes apostam exatamente na falta de organização dos grandes litigantes, em face da alta demanda.

Além disso, passou-se a valorizar algumas outras provas das empresas, e não apenas a contratação por escrito, mesmo que com cautela. Esses feitos deixaram de ter, como prioridade absoluta, a celeridade, simplicidade e informalidade, para prezar pela análise e coibição das atitudes indevidas, que maculam todo o sistema de justiça, tornando-o desconforme a seu verdadeiro fim.

Assim, ao sugerir medidas que levam ao tratamento diferenciado das demandas predatórias próprias e até as frívolas⁷, criando uma proteção ao sistema para que esse tipo de lide não se prolifere, o Centro de Inteligência pretende tornar o Judiciário mais forte e eficaz para tratar de demandas que de fato necessitem de seu pronunciamento, realizando uma reestruturação e evitando que o sistema entre em colapso, inclusive tornando-o capaz de ir além dos julgamentos comuns, passando a agir como reestruturador da ordem político-social.

A reestruturação interna, por esse prisma, passa a ser a obrigação primeira do sistema de justiça, já que um órgão desconforme e desorganizado não consegue praticar seus atos próprios, quiçá ir além, atuando em processos complexos e estruturais. Assim, os Centros de Inteligência possuem também esse papel, de reestruturar o sistema interna-

⁷ Demandas que, embora lícitas, possuem baixo índice de sucesso e acabam por abarrotar o sistema indevidamente.

mente, para que ele possa atuar como estruturador de outras esferas e de desconformidades externas.

Como se essa reestruturação não bastasse, houve um impacto imediato nos números de feitos das unidades judiciais da capital do Estado do RN.

3 Reflexos da NT/01 em números

Segundo dados retirados do Sistema Processo Judicial Eletrônico-PJe (dados ilustrados abaixo), no ano de 2019, o Sistema de Juizados Especiais do estado recebeu 9.908 (nove mil, novecentos e oito) feitos sobre o tema “inclusão indevida em cadastros de inadimplentes”, número que reduziu para 8.404 (oito mil, quatrocentos e quatro) em 2020, provavelmente em face da situação pandêmica, que trouxe o fechamento do Judiciário, comércio e escritórios de advocacia por alguns meses, além da dificuldade de as partes acessarem os meios remotos de petição. Comparado a 2019, houve uma redução de 1.504 (um mil quinhentos e quatro processos). Ou seja, o sistema especial recebeu 15,17% menos feitos de tal matéria em 2020.

Ocorre que, em 2021, esses feitos somaram 5.074 (cinco mil e setenta e quatro), numa diminuição de 3.330 (três mil trezentos e trinta) processos, ou seja, mais de 40% de redução na judicialização, comparando-se com 2020. Se compararmos a 2019 (ano normal), essa redução chega a 49% no Sistema de Juizados Especiais do estado⁸. Houve uma repercussão significativa no número de feitos ajuizados, deixando o sistema menos congestionado e mais fortalecido a receber os feitos que realmente são úteis e necessários.⁹

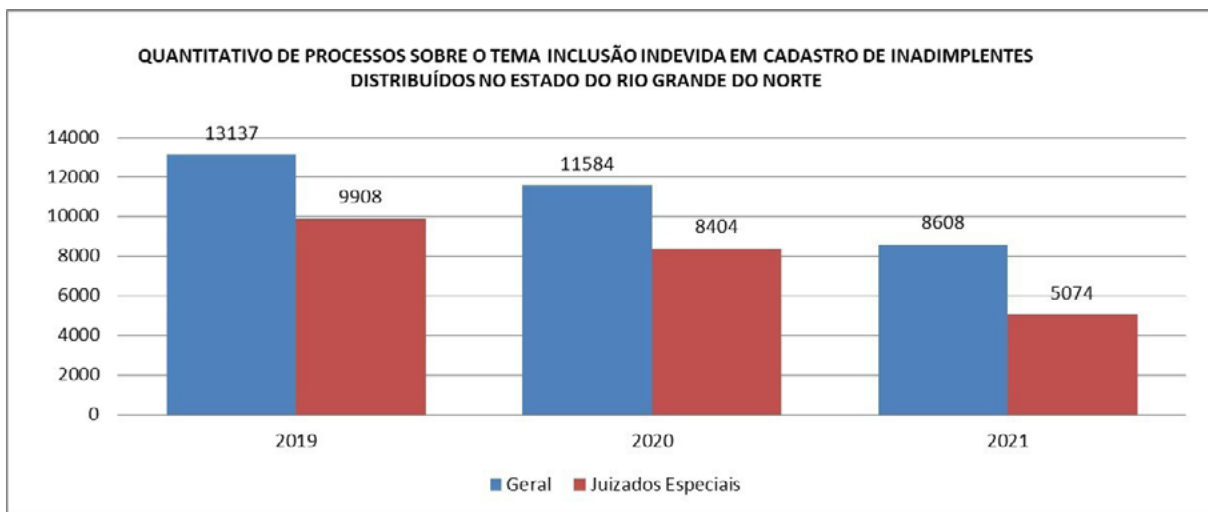
Se levarmos em conta os números gerais do estado, englobando todas as unidades cíveis que recebem feitos com esse tema — inclusão indevida em cadastro de inadimplente —, os números mudam um pouco, mas a repercussão ainda é substancial. Em 2019, o Estado recebeu 13.137 (treze mil, cento e trinta e sete) feitos do tema citado. Em 2020, recebeu 11.584 (onze mil, quinhentos e oitenta e quatro). Em 2021, foram distribuídos 8.608 feitos, ou seja, quase 3.000 (três mil) processos a menos, comparando-se com 2020, e 4.529 (quatro mil, quinhentos e vinte e nove) feitos a menos, comparando-se a 2019.

⁸ Aqui englobados os juizados criados por lei, que chegam a 30 varas no estado do RN, sendo 14 na capital.

⁹ Dados retirados do GPSJUS (sistema de dados do TJRN).

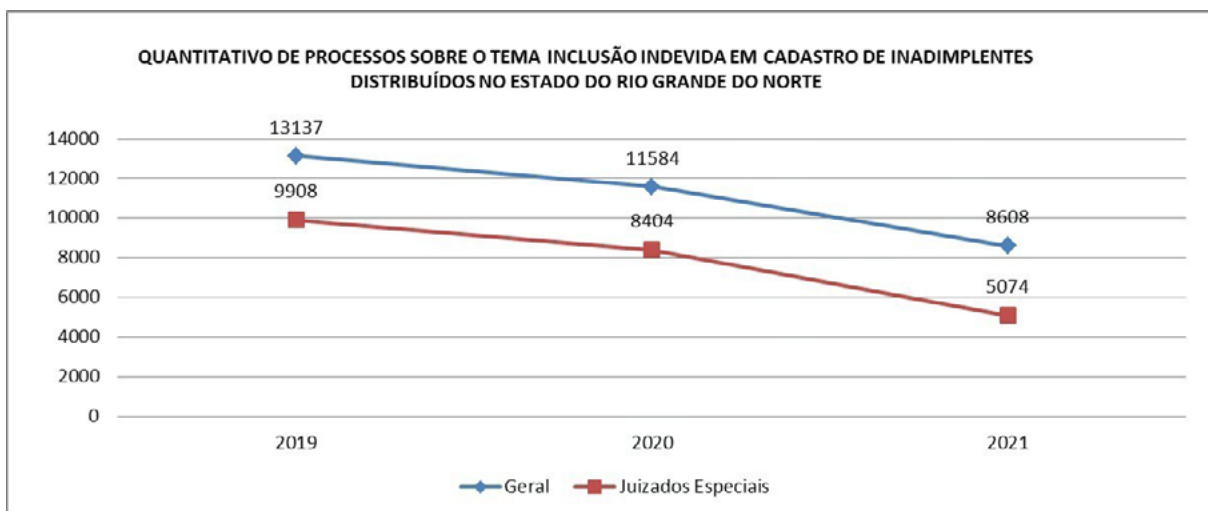
Houve uma redução de 25,6% em comparação a 2020 e de cerca de 35% em relação a 2019, conforme gráficos abaixo:

Gráfico 01 - quantitativo de feitos acerca de inclusão indevida na justiça comum de Juizados Especiais (2019 a 2021)



Fonte: Banco de dados do TJRN (2022).

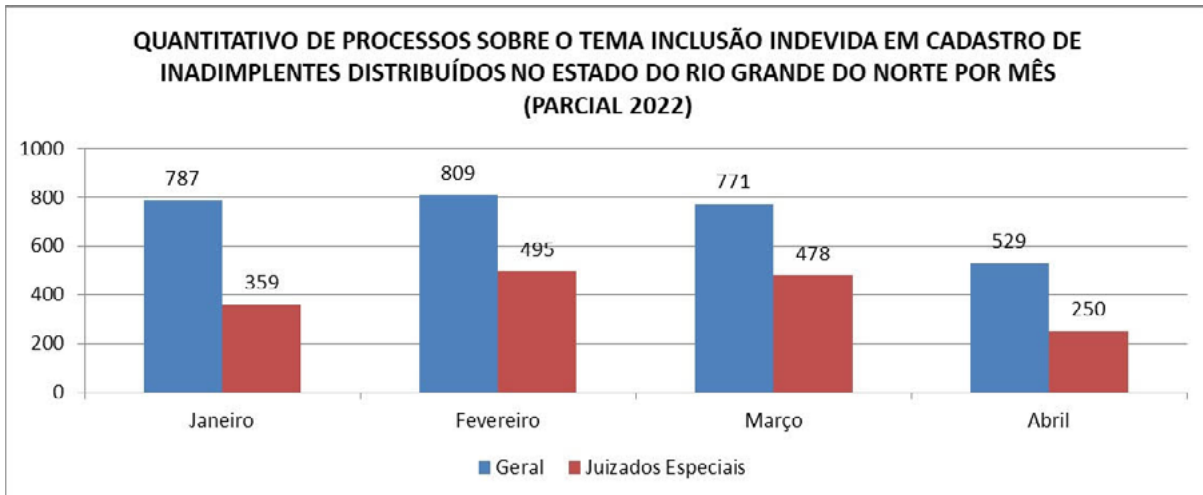
Gráfico 02 - quantitativo dos feitos em outra perspectiva



Fonte: Banco de dados do TJRN (2022).


Observa-se que essa tendência de queda se manteve no primeiro quadrimestre de 2022¹⁰, conforme gráfico abaixo:

Gráfico 03 – tendência de queda dos feitos em 2022



Fonte: Banco de dados do TJRN (2022).

Gráfico 04 – demonstrativo da redução

Média Mensal	
	<p>2019: 825 FEITOS</p> <p>2020: 700 FEITOS</p> <p>2021: 422 FEITOS</p> <p>2022: 390 FEITOS</p> <p>Redução Total de 52,72%</p>

Fonte: Banco de dados do TJRN e trabalho da Coordenação dos Juizados Especiais (2022).

Em que pese uma significativa diminuição de feitos desse tema, em todo o Judiciário potiguar, como demonstrado acima, o impacto foi bem maior no Sistema de Juizados Especiais. Acredita-se que essa diferença deu-se por algumas razões: a) o cerne do pro-

¹⁰ Já houve pedido de dados ao TJRN acerca dos outros meses de 2022.

blema foi nos Juizados Especiais, com a enxurrada de feitos de tal natureza, quando os juízes do sistema se mobilizaram em torno do combate a esse tipo de atitude de alguns advogados; b) a nota técnica emanou do Centro de Inteligência dos juizados, elaborada por juízes que atuam nos Juizados Especiais, levando o sistema a ficar ainda mais atento à problemática; c) o maior número de ações de tais tipos ocorrem na Justiça Especial¹¹, muito possivelmente em face da celeridade que o sistema apresenta e da gratuidade oferecida às partes.

As demandas de massa causam forte impacto no desempenho do Judiciário brasileiro, interferindo diretamente nos indicadores de estoque, congestionamento, celeridade, dentre outros. Tratar essas demandas de maneira diferenciada, principalmente coibindo a entrada de feitos predatórios, é uma estratégia que fortalece de maneira imediata todo o sistema de justiça.

É chegada a hora de o Judiciário não apenas trabalhar a saída dos processos, encontrando formas mais rápidas de julgar, mas também e principalmente filtrar as demandas que lhes chegam, usando indicadores adequados, sem ferir o acesso do cidadão. Não se trata de ferir o sagrado princípio do acesso à justiça, mas, ao contrário, como já se afirmou, de preservá-lo.

Entender que qualquer cidadão pode trazer ao Judiciário todo tipo de demanda, mesmo as temerárias e fraudulentas, é um verdadeiro atentado à dignidade da justiça e fere de maneira séria e sem precedentes todo o sistema judicial brasileiro.

Para Mancuso (2021, p.35):

O conceito de *acesso à justiça* não pode mais se manter atrelado a antigas e defasadas acepções – que hoje se podem dizer *ufanistas e irrealistas* – atreladas à vetusta ideia do *monopólio* da justiça estatal, à sua vez assentado numa perspectiva excessivamente elástica de “universalidade/ubiquidade da jurisdição” e, também, aderente a uma leitura desmesurada “facilitação do acesso”, dando como resultado que o direito de ação arrisca converter -se em *dever de ação*, assim insuflando a contenciosidade ao interno da sociedade, sobrecarregando a pauta da Justiça estatal e desestimulando a busca

¹¹ Segundo o GPSJUS do TJRN, em 2020, cerca de 73% dos feitos referentes ao tema “inclusão indevida em cadastros de inadimplentes” estavam no sistema de Juizados Especiais.

por outros meios, auto ou heterocompositivos. Em verdade, o inc. XXXV do art. 5.º da CF/1988, ao vedar que a lei venha excluir do Judiciário a apreciação de lesão ou ameaça a direito, não foca o jurisdicionado como seu precípua destinatário, mas, antes, dirige-se ao próprio legislador.

Ao falar do tema, Joaquim Falcão (1996, p. 113) muito bem explanou:

O problema do acesso à Justiça é amplo e complexo, além de comportar múltiplas interpretações: jurídica, econômica, política ou sociológica, por exemplo. (...) A farmacologia do acesso à Justiça, jurídico-dogmática e institucional, sem contar com o direito comparado, é pródiga, ainda que de uso parcimonioso. Na verdade, não nos faltam remédios, mesmo grave sendo a doença. Falta é uma estratégia, digamos, uma política de mudança.

4 Outros reflexos da NT/01

A repercussão da nota técnica entre os advogados que atuam com seriedade na justiça potiguar foi imediata e extremamente positiva. Muitas notas de apoio seguiram-se às manifestações de união em torno de um Judiciário com maior credibilidade e eficiência: um desejo de todos. Além disso, juízes e Tribunais de todo o Brasil juntaram-se ao TJRN e ecoaram, em uníssona voz, que existe um Judiciário atento, que não admite sua utilização de maneira inútil, principalmente predatória e fraudulenta. Em verdade, o Tribunal do RN levou a público o que há muito se buscava.

Os Centros de Inteligência ganharam uma força nova e impulso nacional. Em abril de 2021, foi instalado o Centro Nacional de Inteligência, presidido pelo Ministro Luiz Fux, o qual, no dia da instalação, já determinou o estudo do tema pelo Centro Nacional, externando a importância da referida nota ao Judiciário nacional (CORDEIRO, 2021, online):

O ministro Luiz Fux também tratou, durante a reunião, do pedido de afetação da nota técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Denominada “Demandas agressoras”, a nota técnica relata que um grupo pequeno de advogados vinculados à Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) vem captando potenciais autores e ingressando no Judiciário com ações vinculando teses jurídicas fabricadas em sua maioria. O documento lista uma série de medidas judiciais adotáveis, e requer que os tribu-

nais informem a existência da captação desse tipo de demandas, bem como que seja aberto espaço para manifestação de advogados e outros entes. Fux propôs que sejam oficiados os centros de inteligência e o Conselho Nacional da OAB, a fim de que contribuam com as informações de que dispuserem e para a construção de soluções. A partir dessas informações os demais litigantes poderão também ser oficiados.

Além disso, o MP do Estado do RN iniciou uma série de investigações, em busca das atitudes irregulares descritas na referida nota, o que demonstra a importância da participação de todos os atores do sistema em busca de sua maior efetividade e eficiência.

A OAB local também abriu alguns procedimentos administrativos em face dos advogados que atuam de maneira predatória e até fraudulenta, de forma a fortalecer a instituição e valorizar os advogados que atuam de maneira correta.

Houve um esforço amplo daqueles que atuam no sistema de justiça, que se uniram em rede e de forma horizontal, em prol da blindagem à entrada de feitos fraudulentos. Uma nova maneira de atuação do Judiciário brasileiro, bem resumida nas palavras de Marco Bruno, juiz federal do Tribunal Regional Federal da 5ª Região e Presidente do Centro de Inteligência da Seção Judiciária da Justiça Federal do Rio Grande do Norte (CLEMENTINO, 2021, p. 05):

O objetivo da inteligência judicial, como método, é a potencialização do capital intelectual e do conhecimento de base empírica, agregados à jurisdição, por meio de uma atuação horizontal e em rede. Visa, portanto, ao desenvolvimento de um senso crítico coletivo legitimado pela experiência sobre os problemas sistêmicos da jurisdição, de modo a sobre eles agir preventivamente e a evitar que o conhecimento seja aplicado apenas para aceleração de procedimentos incapazes de detectar a naturalização do conflito e da violência simbólica. Como tal, a inteligência coletiva produzida parece se aproximar do conceito de sabedoria, de forma a estimular uma prestação jurisdicional tecnicamente muito qualificada, porém consciente de seus valores fundamentais: o ser humano e a tutela de seus direitos.

A Nota Técnica 01 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do RN foi cirúrgica, atingindo o objetivo dos Centros, indo de encontro a uma prestação jurisdicional mais qualificada.

Segundo Dinamarco (2008, p. 246), “ao Estado Social contemporâneo repugna a inércia do juiz expectador e conformado; o juiz há de ter a consciência da função que, como agente estatal, é encarregado de desempenhar perante a sociedade”.

Nesse caminho, os juízes dos juizados do RN fugiram dessa inércia e foram além: encontraram indícios de equívocos nas demandas, investigaram, montaram documentação comprobatória, levaram à OAB e demais órgãos investigativos, tomaram atitudes processuais e, por fim, por meio do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais, emitiram uma nota técnica inédita, corajosa e estratégica, mostrando a problemática, apontando soluções e recomendado ações jurisdicionais, que tiveram reflexos nacionais.

A repercussão da nota foi muito além do que se esperava: resultou na ratificação e no fortalecimento dos Centros de Inteligência, no filtro e no impedimento de atitudes predatórias dentro do sistema de justiça, na impactante desjudicialização no Judiciário potiguar e até mesmo nacional; e, principalmente, em um judiciário com maior credibilidade, mais forte e eficiente para atender às demandas realmente necessárias, cada vez mais atento a uma prestação jurisdicional mais humana.

Anexo 1

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS

Rua da Fosforita, 2327, Conj. Potilândia – Lagoa Nova – Natal/RN Cep.: 59076-120
Tel.: 3616-6600, r 6641 | e-mail: cijesp@tjrn.jus.br

Tema Nº 01 – Causas Repetitivas: Litigância Agressora e Demandas Fabricadas

Nota Técnica nº 01/2020

Relator: Juiz Paulo Luciano Maia Marques

1. Relatório

Os Juizados Especiais foram criados com o objetivo de concretizar o amplo acesso ao Judiciário previsto na Constituição Federal de 1988, permitindo às camadas mais populares da sociedade levar suas demandas a um órgão judicante competente para resolver seus conflitos de forma célere, informal e simples, sempre buscando, primordialmente, uma solução consensual.

De início, os Juizados cumpriram muito bem seu papel, alcançando excelentes resultados na conciliação e na solução mais ágil dos litígios que lhes foram apresentados, em comparação com a chamada Justiça Comum ordinária.

No entanto, com o passar dos anos, o sucesso dos Juizados neste aspecto, levou a uma crescente demanda e acúmulo de processos, fato este decorrente da ampliação da sua competência, notadamente com o advento dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, bem como em razão da proliferação de demandas agressoras e causas fabricadas.

Esse tipo de litígio transforma os Juizados Especiais em um verdadeiro “cassino gratuito”, onde não se paga nada (dada a gratuidade do acesso ao sistema dos Juizados) e de onde pode se obter um ganho considerável, em razão do número elevado de pessoas que são recrutadas por meio de captadores locais de clientela para alimentar essa verdadeira

indústria que abarrotou o Poder Judiciário e precisa ser combatida, sob pena de perda de credibilidade de todo o sistema.

2. Fundamentação

A demanda agressora se caracteriza pelo ajuizamento de causas fabricadas em lotes imensos de processos, geralmente trazidas por poucos escritórios de advocacia que praticam captação de clientela em massa e dizem respeito a uma tese jurídica “fabricada”

com o objetivo de enriquecer ilicitamente partes e advogados, independentemente da plausibilidade daquele pedido.

Para tanto, quem utiliza desse tipo de artifício, aposta na incapacidade das empresas, bancos e demais instituições financeiras de porte nacional de gerir adequadamente os processos judiciais e as contratações efetivadas pelos mais diversos meios no amplo território brasileiro, fazendo com que o ajuizamento maciço de ações em todo o país ou Estado, acabe por dificultar ou impedir a defesa consistente das teses levantadas.

As causas fabricadas, tão logo obtenham uma decisão favorável em um Juízo, replicam-se em outras comarcas de forma itinerante, levando as empresas a firmarem acordos, ainda que não se tenha nenhuma plausibilidade do direito, para evitar novas condenações em valores superiores.

O exemplo maior desse tipo de procedimento diz respeito às ações declaratórias de inexigibilidade de débito cumulada com indenização por danos morais em razão de suposta irregularidade na inscrição do nome da parte autora no cadastro restritivo de créditos, sob alegação de que jamais contratou com determinada empresa ou instituição financeira.

Tais ações são decorrentes de uma estruturada rede de advogados e captadores de clientela espalhados por todo o Brasil e que contam com a divulgação em massa do serviço fraudulento oferecido por meio de faixas expostas nas ruas, panfletos, redes sociais ou até mesmo a propaganda “porta a porta” de cada potencial cliente, divulgando a realização de “campanhas” e “feirões LIMPE SEU NOME”, como se vê exemplificativamente abaixo:

Se só isso não bastasse, na pesquisa realizada junto aos juízes titulares de Juizados de todo o Poder Judiciário do Rio Grande do Norte, inclusive na unidade jurisdicional do relator da presente nota técnica, constatou-se que advogados de outros Estados, de cidades

longínquas, detêm o patrocínio de milhares de causas nas mais diversas Comarcas do Estado do Rio Grande do Norte, o que só reforça os indícios da existência de uma rede de captação local de potenciais partes autoras desse tipo de esquema.

Ainda sobre a atuação predatória de advogados inscritos originariamente na OAB de outras seccionais, **em especial da seccional do Mato Grosso**, verificou-se a repetição no ajuizamento de causas idênticas em grande volume (em geral, contestando a negativação da parte autora em cadastros restritivos de crédito) e, o mais grave de tudo, observou-se a estipulação de honorários advocatícios pelos causídicos em seus contratos particulares com os demandantes no percentual de até 50% (cinquenta por cento) sobre o valor da indenização, em geral, em feitos nos quais o perfil dos autores é o mesmo: moradores de bairros carentes, analfabetos, desempregados, baixa renda, baixa escolaridade, com pouco acesso à informação, evidenciando ainda mais a ocorrência de captação ilícita de clientela (art. 34, incisos III e IV da Lei nº 8.906/94).

Sobre a ilegalidade da fixação de honorários em valor abusivo, o Superior Tribunal de Justiça e até mesmo o próprio Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil já se manifestaram, como se observa nas decisões abaixo reproduzidas:

“CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. EMBARGOS À EXECUÇÃO. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULA 211/STJ. OFENSA AOS ARTS. 551 E 557 § 1º-A, DO CPC/73. NÃO OCORRÊNCIA. **CONTRATO DE HONORÁRIOS CELEBRADO POR PROCURAÇÃO. VALIDADE E EFICÁCIA. CLÁUSULA DE ÊXITO. REMUNERAÇÃO CONVENCIONADA EM 50% SOBRE O BENEFÍCIO ECONÔMICO. ABUSIVIDADE.**

“Recurso ao Conselho Federal. Locupletamento. Retenção de mais de 50% de honorários advocatícios. Configuração. **Advogado que celebra contrato de honorários advocatícios, com cláusula quota litis, em demanda previdenciária, e retém 50% dos valores auferidos pelo cliente, mais os honorários sucumbenciais, comete infração ético-disciplinar.**” (CFOAB. RECURSO N. 49.0000.2017.006251-2/SCA-STU. Relator: Conselheiro Federal Eliseu Marques de Oliveira. EMENTA N. 031/2018/SCA-STU. DOU, S.1, 06.03.2018, p. 76, destacou-se)

No âmbito local, a Segunda Turma Recursal dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte denegou mandado de segurança impetrado contra Juíza de Direito que reduziu, de ofício, honorários advocatícios contratuais exorbitantes, como se vê na decisão colegiada assim ementada:

“MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO CIVIL. DECISÃO QUE DETERMINOU A RESTITUIÇÃO DE PARTE DE VALOR LIBERADO A TÍTULO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS, POR ENTENDER ABUSIVA A CLÁUSULA DE ÊXITO AVENÇADA ANTE A AUSÊNCIA DE COMPLEXIDADE DA CAUSA. ARBITRAMENTO DE NOVO PERCENTUAL PARA A CLÁUSULA DE ÊXITO EFETUADO EM DECISÃO DEVIDAMENTE FUNDAMENTADA, CUJOS FUNDAMENTOS NÃO FORAM DESCONSTRUÍDOS. ATUAÇÃO DE OFÍCIO DO MAGISTRADO QUE NÃO IMPLICA EM VIOLAÇÃO A DIREITO LÍQUIDO E CERTO. INEXISTENTE VIOLAÇÃO DAS PRERROGATIVAS CONFERIDAS À ADVOCACIA. SEGURANÇA DENEGADA.” (Processo nº 0800268-91.2019.8.20.9000. Rel. Juíza Ticiania Maria Delgado Nobre. Julgado em 27.01.2020).

E mais, há relatos de casos em trâmite nos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte em que a parte autora informa que não conhece o advogado que atua no seu processo, não assinou contrato de honorários e não reconhece a própria assinatura na procuração juntada aos autos.

Todo o “modus operandi” dos causídicos e captadores de clientela que atuam nos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte, **em especial aqueles profissionais com inscrição originária na Ordem dos Advogados do Brasil do Mato Grosso**, que patrocinam milhares de causas em todo o Estado, já foi muito bem descrito e apurado em

reportagem investigativa feita pela Rede Globo, através de sua afiliada no Estado do Mato Grosso, como se vê abaixo (fonte: <https://g1.globo.com/mt/matogrosso/noticia/2018/12/30/mato-grossenses-caem-em-golpe-para-limpar-nome-e-saemdevendo-para-a-justica.ghtml>):

Da referida reportagem, merece destaque o seguinte trecho onde se descreve com riqueza de detalhes como funciona o esquema montado para o ajuizamento das lides

fabricadas: “O produtor Evandro Siqueira, do Fantástico, ligou para o número de uma dessas propagandas que prometem limpar o nome, sem nenhum custo.

O homem que atendeu a ligação disse: 'eu vou na sua casa, monto o processo. Com 3 meses, o advogado liga pra você ir pra a audiência'. O produtor, sem se identificar, pergunta se o homem não é advogado e ele responde que é estagiário. Poucos minutos depois, o telefone da produção toca. 'Passaram o seu telefone pra mim. E no caso, nós trabalhamos com escritório de advogados. Nós pegamos casos de pessoas que estão com nome negativado no SPC e Serasa. Um advogado vai entrar na justiça mentindo que a dívida não existe./ E mais: que houve cobrança abusiva de juros e o cliente está passando por constrangimento ao ficar com o nome sujo'. 'Só cobramos se o advogado ganhar a causa, você entendeu? É 50%. É meio a meio. Se caso não ganhar a causa, também limpa o nome da pessoa e a pessoa não paga nem um real', diz o homem."No âmbito dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte, foi feita uma consulta por meio do painel do PJe e constatou-se que apenas quatorze advogados, **em sua imensa maioria com a inscrição na Ordem dos Advogados do Mato Grosso**, já ajuizaram quase **15.000 (quinze mil processos)** nas unidades jurisdicionais do nosso Estado, todas sobre o mesmo tema, qual seja, inscrição indevida em cadastro de inadimplentes decorrente da negativa de contratação.

Pelos números de casos envolvendo essa mesma temática aqui nos Juizados do Rio Grande do Norte, **com o patrocínio de advogados cuja OAB originária é do Mato Grosso**, há fortes indícios que esta verdadeira indústria do litígio expandiu suas fronteiras

e está atuando fortemente no Estado do Rio Grande do Norte.

Do cotidiano forense e através das pesquisas feitas com os Juízes durante a elaboração da presente nota técnica, também colhemos outros exemplos que se assemelham a fraudes ou tentativas de fraudes tais como: a) fragmentação de ações entre as mesmas partes decorrentes da mesma relação negocial, em busca da maximização do ressarcimento; b) alegações vazias de perda de *chip* ou troca de plano de empresas de telefonia móvel, quando em verdade a contratação se deu por meio de contato telefônico; c) negativa genérica de ausência de contratação com empresa/instituição financeira que inscreveu débito não reconhecido em cadastro de inadimplentes seguida de pedido de desistência da ação quando a parte demandada apresenta prova da existência da contratação; d) ajuizamento da mesma demanda em várias comarcas diferentes, pedindo desistência naquelas em que a defesa for mais consistente; e) pedido de cumprimento de sentenças/acórdãos de ações coletivas em diversas comarcas distintas; f) casos em que se discute contratação de tarifas bancárias, mesmo a parte utilizando-se da conta como regulamentado pelo BACEN.

Diante de todos esses problemas, a consequência mais grave é um sistema dos Juizados Especiais cada vez mais abarrotado de processos complexos e fraudulentos e no qual os Juízes não conseguem observar os critérios orientadores do art. 2º da Lei nº 9.099/95 que regulam o seu funcionamento e que são a razão de sua existência.

Para corroborar tais alegações, basta se verificar os dados do último relatório “Justiça em Números”, do Conselho Nacional de Justiça (edição 2020, com dados de 2019), de onde se extrai que o sistema dos Juizados Especiais está no seu limite de atendimento à demanda, haja vista que recebeu 5.193.140 (cinco milhões, cento e noventa e três mil, cento e quarenta processos) casos novos e conseguiu sentenciar

5.559.177 (cinco milhões, quinhentos e cinquenta e nove mil, cento e setenta e sete) processos no período analisado, deixando ainda 5.498.856 (cinco milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, oitocentos e cinquenta e seis) casos pendentes de análise (Fonte: Justiça em Números 2020: ano-base 2019/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2020).

Da mesma forma, no âmbito específico dos Juizados do Rio Grande do Norte, destaca-se negativamente a Comarca de Mossoró onde as unidades dos Juizados mistos (competência cível, criminal e fazenda pública), tem a maior distribuição de casos novos dentre todas as unidades jurisdicionais do Estado, à exceção das Varas de Execução Fiscal.

Apenas comparativamente, para se ter uma ideia do tamanho da litigiosidade, no ano de 2020, os quatro Juizados Especiais da Comarca de Mossoró receberam em média 3.115

(três mil cento e quinze) processos, num total de 12.463 (doze mil, quatrocentos e sessenta e três) feitos distribuídos; por sua vez, as seis Varas Cíveis da mesma Comarca

receberam, em média, apenas 850 (oitocentos e cinquenta) casos novos no mesmo período, num total de

5.104 (cinco mil, cento e quatro) feitos distribuídos. O gráfico abaixo, obtido por meio da ferramenta constante do sistema GPS-JUS, disponibilizada na intranet do site do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, demonstra com clareza essa injusta e imensa demanda que está sendo suportada pelos Juizados

Especiais da referida Comarca e que se repete em outras unidades desta justiça especializada: Necessário, portanto, que se tomem as medidas para reprimir esse tipo de demanda, dentre as quais recomenda-se a análise acerca da ocorrência do crime de associação criminosa, na forma do art. 288 do Código Penal ou de organização criminosa prevista no art. 1º, § 1º, e seguintes da Lei nº 12.850/13, por parte daqueles responsáveis pelo ajuizamento desse tipo lide fabricada em massa. É de se apurar, também, o cometimento pelos advogados da infração prevista no art. 34, incisos III e IV da Lei nº 8.906/94 (Estatuto da OAB), segundo o qual:

“Art. 34. Constitui infração disciplinar:

I e II – *omissis*;

III - valer-se de agenciador de causas, mediante participação nos honorários a receber; IV - angariar ou captar causas, com ou sem a intervenção de terceiros;”

Também quanto ao comportamento dos advogados, no que se refere à cobrança de honorários advocatícios contratuais, é de se observar o disposto no art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB, segundo o qual:

“Art. 38. Na hipótese da adoção de cláusula *quota litis*, os honorários devem ser necessariamente representados por pecúnia e, quando acrescidos de honorários da sucumbência, não podem ser superiores às vantagens advindas em favor do constituinte ou do cliente.”

Da mesma forma, indispensável a condenação das partes e seus procuradores, solidariamente, em litigância de má-fé e honorários advocatícios, denegando a justiça gratuita, para esse tipo de causa, com fulcro no arts. 79, 80, incisos I II e III, 81, *caput* e § 1º, todos do Código de Processo Civil cumulados com o art. 55, parágrafo único, inciso I da Lei nº 9.099/95, bem como nos Enunciados nº 114 e 136 do Fórum Nacional dos Juizados Especiais (FONAJE).

Nesse sentido, há decisão da Terceira Turma Recursal dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte:

“DIREITO DO CONSUMIDOR. RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER C/C INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ALEGAÇÃO DE INSCRIÇÃO

INDEVIDA PERANTE OS ÓRGÃOS DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO. INSTITUIÇÃO FINANCEIRA RÉ QUE DEMONSTROU A REGULARIDADE DA COBRANÇA. NEGATIVAÇÃO LEGÍTIMA. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. SENTENÇA MANTIDA PELOS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.” (Recurso Cível Nº 0813839-26.2018.8.20.5004. Recorrente: HIGO RODRIGO CUNHA FRAZÃO.

Advogada: PRISCILLA MESQUITTA BUZZETTI. Recorrido: BANCO CSF S/A. Advogado: ANTONIO DE MORAES DOURADO NETO. Juiz Relator: PAULO LUCIANO MAIA MARQUES. JULGADO EM 27.06.2019)

Outrossim, a postergação da análise das liminares para após a formação do contraditório, cumulada com a concessão de prazo para apresentação do contrato e com o depoimento pessoal da parte autora em audiência de instrução são medidas processuais que se mostram eficazes para combater tal tipo de demanda predatória e estão previstas na própria Lei nº 9.099/95, assim como no Código de Processo Civil.

Por sua vez, a rejeição do pedido de desistência formulado pela parte autora logo após a apresentação do contrato que embasa a discussão em litígio, afigura-se como meio importante para desestimular essa prática e tem amparo no Enunciado nº 90 do FONAJE, o qual dispõe que: “A desistência da ação, mesmo sem a anuência do réu já citado, implicará a extinção do processo sem resolução do mérito, ainda que tal ato se dê em audiência de instrução e julgamento, **salvo quando houver indícios de litigância de**

má-fé ou lide temerária” (destacou-se).

Outra medida importante, diz respeito ao reconhecimento como meio de prova das contratações todos os meios tecnológicos disponíveis, inclusive documentos produzidos pelos demandados, desde que em consonância com outros documentos constantes dos autos (carteira de identidade, CPF, endereço residencial e demais dados pessoais do demandante).

Com efeito, as transações por meios eletrônicos se disseminaram no mercado mundial e brasileiro, já tendo inclusive seu valor probante sido incorporado pela legislação pátria, como se vê no art. 225 do Código Civil, bem como nos arts. 440 e 441 do Código de Processo Civil, a seguir reproduzidos:

“Art. 225. As reproduções fotográficas, cinematográficas, os registros fonográficos e, em geral, quaisquer outras reproduções mecânicas ou eletrônicas

de fatos ou de coisas fazem prova plena destes, se a parte, contra quem forem exibidos, não lhes impugnar a exatidão.”

“Art. 440. O juiz apreciará o valor probante do documento eletrônico não convertido, assegurado às partes o acesso ao seu teor.”“Art. 441. Serão admitidos documentos eletrônicos produzidos e conservados com a observância da legislação específica.”

O Bacharel Gabriel Dantas Villarim estudou detalhadamente o tema no âmbito dos Juizados Especiais da Comarca de Natal/RN, ao apresentar monografia no Programa de Residência Judicial da Escola da Magistratura do RN (ESMARN), projeto executado em parceria com a Universidade Federal do RN (UFRN), intitulada *“A comprovação da existência de relação contratual de consumo: como os juizados especiais cíveis da comarca de Natal valoram as provas em face das atuais formas de contratação”* (anexo 2).

Tal monografia, orientada pelo eminente colega Juiz de Direito Diego de Almeida Cabral, discorre, a partir da análise de casos concretos, acerca de como vem se manifestando os juízes dos juizados da capital sobre o tema, como se vê nos trechos abaixo reproduzidos que merecem destaque:

“A partir destes processos, a maioria do ano de 2018 e poucos de 2017, foi realizada uma análise para se identificar (i) qual o lastro probatório apresentado pelas empresas; (ii) se o judiciário tem aceitado outras provas da existência da relação contratual além do contrato escrito; e, em caso positivo, (iii) quais seriam estas provas e como os juízes as valoram. Neste cenário, é importante destacar a surpreendente quantidade de processos dessa natureza que tramitam pelos Juizados Especiais. E, essa constatação não passou despercebida dos magistrados: dentre os juízes pesquisados, um deles destaca em duas sentenças a quantidade alarmante dessas ações, e que isso tem despertado a atenção para a necessidade de uma análise apurada dessas causas. (pág. 38) (...)

De todos os casos em que o fornecedor apresentou contrato assinado pelo autor (18 processos), somente 03 (três) foram julgados improcedentes, sendo todos os 15 (quinze) demais extintos sem resolução de mérito, seja em virtude da necessidade de perícia grafotécnica, por ausência da parte autora na audiência de instrução, ou mesmo em face de

pedido de desistência juntado após a contestação. É dizer, denota-se um *modus operandi* dos autores que ou pedem a desistência ou faltam à audiência de instrução e julgamento quando marcada. Mas, em alguns casos, por iniciativa do magistrado, o processo é extinto por incompetência do juizado em face da complexidade da causa.

De toda forma, o que se observou em alguns processos, sobretudo nos mais antigos, foi um apego do judiciário ao contrato escrito ou a gravação das ligações, pois havia um pressuposto, que realmente acontece, de fraudes em contratações, haja vista a facilidade de se pegar os dados de terceiros e se passar por eles para contratar algum serviço”(págs. 42/43).

Mais adiante, o mesmo autor conclui que os magistrados dos juzizados especiais da capital, diante da enormidade de casos repetitivos sobre este tema (declaração de inexistência do débito por negativa de contratação), passaram a adotar um posicionamento de maior valoração das provas produzidas pelos demandados, ainda que não tivesse sido juntado aos autos o instrumento contratual, se houvesse outros documentos capazes de evidenciar a licitude da cobrança, como se vê a seguir:“Deparando-se com uma enorme quantidade de ações judiciais com fundamento na alegação de inexistência de relação contratual, normalmente ajuizadas por alguns poucos advogados, somado à posterior diligência das empresas que começaram a trazer elementos de prova concretos, o cenário de apego ao contrato assinado foi dando lugar a uma análise mais acurada, o que resultou num aumento da quantidade de improcedências. Tais elementos de prova da existência da relação contratual consubstanciam-se, sobretudo, nas diversas faturas de cobrança pelos serviços prestados que foram pagas pelo consumidor e no endereço de correspondência do serviço – e de onde o serviço era prestado, no caso de telefone fixo ou TV por assinatura– que são iguais ao endereço constante no comprovante de residência juntado pela parte autora. A ideia que começou a ser extraída é a de que eventual terceiro não contrataria um serviço em nome de outrem e se manteria, durante meses, pagando pelo serviço.

Por uma questão lógica, o terceiro que adquire um serviço, fraudulentamente, não paga por ele. Ao contrário, contrata, usa de forma intensa até o prestador cancelar o serviço por inadimplemento.” (pág. 44) Diante disso, evidente que se torna imperioso reconhecer como meio de prova das contratações todos os meios tecnológicos disponíveis, inclusive

documentos produzidos pelos demandados, desde que em consonância com outros documentos constantes dos autos.

É importante, por fim, que haja o desenvolvimento de ferramentas de pesquisa e de inteligência artificial, no âmbito do próprio PJe, para busca e identificação das lides repetitivas e litigantes contumazes, alertando automaticamente os casos em que há indícios de ocorrência de causas fabricadas, seja pela repetição dos litigantes ou seus advogados, seja pela temática envolvida.

CONCLUSÃO

Para reverter esse quadro, é preciso que os juízes que atuam nos Juizados sejam rígidos quanto à análise desse tipo de causa, desde o seu nascedouro. Dentre as práticas adotadas nas Comarcas pesquisadas, destacamos algumas medidas que vêm sendo tomadas pelos Juízos, com vistas a evitar e desestimular a demanda agressora e as lides fabricadas, quais sejam:

- a) análise dos litigantes contumazes através da consulta da parte através do CPF no Pje ou através de ferramentas de inteligência artificial a serem desenvolvidas no âmbito do referido sistema;
- b) indeferimento dos pedidos de liminares que se baseiem exclusivamente na negativa de contratação, sem nenhuma outra prova ou postergação de sua análise para o momento posterior à formação do contraditório;
- c) apazamento de audiência de instrução para tomada de depoimento pessoal da parte supostamente lesada;
- d) concessão de prazo para que a parte demandada junte aos autos o instrumento contratual que embasa a discussão em litígio ou outros documentos que evidenciem a ocorrência da transação;
- e) rejeição do pedido de desistência formulado pela parte autora após a apresentação do contrato que embasa a discussão em litígio, julgando o mérito da demanda (Enunciado 90, FONAJE, *in fine*);
- f) condenação da parte autora, solidariamente com seu advogado, em litigância de má-fé, negando a concessão da justiça gratuita (arts. 79, 80, incisos I II e III, 81, *caput* e § 1º, todos

do Código de Processo Civil) e, por consequência, condenando a parte autora ao pagamento de custas processuais e honorários advocatícios (art. 55, *in fine*, da Lei nº 9.099/95);

g) análise da atuação de advogados de outros Estados de forma repetida e direcionada para um mesmo tipo de causa;

h) oficiar à Ordem dos Advogados do Brasil acerca da possível violação ao Estatuto da Advocacia no que se refere à captação indevida de clientela (art. 34, incs. III e IV da Lei nº 8.906/94), bem como de infração ao art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB, quanto à pactuação de honorários advocatícios em percentuais exorbitantes;

i) oficiar ao Ministério Público para apurar eventual crime de associação criminosa e estelionato (art. 288 do Código Penal e/ou art. 1º, § 1º, e seguintes da Lei nº 12.850/13);

j) dar conhecimento, através do CIJESP, a todos os Juizados do Poder Judiciário do Rio Grande do Norte acerca das sentenças envolvendo casos de demandas agressoras e lides fabricadas, indicando o número do processo, partes e seus advogados;

k) baixar o processo em diligência antes da expedição de alvarás em casos suspeitos de demanda agressora ou lide fabricada decorrente da captação ilícita de clientela, para que a parte autora seja cientificada pessoalmente acerca dos valores liberados e do montante fixado a título de honorários advocatícios contratuais;

l) reduzir, ainda que de ofício, os honorários advocatícios contratuais firmados em desacordo com o previsto no art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB;

m) reconhecer como meio de prova das contratações todos os meios tecnológicos disponíveis (art. 225 do Código Civil cumulado com os arts. 440 e 441 do Código de Processo Civil), inclusive documentos produzidos pelos demandados, desde que em consonância com outros documentos constantes dos autos (carteira de identidade, CPF, endereço residencial e demais dados pessoais).

Ademais, em razão das inúmeras fraudes processuais descritas na presente nota técnica, submeto à deliberação do Desembargador Coordenador dos Juizados, por meio da Juíza Coordenadora, o encaminhamento dos presentes autos à Corregedoria Geral de Justiça, nos termos do art. 7º, § 3º, da Portaria nº 576/2020-CoordJE/RN.

Recomenda-se, ainda, que os casos aqui descritos sejam levados ao conhecimento e discussão prioritária no âmbito das Turmas Recursais dos Juizados Especiais do Rio Grande do Norte de eventuais recursos acerca do tema aqui discutido, nos termos do art. 2º, inciso VIII, da Portaria nº 576/2020-CoordJE/ RN.

Por fim, é indispensável que o Poder Judiciário como um todo, com o apoio do Ministério Público e da própria OAB estejam vigilantes para impedir que o acesso à justiça, tão relevante e necessário a todos, não seja utilizado de forma abusiva para abrigar demandas agressoras, fraudes e causas fabricadas.

Natal/RN, 20 de janeiro de 2021.

Paulo Luciano Maia Marques

Juiz Relator

Poder Judiciário do Estado do Rio Grande do Norte

Centro de Inteligência dos Juizados Especiais

Rua da Fosforita, 2327, Conj. Potilândia – Lagoa Nova – Natal/RN Cep.: 59076-120

Tel.: 3616-6600, r 6641 | e-mail: (cijesp@tjn.jus.br)

267

Ata de Reunião Deliberativa

Aos 27 de janeiro de 2021, por meio de reunião deliberativa virtual previamente aprazada, nos termos do art. 7º da Portaria nº 576/2020-CoordJE/RN, a presente nota técnica foi aprovada, à unanimidade, pela totalidade de seus membros e determinada a emissão dos expedientes necessários a sua mais ampla ciência e divulgação.

Natal/RN, 27 de janeiro de 2021.

SULAMITA BEZERRA PACHECO

Juíza Presidente do CIJESP/RN PAULO LUCIANO MAIA MARQUES

Juiz Relator – membro do CIJESP/RN

Juiz AGENOR FERNANDES DA ROCHA FILHO

Membro do CIJESP/RN

Juíza ALINE DANIELE BELÉM CORDEIRO LUCAS

Membro do CIJESP/RN

Juíza FLÁVIA SOUSA DANTAS PINTO

Membro do CIJESP/RN

Juíza MARIA CRISTINA MENEZES DE PAIVA

Membro do CIJESP/RN

Juíza TICIANA MARIA DELGADO NOBRE

Membro do CIJESP/RN

Juíza VIRGÍNIA RÊGO BEZERRA

Membro do CIJESP/RN

1. Embargos à execução oferecidos em 14/03/2007, de que foi extraído o presente recurso especial, interposto em 28/05/2015 e atribuído ao gabinete em 25/08/2016.
2. O propósito recursal é dizer, primordialmente, sobre a validade e eficácia do contrato de honorários advocatícios, firmado entre o filho dos recorridos, por procuração destes, e os recorrentes.
3. A ausência de decisão acerca dos dispositivos legais indicados como violados, não obstante a oposição de embargos de declaração, impede o conhecimento do recurso especial.
4. Eventual nulidade da decisão monocrática, fundamentada nos arts. 551 e 557 do CPC/73, fica superada com a reapreciação do recurso pelo órgão colegiado na via do agravo regimental. Precedentes.
5. A outorga de poder para contratação de advogado traz em si o poder para convencionar os respectivos honorários, porque representam estes a contraprestação devida pelo serviço contratado.
6. Se o procurador subscreveu o contrato de honorários em nome e por conta dos recorridos, a assinatura daquele se equipara, para todos os efeitos legais, à assinatura destes, de modo a qualificar o referido documento como título executivo.
7. A norma inserta no art. 38 do Código de Ética e Disciplina da OAB sugere um limite para a cláusula de êxito, não um percentual que deva obrigatoriamente ser aplicado, cabendo às partes fixar, observado esse limite, o montante que lhes soa razoável à hipótese.
- 8. O contexto delineado nos autos evidencia a manifesta abusividade da cláusula de êxito que estabeleceu os honorários advocatícios em 50% do valor do imóvel dos recorridos.**

Recurso especial conhecido em parte e, nessa extensão, parcialmente provido. (STJ. Terceira Turma. REsp 1731096. Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, julgado em **11/05/2018**, destacou-se).

Referências

ARENHART, Sergio; JOBIM, Marco Felix (coord.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

ARENHART, Sergio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Felix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Revista dos Tribunais: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BOCHENEK, Antônio César. *Demandas estruturais: flexibilidade e gestão*. Brasília: Rev. Judi. Bras. Ano 1, n. 1. p. 155-178, 2021.

CALIXTO, Lucas Fernandes. *Ação civil pública colaborativa e direito à saúde: uma proposta de instrumento alternativo à judicialização individual da saúde*. Curitiba: Juruá, 2020.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (BRASIL). *Manual de identidade visual da Justiça Federal*. Brasília: CJF, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/identidade-visual-1>. Acesso em: 23 jul. 2021.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. In: *Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*. Edição especial. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020.

DANTAS, Eduardo Sousa. *Ações estruturais e o estado de coisas inconstitucional: a tutela dos direitos fundamentais em casos de graves violações pelo Poder Público*. Curitiba: Juruá, 2019.

DIDIER, Fredie; OLIVIERA, Rafael Alexandria de; JÚNIOR, Hermes Zanetti. **Notas sobre as decisões estruturantes. Civil Procedure Review**. v. 8, n. 1, p. 46-64, jan.-apr., 2017. Disponível em: <https://civilprocedurereview.com/br/editions/notas-sobre-as-decisoes-estruturantes>. Acesso em: 10 jan. 2022.

DINAMARCO, C. R. *A instrumentalidade do processo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

FALCÃO, Joaquim. Acesso à Justiça: diagnóstico e tratamento. In: ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS (org.). *Justiça: promessa e realidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996. p. 271-272.

FUX, Luiz. Reunião do Centro de Inteligência do Poder Judiciário em 06.04.2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rElXbkdZeE0>. Acesso em: 19 out. 2021.

GICO JR., Ivo Teixeira. A tragédia do Judiciário. *Revista de direito administrativo*, Rio de Janeiro, v. 267, p. 163-198, 2014

GRANJA, Gustavo Borges Pereira; REIS, Lisete Teixeira de Vasconcelos. Como o design jurídico e o direito visual podem contribuir para a eficiência da jurisdição. In: SOUZA, Bernardo de Azevedo e; OLIVEIRA, Ingrid Barbosa (org.). *Visual Law: como os elementos visuais podem transformar o direito*. São Paulo: Thomas Reuters Brasil, 2021.

HAGAN, Margaret. Law by design. Califórnia: [s.n.], [2013?]. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. Disponível em: <https://www.editorajuspodivm.com.br/cdn/arquivo>. Acesso em: 05 fev. 2021.

DE MORAES, Vânia Cardoso André. Centros de Inteligência da Justiça Federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: CONSELHO JUSTIÇA FEDERAL (org.). *Série CEJ*. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. 1. ed. Brasília: Conselho Justiça Federal, 2019. p. 70-78. v. II.

VITORELLI, Edilson. *Processo civil e estrutural*. Salvador: Juspodivm, 2020.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). *Processos estruturais*. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021.

1º Congresso dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário: da colaboração revivificadora à definição de propósitos e declarações. Resignificação das funções constitucionais do Poder Judiciário: muito além de apenas julgar¹

Mônica Silveira Vieira²

Este evento reuniu juízes e servidores do Poder Judiciário de todas as nossas famílias: as irmãs da Justiça Comum — as Justiças Estadual e Federal —, Justiças do Trabalho, Militar e Eleitoral. Além disso, recebemos, em uma das nossas Casas de Justiça, o Ministério Público, a Defensoria Pública e vários advogados. Que alegria! Estamos todos do mesmo lado, buscando as melhores soluções de justiça para o jurisdicionado.

Quando Vânia e eu começamos a sonhar com esse evento, em um momento de partilha, durante um workshop promovido pelo TRF6 e pelo TJMG sobre os Temas 793 e 1234 do STF, nunca imaginávamos que este evento teria tamanho alcance. Nós agradecemos muito por todos os que nos acolheram e aceitaram o nosso carinhoso convite. Vocês o honraram imensamente.

Este congresso se compôs de um percurso formativo muito interessante. Nosso Coordenador Geral, 1º Vice-Presidente do TJMG, Desembargador Alberto Vilas Boas, cuidou da abertura, em que destacou como os Centros de Inteligência redesenharam o papel do Judiciário, fundamental nos tempos atuais.

¹ O texto corresponde ao pronunciamento de fechamento dos trabalhos, especialmente com apresentação dos relatórios das oficinas, apresentado pela autora ao final do 1º Congresso dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, no Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em Belo Horizonte, no dia 17 de março de 2023.

² Juíza Auxiliar da 1ª Vice-Presidência do TJMG, Membro do Grupo Operacional do CIJMG (Coordenadora da Comissão de Acesso Anômalo ao Sistema de Justiça), Mestre e Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Pós-Graduada em Gestão Judiciária pela Universidade de Brasília.

No evento preparatório, tivemos apresentação de artigos maravilhosos, qualificados, após um edital que recebeu uma acolhida muito maior do que esperávamos. Magistrados, servidores, colaboradores, acadêmicos e advogados apresentaram trabalhos que ampliaram nossos olhares. Parcerias maravilhosas! Os Centros são isso: criadores de sinergia, de parceria, de vínculos.

Em seguida, a Desembargadora Thaís Schilling nos chamou a pensar sistemática e racionalmente, nos conclamou a compreender que não é mais possível apenas tentar produzir enlouquecidamente sem analisar o conflito, a litigiosidade e sua origem.

Marcelo Marchiori, nosso amigo e parceiro de todas as horas, a inspiração maior do nosso NUGEPNAC, e o Desembargador Ruy Alves, do TJPR, que nos tem inspirado desde o Encontro do ano passado, trouxeram importantíssimas reflexões sobre precedentes judiciais, limites e possibilidades de atuação do Poder Judiciário, sobre diálogo e crescimento.

A Ministra Assusete Magalhães, do Superior Tribunal de Justiça, brindou-nos com uma aula magna robusta, profunda, firmemente calcada em dados, inspiradora. Reconheceu a relevância inafastável dos Centros de Inteligência e seu papel fundamental na revolução necessária para que todo o sistema de justiça, e não apenas o Judiciário, viabilize a convivência em sociedade com efetivação de direitos subjetivos fundamentais, em um mundo tão complexo, tão cheio de faturas e carências, em que tudo muda tanto e tão rápido.

Ontem, as oficinas. Nelas, nós nos irmanamos mais do que nunca. Dividimos nossas dores, angústias, dificuldades, avanços, estruturas diferenciadas, estratégias, instrumentos. Percebemos que todos experimentamos dificuldades semelhantes, mas também podemos ter a certeza de que não estamos sozinhos e de que podemos e devemos contar uns com os outros. E que, ao invés de investir naquilo que outro de nós já implementou, podemos e devemos unir esforços e construir novos avanços juntos.

Das oficinas restaram, especialmente, as seguintes conclusões:

- É preciso estruturar os Centros de Inteligência, dotando-os de grupos operacional e decisório, que viabilizem representatividade, multiplicidade de abordagens e legitimidade dos atos. Essa estruturação envolve recursos

humanos adequados, dedicados e que viabilizem institucionalização e continuidade dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário e de suas ações.

- Os Centros de Inteligência devem ser autônomos em relação a outros setores e órgãos do Judiciário, devem criar sinergia, otimizar a atuação de outros setores; não têm a pretensão de sobreposição, mas de elevar e de contribuir para aprimorar todas as instituições do sistema de justiça.
- O trabalho de inteligência institucional a ser conduzido pelos Centros não é precipuamente de combate a litígios, conflitos e problemas, mas de prevenção e tratamento adequados, mediante identificação e correlação de possíveis causas e atuação interinstitucional em rede.
- É fundamental o trabalho de restabelecimento e facilitação da comunicação entre os atores do processo, entre os interessados em conflitos não processualizados e entre todas as instituições envolvidas, para a prevenção da litigiosidade. É igualmente notável a relevância da coleta, consolidação e compartilhamento de dados e informações qualificados e customizados.
- Mostra-se necessário investir na comunicação, para melhor compreensão dos Centros de Inteligência, sua natureza, seu funcionamento e seu papel, interna e externamente ao Poder Judiciário.
- Os Centros de Inteligência não podem dispensar formalidades imprescindíveis, mas precisam buscar sempre, em sua atuação, a informalidade eficiente. Revela-se fundamental que os Centros atuem para inspirar o Poder Judiciário a buscar sempre, em sua atuação, a desburocratização dos processos de trabalho.
- É muito importante a disseminação do conhecimento sobre os Centros de Inteligência e sobre sua permeabilidade a iniciativas e questões provenientes de todos os atores do sistema de justiça, do poder público e da sociedade.
- Nos casos complexos, mostra-se fundamental verificar a possibilidade, mediante prévio acertamento com os atores do processo, de devolver ao réu

- a avaliação, de forma qualificada, das possibilidades de solução do conflito com redefinição de rotinas e pressupostos.
- Há necessidade de compreender que os Centros de Inteligência atuam em quatro níveis, que variam de menor a maior profundidade. São eles: o nível do evento, o dos padrões de comportamento, o da estrutura e o dos modelos mentais, dos propósitos e dos valores.
 - É essencial a atuação integrada dos Centros de Inteligência para a solução de conflitos que atinjam diferentes ramos da justiça.
 - Deve-se empreender a criação e implementação de um Banco Nacional de Notas Técnicas, que reúna todos os documentos dessa natureza produzidos pelos Centros de Inteligência dos diversos tribunais brasileiros.
 - É preciso viabilizar que a Justiça Estadual acesse o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça por meio do Centro Nacional de Inteligência.
 - É de fundamental relevância o envolvimento da Administração Pública e dos grandes litigantes na solução dos problemas, por meio da ação otimizadora dos Centros de Inteligência.

Consolidaram-se também posicionamentos e propostas de atuação mais específicas, ligadas aos temas das oficinas:

Promoção de iniciativas que busquem viabilizar a realização de perícia única, a ser utilizada pelas Justiças Estadual, Federal e do Trabalho e pelo INSS, em questões previdenciárias.

Reconhecimento de que temos um sistema processual complexo, que precisa promover interlocução dentro e fora do processo, em relação à questão dos precedentes judiciais.

Apontamento da necessidade de que Centros de Inteligência e NUGEPs ou NUGEPNACs trabalhem sempre em colaboração, com reconhecimento de que os Centros de Inteligência precisam atuar, inclusive, como unidades que implementem práticas de valorização dos precedentes vinculantes, em colaboração com os Núcleos de Gestão de Precedentes.

As anomalias na litigância não se limitam às práticas de litigância predatória, e devem ser todas objeto de adequado tratamento pelos Centros de Inteligência.

A litigância predatória é modelo de negócio adotado por muito poucos atores do sistema de justiça, mas que atinge muitos cidadãos e todo o sistema de justiça, todos os advogados éticos (a quase totalidade dos profissionais) e todos os jurisdicionados, inclusive em razão do seu profundo impacto no tempo médio de tramitação processual e dos grandes danos ao erário. Por isso, os Centros de Inteligência defendem que o Poder Judiciário, a OAB, o Ministério Público, a Advocacia Geral do Estado e demais procuradorias públicas e a sociedade em geral devem enfrentar adequadamente o fenômeno, em parceria.

A litigância predatória tem sido verificada em todos os ramos da justiça e em relação a grande parte das matérias jurídicas, de modo que não se restringe às relações e aos litígios de consumo.

A gestão adequada da litigância, em relação aos diversos focos de litigância predatória, deve envolver estratégias múltiplas, como: identificação de indícios de atuação abusiva e padronização de boas práticas; gestão do conhecimento e ações formativas; monitoramento de litigância; disponibilização de painéis de *business intelligence*; formação de precedentes vinculantes sobre a matéria; acompanhamento de processos judiciais; avaliação de padrões de atuação; adoção de proceder estratégico, em colaboração com outras instituições; registro e compartilhamento de informações; maior integração entre primeira e segunda instâncias.

Reconhecimento da necessidade de criação de estratégias pelos diversos tribunais brasileiros para lidar com litígios de alta complexidade, especialmente os que dizem respeito às demandas estruturais.

É fundamental a atuação dos Centros de Inteligência de maneira a contribuir para o enfrentamento dos principais problemas envolvidos nos litígios de alta complexidade, hoje constatados especialmente em relação aos casos ambientais, destacando-se: questões de fixação de competência; dificuldades de o juiz conciliar o adequado processamento dos feitos de alta complexidade com o das demais ações que tramitam em sua unidade; percalços para promover a realização de perícias, seja pela falta de profissionais capacitados, aptos e dispostos, seja em razão da possibilidade de que profissionais diferentes

empreguem metodologias díspares; constatação de diversos casos de litigância predatória entre os processos relativos aos desastres ambientais.

Relevância de se investir na criação de Núcleos de Justiça 4.0 com competência para processar e julgar demandas de alta complexidade, principalmente em relação a macrolitígios de ocorrência súbita.

Necessidade de implementação, pelos tribunais, de estruturas aptas a munir o juiz das informações técnicas necessárias para a compreensão dos problemas envolvidos nos macrolitígios estruturais, de modo a propiciar o tratamento adequado dos conflitos.

É essencial estimular o tratamento dos problemas estruturais por meio de instrumentos processuais coletivos, o que evita a fragmentação de processos e propicia o tratamento dos jurisdicionados e seus direitos em conformidade com o princípio da igualdade.

Mesmo em relação aos processos individuais decorrentes de macrolitígios complexos, é preciso construir estratégias e modelos que permitam a tramitação padronizada e ágil e a adoção de soluções jurídicas uniformes.

No que diz respeito aos macrolitígios estruturais, o mais importante é a que os Centros de Inteligência atuem como catalisadores do diálogo interno, com vistas à criação de estratégias que viabilizem o tratamento adequado dos litígios de alta complexidade, o que deve envolver o diálogo interinstitucional.

Findo este evento, para além de tudo o que construímos juntos, fica a certeza de que não estamos e não estaremos sozinhos nas nossas lutas e no enfrentamento das nossas dificuldades.

Não somos “juízes héracles” que possam resolver todas as mazelas do mundo, e muito menos todas as demandas fabricadas, fraudadas e os cada vez mais multiplicados milhões e milhões de processos que aportam no sistema de justiça todos os anos. Mas juntos, unidos, olhando sistemática e estrategicamente para a origem, para a causa dos litígios, para a prevenção da judicialização desnecessária, praticando gerenciamento de litigância, ao invés de nos conformarmos com o mero papel dos julgadores, nós somos titãs e titânides que impelimos o Judiciário a redescobrir e retomar seu mais importante papel constitucional: o de líder dos agentes que integram e interferem no sistema de justiça, em busca da gestão adequada dos conflitos e da litigiosidade, a qual não envolve, necessariamente, judicialização.

Que este 1º Congresso dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, celebração da nossa união em rede, do fortalecimento da nossa atuação, da colaboração entre tribunais e com outras instituições, do reconhecimento de novos papéis, objetivos e possibilidades, seja apenas um passo de um segundo grande momento evolutivo dos Centros de Inteligência, e uma etapa irreversível do renascimento do Poder Judiciário, esteio da Democracia e da Justiça.

A atuação dos Centros de Inteligência no contexto da tutela em juízo dos direitos coletivos: a construção de um *design* intra e interinstitucional adequado ao tratamento da tutela jurisdicional coletiva

Ronaldo Souza Borges

Titulação acadêmica: Doutorando em Ciências Jurídico-Civis pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Mestre em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Especialista em Direito Processual Civil pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Graduado pela Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

Titulação profissional: Juiz de Direito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Coordenador do Grupo Operacional do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Professor de Direito Civil e Direito Processual Civil. Ex-Juiz Auxiliar do Supremo Tribunal Federal. Ex-Promotor de Justiça de Minas Gerais. Ex-Procurador do Estado de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: rsouzaborges@uol.com.br / ronaldo.borges@tjmg.jus.br

Sumário: 1. A tutela em juízo dos direitos coletivos: aspectos gerais. 2. A atuação dos Centros de Inteligência como elemento de racionalização do acesso à justiça. 3. A contribuição dos Centros de Inteligência para o tratamento adequado da tutela jurisdicional coletiva: primeiras ideias para a construção de um *design* intra e interinstitucional relacionado à atuação do Judiciário na tutela dos direitos coletivos. 4. Considerações finais. 5. Referências bibliográficas.

Resumo: O presente artigo versa sobre a tutela em juízo dos direitos coletivos, em especial sobre como os Centros de Inteligência podem atuar para a construção de um arranjo

intra e interinstitucional adequado ao tratamento da matéria. Parte-se da premissa de que, além da disposição, em âmbito normativo, de instrumentos processuais apropriados às características do direito em causa, é também preciso a construção de mecanismos institucionais que propiciem uma abordagem eficiente do problema. Nesse aspecto, os Centros de Inteligência, voltando-se para a valorização e para a efetivação, ou seja, para a racionalização, do direito fundamental de acesso à justiça, nomeadamente sob a perspectiva do acesso à ordem jurídica justa, tem um importante papel a desempenhar, seja pela via do monitoramento e do compartilhamento de informações, seja pela via da promoção do diálogo e da cooperação intra e interinstitucional.

Palavras-chave: acesso à justiça; direitos coletivos; Centros de Inteligência.

Abstract: This article deals with the protection of collective rights in court, in particular on how the Intelligence Centers can act to build an intra and inter-institutional arrangement suitable for dealing with the matter. It starts from the premise that, in addition to the provision, in the normative scope, of procedural instruments appropriate to the characteristics of the right in question, it is also necessary to build institutional mechanisms that provide an efficient approach to the problem. In this regard, the Intelligence Centers, focusing on valuing and implementing, that is, rationalizing, the fundamental right of access to justice, namely from the perspective of access to a fair trial, have an important role to perform, either through monitoring and information sharing, or through the promotion of intra and inter-institutional dialogue and cooperation.

Keywords: access to justice; collective rights; Intelligence Centers.

1. A tutela em juízo dos direitos coletivos: aspectos gerais

A tutela jurisdicional dos direitos coletivos tem adquirido cada vez mais relevância no panorama do Judiciário nacional. Essa relevância, contudo, não se encontra acompanhada, muitas vezes, pelo tratamento adequado da questão, o que acaba impactando a própria efetividade da garantia em juízo dos direitos coletivos.

Para isso, exige-se, é certo, a disposição, em âmbito normativo, de instrumentos processuais apropriados às características do direito em causa. Com efeito, é preciso pensar o processo concretamente, sempre levando em conta o direito a ser tutelado e o impacto da prestação da jurisdicional na vida das partes e na sociedade como um todo. É preciso instituir procedimentos adequados à tutela do direito material em causa.

Disponibilizando procedimentos aptos à obtenção de uma tutela jurisdicional adequada às necessidades do caso concreto, o direito processual coordena-se com o direito material, de forma a que o provimento judicial se aproxime da devida atuação da vontade da norma à luz da relação jurídica substancial em causa¹.

Não é diferente em relação às situações jurídicas coletivas, ou seja, em relação aos direitos coletivos *lato sensu*, do qual são espécies os direitos difusos, os direitos coletivos *stricto sensu* e os direitos individuais homogêneos, e em relação também aos casos repetitivos. Sem a construção de ferramentas processuais adequadas às características do direito material em causa e aos desafios, em geral, da prestação da justiça nos dias de hoje, a tutela das situações jurídicas coletivas resta, se não totalmente obstada, significativamente prejudicada. Nesse sentido, o processo coletivo não pode ser compreendido senão pela consideração das peculiaridades inerentes ao direito material cuja tutela se pretende.

Mas isso só não basta. É preciso também, a partir de uma compreensão mais aprofundada da realidade, que se envidem esforços para a construção de mecanismos institucionais que propiciem uma abordagem eficiente do problema, inclusive pelo emprego de todo um aparato metodológico, amparado na Análise Econômica do Direito e das Organizações, que tem se revelado profícuo para a discussão crítica dos mais variados temas de relevante interesse social², como é o caso da tutela em juízo dos direitos coletivos.

Com efeito, o aspecto institucional é essencial para a concretização de um estado de coisas que se almeja e se pretende atingido. Palavra polissêmica que é, instituição, do étimo latino *institutio*, de *instituere*, significa tanto o ato ou o efeito de instituir, criar, fundar ou estabelecer algo durador como também organizar ou ordenar. Também é utilizada para

¹ É o que se chama de formalismo-valorativo. O formalismo-valorativo encara o processo não como uma mera técnica formal. As normas processuais não resultam somente de considerações de ordem prática, constituindo, na verdade, fundamental expressão de concepções sociais, éticas, econômicas, políticas, ideológicas e jurídicas subjacentes a determinada sociedade. Para além da realização do direito material, o processo se insere em um quadro mais amplo, constituindo uma ferramenta de natureza pública indispensável para a realização da justiça com pacificação social. Acerca do formalismo-valorativo, cf. OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*. São Paulo, v. 137, pp. 7-31, julho 2006.

² ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 4.

indicar costumes ou estruturas sociais que modelam práticas aceitas e respeitadas em uma determinada comunidade ou em um determinado núcleo social³.

Essa multiplicidade de significados tem um eixo ou cerne comum, qual seja, um conjunto de princípios e regras, jurídicas ou não, que configuram relações sociais ou grupo de relações sociais, cujas estruturas se destinam ou, ao menos, se propõem a perdurar, de forma ativa, ao longo do tempo⁴.

Coletividades como as sociedades civis são organizações que desenham instituições baseadas em regras de regularidade de comportamento, regras aceitas pelo consenso majoritário, que facilitam as relações intersubjetivas. Algumas instituições são personificadas, entre elas, por exemplo, o Estado, as sociedades empresariais e as associações civis. Outras não o são, sem que, em razão disso, percam a característica de organização criada e voltada para disciplinar as relações sociais. Em comum, todas as instituições têm essa ideia. A ideia de organização de uma atividade a ser desenvolvida por um grupo de pessoas e a imputação de competências, de exercício de poder, para realizá-la⁵.

Pensar em arranjos ou estruturas institucionais adequados ao tratamento da tutela em juízo dos direitos coletivos é parte essencial para a solução do problema. Isso tanto no âmbito interno de cada instituição como também na relação que ela estabelece com as demais instituições que também tenham entre as suas atribuições a atuação na seara dos direitos coletivos.

Nesse contexto é que surgem os Núcleos de Ações Coletivas (NACS) ou os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas (NUGEPNACS), regulamentados pela Resolução n.º 339, de 8 de setembro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, enquanto órgãos responsáveis, dentro de cada tribunal, pelo fortalecimento do monitoramento e da busca pela eficácia no julgamento das ações coletivas.

³ SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 228.

⁴ SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações*, ob. cit., pp. 228-229.

⁵ SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia: análise econômica do direito e das organizações*, ob. cit., p. 230.

Para além do Superior Tribunal de Justiça e do Tribunal Superior do Trabalho, incumbe a cada Tribunal Regional Federal e a cada Tribunal de Justiça dos Estados e do Distrito Federal instituir o seu próprio Núcleo de Ações Coletivas⁶, tendo como atribuições (i) uniformizar a gestão dos procedimentos decorrentes das ações coletivas, com protocolos estaduais, regionais ou seccionais, buscando a efetividade do processo e das decisões nele proferidas; (ii) realizar estudos e levantamento de dados que subsidiem as políticas administrativas, judiciais e de formação relacionadas às ações coletivas e aos métodos de solução consensual de conflitos coletivos; (iii) implementar sistemas e protocolos voltados ao aprimoramento da prestação jurisdicional e das soluções consensuais de conflitos de modo coletivo; (iv) auxiliar os órgãos julgadores na gestão do acervo de ações coletivas; (v) informar ao Conselho Nacional de Justiça os dados e informações solicitadas; (vi) manter atualizado o Cadastro Nacional de Ações Coletivas e (vii) manter, na internet, os dados e os contatos atualizados de seus integrantes, visando a integração entre os tribunais do país e a interlocução com o Conselho Nacional de Justiça.

Daí bem se vê a importância que tem sido dada, mormente pelo Conselho Nacional de Justiça, à regulamentação do *modus operandi* de abordagem das ações coletivas em nível institucional, o que é primordial para a promoção da eficiência e da efetividade da tutela em juízo dos direitos difusos, dos direitos coletivos *stricto sensu*, dos direitos individuais homogêneos e também dos casos repetitivos.

2. A atuação dos Centros de Inteligência como elemento de racionalização do acesso à justiça

Não são apenas, contudo, os Núcleos de Ações Coletivas ou os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas que podem contribuir para o tratamento institucional adequado da tutela em juízo dos direitos coletivos. Também os Centros de Inteligência têm um importante papel a desempenhar quanto a isso.

Regulamentados pela Resolução n.º 349, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, os Centros de Inteligência do Poder Judiciário têm como objetivo institucional

⁶Vide o artigo 2º, *caput*, da Resolução n.º 339/2020 do Conselho Nacional de Justiça. Na impossibilidade de criação de unidade autônoma, o Núcleo de Ações Coletivas deverá ser implantado dentro da estrutura do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP), sob a denominação Núcleo de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas. Nesse sentido, o artigo 2º, §3º, da mesma Resolução n.º 339/2020 do Conselho Nacional de Justiça.

identificar e propor o tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa, atuando, de forma decisiva, como elemento de racionalização do acesso à justiça.

Como cediço, a Constituição Federal de 1988 apresenta-se como um marco do desenvolvimento e da consolidação da democracia e da cidadania. Dentre a vasta gama de direitos fundamentais nela previsto, encontra-se, em seu artigo 5º, inciso XXXV, o acesso à justiça.

Mais do que o mero acesso formal ao sistema de prestação da justiça e de solução de conflitos, o que a Constituição Federal de 1988 pretende garantir é o acesso à ordem jurídica justa, enquanto mecanismo para a efetiva tutela de direitos conferidos e não efetivados⁷.

O novo ambiente jurídico-institucional, entretanto, não proporcionou a imediata efetivação da promessa constitucional, por conta de variados fatores, entre os quais as dificuldades financeiras estatais e o gradualismo na implementação dos direitos e garantias. Esse contexto acarretou uma explosão de litigiosidade e a consequente multiplicação de demandas, muitas repetitivas e de massa⁸.

Segundo dados do relatório Justiça em Números 2022 do Conselho Nacional de Justiça⁹, havia em trâmite no Judiciário brasileiro, em 2021, 77,3 milhões de processos¹⁰, sendo que 4,3 milhões apenas no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Foram propostas 27,7 milhões de novas demandas, 1,4 milhão somente no Tribunal de Justiça de Minas Gerais¹¹, e baixados 26,9 milhões de processos, tendo havido um aumento do Índice de Produ-

⁷ Acerca do acesso à ordem jurídica justa no processo coletivo, cf. NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo: volume único*. 6. ed. São Paulo: JusPodivm, 2023. pp. 131-135.

⁸ KOEHLER, Frederico Augusto Lepoldino; SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti. BUENO, Raquel Barofaldi. Centros de inteligência: um caminho para a efetivação da agenda 2030 no judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 106, setembro-dezembro 2022.

⁹ Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 8.jun.2023.

¹⁰ Cerca de dois milhões de processos a mais do que em relação ao ano-base de 2020.

¹¹ E isso considerando que há uma aparente demanda reprimida no acesso à justiça no âmbito da Justiça Estadual mineira. É que entre os chamados tribunais estaduais de grande porte, quais sejam, em ordem de casos novos e casos pendentes, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraná, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais é o que apresenta o índice mais baixo de novos processos a cada 100.000 habitantes, 6.265, número significativamente mais reduzido do que o verificado nos seus congêneres (10.310 no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, 10.156 no Tribunal de Justiça de São Paulo, 10.092 no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e 8.834 no Tribunal de Justiça do Paraná).

tividade dos Magistrados (IPM) e do Índice de Produtividade dos Servidores (IPS-Jud) da ordem, respectivamente, de 11,6% e 13,3%¹², graças nomeadamente à disseminação da utilização de sistemas de processo eletrônico e de medidas de gestão.

A força total de trabalho do Judiciário, dividida entre 91 tribunais e 14.799 unidades judiciárias de primeira instância, era, em 2021, de 424.911 pessoas, sendo 18.035 magistrados¹³, 266.388 servidores (223.999 efetivos¹⁴, 20.473 cedidos ou requisitados e 21.809 sem vínculo efetivo) e 140.538 demais auxiliares ou colaboradores. As despesas totais do Judiciário somaram R\$ 103,9 bilhões (redução de 5,6% em relação a 2020), o que representa um custo para cada habitante de R\$ 489,91 (redução de 6,2% em relação a 2020).

Cada magistrado teve sob sua gestão o volume médio de 6.411 processos (aumento de 11,6% em relação a 2020). Para os servidores, houve um crescimento de 6,4% da carga de trabalho, acumulando cada um deles 543 processos a seu encargo.

Os dados acima revelam um sistema estatal de prestação da justiça que, em que pese oneroso e dotado de uma força de trabalho significativa, ainda que não a ideal, vide que nem mesmo todos os cargos já existentes de magistrados e servidores encontram-se totalmente providos, apresenta uma quantidade elevada de demandas, o que compromete inegavelmente o acesso à justiça em uma acepção de garantia destinada à efetivação de direitos em prazo razoável¹⁵.

Dentre outras iniciativas que têm sido concebidas e implementadas para o enfrentamento institucional desse estado de coisas, valendo menção aqui aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMECS)¹⁶, aos Centros Judiciários

¹² O Índice de Produtividade dos Magistrados e o Índice de Produtividade dos Servidores são calculados pela relação entre o volume de casos baixados e o número de magistrados e servidores que atuaram durante o ano na jurisdição.

¹³ Para um total de 22.528 cargos existentes, havendo, portanto, 4.493 cargos vagos.

¹⁴ Para um total de 272.467 cargos existentes, havendo, portanto, 47.193 cargos vagos.

¹⁵ KOEHLER, Frederico Augusto Lepoldino; SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti. BUENO, Raquel Barofaldi. Centros de inteligência: um caminho para a efetivação da agenda 2030 no judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, ob. cit., pp. 106-107.

¹⁶ Aos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos cabe, dentre outras atribuições previstas no artigo 7º da Resolução n.º 125, de 29 de novembro de 2010, do Conselho Nacional de Justiça, implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado de conflitos, mormente no que se refere às ações voltadas à promoção dos métodos consensuais de solução de controvérsias.

de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCS)¹⁷ e aos Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas (NUMOPEDES)¹⁸, surgem os Centros de Inteligência, atuando para a prevenção, o tratamento adequado e o monitoramento de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa.

Nos termos do artigo 2º da Resolução n.º 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça, compete, dentre outras atribuições, ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), instituído no âmbito do próprio Conselho Nacional de Justiça, (i) prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa; (ii) propor ao Conselho Nacional de Justiça, relativamente às demandas repetitivas ou de massa, recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia; (iii) encaminhar aos tribunais superiores, de forma subsidiária, informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais; (iv) propor ao Conselho Nacional de Justiça a padronização, em todas as instâncias e graus de jurisdição, da gestão dos processos suspensos em razão da admissão de incidentes de resolução de demandas repetitivas ou afetação de processos ao regime de julgamento dos recursos repetitivos ou de recursos extraordinários com repercussão geral; (v) fixar critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa e (vi) articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos.

¹⁷ Conforme o artigo 8º, *caput*, da Resolução n.º 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania são responsáveis, preferencialmente, pela realização ou pela gestão das sessões e das audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e pela orientação ao cidadão.

¹⁸ No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, o Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas foi instituído pela Portaria n.º 5.029, de 16 de agosto de 2017, da Corregedoria-Geral de Justiça, tendo, dentre as suas atribuições, o monitoramento das demandas dos serviços judiciários, notariais e de registro e a identificação de demandas fraudulentas e outros eventos atentatórios à dignidade da justiça, bem como de boas práticas relacionadas ao tema. Acerca da criação e do desenvolvimento dos Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas pelos tribunais brasileiros, em especial no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, cf. VIEIRA, Mônica Silveira. *Numopede e o abuso do direito de ação*. Apostila (Curso de Aperfeiçoamento Jurídico e Gerencial para Magistrados). Belo Horizonte, 2020.

Pode-se dizer que, *mutatis mutandis*, essas são as atribuições também dos Centros de Inteligência instituídos na esfera de cada tribunal, impondo-se a eles que atuem de forma sistêmica, é dizer, em rede. Essa atuação em rede dos Centros de Inteligência pressupõe que eles mantenham uma permanente interlocução entre si, bem como que disseminem as medidas consubstanciadas pelos demais, não apenas as notas técnicas que sejam exaradas, mas também a adoção de outras práticas voltadas à racionalização do acesso à justiça e à promoção da eficiência na prestação jurisdicional.

Ao fim e ao cabo, a atividade dos Centros de Inteligência volta-se para a valorização e para a efetivação, ou seja, para a racionalização, do direito fundamental de acesso à justiça, compreendido, muito mais do que tão somente o acesso ao Judiciário, como o acesso à ordem jurídica justa. Sempre com os olhos postos na eficiência, não apenas quantitativa, mas também qualitativa, do Estado-juiz. Essa nova perspectiva exige do Judiciário uma postura mais ativa, consubstanciada em políticas públicas que auxiliem a concretização da sua função precípua, essencial ao Estado Democrático de Direito, de realização do direito de modo imperativo, função essa que, conforme fica cada vez mais claro, é não apenas uma manifestação do poder estatal, mas também um elemento catalisador e indutor do próprio desenvolvimento social.

3. A contribuição dos Centros de Inteligência para o tratamento adequado da tutela jurisdicional coletiva: primeiras ideias para a construção de um design intra e interinstitucional relacionado à atuação do Judiciário na tutela dos direitos coletivos

De todo o exposto até aqui, vê-se que os Centros de Inteligência atuam, de uma maneira geral, com base em três eixos fundamentais, quais sejam, a prevenção de demandas, o monitoramento de informações processuais e a gestão de precedentes, tendo como objetivo precípua qualificar a jurisdição, seja pelo aprimoramento da cientificidade na tomada de decisões, seja pela promoção da gestão do conhecimento, ou seja, pelo aproveitamento do capital intelectual em prol da formação de uma inteligência coletiva¹⁹.

¹⁹ VIARO, Felipe Albertini Nani. Inteligência judicial e monitoramento de perfis de demanda: jurisdição em rede. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (Coord.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. p. 448.

Bem postas as coisas, a atividade dos Centros de Inteligência ou, mais simplesmente, do método de inteligência judicial, passa muito pela potencialização do capital institucional e pelo aproveitamento da capacidade de comunicação e de articulação²⁰, tendo como base o monitoramento da litigiosidade ou dos entraves à prestação jurisdicional, inclusive com a ajuda de ferramentas tecnológicas ou pela provocação de terceiros, sejam eles integrantes do sistema de justiça ou não²¹.

A primeira das formas de atuação que se vislumbra possível aos Centros de Inteligência em sede da tutela de direitos coletivos parte justamente daí. Parte justamente do monitoramento e do compartilhamento de informações.

O que se verifica, muitas vezes, na prática cotidiana é uma tendência à atomização das demandas judiciais, mesmo quando elas tenham como objeto um direito transindividual, não sendo dado ao problema concreto em causa o tratamento mais adequado, molecularizado. Recorrentemente, a repetibilidade de ações judiciais materializa-se no ajuizamento de demandas semelhantes, decorrentes de um conflito único, centenas ou milhares de vezes.

O processo coletivo, como *cediço*, serve à litigância de interesse público (*public law litigation*)²². Ou seja, serve às demandas judiciais que envolvam, para além dos interesses meramente individuais, aqueles referentes à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade e da comunidade. Mesmo interesses de apenas uma parcela da comunidade, envolvendo, por exemplo, o meio ambiente, o patrimônio artístico, histórico e cultural, a saúde e a educação, podem ser veiculados como situações jurídicas coletivas mercedoras de tutela no âmbito das ações coletivas, o que viabiliza, assim, a tutela molecularizada de todo um grupo em específico, como as crianças e os adolescentes, as pessoas institucionalizadas em hospitais e presídios, etc.

²⁰ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *Consultor Jurídico*, 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/marco-clementino-inteligencia-judicial-tempos-pandemia>. Acesso em: 8.jun.2023.

²¹ VIARO, Felipe Albertini Nani. Inteligência judicial e monitoramento de perfis de demanda: jurisdição em rede. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (Coord.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto*, ob. cit., p. 448.

²² Acerca do processo coletivo como espécie de processo de interesse público, cf. DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. V. 4. 10. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. pp. 34-47.

Ocorre que não é incomum que essa litigância de interesse público se apresente em juízo sob a roupagem não de uma ação coletiva, mas como se de uma ação versando sobre interesses meramente individuais se tratasse.

Pensemos nos interesses ou direitos individuais homogêneos, tidos, de acordo com o artigo 81, parágrafo único, inciso III, do Código de Defesa do Consumidor, como aqueles decorrentes de uma origem comum. Nesse sentido, por exemplo, (i) os danos causados pela ingestão de um alimento que causa a intoxicação de muitos consumidores, (ii) os danos sofridos em decorrência de transfusão de sangue em um determinado hospital, atingindo várias pessoas, etc. São direitos, é certo, apenas acidentalmente coletivos, possuindo uma transindividualidade instrumental ou artificial. Os seus titulares são pessoas determinadas e o seu objeto é divisível e admite reparabilidade direta, ou seja, fruição e recomposição individual. Ocorre que, em que pese admitirem tutela coletiva, eles, muitas vezes, são discutidos em ações individuais.

Não é diferente em relação aos interesses ou direitos coletivos *stricto sensu*, entendidos, conforme o disposto no artigo 81, inciso II, do Código de Defesa do Consumidor, como os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base. É o caso, por exemplo, (i) do aumento ilegal das prestações de um consórcio (isso em relação aos consorciados); (ii) do direito dos alunos de uma escola de terem a mesma qualidade de ensino em determinado curso; (iii) do interesse que aglutina os proprietários de veículos automotores ou os contribuintes de certo imposto; (iv) da ilegalidade do aumento abusivo das mensalidades escolares (isso também em relação aos alunos já matriculados); (v) do aumento abusivo das mensalidades de planos de saúde (também relativamente àqueles que já tenham firmado contrato com a operadora do plano de saúde), etc.

E mesmo os interesses ou direitos difusos, definidos, pelo artigo 81, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor, como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, como, por exemplo, a proteção da criança e do adolescente, das pessoas portadoras de deficiência, do meio ambiente, do patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, apresentam-se em juízo eventualmente dessa forma.

A abordagem individualizada que tem sido dada a demandas assim acarreta diversas ofensas a princípios constitucionais estruturantes do Estado Democrático de Direito, em especial a isonomia, dando margem para que lides que possuam situação fática e jurídica

idêntica ou semelhante recebam decisões diferentes, tenham desfechos incongruentes, comprometendo a sistematicidade e a homogeneidade da prestação jurisdicional. Poucas coisas são tão prejudiciais e nocivas à legitimidade da atuação do Judiciário quanto isso. Essa falta de uniformidade e de previsibilidade quanto à distribuição da justiça acaba gerando na coletividade um sentimento de iniquidade, que se aprofunda no seio social quando no foro público não se garante a concretização da isonomia²³.

Pelo monitoramento e compartilhamento de informações, é possível aos Centros de Inteligência contribuírem para que isso não ocorra. Pelo monitoramento e compartilhamento de informações, é possível aos Centros de Inteligência identificarem situações assim e instarem a atuação de quem de direito, a fim de que seja dado ao problema o devido tratamento em âmbito coletivo, muito na linha do que dispõe o artigo 139, X, do Código de Processo Civil, segundo o qual incumbe ao juiz, deparando-se com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados, para a propositura, sendo o caso, da ação coletiva cabível e adequada para a tutela do direito material em causa²⁴.

E não é só. Pelo monitoramento e compartilhamento de informações, podem os Centros de Inteligência atuar ainda na identificação de eventual conexão, litispendência ou coisa julgada entre ações coletivas, possibilitando o julgamento conjunto das demandas ou mesmo a sua extinção sem resolução de mérito.

Tudo isso, ou seja, a identificação da pulverização ou do fracionamento de demandas versando sobre direitos coletivos como se de direitos meramente individuais se tratasse ou mesmo de eventual conexão, litispendência ou coisa julgada entre ações coletivas, exige dos Centros de Inteligência uma atuação articulada com os Núcleos de Ações Coletivas ou os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas.

²³ MORAES, Vânia Cardoso André de. Centros de inteligência da justiça federal: um design organizacional que deu certo. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (Coord.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 472-473.

²⁴ Semelhantemente, preveem nos artigos 6º e 7º Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985, que qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção, sendo certo, ainda, que, tomando os juízes e os tribunais, no exercício de suas funções, conhecimento de fatos que possam ensejar a propositura da ação civil, devem remeter ao Ministério Público as peças devidas para as providências cabíveis.

Entra em cena aí a segunda linha mestra da atuação dos Centros de Inteligência no que tange ao tratamento adequado da tutela em juízo dos direitos coletivos. Trata-se do exercício da vocação natural dos Centros de Inteligência para a promoção do diálogo e da cooperação intra e também interinstitucional.

Do ponto de vista interno, incumbe aos Centros de Inteligência articularem-se com os Núcleos de Ações Coletivas ou os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas para a criação de um arcabouço institucional apropriado e compatível às peculiaridades da tutela em juízo dos direitos coletivos.

Não é por outra razão, aliás, que a Resolução n.º 969, de 13 de julho de 2021, do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, prevê, em seu artigo 50, inciso XXII, como atribuição do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais: (i) promover o fortalecimento do monitoramento e da busca pela eficiência no julgamento das ações coletivas; (ii) uniformizar a gestão dos procedimentos decorrentes das ações coletivas, a fim de alcançar efetividade processual e das decisões judiciais; (iii) realizar estudos e levantamento de dados que subsidiem as políticas administrativas, judiciais e de formação relacionadas às ações coletivas; (iv) propor soluções para auxiliar os órgãos julgadores na gestão e no acervo de ações coletivas e (v) implementar sistemas e protocolos voltados ao aprimoramento da prestação jurisdicional e das soluções consensuais de conflitos de modo coletivo.

Para além, contudo, desse arranjo interno, os Centros de Inteligência têm um importantíssimo papel exógeno, enquanto catalisadores do diálogo e da cooperação com outros sujeitos do sistema de prestação da justiça e mesmo de fora dele.

Problemas complexos, como normalmente são os problemas que dão causa a ações coletivas, exigem soluções compartilhadas. A descoordenação de esforços, nesse contexto, é um fator obstativo para a consecução de qualquer resultado benéfico. E isso porque, aparentemente, o problema pode ensejar a adoção de inúmeras e variadas formas de intervenção. Caso os diferentes sujeitos relacionados com a questão, estando no mesmo barco, remem de modo desarticulado e procurem conduzi-lo para lados opostos, é muito provável que se continue onde se está.

Sem o desenvolvimento de sólidas relações entre o Judiciário e as demais instituições envolvidas com o direito material em causa, dificilmente será dado à questão, uma vez judicializada, o devido tratamento e a devida solução. Para tanto, revela-se imprescindível,

dentre outros aspectos, o estímulo e o fortalecimento dos mecanismos de diálogo e de cooperação interinstitucional, envolvendo quaisquer instituições, do sistema de justiça ou de fora dele, que possam promover o aprimoramento da administração da justiça, a celeridade e a efetividade da prestação jurisdicional, dentre as quais (i) o Ministério Público, (ii) a Ordem dos Advogados do Brasil, (iii) a Defensoria Pública, (iv) as Procuradorias Públicas, (v) a Administração Pública, e (vi) os Tribunais Arbitrais e Árbitros²⁵, abrangendo, dentre outras providências, (i) a harmonização de procedimentos e rotinas administrativas, (ii) a gestão judiciária e (iii) a elaboração e a adoção de estratégias para o tratamento adequado de processos coletivos e ou repetitivos, inclusive para a sua prevenção²⁶.

Nesse sentido é que se diz que a construção de um *design* adequado ao tratamento em juízo dos direitos coletivos passa inequivocamente pela atuação dos Centros de Inteligência, viabilizando o diálogo institucional interno e externo e contribuindo para o desenvolvimento de arranjos não apenas endógenos, mas também entre o Judiciário e as demais instituições do sistema de justiça e mesmo de fora dele, inclusive via compartilhamento de dados e de informações, com a estipulação e a fixação de parâmetros e de métricas comuns aos sujeitos envolvidos com a questão, balizando seus esforços de maneira conjugada e permitindo a criação de vínculos de alinhamento e de responsabilidade²⁷.

4. Considerações finais

Consagrado pelo artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, segundo o qual a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito, o princípio da inafastabilidade da jurisdição tem dois aspectos diferentes, quais sejam, (i) a relação entre a prestação da jurisdição e a solução administrativa de conflitos e (ii) o acesso à ordem jurídica justa, o qual, conforme mencionado, dá novos contornos ao princípio em causa.

Assim, não basta mais que se garanta o mero acesso formal ao sistema de prestação da justiça e de solução de conflitos. O que a ordem constitucional exige e impõe é também o acesso à ordem jurídica enquanto mecanismo para a efetiva tutela dos direitos. Isso

²⁵ Nesse sentido, o artigo 16 da Resolução n.º 350, de 27 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça.

²⁶ Nesse sentido, o artigo 15 também da Resolução n.º 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça.

²⁷ ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. p. 297.

não se consegue em um contexto em que a atividade da prestação da justiça encontra-se mais do que sobreutilizada.

O acesso à ordem jurídica justa somente se concretiza pela disponibilização às partes e à sociedade em geral de mecanismos processuais e institucionais que efetivamente garantam a tutela do direito material em causa. Em um cenário como o atual, caracterizado pelo sobreuso do aparato estatal de realização do direito, a racionalização do acesso à justiça é medida da ordem do dia. Nesse contexto é que os Centros de Inteligência surgem e têm se desenvolvido.

A gestão das ações coletivas depende da construção não apenas de um sistema processual, mas também de um arranjo institucional, interna e externamente, que realmente garantam os direitos transindividuais lesionados ou ameaçados de lesão, viabilizando não apenas o acesso formal à justiça, mas sim tornando concreta e efetiva a sua tutela.

Sem dúvida, os Centros de Inteligência, juntamente com outros órgãos como os Núcleos de Ações Coletivas ou os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e de Ações Coletivas, podem ter atuação decisiva para que o acesso à justiça, em se tratando da tutela em juízo de direitos coletivos, seja mais do que um *slogan* consagrado no texto constitucional.

Mais importante, por vezes, que encontrar a verdade ou a pretensa solução para um problema, é abrir espaço para que elas, a verdade ou a pretensa solução de um problema, evidenciem-se nas muitas vozes que pretendem ou podem portá-las. A proposta de trabalho dos Centros de Inteligência tem em sua base justamente essa premissa, bem como a de que os desafios da prestação jurisdicional nos dias de hoje são, muitas vezes, dotados, como normalmente acontece em se tratando de ações coletivas, de uma complexidade crescente, exigindo uma resposta calcada na construção colaborativa que somente se alcança pela via do diálogo intra e interinstitucional, com abordagens contextualizadas e que levem em conta as muitas perspectivas e variáveis em causa²⁸.

Os Centros de Inteligência apresentam-se hoje como um espaço propício para que haja uma comunicação constante entre os diferentes sujeitos ou organizações engajados no

²⁸ FERRAZ, Taís Schilling. Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (Coord.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 433-434.

enfrentamento de muitos dos problemas atinentes às ações coletivas, viabilizando a construção de laços de reciprocidade, reforçando a relação de confiança e estabelecendo uma dinâmica de diálogo na procura pelo propósito comum²⁹.

Referências

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022. Disponível em: <<<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>>. Acesso em: 8 jun. 2023.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *Consultor Jurídico*, 28 out. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/marco-clementino-inteligencia-judicial-tempos-pandemia>. Acesso em: 8 jun. 2023.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. v. 4. 10 ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

KOEHLER, Frederico Augusto Lepoldino; SILVEIRA, André Luiz Cavalcanti. BUENO, Raquel Barofaldi. Centros de inteligência: um caminho para a efetivação da agenda 2030 no judiciário. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, pp. 99-119, set./dez. 2022.

FERRAZ, Taís Schilling. Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). *Inovação judicial: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto*. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 413-437.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no poder judiciário. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). *Inovação*

²⁹ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo; JOBIM, Marco Félix. *Curso de processo estrutural*, ob. cit., p. 297.

judicial: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 487-510.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Centros de inteligência da justiça federal: um design organizacional que deu certo. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (Coord.). *Inovação judicial*: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 467-486.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de processo coletivo*: volume único. 6 ed. São Paulo: JusPodivm, 2023.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 137, pp. 7-31, jul. 2006.

SZTAJN, Rachel; AGUIRRE, Basília. Mudanças institucionais. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia*: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pp. 228-243.

LUNARDI, Fabrício Castagna. Inteligência organizacional e inovação no poder judiciário. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). *Inovação judicial*: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 487-510.

VIARO, Felipe Albertini Nani. Inteligência judicial e monitoramento de perfis de demanda: jurisdição em rede. In: LUNARDI, Fabrício Castagna; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda (coord.). *Inovação judicial*: fundamentos e práticas de uma jurisdição de alto impacto. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2021. pp. 439-465.

VIEIRA, Mônica Silveira. *Numopede e o abuso do direito de ação*. Apostila (Curso de Aperfeiçoamento Jurídico e Gerencial para Magistrados). Belo Horizonte, 2020.

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

ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel. Análise econômica do direito e das organizações. In: ZYLBERSZTAJN, Decio; SZTAJN, Rachel (Org.). *Direito e economia*: análise econômica do direito e das organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. pp. 1-15.

Reflexões sobre a reatividade do sistema de justiça diante da litigiosidade

Taís Schilling Ferraz¹

Resumo: Diante do aumento constante da judicialização de conflitos, da litigiosidade interna nos processos e da manutenção das taxas de congestionamento, a atuação do Judiciário vem sendo reativa. Quanto maiores os índices de litigiosidade, maiores os esforços para o cumprimento e o controle das metas de produtividade. Este artigo tem por objetivo mapear essa forma de resposta, identificar alguns dos seus possíveis motivadores e avaliar os efeitos que dela decorrem. A hipótese é de que a reatividade, frente à litigância, tenha raízes no culto à celeridade e no paradigma racionalista e cartesiano, típico das ciências naturais, que o Direito historicamente absorveu, especialmente nos países de *civil law*, ao buscar seu lugar entre as ciências. Supõe-se, também, que essa forma de resposta esteja produzindo efeitos tautológicos sobre a própria litigiosidade. O estudo adota o método indutivo, parte da observação de situações concretas, registradas em relatórios, documentos oficiais e bancos de dados, para, com base em pesquisa bibliográfica, avaliar a consistência das hipóteses e identificar os possíveis efeitos sistêmicos que vêm decorrendo dessa forma de resposta à litigiosidade.

Palavras-chave: litigiosidade; paradigma racionalista; celeridade; efeitos sistêmicos.

Introdução

Considerado ainda lento e ineficiente por grande parte da população, o Poder Judiciário busca, ao longo de sua história, meios variados e cada vez mais criativos para aumentar a celeridade na prestação jurisdicional. Nesse processo, estabelece metas e, com tecnologias cada vez mais avançadas, estratégias de gestão e muito esforço de magistrados e

¹ Desembargadora Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Doutora em Ciências Criminais e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Professora do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu -- Mestrado da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Integrante do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. E-mail: taissferraz@gmail.com.

servidores, vem aumentando sua produtividade e buscando reduzir o tempo de tramitação dos processos.

Dados do Conselho Nacional de Justiça, porém, indicam que os esforços, embora encontrem expressão estatística, não vêm sendo suficientes para a redução consistente das taxas de congestionamento e para a prevenção de novos conflitos. As curvas que medem a produtividade de juízes e servidores registram elevação; porém, o volume de casos novos e o estoque processual se mantêm altíssimos.

Com base nas evidências de que o fenômeno da litigiosidade se mantém fortemente ativo, este artigo tem por objetivo investigar, dentre os diversos fatores presentes na complexa estrutura desse fenômeno, algumas interações, provenientes das escolhas adotadas na elaboração e execução de políticas judiciárias, que possam estar sendo determinantes para a manutenção dos índices de judicialização, recorribilidade e congestionamento em níveis elevados.

A hipótese é de que, na busca por celeridade e por se tornar ciência, o Direito percorreu e construiu caminhos que implicaram certas escolhas, com consequências nem sempre conscientes. Muitas dessas escolhas, atualmente, caracterizam grande parte do que se faz e do que se espera da atuação de todos os atores do sistema de justiça. Dentre elas estão os esforços empreendidos, em muitas dimensões e a todo custo, para o aumento constante da produtividade de magistrados e servidores e para o aumento da eficiência.

Cogita-se que, em algum ponto desse percurso, talvez já no início de uma longa estrada, a pacificação social, razão de ser da existência e atuação do Judiciário, tenha cedido espaço à necessidade de celeridade e controle, bem como que a adoção de estratégias, voltadas essencialmente à busca por eficiência, fortemente enraizadas no paradigma mecanicista da ciência clássica, esteja retroalimentando a litigiosidade ao invés de tratá-la adequadamente.

O estudo inicia pela compilação de um conjunto de evidências, recolhidas em pesquisas empíricas já realizadas, de que a litigiosidade vem ganhando força e de que o movimento efficientista vem produzindo determinadas escolhas e padrões de comportamento. Investiga, com apoio em pesquisa bibliográfica, alguns fatores paradigmáticos relacionados às escolhas que fundamentam a política efficientista e que podem estar contribuindo para que os índices de judicialização, recorribilidade e congestionamento se mantenham em patamares muito elevados. A argumentação seguirá o indutivo, partindo-se da observação da realidade concreta em busca de explicações teóricas.

Não se defenderá, aqui, o abandono das políticas de produtividade, mas sua insuficiência e os riscos de que, tal como concebidas e executadas, transformem a eficiência num fim em si mesmo.

1. A litigiosidade e suas evidências

Litigiosidade, em sentido amplo, remete à ideia de conflito e disputa. No presente estudo, porém, adota-se uma definição mais restrita. Litigiosidade, para o que aqui se investigará, é fenômeno que abarca a judicialização de conflitos, o seu tratamento em juízo e a recorribilidade das decisões judiciais.

Harmonização das relações sociais e solução pacífica das controvérsias são fundamentos e princípios do Estado Brasileiro² diretamente relacionados ao Poder Judiciário. Espera-se que, dentre todas as instituições, o Judiciário se dedique a promover a paz.

Em nenhum momento a Carta de 1988 estabeleceu que cabe ao Judiciário a solução de todas as controvérsias. No entanto, a cada ano, mais conflitos aportam nas distribuições dos fóruns, mais recursos são interpostos e mais decisões são reclamadas dos magistrados, em todas as instâncias.

É possível observar, nos dados apresentados no *Relatório Justiça em Números*, anualmente produzido e divulgado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que o ingresso de casos novos se mantém altíssimo, só tendo havido redução com alguma expressão no primeiro ano da pandemia.

No ano de 2021, foram distribuídos 27,6 milhões de novos casos, o que equivaleu a 11,3% a mais que o ano de 2020. Para fazer frente a essa quantidade de processos novos e cumprir a Meta 1 da Estratégia Nacional do Judiciário — julgar maior quantidade de processos, na fase de conhecimento, do que os distribuídos a cada ano —,³ os magistrados julgaram 26,5 milhões de casos.⁴

O estoque de processos pendentes, no entanto, equivale a cerca de 2,8 vezes da demanda nova — 77,3 milhões. Ainda que não houvesse ingresso de novos processos e fosse

² BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 8 jun. 2023.

³ BRASIL Conselho Nacional de Justiça. *Metas Nacionais aprovadas no 15º Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/metas-nacionais-aprovadas-no-15o-enpj.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

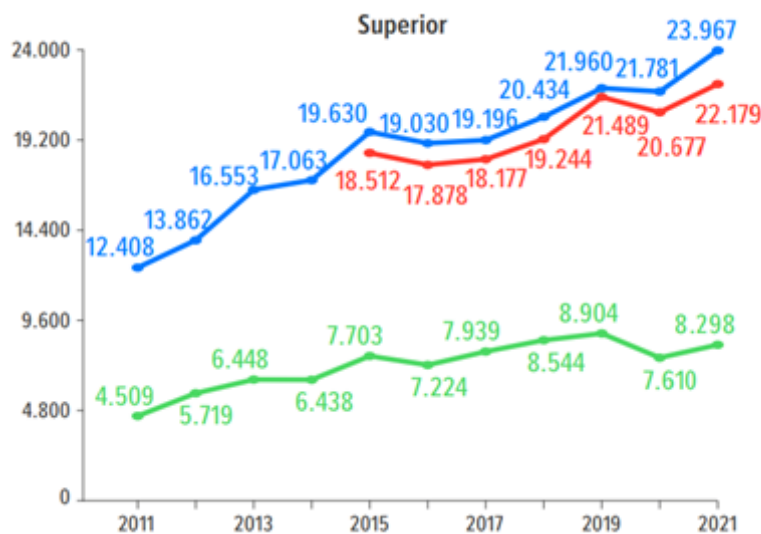
⁴ BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números (2022)*. Brasília: CNJ, 2022, p. 106.

mantida a já altíssima produtividade de magistrados e servidores, seriam necessários aproximadamente 2 anos e 10 meses de trabalho para zerar o estoque.⁵

O índice de recorribilidade também se mantém altíssimo, indicando que o modelo de precedentes, ainda que possa ter produzido efeitos mensuráveis na redução da recorribilidade externa (de uma instância para outra), não vem sendo suficiente para a prevenção da recorribilidade interna (impugnações de decisões no âmbito de uma mesma instância, como embargos de declaração, agravos internos, embargos de divergência, entre outros mecanismos de impugnação horizontal das decisões).

O índice de produtividade, medido ao se relacionar o volume de casos baixados com o de magistrados e servidores, e a carga de trabalho são também importantes indicadores de litigiosidade. A carga de trabalho representa o número de procedimentos pendentes e resolvidos no ano, incluindo não somente os processos principais, como também os recursos internos. Ao se observar que a carga de trabalho e a produtividade dos ministros dos tribunais superiores é equivalente a mais do que o triplo da carga de trabalho e da produtividade dos demais magistrados de qualquer instância, é inevitável que se questione a efetividade do atual modelo de tratamento dos processos e do sistema de precedentes judiciais.

Figura 1. Carga de trabalho e produtividade nos tribunais superiores



Fonte: *Relatório Justiça em Números* (CNJ, 2022).

⁵BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números* (2022). Brasília: CNJ, 2022, p. 107-110.

Os dados estão a indicar que, mesmo diante da produção de inúmeros precedentes sobre temas repetitivos, os jurisdicionados ainda tentam a sorte nos tribunais superiores.

O índice de produtividade médio de um magistrado de primeiro grau da justiça estadual estava em 1,5 mil processos por ano, em 2021; o de um juiz federal estava em 2,8 mil processos por ano. As diferenças são significativas e podem encontrar explicações variadas. Mas ainda que se tome a menor média, é imperativo concluir que essa produção, segundo os critérios de aferição do CNJ, implica a prolação de cerca de 4 sentenças por dia, sem que se descontem os dias não úteis. Se for considerado que um ano tem cerca de 250 dias úteis, esse número sobe para 6 sentenças ao dia. Mantida a expectativa de produtividade, assume-se que um juiz atualmente tem condições de resolver uma média de 6 conflitos ao dia, ainda que cada conflito possa ter se desenrolado ao longo de anos ou meses antes de chegar ao Judiciário.

No segundo grau, o panorama não é muito diferente. Tomando-se a produtividade de um desembargador federal, chega-se a 3,9 mil processos por ano, o que equivale a 15,6 processos por dia útil. Não por outra razão, nas sessões de julgamento registram-se, com frequência, pautas com mais de mil processos.

Essa escalada reclama atenção. É chegada a hora de se avaliar em que medida a jurisdição prestada, nessas condições, é capaz de gerar pacificação das relações sociais, harmonização de conflitos e prevenção de litigiosidade.

2. O combate à morosidade como padrão de comportamento: o movimento efficientista e suas interações

O movimento efficientista consubstanciado nas muitas iniciativas que vêm sendo adotadas na busca de soluções mais céleres aos conflitos judicializados vem revelado em alguns padrões de comportamento no Judiciário e em todo o sistema de justiça.

As reformas implementadas sobre o sistema processual civil brasileiro invariavelmente trouxeram como justificativa a necessidade de respostas mais rápidas do Judiciário às demandas ajuizadas, frente à constante crítica de morosidade da prestação jurisdicional. A ideia central, que norteou o espírito reformista, foi de que a legislação não possuía grandes problemas técnico-científicos, “estando as deficiências reclamadas muito mais

no âmbito do ‘estrangulamento da prestação jurisdicional’, em face da nova realidade sociopolítica (e também judicial) brasileira”.⁶

Palavras de ordem como celeridade, racionalização, simplificação e eficiência estiveram nos discursos que introduziram ou clamaram por mudanças na legislação processual e nas práticas judiciárias. Uma rápida incursão a algumas exposições de motivos ilustra a afirmação de que o fator tempo, associado à busca de maior racionalidade e efetividade do processo, esteve entre as molas propulsoras das mudanças e, até hoje, as impulsiona:⁷

(...) o processo civil deve ser dotado exclusivamente de meios racionais, tendentes a obter a atuação do direito. As duas exigências que concorrem para aperfeiçoá-lo são a rapidez e a justiça. Força é, portanto, estruturá-lo de tal modo que ele se torne efetivamente apto a administrar, sem delongas, a justiça. (...) Cogita-se, pois, de racionalizar o procedimento, assim na ordem civil como na penal, simplificando-lhe os termos de tal sorte que os trâmites processuais levem à prestação da sentença com economia de tempo e despesas para os litigantes. Evitar-se-á, assim, o retardamento na decisão das causas ou na execução dos direitos já reconhecidos em juízo.⁸

Na Exposição de Motivos da Lei 8.952/1994, que introduziu, entre outras mudanças, a antecipação da tutela, o então Ministro da Justiça Nelson Jobim afirmava que as diversas alterações teriam “profundas repercussões na simplificação e eficácia do processo civil brasileiro”.⁹ Os princípios da instrumentalidade e da efetividade do processo e a preocupação com a morosidade também aparecem como norteadores da reforma processual operada em 2001, conforme Exposição de Motivos do Projeto de Lei 4.070/1998, suscitada pelo então Ministro da Justiça, Iris Rezende.¹⁰

⁶ FRIEDE, Reis. FRIEDE, Reis. *Comentários à reforma do Direito Processual Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 10.

⁷ FERRAZ, Taís Schilling. *O precedente na jurisdição constitucional: Construção e eficácia do precedente com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017.

⁸ BUZAID, Alfredo. *Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 1973*. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/177828/CodProcCivil%201974.pdf?sequence=4>. Acesso em: 08 jun. 2023.

⁹ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1138335&filename=Avulso+PL+3803/1993. Acesso em: 08 jun. 2023.

¹⁰ Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1131505&filename=Avulso+PL+4070/1998. Acesso em: 08 jun. 2023.

Do CPC de 2016, a preocupação com eficiência e celeridade evidencia-se nas palavras do Ministro Luiz Fux, ao apresentar a respectiva Exposição de Motivos:¹¹

Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade.

(...) Assim, além de conservados os institutos cujos resultados foram positivos, incluíram-se no sistema outros tantos que visam a atribuir-lhe alto grau de eficiência.

(...) O novo Código de Processo Civil tem o potencial de gerar um processo mais célere, mais justo.

(...) Levou-se em conta o princípio da razoável duração do processo. Afinal a ausência de celeridade, sob certo ângulo, é ausência de justiça.

O princípio da eficiência foi parar na Constituição (art. 37), assim como o princípio da duração razoável do processo (art. 5º, LXXVIII), que também assegura o direito aos meios que garantam a celeridade de sua tramitação. No plano infraconstitucional, o Código de Processo Civil (CPC) incorporou a duração razoável do processo dentre seus princípios (art. 4º).

É bem verdade que o último CPC inovou ao trazer declarados outros importantes vetores, como a previsibilidade e a estabilidade das decisões, e ao redistribuir, em determinados momentos, como no caso da tutela da evidência (art. 311), o ônus da demora do processo. Contudo, ainda aqui, o pressuposto permanece: a demora. O Judiciário é percebido e também se percebe como moroso e ineficiente.

Pesquisa recente, realizada pelo Conselho Nacional de Justiça, aferiu a percepção dos cidadãos sobre o Poder Judiciário. Dentre os que tiveram processo finalizado, 65,1% avaliaram que o processo teve tempo maior que o esperado. Entre os operadores do direito, 31,9% de advogados e 30,2% de defensores apontaram como principal dificuldade na tramitação dos processos em sua área de atuação o respeito aos prazos, resultado que,

¹¹ FUX, Luiz. Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

entre os advogados, só ficou abaixo das dificuldades de comunicação com os magistrados ou as unidades judiciárias.¹²

A demora é real, está nos dados que estampam as insistentes taxas de congestionamento e o tempo médio de tramitação dos processos. Era muito mais grave quando a tecnologia era ainda incipiente e, principalmente, quando ainda não se mensurava a litigiosidade e não havia metas de produtividade. Percebia-se, nos primeiros relatórios elaborados pelo CNJ, a partir das coletas de dados nacionais, que havia uma profunda desigualdade entre os magistrados, em termos de produção, e baixo controle pelas corregedorias.

A produção aumentou, à custa de vários fatores e muita dedicação, tornou-se mais fiscalizada, porém a demora continua existindo. Quanto mais se empurra, mais o sistema parece empurrar de volta.¹³

A célebre frase de Rui Barbosa, “justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta”,¹⁴ permanece sendo reproduzida insistentemente nos discursos de advogados, magistrados e professores. É de Rui, também, a prece:

(...) Não sejais, pois, desses magistrados, nas mãos de quem os autos penam como as almas do purgatório, ou arrastam sonos esquecidos como as preguiças do mato.¹⁵

Não é sem razão que o combate à morosidade é tratado como a grande cruzada do Poder Judiciário. Dar resposta mais eficiente aos processos tornou-se obsessão e um dos pilares que determinam as tomadas de decisão no dia-a-dia da atividade forense, no tratamento dos processos, na definição de rotinas, na gestão de pessoas, na elaboração e execução de políticas judiciárias e nas reformas normativas. A cultura organizacional do Poder Judiciário reverencia a celeridade como um valor em si.

¹² BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pesquisa sobre percepção e avaliação do Poder Judiciário brasileiro*. Brasília: CNJ-LIODS-PNUD, 2023. p. 50; 67.

¹³ FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. *Revista da Presidência da República*, n. 135, p. 163-191, jan-abr 2023.

¹⁴ BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. 5. ed. Brasília: Caixa, 2015. p. 82.

¹⁵ *Ibidem*, p. 82.

Todo esse contexto fundamenta e caracteriza o movimento efficientista e as soluções que foram concebidas e implementadas. Em busca de celeridade e racionalização de procedimentos, o Judiciário passou a produzir conhecimento e a desenvolver ações voltadas a acelerar a resposta.

Para se tornar mais rápido, muitos investimentos foram e ainda são realizados em gestão de pessoas, gestão de processos, treinamento, tecnologia, especialização de unidades, padronização de documentos, criação e revisão de fluxos de tramitação, metas de produtividade cada vez mais desafiadoras, política de recompensas e controles sofisticados. Trata-se de um conjunto não ordenado de iniciativas, por meio das quais o Judiciário reage à demanda crescente por seus serviços. Inúmeros projetos nasceram e nascem dessas várias formas de reação, nem sempre sustentáveis e muitas vezes contraditórias entre si e com outros projetos que prestigiam importantes valores. São implementados sem a necessária atenção às interconexões de seus vários elementos, e sem um olhar para a verdadeira razão de ser da existência de um sistema de justiça.

Ser rápido tornou-se o objetivo por excelência, e não o caminho para a harmonia e a pacificação social.

Diante das reformas processuais que se sucediam, Barbosa Moreira alertava, de forma veemente, que a celeridade não é um valor em si, nem algo que deva ser perseguido a qualquer custo:

Para muita gente, na matéria, a rapidez constitui o valor por excelência, quiçá o único. Seria fácil invocar aqui um rol de citações de autores famosos, apostados em estigmatizar a morosidade processual. Não deixam de ter razão, sem que isso implique – nem mesmo, quero crer, no pensamento desses próprios autores – hierarquização rígida que não reconheça como imprescindível, aqui e ali, ceder o passo a outros valores. Se uma justiça lenta demais é decerto uma justiça má, daí não se segue que uma justiça muito rápida seja necessariamente uma justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha ser melhor do que é. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-la, muito bem: não, contudo, a qualquer preço.¹⁶

¹⁶ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. *Revista de Processo*, v. 102, p. 232, abr.-jun. 2001.

Ainda que se buscasse a celeridade como um fim em si, a série histórica das taxas de congestionamento e do tempo médio de duração dos processos revela que as iniciativas não vêm sendo suficientes. Enquanto isso, o volume de casos novos e a recorribilidade nos processos permanecem altíssimos.

E nunca os juízes julgaram tanto como nos últimos anos. A prova disso está nos relatórios do CNJ e nas pesquisas que vêm atestando o adoecimento massivo de magistrados frente à carga de trabalho e às características das demandas.¹⁷ É necessário refletir sobre as consequências desse movimento estruturado.

Perguntas precisam ser feitas, entre elas: em que direção este barco navega? O que está se perdendo ao longo do caminho? Que resultados, em termos de transformação social, estão sendo obtidos? É possível solucionar de fato essa quantidade de conflitos ou se trabalha apenas no plano da abstração e do dever ser?

E mais do que isso: A solução continuará sendo reativa? Haverá insistência no mesmo remédio: aumentar a produtividade de magistrados e servidores?

3. Fatores paradigmáticos de litigiosidade

A busca pela celeridade talvez não decorra apenas da insistente acusação, lançada sobre o Judiciário, de ser moroso e ineficiente. É possível que o fenômeno seja mais complexo e que a rapidez desejada não seja apenas a causa, mas também produto da forma reativa pela qual se vem dando tratamento aos conflitos.

Em busca de espaço próprio no universo científico, o Direito buscou, na metodologia das ciências naturais, o caminho para o reconhecimento. Ao assentar-se sobre o paradigma¹⁸

¹⁷ COSTI, Cíntia Gonçalves. A saúde do magistrado: um breve levantamento bibliográfico. *Revista da EMESC*, n. 26, p. 203-222, 2013; SANTOS, Franklin Vieira dos. *O magistrado e o adoecimento no trabalho: aspectos jurídicos e psicológicos*. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2009.

¹⁸ Adota-se, aqui, o conceito de paradigma de Thomas Kuhn, para quem um paradigma é um conjunto de elementos do conhecimento que os membros de uma comunidade científica valorizam como verdades pressupostas. Significa, por um lado, toda a constelação de crenças, valores e técnicas compartilhadas, e, por outro, as soluções adotadas para problemas concretos que, tomadas como exemplos, servem como modelos ou regras para a solução de outros problemas que se apresentem (KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Boeira; Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011).

da ciência, essencialmente racionalista, mecanicista e cartesiano, o Direito pretendeu tornar-se uma ciência lógica, “tão exata e demonstrável como uma equação algébrica”¹⁹.

Para tanto, seria necessário separar teoria e prática, apartar o direito da experiência, identificar, como nas ciências, os princípios e as normas gerais, que se presumem como absolutamente adequadas para a investigação e explicação dos fenômenos.

Era preciso trabalhar com certezas e verdades pressupostas, prever soluções para problemas ainda inexistentes. Nos países de *civil law*, a doutrina e o ensino suprimiram o estudo de caso, produzindo e transferindo o conhecimento por meio de categorias abstratas, partindo de axiomas e não de problemas concretos.²⁰ Não por outra razão, ao ingressar na Faculdade de Direito, um estudante brasileiro até hoje inicia seus estudos por disciplinas de currículo essencialmente teórico-conceitual, como Introdução à Ciência do Direito, Metodologia Jurídica, Teoria do Estado, Teoria Geral do Direito Penal, Teoria do Direito Privado, entre outras. Parte-se do geral e não do particular; trata-se da menos valia do caso, do que é real.

Conteúdos como Fontes do Direito, por exemplo, tendem a ser apresentados em tese: ensina-se o conceito, a natureza jurídica do instituto, a classificação das fontes do direito, as teorias e os princípios adotados, as espécies de fonte, conteúdos que são apresentados em um plano ideal. Ao fazer sua escolha metodológica, o professor tenderá a optar por uma aula expositiva, com apoio em alguma ferramenta de apresentação e dificilmente trará um caso, colhido da realidade, para ilustrar a importância do que está ensinando. O aluno terá dificuldades, no futuro, para fazer a relação entre o conteúdo que lhe foi ofertado de forma abstrata e os problemas que demandarão esse conhecimento.²¹

A transposição da metodologia das ciências naturais para o Direito, como ciência social aplicada, trouxe consigo o mecanicismo, o determinismo, a pressuposição de que tudo se pode (e deve) prever, medir, pesar e contar; a expectativa de que é possível puxar uma alavanca em um local e obter o resultado esperado em outro; de que é possível (e necessário) excluir a incerteza e a imprevisibilidade da tomada de decisão; de que há uma única

¹⁹ SILVA, Ovídio Baptista da. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004. p. 24.

²⁰ *Ibidem*, p. 36.

²¹ FERRAZ, Taís Schilling. O ensino jurídico no Brasil: a formação dogmática do jurista e os desafios do modelo de respeito aos precedentes judiciais. *Revista Interesse Público*, n. 109, p. 101-119, mai.-jun. 2018.

resposta correta para cada problema, até porque, nessa visão de mundo, dois objetos não poderiam ocupar o mesmo lugar no espaço.

É desse paradigma que nasce a fragmentação dos conflitos, com a regra de que o que não está nos autos não está no mundo; as presunções decorrentes do ônus da prova; a ideia de que é possível solucionar um conflito porque uma sentença assim o decretou; as decisões declaratórias, em que o juiz limita-se a enunciar o direito; a imposição de multas por descumprimento de decisões que se revelam inexecutáveis; a busca de culpados, em supostas relações lineares de causa e efeito; a perseguição da verdade única até as últimas consequências nos processos; as soluções binárias, como certo e errado, procedente e improcedente, verdadeiro ou falso, culpado ou inocente; as garantias oferecidas por este modelo de processo capaz de revelar a verdade; a coisa julgada a sepultar decisões em problemas complexos. “Some-se a isto a formação para o litígio, decorrência do mesmo paradigma, da busca da afirmação de verdades absolutas, sem as quais nenhum conflito poderá ser solucionado”.²²

A tão almejada celeridade da prestação jurisdicional é perfeitamente ajustável à metodologia das ciências naturais, especialmente às estratégias mecanicistas, voltadas ao aumento da produtividade, mediante treinamento, uso de tecnologias, especialização de varas e funções, definição de fluxos de trabalho, estratégias de gestão, políticas de recompensa e punição, entre outras.

Aqui parece haver controle.

É interessante perceber que a ciência evoluiu, para acolher a complexidade que seu paradigma clássico não foi capaz de absorver ao se deparar com determinados fenômenos resistentes às conhecidas Condições Normais de Temperatura e Pressão (CNTP). Descobertas, como a de que dois objetos podem ocupar o mesmo lugar no espaço e de que o olhar do observador modifica o objeto observado, foram revolucionárias, fazendo nascer as bases de um novo conjunto de crenças e valores. O paradigma da complexidade acolhe o diferente, a incerteza, o imprevisível, as particularidades dos diversos contextos, a possibilidade de se emprestar mais de um significado a um mesmo fato e a necessidade de flexibilizar soluções e estratégias.

²² FERRAZ, Tais Schilling. *O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do precedente com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 75.

O Direito, porém, permanece preso, em sua abstração, à metodologia das ciências naturais. Como se houvesse CNTP nas relações humanas, transforma-se o conflito real em jurídico, para que se lhe dê uma solução em tese. E se acredita, ao final, que o problema foi resolvido.

Trata-se de um constante exercício de fé. A mesma fé que se deposita em soluções construídas ao influxo das metas de produtividade, nos milhões de processos julgados a cada ano no Poder Judiciário, nos muitos processos decididos em um único dia por cada magistrado.

A busca da celeridade ajusta-se perfeitamente aos pressupostos da ciência clássica. É possível medir, pesar e prever produtividade.

Mais difícil é medir, pesar e prever os impactos das decisões e a própria necessidade ou conveniência de uma solução substitutiva, avaliar em que medida houve transformação e pacificação dos conflitos. É como se as consequências reais da prestação jurisdicional não pertencessem ao Judiciário. Como se proclamar quem tem razão em cada caso fosse suficiente para mudar realidades, em especial, para harmonizar relações sociais.

4. Litigiosidade, reatividade e recursividade

Um efeito tautológico decorre da forma reativa de tratar a massa de processos novos e pendentes. A litigiosidade vem sendo retroalimentada ao ser endereçada essencialmente por mecanismos de comando e controle.

Trata-se do princípio da recursividade em operação (ou causalidade circular recursiva), característico dos sistemas complexos.²³ Ao explicá-lo, Morin afirma que “o produto é produtor do que o produz”.²⁴

Meadows, a esse propósito, refere-se a ciclos de *feedback*, ao explicar que a informação emitida pelo sistema acaba sendo reincorporada pelo próprio emissor. Segundo a autora, há ciclos que equilibram o sistema e ciclos de reforço, amplificação ou auto multi-

²³ MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Tradução Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

²⁴ MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 86.

plicação. Estes últimos são os conhecidos círculos viciosos ou virtuosos. A autora traz o exemplo de um economista para explicar o raciocínio circular: “os lucros caíram porque o investimento caiu, e o investimento caiu porque os lucros caíram”.²⁵ A representação desse ciclo de eventos pode ser um redemoinho.²⁶ A espiral do conflito e a espiral inflacionária seguem o mesmo princípio.

Problemas complexos, como a litigiosidade, produzem a si mesmos, a partir de suas interações, num movimento em espiral. O fenômeno é captado, entre outras exterioridades, pelo monitoramento de casos novos, das taxas de congestionamento e da recorribilidade. Embora seja multicausal, multifacetado, contextual, instável e muitas vezes imprevisível, vem sendo endereçado por meio de soluções lineares. Assim se classificam, por exemplo, o aumento constante da produtividade, diante do volume de casos novos, ao pressuposto de que esse aumento reduzirá o tempo de tramitação dos processos, e a criação de jurisprudência defensiva, como solução (fechar a porta) para controlar a subida de recursos aos tribunais. É enxergar linhas retas onde há círculos,²⁷ pressupondo-se que cada evento tem uma única causa e que, para evitar o efeito Z, basta trabalhar na causa Y.

A adoção de soluções lineares para problemas complexos produz recursividade.²⁸ São intervenções que funcionam no curto prazo, aliviando sintomas de um problema maior e dando a impressão de que ele foi resolvido, mas que resultam em consequências imprevistas no médio e no longo prazo.²⁹ Trata-se do ciclo de *feedback* de reforço. Ao dar tratamento ao estoque de processos, o sistema emite informações que a ele retornam, num movimento de retroalimentação.

²⁵ MEADOWS, D. H. *Thinking in systems. A primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008, p. 30-31. E-book.

²⁶ VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*. 11. ed. Campinas: Papirus, 2018.

²⁷ SENGE, Peter. *A quinta disciplina*. Trad. Op Traduções; Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: Bestseller, 2013. p. 135.

²⁸ FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: Quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. *Revista da Presidência da República*, n. 135, p. 163-191, jan.-abr. 2023.

²⁹ Peter Stroh se refere a tais decisões como *fixes that backfire* (STROH, David Peter. *Systems thinking for social change*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015. p. 52-55).

O número de casos novos não se reduz, salvo oscilações ocasionais, possivelmente, entre outros fatores, porque a solução judicial substitutiva é cada vez mais rápida e a comunidade jurisdicionada vai preferindo adotá-la como primeira e não como última *ratio* para todos os problemas, algo que o paradoxo da eficiência³⁰ ajuda a explicar. Nasceram recursos, reclamações e ações rescisórias resultantes, muitas vezes, dos julgamentos apressados. As taxas de congestionamento se mantêm altas, assim como o tempo de tramitação dos processos, e torna-se cada vez mais premente aumentar a produtividade e a eficiência, em um círculo vicioso.

Há um fator adicional. Diante de intervenções lineares e cartesianas, o comportamento do problema melhora antes de piorar.³¹ Em razão do decurso do tempo, as pessoas tendem a não associar as consequências negativas que se apresentam mais à frente (a manutenção ou mesmo aumento das taxas de congestionamento, do volume de novos casos, do tempo médio de tramitação dos processos) às escolhas que antes fizeram por soluções rápidas (aumento da produtividade, produção em massa de decisões substitutivas, mediante várias estratégias). O resultado é que continuam investindo nas mesmas estratégias e, diante do problema que se reapresenta, aumentam a dose do remédio (para cumprir as metas é necessário cada vez mais esforço, criatividade e controle), agravando ainda mais os sintomas e produzindo novos, desagradáveis e inesperados efeitos.

Haverá uma natural dificuldade ou mesmo resistência em associar os paraefeitos gerados ao remédio escolhido, afinal, ele *funcionou*.

Não se defende, aqui, que a política de produtividade seja absolutamente inadequada frente às taxas de congestionamento. O problema é a sua insuficiência e seu potencial gerador de *backfires*. Interações que se estabelecem no contexto de sistemas complexos (e assim se qualifica a litigiosidade, enquanto fenômeno) são multideterminadas e não se estabelecem como simples relações lineares de causa e efeito, diferentemente do que o *mindset* gerado pelo paradigma da ciência clássica leva a acreditar. Os padrões de comportamento que delas se originam, portanto, não podem ser simplesmente interrompidos com o uso de estratégias mecanicistas e cartesianas.

³⁰ Paradoxo da eficiência foi a expressão dada pelo economista britânico William Jevons ao observar que o aumento da eficiência no uso de determinados produtos ou serviços produz aumento pela respectiva demanda.

³¹ SENGE, Peter. *Op. cit.*, p. 115.

Enquanto não se perceber a complexidade que envolve o tratamento da litigiosidade, enquanto não se perceber que precisa ser endereçada em seus determinantes mais profundos, buscando-se suas causas nos valores, princípios, modelos mentais e problemas estruturais da própria comunidade de atores do sistema de justiça e da sociedade jurisdicionada, o fenômeno permanecerá se reproduzindo, em um movimento tautológico, que é alimentado pela forma reativa com que vem sendo tratado.

Não por outra razão, estratégias como conciliação, mediação, Justiça Restaurativa e práticas sistêmicas tendem a alcançar efeitos muito mais sustentáveis no tratamento dos conflitos. São aderentes ao paradigma da complexidade, ao se abrirem, mediante variados métodos de abordagem à extensão, à variabilidade, à imprevisibilidade e à profundidade dos conflitos. Trata-se do paradigma em que também funcionam os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, ao adotar perspectiva sistêmica no tratamento da litigiosidade, buscando atuar nas suas causas e avaliando as interações que decorrem da adoção das possíveis soluções. Estes são, porém, temas para outros estudos.³² Importa dizer aqui, apenas, que o movimento efficientista do sistema de justiça, tal como vem sendo operado, vem capturando até mesmo as iniciativas de tratamento consensual dos conflitos, ao pressuposto de que não prestam reverência ao valor celeridade.

Considerações Finais

A forma pela qual cada um imagina o mundo conduz àquilo que se considera importante nele. Mary Midgley assim explica a ideia de paradigma, ao afirmar que os mitos são parte central da ciência, são modelos imaginativos e redes de símbolos poderosos, que sugerem maneiras de interpretar os fenômenos.³³

Qual a simbologia que o Judiciário tem emprestado à celeridade da prestação jurisdicional? Quais as lentes que vêm sendo adotadas pelos planejadores de políticas e operadores do Direito ao definirem suas expectativas quanto à atuação do Judiciário?

³² FERRAZ, Taís Schilling. Problemas complexos são organismos vivos: A adoção da perspectiva sistêmica a atuação dos centros de inteligência. In LUNARDI, Fabrício; CLEMENTINO, Marco Bruno. *Inovação judicial*. Brasília: ENFAM, 2021. p. 413-437; FERRAZ, Taís Schilling. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth, 2022.

³³ MIDGLEY, Mary. *A presença dos mitos em nossas vidas*. Trad. Alzira Allegro. São Paulo: Unesp, 2014. p. 22.

Diante de um conjunto de evidências, e buscando padrões de comportamento e possíveis interações que os estejam gerando, pretendeu-se, neste estudo, investigar o fenômeno da litigiosidade a partir de um olhar paradigmático. Buscaram-se, nas bases da atual cultura organizacional, princípios, valores e modelos imaginativos e de tomada de decisão que parecem estar contribuindo para a forma usual de resposta do Judiciário diante dos conflitos e para a retroalimentação do fenômeno investigado.

Perpassando as diversas reformas processuais, que tomaram a celeridade como mola propulsora, e associando as escolhas e estratégias para obtenção de celeridade ao paradigma da ciência clássica (mecanicista e declaradamente insuficiente no tratamento da complexidade), concluiu-se que a política eficientista vem cobrando seu preço, revelado, entre outros efeitos, na atração e na produção de mais litigiosidade.

Observou-se que soluções baseadas no aumento da produtividade, desacompanhadas de estratégias que busquem os motivos mais profundos da judicialização, da recorribilidade e da manutenção das taxas de congestionamento, produzem *backfires* e que é necessário que, assim como a ciência, as políticas judiciárias se abram à complexidade, ao serem concebidas e implementadas.

Parafraseando Jordan Mustashe, não é possível matar a fome apenas lendo o cardápio. Talvez seja chegada a hora de se reconhecer que há um grande *gap* entre resolver os conflitos que aportam diariamente no Judiciário e produzir sentenças em massa. Proclamar direitos é necessário; assegurá-los em concreto é fundamental. Ainda assim, é preciso questionar a suficiência das estratégias que vêm sendo adotadas como medidas de pacificação social e de redução da litigiosidade.

É fundamental tirar o foco da celeridade e do eficientismo, dando-lhes um lugar mais instrumental do que finalístico, para apontar os planos e as ações na direção do tratamento mais adequado e preventivo dos conflitos, resgatando, constantemente, o propósito da existência do Poder Judiciário, para que sua atuação passe a ser avaliada em termos de efetiva pacificação social.

Referências

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. O futuro da justiça: alguns mitos. *Revista de Processo*, v. 102, p. 228-237, abr.-jun. 2001.

BARBOSA, Rui. *Oração aos moços*. 5. ed. Brasília: Caixa, 2015.

BRASIL Conselho Nacional de justiça. *Metas nacionais aprovadas no 15º Encontro Nacional do Poder Judiciário*. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/01/metas-nacionais-aprovadas-no-15o-enpj.pdf>. Acesso em 08 jun. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Pesquisa sobre percepção e avaliação do Poder Judiciário Brasileiro*. Brasília: CNJ-LIODS-PNUD, 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório Justiça em Números (2022)*. Brasília: CNJ, 2022.

BUZAID, Alfredo. *Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 1973*. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/177828/CodProcCivil%201974.pdf?sequence=4>. Acesso em 08 jun. 2023.

COSTI, Cíntia Gonçalves. A saúde do magistrado: um breve levantamento bibliográfico. *Revista da EMESC*, n. 26, p. 203-222, 2013.

FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: Quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. *Revista da Presidência da República*, n. 135, p. 163-191, jan.-abr. 2023.

_____. O ensino jurídico no Brasil: a formação dogmática do jurista e os desafios do modelo de respeito aos precedentes judiciais. *Revista Interesse Público*, n. 109, p. 101-119, mai.-jun. 2018.

_____. *O precedente na jurisdição constitucional: construção e eficácia do precedente com repercussão geral*. São Paulo: Saraiva, 2017.

_____. Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica a atuação dos centros de inteligência. In: LUNARDI, Fabrício; CLEMENTINO, Marco Bruno. *Inovação Judicial*. Brasília: ENFAM, 2021. p. 413-437.

_____. *Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão*. Londrina: Thoth, 2022.

FRIEDE, Reis. *Comentários à reforma do Direito Processual Civil Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FUX, Luiz. Exposição de Motivos do Código de Processo Civil de 2016. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2023.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. Trad. Beatriz Boeira; Nelson Boeira. 10. ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

MEADOWS, D. H. *Thinking in systems. A primer*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. *Ebook*.

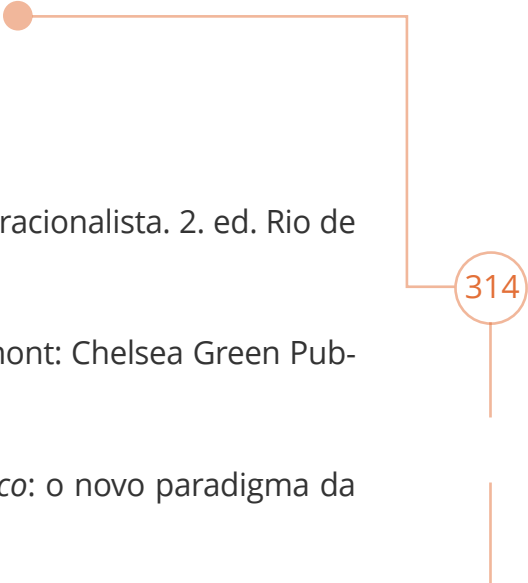
MIDGLEY, Mary. *A presença dos mitos em nossas vidas*. Trad. Alzira Allegro. São Paulo: Unesp, 2014.

MORIN, Edgar. *Ciência com consciência*. Trad. Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. *Introdução ao pensamento complexo*. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

SANTOS, Franklin Vieira dos. *O magistrado e o adoecimento no trabalho: aspectos jurídicos e psicológicos*. Dissertação (Mestrado Profissional em Poder Judiciário). Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2009.

SENGE, P. *A quinta disciplina*. Trad. Op Traduções; Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: Bestseller, 2013.



SILVA, Ovídio Baptista da. *Processo e ideologia: o paradigma racionalista*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

STROH, David Peter. *Systems thinking for social change*. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

VASCONCELLOS, Maria José Esteves de. *Pensamento sistêmico: o novo paradigma da ciência*. 11. ed. Campinas: Papyrus, 2018.

Centros de Inteligência: Justiças Estadual, Trabalhista e Federal atuando em rede para o tratamento adequado dos conflitos

315

Vânila Cardoso André de Moraes¹

Ementa

Contexto do sistema de justiça na atualidade. Definição dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário. Inovação. Breve histórico da institucionalização dos Centros. Produtividade e eficiência paradoxal. Prevenção de conflitos, monitoramento de demandas e gestão de precedentes. Demandas repetitivas e a origem dos conflitos. Cooperação judicial. Sustentabilidade. Atuação em rede dos Centros de Inteligência: Justiça Trabalhista, Estadual e Federal. Caso do “limbo previdenciário”.

Palavras-chave: Centros de Inteligência; atuação em rede; limbo previdenciário.

1. Contexto da atualidade

Sistemicamente falando, o Judiciário vive uma crise de excesso de litigiosidade há algum tempo, com várias dificuldades decorrentes do tratamento individualizado de conflitos massivos que geram repetição de demandas. Acrescente-se a isso um excesso de burocracia, conflitos endoprocessuais gerados pelo próprio sistema de justiça, algumas políticas públicas insuficientes, e está formada uma avalanche de processos que reproduz demandas, entre as quais muitas são artificiais, decorrentes da própria ineficiência dos procedimentos estatais².

¹ Juíza Federal do TRF6, Coordenadora do Grupo Operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

² MORAES, Vânia. Centros de Inteligência Judiciários – uma inovação perfeita para 2022 (Parte 1). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 jan. 2022. Segunda leitura. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/segunda-leitura-centros-inteligencia-judiciarios-inovacao-perfeita-2022-parte>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

O mundo digital, por sua vez, ao mesmo tempo em que facilita o acesso ao Poder Judiciário, abre as portas para impactos desconhecidos.

Nesse contexto, a simples produção numérica de decisões acarreta uma eficiência paradoxal³, pois quanto mais se produz numericamente, mais demandas são ajuizadas, eis que a origem dos conflitos não é solucionada. Além disso, constata-se que o tratamento individualizado de demandas de natureza coletiva acaba por gerar uma espiral de desigualdade e ineficiência.

Em paralelo a essas constatações, o diploma processual de 2015 adotou um novo sistema de precedentes, mantendo o sistema recursal existente e sem alterações relacionadas ao acesso à Justiça. O sucesso desse sistema exige a compreensão da sua finalidade transformadora, que transcende a mera uniformização de julgados.

Precisamos ter humildade para aceitar que na atualidade a produção do conhecimento não admite mais o voo solo. Na era da comunicação ágil e da inovação, essa construção tem de ser coletiva, num encaixe natural de diversas perspectivas para a formação de escolhas que sejam inclusivas. E o Direito não pode estar fora dessa verdadeira revolução informacional que veio para ficar⁴.

Nesse contexto histórico, modelou-se a base estrutural para a institucionalização dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, um espaço administrativo de atuação estratégica que permite diálogos interinstitucionais e entre instâncias com a finalidade de prevenção de conflitos, monitoramento de demandas e gestão de precedentes. Esse espaço inovador, cooperativo e inclusivo foi inicialmente institucionalizado pelo Conse-

³ FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 25, n. 135, p.163-191, jan./abr. 2023. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2847/1450>> acesso em 28 de março de 2023.

Paradoxo da Eficiência ou Paradoxo de Jévyons: quanto mais se aumenta a eficiência de determinado recurso, mais esse recurso passa a ser utilizado. O aumento da eficiência do sistema de justiça no sentido meramente numérico acarreta um maior número de ajuizamento de demandas, que, ao final, conduz à ineficiência.

⁴ MORAES, Vânia. Centros de Inteligência Judiciários – uma inovação perfeita para 2022 (Parte 1). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 jan. 2022. Segunda leitura. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/segunda-leitura-centros-inteligencia-judiciarios-inovacao-perfeita-2022-parte>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

lho da Justiça Federal⁵ e posteriormente replicado pelo Conselho Nacional de Justiça⁶, interligando em rede seres humanos que atuam nos espaços públicos que compõem a Justiça brasileira, com vistas à produção de conhecimento qualificado para a solução de problemas sistêmicos. Costumam participar dos estudos dos Centros representantes de instituições públicas, privadas, da OAB e integrantes do mundo acadêmico, além de servidores, juízes, desembargadores e ministros. Assim, os parceiros do sistema de Justiça exercitam a cooperação e o comprometimento, buscando aperfeiçoar as relações organizacionais e institucionais.

O fundamento dos Centros de Inteligência é a promoção de soluções consensuais, nas quais o poder de convencimento decorre da cientificidade das estratégias de gestão empregadas. A lógica cooperativa pressupõe também o caráter facultativo de suas recomendações, deliberações e encaminhamentos, que se materializam em notas técnicas.

São os Centros um *design* organizacional inovador que está dando certo e vem ao encontro das alterações processuais que vivenciamos nos últimos anos, com destaque especial para o princípio da cooperação e do sistema multiportas, ambos materializados no CPC/2015.

A incorporação da conciliação e da mediação como etapas obrigatórias do processo caracteriza o tribunal multiportas, metáfora que revela a possibilidade do direcionamento de casos conflituosos para o método adequado de resolução, deixando o processo judicial de ser a única opção, podendo ser utilizado o espaço dos Centros de Inteligência com essa finalidade.

⁵ Os centros de inteligência foram inicialmente instituídos por meio da Portaria 369, de 19 de setembro de 2017, da lavra do ministro Mauro Campbel, corregedor da Justiça Federal à época. Devido aos excelentes resultados alcançados, em 01/10/2018 foi editada a Resolução 499/CJF, instituindo os Centros de Inteligência pelo Conselho da Justiça Federal, tendo como relator da proposta o ministro Raul Araújo, à época Corregedor-Geral e Diretor do Centro de Estudos Judiciários, que consignou em seu voto: “A disciplina dos Centros de Inteligência por meio de uma estrutura normativa mais ampla será fundamental para que eles venham a se firmar permanentemente como o que efetivamente já são: órgãos essenciais para a racionalização de um Poder Judiciário que começa a se dar conta de que, tendo o mundo mudado, deve ele também mudar estratégias para prodigalizar a distribuição de Justiça”. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/publico/biblioteca/Res%20499-2018.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

⁶ A experiência serviu de inspiração para a Resolução nº 349, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, expandindo para a Justiça Estadual e Trabalhista a exitosa experiência da Justiça Federal. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

2. Um pouco da história da institucionalização dos Centros de Inteligência

Mas, afinal, como chegamos até aqui?

Para responder a essa pergunta, precisamos voltar nosso olhar para o passado. A ideia foi sendo lapidada ao longo de vários anos, em grupos de trabalho de magistrados e servidores, que atuaram em diversos ramos da Justiça e também no Conselho da Justiça Federal, no Conselho Nacional de Justiça, na Escola Nacional de Formação de Magistrados, nas Escolas da Magistratura e também nas associações de magistrados⁷.

Tecnicamente falando, a proposição de institucionalização foi resultado do projeto estratégico nacional denominado “Pesquisa de Demandas Repetitivas”. Após ter sido afastada a possibilidade da realização de pesquisa nacional, foi apresentada ao então Corregedor-Geral e Diretor do Centro de Estudos Judiciários, Ministro Mauro Campbell Marques, mudança do escopo do projeto, o que foi aprovado pelo Comitê Gestor Estratégico, que passou a ter como resultado esperado a institucionalização e implementação dos Centros Nacional e Locais de Inteligência da Justiça Federal. Assim, os próprios integrantes do Grupo de Pesquisa começaram a produzir os estudos e investigações sobre as demandas repetitivas.

No Conselho da Justiça Federal - CEJ, em 2015, a pesquisa sobre demandas repetitivas passou a incorporar o portfólio de projetos estratégicos da Justiça Federal, inserido no âmbito do item 4 do macrodesafio do planejamento Estratégico do Conselho Nacional de Justiça para os anos de 2015/2020.

Durante esse período, foi instalado, em 2015, o 1º Centro Local de Prevenção de Demandas em Natal/RN. Após um longo período de estudos e análise dos resultados do 1º Centro Local em Natal, percebeu-se a necessidade de criação de um espaço institucional junto ao CEJ que permitisse a construção coletiva de conhecimento e soluções para o

⁷ MORAES, Vânia Cardoso André. Como chegamos até aqui? A história dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Conselho da Justiça Federal (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Edição especial. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados). Disponível em: < [file:///D:/Users/ju150/Downloads/NOTAS%20TECNICAS%20E%20RESULTADOS%20DOS%20CENTROS%20DE%20INTELIGENCIA%20DA%20JUSTI%20C3%87A%20FEDERAL%20-%20COMPLETO%20\(15\).pdf](file:///D:/Users/ju150/Downloads/NOTAS%20TECNICAS%20E%20RESULTADOS%20DOS%20CENTROS%20DE%20INTELIGENCIA%20DA%20JUSTI%20C3%87A%20FEDERAL%20-%20COMPLETO%20(15).pdf) >. Acesso em: 29 mar. 2023.

fenômeno da litigância repetitiva e que atuasse por meio de uma rede de comunicação que interligasse desde o Superior Tribunal de Justiça até as Seções Judiciárias.

Uma conclusão alcançada pelos integrantes do Grupo de Pesquisa foi a necessidade de se chegar à origem dos conflitos que provocavam demandas repetitivas. Constatou-se que o tratamento individualizado de demandas que possuíam origem única gerava uma espiral de desigualdade, pois casos idênticos recebiam tratamentos diferentes.

Em 19 de setembro de 2017, para dar agilidade e efetivação às notas técnicas, instrumento utilizado para apresentar os estudos e conclusões produzidos pelo Grupo de Pesquisa, o Ministro Mauro Campbell Marques assinou a Portaria CJF-PCG-2017/00369, instituindo o Centro Nacional e os Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal.

Criou-se, assim, um espaço institucional horizontal que permite uma gestão judiciária democrática fundada no diálogo, cooperação interinstitucional e entre instâncias, com um funcionamento coordenado e dotado de cientificidade. Esses espaços institucionais têm alcançado excelentes resultados, comprovando que a promoção de soluções consensuais construídas coletivamente são o melhor caminho para o aprimoramento institucional e para a resolução de problemas sistêmicos.

Finalmente, em 11/02/2019 foi editada a Resolução 499/CJF, instituindo os Centros de Inteligência pelo Conselho da Justiça Federal, tendo como Relator da proposta o Ministro Raul Araújo, à época Corregedor-Geral e Diretor do Centro de Estudos Judiciários.

A experiência serviu de inspiração para a Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, que criou os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, expandindo para a Justiça Estadual e Trabalhista a exitosa experiência da Justiça Federal.

A partir da edição da Resolução, foram implantados os Centros de Inteligência nas Justiças Estadual e Trabalhista, e atualmente inúmeras Notas Técnicas já foram aprovadas, oportunizando o aprimoramento, a efetividade e a eficiência do sistema de justiça.

3. Redes de Centros de Inteligência e tratamento adequado dos conflitos sistêmicos: caso do “limbo previdenciário”

Uma possibilidade real para a resolução dos conflitos de natureza sistêmica que se avolumam no Poder Judiciário é a atuação em rede dos Centros de Inteligência por meio da

cooperação, em sintonia com os dispositivos 67 a 69 do CPC/2015, bem como da Resolução n. 350, de 27 de outubro de 2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades. Essa Resolução tratou tanto da dimensão processual, em complementação às normas trazidas pelo CPC/2015, como aprofundou a dimensão administrativa, consolidando fundamentos para a cooperação judiciária em sentido amplo. Com o estabelecimento das diretrizes e procedimentos, abriu-se o Poder Judiciário para um sistema nacional de cooperação judiciária⁸.

A cooperação judiciária tem como marco, no plano internacional, o estabelecimento de uma cooperação comunitária como resposta à conjugação de ordens jurídicas de diferentes Países que passaram a integrar a União Europeia⁹. Portanto, todo esse arcabouço processual e normativo está em sintonia com o momento histórico global e vem amparar a necessidade de uma atuação inovadora do sistema de justiça.

Nesse contexto, a atuação dos Centros de Inteligência está perfeitamente alinhada com as políticas judiciais da atualidade, necessárias ao desenvolvimento sustentável¹⁰, pois o principal objetivo dos Centros de Inteligência é a instrumentalização do diálogo interinstitucional, o que pressupõe, essencialmente, uma lógica colaborativa. No mais, os Centros de Inteligência têm por estratégia o emprego de soluções preventivas e coletivo-estruturais. A ideia é agir fora do processo e dissociado do conflito subjetivo, individual ou coletivo. Foca-se genericamente na origem dos conflitos que ensejam demandas repetitivas, nos estímulos silenciosos de litigiosidade identificados no funcionamento do próprio sistema de justiça, no diálogo entre instâncias para a gestão de precedentes visando a

⁸ KIM, Richard Pae; GOMES E SILVA, Fabiana Andrade. A gestão estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. *Revista CNJ*, Brasília, v.4, n.1, p. 207-218, jan/jun. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/164/1/A%20Gest%3%a3o%20Estrat%3%a9gica%20no%20Poder%20Judici%3%a1rio%20e%20seus%20avan%3%a7os%20nos%2015.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

⁹ VASCONCELOS, Antônio Gomes de; SOARES, Mirelle Fernandes. Perspectivas para o exercício de função jurisdicional e para a administração da justiça no estado constitucional democrático. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (RIBD)*, Lisboa, v.3, 2014.

¹⁰ A sigla ODS, de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, faz parte da chamada "Agenda 2030". Trata-se de um pacto global assinado durante a Cúpula das Nações Unidas, em 2015, por 193 países-membros. A agenda é composta por 17 objetivos ambiciosos e interconectados, desdobrados em 169 metas, com foco em superar os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo, promovendo o crescimento sustentável global até 2030. Disponível em: < <https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html> >. Acesso em: 29 mar. 2023.

reforçar-lhes a devida segurança jurídica, na padronização de rotinas com o objetivo de reduzir a litigiosidade intraprocessual¹¹.

Para a visualização das possibilidades da atuação dos Centros em rede, vale a pena analisar uma situação fático-jurídica que é transversal às competências das Justiças Federal e Trabalhista, com reflexos no INSS, o denominado “limbo previdenciário”.

Constata-se que o desempenho de atividade laboral desencadeia o surgimento de direitos trabalhistas para o trabalhador, bem como opera a sua filiação ao sistema da Previdência Social, momento em que ele se torna segurado e se inicia a proteção previdenciária. Numa primeira análise, tudo parece simples; entretanto, o fato de tornar-se um trabalhador filiado ao Regime Geral da Previdência Social não garante um tratamento adequado na hipótese de ocorrência de um conflito relacionado à incapacidade laboral, que pode vir a ser interpretada de forma diferente nas esferas trabalhistas e previdenciárias.

Com efeito, observa-se a repetição de um fenômeno que tem sido chamado de “limbo previdenciário”, isto é, o exercício de direitos previdenciários decorrentes do contrato de trabalho é negado na esfera administrativa, e, num segundo momento, na esfera judicial. Esse fenômeno possui duas dimensões de análise: a administrativa e a judicial.

Inicialmente costumamos ter a decisão administrativa do INSS sobre a cessação do benefício previdenciário por incapacidade, ao entender pela recuperação da capacidade laboral pelo trabalhador-segurado, decisão que contrasta com o parecer do Médico do Trabalho do empregador, que atesta sua incapacidade laboral, ficando inviabilizado o retorno ao trabalho. Esse vácuo em que não há a prestação de serviços, nem o afastamento oficial, sem a percepção de remuneração, constitui exatamente o período de “limbo” a que está sujeito o empregado.

É intuitivo que o sistema processual existente no Brasil não tem conseguido solucionar com efetividade essa espécie de demandas, considerando o seu direcionamento tradicional para a solução de litígios individuais.

¹¹ CLEMENTINO, Marco Bruno. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal Potiguar: legitimidade pelo diálogo. Disponível em: <https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20que%20atuaram%20na%20JFPE/Biblioteca_Juizes_que_atuaram_na_JFPE/2021/05/12/20210512CentroLocalCadernos2018.PDF>. Acesso em: 27 mar. 2023.

A perpetuação dessa situação, ultrapassando o período de graça, fazia com que o trabalhador-segurado perdesse a qualidade de segurado. Isso porque não estaria em gozo de benefício previdenciário e, não sendo normalmente retomada a relação de trabalho, o trabalhador-segurado não estaria enquadrado em hipóteses que assegurem sua condição de segurado, criando-se um entrave ao acesso aos benefícios e serviços da Previdência Social. Entretanto, a Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Federais – TNU pacificou o seguinte entendimento: “Quando o empregador não autorizar o retorno do segurado, por considerá-lo incapacitado, mesmo após a cessação de benefício por incapacidade pelo INSS, a sua qualidade de segurado se mantém até o encerramento do vínculo de trabalho, que ocorrerá com a rescisão contratual, quando dará início a contagem do período de graça do art. 15, II, da Lei n. 8.213/1991”¹².

Levado esse tema para a Rede de Centros de Inteligência, quais poderiam ser os possíveis encaminhamentos?

Pode-se apresentar o exemplo de um projeto de governança em regime de cooperação judiciária entre diferentes instituições para desenvolver ações conjuntas com o objetivo de prevenir e resolver conflitos envolvendo matérias previdenciárias e trabalhistas. Referido projeto foi realizado em Belo Horizonte, em 2017, e as instituições participantes foram a UFMG, o PRUNART¹³, a Justiça Federal – Seção Judiciária de Minas Gerais, a Procuradoria Federal no Estado de Minas Gerais, o INSS, o TRT 3^a Região e a Subsecretaria de Perícia Médica Federal¹⁴.

A cooperação judiciária entre as instituições participantes teve por objetivo identificar problemas que estavam ocasionando o grande número de ações judiciais sobre matérias

¹² Tema 300 da TNU (Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência da Justiça Federal). TNU fixa tese sobre a manutenção da qualidade de segurado durante o período do limbo previdenciário. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2023/janeiro/tnu-fixa-tese-sobre-manutencao-da-qualidade-de-segurado-durante-o-periodo-de-limbo-previdenciario>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

¹³ O Programa de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça – PRUNART é uma proposta que envolve a articulação das atividades de ensino, pesquisa e extensão, a partir da identificação de situações problema de interesse público e social relacionados à organização do trabalho e à administração da Justiça, extraídas do diálogo entre a universidade, as instituições públicas e privadas do trabalho, integrantes do Poder Executivo e do Sistema de Justiça e as instituições intermediárias de representação social e coletiva. Disponível em: <<https://sites.direito.ufmg.br/prunart/apresentacao/>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

¹⁴ Termo de Cooperação Interinstitucional UFMG/TRF1/PFMG/ISS/SPM-ME/TRT3 N. 1, de 21 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/42506>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

previdenciárias e trabalhistas e desenvolver medidas para reduzir e prevenir o ajuizamento de demandas envolvendo o assunto.

A descrição das iniciativas realizadas por meio do Termo de Cooperação foram descritas em dissertação de mestrado, a merecer transcrição:

A partir da análise da situação do limbo jurídico previdenciário-trabalhista, o diagnóstico realizado identificou a falta de coordenação entre os diferentes atores que atuam na esfera administrativa (empregador, INSS, Perito Médico Federal, Médico do Trabalho) e na esfera judicial (Magistrados, peritos, PFM-G-AGU, INSS), em razão da divisão de competências entre diferentes ramos do Poder Judiciário (Justiça do Trabalho e Justiça Federal), cujos posicionamentos dissonantes têm conduzido a conclusões periciais e decisões administrativas e judiciais antagônicas sobre a mesma situação fático-jurídica, deixando desamparado o trabalhador-segurado, cenário que é um reflexo da aplicação dos métodos difundidos pela ciência clássica, que fragmentam o saber e tornam compartimentalizadas as instituições.

Nesse sentido, ainda que a competência absoluta possa trazer algumas limitações à cooperação, a interação entre os Juízos é viável e desejável, abrindo espaço para a ideia de uma jurisdição compartilhada, que condiz com o objetivo de um Poder Judiciário harmônico.

A partir desse termo de Cooperação foi possível realizar um projeto-piloto oportunizando uma perícia conciliatória, isto é, a realização de uma perícia em que todos os envolvidos participassem (Justiça Federal, Justiça do Trabalho e INSS) para que o resultado pudesse ser aproveitado nas esferas administrativa e judicial.

O perito judicial que atuou na reclamação trabalhista e o perito médico federal se reuniram para a realização de um ato médico pericial. Adotou-se uma metodologia harmonizadora da perícia, com fundamento no Termo de Cooperação Interinstitucional, viabilizando-se reunião e troca de experiências e conhecimento técnico entre peritos e a discussão sobre pontos conflitantes. Os peritos tiveram a oportunidade de ouvir atentamente a história pessoal do reclamante e avaliar conjuntamente sua história médico-previdenciária. Foram compartilhados relatórios e, dessa maneira, puderam chegar a uma apurada compreensão do estado de saúde do trabalhador-segurado e superar a desarmonia que havia se estabelecido entre as conclusões periciais. Assim, conjunta e unanimemente concluíram pela incapacidade laboral.

O estabelecimento de relações interinstitucionais, com a condução do direcionamento pelo Poder Judiciário, na condição de mediador interinstitucional, num ambiente no qual ocorra verdadeira troca de informações e conhecimento entre Magistrado, partes e procuradores e demais interessados (como o INSS), viabilizou que fossem prevenidos efeitos deletérios decorrentes da vulnerabilidade e a hipossuficiência do trabalhador-segurado¹⁵.

Analisando a transcrição acima, é possível verificar que conflitos sistêmicos, como o “limbo previdenciário”, possuem na atualidade um espaço institucional administrativo para serem tratados adequadamente. Iniciativas localizadas são relevantes, como o Termo de Cooperação descrito acima; entretanto, precisamos reverberar essas iniciativas por meio de um procedimento nacional que garanta a isonomia e a previsibilidade. Os Centros de Inteligência surgem exatamente para cumprir essa missão estratégica.

4. Conclusão

A Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e a Rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, expandindo para a Justiça Estadual e Trabalhista uma exitosa experiência da Justiça Federal.

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário são um espaço administrativo de atuação estratégica que permite os diálogos interinstitucionais e entre instâncias com a finalidade de prevenção de conflitos, monitoramento de demandas e gestão de precedentes.

Um exemplo da possibilidade da atuação em rede dos Centros de Inteligência é o denominado “limbo previdenciário”, fenômeno transversal às competências das Justiças Federal e Trabalhista que tem reflexos no INSS e acarreta desamparo ao trabalhador-segurado.

É possível verificar que conflitos sistêmicos possuem na atualidade um espaço institucional administrativo para serem tratados adequadamente. Iniciativas localizadas são relevantes; entretanto, precisamos reverberar essas iniciativas e atuar coletivamente por meio de um procedimento nacional que garanta a isonomia e a previsibilidade.

¹⁵ SANTOS, Fabiane Cristina dos. *Cooperação judiciária interinstitucional [manuscrito]: a institucionalização de um arranjo de governança na prevenção e no tratamento dos conflitos previdenciário-trabalhistas*. 2023. 321 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

Os Centros de Inteligência surgem exatamente para cumprir essa missão estratégica, pois têm como base a cooperação e o diálogo entre os seres humanos que atuam no sistema de justiça.

Referências

CLEMENTINO, Marco Bruno. Centro Local de Inteligência da Justiça Federal Potiguar: legitimidade pelo diálogo. Disponível em: <https://www.jfpe.jus.br/JFPE/Biblioteca%20Juizes%20que%20atuaram%20na%20JFPE/Biblioteca_Juizes_que_atuaram_na_JFPE/2021/05/12/20210512CentroLocalCadernos2018.PDF>. Acesso em: 27 mar. 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução 349, de 23 de outubro de 2020. Disponível em: <<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/354/7>>. Acesso em: 13 fev. 2023.

FERRAZ, Taís Schilling. A litigiosidade como fenômeno complexo: quanto mais se empurra, mais o sistema empurra de volta. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 25, n. 135, p.163-191, jan./abr. 2023. Disponível em: <<https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/2847/1450>>. Acesso em: 28 mar. 2023.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods16.html>>. Acesso em: 29 mar. 2023.

KIM, Richard Pae; GOMES E SILVA, Fabiana Andrade. A gestão estratégica no Poder Judiciário e seus avanços nos 15 anos do Conselho Nacional de Justiça. *Revista CNJ*, Brasília, v.4, n.1, p. 207-218, jan/jun. 2020. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/164/1/A%20Gest%c3%a3o%20Estrat%c3%a9gica%20no%20Poder%20Judici%c3%a1rio%20e%20seus%20avan%c3%a7os%20nos%2015.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

MORAES, Vânia. Centros de Inteligência Judiciários – uma inovação perfeita para 2022 (Parte 1). *Consultor Jurídico*, São Paulo, 9 jan. 2022. Segunda leitura. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-jan-09/segunda-leitura-centros-inteligencia-judiciarios-inovacao-perfeita-2022-parte>>. Acesso em: 20 mar. 2023.

MORAES, Vânia Cardoso André. Como chegamos até aqui? A história dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Conselho da Justiça Federal (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça

Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro / Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Edição especial. Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados). Disponível em: < [file:///D:/Users/ju150/Downloads/NOTAS%20TECNICAS%20E%20RESULTADOS%20DOS%20CENTROS%20DE%20INTELIGENCIA%20DA%20JUSTI%C3%87A%20FEDERAL%20-%20COMPLETO%20\(15\).pdf](file:///D:/Users/ju150/Downloads/NOTAS%20TECNICAS%20E%20RESULTADOS%20DOS%20CENTROS%20DE%20INTELIGENCIA%20DA%20JUSTI%C3%87A%20FEDERAL%20-%20COMPLETO%20(15).pdf) >. Acesso em: 29 mar. 2023.

SANTOS, Fabiane Cristina dos. *Cooperação judiciária interinstitucional [manuscrito]: a institucionalização de um arranjo de governança na prevenção e no tratamento dos conflitos previdenciário-trabalhistas*. 2023. 321 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2023.

UFMG/TRF1/PFMG/ISS/SPM-ME/TRT3. Termo de Cooperação Interinstitucional N. 1, de 21 de novembro de 2017. Disponível em: <<https://as1.trt3.jus.br/bd-trt3/handle/11103/42506>>. Acesso em: 27 mar. 2023.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Disponível em: < <https://sites.direito.ufmg.br/prunart/apresentacao/> >. Acesso em: 14 fev. 2023.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de; SOARES, Mirelle Fernandes. Perspectivas para o exercício de função jurisdicional e para a administração da justiça no estado constitucional democrático. *Revista do Instituto de Direito Brasileiro (RIDB)*, Lisboa, v.3, 2014.

Notas Técnicas



Nota Técnica 01 | Litigância predatória

Nota Técnica 02 | Competência para processar e julgar a reclamação destinada a dirimir divergência entre acórdão prolatado por turma recursal de juizado especial e decisão do Superior Tribunal De Justiça Em Julgamentos Especiais, sob o rito dos recursos repetitivos ou dos enunciados de súmula do STJ

Nota Técnica 03 | Inobservância de precedente qualificado e má-fé processual

Nota Técnica 04 | A necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para enfrentamento da questão relativa ao prazo prescricional aplicável às parcelas do FGTS nas condenações referentes à contratação temporária de servidor pela administração pública

Nota Técnica 05 | A necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para enfrentamento da questão relativa à definição da abrangência dos temas nos 551 (RE nº 1.066.677/MG) e 916 (re nº 765.320/MG) do STF, nos casos em que remanesce dúvida sobre quais os direitos devidos aos servidores contratados pela administração pública sem aprovação em concurso público.

Nota Técnica 06 | A necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para enfrentamento da questão relativa à extensão dos direitos sociais constitucionais não tratados expressamente no tema nº 551 da repercussão geral ao servidor submetido à contratação temporária desvirtuada em decorrência de sucessivas renovações

Nota Técnica 07 | Efeito vinculante dos precedentes qualificados sobre a atividade atípica administrativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

Nota Técnica 08 | Internações em leitos de unidade de terapia intensiva (uti) e centros de terapia intensiva (CTI)

Nota Técnica 09 | A solidariedade entre união, estados, distrito federal e municípios na repartição de competências administrativas envolvendo o direito à saúde

Nota Técnica 10 | Ações de busca e apreensão e uso abusivo do sistema de justiça

Nota Técnica 11 | Central de pesquisa patrimonial (CPP)



NOTA TÉCNICA 01

Litigância predatória

Considerações iniciais

Em outubro de 2020, o Conselho Nacional de Justiça criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, por meio da Resolução nº 349, posteriormente modificada pela Resolução 442/2021.

Entre as atribuições dos Centros de Inteligência (CIs), incluem-se as de: prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, propor ao Conselho Nacional de Justiça, relativamente às demandas repetitivas ou de massa, recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia.

Desde que foram instituídos, os Centros de Inteligência de diversos órgãos do Judiciário brasileiro, particularmente ligados a tribunais estaduais, vêm editando notas técnicas sobre tema de grande relevância e que merece tratamento firme e adequado por meio de todo o sistema de justiça: a litigância predatória, isto é, principal forma hoje verificada de abuso do direito de ação. Sobre a matéria, destacam-se as notas técnicas do TJMS, do TJMT, do TJPE, do sistema dos Juizados Especiais do TJRN, do NUGEP do TJTO e do TJDF.

No Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, especialmente na Comissão de Acesso Anômalo à Jurisdição, muito se discutiu sobre a melhor conduta a ser adotada, em relação à elaboração de nota técnica sobre a matéria. A conclusão a que se chegou foi que a estratégia mais adequada, considerando o excelente conteúdo das notas técnicas já publicadas – em relação aos dados levantados, aos indícios de abusividade compilados e às boas práticas divulgadas e a necessidade de fortalecimento da atuação conjunta dos Centros de Inteligência, que compõem uma verdadeira rede de inteligência nacional – consiste em uma combinação de: ratificação das notas técnicas editadas,



nos termos do art. 50, inc. V da Resolução/TJMG n. 969, de 2021,¹ e compilação do seu conteúdo mais prático. Assim, reune-se, em um só documento, os indícios de litigância predatória e as boas práticas para evitar e combater as práticas abusivas, com o acréscimo de contribuições desenvolvidas no âmbito do próprio TJMG, ao longo dos anos de funcionamento do NUMOPEDE e desde a fundação do CI local, além de sugestões de ações institucionais e interinstitucionais que possam potencializar esse combate e torná-lo muito mais eficaz.

Importante ressaltar que as práticas desenvolvidas no âmbito do TJMG foram amplamente testadas por diversos magistrados, divulgadas e discutidas por meio de cursos promovidos pela Escola Judicial Edésio Fernandes, relativos ao tema abuso do direito de ação², e foram objeto de monitoramento de aderência pela Corregedoria Geral de Justiça de Minas Gerais / NUMOPEDE, o qual evidenciou sua eficácia.

Vale mencionar também que tramitou no Conselho Nacional de Justiça o Procedimento de Controle Administrativo n. 000686279.2021.2.00.0000³, no qual foi requerido o cancelamento/anulação/revogação dos itens I, II, III, IV e V do Comunicado n. 03, de 2018, do

¹ Art. 50. São atribuições do CIJMG: [...] V - avaliar e, se for o caso, disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros de Inteligência;

² Cf. VIEIRA, Mônica Silveira. Abuso do Direito de Ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG. Belo Horizonte: EJEF, 2021. *E-book*. Disponível em: <URL: <https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/12430>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

³ O relatório da decisão proferida no PCA n. 000686279.2021.2.00.0000 ficou assim A "O requerente informou a instituição, por intermédio da Portaria nº 5.029/CGJ/2017, do Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas (NUMOPEDE), no âmbito do TJMG, com atribuição de identificar demandas fraudulentas e outros eventos atentatórios à dignidade da Justiça, inclusive por meio da centralização do recebimento de notícias de condutas fraudulentas reiteradas. Afirmou que o NUMOPED editou, em 26/07/2018, o Comunicado nº 3/2018, o qual faz recomendações aos magistrados do TJMG nas ações que versem sobre indenização por danos morais decorrentes de inscrição indevida em cadastros de inadimplentes. Sustentou ilegalidades nos itens I, II, III, IV e VI do referido Comunicado, uma vez que: o item I contraria o art. 105 do CPC e os arts. 107 e 654 do CC ao exigir a oitiva do autor para apurar validade da assinatura constante na procuração; o item II contraria o art. 319 do CPC ao adicionar requisitos à petição inicial; o item III contraria o art. 98 do CPC por apresentar novas exigências para a concessão de assistência judiciária; o item IV inova sobre direito processual, tendo em vista a adição de um requisito à petição inicial; e o item VI contraria também o art. 105 do CPC, porquanto o referido artigo permite ao advogado receber e dar quitação. Ao final requereu: "I) – o recebimento deste PROCEDIMENTO DE CONTROLE ADMINISTRATIVO com a sua consequente tramitação perante este Conselho Nacional de Justiça; II) – a concessão da liminar pretendida, suspendendo-se a aplicação do item VI do comunicado nº 03 do NUMOPEDE do TJMG até o deslinde final deste procedimento, procedendo-se com as comunicações de estilo; III) – após cumpridas as formalidades legais (art. 92 e 94 do RICNJ), que esse Egrégio Conselho acolha o presente Procedimento de Controle Administrativo, a fim de cancelar/anular/revogar, em definitivo, os itens I, II, III, IV e VI do COMUNICADO Nº 3 – NUMOPED 2018, expedido pelo E. TJMG;"



NUMOPEDE do TJMG, pedidos esses que foram julgados improcedentes, em decisão das quais se destaca, porque relevantes, a seguinte passagem:

O TJMG, por intermédio do seu NUMOPEDE, editou o Comunicado nº 3/2018 para enfrentamento de casos de abuso e fraudes, no âmbito do Judiciário mineiro, relacionadas às ações que discutem a inscrição no cadastro de inadimplentes.

De outro lado, o Conselho Nacional de Justiça editou - visando coibir judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa, bem como a limitação da liberdade de expressão - a Recomendação CNJ nº 127/22. Constatou nos fundamentos do voto condutor do ato normativo deste Conselho, que a finalidade da citada Recomendação era evitar “o uso desvirtuado de instrumentos próprios do Estado, entre os quais as ações judiciais, para, indiretamente, restringir o exercício de direitos fundamentais. Por conseguinte, é imperioso que o Poder Judiciário adote cautelas para mitigar os danos decorrentes da judicialização predatória até a definição questão seja definida ulteriormente pelo Poder Legislativo”.

Com efeito, percebe-se que o Comunicado impugnado vai ao encontro da Recomendação do CNJ, uma vez que o intuito do NUMOPEDE mineiro foi justamente apresentar sugestões, sem caráter cogente, aos magistrados do Tribunal no sentido de auxiliá-los no enfrentamento da judicialização predatória.

Nesse sentido, vê-se que o Comunicado expedido pelo TJMG não afeta a independência nem a autonomia dos seus juízes e desembargadores, mas apenas alerta os magistrados sobre as demandas predatórias nos casos em que se discute a inscrição de autores no cadastro de inadimplentes.

Assim, considerando a autonomia administrativa do Tribunal, não se verifica, sob qualquer perspectiva, ilegalidades nos atos administrativos impugnados que permitam a intervenção do Conselho Nacional de Justiça.

Na sequência, em supervisão de aderência às medidas adotadas pelo NUMOPEDE⁴, a Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça de Minas Gerais expediu o Ofício n.

⁴ “Assim, como forma de avaliar e fazer gestão sobre a disseminação do conteúdo da nota técnica, criou-se o procedimento de supervisão de aderência, uma ferramenta muito simples de acompanhamento de cada tema apreciado pelos centros judiciais de inteligência. Se a finalidade dos centros é convencer por meio do diálogo e irradiar conhecimento voltado à efetivação de uma governança judicial, esse acompanhamento é fundamental para avaliação do trabalho desenvolvido, assim como para definição das estratégias de comunicação a serem

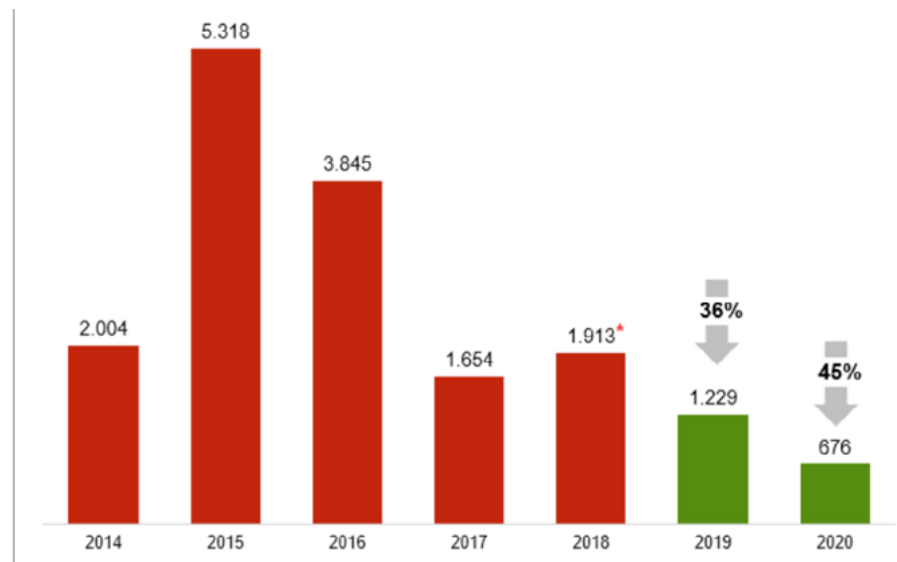


5191/2021, demonstrando a eficácia de suas ações de combate às demandas predatórias, em especial aquelas indicadas no supramencionado Comunicado n. 03, de 2018, do qual se destaca:

Após quatro anos da implementação do NUMOPEDE e disseminação das “boas práticas” pelos magistrados mineiros, apresentamos a V. Exa. alguns dos resultados positivos que a Justiça Mineira vem colhendo, demonstrados a partir de gráficos que apontam visível redução na propositura de ações por alguns dos advogados “ofensores” acompanhados no NUMOPEDE [...].

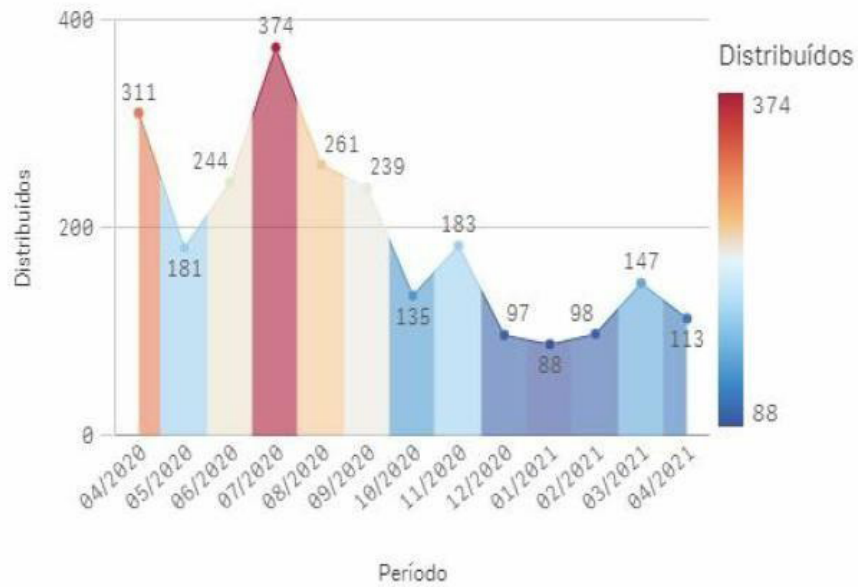
1. Monitoramento de um causídico cuja atuação se pauta, reconhecidamente, em uso de documentos falsos, distribuição sem consentimento da parte, apropriação indevida de valores, indicação de endereço incorreto da parte e outros. Após o monitoramento, identificação de referidas fraudes pela 1ª instância e atuação severa dos magistrados das Comarcas mais afetadas, o volume absurdo de processos distribuídos reduziu de forma significativa.

[...]



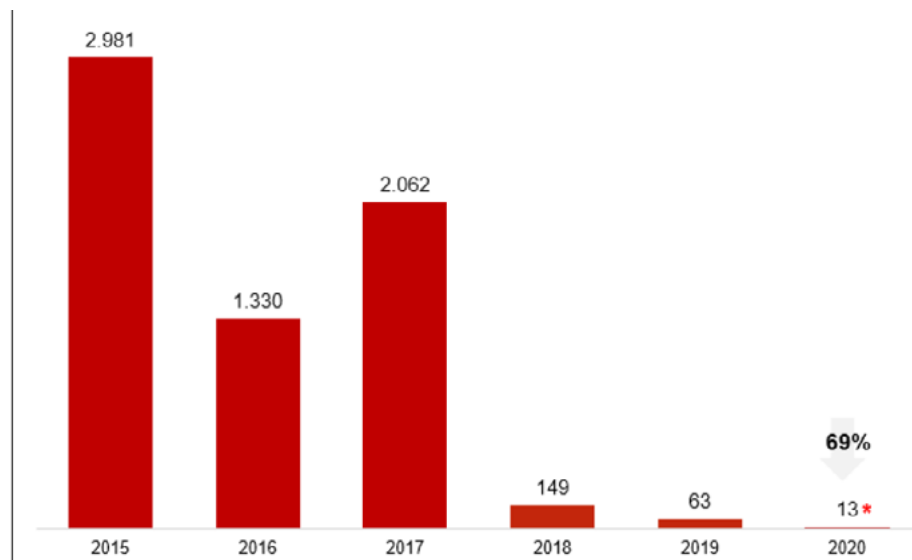
Fonte: SIJUD. * Publicação do Informe confidencial nº 01/NUMOPEDE/2018.

desenvolvidas ou eventualmente renovadas. Para isso, foi necessário conceber um expediente de verificação de adesão à rede pelos atores envolvidos. Não há uma forma específica para supervisão de aderência ou mesmo uma cronologia determinada.” (CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos centros de inteligência. – Brasília: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 58. Disponível em: <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/serie-cej-cnijf-1/serie-cej-cnijf-2/@@download/arquivo>>. Acesso em: 01/06/2022.)



Fonte: Qlik Sense. Referente à distribuição do advogado na 2ª instância no período de 04/2020 a 04/2021.

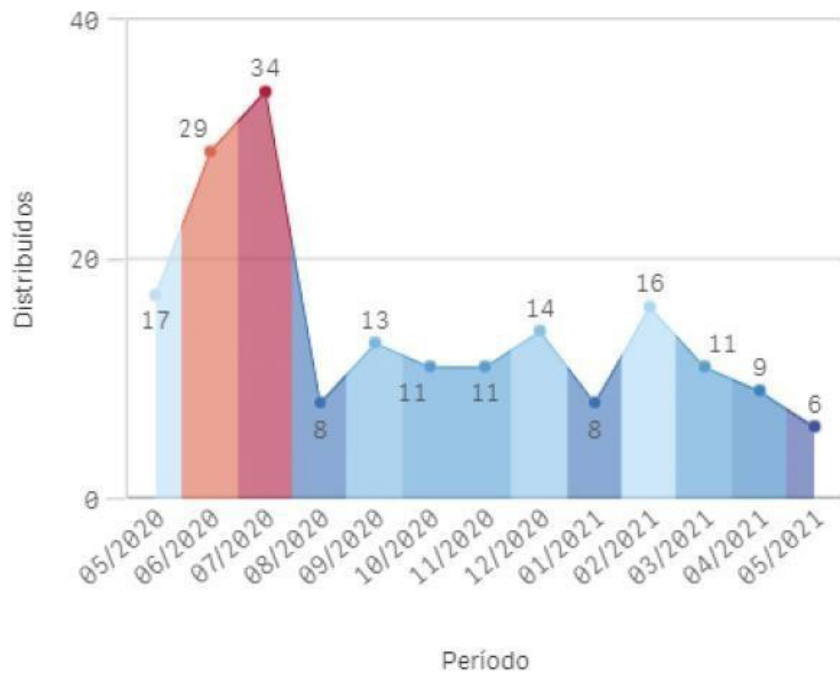
2. Causídico com atuação em distribuição de demandas temerárias e práticas abusivas para obtenção de ganhos mediante condenações em dano moral. Iniciou sua atuação de forma concentrada nas Comarcas de Varginha e Três Corações e, após atuação severa dos magistrados daquelas Comarcas, iniciou sua migração para a região metropolitana de Belo Horizonte onde também teve suas práticas imediatamente identificadas e afastadas.



Fonte: SIJUD. *Publicação do Informe confidencial nº 14/NUMOPEDE/2020 (em 05/10/2020).

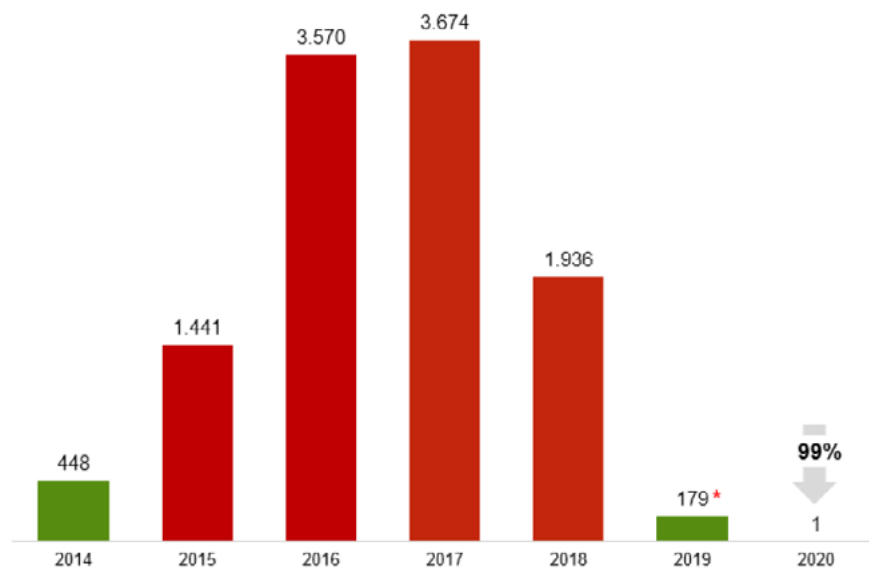


Período



Fonte: Qlik Sense. Referente à distribuição do advogado na 2ª instância no período de 05/2020 a 05/2021.

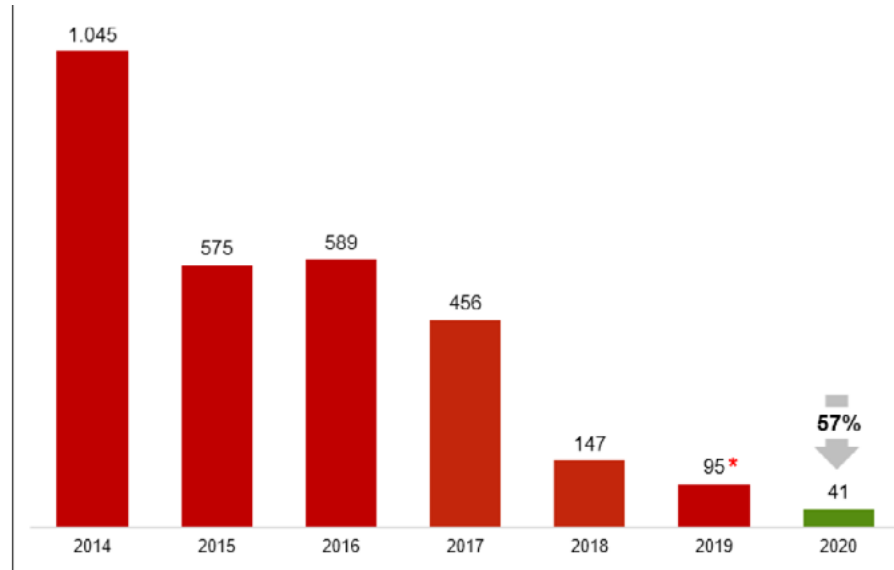
3. Causídico com suspeita de falsificação de comprovantes de endereço para distribuição de demandas. Após orientação sobre ferramentas para conferência de veracidade do CEPNET e indicação de sistemas conveniados para consulta, sua distribuição praticamente parou.



Fonte: SIJUD. *Publicação do Informe confidencial nº 02/NUMOPEDE/2019 (em 22/02/2019).

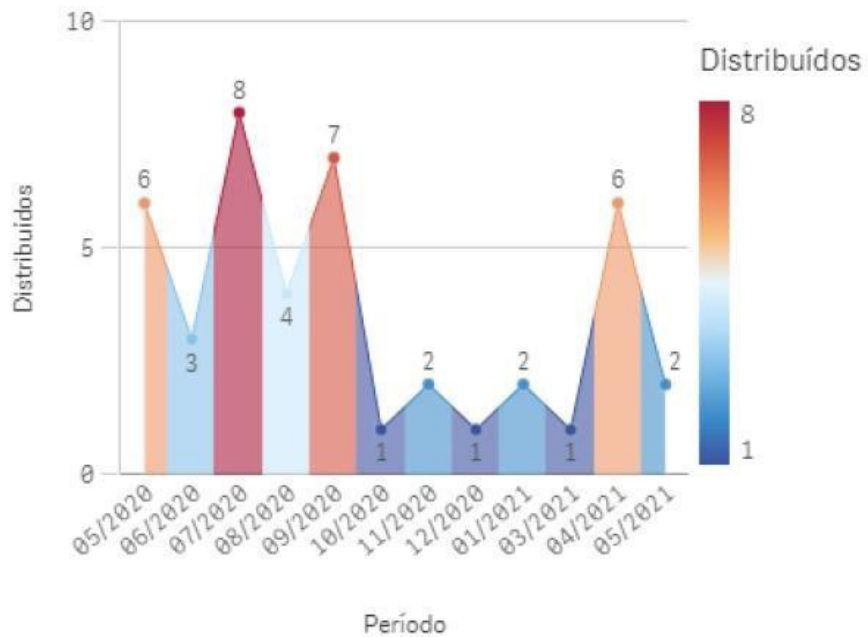


4. Outro causídico com distribuição de demandas mediante uso de comprovantes de endereço adulterados cuja redução de atuação foi detectada:



Fonte: SIJUD. *Publicação do Informe confidencial nº 02/NUMOPEDE/2019 (em 03/07/2019).

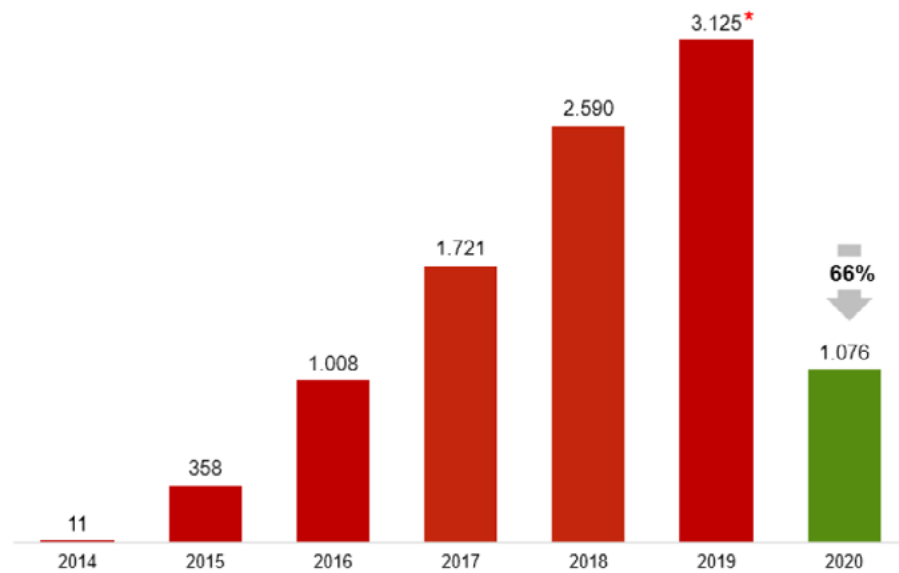
Período



Fonte: Qlik Sense. Referente à distribuição do advogado na 2ª instância no período de 05/2020 a 05/2021.

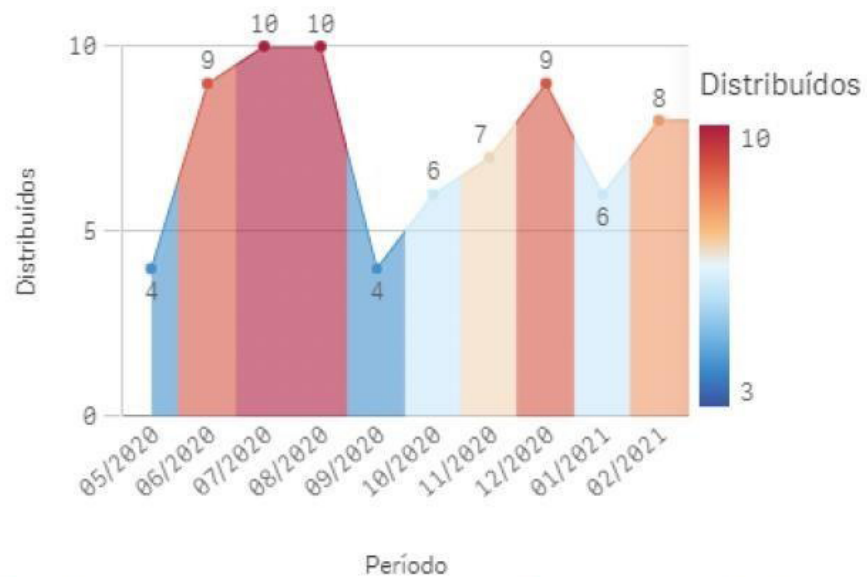


5. Causídico com distribuição massiva nos Juizados Especiais, fatiamento de demandas, indicação incorreta de endereços para a parte autora e suspeita de adulteração de comprovantes de endereços:



Fonte: SJUD. *Publicação do Informe confidencial nº 05/NUMOPEDE/2019 (em 31/10/2019).

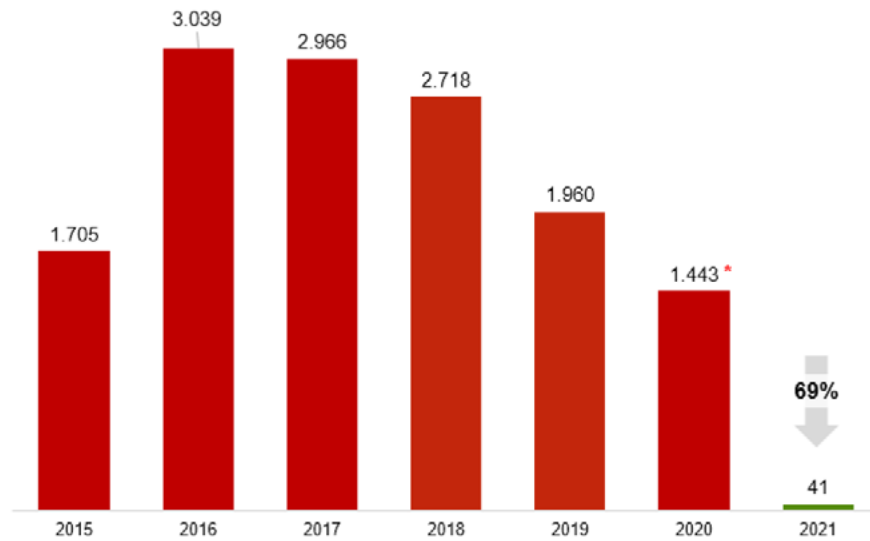
Período



Fonte: *Click Sense*. Referente à distribuição do advogado na 2ª instância no período de 05/2020 a 02/2021.

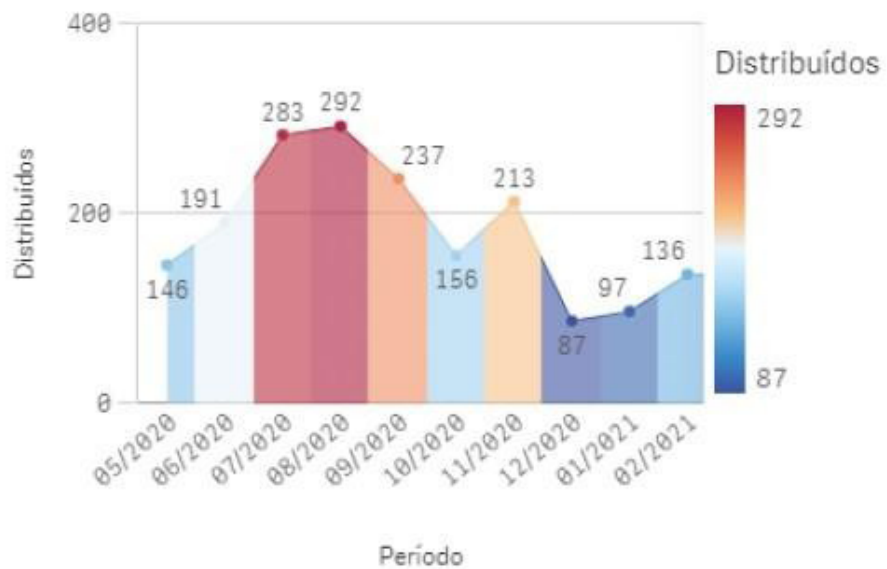


6. Causídico que faz uso de indicação incorreta de endereço dos bancos demandados para simulação de revelia, fatiamento de demandas para distribuição massiva, suspeitas de falsificação de acordo extrajudicial apresentou redução de sua distribuição:



Fonte: SIJUD. * Publicação do Informe confidencial nº 08/NUMOPEDE/2020 (em 19/06/2020).

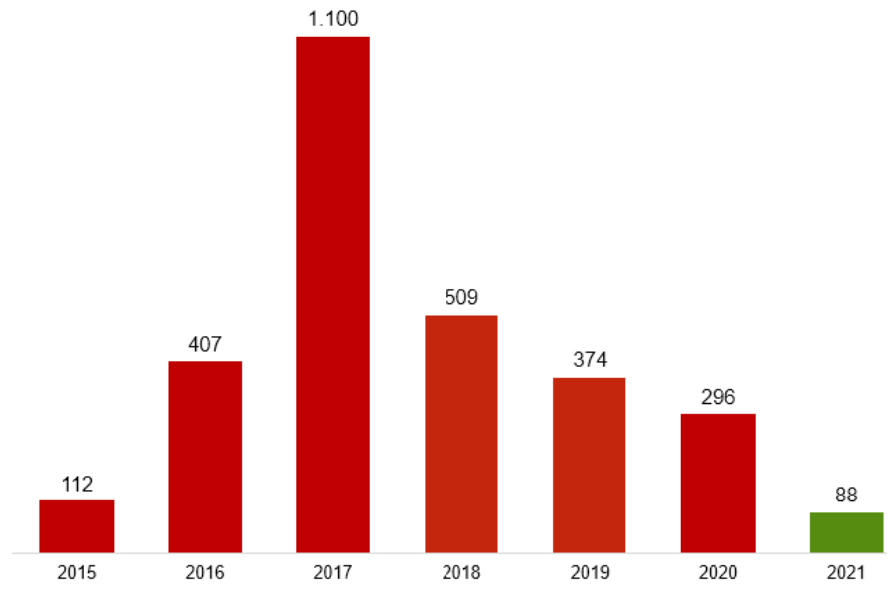
Período



Fonte: Olik Sense. Referente à distribuição do advogado na 2ª Instância no período de 05/2020 a 02/2021.



7. Causídico com distribuição massiva e abusiva concentrada na Comarca de Novo Cruzeiro. A atuação identificada na Turma Recursal do JESP da Comarca de Teófilo Otoni e comunicada ao NUMOPEDE. A atuação abusiva foi severamente reduzida mediante atuação do juízo da Comarca.



Fonte: SJUD.

Além da relevância de valorizar e aproveitar o excelente trabalho já desenvolvido por outros CIs e de fortalecer a rede nacional de inteligência⁵, outras razões de grande importância que conduziram à opção indicada foram: o fato de a Resolução CNJ 349/2020 apontar para a necessidade de atuação dos CIs em rede e de que trabalhem de forma colaborativa; a constatação de que as práticas de abuso do sistema de justiça se repetem e são reproduzidas, muitas vezes pelos mesmos (poucos) profissionais ou por profissionais entre si associados, em diversos Estados da federação; a verificação de que boas práticas de prevenção e combate a focos de abuso do direito de ação, aplicadas em diferentes regiões do país, têm se mostrado igualmente eficazes, apesar das diferenças socioculturais e geográficas existentes.

Optou-se ainda por não se tratar, nesta nota técnica, da conceituação das práticas de abuso do sistema de justiça e da terminologia a ser utilizada para designá-la (litigiosida-

⁵ Nos termos do art. 50, inc. V, da Resolução/TJMG n. 969/2021: [...] V - avaliar e, se for o caso, disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros de Inteligência;



de artificial, litigância predatória, litigância agressora, fragmentação de demandas, pulverização de ações etc.), pois, além de haver fartas e muito acertadas considerações a respeito nas notas técnicas que ora se ratificam, ainda há necessidade de padronização de tal nomenclatura, o que, em respeito à Resolução 349/2020 do CNJ e ao princípio democrático, sugere-se seja efetuado por meio de ação conjunta dos diversos Centros de Inteligência dos tribunais brasileiros.

Efeitos deletérios do acesso abusivo ao Poder Judiciário

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.995/DF, o Relator, Ministro Luís Roberto Barroso, ressaltou que a “possibilidade de provocar a prestação jurisdicional precisa ser exercida (...) com equilíbrio, de modo a não inviabilizar a prestação da justiça com qualidade”. O magistrado salientou vários dos efeitos intensamente negativos do exercício abusivo do direito de ação:

O exercício abusivo do direito de deflagrar a jurisdição, a litigiosidade excessiva, a utilização do Judiciário como instrumento para a obtenção de acordos indevidos ou, ainda, para a procrastinação do cumprimento de obrigações implica o uso ilegítimo do Judiciário e a sensação difusa de que a Justiça não funciona. O volume desproporcional de processos compromete a celeridade, a coerência e a qualidade da prestação jurisdicional e importa em ônus desmedidos para a sociedade, à qual incumbe arcar com o custeio da máquina judiciária.

Como é notório o fato de que inexistem meios materiais que viabilizem elevar indefinidamente o dispêndio de recursos com a prestação jurisdicional, o ministro Barroso salienta que o “aumento do volume de casos tende a gerar uma piora do serviço, quer em virtude do congestionamento das diversas instâncias, quer por perda da qualidade na prestação jurisdicional”. Aduz que a redução de qualidade frequentemente se traduz em aumento de índice de erros, “enseja a produção de decisões contraditórias e gera a inobservância de precedentes, provocando o que alguns autores têm denominado jurisprudência lotérica”.

De tal decisão se conclui que é admissível e mesmo desejável que as normas processuais e as decisões judiciais estabeleçam “estruturas de incentivos ou de desincentivos para a



litigância” que possam gerar efeitos importantes “sobre a carga de trabalho enfrentada pelo Judiciário”, pois “excesso de acesso à justiça gera a denegação de acesso à justiça”.

No Relatório Justiça em Números de 2021⁶, relativo ao ano-base 2020, o Conselho Nacional de Justiça registrou que os dois assuntos mais demandados da área cível, na Justiça Estadual Comum, foram:

1. Direito Civil – Obrigações/Espécies de Contratos - 2.665.873 processos (5,08% do total)
2. Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral - 1.655.989 processos (3,15% do total)

É razoável supor que o número de processos anualmente distribuídos que realmente envolvem esses temas deve ter sido muito maior, por dois motivos principais: a tabela de assuntos do CNJ contém vários assuntos passíveis de cadastramento para esse tema, e verifica-se com frequência o cadastramento indevido de assunto, seja por erro ou desconhecimento, seja com a finalidade de dificultar a identificação de focos de abusos e a elaboração de estatísticas confiáveis.

Consta ainda do referido relatório produzido pelo CNJ que, nos Juizados Especiais Estaduais, o primeiro e quinto assuntos mais demandados foram:

1. Direito do Consumidor – Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral - 635.296 processos (8,87% do total)
5. Direito Civil - Obrigações/Espécies de Contratos- 209.966 processos (2,93% do total)

Os números aqui registrados indicam apenas a distribuição de processos, em 2020, cadastrados nesses assuntos, na Justiça Estadual. Esses assuntos foram eleitos para evidenciar os consideráveis prejuízos decorrentes do abuso de acesso ao sistema de justiça porque duas das espécies de demandas em relação às quais tem sido maior a incidência de litigância predatória, em todo o Brasil, como consta inclusive das notas técnicas que ora se ratificam, são as ações declaratórias de inexistência de débito, com pedido de exclusão de negativação, frequentemente acompanhado de pleito de indenização por danos mo-

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2021. Brasília: 2021.



rais, e as ações revisionais de contratos bancários, demandas usualmente cadastradas sob os assuntos acima indicados⁷.

Ademais, os dados e informações colhidos e analisados pelos Centros de Inteligência e pelos NUMOPEDEs (Núcleos de Monitoramento do Perfil de Demandas) de diversos tribunais, nos últimos anos, indicam que, em todos os tribunais estaduais do país, em relação a essas duas matérias, pelo menos 30% da distribuição média mensal consiste em manifestação de litigância predatória artificialmente criada, isto é, sem base na realidade dos fatos. O percentual medido a cada ano, a partir do cuidadoso monitoramento realizado, tem sido até maior, mas, como 30% é um mínimo mensal usualmente constatado por todo o país, usar tal parâmetro permite indicar uma estimativa mínima bastante segura do prejuízo anual causado ao erário.

Para estimar o prejuízo com um mínimo de segurança, utiliza-se um dado jurimétrico validado pelo Conselho Nacional de Justiça, que, em março de 2011, divulgou que, a seu pedido, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) calculou que o custo unitário médio do processo de execução fiscal, na Justiça Federal de primeiro grau de jurisdição, era de aproximadamente R\$4.300,00, em números aproximados⁸. Tal valor, corrigido monetariamente segundo os índices divulgados pela Corregedoria de Justiça de Minas Gerais até março de 2022, atingiu R\$8.270,13.

Esse valor pode ser utilizado como base para estimar o custo médio de um processo que tramite nas duas instâncias da Justiça Estadual, pois, embora os custos da Justiça Federal por processo sejam, em princípio, mais elevados, a referida quantia diz respeito a execução fiscal, tipo de procedimento de tramitação bastante simples, e foi determinada apenas para seu processamento em primeira instância.

Tomando-se o mencionado valor como base, e considerando que, em relação aos assuntos processuais indicados, os dados colhidos criação de litigiosidade artificial no patamar mínimo 30%, constata-se que, em 2020, houve ingresso, na Justiça Estadual brasileira, de, no mínimo, 1.296.558 demandas não baseadas em litígios reais, fabricadas em busca de

⁷ VIEIRA, *op. cit.*

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário. Brasília: julho de 2011.



ganhos ilícitos, considerando-se apenas nos dois assuntos referidos, ao custo mínimo de R\$10.726.592.886,54 (mais de dez bilhões e setecentos e vinte e seis milhões de reais), em primeira e segunda instâncias, valor que foi praticamente todo absorvido pelo Estado brasileiro, pois quase 100% dessas ações é movida sob justiça gratuita.

Em relação ao Juizado Especial, considerados os dois assuntos apontados, o custo seria de R\$2.097.123.025,14 (mais de dois bilhões e noventa e sete milhões de reais), para processamento de 253.578 feitos.

Além dos prejuízos diretamente econômicos, não se pode perder de vista a grande quantidade de tempo despendida por magistrados e servidores para apreciar, zelar da tramitação e monitorar as lides predatórias, tempo que deveria ser dedicado à apreciação, processamento e julgamento de litígios legítimos, fundados em lides materiais. Caso isso pudesse ocorrer, o tempo médio de tramitação dos processos judiciais se reduziria intensamente, com grande aumento da eficácia e eficiência da prestação jurisdicional e consequente elevação da credibilidade do sistema de justiça⁹.

Ratificação das notas técnicas precedentes sobre litigância predatória

Em virtude das considerações acima feitas e do relevante conteúdo das notas técnicas já publicadas por outros Centros de Inteligência de tribunais estaduais, que confirmam os dados e informações colhidos pelo NUMOPEDE e pelo CI do TJMG, e tendo em vista os resultados das intensas discussões desenvolvidas neste Centro de Inteligência, particularmente no âmbito de sua Comissão de Acesso Anômalo à Jurisdição, ratificam-se as notas técnicas emitidas pelo: Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN – Nota Técnica nº 01/2020; Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal (CIJDF) – Nota Técnica nº 02/2021; Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco (CIJUSPE) – Nota Técnica nº 02/2021; Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul – Nota Técnica nº 01/2022; Centro de Inteligência do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (CINUGEP) do TJTO – Notas Técnicas números 02/2021 e 03/2021; Grupo de Trabalho instituído pela Portaria nº 026/2021 CGJ/TJMT – Nota Técnica de abril de 2021.

⁹VIEIRA, *op. cit.*



Consolidação e compilação dos dados e informações sobre indícios de litigância predatória

Considerando o conteúdo das notas técnicas ora ratificadas os dados colhidos pelo NU-MOPEDE do TJMG e pela Comissão de Acesso Anômalo à Jurisdição deste Centro de Inteligência, e compilando as informações produzidas, listam-se as seguintes condutas indicativas de possível litigância predatória:

1. Em relação à petição inicial

Petições iniciais dotadas de causa de pedir vaga e genérica, com conteúdos muito semelhantes entre si, frequentemente distribuídas em grandes quantidades;

Petições iniciais que, embora veiculem lide que demandaria discussão de questões fáticas, não contêm narração fática assertiva (alegações como a de que: o autor não lembra se contratou com o réu; foi cliente do réu, mas não contratou o débito que levou à negativação, mas sem especificar as obrigações que teria contratado; assinou proposta de cartão de crédito, mas não o utilizou; foi titular de cartão de crédito, mas não reconhece o débito que lhe é imputado, sem, no entanto, discutir concreta e especificamente os lançamentos contidos nas faturas contra si emitidas; causa de pedir com alegações sucessivas hipotéticas, e, ao final, pedidos sucessivos fundados em hipóteses);

Petições iniciais que veiculam pretensão de exibição de documentos, sem detalhamento de razões específicas e concretas que evidenciem verdadeira necessidade da documentação (uso de procedimentos diversos, como produção antecipada de provas, tutela de urgência cautelar, procedimento comum), frequentemente com valor da causa elevado e desarrazoado;

Petições iniciais de ações revisionais de diversas espécies de contratos desacompanhadas do contrato a ser revisto;

Petições iniciais de ações revisionais de diversas espécies de contratos, com causa de pedir composta de alegações genéricas, não referentes a cláusulas contratuais específicas, muitas vezes contrárias à jurisprudência dominante e mesmo a precedentes qualificados;



Petições iniciais de ações revisionais de contratos com valor da causa desproporcional ao conteúdo econômico das pretensões deduzidas;

Petições iniciais de ações que discutem empréstimos consignados com causa de pedir vaga, que não indica se houve ou não contratação, e, em casos em que se admite o recebimento do valor do crédito, desacompanhadas de comprovante de sua devolução ou de depósito judicial da quantia creditada;

Petições iniciais que discutem inscrição em cadastros para fim de definição de nota de crédito (como cadastros internos de instituições financeiras e Serasa Limpa Nome) como se se tratasse de cadastros de devedores inadimplentes;

Petições iniciais desacompanhadas de documentos comprobatórios das alegações ou com documentos relativos a fatos alheios à demanda, frequentemente com pedidos de exibição de documentos (prática comum em ações revisionais, consignatórias, condenatórias em obrigação de dar e declaratórias de inexigibilidade de débito);

Petições iniciais de ação declaratória de inexistência de débito com pedido de tutela de urgência consistente em retirada de negativação propostas por autores que se revelam “devedores contumazes”, com inúmeras inscrições em diversos cadastros de proteção ao crédito;

Requerimentos de justiça gratuita desacompanhados de documentos comprobatórios do preenchimento dos requisitos necessários à concessão do benefício

Petições iniciais, particularmente em matéria referente a relação de consumo, com manifestação de ausência de interesse em conciliar.

2. Em relação aos documentos que instruem a petição inicial

Procuração, declaração de pobreza e outros documentos com assinatura digital não lançada por meio de certificação digital adequada, isto é, certificado relacionado a sistema de chaves públicas e privadas em conformidade com as normas do ICP-Brasil;



Procuração e declaração de pobreza com assinatura “montada” (colagem, sobreposição, escaneamento);

Procuração e declaração de pobreza com assinatura visivelmente diferente da constante nos documentos de identificação apresentados;

Procuração genérica e/ou com campos em branco;

Procuração com aposição de impressão digital ou de assinatura “a rogo”;

Procuração com assinatura provavelmente lançada por pessoa analfabeta, que apenas “desenha o nome”;

Procuração com data de outorga muito anterior ao ajuizamento da ação;

Uso da mesma procuração para ajuizamento de diversas ações;

Documentos de identificação xerocopiados ou escaneados de forma pouco legível;

Comprovantes de negativação não expedidos pela própria entidade mantenedora do cadastro de inadimplentes e/ou sem data e horário de emissão, indicação da fonte dos dados e número de protocolo;

Comprovantes de negativação incompletos, que não contêm todas as inscrições existentes em determinada data;

Comprovantes de negativação emitidos por meio de ferramentas que permitem selecionar apenas uma ou algumas das restrições existentes (ex: ferramenta Zoom da Serasa);

Comprovante de endereço consistente em documento “montado” (colagem ou sobreposição);

Comprovante de endereço em nome de terceiro estranho à relação processual;

Documentos apresentados para comprovação do preenchimento dos requisitos necessários à concessão da gratuidade judiciária inadequados ou



incompletos (como cópia incompleta da carteira de trabalho ou documentos supostamente indicativos de que o autor não declara imposto de renda).

3. Em relação à atuação profissional

Distribuição de muitas ações (na mesma comarca, em comarcas diversas ou até em diferentes Estados da federação) sobre uma mesma matéria, iniciadas por petições iniciais dotadas de causa de pedir vaga e genérica;

Ausência de comparecimento pessoal às audiências;

Frequente apresentação de comprovantes de negativação emitidos em determinadas cidades, sem relação com o domicílio dos autores;

Indicação de endereço propositalmente errado do réu, a fim de induzir revelia indevidamente;

Ajuizamento de ação em comarca que não tem relação com o litígio (ex: em comarca em que o réu tenha filial, mas na qual não tenha sido praticado qualquer ato relativo à lide);

Fragmentação de pretensões relativas à mesma relação jurídica, com a finalidade de tentar multiplicar ganhos (indenização, honorários);

Atribuição de valor excessivo à causa;

Ajuizamento concomitante da mesma ação, em diversas comarcas ou em diferentes unidades jurisdicionais da mesma comarca, com posterior manifestação de desistência nos autos daquelas demandas distribuídas a juízo com entendimento judicial menos favorável ou em que houver oferecimento de defesa mais consistente;

Ações ajuizadas em grandes quantidades em comarcas diversas daquelas em que os autores residem, apesar de se tratar de relação de consumo;

Apresentação, após o depósito do valor previsto na condenação, de procuração com poderes para receber valores (poderes ausentes na primeira pro-



curação juntada aos autos), com assinatura divergente da que constou no primeiro instrumento de mandato juntado aos autos;

Ajuizamento de ação ou prosseguimento de seu processamento como suposto representante da parte após o falecimento do outorgante do mandato, inclusive com tentativa de levantamento de valores;

Distribuição de ações diversas discutindo diferentes negativas lançadas pelo mesmo réu;

Fragmentação de pretensões com o propósito de burlar o teto de valor legalmente estabelecido para definição da competência do Juizado Especial;

Fracionamento de pretensões, inclusive de exibição de documentos, para obter a fixação de várias verbas honorárias;

Adulteração e manipulação do conteúdo de comprovantes de negativação (como, por exemplo, supostos comprovantes de negativação, juntados a processos diferentes, com mesmos data e horário de emissão e número de protocolo, mas conteúdos diversos);

Manifestação frequente de renúncia ao direito invocado na petição inicial, em ações declaratórias de inexistência de relação jurídica, após o réu, com a defesa, comprovar que a relação existiu;

Frequente atuação em outros Estados de forma repetida, direcionada para um mesmo tipo de causa, em grande número de demandas, frequentemente sem indicação da inscrição suplementar na OAB local e por vezes com uso de representações diversas contra magistrados como forma de tentar intimidá-los e evitar o uso de estratégias de enfrentamento de litigância predatória;

Patrocínio de número exorbitante de ações, comparativamente à média dos profissionais da área, e com número desproporcional de manifestações de desistência e/ou renúncia após a contestação e de ausência de comparecimento a audiências no Juizado Especial e a audiências de instrução designadas, na Justiça Comum, para coleta de depoimento pessoal;



Atribuição indevida de sigredo de justiça ao distribuir a ação, para evitar a identificação de litispendência, de coisa julgada e de conexão e a construção de estatísticas confiáveis;

Distribuição de novas ações idênticas a outras já extintas, ou de ações referentes à mesma relação jurídica já discutida judicialmente, sem informar a existência de ação anterior;

Uso abusivo da plataforma consumidor.gov, inclusive por meio de fornecimento de dados de contato do advogado, e não do consumidor, o que faz com que instituições financeiras muitas vezes se neguem a fornecer informações, tendo em vista o direito fundamental ao sigilo de informações financeiras.

Boas práticas de gestão de processos judiciais e de processos de trabalho para o enfrentamento (prevenção e combate) da litigância predatória

Monitorar com elevada frequência a distribuição de ações para a unidade jurisdicional em que se atua, a fim de identificar padrões anômalos de distribuição de demandas, novos profissionais que possivelmente estejam adotando práticas abusivas e novas estratégias potencialmente configuradoras de litigância predatória, e de criar e manter banco de dados a respeito, inclusive para compartilhamento com outros magistrados e com os setores e órgãos de inteligência;

Usar as etiquetas do sistema PJe para identificação de processos a serem monitorados e de dados processuais relevantes, que demandem atenção especial;

Acrescentar à certidão de triagem informações relevantes, como, por exemplo, referentes a irregularidades em documentação, atribuição de sigilo indevida, existência de outros processos do mesmo autor em tramitação ou já extintos;

Treinar a equipe da unidade jurisdicional para auxiliar no monitoramento da litigância predatória;

Analisar com cautela os requerimentos de justiça gratuita: fixar prazo para comprovar o preenchimento dos requisitos, pesquisar dados relevantes em



sistemas informatizados, como Infojud e Renajud, exigir cópias legíveis e integrais de documentos como carteira de trabalho;

Verificar a idoneidade do instrumento de mandato, sua higidez formal, se é genérico, se foi outorgado recentemente, comparar a assinatura com a constante dos documentos de identificação apresentados, se a assinatura digital foi aposta por meio de certificado digital emitido em conformidade com as exigências do ICP-Brasil, e, em caso de irregularidade, intimar o autor para juntar nova procuração, sob pena de extinção;

Caso o autor seja analfabeto, determinar a juntada de procuração outorgada por instrumento público, sob pena de extinção;

Determinar a juntada de documentos de identificação totalmente legíveis e completos;

Intimar o autor para juntada de comprovante de endereço atualizado e em seu nome, e, caso se aceite justificativa para a apresentação de comprovante de endereço em nome de terceiro, determinar comprovação da relação existente entre a parte autora e o terceiro;

Caso remanesça dúvida sobre os documentos pessoais que instruíram a inicial e/ou a outorga de mandato, determinar a intimação do autor para que compareça à secretaria do juízo, munido de seus documentos de identificação pessoal, a fim de que sejam devidamente conferidos e digitalizados e de que o autor ratifique o conteúdo do instrumento de mandato e da declaração de pobreza;

Em caso de repetição de demanda anteriormente extinta, com condenação ao pagamento de custas, exigir a comprovação do pagamento das custas devidas em relação à ação anterior;

Se houver suspeita de abuso do sistema de justiça, realizar buscas pelo CPF da parte autora no sistema PJe e nos demais sistemas disponíveis, para identificação de condutas semelhantes que hajam sido adotadas pelo advogado e/ou pela parte autora;



Análise rigorosa da possível configuração de prevenção, conexão ou contidência, com verificação da possibilidade e relevância da reunião de todos os processos relativos às mesmas partes e até mesmo de processos de um mesmo autor, ainda que com diferentes réus, inclusive nos casos em que houver possibilidade de aplicação da Súmula nº 385 do STJ e em razão da possível influência recíproca da decisão de cada caso na definição do valor da indenização por danos morais;

Adoção de especial cautela na análise de documentos que instruem processos eletrônicos, especialmente em busca de sinais de eventual adulteração; na hipótese de suspeita de irregularidade, buscar certificar-se da legitimidade dos dados e documentos apresentados, inclusive mediante ordem de apresentação de documentação original, para conferência;

Analisar cuidadosamente documentos como boletins de ocorrência, requerimentos administrativos, comprovantes de negativação e laudos periciais;

Verificar, inclusive por meio da consulta de autos de outras demandas do mesmo autor ou patrocinados pelo mesmo advogado, a possível utilização de um único documento, indevidamente, para instrução de demandas diversas;

Conferir a autenticidade do número de protocolo de documentos;

Analisar cuidadosamente o valor atribuído à causa e realizar, de ofício, os ajustes necessários, especialmente tendo em vista o frequente manejo de lides predatórias com o distorcido objetivo direto e imediato de obtenção de honorários sucumbenciais e a possibilidade de que seja aplicável ao feito a norma que prevê a fixação da verba honorária em percentual sobre o valor da causa;

Nas ações desprovidas de conteúdo econômico imediato, especialmente nas que veiculam exclusivamente pretensão de fornecimento/exibição de documentos, reduzir o valor da causa desproporcionalmente atribuído para valor equivalente a um salário mínimo nacional vigente na data da distribuição;

Nas ações revisionais de contratos, especialmente de contratos bancários, avaliar o valor da causa e adequá-lo ao conteúdo econômico das pretensões, de ofício, ou, se tal providência não for possível, determinar a emenda da peti-



ção inicial, para que tal adequação seja providenciada, inclusive com apresentação de planilha que evidencie o proveito econômico perseguido;

Analisar cuidadosamente o conteúdo da petição inicial e determinar a emenda, para esclarecimento da causa de pedir, em caso de ausência de informações assertivas sobre ocorrência ou não da contratação questionada, existência ou não do débito ou qualquer outro fato relevante para o litígio;

Em caso de comprovante de negativação incompleto, emitido por meio de ferramenta que viabilize a seleção de apenas alguma(s) das restrições existentes ou obtido por meio de plataforma que não seja mantida por cadastro de inadimplentes e/ou desprovido de informação sobre fonte dos dados, data e horário de emissão e número de protocolo, determinar a juntada de documento idôneo para comprovar o lançamento da restrição e que contenha todas as restrições existentes;

Designar audiência de conciliação sempre que houver indício de litigância predatória, com aplicação da multa legalmente prevista para o caso de ausência de comparecimento;

Não deixar de impor todos os ônus processuais legalmente previstos àqueles que possivelmente abusam do sistema de justiça, pois o contrário implica em reduzir os custos para que litiguem, com o consequente estímulo à litigância predatória;

Conferir atentamente os documentos de todos os que comparecerem às audiências para delas participarem;

Sempre que ainda pender dúvidas sobre a relação material subjacente, após a apresentação de contestação, designar audiência de instrução para coleta do depoimento pessoal do autor;

Em caso de configuração de revelia de pessoas jurídicas, especialmente daquelas de grande porte, conferir se o endereço informado na petição inicial, em que houve a citação, realmente corresponde a sede ou filial da parte ré;



Consultar, sempre que relevante, o histórico de negativas do autor, relativo a período pretérito considerável, inclusive para fim de correta aplicação da Súmula n. 385 do STJ e de determinação de valor adequado de indenização, em caso de existência de negativas posteriores à que se discute nos autos;

Nas ações declaratórias de inexistência de relação jurídica com pedido de tutela de urgência para retirada de negativação em que haja indícios de litigância predatória, adiar a apreciação do requerimento de tutela de urgência para momento imediatamente posterior à apresentação da defesa ou ao esgotamento do prazo legalmente previsto para seu oferecimento;

Antes de homologar acordos, em processos com indícios de litigância predatória, conferir com cautela os poderes outorgados e as assinaturas lançadas, avaliar o conteúdo do acordo, e, em relação a acordo celebrado após a prolação de sentença, conferir se a parte que assumiu obrigações no acordo foi realmente condenada a pagar valor ou a fazer algo;

Se houver dúvida sobre a ciência do autor em relação à celebração do acordo ou no tocante à regularidade da sua representação processual, determinar sua intimação pessoal, por mandado, para se manifestar nos autos, ou designar audiência para sua oitiva, na qual se apreciará o pleito de homologação da transação;

Aplicar penalidade por litigância de má-fé sempre que cabível, inclusive em caso de desistência ou renúncia, em ação declaratória de inexistência de relação jurídica, quando a desistência ou renúncia houver sido manifestada somente após a apresentação de contestação acompanhada de prova adequada da existência da relação inicialmente negada;

Se existirem indícios de litigância predatória e/ou denúncia anterior de ausência de repasse de honorários a cliente, ao se expedir alvará também em nome do advogado, determinar a intimação pessoal do autor a respeito da realização de pagamento em seu favor e da expedição do alvará;

Apreciar com cautela requerimento de inversão do ônus da prova ou verificar se realmente está configurada hipótese de pretensão fundada em fato negati-



vo que não deixa vestígio, em que o ônus probatório deve ser atribuído ao réu (por exemplo, se o autor afirma na inicial que é ex-cliente do réu, mas que não reconhece o débito objeto da negativação, é ônus do autor especificar qual a relação jurídica que manteve com o réu, durante qual período tal relação esteve vigente, quais foram as obrigações contraídas, e provar que as adimpliu);

Nas ações em que se nega a contratação de empréstimo, especialmente na modalidade de crédito consignado, expedir ofício ao banco para informar sobre a titularidade da conta em que houve o crédito do valor emprestado, determinar a apresentação de extratos de contas bancárias e a realização de perícia grafotécnica;

Nas ações em que se nega a contratação de empréstimo consignado, mas houve o crédito do valor emprestado em favor do autor, condicionar a concessão da tutela de urgência ou a eficácia de decisão concessiva da tutela de urgência à comprovação de que o valor já foi devolvido ou ao depósito judicial do valor creditado;

Especialmente na sentença, ao se identificarem indícios suficientes de abuso do direito de ação, expedir ofício ao NUMOPEDE, com remessa de cópia dos autos e/ou dos documentos relevantes e dos dados e informações necessários para monitoramento de ações abusivas, remeter ofício à OAB, requisitar providências à Polícia Civil, expedir ofício ao Ministério Público.

Sugestão de providências institucionais e interinstitucionais relevantes

Para reforçar e aperfeiçoar as ações de prevenção e combate à litigância predatória no contexto de cada tribunal e por meio de ações coordenadas entre os diversos tribunais, mostram-se relevantes as seguintes estratégias:

Fortalecimento dos Centros de Inteligência locais e das redes que os congregam;

Aprimorar as estratégias de compartilhamento de dados, de informações e de boas práticas entre os magistrados, e particularmente entre magistrados de primeira e segunda instância, com participação inclusive da Presidência,



Vice-Presidências, da Escola Judicial e do NUMOPEDE inclusive com realização de cursos, eventos e encontros periódicos, além de desenvolvimento de ferramentas adequadas de comunicação permanente;

Criar ou aperfeiçoar certidão de triagem para a segunda instância ou documento semelhante, ação combinada ao aperfeiçoamento da certidão de triagem em primeira instância, de modo a se viabilizar a constatação indícios de litigância predatória e inclusive eventual atuação abusiva massiva de determinados profissionais;

Aperfeiçoar as ferramentas de jurimetria, especialmente para determinação mais apurada dos custos financeiros gerados pelas práticas predatórias e do seu impacto no tempo médio de tramitação dos processos;

Estabelecer estratégias conjuntas de enfrentamento da litigância predatória que envolvam outros atores do sistema de justiça (OAB, Ministério Público, Defensoria Pública etc.) e entidades da sociedade civil organizada;

Criar e aperfeiçoar ferramentas de Inteligência Artificial para identificação de focos de abuso do direito de ação e para auxiliar no enfrentamento da litigância predatória.

Belo Horizonte, 09 de junho de 2022.

Referências bibliográficas

ARAGÃO, Nisilton Rodrigues de Andrade. VIANA, Emilio de Medeiros. Levando a sério o abuso de direito processual: a insuficiência das disposições do Código de Processo Civil de 2015, que não previu a possibilidade de sancionamento dos advogados por atos que violem a boa-fé processual. Revista do Programa de Pós-graduação em Direito da UFBA, vol. 29, n. 02, jul.-dez. 2019, p. 22-36.

BARROSO, Luís Roberto. Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática. Revista Consultor Jurídico, 22 dez. 2008. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2008-dez-22/judicializacao_ativismo_legitimidade_democratica. Acesso em 07.08.2018.



CAMBI, Eduardo. Acesso (e descesso) à justiça e assédio processual. Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR, ano 2, n. 1, abril 2017. Disponível em: <<http://revistajuridica.esa.oabpr.org.br/wp-content/uploads/2017/05/04.pdf>>. Acesso em 02.04.2022.

CARPENA, Heloísa. Abuso do direito no Código Civil de 2002. Relativização de direitos na ótica civil-constitucional. In: TEPEDINO, Gustavo (coord.). A parte geral do novo Código Civil. Estudos na perspectiva civil-constitucional. Rio de Janeiro: Renovar, 2002, p. 367-385.

CARVALHO, Angelo Prata de. O abuso de direito de ação no processo civil brasileiro – contornos teóricos e práticos do assédio processual a partir da análise do Recurso Especial 1.817.845. Revista de Processo, vol. 319, ano 46, set. 2021, p. 339-357.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. A execução fiscal no Brasil e o impacto no Judiciário. Brasília: julho de 2011.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2021. Brasília: 2021.

DIDIER JR., Fredie. BOMFIM, Daniela dos Santos. Abuso do Direito de Ação. Litigância de má-fé. “Sham litigation”. Decisão do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Usurpação de função do Poder Judiciário. Inexistência dos Pressupostos. In: Pareceres. Salvador: Editora JusPodivm, 2018. V. 2.

D’OLIVEIRA, Mariane Camargo; CAMARGO, Maria Aparecida Santana. A ressignificação do espaço jurídico-constitucional na materialização de direitos fundamentais: alguns delineamentos principiológicos acerca do demandismo. In: ZIEMANN, Aneline dos Santos; ALVES, Felipe Dalenogare (org.). A jurisdição constitucional e os direitos fundamentais nas relações privadas: questões contemporâneas. São Paulo: PerSe Editora, 2014, p. 235-255.

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

Fux, Luiz. BODART, Bruno. Processo civil e análise econômica. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GARBI, Carlos Alberto. A intervenção judicial no contrato em face do princípio da integridade da prestação e da cláusula geral da boa-fé: uma nova visão do adimplemento contratual. São Paulo: Escola Paulista da Magistratura, 2014.



GARCÍA, José Francisco; LETURIA, Francisco Javier. Justicia civil: diagnóstico, evidencia empírica y lineamientos para una reforma. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 33, n. 2, 2006, p. 345-384.

GOUVEIA, Lúcio Grassi de. A dedução de pedido ou defesa contra texto expreso de lei ou fato incontroverso como hipótese de litigância de má-fé e a concessão da tutela provisória de evidência. *Revista de Processo*, vol. 206, fev. 2017, p. 127-154.

GRINOVER, Ada Pellegrini. Ética, abuso do processo e resistência às ordens judiciárias: o contempt of court. *Revista de Processo*, vol. 102, abr.-ju. 2011, p. 219-227.

KOERNER, Andrei. Ativismo judicial? Jurisprudência constitucional e política no STF pós-88. *Novos estudos - CEBRAP*, n. 96, p. 69-85, jul. 2013.

LEAL, Rogério Gesta. Impactos econômicos e sociais das decisões judiciais: aspectos introdutórios. Brasília: ENFAM, 2010.

LEITE, Paulo Costa. A importância de aprimorar a administração da Justiça. *Revista CEJ*, Brasília, n. 13, p. 99-102, jan./abr. 2001.

LIMA, Alcides Mendonça. Abuso do direito de demandar. *Revista de Processo*, vol. 19, jul.-set. 1980, p. 57-66.

LUCENA FILHO, Humberto Lima de. A cultura da litigância e o Poder Judiciário: noções sobre práticas demandistas a partir da Justiça brasileira. In: XXI Encontro Nacional do CONPEDI, Uberlândia, jun. 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=84117275be999ff5>. Acesso em: 09 ago. 2016.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Acesso à justiça: condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. Análise econômica do acesso à justiça: dilemas da litigância predatória e inautêntica. 2 ed. Florianópolis: Emais, 2018.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. Acesso à justiça e necessidade de prévio requerimento administrativo: o interesse como condição da ação – comentários ao Recurso Extraordinário nº 631.240, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso. *Revista de Direito Processual*, vol. 21, n. 3, set.-dez. 2020, p. 01-25.



MIRAGEM, Bruno. Abuso do direito: proteção da confiança e limite ao exercício das prerrogativas jurídicas no direito privado. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

NALINI, José Renato. A formação do juiz e seu relacionamento com as partes, servidores e a imprensa. Revista CEJ, Brasília, n. 13, p. 163-167, jan./abr. 2001.

NÓBREGA, Maílson da. Reflexões sobre o Judiciário: seria positivo se os advogados estudassem economia. Revista Veja, edição 2592, ano 51, n. 30, p. 25, 57 jul. 2018.

PASSOS, Carlos Eduardo da Fonseca. Mais uma forma de demandismo: exibição judicial de contratos bancários. Revista do GEDICON, vol. 2, p. 111-115, dez. 2014. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/3907767-Mais-uma-forma-de-demandismo-exibicao-judicial-de-extratos-bancarios.html>>. Acesso em: 22 out. 2015.

PASSOS, Carlos Eduardo da Fonseca. Cinco escritos sobre ações de massa e demandismo. Revista EMERJ, Rio de Janeiro, vol. 16, n. 61, p. 72-102, jan./mar. 2013. Disponível em: <http://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista61/revista61_72.pdf>. Acesso em: 22 out. 2015.

PATRÍCIO, Miguel Carlos Teixeira. Análise económica da litigância. Coimbra: Almedina, 2005.

PINTER, Rafael Wobeto. A boa-fé no processo civil e o abuso de direitos processuais. Revista de Processo, vol. 253, mar. 2016, p.

SCHÜTZ, Hebert Mendes de Araújo. A Função Intervencionista do contemporâneo Estado de Direito na prevenção dos conflitos derivados das relações de consumo. Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 90, jul 2011. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9866>. Acesso em: 22 out. 2015.

SILVA, Fernanda Cláudia Araújo da. O demandismo judicial em tempo de crise econômica e o reflexo no Judiciário. Revista da Faculdade de Direito – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, v. 35, n. 1, p. 65-98, jan./jun. 2014.

VIEIRA, Mônica Silveira. Abuso de direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG. Belo Horizonte: Escola Judicial Edésio Fernandes/Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: <<https://bd.tjmg.jus.br/jspui/handle/tjmg/12430>>.



VIEIRA, Mônica Silveira. Proposta de mitigação da aplicação da Súmula n. 38 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. Revista Eletrônica dos Grupos de Estudos da EJEJ. Disponível em: < http://ejef.tjmg.jus.br/wp-content/uploads/2022/04/09_proposta-de-mitigacao-da-aplicacao-da-sumula-n-38-do-tribunal-de-justica-de-minas-gerais.pdf>.

STUMPF, Juliano da Costa. Poder Judiciário: morosidade e inovação. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, janeiro de 2009.

TARUFFO, Michele. Abuso de direitos processuais: padrões comparativos de lealdade processual (relatório geral). Revista de Processo, vol. 177, nov. 2009, p. 153-183.

ZANFERDINI, Flávia de Almeida Montingelli; LIMA, Ticiani Garbellini Barbosa. Sociedade litigiosa: buscando soluções inconvencionais para resolver conflitos massificados. Revista Paradigma, Ribeirão Preto, a. XVIII, n. 22, p. 292-308, jan./dez. 2013.



NOTA TÉCNICA 02

Competência para processar e julgar a Reclamação destinada a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal de Juizado Especial e decisão do Superior Tribunal de Justiça em julgamentos especiais, sob o rito dos recursos repetitivos ou dos enunciados de súmula do STJ

1. OBJETO

Visando a aprimorar o funcionamento do Poder Judiciário, por meio de medidas que favoreçam a redução da judicialização excessiva, a racionalização de procedimentos e a celeridade processual, o Centro de Inteligência da Justiça do Estado de Minas Gerais (CI-J-MG), no exercício da atribuição descrita no artigo 50, inciso VI, da Resolução 969/2021, vem apresentar nota técnica com o objetivo de subsidiar a definição da competência para processar e julgar Reclamação destinada a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal de Juizado Especial e decisões do Superior Tribunal de Justiça em julgamentos especiais repetitivos ou enunciados de súmula do próprio STJ ou do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, por meio da seção cível.

2. ANÁLISE

A Lei n. 9.099/1995 instituiu os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal. Como o objetivo dos Juizados Especiais é o estabelecimento de mecanismos de jurisdição mais céleres e acessíveis, a legislação de regência prevê, como recursos cabíveis, apenas os embargos de declaração e o recurso



inominado. Não há previsão legal de interposição dos recursos admissíveis no procedimento comum regulado pelo CPC, como, por exemplo, o agravo de instrumento. Por força do artigo 102, III, “a” da Constituição Federal, é cabível também, em tese, recurso extraordinário ao Supremo Tribunal Federal, entendimento ratificado pela Súmula 640 do STF. Confirmam-se:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

III - julgar, mediante recurso extraordinário, as causas decididas em única ou última instância, quando a decisão recorrida:

a) contrariar dispositivo desta Constituição;

Súmula 640 – STF: É cabível recurso extraordinário contra decisão proferida por juiz de primeiro grau nas causas de alçada, ou por turma recursal de juizado especial cível e criminal.

A Constituição Federal não admite a interposição de recurso especial contra decisões proferidas no âmbito dos Juizados Especiais, uma vez que o artigo 105, III, dispõe que o recurso especial é cabível somente nas causas decididas em última ou única instância por Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, não havendo previsão equivalente no que tange aos Juizados Especiais ou Turmas Recursais. Corroborando essa interpretação, o STJ editou a Súmula 203: “Não cabe recurso especial contra decisão proferida por órgão de segundo grau dos Juizados Especiais”.

2.1 Distinção

O sistema dos Juizados Especiais é composto por três microsistemas, cada um regido por normatização específica: 1) Lei n. 9.099/1995 que institui e disciplina o funcionamento dos Juizados Cíveis e Criminais na esfera Estadual da Justiça Comum; 2) Lei n. 12.153/2009, que dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; e 3) Lei n. 10.259/2001, que disciplina os Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal.

No que tange aos Juizados Especiais Federais Cíveis e Criminais, instituídos pela Lei n. 10.259/2001, cabe pedido de uniformização de interpretação de lei federal, quanto houver divergência na interpretação da lei, em relação a questões de direito material, en-



tre decisões de turmas recursais. Caso se trate de pedido relativo a divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões, ou de decisão proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ, a competência para julgamento é da Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal. É o que dispõe o artigo 14 da Lei 10.259/2001:

Art. 14. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei.

§ 1º O pedido fundado em **divergência entre Turmas** da mesma Região será julgado em **reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência do Juiz Coordenador.**

§ 2º O pedido fundado em **divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ** será julgado por **Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal.**

§ 3º A reunião de juízes domiciliados em cidades diversas será feita pela via eletrônica.

§ 4º **Quando a orientação acolhida pela Turma de Uniformização, em questões de direito material, contrariar súmula ou jurisprudência dominante no Superior Tribunal de Justiça - STJ, a parte interessada poderá provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência.** (destaques nossos)

Já no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, o artigo 18 da Lei n. 12.153/2009 dispõe que caberá pedido de uniformização de interpretação de lei em caso de divergência entre decisões proferidas por turmas recursais sobre questões de direito material. Se o pedido se fundar em divergência entre Turmas Recursais de diferentes Estados relativa a lei federal, ou a decisão objeto do pedido contrariar súmula do STJ, caberá a este o julgamento do pedido de uniformização. Nos termos do artigo 19 do referido diploma legislativo, em havendo adoção pelas Turmas de Uniformização estadual de entendimento contrário a Súmula do STJ, é possível a provocação de manifestação do referido Tribunal Superior, para dirimir a divergência.



Relevante transcrever os dispositivos mencionados:

Art. 18. Caberá **pedido de uniformização de interpretação de lei** quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais sobre questões de direito material.

§ 1º **O pedido fundado em divergência entre Turmas do mesmo Estado será julgado em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência de desembargador indicado pelo Tribunal de Justiça.**

§ 2º No caso do § 1º, a reunião de juízes domiciliados em cidades diversas poderá ser feita por meio eletrônico.

§ 3º **Quando as Turmas de diferentes Estados derem a lei federal interpretações divergentes, ou quando a decisão proferida estiver em contrariedade com súmula do Superior Tribunal de Justiça, o pedido será por este julgado.**

Art. 19. **Quando a orientação acolhida pelas Turmas de Uniformização de que trata o § 1º do art. 18 contrariar súmula do Superior Tribunal de Justiça, a parte interessada poderá provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência. (...) (destaques nossos)**

Em razão da previsão, nas Leis n. 12.153/2009 e n. 10.259/2001 — que, repita-se, tratam, respectivamente, do Juizado Especial da Fazenda Pública e dos Juizados Especiais Federais —, do pedido de uniformização de jurisprudência, das especificidades do sistema dos Juizados Especiais, aos quais se aplica a legislação processual comum apenas excepcionalmente, e do princípio da celeridade, o Superior Tribunal de Justiça tem entendido que não cabe reclamação em caso de divergência entre decisões das Turmas Recursais, nesses dois microssistemas, e as súmulas ou a jurisprudência do STJ, ainda que esta esteja consolidada por meio de precedentes qualificados:

PROCESSUAL CIVIL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. FUNGIBILIDADE RECURSAL. PEDIDO RECEBIDO COMO AGRAVO REGIMENTAL. CASO CONCRETO QUE NÃO SE AMOLDA A NENHUMA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS DA VIA ELEITA. DECISÃO RECORRIDA PROFERIDA POR TURMA RECURSAL DO JUIZADO ESPECIAL DA FAZENDA PÚBLICA (LEI 12.153/2009). REGIME PRÓPRIO DE SOLUÇÃO DE DIVERGÊNCIA (ARTS. 18 E 19 DA LEI REFERIDA). NÃO CABIMENTO DA RECLAMAÇÃO PREVISTA NA RESOLUÇÃO 12/2009 DO STJ.



1. Nos termos do art. 105, f, da CF/88, c/c o art. 187 do RISTJ, cabe reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para preservar a competência do Superior Tribunal de Justiça ou para garantir a autoridade das suas decisões. Além dessas hipóteses, cabe reclamação para a adequação do entendimento adotado em acórdãos de Turmas Recursais Estaduais à jurisprudência, súmula ou orientação adotada na sistemática dos recursos repetitivos do STJ, em razão do decidido nos EDcl no RE 571.572/BA (Tribunal Pleno, Rel. Min. Ellen Gracie, DJe de 27.11.2009) e das regras contidas na Resolução 12/2009 do STJ.

2. No caso dos autos, trata-se de ação ajuizada perante Juizado Especial da Fazenda Pública, a qual se submete ao rito previsto na Lei 12.153/2009. A lei referida estabelece sistema próprio para solucionar divergência sobre questões de direito material. Nos termos do art. 18 da Lei 12.153/2009, “cabará pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais sobre questões de direito material”, sendo o pedido de uniformização dirigido ao Superior Tribunal de Justiça quando Turmas de diferentes Estados interpretam de forma divergente preceitos de lei federal e quando a decisão recorrida estiver em contrariedade com súmula do Superior Tribunal de Justiça (§ 3º). Nesse contexto, havendo procedimento específico e meio próprio de impugnação, não é cabível o ajuizamento da reclamação prevista na Resolução 12/2009 do STJ.

3. Cumpre esclarecer que não é possível a aplicação do princípio da fungibilidade, tendo em vista que a presente reclamação funda-se em suposta divergência entre a decisão recorrida e arestos paradigmas do Superior Tribunal de Justiça, sendo que tal hipótese não é abrangida no pedido de uniformização previsto no art. 18, § 3º, da Lei 12.153/2009.

4. Não é aplicável, ao caso, o entendimento firmado no julgamento da Rcl 7.752/SP (1ª Seção, Rel. Min. Humberto Martins, DJe de 30.5.2012). Isso porque a presente reclamação não se funda na divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais do mesmo Estado, razão pela qual a eventual não implantação (efetiva) das Turmas de Uniformização (art. 18, § 1º, da Lei 12.153/2009), no âmbito do Poder Judiciário do Estado de São Paulo, não implica autorização para o ajuizamento de reclamação baseada em hipótese não prevista na Lei 12.153/2009.

5. Agravo regimental não provido. (STJ, RCDESP na Rcl n. 8.718/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 22/8/2012, DJe de 29/8/2012.)



AGRAVO INTERNO NA RECLAMAÇÃO. PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI. **ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS. NÃO CABIMENTO. PREVISÃO LEGAL RESTRITA AO SISTEMA DOS JUIZADOS ESPECIAIS DA FAZENDA PÚBLICA (LEI 12.153/2009, ART. 18). AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.** 1. Segundo se extrai dos princípios diretores do sistema recursal do ordenamento processual nacional, os da legalidade e da taxatividade: (I) não há recursos sem que a Constituição Federal ou lei federal os estabeleça; e, assim, (II) só existem os recursos previstos por tais normas. 2. Nos termos do art. 18 da Lei 12.153/2009, o Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei só é cabível em relação a decisões divergentes proferidas por Turmas Recursais dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, sobre questões de direito material, inexistindo previsão legal para uniformização de decisões discordantes entre Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis, como sucede no caso. 3. Por sua vez, a competência do Superior Tribunal de Justiça somente se instaura quando Turmas Recursais dos Juizados Especiais da Fazenda Pública de diferentes Estados derem à lei federal interpretações divergentes ou quando a decisão de Turma Recursal dos Juizados Especiais da Fazenda Pública contrariar súmula da Corte Superior (Lei 12.153/2009, art. 18, § 3º). 4. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no PUIL 1807 / BA AGRAVO INTERNO NO PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI 2020/0202693-6 RELATOR Ministro RAUL ARAÚJO /DATA DO JULGAMENTO 20/10/2020 - DATA DA PUBLICAÇÃO DJe 27/10/2020; (grifos nossos)

PROCESSUAL CIVIL. **RECLAMAÇÃO. DECISÃO QUE NÃO ENCAMINHOU AO STJ PEDIDO DE UNIFORMIZAÇÃO DE INTERPRETAÇÃO DE LEI. SUPOSTO DISSÍDIO ENTRE DECISÕES PROFERIDAS POR TURMAS RECURSAIS DE DIFERENTES ESTADOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA. PRECEDENTES.** 1. A reclamante ajuizou Ação de Repetição de Indébito perante o **Juizado Especial da Fazenda Pública** de Pelotas/RS contra o Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas - SANEP, pleiteando a devolução de valores de reajuste de 33,96% na tarifa de água e esgoto, declarado nulo em Ação Popular. O pedido foi julgado parcialmente procedente, com a incidência da prescrição quinquenal aos valores devidos, pelo fato de a ré ter natureza jurídica de autarquia. Os Recursos Inominados interpostos pela autora e pela Autarquia foram desprovidos pela Primeira Turma Recursal da Fazenda Pública do RS. 2. A reclamante apresentou, perante a Turma Recursal da Fazenda Pública dos Juizados Especiais do Estado do Rio Grande do Sul, Incidente de Uniformização de Interpretação de Lei, o qual não foi admitido sob o fundamento de que a matéria não era reiterada. 3. A Lei n. 12.153/2009, que trata dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, disciplina um sistema próprio de unifor-



mização jurisprudencial, mediante o denominado pedido de uniformização de interpretação de lei, o qual poderá ser processado e julgado tanto pelo Poder Judiciário local quanto pelo Superior Tribunal de Justiça, a depender da divergência apontada. 4. Frise-se que a citada Lei 12.153/2009, na hipótese de o STJ decidir a Reclamação, não prevê juízo prévio de admissibilidade pela Turma Recursal, cabendo a esta apenas processar o pedido, intimar a parte recorrida para responder ao reclamo e, depois disso, remeter os autos ao STJ. Nesse sentido: Rcl 37.545/DF, Rel. Min. Herman Benjamin, Primeira Seção, DJe 9/10/2019 e Rcl 41.060/CE, Rel. Min. Gurgel de Faria, Primeira Seção, DJe 31/5/2021. 5. Assim, fica evidenciada a usurpação da competência do STJ, ante a imposição de óbice indevido ao trâmite do Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei, a ensejar a procedência da presente Reclamação. 6. Reclamação a que se dá provimento para determinar que a autoridade reclamada processe o Pedido de Uniformização de Interpretação de Lei, encaminhando-o oportunamente para o STJ. (STJ, Rcl 42409 / RS RECLAMAÇÃO 2021/0324379-7 / RELATOR Ministro HERMAN BENJAMIN /DATA DO JULGAMENTO 22/06/2022 DATA DA PUBLICAÇÃO/FONTE DJe 29/06/2022).

Por outro lado, a Lei n. 9.099/1995 não contém mecanismo de uniformização de decisões de Turmas Recursais dos Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais, diferentemente do que ocorre com o Juizado Especial Federal e o Juizado Especial da Fazenda Pública, em relação aos quais, repita-se, foi previsto o pedido de uniformização de interpretação de lei, com determinação de instituição de Turmas de Uniformização de Jurisprudência e estabelecimento de competência para processamento e apreciação dos pedidos de uniformização, conforme a origem e eventualmente o conteúdo da divergência.

Assim, essa omissão legislativa em relação aos Juizados Especiais Estaduais Cíveis e Criminais resulta comumente em decisões conflitantes entre as várias Turmas Recursais existentes no Estado e, como consequência, em violação aos princípios da igualdade e da legalidade, além de gerar, no jurisdicionado, sensação de injustiça por não ter obtido a análise devida de sua demanda pelo Judiciário.

Nesse cenário, em relação aos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, no âmbito da Justiça Estadual, a Reclamação mantém-se como meio de insurgência contra decisões que desrespeitem julgamentos dos tribunais sob o rito dos recursos especiais repetitivos ou entendimentos consolidados em enunciados de súmula.



2.2 A reclamação contra decisão de Turma Recursal que viola súmula ou precedente qualificado do STJ, no microsistema dos Juizados Especiais Estaduais

A Reclamação é ação autônoma que visa a resguardar a competência dos tribunais, valorizar o sistema de precedentes judiciais e assegurar a força vinculante da jurisprudência, como nas hipóteses previstas no artigo 927 do CPC (súmulas, recursos repetitivos, incidentes de resolução de demandas repetitivas, etc.).

A Constituição Federal prevê, respectivamente, nos artigos 102, I, "I", e 105, I, "f", a possibilidade de ajuizamento de Reclamação para a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do STF e do STJ.

O procedimento da Reclamação está disciplinado nos artigos 988 a 993 do Código de Processo Civil (CPC) e nos regimentos internos dos tribunais. De acordo com a normatização vigente, é cabível a Reclamação contra decisão proferida por Turma Recursal em havendo divergência entre o entendimento nela adotado e a jurisprudência consolidada dos tribunais.

Conforme o §1º do artigo 988 do CPC, a competência para julgamento da Reclamação é do órgão cuja competência se busca preservar ou cuja autoridade se pretenda garantir por meio de seu ajuizamento. Desse modo, a Reclamação que busca a garantia da autoridade de decisões proferidas pelo STF será direcionada ao próprio Supremo Tribunal Federal. De igual modo, nos casos de ter sido contrariada tese firmada em incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), incidente de assunção de competência (IAC) ou enunciado de súmula proferido por Tribunal de Justiça estadual, o julgamento caberá ao Tribunal em questão, ficando a cargo do órgão cuja autoridade se pretenda garantir.

Por fim, para os casos de Reclamação relativa a violação de entendimento do STJ, há duas situações distintas. A primeira se configura quando, em ações de competência da Justiça Comum Estadual ou Federal, a parte que se sentir prejudicada, por entender ter havido desrespeito a decisões vinculantes ou jurisprudência consolidada do Superior Tribunal, ajuíza Reclamação perante o STJ.

A segunda situação diz respeito às reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal estadual e decisões do Superior Tribunal de Justiça. Anteriormente à entrada em vigor do CPC de 2015, a apreciação desses casos



era regulada pela Resolução STJ nº 12/2009, hoje revogada. Editou-se a Resolução STJ n. 03/2016, que determinou, em seu artigo 1º:

Art. 1º. Caberá às Câmaras Reunidas ou à Seção Especializada dos Tribunais de Justiça a competência para processar e julgar as Reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e do Distrito Federal e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consolidada em incidente de assunção de competência e de resolução de demandas repetitivas, em julgamento de recurso especial repetitivo e em enunciados das Súmulas do STJ, bem como para garantir a observância de precedentes.

Destarte, a Resolução STJ 03/2016 previu a competência dos Tribunais de Justiça dos Estados ou do Distrito Federal para o julgamento da Reclamação proposta com vistas a garantir a observância de tese fixada em Recurso Especial repetitivo ou em enunciados de súmula daquele tribunal. A citada Resolução definiu, ainda, que a competência para julgamento das reclamações será das Câmaras Reunidas ou das Seções Especializadas, conforme a organização judiciária de cada tribunal.

2.3 Entendimento atual do TJMG e a recepção da Resolução STJ 03/2016

Conforme disposto na Resolução STJ 03/2016, a competência para o julgamento das reclamações propostas em face de decisão de Turma Recursal, para garantir a observância de tese fixada em Recurso Especial repetitivo ou em enunciados de súmula do STJ, é das Câmaras Reunidas ou Seções Especializadas. No âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), o julgamento das reclamações ajuizadas para dirimir divergência entre acórdão de Turma Recursal e decisão do STJ em recurso especial repetitivo, enunciado de súmula ou em incidente de assunção de competência (IAC) cabe, em tese, à 2ª Seção Cível, quando a matéria for de Direito Privado (9ª a 18ª, 20ª e 21ª Câmaras Cíveis). Em se tratando de decisão de Turma Recursal em matéria criminal, o julgamento deverá ser efetuado pelos grupos de Câmaras Criminais, até que seja instalada a Seção Criminal.

Desde a edição da mencionada resolução do STJ, há controvérsia a respeito de sua validade, em razão de possível vício de inconstitucionalidade, ao fundamento de que não seria cabível a delegação de competência constitucional, menos ainda por meio de tal ato normativo, o que levou à suscitação de diversos incidentes de inconstitucionalidade.



O acórdão do Incidente de Arguição de Inconstitucionalidade nº 1.0000.16.039708-9/001 foi assim ementado:

ARGUIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. RECLAMAÇÃO. RESOLUÇÃO Nº 3, DE 2016, DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. FIXAÇÃO DE COMPETÊNCIA. DIVERGÊNCIA ENTRE ACÓRDÃO PROLATADO POR TURMA RECURSAL ESTADUAL E JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. JULGAMENTO DA RECLAMAÇÃO PELOS TRIBUNAIS ESTADUAIS. INCONSTITUCIONALIDADE. INCIDENTE ACOLHIDO.

1. De acordo com o art. 96, I, da Constituição da República, compete aos tribunais elaborar seus regimentos internos dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais.

2. O art. 105, I, 'f', da Constituição da República, estabelece ser da competência do Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões.

3. O egrégio Supremo Tribunal Federal, no julgamento dos Embargos de Declaração no RE nº 571.572 - BA, declarou a competência do egrégio Superior Tribunal de Justiça para dirimir a divergência existente entre decisões proferidas pelas Turmas Recursais estaduais e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça até a criação da turma de uniformização dos juizados especiais estaduais.

4. Portanto, a Resolução nº 3, de 2016, do Superior Tribunal de Justiça, que fixou a competência das Câmaras Reunidas ou da Seção Especializada dos Tribunais de Justiça para processar e julgar as Reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e do Distrito Federal e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é inconstitucional.

5. Incidente de arguição de inconstitucionalidade conhecido e acolhido, para declarar a inconstitucionalidade da Resolução nº 3, de 2016, do Superior Tribunal de Justiça.

V.V.

EMENTA: ÓRGÃO ESPECIAL. JUIZADOS ESPECIAIS. RECLAMAÇÃO PREVISTA NA RES. 03 DO STJ. ATO DELEGÁVEL PELO STJ AOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DOS ESTADOS. INCONSTITUCIONALIDADE INEXISTENTE. NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO FIRMADA PELO STF COMO EXERCÍCIO DO "DIREITO DE PETIÇÃO", COM NÍTIDO CARÁTER ADMINISTRATIVO. INCIDENTE REJEITADO.



- A reclamação, segundo concluiu a Suprema Corte, não é uma ação; não é um recurso; nem é um incidente processual.

- A reclamação, conforme definida pelo STF, é um “remédio processual correccional, de função correcedora” (Jobim). Se assim é, porta ela natureza e origem administrativas, cuja finalidade é a de ordenar e possibilitar que, de maneira mais célere, esse “procedimento” seja implementado para atuar como uma espécie de “garantia” da autoridade da decisão que se aponta como descumprida.

- Não se trata, como se vê, de regras de processo, pois são “...normas de direito processual as relativas às garantias do contraditório, do devido processo legal, dos poderes, direitos e ônus que constituem a relação processual”.

- No caso da reclamação há uma finalidade quase burocrática, que visa “corrigir” procedimentos inadequados e conectados à organização judiciária.

- “Nessa linha, nada mais compatível com essa imposição de dever de observância da jurisprudência pacificada do STJ e de sua Súmula, que haja uma delegação aos Tribunais estaduais, do mencionado dever de vigilância jurisprudencial, no âmbito dos respectivos Juizados Especiais, por meio da Reclamação instrumento processual escolhido pelo STF para suprir o vazio legal -, solução que continuaria a atender a orientação estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do EDcl no RE 571.572/BA, sem contudo onerar apenas este Tribunal Superior. (grifei). Nessa toada, proponho que as Reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e a jurisprudência do STJ, suas súmulas ou orientações decorrentes de julgamentos de recursos repetitivos, sejam oferecidas e julgadas pelo Órgão Especial dos Tribunais de Justiça ou, na ausência deste, no órgão correspondente, temporariamente, até a criação das Turmas de Uniformização, observado, no (TJMG - Arg Inconstitucionalidade 1.0000.16.039708-9/001, Relator(a): Des.(a) Caetano Levi Lopes , ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/05/2018, publicação da súmula em 15/06/2018).

Em razão da decisão emanada do Órgão Especial, alguns caminhos têm sido seguidos pelos relatores das reclamações sobrestadas em virtude do incidente:

I.Reclamações ajuizadas diretamente no TJMG são remetidas ao STJ, ao fundamento de que, tendo em vista o pronunciamento do Órgão Especial quanto à inconstitucionalidade



da Resolução STJ nº 03/2016, a Seção Cível é incompetente para o julgamento da ação. Nesse sentido:

AGRAVO INTERNO - RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL - NÃO CONHECIMENTO - AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE - INCOMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE MINAS GERAIS - RESOLUÇÃO Nº 03/2016 DO STJ - INCONSTITUCIONALIDADE - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Não é possível que se reconheça a competência deste Tribunal para o julgamento da Reclamação, por dizer respeito à autoridade do col. STJ, a teor dos artigos 988 a 993 do Código de Processo Civil de 2015 e do artigo 105, I, alínea f da Constituição da República de 1988, reconhecendo o Órgão Especial a inconstitucionalidade da Resolução nº 03/2016 do Superior Tribunal de Justiça (Arg. Inconstitucionalidade 1.0000.16.039708-9/001), o que restou confirmado no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade 1.0000.16.035607-7/001. 2. Recurso não provido. (TJMG - Agravo Interno Cv 1.0000.17.082332-2/001 0823322-86.2017.8.13.0000 (1) Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, Órgão Julgador / Câmara 1ª Seção Cível / 1ª Seção Cível, Súmula POR MAIORIA, NEGARAM PROVIMENTO AO RECURSO, Data de Julgamento 26/11/2020, Data da publicação da súmula 18/06/2021)

RECLAMAÇÃO - GARANTIA E AUTORIDADE DE DECISÕES DO STJ - COMPETÊNCIA DESSA CORTE - RESOLUÇÃO Nº 03/2016 - INCONSTITUCIONALIDADE.

- Compete ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar, originariamente, a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões (CR/88, art. 105, I, f)

- A Resolução nº 3, de 2016, do Superior Tribunal de Justiça, que fixou a competência das Câmaras Reunidas ou da Seção Especializada dos Tribunais de Justiça para processar e julgar as Reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e do Distrito Federal e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, é inconstitucional. (TJMG - Arg Inconstitucionalidade - 1.0000.16.039708-9/001, Relator: Des. Caetano Levi Lopes, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 10/05/2018, publicação da súmula em 15/06/2018). (TJMG - Reclamação 1.0000.18.071070-9/000, Relator(a): Des.(a) Ramom Tácio, 2ª Seção Cível, julgamento em 2018/10/29, publicação da súmula em 2018/11/09)



II. Há julgados em que se reconheceu a competência deste Tribunal de Justiça para apreciar a Reclamação, em atenção aos princípios da celeridade, economia e eficiência processual, ainda que com divergências de entendimento entre membros da mesma Câmara:

PROCESSO CIVIL. RECLAMAÇÃO. AGRAVO INTERNO. RESOLUÇÃO Nº 3/2016 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. ATRIBUIÇÃO DA COMPETÊNCIA ÀS SEÇÕES CÍVEIS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA PARA APRECIAR RECLAMAÇÃO CONTRA DECISÃO DA TURMA RECURSAL QUE NÃO SEGUE PRECEDENTE DO STJ. POSSIBILIDADE. AGRAVO PROVIDO.

- Ao apreciar a decisão do Órgão Especial que afirmou, incidentalmente, a inconstitucionalidade da Resolução nº 3/2016, o Superior Tribunal de Justiça reafirmou que, em razão da relação hierárquico-funcional, o Tribunal de Justiça não pode assim agir e deixar de aplicar a referida resolução.

- O controle das decisões proferidas pelas Turmas Recursais que deixam de aplicar precedente oriundo do Superior Tribunal de Justiça em sede de recurso repetitivo ou representativo da controvérsia deve ser exercido pelo Tribunal de Justiça por meio de suas Seções Cíveis. (Desembargador Alberto Vilas Boas)

(V. V.)

EMENTA: AGRAVO INTERNO - RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL - NÃO CONHECIMENTO - AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTO DE ADMISSIBILIDADE - INCOMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RESOLUÇÃO Nº 03/2016 DO STJ - INCONSTITUCIONALIDADE - RECURSO NÃO PROVIDO. 1. Não há como se reconhecer a competência deste Tribunal para o julgamento da Reclamação, por dizer respeito à autoridade do col. STJ, a teor dos artigos 988 a 993 do Código de Processo Civil de 2015 e do artigo 105, I, alínea f da Constituição da República de 1988, reconhecendo o Órgão Especial a inconstitucionalidade da Resolução nº 03/2016 do Superior Tribunal de Justiça (Arg. Inconstitucionalidade 1.0000.16.039708-9/001), o que restou confirmado no julgamento da Arguição de Inconstitucionalidade 1.0000.16.035607-7/001. 2. Recurso não provido. (Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto) (TJMG - Agravo Interno Cv 1.0000.17.067555-7/001 0675557-14.2017.8.13.0000 (1)

Relator(a) Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, Órgão Julgador / Câmara 1ª Seção Cível / 1ª Seção Cível, Súmula DERAM PROVIMENTO AO RECURSO, POR MAIORIA, VENCIDA A DESEMBARGADORA RELATORA, Data de Julgamento 26/11/2020, Data da publicação da súmula 25/06/2021)



PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. INEXISTÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 988 DO NCPC. NÃO CONHECIMENTO.

- Não deve ser conhecida a reclamação que não encontra amparo em nenhuma das hipóteses previstas no artigo 998 do NCPC.

- A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal.

V.V. RECLAMAÇÃO - DIVERGÊNCIA ENTRE ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL ESTADUAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INCOMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL ESTADUAL - INTELIGÊNCIA DA ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIXADA, COM REPERCUSSÃO GERAL, NOS AUTOS DO RE Nº 571.572-8/BA - INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 03/16/STJ.

- Ainda vigorando a decisão prolatada pelo Pleno do STF nos autos do RE nº 571.572-8/BA (ante a ausência de criação, até o presente momento, da Turma Nacional de uniformização de jurisprudência dos Juizados Especiais Estaduais), e tendo em vista a inconstitucionalidade da Resolução nº 03/2016/STJ, declarada pelo Órgão Especial deste Tribunal, impõe reconhecer a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar as reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e sua jurisprudência.

V.V. RECLAMAÇÃO - INEXISTÊNCIA DE QUALQUER UMA DAS HIPÓTESES DE CABIMENTO - AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR - INDEFERIMENTO DA INICIAL.

- Se a reclamação é ação, e não recurso, e se o caso não é de reclamação, sendo esta uma via inadequada para o fim colimado, não existe interesse de agir, devendo-se indeferir a petição inicial, nos termos do art. 330, III, do novo CPC. (TJMG - Processo: Reclamação 1.0000.16.084078-1/000, Relator(a): Des. (a) Alexandre Santiago, Data de Julgamento: 30/03/2021, Data da publicação da súmula: 11/06/2021)

III. Há, ainda, reclamações que foram ajuizadas diretamente no STJ e remetidas ao TJMG para que, conforme determina a citada Resolução, este Tribunal processe e julgue a ação. Em alguns desses casos, diante do julgamento proferido pelo Órgão Especial, o Relator suscitou conflito negativo de competência e remeteu a Reclamação ao STF, para que decidisse o conflito. O Supremo Tribunal Federal, ao julgar tais conflitos de competência, decidiu ser inadmissível o conflito:



CONFLITO DE COMPETÊNCIA. INCIDENTE SUSCITADO POR TRIBUNAL DE JUSTIÇA EM FACE DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. IMPOSSIBILIDADE. CONFLITO DE COMPETÊNCIA NÃO CONHECIDO. – Não se revela processualmente possível a instauração de conflito de competência entre o Superior Tribunal de Justiça, de um lado, e os Tribunais de Justiça, de outro, pelo fato – juridicamente relevante – de que o Superior Tribunal de Justiça qualifica-se, constitucionalmente, como instância de superposição em relação a tais Cortes judiciárias, exercendo, em face destas, irrecusável competência de derrogação. Precedentes. (CC 8046, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, julgado em 03/12/2018, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-261 DIVULG 04/12/2018 PUBLIC 05/12/2018).

Nesse cenário, a prestação jurisdicional encontra-se inviabilizada, configurando-se verdadeira situação de negativa de acesso à jurisdição, caso não se defina o órgão julgador competente para apreciação das reclamações, nas hipóteses referidas, com grave prejuízo aos jurisdicionados.

De se ressaltar que há casos em que o processamento e o julgamento das reclamações são realizados por este Tribunal, conforme determinado pelo STJ na citada Resolução (e indiretamente pelo STF, ao não conhecer do Conflito de Competência), ainda que com alguma demora, em razão da remessa de recursos ao STF ou ao STJ:

RECLAMAÇÃO - RESOLUÇÃO N.03\2016 DO STJ -COMPETÊNCIA DO TJMG PARA JULGAMENTO - RECLAMAÇÃO CARACTERÍSTICA DE SUCEDÂNEO RECURSAL - AUSÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ARTIGO 988, DO CPC E RESOLUÇÃO 03\2016 - INCONFORMISMO DA PARTE COM DESFECHO DA DEMANDA - IMPOSSIBILIDADE - NÃO CONHECER. 1. **O Superior Tribunal de Justiça possui superposição constitucional em relação aos Tribunais Federais e Estaduais, exercendo, em face destes, irrecusável competência de derrogação, impondo-se o conhecimento e processamento de reclamação aviada com base na Resolução 03/2016 do STJ.** 2. A Reclamação deve ser manejada somente nos casos previstos no art. 988 do Código de Processo e art. 1º da Resolução 03/2016 do STJ. Não apontados precedentes qualificados de modo a subsidiar a reclamação. V.v.p. EMENTA: RECLAMAÇÃO - TURMA RECURSAL - JURISPRUDÊNCIA DO STJ - INCOMPETÊNCIA: DESCABIMENTO. Não cabe ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG) processar e julgar Reclamação deduzida em virtude de acórdão prolatado pela Turma Recursal dos Juizados Especiais em suposta contrariedade a



julgado do Superior Tribunal de Justiça (STJ), isso diante da previsão art. 105, I, f, da CF, do art. 988, §1º, do CPC e do art. 187, par. único, do RISTJ, mostrando-se, ademais, inconstitucional o disposto na Resolução STJ/GP nº 3/2016, consoante entendimento explicitado pelo Órgão Especial do TJMG. (TJMG - Reclamação 1.0000.17.101238-8/000, Relator(a): Des.(a) Afrânio Vilela 1ª Seção Cível, julgamento em 21/03/2022, publicação da súmula em 25/03/2022) **(Grifos nossos)**.

RECLAMAÇÃO - ART. 988, CPC - ACÓRDÃO PROFERIDO POR TURMA RECURSAL - MATÉRIA ESTRANHA ÀS HIPÓTESES LEGAIS DE CABIMENTO - IMPOSSIBILIDADE DO MANEJO DE RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. A reclamação não é meio de uniformização de jurisprudência, tampouco sucedâneo de recurso ou medida para reformar decisão judicial, devendo enquadrar-se nas hipóteses legais de cabimento previstas pelo art. 988, CPC, sob pena de extinção por ausência de interesse processual. Petição inicial da reclamação indeferida, com a extinção do processo sem resolução do mérito. V.V. EMENTA: RECLAMAÇÃO - DIVERGÊNCIA ENTRE ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL ESTADUAL E A JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - INCOMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL ESTADUAL - INTELIGÊNCIA DA ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIXADA, COM REPERCUSSÃO GERAL, NOS AUTOS DO RE Nº 571.572-8/BA - INCONSTITUCIONALIDADE DA RESOLUÇÃO Nº 03/16/STJ - REMESSA DOS AUTOS PARA O STJ.

- Ainda vigorando a decisão prolatada pelo Pleno do STF nos autos do RE nº 571.572-8/BA (ante a ausência de criação, até o presente momento, da Turma Nacional de uniformização de jurisprudência dos Juizados Especiais Estaduais), e tendo em vista a inconstitucionalidade da Resolução nº 03/2016/STJ, declarada pelo Órgão Especial deste Tribunal, impõe reconhecer a competência do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar as reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e sua jurisprudência.

- Assim, impõe o declínio da competência da presente reclamação, com a remessa dos autos para o STJ. (Reclamação 1.0000.18.060791-3/000 Relator(a): Des.(a) José Arthur Filho, 2ª Seção Cível, julgamento em 08/03/2022, publicação da súmula em 16/05/2022).

RECLAMAÇÃO. DECISÃO DE TURMA RECURSAL DE JUIZADO ESTADUAL. RESOLUÇÃO Nº 03/2016 DO STJ. INEXISTÊNCIA DAS HIPÓTESES PREVISTAS NO ART. 988 DO CPC. NÃO CONHECIMENTO. - É cabível a reclamação apenas se acórdão, proferido por Turma Re-



cursal do Juizado Especial, contraria a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consolidada em incidente de assunção de competência e de resolução de demandas repetitivas, em julgamento de recurso especial repetitivo e em enunciados das Súmulas do STJ, não podendo, “ipso facto”, ser transmutada em sucedâneo de recurso. - Ausente qualquer hipótese prevista no artigo 988 do CPC que autorize a propositura de reclamação, impõe-se o seu não conhecimento. (TJMG - Reclamação 1.0000.18.004689-8/000, Relator(a): Des.(a) Wander Marotta, 1ª Seção Cível, julgamento em 2021/10/28, publicação da súmula em 2021/12/06).

Diante da complexa e problemática situação delineada, é fundamental que, para viabilizar a eficiente e célere prestação jurisdicional e garantir igualdade de tratamento entre os jurisdicionados, seja adequada e definitivamente solucionada, neste Tribunal, a celeuma referente à competência para julgamento das reclamações propostas contra decisões de Turmas Recursais do Juizado Especial Cível que violem, em tese, precedentes vinculantes e jurisprudência sumulada do STJ.

Uma possibilidade de solução da controvérsia seria a fixação, em sede de IRDR, de tese jurídica de observância obrigatória, inclusive horizontalmente, conforme previsto no artigo 927, III, do CPC, tendo em vista o grande número de reclamações em trâmite nesta Corte.

No entanto, por expressa disposição contida no artigo 300, *caput*, do Regimento Interno do TJMG, a decisão proferida pelo Órgão Especial, em incidente de inconstitucionalidade, constitui precedente obrigatório para a solução de casos análogos, salvo se órgão fracionário entender necessário provocar novo pronunciamento do Órgão Especial, por motivo relevante:

Art. 300. A decisão que acolhe ou rejeita o incidente de inconstitucionalidade, se proferida por maioria de dois terços, constituirá, para o futuro, decisão de aplicação obrigatória em casos análogos, salvo se algum órgão fracionário, por motivo relevante, entender necessário provocar novo pronunciamento do Órgão Especial sobre a matéria.

Desse modo, a solução do problema relativo à competência para o julgamento das reclamações em análise deveria ser alcançada por meio de alteração regimental que previsse a competência da Segunda Seção Cível para tal julgamento, em se tratando de matéria de



Direito Privado, e dos Grupos de Câmaras Criminais, até que fosse criada a Seção Criminal, no que diz respeito às decisões das Turmas Recursais em tal matéria.

Essa alternativa foi adotada por outros Tribunais de Justiça. Cita-se, como exemplo, o Tribunal de Justiça da Bahia, que criou previsão regimental para que os mesmos órgãos que processam o IRDR e o IAC sejam competentes para o julgamento dessas reclamações.

Já o TJRS estabeleceu a competência do órgão denominado Câmara da Função Delegada dos Tribunais Superiores, criado inicialmente com a competência para julgar os recursos das decisões proferidas pelos vice-presidentes nos recursos extraordinários e especiais, composta pelos três Vice-Presidentes do TJRS e presidida pelo 1º Vice-Presidente. No entanto, em 09 de junho de 2016, por meio da Emenda Regimental n. 03/2016, o referido órgão passou também a ter competência para julgar as reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal estadual e a jurisprudência do STJ.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo estabeleceu que a competência para julgar as mencionadas reclamações é da Turma de Uniformização de Jurisprudência do Sistema de Juizados Especiais do Estado de São Paulo, órgão criado em 2011. A alteração deu-se por meio da Resolução n. 759/2016, editada com o objetivo de dar cumprimento à Resolução STJ 03/2016.

CONCLUSÃO

Pelos motivos expostos, diante da necessidade de pacificação da questão jurídica objeto de discussão, considerando-se especialmente o firme posicionamento do Superior Tribunal de Justiça contrário ao julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.0000.16.039708-9/0001, a inadmissão dos conflitos de competência pelo Supremo Tribunal Federal e a situação de anomia consistente na possível negativa de acesso à jurisdição resultante da complexa situação delineada, sugere-se a alteração do Regimento Interno do TJMG, com vistas à criação de dispositivo que indique qual seria o órgão deste Tribunal competente para processar e julgar as reclamações contra decisões das Turmas Recursais dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais (Lei n. 9.099/95) que, em tese, contrariem tese fixada em recurso especial repetitivo ou em enunciados de súmula do STJ.



Enquanto a alteração regimental não ocorrer, deve a reclamação ser processada na Segunda Seção Cível, quando houver a necessidade de avaliar o alinhamento da decisão das Turmas Recursais às súmulas com outros precedentes qualificados do STJ relativos às causas que tramitam nos Juizados Especiais Cíveis, regidos pela Lei nº 9.099/1995. Quanto às causas criminais disciplinadas pela citada lei, a competência deverá ser atribuída aos Grupos de Câmaras Criminais, até que seja criada a Seção Criminal.

Relevante enfatizar, por fim, que não é cabível reclamação no âmbito da Primeira Seção Cível, pois, se a decisão da Turma Recursal abrange causa que tenha sido julgada sob o rito da Lei n. 12.153/2009 e esteja em desconformidade com precedentes qualificados do STJ, aplicam-se as normas específicas de tal microsistema, que incluem a previsão de pedido de uniformização de interpretação da Lei (RCDESP na Rcl n. 11.585/SP, relator Ministro Humberto Martins, Primeira Seção, julgado em 13/3/2013, DJe de 21/3/2013; AgRg na Pet n. 10.711/DF, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 26/8/2015, DJe de 3/9/2015).

Belo Horizonte, 23 de agosto de 2022.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9099.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.

BRASIL. Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009. Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm. Acesso em: 05 ago. 2022.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA BAHIA (Estado). **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado da Bahia**. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/wp-content/uploads/2021/03/REGIMENTO-INTERNO-ATUALIZADO-EM-1002020.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RIO GRANDE DO SUL (Estado). **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/jurisprudencia-e-legislacao/legislacao/justica-estadual/>. Acesso em: 05 ago. 2022.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Resolução N° 759, De 30 De Novembro De 2016. Altera o Regimento Interno da Turma de Uniformização do Sistema dos Juizados Especiais do Estado de São Paulo, para acrescentar à sua competência o processamento e o julgamento de reclamações destinadas a dirimir divergência entre acórdão prolatado por Turma Recursal Estadual e a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, consolidada em incidente de assunção de competência e de resolução de demandas repetitivas, em julgamento de recurso especial repetitivo e em enunciados das Súmulas do STJ, bem como para garantir a observância de precedentes. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br/gecon/legislacao/find/153214> Acesso em: 05 ago. 2022.



NOTA TÉCNICA 03

Inobservância de Precedente Qualificado e Má-Fé Processual

378

Assunto

- POSSIBILIDADE DE CONDENAÇÃO POR LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ QUANDO SE DEMANDAR CONTRA PRECEDENTE QUALIFICADO SEM DEMONSTRAÇÃO DE DISTINÇÃO OU SUPERAÇÃO DA TESE OU SEM SUSTENTAÇÃO DE ARGUMENTO NOVO, NÃO CONSIDERADO NA FORMAÇÃO DA *RATIO DECIDENDI*.

1. Objetivo

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), no exercício da atribuição descrita no artigo 50, inciso VI, da Resolução 969/2021, apresenta Nota Técnica com vistas à análise da possibilidade de condenação da parte por litigância de má-fé, quando demandar contra precedente qualificado sem demonstrar distinção ou superação da tese ou sem sustentar argumento novo, não considerado na formação do precedente.

2. Justificativa

Aos precedentes qualificados enumerados nos incisos I a V do artigo 927 do Código de Processo Civil (CPC) devem observância juízes e tribunais. Tais precedentes irradiam efeitos em relação a todo o sistema processual brasileiro e resultam em coerência normativa, integridade sistêmica, viabilização de efetivação do direito fundamental à igualdade de tratamento dos jurisdicionados, além de possibilitar maior eficiência e celeridade à tramitação de processos. Para resguardar esses efeitos, o Código de Processo Civil (CPC) contém diversas normas que conferem força vinculante a determinados precedentes e a outras decisões dos tribunais, e permitem ao magistrado otimização na resolução dos processos.

Por vincularem obrigatoriamente juízes e tribunais (artigo 927 do CPC), bem assim os órgãos da Administração Pública e entidades prestadoras de serviços públicos (artigos



985, §2º e 1.040, IV, também do CPC), os precedentes vinculantes ostentam força de ato normativo e eficácia *erga omnes*, horizontal e vertical, que não atinge apenas as partes do processo ou processos em que se formaram, mas todos os jurisdicionados e, em tese e em princípio, os cidadãos em geral.

Em razão desse novo regime jurídico dos precedentes obrigatórios, instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, esses precedentes assumiram o caráter de fontes primárias do Direito brasileiro, assim como as normas legisladas, com a mesma força vinculante e, conseqüentemente, a mesma eficácia, inclusive em relação aos efeitos em caso de descumprimento dos preceitos jurídicos contidos em ambas as categorias de fontes jurídicas.

Assim, ao demandar em matéria sobre a qual já exista entendimento consolidado em precedente qualificado, deve a parte, em princípio, deduzir suas pretensões em conformidade com a tese cerne do precedente. Caso pretenda a aplicação de entendimento contrário ao adotado na formação do precedente, é dever da parte demonstrar a existência de distinção ou de superação da tese firmada, ou sustentar argumento novo, não analisado na formação do precedente, e capaz, por si só, de infirmar a *ratio decidendi* que constitui o elemento central do precedente, sob pena de possível condenação por litigância de má-fé, por aplicação do art. 77, II, e também do art. 80, I e V, do CPC, o qual qualifica como litigância de má-fé a dedução de pretensão ou defesa contra texto expresso de lei, bem como a procedência de modo temerário em qualquer incidente ou ato do processo.

2. Análise/Fundamentação

a) A força vinculante dos precedentes qualificados

Uma das principais inovações instituídas pelo Código de Processo Civil de 2015 foi a construção de um modelo de precedentes bem estruturado, sólido, que privilegiasse a coerência do sistema jurídico, a segurança jurídica, a igualdade, a celeridade e garantisse a previsibilidade das decisões judiciais.



Para o alcance de tais finalidades, o artigo 926 do CPC ordena que os tribunais uniformizem e mantenham sua jurisprudência íntegra e coerente, e o artigo 927 determina a juízes e tribunais a observância obrigatória aos precedentes qualificados, assim listados:

Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I - as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II - os enunciados de súmula vinculante;

III - os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV - os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

THEODORO JÚNIOR (2016, p. 1938) salienta que a vinculatividade dos precedentes se estabelece nos planos vertical e horizontal. O plano horizontal diz respeito à sujeição do tribunal aos seus próprios precedentes, como os estabelecidos no julgamento dos incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), dos incidentes de assunção de competência (IAC) e em arguições de inconstitucionalidade. Já a vinculatividade no plano vertical refere-se à vinculação dos juízes e tribunais estaduais e regionais às decisões do STF em matéria de controle de constitucionalidade e aos entendimentos consolidados nas súmulas vinculantes, aos julgamentos do STF e do STJ sob o rito dos recursos repetitivos (recurso extraordinário com repercussão geral no STF e recurso especial repetitivo no STJ) e aos posicionamentos consagrados nos enunciados de súmulas emanados dos tribunais superiores.

Para ZANETTI JUNIOR (2016, p. 409), os artigos 926 e 927 estabelecem

clara obrigatoriedade de os juízes e tribunais de aplicarem as próprias decisões e as decisões dos tribunais superiores, principalmente como normas — não como conselhos ou boas razões, mas levando a sério as decisões judi-



ciais anteriores, já que estas passam a ser obrigatórias para o caso concreto e para os casos futuros.

A obrigatoriedade da observância aos precedentes qualificados encontra previsão em diversas normas do CPC, evidenciando a ênfase dada pelo legislador na busca pela integridade e coerência e estabilização da jurisprudência pátria e por uma prestação jurisdicional mais célere e uniforme. Citem-se, por exemplo, os artigos 311, II (concessão da tutela de evidência), 332, III (improcedência liminar do pedido), 496, §4º (dispensa de remessa necessária), 932, IV e V (julgamento monocrático pelo relator do processo nos tribunais), e 988 (ajuizamento da reclamação em caso de não aplicação ou aplicação equivocada de precedentes).

Para compreensão adequada do posicionamento defendido nesta nota técnica, é importante ressaltar que jurisprudência e precedente não se confundem, quer em relação à formação, quer no que diz respeito à eficácia.

Conforme explicita MITIDIERO (2022, p.100), em princípio, “precedente é qualquer julgamento que venha a ser utilizado como fundamento de um outro julgamento que venha a ser posteriormente proferido”. Tal lição, é claro, refere-se aos precedentes em geral, e não aos precedentes qualificados ou vinculantes. O autor resalta que nem toda decisão judicial pode ser reputada precedente: “Uma decisão que não transcender o caso concreto nunca será utilizada como razão de decidir de outro julgamento, de forma que não é considerada um precedente”. Por outro lado, segundo o processualista, jurisprudência “é o resultado de um conjunto de decisões judiciais no mesmo sentido sobre uma matéria proferida pelos tribunais”. É formada pelos precedentes que venham sendo proferidos e aplicados em outros processos e também por meras decisões.

Para ZANETTI JUNIOR (2016, p. 420), “jurisprudência e direito jurisprudencial são baseados unicamente em bons exemplos de decisão, que podem ou não ser seguidos, a depender do juízo crítico do julgador”.

O precedente, por sua vez, é objetivo e ultrapassa os limites do caso concreto. No microsistema de precedentes do CPC, determinadas teses firmadas por tribunais já nascem com a natureza de precedentes vinculantes, por resultarem de ritos especiais de julgamento/formação, e servirão de base para julgamentos futuros sobre casos idênticos ou semelhantes.



ZANETTI JUNIOR (2016, p. 418) afirma que a “força normativa dos precedentes será diferenciada, conforme caiba ou não o estabelecimento de quorum qualificado para formação, ampliação, revogação ou superação do precedente e seu desrespeito enseje ou não a impugnação por meio de reclamação”.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 444/2022, que, em seu artigo 2º, inciso I, conceitua precedentes qualificados como “os pronunciamentos judiciais listados nos incisos I a V do art. 927 do Código de Processo Civil”. Demonstra com isso a importância desses provimentos jurisdicionais, que buscam dar sentido único e evitar interpretações múltiplas a casos idênticos, privilegiando os princípios da isonomia e da segurança jurídica.

O microsistema de precedentes criado pelo CPC também determina que, no caso de tese jurídica firmada em julgamento de casos repetitivos que se refiram a prestação de serviço público, o resultado deverá ser comunicado ao órgão ou agência reguladora competente, para que estes fiscalizem sua efetiva aplicação.¹

Desse modo, além de deverem ser obrigatoriamente observados por juízes e tribunais no julgamento de casos idênticos ou muito semelhantes, os precedentes qualificados também vinculam a Administração Pública e as entidades privadas prestadoras de serviço público. Percebe-se, assim, que o CPC busca trazer coerência, integridade, previsibilidade não apenas aos provimentos judiciais, mas também à conduta da Administração Pública e das prestadoras de serviço público.

Não há dúvida, pois, de que o dever de observância aos precedentes vinculantes alcança os jurisdicionados, seus advogados e todos os demais agentes do sistema de justiça, impondo-lhes o dever de atuação conforme o decidido. Sendo o precedente uma decisão que transcende o caso concreto, fonte primária do Direito, servindo de parâmetro de

¹ Art. 985. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

§ 2º Se o incidente tiver por objeto questão relativa a prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

Art. 1.040. Publicado o acórdão paradigma:

IV - se os recursos versarem sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.



aplicação para outros casos idênticos, caberá às partes amoldar sua conduta ao entendimento consolidado pelos tribunais ao qual o CPC conferiu obrigatoriedade.

O precedente, ressalta-se, tem a mesma eficácia, no atual sistema jurídico, dos atos normativos primários, cujo cumprimento não se discute e é exigido de todos os sujeitos de direito. Assim, é dever de todos agir em conformidade com a lei e com os precedentes qualificados, e é dever das partes, em juízo, litigar em conformidade com tais fontes jurídicas primárias. Assim como é vedado à parte deduzir pretensão contra texto expresso de lei, é igualmente vedado demandar contra entendimento judicial firmado nos casos do artigo 927 do CPC.

FERRAZ (2017, p.12) sustenta que

a recente opção do legislador de inserir no sistema jurídico brasileiro a ideia de vinculação aos precedentes judiciais, transformando algumas decisões do Poder Judiciário de fontes secundárias em fontes primárias do Direito, não ocorre sem incompreensões e resistências.

Tal entendimento encontra respaldo, inclusive, nos artigos 5º (“Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé”), 6º (“Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”) e 8º (“Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência”) do CPC.

Assim, ao ajuizar a ação, ou oferecer defesa, a parte tem o dever de amoldar sua postulação aos precedentes vinculantes ou de demonstrar que o precedente não é aplicável ao caso em discussão, sustentando, fundamentadamente, a distinção ou superação, ou ainda apontando a existência de fundamento novo, não considerado na formação do precedente qualificado, capaz de, por si só, infirmar a tese que constitui o cerne do precedente.

b) Superação, distinção e alegação de fundamento novo

As técnicas do distinguishing e do overruling, previstas no art. 489, §1º, inciso VI, do CPC, cumprem exatamente o papel de conferir dinamicidade e plasticidade ao sistema jurídico



que adota a sistemática dos precedentes vinculantes, permitindo aos aplicadores do direito realizar distinções entre os casos em julgamento e aqueles anteriormente julgados ou superar o entendimento plasmado no precedente, em razão de profunda alteração na conjuntura social, cultural, econômica, jurídica e/ou tecnológica, intensa o suficiente para tornar “obsoleta”, superada a tese do precedente. A exigência de fundamentação das decisões proferidas com base nos precedentes qualificados, com aplicação de adequadas técnicas de apresentação e confronto de argumentos, apresenta-se como fundamental para viabilizar o controle do raciocínio analógico que está na base da formação e aplicação dos precedentes e a efetiva participação das partes na construção da decisão final que regerá o caso concreto trazido à apreciação do Poder Judiciário.

Para o manejo da técnica da distinção, a precisa identificação dos aspectos fáticos que determinaram a formação do precedente mostra-se fundamental, de modo a viabilizar a definição sobre a aplicação ou não do precedente ao novo caso apreciado pelo Judiciário. A análise da aplicabilidade de um precedente a um novo caso baseia-se em raciocínio de natureza fundamentalmente analógica: o precedente apenas é aplicável se os fatos configurados no novo caso sob apreciação são essencialmente semelhantes, nos aspectos relevantes, àqueles que se faziam presentes no caso ou conjunto de casos em que se formou o precedente, de modo a se concluir pela presença, no novo caso, das mesmas razões que levaram à afirmação, no caso pretérito, do raciocínio jurídico que levou à formação do precedente. Por outro lado, se o cotejo entre a base fática do caso ou casos em que se formulou o precedente e o novo caso sob o julgamento evidenciar a existência de diferenças relevantes, a exigir soluções jurídicas diversas, impõe-se a emissão de um juízo de distinção, o que impede a aplicação do precedente.

Já em relação à superação, que apenas pode ser efetuada pelo próprio tribunal que formou o precedente ou corte hierarquicamente superior, tem-se verdadeira obsolescência do precedente, que não mais se mostra compatível com as circunstâncias prevalentes no momento em que se busca o abandono do entendimento anteriormente firmado. No caso do juízo de superação, é essencial a apresentação da fundamentação adequada, particularmente a fim de demonstrar essa profunda alteração social, econômica, cultural, tecnológica e/ou jurídica, e a observância dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia. Deve-se também cuidar da modulação de efeitos do



novo entendimento judicial e da proteção das situações consolidadas e das expectativas legitimamente criadas que mereçam proteção jurídica.

A consolidação do disposto no art. 926 do CPC e do microsistema processual dos precedentes qualificados envolve uma mudança jurídico-cultural cujo ônus não deve e não pode recair somente sobre o Poder Judiciário; trata-se de verdadeiro dever imposto a todos os que atuam no sistema de justiça, incluídos os jurisdicionados, aos quais cabe particularmente, repise-se, o respeito à vinculatividade de tais precedentes, ao provocarem a atuação dos órgãos jurisdicionais.

A esse respeito, KOEHLER (2020, p. 62) menciona o entendimento firmado no seminário “O Poder Judiciário e o novo CPC”, realizado pela ENFAM – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, consignado no Enunciado nº 20: “O pedido fundado em tese aprovada em IRDR deverá ser julgado procedente, respeitados o contraditório e a ampla defesa, salvo se for o caso de distinção ou se houver superação do entendimento pelo tribunal competente”.

Em suas decisões, o juiz pode acrescentar novos argumentos que servirão para observar o precedente, mas não desafiá-lo em sua *ratio decidendi*. Caso o precedente não seja aplicável, deverá, como visto, demonstrar, de modo argumentativamente adequado, a distinção suficiente de substrato fático que impeça a aplicação do precedente ao novo caso. Por outro lado, as partes poderão trazer argumentos na tentativa de superar o precedente diante do tribunal que o criou ou de tribunal superior. Já a distinção pode ser sustentada diante de qualquer magistrado, mesmo que não componha o órgão responsável pela formação do precedente.

Embora o juiz ou tribunal que não tenha firmado o precedente ou seja hierarquicamente inferior à corte que o firmou não esteja autorizado a realizar a superação, poderá influenciar o órgão julgador formador do precedente, por meio da técnica de ressalva de entendimento. Tal estratégia consiste em curvar-se ao posicionamento cristalizado no precedente qualificado, sem abrir mão de apresentar argumentos contrários, oferecendo contribuições para que o tribunal que construiu o precedente, no momento adequado, possa realizar eventual superação.

A parte que formula em juízo pretensão contrária a precedente vinculante poderá ainda o fazer, sem incorrer em conduta antijurídica, desde que sustente ostensivamente a



existência de argumento novo, não considerado na formação do precedente, e que seja capaz, por si só, de infirmar a tese cerne do precedente. Isso porque é essencial a um processo democrático, regido pelos princípios do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, que a parte possa participar ativa e amplamente da construção da decisão que regerá o caso concreto em que se encontra envolvida. Caso as partes não pudessem sustentar a existência de argumento fundamental novo, não considerado na formação do precedente, tais princípios constitucionais seriam gravemente violados, pois, então, as partes estariam sujeitas a ver seus conflitos dirimidos segundo decisões vinculantes firmadas em relações processuais das quais não puderam participar.

A respeito, cumpre salientar que o argumento novo passível de ser sustentado a fim de tornar juridicamente admissível a postulação contrária a precedente vinculante não pode ter sido apontado pelas partes do caso ou casos em que o precedente se formou, muito menos discutido pelo tribunal que firmou o precedente, pois, do contrário, não se tratará, na realidade, de argumento novo, mas de argumento já afastado na formação do precedente qualificado.

c) Postulação contra precedente vinculante como hipótese de litigância de má-fé

Em caso de postulação ou dedução de defesa contrária a precedente vinculante, desacompanhada de correspondente sustentação de superação, distinção ou argumento novo fundamental (argumento não discutido na formação do precedente e capaz, por si só, de infirmar a tese que constitui o núcleo do precedente), configura-se conduta processual claramente contrária à força obrigatória do precedente qualificado. Trata-se de comportamento processual desleal, contrário aos princípios da legalidade ampla e da cooperação, em descumprimento ao artigo 5º do CPC², que elencou a boa-fé processual (e consequentemente o dever anexo de lealdade) como padrão obrigatório de comportamento exigível de todos os sujeitos processuais.

DIDIER (2018, p. 179) ressalta que há “regras de proteção à boa-fé que concretizam o princípio da boa-fé e compõem a modelagem do devido processo legal brasileiro”, e exemplifica sua afirmação com as normas relativas à litigância de má-fé (arts. 79-81 do CPC).

² Art. 5º Aquele que de qualquer forma participa do processo deve comportar-se de acordo com a boa-fé.



Em complementação, PINTER (2016, p. 8) sustenta que “o abuso de direitos processuais pode ser conceituado como desvio grosseiro e prejudicial dos padrões geralmente reconhecidos no exercício de posições jurídicas processuais”.

A litigância contrária à força obrigatória dos precedentes qualificados deve ser considerada conduta ilícita também na modalidade de ilicitude caracterizada por abuso de direito, conforme previsto no art. 187 do Código Civil, pois acessar o sistema de justiça para deduzir pretensão ou se defender com base em argumentos contrários a precedente vinculante configura, sem dúvida, abuso do direito de ação. Constitui igualmente modo de proceder que afronta o padrão de conduta imposto pela boa-fé objetiva, pois se iguala à postulação em juízo contrária à legislação vigente, visto que, assim como as normas legisladas, os precedentes vinculantes são fontes primárias de direito.

Cabe à parte, pois, previamente à postulação em juízo, o ônus de verificar se há precedente vinculante aplicável ao caso. Assim, como não é possível se escusar do cumprimento da lei alegando seu desconhecimento (art. 3º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), não se admite postulação contrária a precedentes invocando falta de conhecimento a respeito, seja porque o rol dos precedentes vinculantes é expressamente previsto no Código de Processo Civil, seja porque os tribunais brasileiros mantêm informações claras e facilmente acessíveis a qualquer interessado acerca dos precedentes qualificados que firmaram.

A litigância de má-fé, contrária aos padrões de probidade e lealdade exigida de todos os litigantes, concretiza-se, como já demonstrado, nas situações em que, ao demandar contra precedente vinculante, a parte não demonstrar, fundamentadamente, que seu caso é distinto do precedente existente, não sustentar superação (desde que tal sustentação seja admissível e efetuada diante do tribunal competente para decidir a respeito), nem ostensivamente apresenta argumento novo, não discutido na formação do precedente qualificado, capaz de, por si só, infirmar a tese central que constitui o precedente. A litigância de má-fé, nesse caso, configura-se por violação ao disposto no art. 77, II, do CPC, e por aplicação da primeira parte do inciso I e do inciso V do art. 80, também do CPC.

Importante ressaltar que, em relação à aplicação da primeira parte do inciso I do art. 80 do CPC, não se trata de criação de nova hipótese de litigância de má-fé — o que, segundo o STJ, é vedado ao julgador —, mas de configuração da hipótese de incidência prevista na



legislação processual civil. Ora, o precedente vinculante nada mais é do que o resultado da atividade de interpretação, pelos tribunais, do ordenamento jurídico vigente, particularmente da Constituição e das leis, observados certos procedimentos e requisitos legais, dos quais decorre a vinculatividade reconhecida pelo CPC.

Sobre o tema, destaca MARCHIORI:

Litigar contra um precedente formado sob o rito da repercussão geral, dos recursos repetitivos ou do incidente de resolução de demandas repetitivas representa desrespeito ao dever das partes e dos advogados de “não formular pretensão ou de apresentar defesa quando cientes de que são destituídas de fundamento”, na forma do inciso II do art. 77 do CPC (...).

Ocorre, contudo, que todo esse procedimento exige um comprometimento e uma união muito grande de todas as instâncias. Precisa-se de pequenas revoluções, que juntas aproximarão a prática processual repetitiva do ideal do CPC, permitindo a redução drástica do quantitativo de processos em tramitação no País para que se pare de afirmar que o “Brasil é o País de milhões de processos e dos milhões de julgamentos”. (2022, p.87)

O direito de ação pode ser exercido ilicitamente, em razão de abuso do litigante, por meio de diversas condutas, como o falseamento de fatos, o uso do acesso ao sistema de justiça com objetivo ilegal, o conluio das partes com finalidades indevidas, a dedução de alegações contra fontes normativas primárias, o uso de expedientes protelatórios para adiar a satisfação dos direitos materiais da parte contrária. Não se perde de vista que a regularidade do exercício de tal direito pelos litigantes é a regra; a configuração de ilicitude em cada caso concreto deve ser constatada a partir de análise global da postulação de cada parte e de sua conduta em juízo. Evidentemente, não há que se falar, em princípio, em presunção de abuso; a conclusão pela ilicitude, em razão de abuso do direito de ação, depende de cuidadosa verificação de que foram extrapolados os limites da juridicidade.

Como se demonstrou ao longo desta Nota Técnica, não se trata, aqui, de impedir as partes de participar da construção da decisão do caso concreto, nem de contribuir para a evolução do Direito jurisprudencial, mas de resguardar a força obrigatória dos precedentes vinculantes, dos deveres de cooperação e lealdade e a regularidade do acesso ao sistema de justiça.



Tendo em vista tudo o que se sustentou, conclui-se que a parte pode, sem afrontar os limites da juridicidade, discutir o conteúdo do precedente vinculante, mas deve cuidar de o fazer em respeito aos limites impostos pelo ordenamento jurídico. Assim, caso se pretenda postular contrariamente a precedente qualificado, três opções lhe são oferecidas: discutir superação, quando tal discussão for admissível, apontar distinção ou sustentar argumento fundamental realmente novo.

A condenação por litigância de má-fé é não apenas cabível, mas verdadeiramente necessária, se a parte deduzir pretensão contra precedente vinculante em desrespeito ao microsistema de precedentes qualificados delineado na legislação processual vigente. Nesses casos, a imposição das penalidades legalmente previstas é necessária para resguardar a própria integridade do sistema de precedentes qualificados, a dignidade do sistema de justiça e até mesmo os direitos da outra parte.

4. Conclusão

Configura litigância de má-fé a dedução de pretensão ou de defesa em juízo, como autor ou réu, contrariamente a precedente vinculante, sem sustentar, fundamentadamente, distinção, superação ou fundamento novo, não discutido na formação do precedente e que seja, por si só, capaz de infirmar a tese que constitui o precedente.

5. Recomendação

Diante do exposto, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG, por meio da presente Nota Técnica, recomenda: a aplicação da multa por litigância de má-fé nos casos em que a parte demandar, em postulação ou defesa, contra precedente vinculante firmado por este Tribunal ou pelos Tribunais Superiores, sem que haja sustentação de distinção, de superação (quando cabível) ou de fundamento essencial verdadeiramente novo.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil, Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 29/07/2022.



CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Resolução nº 444, de 25 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original18294520220314622f89992c0cf.pdf>. Acesso em: 29/07/2022

AMARAL, Sueli Angélica do. Marketing da informação: abordagem inovadora para entender o mercado e o negócio da informação. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 40, n. 1, p. 85-98, jan./abr. 2011.

DIDIER Jr., Fredie. Princípio da boa-fé processual no Direito Processual Civil Brasileiro e seu fundamento constitucional. *Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 70, p. 179-188, 2018.

FERRAZ, Taís Schilling. Os desafios do modelo brasileiro de precedentes. *Revista Jurídica*, v. 473, p. 11-21, 2017.

KOEHLER, Frederico Augusto Leopoldino. O sistema de precedentes vinculantes e o incremento da eficiência na prestação jurisdicional: aplicar a *ratio decidendi* sem rediscuti-la. *Revista ANNEP de Direito Processual*, Pernambuco, v. 1, n. 1, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaannep.com.br/index.php/radp/article/view/9/pdf>. Acesso em: 02/08/2022.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. *A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios*. São Paulo: JusPodivm, 2022.

MITIDIERO, Daniel. *Precedentes: da persuasão à vinculação*. 4 ed. Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2022.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil*. Volume único. Salvador: Jus Podivm, 2018.

PINTER, Rafael Wobeto. A boa-fé no processo civil e o abuso de direitos processuais. *Revista de Processo*, v. 41, n. 253, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto, Código de Processo Civil anotado / Humberto Theodoro Júnior: colaboradores, Humberto Theodoro Neto, Adriana Mandim Theodoro de Mello, Ana Vitoria Mandim Theodoro. 20. ed. revista e atualizada. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

ZANETTI JUNIOR, Hermes. Precedentes normativos formalmente vinculantes. Precedentes / coordenadores, Fredie Didier Jr [et al] – Salvador, 2016, p. (407-423).



NOTA TÉCNICA 04

A necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para enfrentamento da questão relativa ao prazo prescricional aplicável às parcelas do fgts nas condenações referentes à contratação temporária de servidor pela administração pública

391

1. Objetivo

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), no exercício da atribuição descrita no artigo 50, incisos II, VI e IX, da Resolução 969/2021, apresenta Nota Técnica, após identificar, mediante provocação da Primeira Vice-Presidência deste Tribunal, o potencial de repetitividade de questão relacionada à aplicação da modulação de efeitos do Tema nº 608 da sistemática da repercussão geral às causas que envolvem a Fazenda Pública, com vistas à adoção de providências necessárias à análise, sob a sistemática da repercussão geral, do Grupo de Representativos nº 21, formado pelos Recursos Extraordinários nº 1.0000.16.050268-8/003 e 1.0000.18.020955-3/004.

2. Justificativa

A possibilidade de aplicação da modulação dos efeitos da decisão do Tema nº 608 (ARE nº 709.212/DF), da repercussão geral, para fins de definição de qual o prazo prescricional aplicável, trintenário ou quinquenal, às condenações ao pagamento de FGTS impostas à Fazenda Pública, nos casos de nulidade de vínculo de natureza administrativa de



servidor, tem sido objeto de grande divergência no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

No julgamento do referido tema, o Supremo Tribunal Federal definiu como quinquenal a prescrição das parcelas não depositadas no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e estabeleceu a modulação dos efeitos da tese fixada, em razão da alteração da jurisprudência até então consolidada no sentido da utilização do prazo trintenário, em relação às parcelas cujo prazo prescricional já estivesse em curso na data do julgamento.

Formou-se, porém, no âmbito deste Tribunal, grande controvérsia a respeito da possibilidade de aplicação da tese estabelecida no julgamento do referido tema às causas que envolvem a Fazenda Pública, notadamente aquelas das quais resulta condenação ao pagamento dos depósitos de FGTS em decorrência da nulidade da contratação de natureza administrativa, em razão da aparente incompatibilidade da aplicação do prazo trintenário, resguardado na modulação dos efeitos do julgamento do precedente, com as disposições do Decreto nº 20.910/32.

Considerando-se que a excepcionalidade dessa questão não foi objeto de enfrentamento no julgamento do paradigma e que o tema se repete em milhares de feitos no âmbito deste Tribunal, surgiu a necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para que se possa resguardar a racionalidade e a efetividade da sistemática dos precedentes vinculantes.

3. Análise/Fundamentação

No julgamento do Tema nº 608 (ARE nº 709.212/DF), o Supremo Tribunal Federal (STF) entendeu que a prescrição das parcelas não depositadas no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) é quinquenal, por força do que estabelece o artigo 7º, XXIX, da Constituição da República (CR).

Entretanto, considerando que a jurisprudência até então consolidada era no sentido da contagem trintenária do prazo prescricional, foram modulados os efeitos da decisão do paradigma com relação às parcelas cujo prazo prescricional já estivesse em curso na data do seu julgamento, ou seja, em 13/11/2014. Nesse caso, na contagem do prazo prescricional, “aplica-se o que ocorrer primeiro: 30 anos, contados do termo inicial, ou 5 anos, a partir desta decisão” (ARE nº 709.212/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/02/2015).



Confira-se a ementa desse julgado:

“Recurso extraordinário. Direito do Trabalho. Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Cobrança de valores não pagos. Prazo prescricional. Prescrição quinquenal. Art. 7º, XXIX, da Constituição. Superação de entendimento anterior sobre prescrição trintenária. Inconstitucionalidade dos arts. 23, § 5º, da Lei 8.036/1990 e 55 do Regulamento do FGTS aprovado pelo Decreto 99.684/1990. Segurança jurídica. Necessidade de modulação dos efeitos da decisão. Art. 27 da Lei 9.868/1999. Declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex nunc*. Recurso extraordinário a que se nega provimento.” (ARE nº 709.212/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/02/2015)

A modulação foi determinada nos termos do voto do Relator:

“A modulação que se propõe consiste em atribuir à presente decisão efeitos *ex nunc* (prospectivos). Dessa forma, para aqueles cujo termo inicial da prescrição ocorra após a data do presente julgamento, aplica-se, desde logo, o prazo de cinco anos. Por outro lado, para os casos em que o prazo prescricional já esteja em curso, aplica-se o que ocorrer primeiro: 30 anos, contados do termo inicial, ou 5 anos, a partir desta decisão.” (ARE nº 709.212/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 19/02/2015)

Conforme se extrai da ementa do julgado, esse paradigma decorreu de relação de trabalho de natureza celetista.

Diante disso, é grande a controvérsia que se formou quanto à possibilidade ou não da aplicação do Tema nº 608 a casos em que se verifica a presença da Fazenda Pública, em especial quando esta é condenada ao pagamento dos depósitos do FGTS em decorrência da nulidade da contratação de natureza administrativa.

Questiona-se a incidência ou não da prescrição trintenária, nos termos da modulação do Tema nº 608, nos processos que envolvem a Fazenda Pública.

A polêmica decorre da interpretação do Decreto nº 20.910/32, que determina a prerrogativa da prescrição quinquenal nas ações movidas em desfavor de ente público.

No Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), a questão é recorrente nos casos afetos ao Tema nº 916 (RE nº 765.320/MG) da repercussão geral, em que a condenação



do ente público ao pagamento do FGTS decorre de contratação temporária de natureza pública de pessoal em desconformidade com o artigo 37, IX, da CR.

Registra-se, ainda, o Tema nº 1.020 (REsp nº 1.806.086/MG e REsp nº 1.806.087/MG), dos recursos repetitivos, o qual também estendeu o direito ao FGTS aos servidores exonerados em decorrência da efetivação sem a realização de concurso público, realizada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 2007/100, a qual foi declarada inconstitucional pelo STF, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.876/DF.

Em casos tais, o STF e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) têm decidido pela aplicação das conclusões do Tema nº 608 e de sua modulação, nos recursos que envolvem as cobranças dos depósitos do FGTS movidas em desfavor da Administração Pública, a despeito das disposições do Decreto nº 20.910/32. Vejam-se:

“[...] a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não distingue hipótese de incidência do prazo prescricional para a cobrança de créditos do FGTS, seja a ação proposta contra a fazenda pública ou em face da iniciativa privada.” (ARE nº 1.337.064/RS, Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 06/12/2021)

“[...] IV - A aplicação do Tema n. 608/STF não se restringe aos litígios que envolvam pessoa jurídica de direito privado, incidindo também em demandas que objetivam a cobrança do FGTS, independentemente da natureza jurídica da parte ré. Precedentes.” (AgInt no REsp nº 1.935.626/MG, Rel.ª Min.ª Regina Helena Costa, DJe de 29/06/2022)

Nesse compasso, o Plenário do STF já teve a oportunidade de apreciar caso que envolve condenação de ente público ao pagamento dos depósitos do FGTS, no qual se entendeu ser aplicável a prescrição trintenária:

“EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DISSENSO JURISPRUDENCIAL INTERNA CORPORIS DEMONSTRADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATO NULO. FGTS. COBRANÇA DE VALORES. PRAZO PRESCRICIONAL. TEMA Nº 608 DA SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. MODULAÇÃO DOS EFEITOS. AÇÃO EM CURSO NA DATA DO JULGAMENTO DO PARADIGMA. OBSERVÂNCIA DO PRAZO TRINTENAL. PRECEDENTES. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA PROVIDOS PARA NEGAR SEGUIMENTO AO RECURSO EXTRAOR-



DINÁRIO. 1. Ao julgamento do ARE 709.212-RG, Rel. Min. Gilmar Mendes, processado segundo a sistemática da repercussão geral, esta Suprema Corte fixou tese no sentido de que 'o prazo prescricional aplicável à cobrança de valores não depositados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) é quinquenal'. Na oportunidade, modulados os efeitos da decisão para que, nos casos em que o prazo prescricional já estivesse em curso na data do julgamento, seja aplicado o que ocorrer primeiro: 30 (trinta) anos, contados do termo inicial, ou 5 (cinco) anos, a partir da decisão de julgamento. 2. Em se tratando de processo em curso na data do julgamento do paradigma, aplica-se o prazo de 30 (trinta) anos, contados do termo inicial, até 5 (cinco) anos após a conclusão do julgamento do paradigma da repercussão geral. 3. Embargos de divergência providos." (RE nº 1.198.362 AgR-ED-EDv/PB, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 12/04/2021 – g. n.)

Atenta a esse entendimento, a Primeira Vice-Presidência do TJMG vinha aplicando as conclusões do Tema nº 608 nos recursos referentes a condenações da Fazenda Pública ao pagamento de FGTS, em decorrência de nulidade de vínculo de servidor por violação ao princípio do concurso público.

Todavia, a polêmica em torno desse entendimento tem se mostrado bastante acirrada, ante a inexistência de tema de repercussão geral que tenha apreciado expressamente as peculiaridades ora apontadas.

Neste Tribunal, há decisões proferidas no sentido da aplicação do Tema nº 608 e da contagem trintenária do prazo prescricional contra a Fazenda Pública, a exemplo da Ap Cível/ Rem Necessária nº 002/0-1.0000.17.054108, Rel. Des. Armando Freire, 1ª Câmara Cível, DJe de 06/09/2022 e da Apelação Cível nº 1.0000.22.135254-5/001, Rel.ª Des.ª Sandra Fonseca, 6ª Câmara Cível, DJe de 22/08/2022.

Lado outro, há inúmeros julgados em que é afastada a incidência do mencionado paradigma nos contratos temporários de natureza administrativa, sob a consideração de que, nas ações que envolvem ente público, é aplicável a prescrição quinquenal, conforme disposto no artigo 1º do Decreto nº 20.910/32, não incidindo o Tema nº 608, pois este decorreu de processo que envolve relação celetista de trabalho.

Confirmam-se, a propósito, a Apelação Cível nº 1.0000.21.267803-1/001, Rel.ª Des.ª Albergaria Costa, 3ª Câmara Cível, DJe de 02/09/2022 e a Apelação Cível nº 1.0000.21.219533-



3/001, Rel.^a Des.^a Maria Inês Souza, 2ª Câmara Cível, Dje de 01/09/2022, entre tantos outros julgados.

Não bastasse isso, a polêmica alcança outra questão.

É certo que a modulação incide apenas nas parcelas de FGTS anteriores a 13/11/2014. Conforme a tese firmada, é necessário que o “prazo prescricional já esteja em curso” na data do julgamento do paradigma.

A controvérsia reside, sobretudo, quando a ação é proposta nos cinco anos posteriores ao julgamento do Tema nº 608, portanto, até 13/11/2019.

Da jurisprudência do STF imediatamente posterior ao julgamento do Tema nº 608 extraem-se decisões divergentes sobre essa questão.

As decisões mais recentes da maioria dos Ministros do STF, inclusive do Ministro Gilmar Mendes, Relator do Tema nº 608, apontam que o interessado tem cinco anos a partir da decisão do paradigma, ou seja, até 13/11/2019, para ajuizar a ação de cobrança quando houver parcelas anteriores a 13/11/2014 a serem pagas. Feito isso, podem ser cobradas as parcelas vencidas nos últimos 30 anos (contagem trintenária do prazo prescricional).

Vejam-se, a propósito: ARE nº 1.398.117/MG, Rel.^a Min.^a Rosa Weber, Dje de 08/09/2022; RE nº 1.393.865/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje de 01/09/2022; RE nº 1.395.784/MG, Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, Dje de 26/08/2022; Rcl nº 50.543/PA, Rel. Min. Dias Toffoli, Dje de 28/04/2022; Rcl nº 49.601/GO, Rel. Min. Nunes Marques, Dje de 25/04/2022; RE nº 1.279.957 AgR/ES, Rel. Min. Gilmar Mendes, Dje de 12/11/2021; RE nº 1.277.999/RS, Rel. Min. Roberto Barroso, Dje de 06/08/2020; entre outras.

Trata-se de entendimento já pacificado no STJ, a exemplo do REsp nº 1.841.538/AM.

Igual solução alcançou o julgamento do acórdão proferido no EDcl no REsp nº 1.806.086/MG. Trata-se dos embargos de declaração apresentados contra o acórdão que julgou o Tema nº 1.020 do STJ. Na ocasião, decidiu-se pela aplicação da contagem trintenária do prazo prescricional em favor do servidor atingido pela declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 2007/100. Porém, o julgado afastou, expressamente, a possibilidade de as conclusões sobre a prescrição integrarem a tese firmada no paradigma, uma vez que o direito foi “reconhecido apenas na instância especial”, de modo que a prescrição



foi “examinada no âmbito do caso concreto” (cf. item 3 da ementa do EDcl no REsp nº 1.806.086/MG).

Contudo, há algumas decisões também recentes do STF no sentido de ser quinquenal a prescrição das ações propostas após 13/11/2014: RE nº 1.397.689/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 08/09/2022; RE nº 1.395.780/MG, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe de 31/08/2022.

As polêmicas supramencionadas refletem-se no grande número de recursos especiais e extraordinários sobre essas questões.

Em geral, os recursos discutem tanto a aplicação do Tema nº 608 quanto a interpretação de sua modulação nas ações que envolvem os entes públicos.

No âmbito do TJMG, a polêmica ganhou relevo após o julgamento, pelo STJ, do Tema nº 1.020 (REsp nº 1.806.086/MG e REsp nº 1.806.087/MG) dos recursos repetitivos, o qual reconheceu o direito aos depósitos no FGTS em favor dos servidores exonerados em decorrência da declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 2007/100, pelo STF, no julgamento da ADI nº 4.876/DF.

Após o julgamento do mencionado Tema nº 1.020 do STJ, o Estado de Minas Gerais tem apresentado recursos extraordinários em praticamente todos os feitos nos quais se decide pela contagem trintenária do prazo prescricional do FGTS.

Há vários recursos também apresentados pelos servidores quando a decisão é pela prescrição quinquenal.

Importa mencionar que a dificuldade da aplicação do Tema nº 608 em desfavor da Fazenda Pública não se restringe à esfera local.

Já constam no sítio eletrônico do STF cerca de 350 decisões monocráticas e acórdãos sobre a aplicação desse paradigma, boa parte dos quais trata das polêmicas ora apresentadas.

Verifica-se, portanto, que a matéria ora exposta ultrapassa os limites subjetivos das ações em tramitação e transborda dos interesses desta Unidade da Federação, possuindo relevância política, jurídica, econômica e social de âmbito estadual e nacional, pois envolve controvérsia sobre a aplicação do Tema nº 608 (ARE nº 709.212/DF), da repercussão geral,



em casos dotados de especificidade não apreciada expressamente pelo paradigma, qual seja, o fato de a condenação ao pagamento do FGTS dar-se em decorrência da nulidade de vínculo de natureza administrativa com a Administração Pública.

Do ponto de vista político e social, a controvérsia pode envolver inúmeros servidores de todos os entes da Federação e de suas autarquias.

Quanto à relevância jurídica, mencione-se a necessidade de definição do prazo prescricional das condenações ao pagamento de FGTS em desfavor da Administração Pública.

Sobreleva, ainda, a importância econômica da controvérsia em tela, cuja solução pode alcançar quantias de grande vulto, pois envolve a possibilidade da contagem trintenária do prazo prescricional de parcelas de FGTS em favor de incontáveis servidores que trabalharam em situação precária por vários anos sem terem sido aprovados em concurso público.

Vale destacar, outrossim, que a existência de repercussão geral em várias questões relacionadas a este recurso já foi reconhecida pelo STF, podendo-se citar, além do já mencionado Tema nº 608, os Temas nºs 191 (RE nº 596.478/RR), 308 (RE nº 705.140/RS), 612 (RE nº 658.026/MG) e 916 (RE nº 765.320/MG). No entanto, em nenhum deles foram apreciadas as particularidades das questões que ora se apresentam.

Ademais, entre as inúmeras ações que debatem a presente controvérsia, cerca de 3.400 encontram-se pendentes de julgamento em primeira e segunda instâncias no âmbito do Judiciário mineiro e nos Juizados Especiais.

Existem ainda cerca de 25.000 outras ações e recursos sobre FGTS que são potenciais geradores dessa polêmica, considerando-se que a questão da prescrição das parcelas do FGTS é recente e tem surgido, por vezes, apenas nos acórdãos deste Tribunal.

Logo, em vista da economia processual, da segurança jurídica e da necessidade de pacificação social, com o intento de se evitar a admissão em massa dos recursos ao STJ e ao STF, a Primeira Vice-Presidência do TJMG selecionou os Recursos Extraordinários nºs 003/8-1.0000.16.050268 e 004/3-1.0000.18.020955 como representativos da controvérsia em tela, para admissão, de modo que eles possam ser julgados sob a sistemática da repercussão geral pelo STF.



Ressalte-se que solução similar à aqui proposta já foi adotada, por exemplo, no Tema nº 916, o qual foi utilizado pelo STF para reafirmar a jurisprudência assentada com relação à aplicação dos Temas nºs 191 (RE nº 596.478/RR) e 308 (RE nº 705.140/RS).

Com efeito, o Tema nº 191 tratou de relação trabalhista, ao passo que o Tema nº 308 dizia respeito a estagiário contratado. Em ambos, foi imposta a obrigação à Administração Pública de arcar com os depósitos do FGTS nos casos de nulidade do vínculo.

Na sequência, o STF valeu-se do Tema nº 916, para estender a aplicação das conclusões dos Temas nºs 191 e 308 a outros casos de nulidade e concluir que a contratação temporária de natureza administrativa declarada nula não gera efeitos válidos, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e ao levantamento dos depósitos efetuados no FGTS.

4. Conclusão

A circunstância de haver sido julgado o Tema nº 608 pelo STF não é impeditiva para a seleção de novos temas, afetos à mesma questão, cujas peculiaridades ainda não foram decididas pela sistemática da repercussão geral.

Diante da multiplicidade de feitos em tramitação neste Tribunal e no âmbito dos Juizados Especiais que envolvem a controvérsia em destaque e da divergência de posicionamentos, justifica-se que a presente controvérsia seja objeto de afetação pelo STF, para formação de precedente qualificado, a fim de assegurar a racionalidade e a efetividade do sistema de precedentes vinculantes.

Pelos mesmos motivos, impõe-se a atuação deste Centro de Inteligência com vistas a garantir o tratamento adequado à questão bem como a célere tramitação dos recursos selecionados como representativos da controvérsia.

5. Encaminhamentos

Do exposto, tendo em vista a existência de peculiaridades em grande parcela das ações movidas em desfavor dos entes públicos que visam ao pagamento dos depósitos de FGTS, que obstam a aplicação irrestrita da modulação de efeitos ocorrida no julgamento do Tema nº 608 (ARE nº 709.212/DF), da repercussão geral, e o grande potencial de re-



petitividade da questão no âmbito deste Tribunal, sugere-se que seja instado o Núcleo de Gestão de Precedentes (Nugep) do STF, para a adoção das providências necessárias, inclusive junto à Presidência daquela Corte Superior e a eventual Ministro(a) Relator(a), para a apreciação dos recursos representativos selecionados pela Primeira Vice-Presidência do TJMG sob a sistemática da repercussão geral no Grupo de Representativos nº 21 (Recursos Extraordinários nºs 003/8-1.0000.16.050268 e 004/3-1.0000.18.020955), cujo objeto é: **Definir se, nas condenações impostas à Fazenda Pública ao pagamento de FGTS, em decorrência da nulidade de vínculo de natureza administrativa, é aplicável a prescrição quinquenal, prevista no Decreto nº 20.910/32, ou se incidem as conclusões decorrentes da modulação dos efeitos da decisão do Tema nº 608 (ARE nº 709.212/DF), da repercussão geral, notadamente quando as parcelas em cobrança são anteriores à data de julgamento do paradigma (13/11/2014), mas a ação tenha sido proposta até 13/11/2019.**

Belo Horizonte, 25 de outubro de 2022.



NOTA TÉCNICA 05

A necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para enfrentamento da questão relativa à definição da abrangência dos temas nos 551 (RE nº 1.066.677/MG) e 916 (RE nº 765.320/Mg) do STF, nos casos em que remanesce dúvida sobre quais os direitos devidos aos servidores contratados pela administração pública sem aprovação em concurso público.

Objetivo

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), no exercício da atribuição descrita no artigo 50, incisos II, VI e IX, da Resolução 969/2021, apresenta Nota Técnica, após identificar, mediante provocação da Primeira Vice-Presidência deste Tribunal, o potencial de repetitividade de questões relacionadas à interpretação dos Temas nºs 551 e 916 da sistemática da repercussão geral nas causas que envolvem servidores contratados pela Administração Pública sem aprovação em concurso público, com vistas à adoção de providências necessárias à análise, sob a sistemática da repercussão geral, do Grupo de Representativos nº 22, formado pelos Recursos Extraordinários nºs 1.0000.21.249165-8/002, 1.0000.22.005294-8/003 e 1.0701.13.005692-5/003.

Justificativa

A definição de quais são as verbas devidas ao servidor contratado temporariamente para o exercício de função pública é matéria complexa, o que tem causado cada vez mais po-



lêmicas nos tribunais pátrios, mesmo após os julgamentos dos mencionados Temas nºs 551 e 916, conforme se demonstrará na sequência.

O mesmo se diga quanto aos servidores efetivados sem aprovação em concurso público, pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 100/2007, a qual foi parcialmente declarada inconstitucional pelo STF na ADI nº 4.876/DF.

A controvérsia envolve, de um lado, a tese firmada no Tema nº 916, segundo o qual:

A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. (RE nº 765.320/MG-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 23/09/2016)

De outro lado, a polêmica diz respeito também ao Tema nº 551, no qual o STF concluiu que “servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações”

Formou-se, no âmbito deste Tribunal, relevante corrente interpretativa segundo a qual o Tema nº 551 é destinado apenas aos casos de nulidade superveniente da contratação, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.

Por outro lado, segundo esse entendimento, a tese firmada no Tema nº 916 confere apenas o direito aos depósitos do FGTS e ao saldo de salário nos casos de contratação temporária “realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal”, destinando-se, portanto, aos contratos originariamente nulos, ou seja, celebrados fora das situações excepcionadas pelo Texto Constitucional (nulidade da contratação desde o seu início), o que incluiria, por exemplo, os servidores da LCE nº 100/2007.

Outra parte considerável dos membros deste Tribunal aplica indistintamente as conclusões de ambos os temas em conjunto, independentemente do momento em que ocorreu a nulidade à qual se submeteu a contratação.



Considerando-se que a excepcionalidade dessa questão não foi objeto de enfrentamento no julgamento do paradigma e que o tema se repete em milhares de feitos no âmbito deste Tribunal, surgiu a necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para que se possa resguardar a racionalidade e a efetividade da sistemática dos precedentes vinculantes.

Fundamentação

Para melhor entendimento dessas questões em apreço, é mister a apresentação de um breve resumo histórico dos vários temas de repercussão geral sobre a matéria.

Primeiramente, o STF julgou o Tema nº 191 (RE nº 596.478/RR) da repercussão geral, em que se definiu que “é constitucional o art. 19-A da Lei 8.036/1990, que dispõe ser devido o depósito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS na conta de trabalhador cujo contrato com a Administração Pública seja declarado nulo por ausência de prévia aprovação em concurso público, desde que mantido o direito ao salário”.

Na sequência, foi julgado o Tema nº 308 (RE nº 705140/RS), segundo o qual “a Constituição de 1988 comina de nulidade as contratações de pessoal pela Administração Pública sem a observância das normas referentes à indispensabilidade da prévia aprovação em concurso público (CF, art. 37, § 2º), não gerando, essas contratações, quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos empregados contratados, a não ser o direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/90, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS”.

Em suma, definiu-se a constitucionalidade do artigo 19-A da Lei nº 8.036/1990, sendo assegurados ao trabalhador, cujo contrato temporário com a Administração Pública seja declarado nulo por ausência de aprovação em concurso público, apenas os direitos ao saldo de salário e aos depósitos do FGTS.

Ocorre que o Tema nº 191 referia-se a caso em que o vínculo com a Administração Pública era celetista, ao passo que o Tema nº 308 tratou de caso de contratação de estagiário.

Quanto às demandas que envolvem vínculos temporários de natureza administrativa, era grande a polêmica nos tribunais de origem, pois os referidos temas eram provenientes da Justiça do Trabalho.



Assim, o STF julgou o Tema nº 916, em recurso oriundo do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), no qual reafirmou a jurisprudência da Corte Suprema sobre os Temas nºs 191 e 308, para assentar o direito ao FGTS em favor dos servidores submetidos a contratação temporária nula, sob regime de direito administrativo.

Confira-se a tese firmada no Tema nº 916:

A contratação por tempo determinado para atendimento de necessidade temporária de excepcional interesse público realizada em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal não gera quaisquer efeitos jurídicos válidos em relação aos servidores contratados, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e, nos termos do art. 19-A da Lei 8.036/1990, ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS. (RE nº 765.320/MG-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 23/09/2016)

No TJMG, passou-se a entender que o servidor submetido à contratação temporária nula, de natureza administrativa, não teria direito a qualquer verba, salvo o saldo de salário e o direito aos depósitos do FGTS.

Uma vez reconhecida a nulidade da contratação temporária, entendia-se pela não incidência do Tema nº 551 da repercussão geral (RE nº 1.066.677/MG), até então pendente de julgamento, o qual cuidou da possibilidade de extensão de direitos dos servidores públicos efetivos aos servidores e empregados públicos contratados para atender a necessidade temporária e excepcional do setor público.

Esse entendimento foi expresso no julgamento do Tema nº 916, conforme o voto do relator, o Min. Teori Zavascki, segundo o qual: “nesse precedente paradigma [Tema nº 551], o acórdão recorrido reputou válida a contratação do servidor por tempo determinado, e o recurso extraordinário do Estado de Minas Gerais não se insurge contra isso” (RE nº 765.320/MG-RG, Rel. Min. Teori Zavascki, DJe de 23/09/2016).

Em resumo, entendia-se que o Tema nº 551 seria destinado às contratações válidas, ao passo que o Tema nº 916 abrangeria as contratações nulas.



Nesse sentido, havia decisões proferidas pelo STF que decidiam pela ausência de efeitos jurídicos da nulidade da contratação temporária, salvo o direito ao saldo de salário e aos depósitos do FGTS, inclusive nos casos de sucessivas renovações.

Vejam-se, a título de exemplo: RE nº 1.228.252/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 18/09/2019; RE nº 1.224.282/MG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 19/08/2019; RE nº 1.213.793/MG, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 09/08/2019; RE nº 1.154.203/PB, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 31/08/2018.

Entretanto, naquela Corte, começaram a surgir decisões posteriores ao julgamento do Tema nº 916, entendendo que os direitos sociais constitucionais do artigo 39, § 3º, da CR são extensíveis ao servidor contratado temporariamente, mesmo quando reconhecida a nulidade da contratação em decorrência de renovações sucessivas.

A propósito: RE nº 1.223.539/MG, Rel. Min. Cármen Lúcia, DJe de 21/08/2019; RE nº 1.030.332/PB, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 19/03/2018; RE nº 1.095.342/PB, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 01/03/2018; RE nº 602.060/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 02/03/2017; RE nº 963.450/GO, Rel. Min. Celso de Mello, DJe de 02/06/2016.

Uma vez constatada a divergência nas decisões proferidas pelo STF, a Primeira Vice-Presidência do TJMG passou a admitir os recursos extraordinários em que se discutiam os direitos constitucionais sociais, nos processos que envolvem os servidores submetidos a contratação temporária de natureza administrativa desvirtuada em virtude de sucessivas renovações.

Nesse sentido: Recursos Extraordinários nºs 1.0024.11.044203-5/004 e 1.0701.13.027255-5/003, dentre tantos outros.

Assim, de modo a deixar claras as situações, segue o entendimento até então adotado pela Primeira Vice-Presidência do TJMG:

- a) Casos de contratação temporária válida que discutem direitos constitucionais sociais: os recursos eram sobrestados até o julgamento do Tema nº 551;
- b) Casos de contratação temporária nula: aplicava-se o Tema nº 916, para reconhecer o direito ao saldo de salário e aos depósitos do FGTS;



c) Casos de contratação temporária nula que discutem direitos constitucionais sociais: em geral, admitiam-se os recursos extraordinários por haver fundada dúvida na aplicação do Tema nº 916 à matéria. Não se cogitava a aplicação do Tema nº 551 a esses casos até então.

Pois bem.

Mais recentemente, adveio o julgamento do Tema nº 551 (RE nº 1.066.677/MG) da repercussão geral.

O Relator, Ministro Marco Aurélio, em seu voto, limitou-se a apreciar os direitos a férias, mais o adicional, e décimo terceiro salário, sem tratar de eventual nulidade ou desvirtuamento da contratação temporária. Ao final, propôs a seguinte tese: “Servidores temporários não têm jus, inexistente previsão legal, a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas de um terço” (*sic*).

Contudo, prevaleceu o voto dissidente do Ministro Alexandre de Moraes, para reconhecer o direito a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional também nos casos de desvirtuamento da contratação temporária em decorrência das sucessivas renovações.

Ficou assentado que “servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações”.

A primeira questão que surgiu foi a respeito da possibilidade ou não de concessão das verbas constitucionais em tela a outros casos de nulidade de contratação, o que não foi apreciado, pelo menos expressamente, nos julgamentos dos Temas nºs 551 e 916, ou de qualquer outro tema de repercussão geral.

Mas a polêmica não termina aqui.

No TJMG, após o julgamento do Tema nº 551, surgiu entendimento segundo o qual a aplicação desse paradigma exclui a incidência do Tema nº 916 e vice-versa, o que tornou o debate ainda mais acirrado.



Trata-se de corrente interpretativa de acordo com a qual o Tema nº 916 refere-se à contratação “**realizada** em desconformidade com os preceitos do art. 37, IX, da Constituição Federal”, sendo, portanto, destinado aos contratos originariamente nulos, ou seja, celebrados fora das situações excepcionadas pelo Texto Constitucional (nulidade da contratação desde o seu início).

Argumenta-se que o FGTS sempre foi reconhecido como uma vantagem atribuível ao empregado contratado pelo regime celetista, qualquer que seja o empregador, de modo que a condenação da Fazenda Pública ao pagamento do FGTS, nos casos de nulidade de vínculos de natureza administrativa, é excepcional.

Por outro lado, segundo essa vertente, o Tema nº 551 incide quando for “comprovado o **desvirtuamento**” da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações (nulidade superveniente).

Nessa lógica, nos casos de desvirtuamento da contratação temporária, é aplicável apenas o Tema nº 551, sendo devidos décimo terceiro salário e férias, acrescidas do terço constitucional. Caso a contratação seja nula desde o seu início, incidirá tão somente o Tema nº 916, que garante o direito aos depósitos do FGTS e ao saldo de salário.

Esse entendimento tem sido adotado por parte das Câmaras do TJMG. Por exemplo: Ap Cível/Rem Necessária nº 1.0479.15.007943-8/001, Rel. Des. Alberto Vilas Boas, 1ª Câmara Cível, DJe de 29/03/2022; Ap Cível/Rem Necessária nº 1.0000.21.211938-2/001, Rel. Des. Afrânio Vilela, 2ª Câmara Cível, DJe de 24/11/2021.

Outras Câmaras deste Tribunal, porém, têm aplicado em conjunto as conclusões dos Temas nos 551 e 916, reconhecendo ser devido o direito aos depósitos do FGTS, assim como férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, e/ou décimo terceiro salário, independentemente se houve desvirtuamento das contratações em decorrência de renovações sucessivas ou se a contratação foi realizada desde o início em desconformidade com a CR.

Nesse sentido: Embargos de Declaração-Cv nº 1.0000.22.003843-4/002, Rel. Des. Wagner Wilson, 19ª Câmara Cível, DJe de 21/09/2022; Ap Cível/Rem Necessária nº 1.0000.22.167068-0/001, Rel. Des. Edilson Olímpio Fernandes, 6ª Câmara Cível, DJe de 19/09/2022.



Registre-se que ambos os casos concretos que originaram os julgamentos dos Temas nºs 551 e 916 são oriundos do TJMG e decorreram de contratações temporárias que, além de extrapolarem os prazos legais, foram regidas pela Lei Estadual nº 10.254/90, cujo artigo 10, que estabelecia as hipóteses de contratação, foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.267/MG, sem modulação de efeitos.

Portanto, há casos nos quais subsistem, em conjunto, a situação de desvirtuamento da contratação temporária em decorrência de renovações sucessivas e a situação de vício do vínculo desde o início, em decorrência da inconstitucionalidade da lei que o fundamentara (como, por exemplo, em todas as contratações regidas pela Lei Estadual nº 10.254/90).

Outro caso emblemático no TJMG sobre essa questão trata da possibilidade ou não de se reconhecer o direito às férias regulamentares em favor dos servidores exonerados, em virtude de terem sido efetivados sem concurso público, nos termos da LCE nº 100/2007, posteriormente declarada inconstitucional pelo STF, no julgamento da ADI nº 4.876/DF.

Incontáveis servidores da LCE nº 100/2007 têm ingressado com ações de cobrança, com o objetivo de receberem o saldo de férias regulamentares que não lhes foi pago no ato da exoneração.

Na Justiça Mineira, há câmaras e magistrados que decidem pela aplicação das conclusões do Tema nº 551. Nesse sentido: Ap Cível/Rem Necessária nº 1.0000.17.045195-9/002, Rel. Des. Luís Carlos Gambogi, 5ª Câmara Cível, DJe 09/09/2022; Apelação Cível nº 1.0000.17.003311-2/002, Rel. Des. Sandra Fonseca, 6ª Câmara Cível, julgamento em 06/09/2022, publicação da súmula em 12/09/2022.

Outros julgados entendem incidir tão somente o Tema nº 916, sendo devidos ao servidor os depósitos do FGTS e o saldo de salário. Nesse compasso: Apelação Cível nº 1.0000.21.237170-2/001, Rel. Des. Armando Freire, 1ª Câmara Cível, DJe 20/09/2022.

Importa esclarecer que não se desconsidera aqui o entendimento já firmado no STF, segundo o qual as conclusões do Tema nº 916 da repercussão geral afastam o direito às férias-prêmio, benefício este atribuído aos servidores da LCE nº 100/2007 pela legislação local.



Com efeito, as férias regulamentares e o respectivo terço têm natureza distinta das férias-prêmio (também chamadas de licença-prêmio em outras legislações) e encontram seu fundamento na Constituição da República, no artigo 39, § 3º.

Ademais, é mister recordar que a tese fixada no Tema nº 916 foi estendida aos servidores atingidos pela declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 100/2007, pelo STF, para reconhecer, em favor deles, o direito aos depósitos do FGTS, em analogia à contratação temporária nula.

No mesmo sentido se deu o julgamento do Tema nº 1.020 dos recursos repetitivos, pelo Superior Tribunal de Justiça (REsp nº 1.806.086/MG, Rel. Min. Gurgel de Faria, DJe de 07/08/2020), ao reconhecer o direito aos depósitos do FGTS.

À vista desse fato, torna-se razoável a indagação se tais servidores têm os mesmos direitos constitucionais assegurados no julgamento do Tema nº 551, cuja solução cabe à competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal, o qual ainda não se posicionou sobre a matéria.

Assim, em vista do que foi apresentado até aqui, após o julgamento do Tema nº 551, pergunta-se: qual o tema de repercussão geral aplicável a cada uma dessas situações?

A incidência do Tema nº 551 deve ficar restrita aos casos de desvirtuamento da contratação temporária em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações? Ou as respectivas conclusões se aplicam também em outros casos de nulidade da contratação, em especial quando a nulidade incide desde o nascedouro do vínculo?

Como hipóteses de contratações temporárias nulas desde o início, enumeram-se, a título de exemplo, aquelas realizadas desde o começo em desrespeito às previsões legais e/ou constitucionais e, ainda, os vínculos fundados em leis declaradas inconstitucionais, como nos casos da LCE nº 100/2007 e da Lei Estadual nº 10.254/90.

As mesmas perguntas são aplicáveis ao Tema nº 916: esse paradigma está restrito às hipóteses de nulidade do vínculo desde o início (como as contratações realizadas desde o começo em desrespeito às previsões legais e/ou constitucionais ou como aquelas decorrentes de lei inconstitucional), ou alcança também os casos de desvirtuamento da contratação temporária em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações?



Indaga-se, ainda, sobre a possibilidade de aplicação em conjunto de ambos os temas de repercussão geral.

Por outro lado, observa-se que as questões ora levantadas são particularmente relevantes pelo potencial gerador de ações e recursos.

Dos mais de 800 recursos sobrestados na segunda instância deste Tribunal até o julgamento do Tema nº 551, pelo menos a metade trata das questões aqui debatidas.

Existem, ao todo, em primeira e segunda instâncias no âmbito do Judiciário mineiro, inclusive dos Juizados Especiais, em torno de 3.300 feitos de servidores requerendo o pagamento de verbas como férias regulamentares e décimo terceiro salário em casos de contratação temporária nula envolvendo a aplicação do Tema nº 916.

Contam-se, ainda, mais de 8.200 feitos sobre a possibilidade de aplicação do Tema nº 916 aos casos de desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações, para fins de reconhecimento do direito aos depósitos do FGTS.

Com relação à LCE nº 100/2007, registre-se que foram efetivados aproximadamente 98.000 servidores outrora designados para o exercício de função pública, dos quais foram exonerados cerca de 80.000.

Já há em tramitação, em primeira e segunda instâncias no âmbito do Judiciário mineiro, inclusive dos Juizados Especiais, aproximadamente 23.000 feitos de servidores requerendo o saldo de férias regulamentares não pagos no ato da exoneração em decorrência da declaração de inconstitucionalidade parcial da LCE nº 100/2007.

Ao todo, computam-se **quase 35.000 feitos no Judiciário mineiro** que podem vir a ser afetados pelas questões tratadas neste trabalho técnico.

No entanto, as polêmicas aqui expostas não se restringem à esfera local.

As questões debatidas nos autos ultrapassam os limites subjetivos da causa, possuindo relevância política, jurídica, econômica e social de âmbito estadual e nacional, pois envolvem controvérsia sobre o alcance das conclusões dos Temas nºs 551 (RE nº 1.066.677/MG) e 916 (RE nº 765.320/MG), da repercussão geral.



Do ponto de vista político e social, a controvérsia pode envolver inúmeros servidores de todos os entes da Federação e de suas autarquias.

Quanto à relevância jurídica, mencione-se a necessidade de definição da disciplina jurídica aplicável à contratação temporária nula desde o início.

Sobreleva, ainda, a importância econômica das questões apresentadas neste recurso extraordinário, as quais envolvem os direitos de incontável número de servidores que trabalharam em situação precária por vários anos sem terem sido aprovados em concurso público.

Assim, a situação exposta evidencia que a matéria em debate apresenta expressivo potencial de se reproduzir em múltiplos recursos extraordinários, circunstância que justifica o julgamento qualificado da questão perante a Corte Suprema.

Por esse motivo, a Primeira Vice-Presidência do TJMG selecionou um **grupo de recursos extraordinários representativos dessa controvérsia**, a fim de que seja definido se há possibilidade de aplicação em conjunto dos Temas nºs 551 e 916 da repercussão geral, além da devida extensão de ambas as teses firmadas nesses paradigmas.

Foram selecionados os Recursos Extraordinários nºs 1.0000.21.249165-8/002, 1.0000.22.005294-8/003 e 1.0701.13.005692-5/003, cada qual contendo peculiaridades próprias, com o objetivo de viabilizar o seu julgamento em conjunto, integrando o mesmo tema ou temas conexos, de modo a propiciar a apreciação ampla das questões aqui levantadas e a necessária sistematização dos direitos atribuíveis aos servidores submetidos a contratação nula desde o início e/ou desvirtuada em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.

Cabe mencionar que é expediente já adotado pelo STF a afetação de novo tema, para fins de se examinar a possibilidade de se estenderem, a casos com peculiaridades, as conclusões firmadas em tema já submetido à sistemática da repercussão geral.

Nesse sentido, cite-se o Tema nº 916 (RE nº 765.320/MG) da repercussão geral, por meio do qual o STF reafirmou a jurisprudência assentada nos Temas nºs 191 (RE nº 596.478/RR) e 308 (RE nº 705.140/RS), para concluir que a contratação temporária de natureza administrativa declarada nula não gera efeitos válidos, com exceção do direito à percepção



dos salários referentes ao período trabalhado e ao levantamento dos depósitos efetuados no FGTS.

Ademais, reitere-se que a tese fixada no Tema nº 916 foi estendida aos servidores atingidos pela declaração de inconstitucionalidade da LCE nº 100/2007, pelo STF, para reconhecer, em favor deles, o direito aos depósitos do FGTS, em analogia à contratação temporária nula.

Conclusão

A circunstância de haverem sido julgados os Temas nºs 551 e 916 pelo STF não é impeditiva para a seleção de novos temas, afetos à mesma questão, cujas peculiaridades ainda não foram decididas pela sistemática da repercussão geral.

Diante da multiplicidade de feitos em tramitação neste Tribunal e no âmbito dos Juizados Especiais que envolvem a controvérsia em destaque e da divergência de posicionamentos, justifica-se que a presente controvérsia seja objeto de afetação pelo STF, para formação de precedente qualificado, a fim de assegurar a racionalidade e a efetividade do sistema de precedentes vinculantes.

Pelos mesmos motivos, impõe-se a atuação deste Centro de Inteligência com vistas a garantir o tratamento adequado à questão e à célere tramitação dos recursos selecionados como representativos da controvérsia.

Encaminhamentos

Do exposto, tendo em vista a existência de peculiaridades em grande parcela das ações movidas em desfavor dos entes públicos visando ao pagamento dos depósitos de FGTS, de férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, e de décimo terceiro salário, que obstam a aplicação irrestrita dos Temas nºs 551 (RE nº 1.066.677/MG) e 916 (RE nº 765.320/MG) da repercussão geral, e o grande potencial de repetitividade da questão no âmbito deste e de outros Tribunais pátrios, sugere-se que seja instado o Núcleo de Gestão de Precedentes (Nugep) do STF, para a adoção das providências necessárias, inclusive junto à Presidência daquela Corte Superior e a eventual Ministro(a) Relator(a), para a apreciação dos recursos representativos selecionados pela Primeira Vice-Presi-



dência do TJMG sob a sistemática da repercussão geral no Grupo de Representativos nº 22 (Recursos Extraordinários nºs 1.0000.21.249165-8/002, 1.0000.22.005294-8/003 e 1.0701.13.005692-5/003), cujo objeto é:

- a) saber se a aplicação do Tema nº 916 (RE nº 765.320/MG) abrange os casos de desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações, para fins de reconhecimento do direito ao FGTS em favor do servidor contratado;**
- b) saber se é possível aplicar o Tema nº 551 (RE nº 1.066.677/MG) – para fins de reconhecimento do direito a verbas como férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, e décimo terceiro salário – nos casos de contratação temporária realizada em desconformidade com o disposto no artigo 37, IX, da Constituição da República, como naqueles em que a contratação foi efetuada desde o início em desrespeito às normas legais e/ou constitucionais, ou nos casos em que a contratação se fundou em lei declarada inconstitucional;**
- c) saber se os Temas nºs 551 e 916 podem ou não ser aplicados em conjunto.**

Belo Horizonte, 12 de janeiro de 2023. Belo Horizonte, 20 de março de 2023.



NOTA TÉCNICA 06

A necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia para enfrentamento da questão relativa à extensão dos direitos sociais constitucionais não tratados expressamente no tema nº 551 da repercussão geral ao servidor submetido à contratação temporária desvirtuada em decorrência de sucessivas renovações.

414

Objetivo

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), no exercício da atribuição descrita no artigo 50, II, VI e IX, da Resolução nº 969/2021, apresenta Nota Técnica, após identificar, mediante provocação da Primeira Vice-Presidência deste Tribunal, o potencial de repetitividade de questões relacionadas à interpretação do Tema nº 551 da sistemática da repercussão geral nas causas envolvendo servidores contratados pela Administração Pública sem aprovação em concurso público, com vistas à adoção de providências necessárias à análise, sob a sistemática da repercussão geral, do Grupo de Representativos nº 25, formado pelos Recursos Extraordinários nºs 1.0024.14.305151-4/004 e 1.0024.11.147246-0/005.

Justificativa

A definição de quais são as verbas devidas ao servidor contratado temporariamente para o exercício de função pública é matéria complexa, o que tem causado cada vez mais polêmicas nos tribunais pátrios, mesmo após o julgamento do mencionado Tema nº 551 e de outros, como o Tema nº 916 (RE nº 765.320/MG), conforme se demonstrará na sequência.



A controvérsia envolve, sobretudo, a devida extensão da tese firmada no Tema nº 551, segundo o qual:

“Servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.” (RE nº 1.066.677/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, DJe de 01/07/2020 – g. n.)

Como se vê, o tema em destaque cuidou dos direitos ao 13º salário e às férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, os quais encontram previsão no artigo 39, § 3º, da Constituição da República (CR), delimitando, em princípio, os casos em que essas verbas são devidas.

Entretanto, não houve manifestação expressa, nesse julgamento, a respeito dos demais direitos previstos no artigo 39, § 3º, CR, como o adicional noturno e as horas extras.

Formou-se, então, no âmbito deste Tribunal, relevante dissidência sobre a possibilidade ou não de reconhecimento desses direitos – não tratados explicitamente no Tema nº 551 – em favor do servidor contratado temporariamente, sobretudo, nos casos de comprovado desvirtuamento da contratação pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.

Considerando-se que essa questão não foi objeto de enfrentamento explícito no julgamento do paradigma e que o tema se repete em milhares de feitos no âmbito deste Tribunal, surgiu a necessidade de seleção de recursos representativos da controvérsia, para que se possa resguardar a racionalidade e a efetividade da sistemática dos precedentes vinculantes.

Registre-se que, no tocante à contratação válida, parece haver consenso de que são devidas as verbas previstas na legislação de regência da contratação temporária ou no respectivo instrumento, conforme dá a entender a interpretação do item “I” da tese firmada no Tema nº 551.



Fundamentação

Para melhor entendimento dessas questões em apreço, é mister a apresentação de um breve resumo histórico.

Antes da apreciação do Tema nº 551, havia grande expectativa de que a tese a ser firmada abrangesse todos os direitos sociais constantes no artigo 39, § 3º, da CR.

Nesse sentido era a delimitação da controvérsia, para exame sob a sistemática da repercussão geral, estipulada sob a Relatoria do Ministro Marco Aurélio, a qual propunha tratar a respeito da “extensão dos direitos sociais previstos no § 3º do artigo 39 da Constituição Federal aos servidores e empregados públicos contratados na forma do artigo 37, inciso IX, do Diploma Maior” (ARE nº 646.000 RG/MG, Rel. Min. Marco Aurélio, DJe de 29/06/2012).

Contudo, a tese firmada abarcou, pelo menos de modo expresse, tão somente os direitos às férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, e ao 13º salário, conforme se extrai do texto alhures transcrito.

Sobre as demais verbas do artigo 39, § 3º, CR, a tese e o acórdão que a julgou foram silentes.

Assim, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), surgiu intensa polêmica sobre a possibilidade de aplicação do Tema nº 551 aos demais direitos sociais previstos no artigo 39, § 3º, CR, tais como o adicional noturno e as horas extras, sobretudo nos casos em que houve a declaração de nulidade da contratação temporária em decorrência de sucessivas renovações.

Parte das Câmaras deste Tribunal tem estendido as conclusões do Tema nº 551 a todos os direitos sociais previstos no artigo 39, § 3º, da CR, ao fundamento de que se equipariam às férias e ao 13º salário, por se sujeitarem à mesma disciplina constitucional.

A propósito:

“REEXAME NECESSÁRIO - APELAÇÃO CÍVEL - INOVAÇÃO RECURSAL - NÃO CONHECIMENTO DO RECURSO - AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIO - CONTRATO ADMINISTRATIVO - SUCESSIVAS PRORROGAÇÕES - NULIDADE RECONHECIDA - DIREITO ÀS VERBAS PREVISTAS NO ARTIGO 39, §3º, DA CONSTI-



TUIÇÃO FEDERAL - SERVIÇO PRESTADO NO PERÍODO NOTURNO - ADICIONAL NOTURNO DEVIDO. No Direito Brasileiro, é vedada a possibilidade de inovar em grau recursal, devendo a lide ser dirimida nos termos propostos. O col. Supremo Tribunal Federal, em regime de repercussão geral, reconheceu, no bojo do RE nº 1.066.677/MG, que servidores temporários não fazem jus a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, salvo (I) expressa previsão legal e/ou contratual em sentido contrário, ou (II) comprovado desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações. Assegura-se ao contratado, nas contratações nulas, o pagamento de FGTS, na esteira da jurisprudência do STF (RE 765.320/MG). Demonstrada a nulidade das contratações, prorrogadas sucessivamente, torna-se devido o pagamento das verbas previstas no artigo 39, §3º, da Constituição Federal. O agente de segurança penitenciário que se coloca à disposição do Estado no período considerado como noturno faz jus ao recebimento do respectivo adicional, por se tratar de direito constitucionalmente garantido aos servidores públicos (art. 7º, IX, c/c art. 39, §3º, da CF), no importe de 20% (vinte por cento) sobre a hora normal laborada, conforme regulamentação da Lei 10.745/92. Exclui-se da condenação as parcelas devidas a título de adicional noturno, no período em que comprovada, pelas folhas de ponto, a ausência de prestação de serviços no turno da noite. [...]” (Apelação Cível/Remessa Necessária nº 1.0024.14.306468-1/001, Rel. Des. Wilson Benevides, DJe de 10/05/2022 – g. n.)

De outro lado, há julgados nesta Corte aplicando restritivamente a tese firmada no Tema nº 551, entendendo que, nos casos de contratação temporária desvirtuada em decorrência de reiteradas e sucessivas renovações e/ou prorrogações, são devidas tão somente as verbas expressamente mencionadas na tese fixada, tais como férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, e 13º salário. Veja-se:

“DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL - APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO ORDINÁRIA - CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA - AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIO - VÍNCULO ESTABELECIDO COM BASE NA LEI ESTADUAL N.º 1990/10.254 - PRAZO MÁXIMO DE 6 (SEIS) MESES - INOBSERVÂNCIA - SUCESIVAS PRORROGAÇÕES DO VÍNCULO - DESVIRTUAMENTO DO CONTRATO - CONFIGURAÇÃO - ADICIONAL DE LOCAL DE TRABALHO, ADICIONAL NOTURNO, HORAS EXTRAS E ADICIONAL DE INSALUBRIDADE - VERBAS INDEVIDAS. RECURSO VOLUNTÁRIO PARCIALMENTE PROVIDO, SENTENÇA PARCIALMEN-



TE REFORMADA EM REEXAME NECESSÁRIO. 1. Nos termos do entendimento firmado, pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 1.066.677/MG (Tema n.º 551), o servidor temporário se submete ao regime jurídico-administrativo, e não à Consolidação das Leis do Trabalho, razão pela qual apenas tem direito a décimo terceiro salário e férias remuneradas acrescidas do terço constitucional, nas hipóteses de expressa previsão legal e/ ou contratual ou de comprovado desvirtuamento da contratação temporária, em razão de sucessivas e reiteradas prorrogações do vínculo.” (Apelação Cível nº 1.0000.19.041111-6/002, Rel. Des. Márcio Idalmo Santos Miranda, DJe de 14/12/2022 – g. n.)

Nesse sentido, alguns julgados acrescentam que as verbas, como o adicional noturno, também não são devidas, em virtude da aplicação do Tema nº 916 (RE nº 765.320/MG) da repercussão geral, segundo o qual a contratação temporária de natureza administrativa declarada nula não gera efeitos válidos, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e ao levantamento dos depósitos efetuados no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). Veja-se:

“APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE COBRANÇA - AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIO - SUCESSIVAS E ININTERRUPTAS CONTRATAÇÕES TEMPORÁRIAS - RELAÇÃO JURÍDICA INICIADA SOB A ÉGIDE DA LEI ESTADUAL Nº 10.254/1990, COM REGÊNCIA POSTERIOR PELA LEI ESTADUAL Nº 18.185/2009 - BURLA A REGRA DO CONCURSO PÚBLICO - CIRCUNSTÂNCIA FÁTICA INCOMPATÍVEL COM O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO - APLICABILIDADE DOS PRECEDENTES VINCULANTES RE Nº 658026 (TEMA 612), RE Nº 705140 (TEMA 308), RE Nº 765320 (TEMA 916) E RE 1066677 (TEMA 551) - EFEITOS JURÍDICOS VÁLIDOS - DIREITO DO CONTRATADO IRREGULARMENTE AOS SALÁRIOS, VALORES CORRESPONDENTES AOS DEPÓSITOS DO FGTS DO PERÍODO, 13 SALÁRIO E FÉRIAS - ADICIONAL NOTURNO - AUSÊNCIA DE DIREITO - RECURSO DESPROVIDO.” (Apelação Cível nº 001/8-1.0000.21.072883, Rel. Des. Leite Praça, DJe de 30/09/2021 – g. n.)

Como se percebe, o debate entre as Câmaras deste Tribunal sobre as questões aqui levantadas tornou-se acirrado, e não há, no acórdão que julgou o Tema nº 551, nenhuma razão expressa que fundamente a adoção de uma corrente interpretativa ou de outra.

O único indicativo que se extrai desse acórdão é que o recurso em análise tratava apenas de férias regulamentares, acrescidas do terço constitucional, e 13º salário.



Considerando esse delineamento fático, seria possível concluir que o acórdão que julgou o Tema nº 551, por limitação do objeto do recurso, tenha, efetivamente, deixado de apreciar o direito às demais verbas do artigo 39, § 3º, da CR

Nesse compasso, a Primeira Vice-Presidência do TJMG vinha admitindo os recursos que discutiam essas questões, com o fim de propiciar a análise pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

Entretanto, a definição das verbas devidas ao servidor alcança, indubitavelmente, grande repercussão, sendo mister a apreciação pelo STF sob a sistemática dos precedentes qualificados.

No âmbito local, trata-se de polêmica particularmente relevante pela potencial geração de ações e recursos, sobretudo no que diz respeito aos direitos aos adicionais noturno e de horas extras, sem que se queira aqui descurar das demais verbas sociais constitucionais.

Já há em tramitação, em primeira e segunda instâncias no Judiciário mineiro, inclusive nos Juizados Especiais, **mais de 2.800 feitos** sobre a possibilidade de aplicação do Tema nº 551 aos casos de desvirtuamento da contratação temporária pela Administração Pública, em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações, para fins de reconhecimento dos direitos sociais do artigo 3º, § 3º, CR distintos das férias, do respectivo terço constitucional e do 13º salário.

Boa parte desses recursos encontrava-se sobrestada até o julgamento do Tema nº 551, conforme vinha determinando o STF (cf. ARE nº 1.266.547/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 10/06/2020, p. ex.). Contudo, não foi possível a aplicação, com segurança, das conclusões do paradigma.

Noutro giro, verifica-se que as polêmicas aqui expostas não se restringem à esfera local.

Da análise da jurisprudência do STF, posterior ao julgamento do Tema nº 551, extraem-se poucos julgados que tenham examinado, pelo menos em parte, as questões ora em discussão, cujas decisões também não parecem convergir para uma mesma conclusão.

De um lado, podem-se citar o RE nº 1.403.994/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 28/11/2022, o RE nº 1.324.153/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 10/12/2021 e o RE nº 1.406.877/PI, Rel. Min. Edson Fachin, DJe de 17/11/2022, nos quais foi mantida a condenação do ente públi-



co ao pagamento de adicional noturno, em casos de contratação temporária desvirtuada por sucessivas renovações.

Em caso semelhante, porém, foi aplicado o Tema nº 916, concluindo-se indevido o pagamento do adicional noturno: RE nº 1.225.386/MG, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 23/11/2021. Conforme consta nessa decisão monocrática, nas instâncias ordinárias, constatou-se que, além das sucessivas renovações, a contratação se deu “para o desempenho de serviço ordinário do ente público contratante”, sendo nula, “independentemente da duração ou de terem ocorrido renovações”. Assim, entendeu-se que a parte contratada faria jus apenas ao valor relativo ao saldo de salários do período trabalhado e aos depósitos do FGTS.

Como se vê, trata-se de questão jurídica controvertida que ultrapassa os limites subjetivos de determinada causa, possuindo relevância política, jurídica, econômica e social de âmbito nacional, pois envolve controvérsia sobre o alcance das conclusões dos Temas nºs 551 (RE nº 1.066.677/MG) e 916 (RE nº 765.320/MG) da repercussão geral aos contratos temporários firmados com a Administração Pública.

Do ponto de vista político e social, a controvérsia pode envolver inúmeros servidores de todos os entes da Federação e de suas autarquias.

Quanto à relevância jurídica, mencione-se a necessidade de definição da disciplina jurídica aplicável à contratação temporária desvirtuada no decorrer do vínculo.

Sobreleva, ainda, a importância econômica da questão aqui apresentada, a qual envolve os direitos de incontável número de servidores que trabalharam em situação precária por vários anos sem terem sido aprovados em concurso público.

De todo o exposto, verifica-se que os direitos ao adicional noturno e às horas extras, além de outras verbas constitucionais, encontram previsão no artigo 39, § 3º, da CR, mas não foram expressamente apreciados em nenhum dos temas de repercussão geral alhures mencionados, fato esse que torna incerta a solução adequada à controvérsia posta em milhares de processos.

Assim, a situação exposta evidencia que a matéria em debate apresenta expressivo potencial de se reproduzir em múltiplos recursos extraordinários, circunstância que justifica o julgamento qualificado da questão perante a Corte Suprema.



Por esse motivo, a Primeira Vice-Presidência do TJMG selecionou um **grupo de recursos extraordinários representativos dessa controvérsia**, a fim de que seja definido se as conclusões do Tema nº 551 da repercussão geral são aplicáveis também a todos os direitos constantes no artigo 39, § 3º, CR, mesmo àqueles não expressamente mencionados na tese firmada.

Foram selecionados os Recursos Extraordinários nºs 004/4-1.0024.14.305151 e 005/0-1.0024.11.147246, para análise em conjunto.

Cumprе esclarecer, ainda, que as questões aqui tratadas são distintas daquelas abordadas no Grupo de Representativos nº 22 (GR nº 22/TJMG), selecionado por esta Primeira Vice-Presidência, composto pelos Recursos Extraordinários nºs ,002/8-1.0000.21.249165 003/8-1.0000.22.005294 e 003/5-1.0701.13.005692 (respectivamente RE nº 1.410.656/MG, RE nº 1.410.677/MG e RE nº 1.410.637/MG), os quais, recentemente, foram admitidos como representativos da controvérsia sobre a possibilidade de extensão das conclusões dos Temas nºs 551 e 916 a casos de nulidade de contratação não expressamente tratados nas teses firmadas nesses temas de repercussão geral.

É diverso o intento desse novo grupo de representativos: pretende-se saber se as verbas constitucionais não expressas na tese do Tema nº 551 são também devidas ao servidor temporário submetido a contratação desvirtuada por sucessivas renovações.

Assim, a remessa à Corte Superior deste Grupo de Representativos nº 25 e do GR nº 22 tem por objetivo viabilizar a definição, de forma sistemática, da correta disciplina da contratação temporária à luz dos Temas nºs 551 e 916 da repercussão geral, definindo, especificamente, quais são os direitos devidos ao contratado temporariamente, notadamente nos diversos casos de nulidade do vínculo formado com a Administração Pública.

Espera-se, ainda, o julgamento de ambos os grupos em conjunto, integrando o mesmo tema ou temas conexos, de modo a propiciar a apreciação ampla das questões aqui levantadas e a necessária sistematização dos direitos atribuíveis aos servidores submetidos a contratação nula desde o início e/ou desvirtuada em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações



Cabe mencionar que é expediente já adotado pelo STF a afetação de novo tema, para fins de se examinar a possibilidade de se estenderem a casos com certas peculiaridades as conclusões firmadas em tema já submetido à sistemática da repercussão geral.

Nesse sentido, cite-se o Tema nº 916 (RE nº 765.320/MG) da repercussão geral, por meio do qual o STF reafirmou a jurisprudência assentada nos Temas nºs 191 (RE nº 596.478/RR) e 308 (RE nº 705.140/RS), para concluir que a contratação temporária de natureza administrativa declarada nula não gera efeitos válidos, com exceção do direito à percepção dos salários referentes ao período trabalhado e ao levantamento dos depósitos efetuados no FGTS.

Mais recentemente, foi julgado o Tema nº 1.239 (RE nº 1.400.775/MG), no qual foi reafirmada a jurisprudência assentada sobre o mencionado Tema nº 916, para concluir que “não tem direito à indenização de férias prêmio o servidor estadual cujo vínculo com a Administração Pública, decorrente da Lei Complementar mineira nº 100/2007, foi declarado nulo, por inobservância dos princípios constitucionais que regem o ingresso no serviço público”.

Observe, por fim, que as questões aqui tratadas não se relacionam com o Tema nº 276 (AI nº 783.172/MG), no qual se decidiu que não tem repercussão geral “a controvérsia relativa ao direito ao recebimento da vantagem pecuniária Adicional Noturno pelos policiais civis que trabalham sob o regime de plantão”.

Com efeito, as polêmicas ora apresentadas não dizem respeito ao regime de trabalho noturno, matéria essa de índole infraconstitucional, pois disciplinada pela lei de regência da contratação temporária, mas se referem à possibilidade de extensão de direito previsto no artigo 39, § 3º, da CR a servidor contratado temporariamente.

Conclusão

A circunstância de haver sido julgado o Tema nº 551 pelo STF não é impeditiva para a seleção de novos temas, afetos à contratação temporária, cujas peculiaridades ainda não foram decididas pela sistemática da repercussão geral.

Diante da multiplicidade de feitos em tramitação neste Tribunal e no âmbito dos Juizados Especiais envolvendo a controvérsia em destaque, com o potencial de ocorrência nos



demais Tribunais nacionais, tendo em vista a divergência de posicionamentos demonstrada, justifica-se que a presente controvérsia seja objeto de afetação pelo STF, para formação de precedente qualificado, a fim de assegurar a racionalidade e a efetividade do sistema de precedentes vinculantes.

Pelos mesmos motivos, impõe-se a atuação deste Centro de Inteligência com vistas a garantir o tratamento adequado à questão e a célere tramitação dos recursos selecionados como representativos da controvérsia.

Encaminhamentos

Do exposto, tendo em vista a existência de peculiaridades em grande parcela das ações movidas em desfavor dos entes públicos visando ao pagamento de verbas referentes aos direitos constitucionais sociais, cuja disciplina não foi expressamente apreciada pela sistemática da repercussão geral, e o grande potencial de repetitividade da questão no âmbito deste e de outros Tribunais pátrios, sugere-se que seja instado o Núcleo de Gestão de Precedentes (Nugep) do STF, para a adoção das providências necessárias, inclusive junto à Presidência daquela Corte Superior e a eventual Ministro(a) Relator(a), para a apreciação, sob a sistemática da repercussão geral, do Grupo de Representativos nº 25 (Recursos Extraordinários nºs 1.0024.14.305151-4/004 e 1.0024.11.147246-0/005), selecionados pela Primeira Vice-Presidência do TJMG, cujo objeto é:

saber se é possível aplicar o Tema nº 551 (RE nº 1.066.677/MG), para fins de reconhecimento dos direitos constitucionais sociais não expressamente tratados na tese fixada nesse paradigma (a exemplo do adicional noturno e das horas extras), em caso de contratação temporária pela Administração Pública desvirtuada em razão de sucessivas e reiteradas renovações e/ou prorrogações.

Belo Horizonte, 20 de março de 2023.



NOTA TÉCNICA 07

Efeito vinculante dos precedentes qualificados sobre a atividade atípica administrativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais

424

Objetivo

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG, no exercício da atribuição descrita no artigo 50, inciso VI, da Resolução n. 969, de 2021, apresenta Nota Técnica que objetiva propor o reconhecimento da extensão dos efeitos obrigatórios dos precedentes vinculantes à atividade atípica administrativa do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

Justificativa

Tendo em vista a adoção, pelo Código de Processo Civil de 2015, do sistema de precedentes formalmente vinculantes, alçados à condição de fonte formal do direito, impõe-se a construção da cultura de observância obrigatória dos precedentes indicados no artigo 927 do Código de Processo Civil também na esfera administrativa, como forma de garantir plena efetividade aos princípios constitucionais da igualdade, da legalidade e da tutela administrativa efetiva. A observância dos precedentes, além disso, confere racionalização e integridade ao sistema jurídico e contribui para a gestão de processos e o combate ao fenômeno da explosão de litigiosidade.

Fundamentação

A adoção do sistema de precedentes pelo Código de Processo Civil (CPC) de 2015 importou em verdadeira mudança de paradigma. Para além da determinação de que os tribunais mantenham sua jurisprudência estável, coerente e íntegra (art. 926), estabeleceu-se um rol de pronunciamentos judiciais que devem ser observados pelos juízes e tribunais:



Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão:

I- as decisões do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

II- os enunciados de súmula vinculante;

III- os acórdãos em incidente de assunção de competência ou de resolução de demandas repetitivas e em julgamento de recursos extraordinário e especial repetitivos;

IV- os enunciados das súmulas do Supremo Tribunal Federal em matéria constitucional e do Superior Tribunal de Justiça em matéria infraconstitucional;

V- a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Mais que isso, abandonou-se “o caráter meramente persuasivo da jurisprudência anterior (precedentes persuasivos) para assumir o papel normativo dos precedentes atuais (precedentes vinculantes)”¹, alçando-os à condição de fonte normativa primária.

Trata-se, pois, de modelo pensado a partir dos deveres constitucionais de coerência e de integridade², de modo a assegurar a racionalidade do sistema jurídico e reduzir a discricionariedade na aplicação do direito.

Extrai-se, com clareza, das disposições do CPC, que os precedentes são de observância obrigatória pelos juízes e tribunais, de modo a garantir aos jurisdicionados a segurança jurídica e o tratamento isonômico.

A presente Nota Técnica propõe mais um passo na consolidação desse novo modelo, ao pretender o reconhecimento de que a vinculação aos precedentes também ocorra em relação à função administrativa e estenda-se ao exercício da atividade atípica administrativa pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

O microsistema brasileiro de precedentes está vocacionado não apenas à tutela dos princípios constitucionais da segurança jurídica e da estabilidade das relações sociais, como também à preservação dos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. A interpretação e a aplicação efetiva do ordenamento jurídico integralmente considerado, tanto na esfera judicial quanto na administrativa, é decorrência lógica dos prin-



cípios constitucionais da isonomia e da eficiência. Justifica-se, nesses termos, a incidência vinculante dos precedentes judiciais, enquanto comando normativo (artigo 927 do CPC), também na esfera pública administrativa, garantindo-se maior coerência, estabilidade e integridade ao sistema jurídico³.

A Constituição da República (CR) previu, muito antes da edição do novo CPC, em seu artigo 102, §2º, que as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

De igual modo, a Emenda Constitucional nº 45/2004 emprestou efeito vinculante às súmulas do STF, como se vê do artigo 103-A, *caput*, da Constituição da República:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei.

Ainda que o CPC não tenha feito expressa referência à observância obrigatória das demais espécies de precedentes vinculantes no âmbito administrativo, “não se pode falar em ofensa à legalidade quando é a própria lei que estabelece a vinculatividade formal aos precedentes”, desde que, é claro, “os precedentes formados respeitem à vinculatividade formal das leis, em uma relação circular”⁴. De fato, “lei e precedentes vinculam, ambos têm caráter normativo”⁵.

Para além da obediência ao princípio da legalidade, a observância dos precedentes vinculantes na esfera administrativa representa grande avanço na tutela igualitária e efetiva dos direitos. Com efeito:

a Administração Pública, ao decidir os processos administrativos submetidos à sua apreciação, está sujeita ao dever jurídico de respeitar os precedentes



administrativos e judiciais já consolidados em favor dos direitos do cidadão, como forma de assegurar-lhes uma proteção igualitária. Trata-se de uma exigência: (i) do direito fundamental à igualdade (art. 3º, IV e art. 5º, *caput*, CF); (ii) do direito fundamental à proibição de discriminação atentatória contra os direitos fundamentais (art. 5º, XLI, CF); (iii) do princípio constitucional da impessoalidade administrativa (art. 37, *caput*, CF); (iv) do direito fundamental à segurança jurídica (art. 5º, *caput*, CF) e à proteção da confiança legítima.⁶

O descompasso entre a atuação administrativa e a norma estabelecida por meio de precedente vinculante e a imposição de que a distorção seja corrigida individualmente, por meio de propositura de ações judiciais, não se coaduna com a integridade do sistema jurídico e com o princípio constitucional da segurança jurídica, configurando discriminação ilegítima entre os cidadãos que detêm um provimento judicial favorável a direito estabelecido e os que não o possuem⁷.

Se os precedentes judiciais são fixados pelos órgãos jurisdicionais constitucionalmente competentes para uniformizar o direito, e vinculando-se a Administração Pública à observância do sistema jurídico vigente, não se afigura razoável, nem legítimo, que o administrador se furte à aplicação e à observância das teses repetitivas, independentemente de provocação.

O princípio da eficiência administrativa (art. 37, *caput*, da CR), de igual modo, exige o imediato acatamento dos precedentes vinculantes, sob pena de se contribuir, sobremaneira, para a multiplicação de demandas, tanto de ordem administrativa quanto de ordem judicial.

No que tange ao tema, o professor Weber Luís de Oliveira posiciona-se no sentido de que a utilização dos precedentes teria o condão de proporcionar uma qualificação e melhoria dos serviços públicos, conectando e legitimando os atos e atividades administrativos perante a sociedade, pois “estarão presentes o discurso e o consenso decorrentes da prestação jurisdicional pelo Poder Judiciário, que é a função estatal”.⁸

Como ponderou, ademais, Eduardo Salusse em recente artigo publicado no jornal *Valor Econômico*, embora não haja expressa previsão legal, “há vinculação indireta e obrigatória dos julgamentos administrativos aos precedentes judiciais previstos no CPC”, uma vez que, “se processos administrativos findarem em desalinhamento com precedentes judiciais, definidos no art. 926 do CPC, desaguarão no Judiciário, que os aplicarão de forma obrigatória”.



De fato, não se afigura razoável e eficiente que o administrado seja obrigado a buscar o Poder Judiciário para a solução de um tema já decidido e pacificado sob a sistemática dos precedentes judiciais e que se encontra à mercê de deliberação administrativa, pois é plenamente possível antever o resultado da questão.

Nesse sentido, destaca Marchiori que, com o

procedimento de formação dos precedentes qualificados, as disposições do Código de Processo Civil se voltam para a resolução do problema apresentado ao Judiciário e não somente para a questão pontual do litigante, principalmente em relação a processos que veiculem matéria jurídica repetitiva.

(...)

as disposições do CPC/2015 devem ser compreendidas como uma das iniciativas responsáveis pela modificação social, tão necessária para o ordenamento jurídico brasileiro. (...) Há, nesse sentido, necessidade de que a prática dos precedentes judiciais no Brasil seja trabalhada com outras iniciativas para que o CPC/2015 não seja recepcionado pela comunidade jurídica e pela sociedade como uma norma impositiva e descontextualizada da realidade brasileira.⁹

Se é o Poder Judiciário quem mais sofre os efeitos da litigiosidade excessiva, é de se concluir ser não apenas oportuno, mas também necessário, que se reconheça força vinculante aos precedentes judiciais também em sua esfera de atuação administrativa.

Não se pode conceber um sistema em que um órgão, incumbido de dar a última palavra na interpretação da lei, não deva observar a própria interpretação. Os precedentes vinculantes têm a força de vincular os pronunciamentos judiciais futuros; disso decorre, por nexo de repercussão causal, que o mesmo Poder Judiciário deve respeito, em sua esfera de atividade atípica administrativa e no exercício do poder-dever, a esses mesmos pronunciamentos vinculantes.

Admitir esse modo de atuação da Administração Pública invariavelmente leva à aceitação de um Estado que atua em desrespeito ao princípio da legalidade, tendo em vista o disposto no artigo 926 do CPC, que determina que “os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”. Portanto, em sua atuação atípica, o Poder Judiciário também deve zelar pela estabilidade, integridade e coerência dos julgados.



A integridade e a coerência do sistema de precedentes qualificados se faz, também, por uma mudança de postura de administradores e da sociedade. É necessário

compreender o Direito como um sistema de normas, e não um amontoado de normas. O dever de integridade é, nesse sentido, uma concretização do postulado da unidade do ordenamento jurídico, “a exigir do intérprete o relacionamento entre a parte e o todo mediante o emprego das categorias de ordem e de unidade”.

Quando a Administração Pública não observa os precedentes qualificados em seus atos, ela está negando o dever de coerência, compreendida como “a conformidade da decisão com a unidade do ordenamento jurídico como um todo (...) e o caráter normativo da norma-precedente”¹¹, o que, invariavelmente, provoca um aumento da litigiosidade, pela ausência de estabilidade das decisões e dos atos administrativos exarados.¹²

O desrespeito ao precedente judicial, por parte da Administração Pública, implica direta infringência à ordem jurídica, o que é inaceitável em um ordenamento jurídico que deve se mostrar seguro e efetivo. Se as razões consolidadas por meio do precedente são assimiladas pelo ordenamento jurídico, dele fazendo parte indissociável, é naturalmente lógico que a inobservância injustificada e desmotivada pela Administração Pública representa violação à força normativa e à eficácia, que o sistema jurídico empresta aos precedentes qualificados, de fonte primária do Direito.

A aplicação da sistemática de precedentes pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no exercício de sua função administrativa atípica, deve contribuir para a atuação racional e eficiente da instituição, proporcionando o tratamento isonômico de casos semelhantes levados à apreciação administrativa, a celeridade dos procedimentos e, conseqüentemente, a redução da litigiosidade e dos custos advindos da operação da máquina judiciária, além do fortalecimento do sistema de precedentes.

Por outro lado, não se pode perder de vista que o precedente judicial não se confunde com a tese jurídica. O cerne do precedente consiste na *ratio decidendi*, que se constitui basicamente pelos fatos fundamentais subjacentes à decisão que formou o precedente, pelas normas jurídicas aplicadas para construção da solução do caso concreto e pela solução propriamente dita elaborada para o conflito central e/ou para outras questões con-



troversas relevantes. A consideração dos fatos fundamentais (distintos dos fatos e questões meramente laterais ou acidentais) que foram levados em conta para a formação do precedente é sempre essencial à sua aplicação, pois, quando se verifica, no novo caso apreciado, identidade ou forte semelhança dos fatos em questão com aqueles subjacentes à decisão formadora do precedente, é que se justifica a aplicação da mesma solução jurídica, ou seja, do precedente. O juízo formulado pelo operador do Direito que avalia a aplicabilidade ou não de um precedente a cada novo caso concreto é essencialmente de caráter analógico e demanda comparação profunda entre os fatos fundamentais analisados para formação do precedente e os presentes no novo caso em análise. Em virtude da profundidade e delicadeza do raciocínio necessário ao se realizar tal avaliação, exige-se inclusive do administrador público o lançamento de robusta fundamentação para afastar a aplicação do precedente, caso detecte distinção fática relevante o suficiente para afastar a possibilidade de analogia entre as bases factuais do caso antigo (em que se formou o precedente) e do atualmente analisado, e, portanto, para impedir a aplicação do precedente ao novo caso sob sua análise.

Assim, embora se registre a possibilidade de a Administração Pública, diante de suficiente dessemelhança fática ou fático-jurídica, deixar de aplicar o precedente judicial ao caso concreto, também se destaca a necessidade de que tal juízo seja justificado racional e profundamente, de modo a se demonstrar clara e suficientemente diferenciação de intensidade tal que inviabilize a analogia entre os casos em comparação.

Nesse contexto, conclui-se que a aplicação da sistemática de precedentes pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, no exercício de sua função administrativa atípica, acabará por contribuir para uma atuação racional e eficiente da instituição, proporcionando o tratamento isonômico de casos semelhantes levados à apreciação administrativa, bem como o estabelecimento de uma atuação célere nos respectivos procedimentos e, consequentemente, a redução da litigiosidade e dos custos advindos do uso da máquina judiciária, além do fortalecimento do sistema de precedentes.

Conclusão

Nos termos da fundamentação acima delineada, extrai-se que a concepção de vinculação administrativa aos precedentes judiciais de observância obrigatória coaduna-se com a



missão institucional deste Tribunal de Justiça de Minas Gerais, qual seja, “garantir, no âmbito de sua competência, a prestação jurisdicional com qualidade, eficiência e presteza, de forma a atender aos anseios da sociedade e constituir-se em instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social”, razão pela qual se tem justificada e recomendada a sua observância.

Recomendação

Diante do exposto, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG recomenda, por meio da presente Nota Técnica:

- a vinculação e a efetiva aplicação administrativa, pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, dos precedentes judiciais qualificados/pronunciamentos vinculantes, em observância aos princípios constitucionais da isonomia, da segurança jurídica e da eficiência, com vistas à redução da litigiosidade.

Sugere-se, ainda:

- o estudo e mapeamento, de forma contínua, dos precedentes qualificados/pronunciamentos vinculantes passíveis de aplicação administrativa por este Tribunal de Justiça, com ampla divulgação às autoridades administrativas, aos servidores e aos administrados e jurisdicionados;
- a orientação formal e constante direcionada aos agentes e setores institucionais responsáveis pela análise e deliberações correlatas aos precedentes/pronunciamentos vinculantes susceptíveis de aplicação administrativa;
- o exame da viabilidade de edição de atos normativos e/ou súmulas administrativas por este Tribunal de Justiça referentes aos precedentes qualificados/pronunciamentos vinculantes passíveis de aplicação administrativa, com vistas ao aporte normativo das razões de decidir;
- o envio desta Nota Técnica aos Magistrados desta Corte, bem como aos órgãos/setores institucionais afetos à aplicabilidade do tema ora tratado.



Referências

¹ ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 409.

² ZANETI JÚNIOR, 2016, p. 412.

³ “O julgador, que é livre para optar pelas ‘boas razões’ (razões subjetivas), não está vinculado aos precedentes e não tem o dever de testar a universalidade dos fundamentos determinantes fáticos e jurídicos de suas decisões. Nega-se, assim, o dever de coerência/ consistência em sentido estrito, compreendida como não-contradição com as decisões anteriores do mesmo julgador, do mesmo tribunal e do mesmo ordenamento jurídico, e o dever de integridade/coerência em sentido amplo, compreendida como a conformidade da decisão com a unidade do ordenamento jurídico como um todo (art. 926, *caput*), e, ao mesmo tempo, o caráter normativo da norma-precedente (art. 927, §1º e 489, §1º, VI).” DIDIER JR. (coord.), 2015, p. 414.

⁴ ZANETI JR., 2016, p. 422.

⁵ ZANETI JR., 2016, p. 413.

⁶ HACHEM, 2014, p. 220.

⁷ HACHEM, 2014, p. 229.

⁸ OLIVEIRA, 2019.

⁹ MARCHIORI, 2022, p. 111 e p. 114.

¹⁰ ZANETI JR, 2016, p. 422.

¹¹ ZANETI JR, 2016, p. 415.

¹² ZANETI JR, 2016, p. 416.

BRASIL. Código de Processo Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 10 set. 2022.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da; ATAÍDE JR., Jaldemiro Rodrigues de; MACÊDO, Lucas Buril de (coords.). Coleção grandes temas do Novo CPC. Salvador: Juspodivm, 2015.



HACHEM, Daniel Wunder. Vinculação da Administração Pública aos precedentes administrativos e judiciais: mecanismo de tutela igualitária dos direitos sociais. In: BLANCHET, Luiz Alberto; HACHEM, Daniel Wunder; SANTANO, Ana Claudia (coord.). Estado, direito e políticas públicas: homenagem ao professor Romeu Felipe Bacellar Filho. Curitiba: Íthala, 2014. p. 217-243.

MARCHIORI, Marcelo Ornellas. A atuação do Poder Judiciário na formação de precedentes definitivos: experiências e desafios. São Paulo: Juspodivm, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Precedentes no direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

OLIVEIRA, Weber Luiz Guilherme de. Precedentes judiciais na administração pública: limites e possibilidades de aplicação. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/168081/340435.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 13 set. 2022.

PEREIRA, Dayse Simeão Pereira. Aplicação dos precedentes judiciais no âmbito da administração pública. Revista Caderno Virtual, Brasília, v. 3, n. 45, 2019. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/3943/1720>. Acesso em: 13 set. 2022.

SALUSSE, Eduardo. Observância administrativa de precedente é obrigação sistêmica. Jornal Valor Econômico, Rio de Janeiro, 25 maio 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/fio-da-meada/post/2022/05/observancia-administrativa-de-precedente-e-obrigacao-sistemica.ghtml>. Acesso em: 25 maio 2022.

SANTOS, RAYANNE VIEIRA. Vinculação da administração pública aos precedentes judiciais à luz do Código de Processo Civil Brasileiro: uma análise sobre os princípios da legalidade e juridicidade administrativa. 2017. Monografia (Graduação em Direito) – Departamento de Ciências Jurídicas, Universidade Federal da Paraíba, Santa Rita, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/123456789/11463/1/RVS01122017.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022.



ZANETI JR., Hermes. Precedentes normativos formalmente vinculantes. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (orgs.). Grandes temas do novo CPC: precedentes. Salvador: Juspodivm, 2016. v. 3.

Belo Horizonte, 24 de maio de 2023.



NOTA TÉCNICA 08

Internações em leitos de unidade de terapia intensiva (UTI) e centros de terapia intensiva (CTI)

1. Contextualização

A garantia e a efetivação do direito à saúde, enquanto direito fundamental que é, têm suscitado variados desafios ao Poder Público, considerando, sobretudo, a escassez de recursos que devem ser racionalmente distribuídos aos cidadãos e os eventuais conflitos com as garantias fundamentais da ordem jurídica.

No bojo de tais desafios, encontra-se a questão da disponibilização de leitos hospitalares para a população no âmbito do Sistema Único de Saúde, a qual tem se tornado uma das principais causas do crescente fenômeno da judicialização da saúde, intensificado por situações de calamidade pública, como a vivenciada em razão da pandemia do coronavírus (Covid-19)^[1].

As dificuldades advindas da alocação de leitos hospitalares, muito especialmente em se tratando de pacientes que demandam tratamento de monitoração contínua em Unidades de Terapia Intensiva ou Centros de Tratamento Intensivo (doravante UTIs ou CTIs), são patentes, havendo uma notável e facilmente perceptível contraposição entre o que seria o estado ideal positivado na ordem jurídica – que seria caracterizado pela abundância de recursos técnicos, econômicos e humanos – e a atual satisfação de tais demandas pela Administração Pública.

Segundo levantamento realizado, em janeiro de 2020, pela Associação de Medicina Intensiva Brasileira (AMIB), com base no Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES) do DATASUS, ANS e IBGE, havia, em todo o Brasil, à época, 45.848 leitos em UTI, sendo 22.844 no Sistema Único de Saúde (SUS) e 23.004 na rede privada de saúde^[2].



Consta do levantamento em questão que as recomendações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Ministério da Saúde dispõem que a relação ideal de leitos de UTI é de 1 a 3 leitos para cada 10 mil habitantes, apresentando o Brasil proporção de 2,2 leitos. Contudo, efetuando-se uma análise mais detalhada dos dados, notadamente com a segmentação entre a oferta de vagas na rede pública e na rede privada de saúde, verifica-se a gravidade da questão. É que, enquanto a rede privada tem média de 4,9 leitos para cada grupo de 10 mil habitantes, a média da rede pública é de apenas 1,4 leitos; todavia, este dado se agrava ainda mais quando consideramos que a majoritária parte da população não tem acesso à rede de saúde privada, demandando exclusivamente os serviços do SUS, e que, da totalidade dos leitos numericamente disponíveis, alguns eventualmente se encontram bloqueados pela ausência de equipamento indispensável para funcionamento e/ou pessoal especializado.

Além da escassez dos leitos de UTI na rede pública de saúde, pondera a AMIB, em sua publicação, que há também uma desigualdade regional acentuada em sua distribuição. A região Sudeste concentra o maior número de leitos, apresentando um percentual de 2,7 leitos a cada 10 mil habitantes. Contudo, essa relação muda para 1,5 e 0,9 quando consideradas as regiões Nordeste e Norte, respectivamente.

Essa situação é replicada no âmbito do Estado de Minas Gerais, onde determinadas regiões, como Centro e Centro Sul, concentram os maiores números de leitos de UTI/CTI e estrutura para atendimento em comparação com as regiões Nordeste e Norte^[3]. A insuficiência de recursos humanos e técnicos para a satisfação das demandas das populações em ditas regiões afeta desde a assistência básica, de natureza mais simplificada, até a assistência de alta complexidade, de modo que, em certas circunscrições municipais, falta a estrutura adequada para o atendimento de certas demandas clínicas de seus cidadãos, bem como apresentam baixa capacidade de incorporação de tecnologias qualificadas^[4].

Diante deste crítico cenário, determinados cidadãos apenas encontram o socorro para a efetivação de seu direito mediante a provocação do Poder Judiciário, que não pode furtar-se a apreciar ditos pleitos, em atenção ao princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, Constituição Federal). Contudo, se o Poder Judiciário tem o dever de avaliar ditas pretensões e responder adequadamente a hipóteses de violação a direito fundamental, igualmente deve atentar-se ao conflito que a realização de dito direito pode estabelecer com outros princípios da ordem jurídica – como o da devida separação de poderes – e



direitos fundamentais de outros cidadãos, decidindo segundo a proporcionalidade e a razoabilidade (art °8, Código de Processo Civil).

Nessa linha, a atuação da Jurisdição deve ser balizada em atenção à devida separação entre os poderes, estando fundamentada a intervenção no âmbito de ação do Poder Executivo nos estritos casos de ilegalidade e/ou ilegitimidade dos atos da Administração Pública. Tal entendimento orienta, especialmente, os casos de judicialização da saúde, considerando que ao magistrado é requerido, em diversas oportunidades, que assuma as funções do administrador e determine o direcionamento de recursos financeiros e humanos para a satisfação de demandas do jurisdicionado.

Especialmente no que tange à determinação de disponibilização de leitos de UTI/CTI – considerando que os entes federados (nas esferas municipal, estadual e federal) seguem protocolos clínicos e técnicos específicos que definem a gestão de leitos disponibilizados –, é indispensável ao magistrado que se oriente pela atuação na estrita medida do necessário para garantia do direito fundamental e em atenção às diretrizes e estruturas administrativas para oferta do serviço. Esse entendimento fundamenta-se, sobretudo, na compreensão de que a gestão de tais leitos exige conhecimento especializado que ultrapassa o espectro de cognição a ser realizado pelo magistrado, cenário este resultante da intrínseca transversalidade dos temas envolvidos no manejo das demandas judiciais em saúde.

A administração do sistema de saúde é composta por uma complexa rede de regulamentos e atos que, em certa medida, restringem a atuação do magistrado, considerando que a avaliação do direito ao fornecimento de um leito não implica apenas o reconhecimento do direito básico à saúde, mas também a profunda compreensão sobre se há irregularidade na atuação estatal em postergar o atendimento do particular que pleiteia judicialmente determinado bem da vida, o que atrai considerações sobre: i) a existência de recursos materiais e humanos para internação; ii) a relação entre as demandas clínicas da totalidade de usuários do SUS e os leitos de UTI/CTI disponíveis; iii) o correto posicionamento dos pacientes nas listas de atendimento, segundo critérios de gravidade, urgência, recursos necessários para atendimentos e necessidade de monitoração contínua; entre outros.^[5]

Diante de tais considerações, evidencia-se a indispensabilidade da adequada compreensão do enquadramento normativo e técnico da questão, de modo a viabilizar a



completa e correta compreensão do magistrado sobre as variáveis envolvidas no momento de decidir sobre demandas relacionadas com a disponibilização de leitos em UTI ou CTI, as quais ultrapassam isoladas e restritas cognições sobre a existência ou não de um direito fundamental.

Nessa seara, insere-se a presente Nota Técnica, a qual tem por objetivo conferir maior grau de uniformidade e mesmo efetividade às decisões judiciais proferidas em demandas de saúde referentes à disponibilização de leitos hospitalares, notadamente em UTIs ou CTIs, inclusive otimizando o atendimento da ordem judicial por parte dos entes públicos demandados.

A presente nota está estruturada da seguinte forma. Inicialmente, é elucidada a estrutura legal envolvida na rede assistencial de saúde. Na sequência, discute-se a legitimidade de disponibilização de leitos pela via judicial. Após, são indicados parâmetros para a análise judicial de medidas liminares e/ou provimentos definitivos em matéria de disponibilização de leitos. Por fim, são sistematizadas todas as recomendações da presente nota técnica.

2. A estrutura administrativa de disponibilização de leitos

2.1 Da repartição de competências

O ordenamento jurídico brasileiro tem por vetor normativo máximo o reconhecimento de garantias fundamentais derivadas da dignidade intrínseca à pessoa humana. No plexo de tais garantias, inclui-se o direito à saúde, inscrito nos arts. 196 e 197 da Constituição Federal. Ditos artigos não somente positivam o direito fundamental, mas preconizam que a sua concretização dar-se-á mediante políticas sociais e econômicas, indicando que caberá ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle.

A fim de dar cumprimento ao preceito constitucional, foi editada a Lei 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS). Referido diploma, em seu artigo 7º, estabelece que a saúde pública orienta-se segundo os princípios da descentralização, regionalização e hierarqui-



zação dos serviços de saúde, de forma a garantir o completo, isonômico e pronto acesso ao tratamento sanitário adequado.

Estes princípios, entre outros, orientam toda a gestão da prestação da saúde em âmbito nacional, reverberando nos posteriores atos normativos e ações do executivo, em seus três níveis. Foi com o fim de efetivar tais princípios e diretrizes que a Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde, instituída por meio da Portaria 1.559/2008 do Ministério da Saúde, definiu três dimensões de atuação na prestação à saúde: Regulação de Sistemas de Saúde, Regulação da Atenção à Saúde e Regulação do Acesso à Assistência.

A importância da instituição de dito programa confirmou-se com sua incorporação na Portaria de Consolidação 2, de 28 de setembro de 2017, a qual, reproduzindo a Portaria 1.559/2008, trouxe a regulação assistencial como eixo de ação no SUS, *in verbis*:

Art. 2º As ações de que trata a Política Nacional de Regulação do SUS estão organizadas em três dimensões de atuação, necessariamente integradas entre si: (Origem: PRT MS/GM 1559/2008, Art. 2º)

[...]

III - Regulação do Acesso à Assistência: também denominada regulação do acesso ou regulação assistencial, tem como objetos a organização, o controle, o gerenciamento e a priorização do acesso e dos fluxos assistenciais no âmbito do SUS, e como sujeitos seus respectivos gestores públicos, sendo estabelecida pelo complexo regulador e suas unidades operacionais e esta dimensão abrange a regulação médica, exercendo autoridade sanitária para a garantia do acesso baseada em protocolos, classificação de risco e demais critérios de priorização. (Origem: PRT MS/GM 1559/2008, Art. 2º, III)

A Regulação Assistencial, entendida como *o conjunto de relações, saberes, tecnologias e ações que intermedeiam a demanda dos usuários por serviços de saúde e o acesso a estes* (Portaria MS/GM 399/2006), tem por fim “garantir o acesso equânime, ordenado e oportuno dos cidadãos a serviços de saúde qualificados”^[6], **relacionando-se especialmente com o objeto da presente nota técnica, na medida em que a internação em leito de UTI/CTI está abarcada na cartela de serviços providos mediante autorização prévia** (Portaria MS/GM 841/2012, Art. 7º, III).



A regulação assistencial é implementada no Pacto de Gestão, divulgado mediante a Portaria 399/2006 como forma de racionalização do acesso aos serviços do SUS na medida das necessidades dos usuários, servindo de ferramenta indispensável para a administração do sistema público de saúde. Nesse sentido, indicam-se como suas *diretrizes e ações*:

Implementar a Regulação Assistencial que deve viabilizar o acesso do usuário aos serviços de saúde, de forma a adequar, à complexidade de seu problema, os níveis tecnológicos exigidos para uma resposta humana, oportuna, ordenada, eficiente e eficaz. Suas principais ações são: **Regulação médica da atenção pré-hospitalar e hospitalar às Urgências; Controle dos leitos disponíveis** e da agenda de consultas e procedimentos diagnósticos e terapêuticos especializados; Padronização das solicitações de internações, consultas, exames e terapias especializadas por meio dos protocolos assistenciais; Estabelecimento de referência entre unidades, segundo fluxos e protocolos de regulação do acesso; **Organização de fluxos de referência especializada intermunicipal**; Controle e monitoração da utilização mais adequada dos níveis de complexidade; **Implantação de Complexos Reguladores.**^[7] (grifa-se)

Nota-se que a regulação assistencial é de especial importância por abarcar o conjunto de ações referentes ao processo de controle/disponibilização de leitos, o que, considerando as desigualdades regionais entre municípios e critérios de racionalização de alocação de recursos financeiros, técnicos e humanos, requer o estabelecimento de referências sanitárias intermunicipais e a implementação de órgãos responsáveis por exercer o controle de acesso à internação. Tais órgãos são assim definidos, *in verbis*:

Complexos Reguladores – uma das estratégias de Regulação Assistencial, consistindo na articulação e integração de **Centrais de Atenção Pré-hospitalar e Urgências, Centrais de Internação**, Centrais de Consultas e Exames, Protocolos Assistenciais com a contratação, controle assistencial e avaliação, assim como com outras funções da gestão como programação e regionalização. **Os complexos reguladores podem ter abrangência intra-municipal, municipal, micro ou macro regional, estadual ou nacional, devendo esta abrangência e respectiva gestão, serem pactuadas em processo democrático e solidário**, entre as três esferas de gestão do SUS. (PRT MS/GM 399/2006) (grifa-se)



Ditos complexos reguladores, que terão sua abrangência pactuada entre os distintos entes federativos, ficam encarregados de todos os serviços que demandem prévia autorização para sua realização, igualmente prevista na Portaria de Consolidação 02/2017:

Art. 8º As atribuições da regulação do acesso serão definidas em conformidade com sua organização e estruturação. (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º)

[...]

§ 2º São atribuições do Complexo Regulador: (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º, § 2º)

I - fazer a gestão da ocupação de leitos e agendas das unidades de saúde; (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º, § 2º, I)

II - absorver ou atuar de forma integrada aos processos autorizativos; (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º, § 2º, II)

III - efetivar o controle dos limites físicos e financeiros; (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º, § 2º, III)

IV - estabelecer e executar critérios de classificação de risco; e (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º, § 2º, IV)

V - executar a regulação médica do processo assistencial. (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 8º, § 2º, V) **(grifa-se)**

Evidente, assim, que órgãos administrativos indispensáveis à resolução das demandas de admissão em UTI são os complexos reguladores. A estes compete a autorização, segundo critérios sanitários próprios definidos pela Administração, do fluxo de internação e disponibilização de leitos. Ao Magistrado, portanto, compete sempre ter em vista a existência de ditos órgãos, de modo a garantir a eficácia da prestação jurisdicional.

Válido salientar que a Regulação Assistencial, ainda que abarque as ações de responsabilidade solidária (art. 15, Lei 8.088/90), obedece, em atenção aos princípios da descentralização e regionalização, a regras de repartição de competência, sendo a sua distribuição organizada segundo as potencialidades de cada ente federativo e a pactuação prévia



entre estes. É nesta linha que, na Portaria de Consolidação 02/2017, são expressamente deixados a cargo dos Estados e Municípios os termos de organização de ditas estruturas:

Art. 9º O Complexo Regulador é a estrutura que operacionaliza as ações da regulação do acesso, **podendo ter abrangência e estrutura pactuadas entre gestores, conforme os seguintes modelos:** (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º)

I - Complexo Regulador Estadual: gestão e gerência da Secretaria de Estado da Saúde, regulando o acesso às unidades de saúde sob gestão estadual e a referência interestadual e intermediando o acesso da população referenciada às unidades de saúde sob gestão municipal, no âmbito do Estado; (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, I)

II - Complexo Regulador Regional: (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, II)

a) gestão e gerência da Secretaria de Estado da Saúde, regulando o acesso às unidades de saúde sob gestão estadual e intermediando o acesso da população referenciada às unidades de saúde sob gestão municipal, no âmbito da região, e a referência interregional, no âmbito do Estado; (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, II, a)

b) gestão e gerência compartilhada entre a Secretaria de Estado da Saúde e as Secretarias Municipais de Saúde que compõem a região, regulando o acesso da população própria e referenciada às unidades de saúde sob gestão estadual e municipal, no âmbito da região, e a referência interregional, no âmbito do Estado; e (Origem: PRT MS/GM 1559/2008, Art. 9º, II, b)

III - Complexo Regulador Municipal: gestão e gerência da Secretaria Municipal de Saúde, regulando o acesso da população própria às unidades de saúde sob gestão municipal, no âmbito do Município, e garantindo o acesso da população referenciada, conforme pactuação. (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, III).

§ 1º O Complexo Regulador será organizado em: (Origem: PRT MS/GM 2008/1.559, Art. 9º, § 1º)

I - Central de Regulação de Consultas e Exames: regula o acesso a todos os procedimentos ambulatoriais, incluindo terapias e cirurgias ambulatoriais; (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, § 1º, I)

II - Central de Regulação de Internações Hospitalares: regula o acesso aos leitos e aos procedimentos hospitalares eletivos e, conforme organização



local, o acesso aos leitos hospitalares de urgência; e (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, § 1º, II)

III - Central de Regulação de Urgências: regula o atendimento pré-hospitalar de urgência e, conforme organização local, o acesso aos leitos hospitalares de urgência. (Origem: PRT MS/GM 1.559/2008, Art. 9º, § 1º, III)

Evidencia-se que os complexos reguladores podem ter distintos níveis de abrangência (municipal, intermunicipal, regional e estadual) e a sua gestão pode ser, respeitados os limites de jurisdição, assumida pelo ente estadual ou pelos municipais.

O ente responsável pela gestão ficaria encarregado, portanto, de organizar a oferta de leitos na circunscrição pactuada, devendo ser a ele direcionadas, precipuamente, as determinações judiciais. E não se limita o dispositivo a estabelecer os distintos modelos de organização territorial dos complexos, mas também a indicar as divisões internas dos complexos em Central de Regulação de Consultas e Exames, Central de Regulação de Internações Hospitalares e Central de Regulação de Urgências.

O destaque para as diferentes estruturas de organização administrativo-territorial e de divisão interna dos complexos é de especial relevância no caso de Minas Gerais, considerando que a gestão pactuada entre o Estado de Minas Gerais e os Municípios assumiu contornos próprios que se diferenciam do regramento geral previsto na Portaria de Consolidação.

O sistema público de saúde mineiro, em conformidade com o definido no Pacto de Gestão, encontra-se composto por uma central de regulação estadual, centrais de regulação regionais e centrais de regulação municipais autônomas^[8]. Contudo, a regulação de internações hospitalares, ao invés de ter unificada em si os processos de internação em caráter eletivo e de urgência de uma determinada circunscrição territorial, **será de competência estadual, em caso de regime de urgência, e de competência municipal, em caso de natureza eletiva.** Nesse sentido, esclarece a Nota Técnica 8/ SESQSUBREG-SR-DRUE/2020 da Secretaria de Estado de Saúde:

Em síntese, pode-se afirmar que as Deliberações CIB-SUS/MG de números 283 e 318, ambas de 2006, mas que ainda estão em vigor, induziram a atual conformação do Sistema Estadual de Regulação Assistencial em Minas Gerais. Presentemente, a divisão de competências regulatórias entre as esferas



estadual e municipal do SUS/MG se dá sobre a dicotomia entre os serviços eletivos (hospitalares e ambulatoriais) e aqueles ofertados por meio da Urgência/Emergência da Rede Pública de Saúde (somente de cunho hospitalar). **Desse modo, em Minas Gerais, a regulação de pedidos de atendimentos em caráter eletivo, ambulatoriais e hospitalares, permanece sendo atribuição dos municípios. Já a competência para regular as solicitações de internação, em leitos hospitalares da Rede Pública de Saúde, visando o atendimento de emergências médicas migrou da esfera municipal para a estadual no âmbito do SUS^[9]. (grifa-se)**

Nesses termos, a responsabilidade pela gestão dos serviços de internação hospitalar em caráter de urgência/emergência assenta-se, em regra, sobre o Estado de Minas Gerais, conforme prescreve o Enunciado 17 do Fórum Permanente de Direito à Saúde do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Enunciado 17 – Compete ao Estado de Minas Gerais, através da Secretaria de Estado da Saúde – Gestor SUS Estadual, a responsabilidade pela regulação dos serviços de urgências e emergências médicas, da média e alta complexidades, devendo garantir o efetivo acesso dos usuários aos leitos hospitalares. (FORUM PERMANENTE DE DIREITO À SAÚDE – MINAS GERAIS – 3º Curso de Direito à Saúde, 27/07/2011)

Excluem-se da regra geral as situações excepcionais de certos municípios, quais sejam, como já mencionados, Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia e Uberaba, sendo certo, ainda, que a atenção pré-hospitalar de urgência é exercida pelos entes municipais. Mostram-se pertinentes aqui, mais uma vez, as considerações do Fórum Permanente:

Enunciado 19 – Compete aos Municípios de Minas Gerais, através da Secretaria Municipal de Saúde – Gestor SUS Municipal, a regulação e a garantia de acesso as ações e serviços de saúde, urgências e emergências médicas, no âmbito do pronto atendimento médico pré-hospitalar fixo (UPA, PAM, etc), com estruturação adequada de equipamentos e recursos humanos, inseridos em uma lógica de rede que vise a garantia da integralidade em todos os níveis de assistência. (FORUM PERMANENTE DE DIREITO À SAÚDE – MINAS GERAIS – 3º Curso de Direito à Saúde, 27/07/2011)



É nesse sentido que, considerando a complexidade do serviço e a necessidade de que sua prestação seja organizada em uma rede regionalizada, fica, em regra, a cargo dos Estados-membros gerir e efetivar a alocação de vagas para a internação de usuários que necessitem de tratamento intensivo, podendo a admissão se dar diretamente em centros de urgência e emergência ou mediante encaminhamento. Nesses termos, encarrega-se o Estado de Minas Gerais da gestão das referências intermunicipais da assistência à saúde, observada a separação entre procedimentos de urgência e procedimentos eletivos.

Diante de todo o exposto, conclui-se que o Estado de Minas Gerais, em conformidade com a orientação adotada pela legislação nacional, assumiu a responsabilidade pela regulação das solicitações de transferências/internações de urgência/emergência no SUS/MG, destinadas ao atendimento de pacientes em estado crítico, sendo deixados os procedimentos de natureza eletiva a cargo dos entes municipais.

Assim, o Estado de Minas Gerais, respeitado o entendimento quanto à solidariedade dos entes públicos, apresenta-se como principal legitimado para integrar o polo passivo de ações que tenham por objeto a internação de caráter urgente em leitos de UTI. Entretanto, caberá ao magistrado avaliar, segundo as especificidades do caso, a existência de litisconsórcio passivo necessário com o ente municipal, sobretudo nos casos em que a ele se atribui a administração direta dos hospitais, devendo direcionar o cumprimento da obrigação ao ente imediatamente responsável.

2.2 A estrutura administrativa estadual de internação

Em Minas Gerais, a efetivação da repartição de competência, em atenção à NOAS 01/02, foi estruturada nos termos da Deliberação 318 da CIB/MG, que aprovou o Projeto Estadual de Regulação. Tal projeto teve como um dos focos o estabelecimento de um Sistema de Regulação Assistencial, administrado centralmente por uma **Coordenação Estadual de Regulação**, a qual se encontra atualmente vinculada à Diretoria de Regulação de Urgência e Emergência da Subsecretaria de Regulação do Acesso a Serviços e Insumos de Saúde (SUBREG).

Esse sistema é composto, em um nível inferior, por **Centrais de Regulação Assistencial**, as quais são estruturas operacionais responsáveis pela gestão da oferta de serviços médicos, nos limites territoriais do Estado, organizadas em rede informatizada, regionaliza-



da, hierarquizada e resolutiva^[10]. Essas Centrais não são outra coisa que os **Complexos Reguladores** previstos no Pacto de Gestão e na Portaria de Consolidação do SUS 02/17, e são parte integrante de uma rede constituída por Secretarias Municipais de Saúde, Hospitais e Unidades de Pronto-Atendimento.

As Centrais de Regulação Assistencial orientam a oferta da carteira de serviços médicos assistenciais em conformidade com o **Plano Diretor de Regionalização** e o **princípio constitucional de descentralização**, tendo por finalidade a equalização e aceleração do atendimento das demandas básicas da sociedade, mormente considerando a desigualdade na prestação de serviços assistenciais entre localidades centrais e marginais nas circunscrições estaduais.

Para tanto, as Centrais foram estruturadas e distribuídas segundo o quadro de divisões territoriais criado pelo Plano Diretor de Regionalização (PDR). **Atualmente, o Estado encontra-se dividido em 14 macrorregiões^[11], sendo que cada uma conta com uma Central Regional de Regulação Assistencial de referência.** Essas Centrais Regionais (Centrais de Regulação) gerem o acesso de usuários do SUS a leitos de urgência/emergência no Estado, conforme estabelece a Resolução SES/MG 7.076, de 03 de abril de 2020:

Art. 17 – A Central Regional de Regulação Assistencial, sediada em Superintendências Regionais de Saúde, tem por finalidade realizar a regulação das internações e transferências hospitalares de urgência e emergência, intermediando as demandas por ações e serviços de saúde de média e alta complexidade hospitalar e a oferta de serviços de saúde disponíveis, com as seguintes atribuições:

I – regular o acesso dos usuários do SUS aos serviços de saúde de média e alta complexidade hospitalar, seguindo os protocolos operacionais estabelecidos para a função regulatória;

[...]

Art. 18 – Em territórios onde exista Complexo Regulador, a Central Regional de Regulação Assistencial atuará de forma complementar à central de regulação do atendimento pré-hospitalar de urgência do SAMU (Serviço de Atendimento Móvel de Urgência) Regional.

§1º – A Central Regional de Regulação Assistencial será responsável pelo acesso aos leitos hospitalares de urgência/emergência e eletivos.



As Centrais de Regulação são operadas por médicos reguladores de forma ininterrupta – isto é, durante 24h por dia e sete dias na semana –, sendo que tais unidades são compostas de (A) Médicos Plantonistas e (B) Operadores de Sistema (espécie de teledigitadores), sob a supervisão, em cada uma delas, de um (C) Coordenador Macrorregional de Regulação Assistencial^[12]. Esses servidores se responsabilizam por intermediar a comunicação entre distintos estabelecimentos de saúde, agilizando o processo de busca por leitos.

É nessa seara que se insere o **Software SUSFácil/MG**. O programa, desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Qualidade e Gestão Pública (IBQGP), **trata-se de um sistema informatizado de regulação regional que tem por finalidade agilizar, equalizar e organizar a gestão da oferta e do acesso aos procedimentos sanitários no âmbito do Estado de Minas Gerais**, permitindo maior agilidade da comunicação entre as unidades administrativas e executivas dos serviços de saúde (realizada online pela plataforma); maior facilidade na recuperação de dados; alta capacidade e segurança para armazenamento de dados; e centralização dos procedimentos de pedido de internação, ao garantir maior integração intramunicipal e estadual^[13].

O sistema, gerido e mantido pelo Estado de Minas Gerais, encontra-se disponível para todos os 853 municípios de Minas Gerais, competindo a estes, dentro de suas competências, a opção por sua utilização na administração dos serviços sanitários. A maior parte dos municípios faz uso do sistema para administração dos serviços de internação de urgência, com exceção, como já mencionado, de apenas alguns, que possuem sistemas informacionais próprios para regulação de leitos.

O sistema abarca diferentes módulos/funções, que vão desde serviços de atenção eletiva até os de alta complexidade e de urgência, como é o caso da transferência/internação em leitos de UTI/CTI. Neste último, Módulo Funcional de Regulação de Internações de Urgência/Emergência, são realizados os processos de solicitação de internação, regulação de acesso de usuários, transferência de pacientes entre hospitais e municípios, autorização de internação, emissão do comprovante de Auto de Internação Hospitalar (AIH), emissão de relatório de AIH, acompanhamento do uso dos serviços, entre outros^[14].

Evidencia-se que se trata de plataforma que comporta a maior parte dos serviços informacionais referentes à disponibilização, encaminhamento e internação nos leitos de



UTI/CTI, de modo que é indispensável, no momento de deliberação pelo Magistrado, o acesso às informações do usuário presentes no programa SUSFácil, a serem prestadas pelo promovente, sempre atentando-se à existência de estrutura de internação municipal alternativa ao SUSFácil.

2.3 O curso de internação via SUSFácil

Após o ingresso do particular no Sistema Único de Saúde, por meio de uma das portas de entrada (art. 9º, Decreto 2011/7.508), em sendo necessária a internação, o usuário deve ser cadastrado no SUSFácil, sendo encaminhada a requisição para a Central Regional de Regulação Assistencial de referência da Macrorregião, dela constando as informações clínicas do usuário, inclusive com a correspondente justificativa.

Na sequência, o médico plantonista da Central procede à avaliação do laudo, verificando se há a necessidade de internação e ponderando a gravidade e prioridade do atendimento, o que define a alocação na lista de atendimento. Igualmente, procede à avaliação da capacidade técnica da unidade de saúde de origem, de forma a avaliar a necessidade de transferência inter-hospitalar ou intermunicipal, notadamente tendo em conta a capacidade resolutive do hospital de origem, só se decidindo pela transferência inter-hospitalar ou intermunicipal no caso de os recursos locais serem insuficientes para o atendimento qualificado do usuário^[15].

Após a avaliação do laudo, confirmada a necessidade de internação e verificada a impossibilidade de internação no próprio estabelecimento de saúde de origem, o médico regulador plantonista determina a busca de leitos hospitalares em outros estabelecimentos de saúde por meio do laudo eletrônico, trabalho realizado pelos operadores administrativos.

A Central envia Pedido de Reserva de Leito (PRL) a estabelecimentos de saúde (hospital executor) com estrutura técnico-operacional para recebimento do usuário, observando-se a Programação Pactuada Integrada do Município de origem e a existência de leitos desocupados em estabelecimentos mais próximos do paciente, obedecendo-se sempre às escalas de prioridade e especialidade do leito.

Ao receber o pedido, o estabelecimento hospitalar executor avalia a solicitação e confirma ou recusa o usuário. Caso a entidade prestadora selecionada não possa acolher o



usuário, mediante justificativa plausível, outra unidade de saúde é consultada, encerrando-se a busca apenas quando ocorre o aceite pelo estabelecimento hospitalar de destino.

Após o aceite do estabelecimento hospitalar executor, a unidade de saúde solicitante visualiza a aceitação, procedendo à organização da saída – a qual é registrada no laudo – e transporte do paciente para o estabelecimento hospitalar de destino – sendo o ingresso igualmente registrado no laudo médico^[16].

Por meio de tal fluxo, o usuário não precisa buscar de forma assistemática vagas em leitos de UTI/CTI, como ocorria antes da implantação do sistema, e a distribuição de leitos pode ser feita de forma racionalizada, considerando que os leitos em entidades hospitalares são administrados em plataforma centralizada, que permite uma compreensão global das demandas dos distintos usuários de uma mesma macrorregião.

Considerando que se trata de uma cadeia composta por i) unidade de saúde solicitante, ii) central de regulação e iii) unidade hospitalar executora, na qual diferentes ações devem ser cumpridas, todas essenciais para que ocorra a internação, é importante que se tenha ciência do fluxo seguido no âmbito do SUSFácil, identificando a eventual obstrução na internação e direcionando adequadamente as medidas judiciais

3. A intervenção judicial na disponibilização de leitos no sus

Conforme esclarecido anteriormente, o pedido de internação do usuário em leito de UTI/CTI implica a sua inserção em uma fila, gerida pelo ente público, na qual há outros usuários que demandam atendimento. Em função disso, não é incomum ter de aguardar por tempo indeterminado o surgimento de uma vaga em leito, com o risco de agravamento do seu estado de saúde e, em alguns casos, de óbito.

Em atenção à possibilidade de demora excessiva no atendimento e aos danos derivados da ausência ou atraso na internação (em alguns casos irreversíveis), a jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais tem-se orientado a favor da possibilidade de condenação dos entes administrativos à concessão de leitos para casos de pacientes urgentes, conforme se verifica no julgamento do Reexame Necessário-Cv 1.0145.06.305051-5/001, da Ap Cível/Reex Necessário 1.0145.04.174992-3/001 e do Reexame Necessário-Cv 1.0118.13.002214-8/001.



Em atenção à orientação acolhida pelo Tribunal, e de forma a antecipar prováveis cenários fáticos com os quais se possa deparar, a presente nota sugere o entendimento a ser adotado diante de duas situações de negativa administrativa: i) a alegação genérica do ente público quanto à lista de espera e/ou ausência de leitos (vaga zero), **não demonstrada** pelo réu; ii) a alegação de violação à lista de espera e/ou inexistência de leitos vagos **demonstrada** pelo réu.

No primeiro caso, a defesa do réu se consubstancia em alegar, perante o Juízo, a existência de lista administrativa de atendimento ou ausência de leitos, sem informar dados fundamentais, como os critérios de alocação de usuários do SUS, a posição do usuário litigante, a condição dos usuários em posição precedente, o número de leitos disponíveis, a taxa de ocupação de leitos, etc. Nesses casos, estão em duelo uma pretensão resistida do usuário – que deve cumprir com a diligência de demonstração da urgência no tratamento e do atraso injustificado no deferimento da internação pelo ente público (mediante a juntada do laudo no Sistema SUSFácil) – e a pretensão da Administração, que alega a possível violação de direito de outros usuários em posição precedente e a inexistência de recursos administrativos para realização da internação no tempo requisitado, mas não instrui o processo com prova documental hábil a demonstrar as alegações. Diante de tais situações, é possível que o pedido de internação seja deferido a fim de determinar a internação na rede pública de saúde.

No segundo caso, o ente público eventualmente demonstra, mediante prova documental, que há insuficiência de leitos (vaga zero) e/ou que o deferimento da medida liminar implica a violação da lista de espera do SUS, sendo conveniente que se pondere a garantia da satisfação do direito do usuário que pleiteou judicialmente o tratamento para sua saúde e do direito de usuários anônimos que, segundo os critérios técnicos de alocação, foram posicionados precedentemente.

4. A apreciação de pedidos liminares de determinação de disponibilização de leitos de uti/cti

Considerando as questões técnicas e jurídicas apresentadas nos tópicos anteriores, faz-se possível a indicação de elementos concretos que devem ser avaliados pelo magis-



trado no momento de apreciar a verificação dos requisitos legais para a concessão de eventuais pedidos liminares de urgência.

Conforme previsto na legislação processual civil, o deferimento de medidas antecipatórias do mérito em caráter de urgência demanda a presença cumulativa dos requisitos de probabilidade do direito e perigo de dano (art. 300, CPC). Especificamente quanto ao primeiro requisito, a análise da probabilidade do direito poderá ser balizada pelos seguintes aspectos, mormente pela seguinte documentação a ser juntada com a inicial:

a) LAUDO MÉDICO: **sempre que possível e considerando as circunstâncias de cada caso concreto**^[17], nos processos de internação em UTI, é recomendável que a inicial seja instruída com laudo médico justificado e completo que demonstre: i) a urgência da internação, mediante explicitação do risco; e ii) a indispensabilidade do tratamento em UTI, mediante explicitação da necessidade de monitoramento contínuo e de que o usuário apresenta disfunção orgânica, com risco de morte ou sofrimento intenso.

b) COMPROVAÇÃO DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO: **sempre que possível e considerando as circunstâncias de cada caso concreto**, recomendável que se verifique a comprovação de prévio requerimento administrativo para disponibilização de leito em UTI/CTI, o que pressupõe o prévio cadastro do paciente no sistema SUSFácil. Na medida em que a inscrição no sistema SUSFácil é pré-condição para a transferência/internação em leitos, apenas mediante a demonstração da realização da diligência em questão será possível inferir a inércia do ente público em proceder ao tratamento à saúde do particular, o que deve ser avaliado casuisticamente, seja porque houve o decurso de longo prazo desde o requerimento de internação ou porque, apesar da urgência, não houve sinalização do ente estatal no sentido de proceder à transferência pretendida.

c) OITIVA PRÉVIA DA CENTRAL DE REGULAÇÃO: **sempre que possível e considerando as circunstâncias de cada caso concreto**, recomendável que, antes da apreciação do pedido liminar, seja ouvida a Central Regional de Regulação Assistencial de referência – e, em sendo o caso, a Central de Regulação de Leitos Municipal –, para que forneça ao juízo informações pertinentes à possibilidade de satisfação do pedido formulado, entre as quais se incluem:



- c.1) taxa de ocupação de leitos e salas de cirurgia por hospital, informando a quantidade de leitos disponíveis, ocupados e a previsão de disponibilização, observada a especialidade demandada pelo usuário;
- c.2) posição do autor na lista de espera, justificando a prioridade dos usuários em posição prioritária, o que deverá ser comprovado mediante a apresentação de informações administrativas referentes às solicitações de internações/transferências de usuários cadastrados no programa SUSFácil/MG, como nome, caráter da internação, grau de prioridade e instituição de origem e destino;
- c.3) tempo previsto para a internação do usuário segundo a posição na lista administrativa;
- c.4) as razões da não-realização da internação solicitada, indicando e justificando, se for o caso: i) a ausência de requisitos clínicos que demonstrem a necessidade de internação em UTI; ii) o grau de urgência; e iii) o tempo seguro de espera para internação;
- c.5) considerações sobre a possibilidade de o deferimento da medida implicar prejuízo para outro usuário com maior necessidade na internação, devendo apresentar dados administrativos concretos de ditos usuários, de modo a comprovar a alegação.

O prazo de resposta deve ser ponderado em cada caso concreto, considerando as suas circunstâncias específicas, atendo-se sempre, contudo, à urgência inerente a esse tipo de demanda.

A fim de viabilizar o cumprimento da diligência ora em comento, apresenta-se, em anexo, ao final da presente nota técnica, relação dos endereços eletrônicos das Centrais Regionais de Regulação Assistencial de Minas Gerais.

No mais, considerando a especial natureza do bem da vida pleiteado nos processos abordados, conveniente que, verificada a ausência de algum documento essencial, seja intimada a parte para retificação, ainda que posteriormente à apreciação do pedido liminar.

Vale mencionar, ainda, que, de acordo com o Aviso 174/CGJ/2022, as demandas judiciais direcionadas à Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, emitidas em dias não úteis, deverão ser encaminhadas para o e-mail decisao.judicial@saude.mg.gov.br.



Para garantia da efetividade de eventuais decisões que determinam a disponibilização de leito hospitalar em UTI/CTI, variadas medidas podem ser adotadas, sendo a mais recomendável o bloqueio ou sequestro de valores em conta de titularidade do ente público a quem incumbe o cumprimento da medida, ao invés, p. ex., de aplicação de astreintes ou a imposição de sanções pessoais ao gestor público.

É de amplo entendimento jurisprudencial a possibilidade de sequestro de verbas da Fazenda Pública, inclusive antecipadamente à cognição exauriente, para resguardo do direito à saúde. Outro não deve ser o entendimento quanto à internação em leitos de UTI/CTI, considerando que tais casos, usualmente, tratam-se de situações emergenciais caracterizadas por iminente risco de vida.

O sequestro de valores permite a satisfação da medida pleiteada, qual seja, a internação, e garante, ao menos minimamente, que outros indivíduos não serão prejudicados em sua posição na lista de espera em razão de decisão judicial que determinou a internação de determinado usuário. À medida que há liberação de valores para custeio do tratamento na rede suplementar, é possível a satisfação do pleito do autor sem a necessidade de que pacientes sejam retirados de forma antecipada de leitos já ocupados ou que outros pacientes aguardem mais tempo na lista de espera.

Nesse sentido, é essencial que o promovente apresente, no momento da inicial, orçamentos correspondentes ao tratamento, para que se possa determinar o valor a ser bloqueado segundo o orçamento de menor valor, de modo a reduzir o impacto nas finanças públicas, em atenção à separação dos poderes. Igualmente, válido sinalizar que é facultado ao ente público municipal ou estadual apresentar orçamentos adicionais que indiquem valores inferiores aos indicados pelo autor, devendo o magistrado optar sempre, excetuando-se casos excepcionais (o que deve ser devidamente fundamentado na decisão judicial), pelo orçamento de menor valor.

De fato, tal medida, no limite, caracteriza-se como uma alteração do fluxo administrativo de atendimento, considerando que a determinação judicial acarretará na antecipação do atendimento do usuário litigante. Entretanto, encontra-se como a saída mais proporcional para assegurar a proteção do direito fundamental do particular, em face de iminente perigo de morte, e a necessidade de que a decisão judicial considere o bem-estar da co-



letividade, considerando que a deliberação do magistrado interferirá na distribuição de recursos pela Administração.

Saliente-se, ainda, que, em sendo o caso de bloqueio de valores, deve-se seguir o Enunciado 82 das Jornadas de Direito da Saúde do CNJ, segundo o qual a entrega dos valores bloqueados deve ser feita diretamente ao estabelecimento eleito para cumprimento da obrigação, em vez de entregar ao particular.

5. Recomendações gerais

Diante de todos os elementos anteriormente indicados quanto à veiculação de pedidos de internação, recomenda-se:

A decisão de transferência/disponibilização de leitos em pacientes internados no SUS para UTI/CTI deve ser precedida, sempre que possível e de acordo com as circunstâncias do caso concreto, da análise de laudo médico fundamentado e/ou da inscrição do internado no SUSFácil, sendo conveniente, caso possível, notadamente ante a urgência de cada caso, a oitiva prévia da Central de Regulação.

O desenvolvimento do diálogo institucional entre o Poder Judiciário e o Estado de Minas Gerais, em especial com a Secretaria Estadual de Saúde e com as Centrais de Regulação Assistencial, deve ser estimulado e consolidado, inclusive via criação de um canal próprio para obtenção, pelos Magistrados, das informações necessárias à análise fático-jurídica das demandas que envolvem internação hospitalar em UTI/CTI, seja em cognição sumária, seja em cognição exauriente.

[1] Nesse sentido, cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2021, p. 113.

[2] ASSOCIAÇÃO DE MEDICINA INTENSIVA BRASILEIRA, 2020, p. 1.

[3] MINAS GERAIS, 2013, p. 110.

[4] MINAS GERAIS, 2010, p. 2; 19.

[5] Nesse sentido, cf. SOUZA MARQUES, 2009, p. 105.

[6] SOUZA MARQUES et al, 2009, p. 176.

[7] BRASIL, 2005, p. 42.

[8] Necessário sinalizar que determinados municípios conservam autonomia na regulação da atenção à urgência em suas respectivas circunscrições. Nesse sentido, a “Nota



Técnica 8/SESQSUBREG-SR-DRUE/2020” informa que os municípios de Belo Horizonte, Juiz de Fora, Uberlândia e, mais recentemente, Uberaba são responsáveis pela regulação da oferta de leitos dentro dos seus respectivos territórios. No arranjo com tais municípios, ao Estado de Minas Gerais corresponde o encaminhamento de pacientes de outras macrorregiões, mas não a autorização de transferência ou busca de leitos, ações que incumbem aos municípios.

[9] MINAS GERAIS, 2020 [1], p. 3.

[10] MINAS GERAIS, 2005, p. 17.

[11] Cf. MINAS GERAIS, 2020 [2].

[12] MINAS GERAIS, 2020 [1], p. 11-12.

[13] MINAS GERAIS, 2005, p. 20.

[14] MINAS GERAIS, 2005, p. 22-23.

[15] SOUZA MARQUES et al, 2009, p. 184.

[16] Todo esse processo é acompanhado pela obrigatória atualização da evolução clínica do usuário, a cada 12 horas, conforme orienta a “Nota Técnica 15 - Centrais de Regulação Assistencial”, editada pela CIB/MG.

[17] Na maior parte dos casos, as informações a serem prestadas via laudo médico já serão obtidas pela plataforma SUSFácil.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO DE MEDICINA INTENSIVA BRASILEIRA. AMIB apresenta dados atualizados sobre leitos de UTI no Brasil, 2020. Disponível em: https://www.amib.org.br/fileadmin/user_upload/amib/2020/abril/28/dados_uti_amib.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

ASSOCIAÇÃO DE MEDICINA INTENSIVISTA BRASILEIRA. Princípios de triagem em situações de catástrofes e as particularidades da pandemia da Covid-19, 2020. Disponível em: https://www.amib.org.br/fileadmin/user_upload/amib/2020/marco/26/2603_PRINCIPIOS_DE_TRIAGEM_EM_SITUACOES_DE_CATASTROFES_E_AS_PARTICULARIDADES_DA_PANDEMIA_COVID-19_10_1_.pdf. Acesso em 17 abr. 2022.



BRASIL. *Pacto de Gestão: garantindo saúde para todos – versão preliminar*. Brasília: Ministério da Saúde: Secretaria-Executiva Departamento de Apoio à Descentralização, 2005. Disponível em https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pacto_gestao.pdf. Acesso em: 13 abr. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Judicialização e saúde: ações para acesso à saúde pública de qualidade; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*. – Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/06/Relatorio_Judicializacao-e-Sociedade_2021-06-08_V2.pdf. Acesso em 13 abr. 2022.

MINAS GERAIS. *Caderno Sistema Estadual de Regulação Assistencial: avanços e desafios*, 2010. Disponível em: https://www.saude.mg.gov.br/index.php?option=com_gmg&controller=document&id=7654. Acesso em: 15 abr. 2022.

MINAS GERAIS. *Sistema Estadual de Regulação Assistencial de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais, 2005. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/2/docs/cartilha_sistema_estadual_regulacao_assistencial_mg.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

MINAS GERAIS. *Nota Técnica 8/SESQSUBREG-SR-DRUE/2020*. Diretoria de Regulação de Urgência e Emergência da Secretaria de Estado de Saúde, 2020.

MINAS GERAIS. *Plano Diretor de Regionalização da saúde de Minas Gerais (PDR/MG)*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2020. Disponível em https://saude.mg.gov.br/images/1_noticias/10_2020/2_out-nov-dez/28-10_PLANO-DIRETOR-DE-REGIONALIZACAO-DA-SAUDE-DE-MINAS-GERAIS_PDRMG.pdf. Acesso em: 12 abr. 2022.

MINAS GERAIS. *Relatório da situação dos leitos hospitalares SUS de Minas de Gerais*, [2013]. Disponível em: <https://www.saude.mg.gov.br/images/anexos/PDR/Relatorio%20necessidade%20leitos%20-%20231214.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2022.

SOUZA MARQUES, Antônio J. (et al). *O choque de gestão na saúde em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais, 2009. Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/choque_gestao_saude_minas_gerais.pdf. Acesso em 16 abr. 2022.

Belo Horizonte, 13 de junho de 2023.



NOTA TÉCNICA 09

A solidariedade entre união, estados, distrito federal e municípios na repartição de competências administrativas envolvendo o direito à saúde

457

1. Objeto

Visando a aprimorar o funcionamento do Poder Judiciário, por meio de medidas que favoreçam a redução da judicialização excessiva, a racionalização de procedimentos e a celeridade processual, o Centro de Inteligência da Justiça do Estado de Minas Gerais (CI-J-MG), no exercício da atribuição descrita no artigo 50, inciso VI, da Resolução 969/2021, vem apresentar nota técnica com o objetivo de subsidiar o debate concernente à definição da competência quanto à obrigatoriedade de a União constar do polo passivo de lide que verse sobre a obtenção de medicamento ou tratamento não incorporado nas políticas públicas do SUS, embora registrado pela Anvisa.

2. Análise

O presente estudo trata da solidariedade entre os entes federados na garantia e efetivação do direito à saúde no Brasil. A Constituição Federal estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado, com acesso universal e igualitário aos serviços de saúde. Preconiza, ainda, que as ações e serviços públicos de saúde constituem um sistema único, o qual é regulamentado pela Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080/1990), que dispõe sobre o Sistema Único de Saúde (SUS) e define princípios como descentralização, regionalização e hierarquização.

No julgamento do Tema 793, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou, por maioria, o entendimento pela solidariedade na prestação de serviços de saúde e fornecimento de insumos destinados à sua preservação, afirmando que é um dever do Estado proporcionar



tratamento médico adequado aos necessitados, com os entes federados compartilhando essa responsabilidade. A autoridade judicial deve, com base nos princípios constitucionais, direcionar o cumprimento e o ressarcimento entre os entes. O STF também apontou a necessidade de considerar as políticas públicas de saúde e as regras de competência administrativa ao decidir casos relacionados à saúde pública.

Mencionado julgamento teve como referência precedente anterior (Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE), no qual se destacou que, embora haja solidariedade entre os entes na demanda judicial, o direcionamento da obrigação deve levar em conta as regras de competência sanitária de cada ente federativo.

Esta nota técnica também discorre sobre as adversidades para a obtenção de ressarcimento de despesas de saúde entre os entes da federação, considerando-se as decisões judiciais e as políticas públicas de saúde. São abordados desafios do acesso à Justiça e também decorrentes das questões territoriais e de organização institucional, como a falta de Varas Federais e de penetração da Defensoria Pública da União em áreas remotas.

Exploram-se percalços na efetivação de provimentos jurisdicionais, demonstrando-se a dificuldade de execução contra a União, uma vez que o custeio das obrigações nas demandas de saúde recai sobre Estados e Municípios, que dificilmente têm conseguido obter o ressarcimento que seria devido com fundamento na repartição de competências estabelecida pelo SUS.

Discute-se a possibilidade de gerenciar as demandas judiciais, de modo a aprimorar o acesso ao sistema de justiça, mediante direcionamento da competência para a Justiça Estadual ou de criação de desenho de cooperação entre Justiça Estadual e Federal, para lidar com questões de ressarcimento de saúde. Sugere-se o estabelecimento de um mecanismo de compensação financeira eficiente e eficaz, em caso de direcionamento de competência para a Justiça Estadual.

Demonstram-se as dificuldades enfrentadas pelos municípios em relação à judicialização da saúde, em especial nas regiões mais afastadas dos centros urbanos, onde há carência de defensores públicos federais.

Ainda, destaca-se a importância da efetivação do acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita, ressaltando-se a necessidade de maior presença da Defensoria Pública da União em locais remotos.



Propõe-se a criação de protocolos de ressarcimento administrativo entre os entes da federação, com base na experiência bem-sucedida de compensação na Previdência Social.

Por fim, analisa-se a possibilidade de sequestro judicial de recursos da União, tendo em vista a dificuldade de bloqueio de contas federais pelo sistema SISBAJUD. Sugere-se nova regulamentação, para permitir bloqueios contra a União e a participação do Tribunal de Justiça de Minas Gerais no processo.

3. A solidariedade entre união, estados, distrito federal e municípios na repartição de competências administrativas envolvendo o direito à saúde

3.1 A solidariedade entre os entes federados na garantia e na efetivação do direito à saúde: aspectos gerais

Prevê o artigo 196 da Constituição Federal que a saúde é direito de todos e dever do Estado, sendo garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. A seu turno, o artigo 197 dispõe que são de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

A fim de dar efetividade ao preceito constitucional, foi editada a Lei 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica da Saúde, que dispõe sobre as condições para a promoção, a proteção e a recuperação da saúde, bem como a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes, e instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS).

Em seu artigo 7º, a Lei 8.080/1990 estabelece que a saúde pública orienta-se segundo os princípios da descentralização, regionalização e hierarquização, de forma a garantir o mais completo, isonômico e pronto acesso ao tratamento adequado. Esses princípios orientam toda a gestão da prestação da saúde em âmbito nacional, reverberando nos posteriores atos normativos e ações do Executivo, em todos os seus três níveis.

A descentralização, a regionalização e a hierarquização da saúde pública não seriam possíveis sem uma distribuição detalhada e minudente entre os entes federados das mais diversas competências administrativas afetas ao tema. Nesse sentido, estabelece o ar-



tigo 19-U da Lei 8.080/1990 (incluído pela Lei nº 12.041/2011) que a responsabilidade financeira pelo fornecimento de medicamentos, produtos de interesse para a saúde ou procedimentos deve ser pactuada na Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Isso tanto no âmbito do fornecimento de medicamentos como no que se refere à disponibilização de outras ações e serviços, como procedimentos e cirurgias.

Considerando as novas leis editadas em data posterior ao julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE, dentre outros fatores, o Supremo Tribunal Federal julgou, em 23/05/2019, os Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 855.178/SE (Tema 793), que foram conhecidos por unanimidade e rejeitados, no mérito, por maioria. O voto prevalente foi o do Ministro Edson Fachin, que traçou diretrizes na tentativa de desenvolver a tese relativa à solidariedade, lembrando o decidido no agravo regimental acima mencionado.

A ementa do acórdão, que não se confunde, é certo, com o conteúdo da tese então fixada, é a seguinte:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. DESENVOLVIMENTO DO PRECEDENTE. POSSIBILIDADE. RESPONSABILIDADE DE SOLIDÁRIA NAS DEMANDAS PRESTACIONAIS NA ÁREA DA SAÚDE. DESPROVIMENTO DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. 1. É da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que o tratamento médico adequado aos necessitados se insere no rol dos deveres do Estado, porquanto responsabilidade solidária dos entes federados. O polo passivo pode ser composto por qualquer um deles, isoladamente ou conjuntamente. 2. A fim de otimizar a compensação entre os entes federados, compete à autoridade judicial, diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, direcionar, caso a caso, o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro. 3. As ações que demandem fornecimento de medicamentos sem registro na ANVISA deverão necessariamente ser propostas em face da União. Precedente específico: RE 657.718, Rel. Min. Alexandre de Moraes. 4. Embargos de declaração desprovidos. (ED no RE nº 855178/SE, Rel. Min. Luiz Fux, Rel. p/ acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, julgado em 23.5.2019, DJe de 15.4.2020).



Conquanto tenha sido confirmada a solidariedade dos entes federativos pela prestação de saúde, prevaleceu, na ocasião, a orientação pela necessidade de evolução da tese firmada no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE, cujo relator foi o Min. Gilmar Mendes, no sentido de que as políticas públicas de saúde devem ser prestigiadas e, conseqüentemente, as regras administrativas de repartição de competências também devem ser observadas pelo Judiciário nas demandas envolvendo saúde pública.

Houve uma mudança significativa no tratamento da matéria, pois, embora se continue reconhecendo a solidariedade entre os entes estatais para o acionamento do Poder Judiciário — o que se fez em atenção às normas constitucionais e, no plano da eficiência, para garantir a máxima proteção ao jurisdicionado, que pouco pode conhecer do intrincado sistema de saúde pública —, deve o Judiciário respeitar as regras de repartição de competências sanitárias, ao direcionar o cumprimento da obrigação.

Ao apreciar os embargos declaratórios do Tema 793, o Supremo Tribunal Federal desenvolveu a orientação por ele firmada dez anos antes, no julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE, no qual concluiu que o fato de o SUS ter descentralizado os serviços e conjugado os recursos financeiros dos entes públicos reforça a obrigação solidária e subsidiária entre eles. Assim, sem prejuízo da preservação da solidariedade no ajuizamento da demanda, restou assentado no julgamento daqueles aclaratórios que caberia ao Judiciário, no julgamento do processo, direcionar a obrigação de acordo com a regra de repartição de competência de cada ente federativo.

Nesse ponto, faz-se necessária a compreensão do voto-vista proferido pelo Min. Edson Fachin, Redator para o acórdão, tendo ele apontado, na ocasião, três razões fundamentais para o desenvolvimento do precedente firmado no Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE:

- (i) o período de tempo de dez anos passado desde que firmada a orientação pelo Supremo Tribunal Federal acerca da responsabilidade solidária, tendo havido, desde então, um aumento significativo tanto da quantidade de demandas envolvendo o tema da judicialização da saúde quanto das despesas públicas em atendimento às decisões judiciais;
- (ii) o julgamento do Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada 175/CE teria contribuído para a desestruturação do Sistema Único de Saúde, pois qualquer pessoa po-



deria demandar contra qualquer ente público, independentemente do que a norma prevê acerca da distribuição das competências administrativas, ignorando a pactuação havida;

(iii) a solidariedade irrestrita, tal como firmada, constituiria causa de grave prejuízo à prestação da saúde básica, que deve ser oferecida pelos Municípios, os quais se veem, muitas vezes, custeando tratamentos de alto custo que não estariam inseridos propriamente no âmbito de suas atribuições.

Após o julgamento dos embargos declaratórios relativos ao Tema 793, a solidariedade passa a ser compreendida, nos termos do artigo 23, inciso II, da Constituição da República, como uma solidariedade comum, no sentido de que todos os entes federativos devem cuidar do direito à saúde. Porém essa compreensão não afasta as regras de repartição de competências sanitárias, notadamente no que se refere ao direcionamento do cumprimento da obrigação.

Releva mencionar que vários Ministros optaram por manter o entendimento anterior — da solidariedade sem direcionamento, pelo Poder Judiciário, da responsabilidade pela prestação de saúde —, quer por entendimento de que não havia omissão a suprir ou interpretação constitucional a evoluir, quer por consideração de que a discussão não estava madura o suficiente para permitir o direcionamento de responsabilidades sem criação de dificuldades e percalços, como salientou o Min. Gilmar Mendes:

Eu entendo que, de fato, esse é um tema que precisa ser amadurecido, eventualmente, aqui ou alhures, por parte da Administração e do legislador, mas o pior de tudo é fazer uma mudança para agravar e tornar insuficiente, ou mais insuficiente, o sistema de proteção. E o próprio caso ilumina isso, porque, de fato, a ação foi movida exatamente porque o medicamento não constava da lista do Ministério; e por isso se reclamava - a demanda é de 2009 e ele só foi incorporado em 7 de novembro de 2013.

3.2 A solidariedade no fornecimento de medicamento padronizado pelas políticas públicas do Sistema Único de Saúde

Tratando-se de fornecimento de fármaco previsto na política pública de saúde, deve-se atentar para a divisão de competências administrativas distribuídas na Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME).



A Portaria 1.555/2013 do Ministério da Saúde regulamenta a competência dos municípios para o componente básico de assistência farmacêutica, enquanto a Portaria 1.554/2013, também do Ministério da Saúde, define a competência dos Estados e da União para o componente especializado de atenção farmacêutica.

Municípios, assim, são responsáveis pela atenção básica e pelo fornecimento dos medicamentos do componente básico de atenção farmacêutica, ao passo que Estados e União são os responsáveis pela média e alta complexidades e pelo componente especializado e estratégico de atenção farmacêutica.

Fixada essa premissa, considerando-se o quadro atualmente posto, após o julgamento do Tema 793, cabe ao Judiciário, em se tratando de demanda judicial envolvendo o fornecimento de fármaco padronizado pela rede pública, mesmo com pluralidade de entes federativos no polo passivo, analisar o pedido de forma a impor o direcionamento da obrigação à pessoa jurídica de direito público competente para o cumprimento da obrigação. Para tanto, deve observar os seguintes parâmetros:

(i) Medicamentos do componente básico da assistência farmacêutica (CBAF): medicamentos voltados aos principais problemas de saúde e programas da atenção primária. A responsabilidade pela aquisição dos itens e fornecimento à população fica a cargo dos Municípios;

(ii) Medicamentos do componente estratégico da assistência farmacêutica (CEAF): programas estratégicos de saúde do SUS (tuberculose, hanseníase, meningite, etc). O Ministério da Saúde é quem os adquire, fornecendo-os aos Estados e ao Distrito Federal, que ficam responsáveis pelo recebimento, armazenamento e distribuição. A responsabilidade é solidária da União e dos Estados;

(iii) Medicamentos do componente especializado da assistência farmacêutica (CEAF): agravos crônicos com custo mais elevado ou de maior complexidade. Esses medicamentos ou são adquiridos de forma centralizada pelo Ministério da Saúde, que os distribui às Secretarias Estaduais, ou o Ministério da Saúde financia sua aquisição, mediante transferência de recursos pelas Secretarias Estaduais, ou, ainda, são financiados ou adquiridos pelas próprias Secretarias Estaduais. A responsabilidade é solidária da União e dos Estados.



3.3 A solidariedade no fornecimento de ação/serviço/procedimento/cirurgia padronizados pelas políticas públicas do Sistema Único de Saúde

Quando se tratar de ação ou serviço de saúde padronizado pela rede pública, ao contrário do que ocorre em sede de medicamentos, a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES) não estabelece uma divisão de competências administrativas entre os entes federativos.

Com efeito, a RENASES elenca as ações e os serviços de saúde da seguinte forma:

- (i) ações e serviços da atenção primária;
- (ii) ações e serviços da urgência e emergência;
- (iii) ações e serviços da atenção psicossocial;
- (iv) ações e serviços da atenção especializada;
- (v) atenção ambulatorial especializada;
- (v) assistência odontológica especializada e reabilitação protética;
- (vi) atenção hospitalar;
- (vii) atenção e serviços da vigilância em saúde.

Não há, nessa distribuição de ações e serviços, contudo, nenhuma informação sobre qual ente federativo deve cumprir a obrigação de fornecê-los, até porque a RENASES foi editada uma única vez, em 2012. E é notório que as ações e os serviços de saúde são muito dinâmicos, podendo sofrer alterações e atualizações. A obrigação de dispensação e custeio também vai levar em consideração a capacidade financeira de cada ente federativo.

Essa distribuição de competências deve se pautar pelo pactuado pela Comissão Intergestores Tripartite, composta pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou pelas Comissões Intergestores Bipartite (CIB), compostas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Assim, pode-se entender que serviços da atenção primária, psicossocial, p. ex., sejam de responsabilidade dos municípios, enquanto serviços da atenção especializada sejam



de responsabilidade dos Estados, mas essa é apenas uma presunção extraída de outras regras administrativas de distribuição de competências.

Para maior segurança no direcionamento da obrigação, deve-se examinar a Programação Pactuada Integrada (PPI^[1]) firmada pelo Município com o Estado. É esse instrumento de pactuação que vai delimitar, de forma segura, o que foi assumido pelo município em termos de ações e serviços de saúde^[2].

Persistindo dúvida, mesmo após consulta à Programação Pactuada Integrada, é conveniente que se mantenha diálogo institucional com gestores da saúde do Município, do Estado ou mesmo da União, como meio de alcançar uma tutela jurisdicional que se revele substancialmente devida, evitando-se, assim, o direcionamento da obrigação para ente que não seja o competente precípuo para o seu cumprimento.

É importante levar em consideração que esse diálogo é incentivado pela Recomendação 100/2021 do Conselho Nacional de Justiça, a qual prevê, em seu artigo 2º, que, ao receber uma demanda envolvendo direito à saúde, pode-se designar mediador capacitado para realizar diálogo entre as partes, na busca de uma solução adequada e eficiente para o conflito. Está ainda em linha com o que prescreve o art. 20 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual deve-se sempre atentar para as consequências práticas de uma decisão judicial.

Possível, de todo modo, quando a leitura da Programação Pactuada Integrada ou o diálogo interinstitucional não surtirem o efeito esperado, que a determinação do cumprimento da obrigação se dê de forma indistinta entre os litisconsortes passivos, notadamente em sede de tutela de urgência, sem prejuízo de que, no curso do processo, após esclarecida a competência para o fornecimento do serviço, determine-se eventual ressarcimento ao ente que tenha cumprido a obrigação, mesmo não sendo o competente precípuo para tanto^[3], atendendo-se, assim, ao expressamente disposto na parte final da redação da ementa dos Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário 855.178/SE (Tema 793/STF):

Os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento



conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro.

Dessa forma, não se protela a tutela de urgência, preservando-se o direito do cidadão que aciona o Judiciário para o cumprimento de um dever estatal em matéria de direito à saúde, viabilizando-se, noutro giro, que o ônus financeiro assumido indevidamente por algum ente seja equacionado no mesmo processo.

Esses passos, à evidência, não são obrigatórios. Somente o caso concreto é que vai ditar qual deve ser a postura judicial. Há, é bom ressaltar, casos tão urgentes que inviabilizam a observação de qualquer desses passos, de modo que a concessão de pronto da tutela provisória de urgência é medida que se impõe, para que, somente em momento posterior, as questões referentes à competência administrativa precípua para a prestação do serviço sejam objeto de debate e esclarecimento.

3.4 A solidariedade no fornecimento de tecnologia não padronizada pelas políticas públicas do Sistema Único de Saúde

Situação que suscita as controvérsias mais acentuadas sobre a questão diz respeito ao fornecimento de tecnologia de saúde não padronizada pelas políticas públicas do Sistema Único de Saúde. Talvez esteja aí a principal razão para a admissão do Tema 1.234 pelo Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 1.366.243/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes).

O Ministro Edson Fachin, em seu voto quando do julgamento dos embargos declaratórios do Tema 793, pontuou:

Se a pretensão veicular pedido de tratamento, procedimento, material ou medicamento não incluído nas políticas públicas (em todas as suas hipóteses), a União necessariamente comporá o polo passivo, considerando que o Ministério da Saúde detém competência para a incorporação, exclusão ou alteração de novos medicamentos, produtos, procedimentos, bem como constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica (art. 19-Q, Lei 8.080/90), de modo que recai sobre ela o dever de indicar o motivo da não padronização e eventualmente iniciar o procedimento de análise de inclusão, nos termos da fundamentação.



Embora a necessidade ou não de integração da União no polo passivo de processo que tenha como objeto a prestação de tecnologia — seja medicamento ou serviço — não padronizado no âmbito do Sistema Único de Saúde não tenha constado da ementa do acórdão, certo é que a questão foi debatida quando da apreciação dos aclaratórios do Tema 793, tendo como premissa a racionalização dos gastos com a judicialização da saúde.

Via de consequência, o Supremo Tribunal Federal, em vários julgamentos monocráticos e colegiados, adotou o entendimento de que a União é o ente federativo responsável pelas tecnologias não incorporadas às políticas públicas de saúde.

Nesse sentido, vale menção ao Agravo no Recurso Extraordinário RE 1.298.325/PR (decisão monocrática), Rel. Min. Edson Fachin, ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.299.773/PR (decisão colegiada), Rel. Min. Alexandre de Moraes, ao Agravo no Recurso Extraordinário 1.308.917/PR (decisão monocrática), Rel. Min. Roberto Barroso, à Suspensão de Tutela Antecipada 773/MG (decisão monocrática), Rel. Min. Luiz Fux, ao Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 1.298.536/PR (decisão monocrática), Rel. Min. Dias Toffoli, ao Recurso Extraordinário 1.307.921/PR (decisão monocrática), Rel.^a Min.^a Cármen Lúcia, e ao Agravo no Recurso Extraordinário 1.285.333/PR (decisão monocrática), Rel. Min. Gilmar Mendes.

Mais recentemente, em 22/03/2022, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, por maioria, no julgamento do AgRg na RCL 50.481/MS e do AgRg na RCL 50.458/MS, ambos de relatoria do Min. Alexandre de Moraes, entendeu pela necessidade do ingresso da União no polo passivo da lide e, portanto, a competência da Justiça Federal em ações que pretendem a disponibilização de medicamentos não padronizados.

Na mesma data, no julgamento da RCL 49.890/MS, de relatoria do Min. Dias Toffoli, a 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, dessa feita por unanimidade, julgou procedente a reclamação manejada, para cassar a decisão reclamada e determinar a inclusão da União no polo passivo da ação envolvendo a questão.

A 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal também vinha entendendo da mesma forma:

RECLAMAÇÃO. DEVER DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE. FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA ENTRE OS ENTES FEDERADOS. TEMA 793 DA REPERCUSSÃO GERAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INADMIS-



SIBILIDADE. INCLUSÃO DA UNIÃO NO POLO PASSIVO DA DEMANDA. NÃO OBSERVÂNCIA. AGRAVO REGIMENTAL. PROVIMENTO. 1. Ao apreciar o RE 855.178-ED, processo piloto do Tema 793 da sistemática da repercussão geral, do qual fui redator designado para o acórdão, DJe 16.4.2020, o Plenário do Supremo Tribunal Federal concluiu pela responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde. 2. Uma vez definido que a competência administrativa para o fornecimento do medicamento pleiteado pertence à União, compete à autoridade reclamada, na linha do que decidido no Tema 793, determinar a inclusão do citado ente federado no polo passivo da demanda, com a consequente remessa dos autos à Justiça Federal. 3. Agravo regimental a que se dá provimento. (AgR na Rcl 49.009/GO, Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin, 2ª Turma, DJe 29.3.2022)

De fato, a presença da União no polo passivo para essas hipóteses está prevista no art. 19-Q da Lei 8.080/1990:

Art. 19-Q. A incorporação, a exclusão ou a alteração pelo SUS de novos medicamentos, produtos e procedimentos, bem como a constituição ou a alteração de protocolo clínico ou de diretriz terapêutica, são atribuições do Ministério da Saúde, assessorado pela Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS.

Essa disposição é oriunda da Lei 12.401/2011, que dispôs sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde. Esse diploma legal aperfeiçoou o arcabouço normativo do direito sanitário, pois a presença da União poderá esclarecer, entre outras questões, (i) se o medicamento, tratamento ou produto tem ou não uso autorizado pela Anvisa, (ii) se está ou não registrado naquela agência, (iii) se é ou não padronizado para alguma moléstia e os motivos para isso e (iv) se há alternativa terapêutica constante nas políticas públicas, etc.

Corroborando tudo o que até aqui se expôs, o Conselho Nacional de Justiça, por meio das Jornadas de Direito da Saúde, já tinha editado o Enunciado 78, em 2019, segundo o qual compete à Justiça Federal julgar as demandas em que são postuladas novas tecnologias ainda não incorporadas ao Sistema Único de Saúde.



É importante ressaltar que a questão admite nuances, tanto é que voltou à tona agora, não só no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Tema 1.234), mas também no do Superior Tribunal de Justiça, o qual, recentemente, mais especificamente em 12/04/2023, julgou o Incidente de Assunção de Competência 14, firmando as seguintes teses:

a) Nas hipóteses de ações relativas à saúde intentadas com o objetivo de compelir o Poder Público ao cumprimento de obrigação de fazer consistente na dispensação de medicamentos não inseridos na lista do SUS, mas registrado na ANVISA, deverá prevalecer a competência do juízo de acordo com os entes contra os quais a parte autora elegeu demandar.

b) As regras de repartição de competência administrativas do SUS não devem ser invocadas pelos magistrados para fins de alteração ou ampliação do polo passivo delineado pela parte no momento da propositura ação, mas tão somente para fins de redirecionar o cumprimento da sentença ou determinar o ressarcimento da entidade federada que suportou o ônus financeiro no lugar do ente público competente, não sendo o conflito de competência a via adequada para discutir a legitimidade ad causam, à luz da Lei n. 8.080/1990, ou a nulidade das decisões proferidas pelo Juízo estadual ou federal, questões que devem ser analisada no bojo da ação principal.

c) A competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da CF/88, é determinada por critério objetivo, em regra, em razão das pessoas que figuram no polo passivo da demanda (competência *ratione personae*), competindo ao Juízo federal decidir sobre o interesse da União no processo (Súmula 150 do STJ), não cabendo ao Juízo estadual, ao receber os autos que lhe foram restituídos em vista da exclusão do ente federal do feito, suscitar conflito de competência (Súmula 254 do STJ).

Em 17/04/2023, na esteira do julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça do Incidente de Assunção de Competência 14, o Min. Gilmar Mendes, Relator do Recurso Extraordinário 1.366.243/SC (Tema 1.234), determinou, em decisão confirmada à unanimidade pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, que as ações judiciais relativas a medicamentos não incorporados pelo SUS devem ser processadas e julgadas pelo juízo (estadual ou federal) ao qual foram direcionadas.



Até o julgamento definitivo do recurso, que discute se a União deve responder, solidariamente, pelo fornecimento desses medicamentos, fica, assim, vedada a declinação da competência ou a determinação de inclusão da União no polo passivo dessas ações.

Se a demanda envolver medicamentos ou tratamentos padronizados, a composição do polo passivo deve observar a repartição de responsabilidades estruturada no Sistema Único de Saúde, ainda que isso implique deslocamento de competência. Para evitar insegurança jurídica, esses parâmetros devem ser observados nos processos em que ainda não houver sentença. Já os processos com sentença proferida até 17/04/2023, quando da prolação da decisão em comento, devem permanecer no juízo em que tramitam até o trânsito em julgado e a respectiva execução.

Ressaltou o Min. Gilmar Mendes, na ocasião, que o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no Incidente de Assunção de Competência 14 instala desconexão entre a repartição legislativa de competências e responsabilidades no âmbito da política pública do Sistema Único de Saúde e a judicialização da matéria.

Foi igualmente referendada pelo plenário do Supremo Tribunal Federal decisão de 11/04/2023 do Min. Gilmar Mendes — também no Recurso Extraordinário 1.366.243/SC — que determina a suspensão, nas instâncias ordinárias, do processamento de recursos ao Supremo Tribunal Federal e ao Superior Tribunal de Justiça em que se discuta a inclusão da União no polo passivo de ações sobre o fornecimento de medicamentos ou tratamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), mas não padronizados no Sistema Único de Saúde, e dos processos em que se discute a aplicação do Tema 793.

De tudo isso, bem se vê a controvérsia que o fornecimento de tecnologia não padronizada pelas políticas públicas do Sistema Único de Saúde suscita.

Parece-nos que a solução da questão passa muito pela análise de cada situação em concreto que é levada ao conhecimento e ao julgamento do Poder Judiciário. Com efeito, não deve a União ser responsável por toda e qualquer tecnologia não incorporada às políticas públicas, até porque, em se tratando de medicamentos, é muito comum que existam fármacos de baixa e média complexidade que não estejam disponibilizados pelas listas do Sistema Único de Saúde, mas que podem eventualmente ser incorporados pelos Estados ou Municípios.



Há toda uma regulamentação complexa em se tratando de direito à saúde que merece atenção como tentativa de equacionamento desse problema.

Não há deliberação da Comissão Intergestores Tripartite sobre a repartição de competências no Sistema Único de Saúde para o fornecimento de medicamentos não incorporados. Na ausência de deliberação, adota-se o artigo 49 do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação GM/MS 2/2017:

Art. 49. Os medicamentos que fazem parte das linhas de cuidado para as doenças contempladas neste Componente estão divididos em três grupos conforme características, responsabilidades e formas de organização distintas: (Origem: PRT MS/GM 1554/2013, Art. 3º);

I - Grupo 1: medicamentos sob responsabilidade de financiamento pelo Ministério da Saúde, sendo divididos em: (Origem: PRT MS/GM 1554/2013, Art. 3º, I);

a) Grupo 1A: medicamentos com aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde e fornecidos às Secretarias de Saúde dos Estados e Distrito Federal, sendo delas a responsabilidade pela programação, armazenamento, distribuição e dispensação para tratamento das doenças contempladas no âmbito do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica; e (Origem: PRT MS/GM 1554/2013, Art. 3º, I, a);

b) Grupo 1B: medicamentos financiados pelo Ministério da Saúde mediante transferência de recursos financeiros para aquisição pelas Secretarias de Saúde dos Estados e Distrito Federal sendo delas a responsabilidade pela programação, armazenamento, distribuição e dispensação para tratamento das doenças contempladas no âmbito do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica; (Origem: PRT MS/GM 1554/2013, Art. 3º, I, b) (com redação dada pela PRT MS/GM 1996/2013);

II - Grupo 2: medicamentos sob responsabilidade das Secretarias de Saúde dos Estados e do Distrito Federal pelo financiamento, aquisição, programação, armazenamento, distribuição e dispensação para tratamento das doenças contempladas no âmbito do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica; e (Origem: PRT MS/GM 1554/2013, Art. 3º, II);

III - Grupo 3: medicamentos sob responsabilidade das Secretarias de Saúde do Distrito Federal e dos Municípios para aquisição, programação, armaze-



namento, distribuição e dispensação e que está estabelecida em ato normativo específico que regulamenta o Componente Básico da Assistência Farmacêutica. (Origem: PRT MS/GM 1554/2013, Art. 3º, III).

Assim, diante dessas regras, é possível afirmar o seguinte:

(i) Competência da União: aquisição e distribuição dos medicamentos incluídos no grupo 1A do componente especializado e financiamento dos medicamentos incluídos no grupo 1B do componente especializado;

(ii) Competência dos Estados: aquisição e entrega dos medicamentos do grupo 1B do componente especializado, mediante transferência de recursos federais, aquisição com recursos próprios e entrega dos medicamentos do grupo 2 do componente especializado e aquisição e entrega dos medicamentos do grupo 3 do componente especializado, juntamente com os Municípios e na forma como pactuado nas Comissões Intergestores Bipartites;

(iii) Competência dos Municípios: aquisição e distribuição dos medicamentos do componente básico, bem como daqueles constantes no grupo 3 do componente especializado, juntamente com os Estados e da forma como pactuado nas Comissões Intergestores Bipartites.

Daí que, a princípio, a necessidade de inclusão da União no polo passivo de demandas envolvendo medicamentos não incorporados no Sistema Único de Saúde ficaria restrita a medicamentos de alto custo, similares aos enquadrados nos grupos 1A e 1B do componente farmacêutico especializado.

Em se tratando de ações e serviços de saúde de alto custo não padronizados pelas políticas públicas, a disciplina para os medicamentos serve como um modelo analógico, sendo que a similaridade com o procedimento previsto no Sistema Único de Saúde auxilia para que se compreenda quando ele se integra à baixa, média ou alta complexidade.

Nesse aspecto, a título de comparação, pode-se utilizar o Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS (SIGTAP). Mesmo que o procedimento não tenha sido incorporado nas políticas públicas, o exame da SIGTAP auxilia para que se verifique se há algum similar padronizado e, havendo, possa-se aferir se ele é da baixa, média ou alta complexidade. Isso certamente ajudará para determinar se a



inclusão da União no polo passivo da ação é necessária, bem como para direcionar a obrigação de forma adequada.

Persistindo dúvida, talvez seja mais adequado determinar o cumprimento da obrigação de forma solidária, notadamente em sede de tutela de urgência, sem prejuízo de, no curso do processo, o direcionamento de responsabilidade ser melhor elucidado, com um desfecho adequado na sentença e, se for o caso, já com a determinação de ressarcimento ao ente que tenha suportado o ônus financeiro.

Assim sendo, da mesma forma que foi sustentado para os medicamentos não padronizados, não é qualquer procedimento não padronizado que ensejará a imposição de obrigação à União, mas somente aqueles de alta complexidade e, mesmo assim, de custo elevado, que não possuam um similar no Sistema Único de Saúde.

4. Subsidiariedade – fundamentos legais

Os legisladores constituintes de 1988 adotaram a ideia de cooperação entre os entes federativos; para tal, estabeleceu-se a descentralização como meio de gerenciar a divisão de competências administrativas, amparada no princípio da subsidiariedade. No qual, indica que a esfera federal e a estadual devem se sobrepôr aos entes municipais somente quando estes não forem aptos para a execução eficiente das políticas estatais.

Em vista disso, a subsidiariedade atua como um princípio informador, sendo utilizada em circunstâncias associadas a relações políticas ou da Administração, dando forma ou significação, delineando diretrizes para a função reguladora do Direito, por serem designadas as alternativas de formação de uma regra ou de todo o sistema jurídico para certos destinatários — Poder Executivo, Legislativo e Judiciário.

Outrossim, a função subsidiária do Estado pode se dar por meio de dois níveis: de forma supletiva, em que o Estado seria responsável por suprir a insuficiência dos entes quando estes não tenham como executar satisfatoriamente suas obrigações, em razão de alguma condição adversa; e, ainda, em auxílio, propiciando as condições necessárias que garantam a atuação das comunidades e seus particulares.

O princípio da subsidiariedade é caracterizado como uma forma de recomendação aos Poderes e estruturas institucionais mais próximas do cidadão, os quais devem desta-



car sua atuação na resolução dos problemas da sociedade, de forma que as estruturas centrais tenham competência subsidiária, atribuindo-lhes ação quando o ente local não possa atuar de maneira eficiente.

Essa recomendação privilegia as esferas políticas descentralizadas e promove o desenvolvimento dos poderes locais. Em consequência, a subsidiariedade se articula com o princípio da descentralização democrática e o princípio da desburocratização, assegurando a participação das populações na defesa e persecução dos seus interesses.

Desse modo, o princípio da subsidiariedade pode ser visto sob duas perspectivas complementares: uma negativa, em que o nível maior não deve agir se não for preciso; e outra positiva, visto que o ente maior tem o dever de agir sempre que for necessário.

Com base nessa mesma ideia, BARACHO (1997, p. 65) deduz que a subsidiariedade pode ser entendida como representativa das ideias de complementaridade e supletividade. Em suas lições:

A suplementariedade é o que se acrescenta, entende-se que ela representa a questão subsidiária. A subsidiariedade implica, neste aspecto, em conservar a repartição entre duas categorias de atribuições, meios, órgãos que se distinguem uns dos outros por suas relações entre si. A ideia de complementaridade explica, de maneira ampla, a utilização feita em Direito, da noção da subsidiariedade. As organizações são fruto dos compromissos de exigências diferentes, desde que a pluralidade de direitos aplicáveis são resultados de reivindicações opostas. De um lado está o poder público... Do outro lado, estão as pessoas privadas que, em uma democracia, podem agir livremente, sob certas reservas, em todos os domínios. O Direito Público explica a intensidade de suas regras, ao passo que o Direito Privado aparece como complementar um do outro. A subsidiariedade é aplicável à dualidade dos regimes jurídicos.

Ressalta-se que o princípio da subsidiariedade apresenta duas dimensões: uma vertical, na qual é distribuído o máximo de competências ao nível menor, isto é, estados-membros, região, cidades, etc.; e outra horizontal, que se insere no espaço local próprio, compartilhando o poder entre sociedade e governo, ou seja, entre Estado, empresas, associações e pessoas.



O direito à saúde encontra-se situado na esfera de competência material comum: a União, os Estados e os Municípios e o Distrito Federal compartilham a responsabilidade em relação ao direito à saúde, nos termos do art. 23, II, c/c art. 30, VII, CR/88, 198, I, da CR/88 e dos artigos 4º e 7º, XI, Lei n. 8.080/1990, por meio do método da descentralização, regionalização e hierarquização de competências.

Assinala-se que o artigo 30, inciso VII, da Constituição da República de 1988, além de ampliar o alcance do artigo 23, inciso II, estabelece as relações de solidariedade e de subsidiariedade.

A solidariedade encontra-se na obrigação de cooperação técnica e financeira dos entes federados para com o município; já a subsidiariedade incide na obrigação do ente municipal de prestar serviços de atendimento de saúde à população. As competências administrativas municipais relativas à saúde, constantes do art. 30, VII da CR/88, consistem nas atribuições comuns previstas no art. 15 da Lei n. 8.080/1990, desempenhadas por todos os entes federados, e nas privativas do art. 18 da Lei n. 8.080/1990, atribuída somente ao ente municipal.

Destaca-se que a obrigação de prestação de serviço de atendimento à saúde da população, conforme a redação do artigo 30, inciso VII, da Constituição da República de 1988, recai sobre o município. Trata-se da competência “quase exclusiva” de prestar o acesso ao serviço de saúde. Ratifica-se essa perspectiva por meio do artigo 198 da CR/88 e do artigo 15, *caput*, do Decreto n. 7.508/2011, que regulamenta a Lei n. 8.080/1990, ao estabelecer que o planejamento da saúde terá sentido ascendente, ou seja, do ente local ao nacional.

No que tange às competências, o princípio da subsidiariedade se destaca como fundamental, em razão da vinculação das atribuições dos municípios ao conceito de interesse local. Desse modo, a subsidiariedade, na perspectiva vertical, é um delimitador para a atuação do ente municipal, propiciando que um maior número de atribuições seja gerenciado a partir dele, sempre que existir interesse por parte dos cidadãos, ainda que não seja exclusivo.

Por sua vez, a subsidiariedade horizontal se expressa pelo que pode ser feito diretamente pela sociedade, e não apropriado por ente estatal, e incorpora a ideia de supremacia da sociedade diante do Estado, de modo a privilegiar o poder decisório dos cidadãos.



A adoção desse princípio no ordenamento brasileiro se torna evidente e se legitima por meio da repartição de competências, da descentralização política e das iniciativas privadas e comunitárias.

Assim, ao invés da restrição da autonomia dos Estados-membros e municípios, o princípio da subsidiariedade busca o seu incremento, evidenciando-se que a Constituição de 1988 consolidou os municípios como entes federados, atribuindo-lhes competências e proporcionando uma aproximação entre os indivíduos e o poder local como meio de fortalecimento da participação dos cidadãos. Por conseguinte, busca-se um federalismo de base descentralizadora, em que o princípio da subsidiariedade possa ser bem utilizado em relação ao ente federativo municipal, para que este atue fortemente e com maior proximidade dos destinatários dos programas e as políticas públicas.

Frisa-se que a subsidiariedade horizontal pode significar o redimensionamento do pacto federativo e das relações entre os cidadãos e Estado, uma vez que a participação nas decisões da esfera local possibilita o fortalecimento da democracia.

Em relação ao tratamento do tema de repercussão geral de fornecimento de medicamento disposto no RE 855.178/SE – Tema 793, verifica-se que o Supremo Tribunal Federal não analisou mais detalhadamente a distinção entre solidariedade e subsidiariedade na responsabilização em demandas de saúde de cada ente da federação. Além disso, não determinou objetivamente os critérios de descentralização, regionalização e hierarquização.

Saliente-se que há quem defenda — contrariamente à tese reafirmada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 793 — que a solidariedade plena, na realidade, não se sustenta no ordenamento jurídico brasileiro. Conforme ensina DRESCH (2015, p. 77),

Sem embargo do mérito das decisões da Suprema Corte sobre o tema e as consequências jurídicas dali decorrentes, é importante consignar que, a partir da Lei nº 12.401/2011 - que alterou significativamente a estrutura do Sistema Único de Saúde (regulado pela Lei nº 8080/90) -, já não é mais possível sustentar-se a existência de plena solidariedade entre os entes políticos para responder todas e quaisquer ações judiciais onde se busque o direito prestacional à saúde pública.



A Lei 8.080/1990 fixa as bases estruturais nas quais o Sistema Único de Saúde deve constituir-se e implementa os princípios de acordo com os quais a prestação de serviços deverá pautar-se, entre os quais o da universalidade, acesso à saúde sem discriminação e o da subsidiariedade entre os entes da federação. Este confere aos municípios a responsabilidade pela implementação e operacionalização das políticas da saúde, sem desobrigar os Estados e a União.

Verifica-se, assim, que a noção do direito à saúde como um direito de todo cidadão, por meio do acesso universal e igualitário, também se encontra plasmada nas normas infraconstitucionais.

Na designação da responsabilidade subsidiária dos entes federados, segundo os critérios de descentralização, regionalização e hierarquização, havendo definição da competência específica, esta deverá ser respeitada esta deverá ser respeitada para efeito de determinação da competência judicial.

Para o Ministro Luiz Roberto Barroso, a Lei n. 8.080/90, além de estruturar o Sistema Único de Saúde e de fixar suas atribuições, prescreve os princípios segundo os quais sua atuação deve se pautar, dentre os quais cabe destacar o da universalidade, por força do qual se garante a todas as pessoas o acesso às ações e serviços de saúde disponíveis. Salientam-se ainda os princípios da subsidiariedade e da municipalização, que atribuem preferencialmente aos municípios a responsabilidade de execução das políticas de saúde e de distribuição de medicamentos, conforme o art. 7º, I e IX.

Como antes destacado, a distribuição de competências promovida pela Constituição da República e pela Lei nº 8.080/90 parece informar-se pelas noções de subsidiariedade e de municipalização. O sentido de descentralização de poder é influenciado pelas ideias de subsídio, assistência e auxílio. As atribuições dos Estados e municípios concentram-se na prestação de serviços públicos, e a União tem atribuição subsidiária, conforme os critérios da descentralização, regionalização e hierarquização.

4.1 Subsidiariedade: desdobramentos e implicações

Como se colhe dos ensinamentos da Análise Econômica do Direito — os quais se veem amplamente refletidos nas detidas considerações constantes de várias decisões do Supremo Tribunal Federal —, é fundamental que o Poder Judiciário, ao solucionar conflitos



e litígios, considere todas as possíveis consequências, inclusive sociais, econômicas e políticas, das decisões que podem vir a ser prolatadas em cada caso. Isso não significa, claro, que considerações de outra ordem devam prevalecer sobre as de natureza jurídica, mas o reconhecimento de que o Direito não é um fenômeno isolado, e sim parte da realidade sociocultural; de que as normas jurídicas visam a reger as relações sociais, gerar pacificação social, garantir a preservação e a realização dos valores constitucionalmente resguardados; e de que o alcance de tais finalidades depende também da avaliação, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de todos os possíveis efeitos das decisões jurisdicionais. Tal necessidade se impõe de modo particularmente intenso quando está em questão política pública, uma vez que as decisões a serem proferidas não apenas têm a potencialidade de atingir milhões de pessoas, mas também se destinam a efetivar direitos subjetivos previstos na Constituição, em regra de caráter fundamental.

Em relação à política pública objeto desta nota técnica — fornecimento de medicamentos não padronizados pelo Sistema Único de Saúde —, a consideração dos possíveis efeitos práticos mais relevantes de eventual entendimento de que a composição do polo passivo e, conseqüentemente, a competência jurisdicional devem ser definidas segundo regra de subsidiariedade, ou seja, direcionando-se a ação contra o ente federativo precipuamente responsável pelo custeio do fármaco, não pode perder de vista o fato de estar em questão o direito fundamental à saúde, diretamente ligado ao direito à vida, cujo resguardo é essencial para viabilizar a própria existência física do ser humano.

Caso persista tal entendimento, que prevaleceu no julgamento do Tema 793 do STF, cumpre avaliar especialmente questões relativas a: acesso ao sistema de justiça, acesso efetivo à assistência judiciária, efetivação do princípio da razoável duração do processo.

4.2 Acesso ao sistema de justiça

A Organização das Nações Unidas – ONU traçou dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a serem alcançados nos próximos anos, os quais constituem a chamada “Agenda 2030”. Como definido pela entidade, trata-se de “objetivos ambiciosos e interconectados que abordam os principais desafios de desenvolvimento enfrentados por pessoas no Brasil e no mundo”^[4].



Dos referidos objetivos, guarda mais direta relação com o sistema de justiça o de número 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Sua descrição é a seguinte: “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”.

Como todos os demais objetivos componentes da agência 2030, foi detalhado em subitens, dentre os quais, para o tema sob análise, destaca-se o de número 16.3: “Promover o Estado de Direito, em nível nacional e internacional, e garantir a igualdade de acesso à justiça para todos”.

Segundo o posicionamento prevalente pelo menos até o julgamento dos embargos de declaração do Tema de Repercussão Geral nº 793, ações judiciais relativas a medicamentos não padronizados poderiam ser ajuizadas contra qualquer dos entes federativos, isoladamente ou em litisconsórcio. Assim, apenas em caso de se optar pela inclusão da União no polo passivo, o feito deveria tramitar na Justiça Federal.

Por outro lado, evidentemente, caso realmente prevaleça o entendimento de que a composição do polo passivo deve refletir a repartição de competências administrativas de custeio dos serviços de saúde, essas ações deverão necessariamente ser propostas contra a União, e, portanto, tramitar na Justiça Federal.

Ocorre, porém, que a Justiça Federal não tem a mesma capilaridade da Justiça Estadual. Na verdade, é imensa a diferença entre as duas áreas da Justiça Comum, no que diz respeito à proximidade física em relação ao domicílio dos jurisdicionados.

Para se usar o exemplo do Estado de Minas Gerais, ente da federação com o maior número de municípios (853), a Justiça Estadual conta hoje com 298 comarcas instaladas, diversas delas com mais de uma vara judicial. Por outro lado, na Justiça Federal, há subseções judiciárias em apenas 26 municípios, menos de 10% do número de municípios que constituem sede de varas da Justiça Estadual.

Assim, evidencia-se que, em prevalecendo o referido posicionamento judicial, o acesso à justiça daquele que busca o fornecimento de medicamento não padronizado pelo Sistema Único de Saúde e ainda alguns medicamentos de custo elevado será seriamente prejudicado. Estar-se-á, portanto, na contramão do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, pois, ao invés de se contribuir para a ampliação do acesso à justiça do cidadão que



demanda serviços públicos de saúde, o efeito será tornar tal acesso muito mais difícil, o que certamente desestimulará muitos necessitados de buscar o Judiciário para resguardo de seus direitos, com grande prejuízo para a efetivação do direito fundamental à saúde.

4.3 Acesso efetivo à assistência judiciária

O art. 5º da Constituição insere no rol dos direitos fundamentais a assistência judiciária, ao prever que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Evidentemente, trata-se de direito subjetivo que compõe o arcabouço valorativo do direito de acesso ao sistema de justiça e do devido processo legal, e, portanto, sua efetivação está diretamente relacionada ao alcance do ODS 16.

Para resguardo de tal direito, criou-se a Defensoria Pública, que, nos termos do art. 134 da Constituição,

é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal.

À semelhança do que se demonstrou em relação à capilaridade das Justiças Estadual e Federal, a Defensoria Pública da União (DPU) tem poucas sedes de atuação e reduzido número de membros, particularmente quando comparada com a estrutura e penetração geográfica das Defensorias Públicas Estaduais.

Mais uma vez invocando-se o exemplo do Estado de Minas Gerais, observa-se que, atualmente, a DPU mantém núcleos de atuação em Belo Horizonte e apenas mais quatro grandes cidades^[5]. Por outro lado, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais se faz presente em muitas das comarcas da Justiça Estadual.

Além disso, naquelas comarcas em que não há atuação da Defensoria Pública, basta ao cidadão que faz jus à assistência judiciária que se dirija ao fórum local e solicite a no-



meação de advogado para representá-lo, apresentando documentação que demonstre sua identificação e suas condições econômico-financeiras. Assim, ser-lhe-á resguardado o direito fundamental à assistência judiciária.

Evidencia-se, pois, que, caso as ações em que se postula o fornecimento de medicamentos não padronizados pelo SUS ou de determinados medicamentos mais complexos e de alto custo tiverem que tramitar necessariamente na Justiça Federal, haverá severo prejuízo também para a efetivação do acesso à justiça dos mais necessitados.

Em virtude disso, não pode prevalecer eventual argumento de que a realidade da tramitação eletrônica de processos supriria a falta de capilaridade da Justiça Federal. Em um país de tanta desigualdade, carências de toda ordem, inclusive informacionais, analfabetismo e outras vulnerabilidades tão intensas, a garantia de efetiva assistência judiciária é fundamental para que os mais vulneráveis gozem de verdadeiro e efetivo acesso ao Poder Judiciário.

4.4 Impacto no tempo de tramitação processual

Consta do Relatório Justiça em Números 2023, do Conselho Nacional de Justiça, levantamento do tempo médio de tramitação processual nos diversos tribunais brasileiros, com separação em relação a diversas categorias processuais. Há inclusive indicação do tempo médio de tramitação dos processos pendentes e baixados, por tribunal.

A comparação de tal dado, entre as diversas cortes do país, evidencia que o tempo médio de tramitação processual nos tribunais estaduais em muitos casos é menor do que na Justiça Federal, certamente em virtude da estrutura proporcionalmente menor, tanto em relação a subseções judiciárias quanto no tocante a mão de obra direta ou indiretamente ligada à prestação jurisdicional.

Assim, caso se atribua à Justiça Federal a competência para processar e julgar causas que envolvem ações que veiculam pretensão de fornecimento de medicamentos não padronizados pelo SUS e de determinados medicamentos de custo elevado, muito provavelmente se elevará o tempo médio de espera pela solução de tais demandas, com prejuízo para o direito de acesso ao sistema de justiça e o direito fundamental à saúde. Além disso, o direcionamento desse grande número de feitos às unidades jurisdicionais federais certamente terá relevante impacto negativo no tempo médio de tramitação dos



processos em geral, elevando esse parâmetro, de modo a gerar prejuízo para a prestação jurisdicional na Justiça Federal como um todo.

Em virtude disso, é possível antever um cenário contrário também à efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo, tão relevante para o resguardo do Estado Democrático de Direito, dos direitos subjetivos em geral, e dos fundamentais em particular, e para a preservação da legitimidade do Poder Judiciário.

5. A incorporação de medicamentos autorizados pela anvisa à relação de medicamentos estadual e municipal

No contexto da Lei nº 8.080/90, resguarda-se ao Estado e ao Município a prerrogativa de incorporar, no âmbito de seus territórios, outros medicamentos que não constam da Relação Nacional de Medicamentos, como é possível observar do art. 19-P. I e II.

Nesse particular e a partir de análise do perfil da população a ser atendida, o Estado e o Município podem definir a relação estadual ou municipal de medicamentos a partir da RENAME, sem prejuízo de, voluntariamente, assegurar o fornecimento de algum outro que não esteja nela contemplado, mas que se perceba indispensável para o tratamento de alguma moléstia específica.

Em situação dessa natureza e objetivando incorporar medicamento não previsto na RENAME, o ente federativo deve decidir fundamentadamente a partir de estudos realizados por suas comissões internas (farmácia e terapêutica), pactuar na Comissão Intergestores Bipartite (no caso do Estado), ouvir o órgão de controle social e utilizar recursos próprios.

Em Minas Gerais, o Estado adotou essa política com relação ao fornecimento da Insulina Glargina, a partir da Deliberação CIB-SUS/MG nº 256, de 11 de abril de 2006; e o Município de Belo Horizonte, no que concerne a medicamento que trata a Degeneração Macular Relacionada a Idade (DMRI).

Por conseguinte, se o poder público, na esfera estadual ou municipal, delibera, após estudos técnicos específicos, que uma parte da população necessita de um medicamento que não se encontra na Relação Nacional de Medicamentos (RENAME), a inclusão que faz mediante recursos próprios autoriza concluir que, nesse caso, não há competência exclusiva do Ministério da Saúde para incorporar essa tecnologia farmacêutica, se autoriza-



da pela ANVISA. A autonomia administrativa que o texto constitucional disponibiliza aos Estados-membros e aos Municípios propicia que isso se materialize no âmbito do SUS porque ninguém melhor que as autoridades locais para interpretar, com mais exatidão, as necessidades das pessoas.

Logo, em situação dessa natureza, seria necessário construir linha argumentativa no sentido de que a competência para o julgamento da ação ordinária deve ser atribuída à Justiça Estadual. A intervenção da União seria desnecessária se a inclusão e a subsequente disponibilização do medicamento se deram por atuação autônoma do Estado-membro ou do Município em face de particularidade clínica existente na população local.

Dessa forma, se a Suprema Corte optar pela interpretação no sentido de que será da competência da Justiça Federal a apreciação de causa que envolve o fornecimento de medicamentos não incluídos na RENAME, é necessário que conste ressalva no sentido de que a competência será da Justiça Estadual quando o medicamento, conquanto não integre a RENAME, faz parte da Relação Estadual ou Municipal de Medicamentos por iniciativa específica do poder público local.

Essa ressalva, portanto, torna mais claro para o usuário a qual ramo da justiça deve se dirigir, se não houver o atendimento na esfera administrativa; conseqüentemente, evita-se ajuizamento de causa na Justiça Federal de forma desnecessária. Na realidade, se o medicamento está disponibilizado de forma voluntária pelo poder público estadual ou municipal, a intervenção da Justiça Federal não é cabível.

6. Possíveis desfechos advindos do julgamento do tema 1234 STF e propostas de sugestões colaborativas na busca pela mitigação dessas consequências

O ônus financeiro das ações judiciais que concretizam o direito à saúde é uma questão que vem sendo amplamente discutida também no âmbito administrativo. Há que se buscar um caminho para a construção da solução dos problemas de ressarcimento interfederativo.

Ademais, os impactos causados em razão da dificuldade de acesso à Justiça também é situação que não se pode olvidar. Por mais que tenha havido avanços nos últimos anos, com a interiorização da Justiça Federal, ainda é bastante comum que o foro federal mais próximo fique a centenas de quilômetros de distância do centro de vários municípios.



Além disso, repita-se, a Justiça Federal é muito menos capilarizada que a Justiça Estadual. Em muitos casos, haverá o afastamento geográfico significativo entre o jurisdicionado e o foro competente, o que dificultará a obtenção de informações, a realização de perícias, audiências e até mesmo distanciará o magistrado do conhecimento local que pode auxiliar na solução da lide.

Por seu turno, já se registrou a ausência da Defensoria Pública da União fora das capitais e das grandes cidades do interior do país, o que implica maior dificuldade de acesso à jurisdição federal por parte da população mais carente nos menores aglomerados populacionais.

No que se refere à atribuição material de cumprimento das determinações judiciais, ficou evidente a dificuldade para o direcionamento em desfavor da União. Tal se dá tanto em função da mais ampla rede de atendimento de outros entes federativos, em especial os Estados e o Distrito Federal, **como em razão da quase impossibilidade de se alcançar recursos federais por meio do sistema Sisbajud.**

Assim, **em se mantendo o entendimento pela solidariedade** nos temas 1234 do STF ou IAC 14 do STJ, não haveria dificuldade do acesso à justiça, em função de a Justiça Estadual possuir maior alcance territorial que a Justiça Federal.

Todavia, o que se observa é que o ônus financeiro tem recaído sobre Estados e Municípios, sem que estes possuam um mecanismo de compensação financeira, por não haver a integração na lide com a União. Portanto, necessário se faz pensar em mecanismo de compensação financeira de modo a compelir a União a realizá-la.

Ademais, os Estados e os Municípios, estes em especial, possuem menor capacidade financeira se comparados à União e, ainda no campo das consequências práticas, caso firmada a tese dessa forma, podem se ver impedidos de implementar políticas públicas voltadas para a sua população.

Dessa forma, se o ente federativo não estiver no polo passivo da ação, é defensável, como visto inclusive em precedente do STF (AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.338.906), que o ente cumpridor da obrigação imposta judicialmente postule, posteriormente, **o reembolso** contra quem seja o responsável conforme as normas que organizam o sistema de saúde.



Para tal, poderia haver a determinação, pela Suprema Corte, da institucionalização de Câmara de Compensação Financeira, permitindo-se, assim, a indenização ao poder público estadual ou municipal que arcou com o custo da demanda de saúde.

Essa postura hermenêutica está em linha, inclusive, com a perspectiva que vem sendo adotada pelo Ministério da Saúde e pela Advocacia-Geral da União. A construção de soluções administrativas e conciliatórias é o caminho mais ágil e racional para alcançar o equilíbrio econômico, conforme as competências do SUS, entre os entes federativos.

Por outro lado, **caso seja definida a competência da União (federalização das demandas)**, o oposto à situação acima é o que se verifica, a dificuldade do cidadão em acessar o sistema de justiça por razão da distância de unidades de Varas Federais, bem assim o acesso ao atendimento prestado pelas Defensorias Públicas da União ou pelo Ministério Público Federal.

A solução possível a essa situação seria o encaminhamento de proposta de Emenda à Constituição, de modo a viabilizar a delegação de competência à Justiça Estadual, tal qual ocorre nos casos do artigo 109, § 3º da Constituição da República, em que se delega à Justiça Estadual o julgamento de causas previdenciárias quando a comarca de residência do interessado não for sede de vara federal.

Todavia, até que seja promulgada tal Emenda Constitucional ou em caso de insucesso da PEC, propõe-se a criação de um método de colaboração de competências entre a Justiça Estadual e a Justiça Federal (Núcleo de Justiça 5.0).

A proposta supramencionada surgiu no *workshop* realizado na Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEF do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, no dia 26 de agosto de 2022. Propõe-se um Juízo Universal – “Justiça 5.0” – contemplado pela Justiça Federal e pela Justiça Estadual (mediante **Acordo de Cooperação entre os Tribunais, nos termos dos artigos 67 a 69 do Código de Processo Civil**), evitando-se discussões sobre definição de competência e resolvendo-se assim o problema da declinação de competência entre Justiça Federal e Justiça Estadual.

A cooperação judiciária, em especial por meio de auxílio direto, constitui mecanismo contemporâneo, desburocratizado e ágil para o cumprimento de atos judiciais fora da esfera de competência do juízo requerente ou em interseção com ele.



Com a entrada em vigor do CPC de 2015, diversos preceitos e normas de competência foram flexibilizados, com a valorização da gestão processual. Citem-se, por exemplo, instrumentos processuais como a cooperação judiciária, prevista nos artigos 67 a 69 do CPC. É nítida a mudança de paradigma do Código de Processo com a flexibilização da competência, visando a obter uma prestação jurisdicional mais eficiente.

O CNJ editou a Resolução N° 350 de 27 de outubro de 2020, que estabelece diretrizes e procedimentos sobre a cooperação judiciária nacional entre os órgãos do Poder Judiciário e outras instituições e entidades.

Destaque-se que o Superior Tribunal de Justiça apresenta posicionamento no sentido de que o acordo de cooperação nacional não interfere na fixação de competência da causa.

Como versa expressamente o artigo 69 do CPC, o pedido de cooperação nacional independe de forma específica e deve ser atendido o quanto antes, pois o compromisso do Poder Judiciário com a prestação da melhor jurisdição possível é medida que se impõe, podendo esse requerimento ser executado como: I) auxílio direto; II) reunião ou apensamento de processos; III) prestação de informações; ou IV) atos concertados entre os juízes cooperantes.

É importante a atuação conjunta entre MPF e MPE, DPE e DPU. Para isso, é recomendável a celebração de convênio entre as defensorias públicas estaduais e a Defensoria Pública da União.

A atuação de forma colaborativa também deve ocorrer entre os demais atores do sistema de justiça, não ficando restrita apenas ao Poder Judiciário. Como exemplo, citam-se os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, instituídos na forma da Resolução 349 de 2020 do Conselho Nacional de Justiça.

Ainda, na hipótese de se considerar necessária a inclusão da União nas demandas que visam a obtenção de tratamentos não disponibilizados pelo SUS, **outra opção seria modular os efeitos da decisão, para que o direcionamento da obrigação e a determinação de ressarcimento entre os entes da federação fossem exigidos apenas nas ações ajuizadas a partir da data do julgamento do Tema 1234.**

Frise-se que, como já citado anteriormente, para evitar insegurança jurídica, o Ministro Gilmar Mendes proferiu decisão no referido paradigma, no sentido de que os processos



com sentença proferida até 17/04/2023 devem permanecer no juízo em que tramitam até o trânsito em julgado e a respectiva execução.

Tendo em vista o grande número de demandas relativas à saúde em trâmite, muitas delas já julgadas, a modulação temporal evitará tumulto processual, anulação de decisões e remessas de autos para o juízo competente, além de afastar dúvidas acerca da forma como se dará o ressarcimento, notadamente quando o ente responsável direto pela obrigação não fizer parte da lide.

De qualquer forma, considerando a complexidade das regras de divisão de competência do SUS, com uma infinidade de medicamentos, insumos e procedimentos oferecidos, é de se antever que o direcionamento da obrigação de assistência à saúde poderá ocasionar dúvidas aos operadores do direito.

Nesse contexto, na dúvida quanto ao ente responsável pelo cumprimento da obrigação, recomenda-se a intimação do(s) ente(s) contra o(s) qual(is) foi ajuizada a ação, para que informe(m) o responsável pelo fornecimento/custeio do tratamento requerido.

Importante instrumento facilitador para o cidadão seria a criação de uma tabela interinstitucional, acessível ao cidadão e aos operadores do direito, que auxilie no momento da distribuição de ações e direcionamento da obrigação ao ente competente para a prestação dos serviços de saúde, de acordo com as regras do SUS.

Noutro vértice, existem situações nas quais, embora o fármaco possua registro na Anvisa e seja fornecido pelo SUS, o pedido autoral se refere à prescrição *off label* do medicamento. Isto é, fora dos usos descritos em bula para a enfermidade requerida, o que equivaleria à ausência de padronização, gerando dúvidas a respeito do ente competente para o cumprimento da obrigação.

Nesses casos, seria possível manter a competência para fornecimento do medicamento com o ente já responsável pela sua distribuição, ainda que para utilização fora do prescrito em bula.

Por fim, constata-se que o Tema 6 — que versa sobre o dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo — se encontra pendente de julgamento.



Inclusive, o Ministro Luís Roberto Barroso vem proferindo decisões no sentido de que a questão constitucional debatida no Tema 6 é mais ampla do que o constante em sua ementa. Segundo afirma,

No processo paradigma, também está em discussão a existência de limites à entrega de tratamentos médicos não incorporados pelo SUS. Em reforço, pontuo que os votos proferidos no RE 566.471-RG, nas sessões de 15.09.2016 e 28.09.2016, confirmam que a questão constitucional em debate não se limitou ao fornecimento de medicamento de alto custo, mas recaiu sobre a própria extensão do dever do Estado de saúde relacionado à entrega de remédio/tratamento (RE nº 1.309.499/TO, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, DJe de 29/09/2022).

Verifica-se que o Tema 106 do STJ estabelece requisitos a serem atendidos para a concessão de medicamento não padronizado, sem fazer distinção em relação ao seu custo. Por outro lado, o Tema 1234 — pendente de julgamento — abordará a necessidade de inclusão da União no polo passivo das ações em que se discute tal questão.

Dessa forma, indaga-se: a matéria debatida no Tema 6 estaria prejudicada com o julgamento do Tema 1234?

É de se ressaltar a existência de inúmeras ações sobrestadas, aguardando o julgamento do Tema 6, que podem ser diretamente atingidas pela decisão a ser adotada no Tema 1234.

Essas conclusões e indagações têm o objetivo de promover o debate e auxiliar na melhoria da prestação jurisdicional em relação ao direito à saúde, de modo a manter a organização do Sistema de Saúde e o melhor atendimento aos seus usuários.

6.1 Do ressarcimento administrativo entre os entes da federação pelo custeio de medicamentos e procedimentos médicos

Como é sabido, embora já se tenha assentada a responsabilidade solidária dos entes em ações judiciais buscando a dispensação de medicamentos e procedimentos médicos, as políticas públicas de saúde são pactuadas de forma tripartite, repartidas as atribuições nos três níveis federativos^[6]. Por isso, pode haver decisões judiciais que contrariem as



competências estabelecidas no sistema, de modo que entes federativos sejam obrigados a arcar com medicamentos e procedimentos que, consoante as políticas públicas definidas pelo SUS, deveriam ser custeados por outro ente da federação.

Em voto proferido no RE 1.366.243-SC, recurso extraordinário em que se reconheceu a repercussão geral (Tema 1234), o Ministro André Mendonça reconheceu a preocupação de que o processamento de ações contra entes federativos que não sejam os responsáveis primeiros pelo cumprimento da obrigação possa levar a demandas de ressarcimento. Por isso, sugeriu, à luz do federalismo cooperativo, “que se criem/aperfeiçoem protocolos efetivos de compensação/ressarcimento, entre os três níveis da Federação, inclusive para gastos decorrentes de ações judiciais, sem necessidade de intervenção do Poder Judiciário”.

A recomendação para a criação de protocolos de compensação não é inédita.

O Tribunal de Contas da União, ao realizar auditoria no Ministério da Saúde e nas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde^[7], emitiu o Acórdão 1787/2017, recomendando, entre outras coisas, que o Ministério da Saúde, em articulação com o Conass e com o Conasems, regulamente, controle e divulgue

o ressarcimento de valores despendidos pelas secretarias estaduais e municipais de saúde em face do cumprimento de decisões judiciais que imputam a estados, ao Distrito Federal e aos municípios obrigações diversas das estabelecidas nas políticas de saúde ao SUS, considerando, inclusive, a glosa de valores despendidos pela União no cumprimento de decisões judiciais cujas ações e serviços de saúde são de competência de outro ente (Item 277)^[8].

Há notícia, relatada pelo citado acórdão do Tribunal de Contas da União, de que o grupo técnico da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) elaborou uma minuta de resolução para o ressarcimento de tais custeios, que foi entregue ao então Ministro da Saúde Arthur Chioro, em 27 de março de 2014, sem notícias de aprovação da minuta (item 275).

A Advocacia-Geral da União também opinou pela criação de protocolos de ressarcimento intrafederativo. O Advogado da União Dr. André Luiz Dornelas Brasil de Freitas emitiu parecer referencial em 31 de dezembro de 2018^[9], sugerindo a pactuação consensual entre



os entes federados, “com a finalidade de sanar as distorções pelos gastos alheios à tripartição obrigacional”, o que seria o expediente “mais adequado para todas as situações que demandam reequilíbrio financeiro no contexto do SUS”. O Dr. André recomendou ao Ministério da Saúde que as decisões judiciais “sejam inseridas em fluxo interno próprio, que preveja qual a autoridade estará encarregada de estabelecer contato com os demais entes federativos, e de que maneira esse compartilhamento será feito, quando não previsto na própria decisão judicial”. O ressarcimento seria feito “por meio de acertos orçamentários em pactuação consensual na Comissão Intergestores, inclusive com a glosa de valores gastos pela União em razão de decisões que tenham lhe imputado obrigações que desnaturam a tripartição legal”.

Apesar do bem fundamentado parecer, não há notícias da existência de protocolos de ressarcimento entre os entes federados para o custeio de medicamentos e procedimentos determinados por decisão judicial.

No entanto, os órgãos consultados para a elaboração desta Nota Técnica demonstraram interesse na criação de um projeto-piloto envolvendo a União e o Estado de Minas Gerais. O citado Advogado da União, Dr. André Luiz Dornelas Brasil de Freitas, prontificou-se a participar de debates com vistas à formatação de um modelo mineiro de ressarcimento intrafederativo, que possa servir de exemplo aos demais entes da federação.

A Advocacia-Geral do Estado de Minas Gerais, por meio do Advogado-Geral Adjunto, Dr. Tércio Leite Drummond, reputou muito pertinente e bem-vinda a proposta^[10]. Considerou, nos mesmos moldes da Advocacia-Geral da União, que os mecanismos de compensação administrativa poderiam ser criados dentro da Comissão Intergestores Tripartite – CIT, pois nela há órgãos de representação da União, dos Estados e dos Municípios.

A Comissão Intergestores Tripartite foi regulamentada pelo Decreto n. 7.508, de 28 de junho de 2011. A CIT é vinculada ao Ministério da Saúde e tem como competência a pactuação de aspectos operacionais, financeiros e administrativos da gestão compartilhada do SUS (art. 32, I). Além disso, à CIT compete “pactuar responsabilidades dos entes federativos na rede de atenção à saúde, de acordo com o seu porte demográfico e seu desenvolvimento econômico-financeiro, estabelecendo as responsabilidades individuais e as solidárias” (art. 3º, IV de seu Regimento Interno – Resolução CIT n. 1, de 11 de maio de 2016). Segundo o art. 5º do Regimento Interno, o Plenário da CIT é composto por: i) os



titulares das Secretarias do Ministério da Saúde; ii) sete membros do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (CONASS) e iii) sete membros do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (CONASEMS).

Assim, verifica-se que a Comissão Intergestores Tripartite tem competência e representatividade para ser o órgão pelo qual o protocolo de ressarcimento entre os entes federados possa ser criado e executado.

Para a elaboração das diretrizes desse protocolo, é salutar trazer à lume a experiência bem-sucedida de compensação entre entes federativos no âmbito da Previdência Social, entre o Regime Geral de Previdência Social e os regimes de previdência dos servidores da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A compensação tem previsão constitucional (art. 201, parágrafo 9 e parágrafo 9-A, CF-88) e foi implementada pela Lei 9.796, de 5 de maio de 1999, lei esta regulamentada pelo Decreto 10.188, de 20 de dezembro de 2019. Pontos a serem destacados:

ii.a) Competência de Secretaria Especial

Disciplinando o art. 6º da Lei 9.796/99, o citado decreto determinou que a Secretaria de Previdência da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia disponibilizasse sistema de adesão aos entes federados para cadastro de todos os benefícios objeto de compensação financeira e para apurar o montante devido pelos regimes (art. 10).

No caso em análise, de ressarcimento de custeios na área da saúde, poder-se-ia destacar a Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (SGEP/MS) como responsável pela disponibilização do sistema de adesão e cadastro dos entes federados, já que é a secretaria à qual a CIT está vinculada (art. 14 do Regimento Interno da CIT).

ii.b) Condição para o pagamento da compensação

No âmbito da Previdência Social, o pagamento da compensação financeira depende da desistência de eventuais ações judiciais que tenham por objeto a dívida a ser compensada; além disso, é causa da extinção do pagamento a manutenção do litígio ou o ajuizamento de novas ações (art. 6º, parágrafo 6º da Lei 9.796/99). A norma poderia ser replicada para o caso das obrigações na área da saúde, diminuindo assim o número de ações regressivas.



iii.c) Destinação dos recursos recebidos

Os recursos recebidos a título de compensação financeira somente poderão ser utilizados no pagamento de benefícios previdenciários do respectivo regime (art. 15 do Decreto). Tal regra pode ser importada para o protocolo de ressarcimento concernente a dispêndios na área de bens e serviços de saúde.

iii.d) Previsão de recurso administrativo

Da análise dos requerimentos da compensação financeira cabe recurso administrativo, que é julgado pelo Conselho de Recursos da Previdência Social (art. 17). Uma possibilidade para a previsão de recursos, na área da saúde, é legar a análise de requerimentos ao Comitê de Conciliação da CIT, e o recurso seria dirigido ao Plenário da CIT.

iii.e) Previsão de parcelamento das compensações

Existe a previsão de parcelamento dos valores em caso de inviabilidade financeira de desembolso imediato dos valores de compensação (art. 9º do Decreto 10.188/19), com parcela mínima (art. 9º, parágrafo primeiro). O RGPS pode quitar débitos em parcelas mensais de até R\$ 1.500.000,00 (art. 9º, II) ou por meio de dação em pagamento de imóveis (art. 9º, III). Medidas parecidas poderiam ser incluídas no protocolo de ressarcimento ora proposto, pois isso permite maior previsibilidade orçamentária à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Tendo em vista a possibilidade de que decisões judiciais contrariem a tripartição obrigacional das políticas públicas do SUS, prejudicando entes que não são primariamente responsáveis pelo fornecimento do medicamento ou procedimento médico pretendido judicialmente, a instauração de protocolo de ressarcimento administrativo do ente prejudicado é medida de equidade, de respeito ao federalismo cooperativo e que atende a necessidade de restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro do ente responsabilizado judicialmente. Para tanto, o protocolo de ressarcimento pode ser implementado dentro da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), já que é atrelada ao Ministério da Saúde e tem representatividade nos três níveis federativos. Pode, como detalhado na proposta, seguir o modelo bem-sucedido da compensação no âmbito do RGPS e dos RPPSs dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Algumas diretrizes desse modelo (competência, condições para a compensação, destinação dos recursos recebidos,



segunda instância administrativa e previsão de parcelamento das compensações) deveriam ser adotadas. A AGU e a AGE de Minas Gerais, repita-se, mostraram-se dispostas a aprofundar o debate para a criação de um projeto-piloto em Minas Gerais, o que desde logo se sugere.

6.2 Da possibilidade de sequestro judicial de recursos da União

As contas bancárias com recursos da União não são atualmente alcançáveis pelo sistema SISBAJUD, ainda que o ente federal participe do processo. Desse modo, os bloqueios lançados pelo sistema têm recaído integralmente sobre contas dos Estados e dos Municípios.

A AGE exemplificou três casos em que a impossibilidade material de sequestro de numerário em contas federais levou a sequestro de recursos do Estado, mesmo em se tratando de medicamentos de “alto custo”:

- a) 1032254-89.2020.4.01.3800 – Ceprotin® - R\$ 7,2 milhões (sendo que R\$2,5 milhões foram bloqueados em conta do Município de Ouro Preto)
- b) 10755144-09.2021.4.01.3800 – Zolgensma® – R\$11 milhões
- c) 1002776-90.2021.4.01.3803 – Spinraza® – R\$3 milhões^[11]

Na tentativa de sanar o problema, os Estados formularam em conjunto pedido de providências junto ao CNJ. O pedido recebeu o número 0004863-91.2021.2.00.000 e tramita pelo SEI. Pedem nova regulamentação para os bloqueios decorrentes de cumprimento de decisões judiciais, permitindo a operacionalização das ordens judiciais direcionadas contra a União Federal. Apontam como solução: i) o bloqueio sobre valores restituídos aos cofres públicos da União quando houve estorno por Precatórios e RPVs julgados indevidos pelos juízos requisitantes; ii) ou, não havendo valor suficiente em precatórios cancelados, ordene-se ao representante do Ministério da Saúde o depósito imediato em conta vinculada à disposição do juízo para a aquisição do medicamento ou insumo; ou, subsidiariamente, a remessa de ofício ao Banco Central para que efetue os bloqueios decorrentes de decisão judicial contra a União.

Tendo em vista a necessidade de atender ao entendimento adotado no Tema 793 do STF, de evitar dispêndios desnecessários e onerosos ao Estado de Minas Gerais e seus



municípios e de efetivar o direito à saúde, sugere-se que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais se manifeste no referido procedimento, aderindo à pretensão do Estado de Minas Gerais e reforçando a necessidade de viabilizar o bloqueio de valores da União, seja pelo SISBAJUD (valores de Precatórios e RPVs estornados), seja por ofício ao Banco Central.

7- Conclusão – Sugestões

Em conclusão, o Centro de inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG sugere:

- A criação de um protocolo de ressarcimento administrativo entre os entes da Federação para o custeio de medicamentos e procedimentos médicos determinados por decisões judiciais. Essa medida visa a equilibrar os dispêndios decorrentes da tripartição das políticas públicas de saúde, respeitar o federalismo cooperativo e evitar riscos econômicos para os entes prejudicados judicialmente. O protocolo seria implementado dentro da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), seguindo o modelo de sucesso da compensação no âmbito da Previdência Social. Este protocolo estabeleceria condições para o pagamento, a destinação dos recursos, os recursos administrativos e as previsão de parcelamento.
- Considerando-se a dificuldade de sequestro de recursos da União pelo sistema SISBAJUD, que tem levado ao bloqueio integral de contas de Estados e Municípios, sugere-se o enfrentamento do problema pelo STF e pelo CNJ. Propõe-se solicitar uma nova regulamentação para bloqueios decorrentes de decisões judiciais, de modo a permitir bloqueios de recursos da União, quando necessário. Poderiam inclusive ser bloqueados valores restituídos aos cofres da União por estornos de precatórios e RPVs julgados indevidos.

Outra alternativa seria ordenar ao representante do Ministério da Saúde o depósito imediato em conta vinculada à disposição do juízo para aquisição de medicamentos ou insumos. Em caso de impossibilidade, poderia ser remetido ofício ao Banco Central para efetuar os bloqueios necessários.

- O encaminhamento desta Nota Técnica ao Centro de Inteligência do TRF6, que participou ativa e colaborativamente de todos os atos destinados à sua preparação, para que avalie a possibilidade de a ela aderir.



- O encaminhamento desta Nota Técnica ao Supremo Tribunal Federal, a fim de colaborar com a instrução do Tema 1234 e, em especial, com a reflexão sobre temas relevantes, especialmente sobre os efeitos da subsidiariedade e da consequente definição de competência jurisdicional em relação ao acesso à justiça e à assistência judiciária, sobre alternativas para a efetivação de tais direitos, caso prevaleça a definição de competência da Justiça Federal, em determinados casos, e sobre a necessidade de determinar a adoção de mecanismos eficazes de compensação financeira entre os entes federados.
- Sugere-se, ainda, o estímulo ao diálogo interinstitucional com outros sujeitos atuantes nas ações e nos serviços de saúde para a criação de Câmara de Compensação com finalidade de ressarcimento de valores referentes a medicamentos e serviços de saúde custeados por ente da federação que não teria a responsabilidade precípua para tanto.

Referências bibliográficas

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Enunciado 78 das Jornadas de Direito da Saúde. Disponível em: <<chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://bd.tjmg.jus.br/jspui/bitstream/tjmg/9560/1/ENUCIADOS%20APROVADOS%20E%20CONSOLIDADOS%20III%20JORNADA%20DA%20SA%20C%9ADE.%20C%9ALTIMA%20VERS%20C%83O.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Justiça em Números 2023. Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Brasília: 2023. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>>. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Recomendação 100/2021, que dispõe sobre o uso de métodos consensuais de solução de conflitos em demandas que versem sobre o direito à saúde. Disponível em: <<chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://atos.cnj.jus.br/files/original1443552021061860ccb12b53b0d.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME). Disponível em: <<chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.conass.org.br/wpcontent/uploads/2022/01/RENAME-2022.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde



(RENASES). Disponível em: https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/relacao_nacional_acoes_saude.pdf. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 1.554/2013, que dispõe sobre as regras de financiamento e execução do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1554_30_07_2013.html. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria 1.555/2013, que dispõe sobre as normas de financiamento e de execução do Componente Básico da Assistência Farmacêutica no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2013/prt1555_30_07_2013.html. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação GM 2/2017. Disponível em: <https://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/MatrizesConsolidacao/Matriz2-Politicass.html>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 4.657/1942, que institui a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Presidência da República. Lei 12.401/2011, que altera a Lei 8.080 para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12401.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Sistema de Gerenciamento da Tabela de Procedimentos, Medicamentos e OPM do SUS. Disponível em: <http://sigtap.datasus.gov.br/tabelaunificada/app/sec/inicio.jsp>. Acesso em: 21 abr. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag no RE 1.308.917/PR. Rel. Min. Roberto Barroso. Dje de 5.4.2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346063294&ext=.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ag no RE 1.285.333/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. Dje de 19.3.2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345948424&ext=.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR no RE 1.299.773/PR. Rel. Min. Alexandre de Moraes. 1ª Turma. Dje de 15.3.2021. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=755335137>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR no RE 1.298.536/PR. Rel. Min. Dias Toffoli. Dje de 23.4.2021. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346206600&ext=.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg na STA 175/CE. Rel. Min. Gilmar Mendes. Pleno. Dje de 30.4.2010. Disponível em: <chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=610255>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg na RCL 50.481/MS. Rel. Min. Alexandre de Moraes. 1ª Turma. Dje de 23.5.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760878693>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg na RCL 50.458/MS. Rel. Min. Alexandre de Moraes. 1ª Turma. Dje de 23.5.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=760884352>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR na Rcl 49.009/GO. Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin. 2ª Turma. Dje de 29.3.2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=759942462>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ED no RE 855.178/SE. Red. p/ Acórdão Min. Edson Fachin. Pleno. Dje de 15.4.2020. Disponível em: <chromeextension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=752469853>. Acesso em: 21 abr. 2023.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 49.890/MS. Rel. Min. Dias Toffoli. 1ª Turma. Dje de 1º.6.2022. Disponível em: <<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&-docID=761071152>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 1.307.921/PR. Relª. Minª. Cármen Lúcia. Dje de 19.3.2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15345976535&ext=.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STA 773/MG. Rel. Min. Luiz Fux. Dje de 23.4.2021. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346243547&ext=.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. IAC 14. Rel. Min. Gurgel de Faria. 1ª Seção. Dje de 18.4.2023. Disponível em: <https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?novaConsulta=true&tipo_pesquisa=l&sg_classe=CC&num_processo_classe=187533>. Acesso em: 21 abr. 2023.

MINAS GERAIS. Programação Pactuada Integrada em matéria de saúde pública. Disponível em: <<http://ppiassistencial.saude.mg.gov.br/>>. Acesso em: 21 abr. 2023.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. O princípio de subsidiariedade: conceito e evolução. Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, v. 15, n. 59, p. 65-85, abr./jun. 2007.

BARROSO, Luís Roberto. Da falta de efetividade à judicialização excessiva: direito à saúde, fornecimento gratuito de medicamentos e parâmetros para a atuação judicial. In: SANTOS, Lenir; TERRAZ, Fernanda (Org.). **Judicialização da Saúde no Brasil**. Campinas: Saberes, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 set. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 22 abr. 2023.



BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 jun. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7508.htm. Acesso em: 21 abr. 2023.

DRESCH, Renato Luís. Direito à saúde na Constituição: critérios da responsabilidade solidária e da integralidade de assistência. In: _____; GEBRAN NETO, João Pedro. A responsabilidade solidária e subsidiária dos entes políticos nas ações e serviços de saúde. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, v. 25, n. 84, p. 77-103, jan./mar. 2015.

DRESCH, Renato Luís. Federalismo solidário: a responsabilidade dos entes federativos na área da saúde. **Revista do Tribunal Regional Federal da 4ª Região**, Porto Alegre, v. 25, n. 84, p. 51-75, jan./mar. 2015.

MASSAÚ, Guilherme Camargo. A subsidiariedade como princípio densificador da efetivação dos direitos sociais prestacionais no Estado federal brasileiro: o caso do município de Pelotas/RS. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 9, n. 1, p. 53-74, jan./abr. 2019.

^[1] A PPI no Estado de Minas Gerais pode ser acessada em: <http://ppiassistencial.saude.mg.gov.br/>.

^[2] Persistindo dúvida, mesmo após consulta à Programação Pactuada Integrada, conveniente que se mantenha diálogo institucional com o gestor da saúde do Município ou mesmo do Estado como meio de firmar uma cooperação para o melhor resultado na demanda.

^[3] Desde que, evidentemente, ambos os entes, tanto o responsável pelo ressarcimento como o que irá recebê-lo, tenham feito parte da lide.

^[4] Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 31 mai. 2023.



[5] Informação disponível em: <https://www.dpu.def.br/endereco-minas-gerais>. Acesso em 31 mai. 2023.

[6] Um exemplo é a política de assistência farmacêutica, estruturada em três categorias (básico, estratégico e especializado). No componente básico, cada ente deve contribuir com contrapartidas mínimas (baseadas no número de habitantes/ano), sendo a União responsável pelo fornecimento de produtos, como insulina e insumos do Programa Saúde Mulher. No componente estratégico, cabem à União o fornecimento e a aquisição envolvendo programas estratégicos, como controle de endemias e o Programa AIDS/DST. No componente especializado, cujos medicamentos são chamados de “alto custo”, há uma divisão da responsabilidade e financiamento em três grupos; a depender do caso, a União é responsável pelo financiamento, pela compra centralizada ou pela transferência de recursos, ao passo que os Municípios e os Estados podem ser responsáveis pelo financiamento ou pela distribuição.

[7] A auditoria (Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC) teve como objetivo identificar o perfil, o volume e o impacto das ações judiciais na área da saúde, bem como investigar a atuação do Ministério da Saúde e de outros órgãos e entidades dos três poderes para mitigar os efeitos negativos da judicialização nos orçamentos e no acesso dos usuários à assistência à saúde.

[8] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO:1787%20ANOACORDAO:2017%20COLEGIADO:>Plenário>DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0

[9] Parecer Referencial n. 030/2018/CONJUR-MS/CGU/AGU

[10] A AGE Informou ainda que chegou a instaurar procedimento de mediação na Câmara de Mediação da AGU para a obtenção do ressarcimento de gastos com medicamento em processo judicial (processo n. 5012955-30.2018.8.13.0027), sem obter o reembolso pretendido.

[11] o Spinraza® está incluído no Grupo 1A do Componente Especializado de Assistência Farmacêutica de competência da União.

Belo Horizonte, 30 de outubro de 2023.



NOTA TÉCNICA 10

Ações de busca e apreensão e uso abusivo do sistema de justiça

1. Considerações iniciais

Há alguns anos, juízes deste tribunal têm relatado ao Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) e à Corregedoria-Geral de Justiça, especialmente por meio do Núcleo de Custas, a crescente adoção, por diversas instituições financeiras, de prática consistente no ajuizamento de ações de busca e apreensão de bens alienados fiduciariamente, especialmente veículos, fundadas no Decreto-Lei nº 911/1969, sem prévio recolhimento de custas processuais, para, algum tempo depois, postular a extinção (por vezes postula-se o cancelamento de distribuição), ao argumento de que não mais se tem interesse no prosseguimento processual.

Até cerca de três ou quatro anos atrás, tal conduta não era constatada neste tribunal, de modo que as petições iniciais das referidas ações de busca e apreensão já eram distribuídas acompanhadas da comprovação de pagamento das custas processuais iniciais. No entanto, cada vez mais instituições financeiras, em um número cada vez maior de autos processuais, vêm adotando a referida prática, que configura, como se demonstrará, abuso do direito de acesso ao sistema de justiça, com prejuízo ao erário. Tal situação exige enfrentamento adequado do Poder Judiciário, por meio de estratégias de prevenção e combate que evitem os prejuízos financeiros e preservem o acesso legítimo ao referido sistema.

2. Funções dos centros de inteligência do poder judiciário

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário, surgidos na Justiça Federal, foram expressamente regulados pela Resolução CNJ nº 349/2020, que determinou sua instalação em todos os tribunais brasileiros, e previu suas principais funções no art. 2º:



Art. 2º Compete ao Centro de Inteligência do Poder Judiciário:

I – prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa;

II – propor ao Conselho Nacional de Justiça, relativamente às demandas repetitivas ou de massa, recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação sobre a controvérsia;

III – encaminhar aos Tribunais Superiores, de forma subsidiária, informações sobre a repercussão econômica, política, social ou jurídica de questões legais ou constitucionais que se repetem em processos judiciais;

(...)

VI – manter interlocução com os demais Centros de Inteligência do Poder Judiciário;

VII – disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros de Inteligência;

VIII – fixar critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa;

(...)

X – supervisionar a aderência às notas técnicas emitidas ou disseminadas pelo CIPJ.

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG foi instituído e regulado pela Resolução TJMG nº 969/2021, a partir do art. 47. Entre suas atribuições, listadas no art. 50, destacam-se, no que interessa à formação de precedentes qualificados e ao objeto do IRDR em análise:

Art. 50. São atribuições do CIJMG:

I - identificar e monitorar o potencial ou efetivo ajuizamento de demandas estruturais, repetitivas ou de massa, bem como temas que representam o maior número de controvérsias no âmbito das Justiças de Primeira e Segunda Instâncias, por meio de estudos e levantamentos técnicos, inclusive dados



estatísticos, elaborando estratégias para o adequado tratamento processual da questão, como a possibilidade de solução consensual de conflitos ou o encaminhamento de solução administrativa;

II - identificar e monitorar grandes litigantes de demandas repetitivas e de massa;

III - identificar e propor medidas de gestão para a prevenção e repressão da litigância protelatória;

IV - estimular a troca de experiências entre magistrados e entre estes e os demais atores processuais, **objetivando a uniformização da jurisprudência e o enfrentamento do excesso de litigiosidade e da litigância repetitiva e de massa, abusiva, fraudulenta, predatória, agressora e protelatória**, bem como os temas que representam o maior número de controvérsias;

V - avaliar e, se for o caso, disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros de Inteligência;

(...)

X - propor e realizar estudos e pesquisas sobre as causas e consequências do excesso de litigiosidade, especialmente do impacto econômico das demandas repetitivas e de massa;

XI - propor e realizar estudos e pesquisas sobre as causas e consequências do excesso de litigiosidade, especialmente do impacto econômico das demandas de fragmentação;

(...)

XIV - elaborar propostas e ações coordenadas, inclusive com órgãos e instituições públicas, visando ao combate da fragmentação de demandas na resolução dos conflitos;

(...)

XVI - supervisionar periodicamente a aderência às suas recomendações e notas técnicas, avaliando e, se for o caso, disseminando as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais Centros de Inteligência;

(...)

XXIV - interagir com o Núcleo de Monitoramento do Perfil de Demandas - NUMOPEDE, em matéria pertinente ao monitoramento de perfil de demandas, para:



- a) identificar demandas efetiva ou potencialmente fraudulentas, abusivas e outros eventos atentatórios à dignidade da Justiça;**
 - b) identificar eventos que possam comprometer a funcionalidade, a eficiência e/ou a correção dos serviços judiciários de primeiro e segundo graus de jurisdição;**
 - c) realizar a extração, a colheita, o tratamento de dados e a disponibilização de informações aos desembargadores, juízes de direito e servidores;**
 - d) elaborar estudos, notas técnicas e recomendações, bem como propor medidas que permitam a desembargadores, juízes de direito e servidores a identificação de demandas fraudulentas, abusivas ou que possam ter sido postuladas em duplicidade ou em desacordo com preceitos legais, caracterizando eventos atentatórios à dignidade da Justiça;**
 - e) apoiar os desembargadores, juízes de direito e servidores na identificação de demandas relacionadas às situações previstas nos incisos anteriores, bem como propor a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais;**
 - f) propor o encaminhamento de solicitação de diligências apuratórias às autoridades competentes, nas hipóteses legais;
 - g) realizar estudos sobre as causas e consequências do excesso de litigiosidade;**
- (...)

3. Custas e taxa judiciária: natureza tributária e repartição constitucional de competências

A Constituição Federal estabelece, em seu artigo 24, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses. Por outro lado, no § 2º do art. 98, prevê que as custas e emolumentos serão destinados exclusivamente ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça.

O Código Tributário Nacional (CTN) lista, em seu art. 5º, as três espécies de tributos passíveis de instituição no ordenamento jurídico brasileiro: impostos, taxas e contribuições de melhoria. O conceito legal de taxa foi estabelecido no caput do art. 77:



Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Parágrafo único. A taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas.

Da conjugação dos referidos dispositivos da Constituição e do CTN, conclui-se que o tributo devido pela prestação de serviços judiciais é a taxa judiciária, **que tem como fato gerador a prestação de serviço público específico e divisível a determinada pessoa física ou jurídica.**

A fim de adequadamente definir a natureza jurídica das custas processuais, é fundamental atentar para o disposto nos artigos 98 e 290 do CPC:

Art. 98. A pessoa natural ou jurídica, brasileira ou estrangeira, com insuficiência de recursos para pagar as custas, as despesas processuais e os honorários advocatícios tem direito à gratuidade da justiça, na forma da lei.

§ 1º A gratuidade da justiça compreende:

I - as taxas ou as custas judiciais;

(...)

Art. 290. Será cancelada a distribuição do feito se a parte, intimada na pessoa de seu advogado, não realizar o pagamento das custas e despesas de ingresso em 15 (quinze) dias.

Tais dispositivos legais evidenciam que as custas judiciais têm a natureza jurídica de taxa judiciária. Tanto é assim que são tratadas como institutos equivalentes pelo inciso I do § 1º do art. 98 do CPC, e que o art. 290, ao dispor sobre o cancelamento da distribuição, prevê que tal cancelamento deve decorrer da falta de pagamento das custas e das despesas processuais; se não menciona as taxas judiciárias, é por terem as custas a natureza de taxa devida em razão da prestação de serviços judiciais em favor de pessoas determinadas, de modo que a menção legal a “custas” dispensa a referência a “taxa judiciária”.



Nesse sentido é o entendimento do STF sobre o assunto:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CUSTAS JUDICIAIS E EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS - NATUREZA TRIBUTÁRIA (TAXA) - DESTINAÇÃO PARCIAL DOS RECURSOS ORIUNDOS DA ARRECADAÇÃO DESSES VALORES A INSTITUIÇÕES PRIVADAS - INADMISSIBILIDADE - VINCULAÇÃO DESSES MESMOS RECURSOS AO CUSTEIO DE ATIVIDADES DIVERSAS DAQUELAS CUJO EXERCÍCIO JUSTIFICOU A INSTITUIÇÃO DAS ESPÉCIES TRIBUTÁRIAS EM REFERÊNCIA - DESCARACTERIZAÇÃO DA FUNÇÃO CONSTITUCIONAL DA TAXA - RELEVÂNCIA JURÍDICA DO PEDIDO - MEDIDA LIMINAR DEFERIDA. NATUREZA JURÍDICA DAS CUSTAS JUDICIAIS E DOS EMOLUMENTOS EXTRAJUDICIAIS. - A **jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou orientação no sentido de que as custas judiciais** e os emolumentos concernentes aos serviços notariais e registrais possuem **natureza tributária, qualificando-se como taxas remuneratórias de serviços públicos, sujeitando-se, em consequência, quer no que concerne à sua instituição e majoração, quer no que se refere à sua exigibilidade, ao regime jurídico-constitucional pertinente a essa especial modalidade de tributo vinculado**, notadamente aos princípios fundamentais que proclamam, dentre outras, as garantias essenciais (a) da reserva de competência impositiva, (b) da legalidade, (c) da isonomia e (d) da anterioridade. Precedentes. Doutrina. (...) - DESTINAÇÃO DE CUSTAS E EMOLUMENTOS A FINALIDADES INCOMPATÍVEIS COM A SUA NATUREZA TRIBUTÁRIA. - Qualificando-se as custas judiciais e os emolumentos extrajudiciais como taxas (RTJ 141/430), nada pode justificar seja o produto de sua arrecadação afetado ao custeio de serviços públicos diversos daqueles a cuja remuneração tais valores se destinam especificamente (pois, nessa hipótese, a função constitucional da taxa - que é tributo vinculado - restaria descaracterizada) ou, então, à satisfação das necessidades financeiras ou à realização dos objetivos sociais de entidades meramente privadas. É que, em tal situação, subverter-se-ia a própria finalidade institucional do tributo, sem se mencionar o fato de que esse privilegiado (e inaceitável) tratamento dispensado a simples instituições particulares (Associação de Magistrados e Caixa de Assistência dos Advogados) importaria em evidente transgressão estatal ao postulado constitucional da igualdade. Precedentes. (STF, ADI 1378 MC, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 30/11/1995, DJ 30-05-1997 PP-23175 EMENT VOL-01871-02 PP-00225)



4. A competência concorrente de estados, distrito federal e união para definir o regime tributário das custas e taxas judiciárias devidas pela prestação jurisdicional

Como já anteriormente observado, em razão do princípio federativo, cláusula pétrea do Estado Democrático de Direito brasileiro, a Constituição Federal estabeleceu, em seu artigo 24, que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre custas dos serviços forenses. Assim, cada um desses entes tem a prerrogativa constitucionalmente garantida de estabelecer seu próprio regime jurídico de taxas judiciárias e despesas processuais, não se admitindo, por exemplo, que o regime da União — ainda que previsto por meio de normas constantes do CPC — prevaleça relativamente à prestação de serviços no âmbito da Justiça do Estado de Minas Gerais, se a legislação mineira contiver previsão diversa, desde que não contrarie a Constituição Federal e as normas gerais contidas no CTN.

Assim, somente é cabível considerar, em relação ao regime jurídico incidente sobre as custas processuais aplicável à Justiça do Estado de Minas Gerais, que prevalece o disposto no CPC (que tem natureza de lei ordinária) e a interpretação uniformizadora do STJ sobre as normas tributárias constantes de tal Código, se não houver disposição em contrário na legislação estadual.

5. Disciplina das custas processuais devidas pela prestação de serviços na Justiça Estadual de Minas Gerais

5.1 A lei nº 14.939/2003

O § 1º do art. 2º veda aos magistrados do TJMG despachar petição inicial ou reconvenção e promover andamento processual em autos sujeitos ao pagamento de custas processuais sem que seja comprovado seu pagamento, sob pena de responsabilidade pessoal, além das sanções administrativas cabíveis. Por sua vez, o § 2º veda a servidor do tribunal distribuir autos, expedir mandado, promover o andamento processual e fazer a conclusão, quando devidas custas processuais, sem que estejam pagas, também sob pena de responsabilidade pessoal, sem prejuízo das sanções administrativas cabíveis.



O art. 12 estabelece que o pagamento das custas deve ser efetuado no ato da distribuição, inclusive nas hipóteses de embargo à execução, ação monitória e ação penal privada.

Segundo o art. 21, cabe à Corregedoria-Geral de Justiça, ao Juiz de Direito e ao Ministério Público, de ofício ou mediante solicitação do interessado, fiscalizar o cumprimento do disposto nesta lei. Por outro lado, o art. 22 prevê o dever do gestor de secretaria ou cartório de fiscalizar o recolhimento das custas prévias e finais, inclusive providenciando, se necessária, a remessa dos autos à Contadoria.

5.2 O Provimento Conjunto nº 75/2018

O Provimento Conjunto nº 75/2018, que passou por diversas alterações normativas ao longo de sua vigência, regulamenta o recolhimento das custas judiciais, da taxa judiciária, das despesas processuais e dos demais valores e dá outras providências.

Dita o art. 4º que o pagamento das custas judiciais, da taxa judiciária e das despesas processuais é devido logo após a distribuição do feito, salvo as disposições em contrário previstas no ato normativo (às quais, evidentemente, somam-se as exceções legais).

Em complemento às disposições da Lei Estadual nº 14.939/2003, o art. 5º do Provimento Conjunto estabelece que cabe ao escrivão judicial fiscalizar o recolhimento das custas judiciais, da taxa judiciária e das despesas processuais, efetuado antes da distribuição do feito ou da prática do ato processual, remetendo-se os autos à Contadoria/Tesouraria, na Justiça comum de primeiro grau, ou à Coordenação de Análise de Custas Processuais de 2ª Instância - CORAC, na Justiça comum de segundo grau, para a conferência da exatidão, se necessário. Caso haja divergência entre o conteúdo econômico da pretensão e o valor da causa ou se constate o pagamento a menor em razão de interpretação errônea da natureza do feito ou a inclusão em faixa de valor diverso daquele dado à causa, cabe ao escrivão judicial promover os autos ao magistrado para que delibere sobre o recolhimento complementar. Se determinado o recolhimento complementar, a parte deverá ser intimada para a complementação do valor em até cinco dias, salvo se outro prazo for fixado pelo magistrado.



6. Discussão dos julgados do stj sobre a desistência antes da contestação

O STJ vem recentemente proferindo julgados no sentido de que, em casos em que a parte autora postula a extinção processual sem que tenha havido pagamento das custas processuais e prática de qualquer ato processual realmente tendente a promover o impulsionamento do feito e a citação do réu, não são exigíveis as custas:

RECURSO ESPECIAL. PEDIDO DE DESISTÊNCIA DA AÇÃO, FORMULADO ANTES DA CITAÇÃO DA PARTE ADVERSA, POR OCASIÃO DE SUA INTIMAÇÃO PARA COMPLEMENTAR AS CUSTAS INICIAIS. HOMOLOGAÇÃO DA DESISTÊNCIA, IMPONDO-SE AO DEMANDANTE O RECOLHIMENTO DAS CUSTAS COMPLEMENTARES. DESCABIMENTO. RECONHECIMENTO. AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO INTEGRAL DAS CUSTAS INICIAIS, APÓS A INTIMAÇÃO DO DEMANDANTE A ESSE PROPÓSITO, ENSEJA O NÃO RECEBIMENTO DA INICIAL, COM O CANCELAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

1. A controvérsia submetida ao exame do colegiado está em saber se é lícita a cobrança de custas processuais complementares após homologação de pedido de desistência, formulado antes da citação da parte adversa, por ocasião de sua intimação para complementar as custas iniciais.

1.1 Na hipótese dos autos, o autor da ação chegou a recolher as custas iniciais, as quais foram, de plano e de ofício, consideradas insuficientes pelo Juízo, em razão da reconhecida incompatibilidade entre o valor atribuído à causa e o conteúdo econômico da pretensão expedida. Por tal razão, o juízo intimou o demandante para emendar a inicial para redimensionar o valor da causa e promover o complemento do pagamento das custas iniciais. No prazo que lhe foi ofertado, o autor da ação requereu a desistência da ação, em momento, portanto, anterior à citação.

2. A regra do art. 90 do Código de Processo Civil (o qual preceitua que a desistência da ação não exonera a parte autora do pagamento das custas e despesas processuais) não se aplica à hipótese em que o não pagamento do encargo é exteriorizado por meio da desistência da ação, antes da citação do réu, situação para a qual a lei processual prevê consequência jurídica própria, relativa ao cancelamento da distribuição, estabelecida no art. 290 do Código de Processo Civil (in verbis: “será cancelada a distribuição do feito se a parte, intimada na pessoa de seu advogado, não realizar o pagamento das custas e despesas de ingresso em 15 (quinze) dias”).



Precedente da Primeira Turma do STJ (ut AREsp n. 1.442.134/SP, Relator Ministro Gurgel de Faria, julgado em 17/11/2020, DJe de 17/12/2020), in totum aplicável à hipótese dos autos.

2.1 Ao analisar a petição inicial, incumbe ao juiz, entre outras providências, certificar se o autor promoveu o recolhimento integral das custas iniciais e, em caso negativo, antes de promover a citação do réu, intimá-lo (o autor) para efetivar o pagamento das custas de ingresso, no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena de cancelamento da distribuição.

2.2 É indiscutível, ainda, a possibilidade de o juiz, caso reconheça, desde logo, a inadequação do valor atribuído à causa com o proveito econômico da pretensão posta, segundo os critérios legais estabelecidos no art. 292 do CPC/2015, determinar a sua correção e intimar o autor para promover a complementação das custas judiciais no prazo de 15 (quinze) dias, sob pena, também nesse caso, de cancelamento da distribuição. Naturalmente, não há falar em preclusão pro judicato, caso tal providência, nas hipóteses legais, não seja levada a efeito pelo juiz, de plano.

2.3 Somente no caso de não ser identificada, num primeiro momento, qualquer inadequação do valor atribuído à causa e verificada a regularidade do recolhimento das correlatas custas judiciais, cabe ao juiz, ao receber a inicial, determinar a citação, a fim de promover a angularização da relação jurídica processual. A partir do ingresso do réu na lide, por meio de sua citação, corretamente determinada pelo juiz, não há, doravante, mais espaço para o cancelamento da distribuição e, por consequência, da incidência de seus efeitos.

3. O não recolhimento das custas iniciais em sua integralidade, após a intimação do autor a esse propósito, enseja o imediato indeferimento da petição inicial, com fulcro no art. 330, IV, c/c 485, I, do Código de Processo Civil de 2015, tendo o diploma processual estabelecido, para esta específica hipótese, o cancelamento do registro de distribuição, circunstância que tem o condão de obstar a produção de todo e qualquer efeito, tanto para o autor, como para a pessoa/ente indicada na inicial para figurar no polo passivo da ação.

3.1 In casu, a parte demandante, em antecipação a esta inarredável consequência legal, requereu - antes da citação - a desistência da ação, providência que mais se aproxima da desejável cooperação da parte com o juízo do que, propriamente, de um comportamento reprovável, mostrando-se, pois, descabido impor-lhe a complementação das custas iniciais.



4. Recurso especial provido para reconhecer a impossibilidade de se determinar o recolhimento de custas iniciais complementares, quando há a homologação do pedido de desistência do processo, antes da citação da parte contrária. (STJ, REsp n. 2.016.021/MG, relatora Ministra Nancy Andrighi, relator para acórdão Ministro Marco Aurélio Bellizze, Terceira Turma, julgado em 8/11/2022, DJe de 24/11/2022.)

Do voto da relatora originária, colhe-se:

1. DA ORIGEM DO DEVER DE RECOLHER AS CUSTAS INICIAIS¹. Conforme leciona Pontes de Miranda, “os direitos, as pretensões, as ações, as exceções, como os deveres, as obrigações, as posições passivas nas ações e nas exceções, são eficácia dos fatos jurídicos” (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Tratado de Direito Privado: eficácia jurídica, direitos e ações. t. 5. Atual. por Marcos Bernardes de Mello e Marcos Ehrhardt Jr. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, p. 69).

2. O deslinde da controvérsia, portanto, perpassa, inicialmente, pela identificação da origem do dever de recolhimento das custas iniciais, isto é, do fato jurídico que irradia, como eficácia jurídica, o mencionado dever.

3. Nesse contexto, impõe-se observar que o processo é um conjunto de atos teleologicamente organizados para a prática de um ato final, que é a prestação jurisdicional.

4. Tais atos são atos jurídicos processuais, assim compreendidos como “todos os que constituem a sequência de atos, que é o próprio processo, e todos aqueles que, dependentes de certo processo, se praticam à parte, ou autônomos, para finalidade de algum processo, ou com o seu fim em si mesmo – em processo. (PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários ao Código de Processo Civil. v. 3. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 12).

5. Assim, o próprio ato de ajuizar uma ação deve ser compreendido como verdadeiro ato jurídico processual. Trata-se, a rigor, de ato jurídico processual postulatório que dá início ao processo, mesmo antes da citação válida da parte contrária, conforme se extrai do art. 312 do CPC. (Cf. GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel e CINTRA, Antonio Carlos de Araújo. Teoria Geral do Processo. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 369 e 372).

6. Desse modo, se é verdade que toda eficácia jurídica provém, necessariamente, de fatos jurídicos, é forçoso concluir que o dever de recolher as custas



iniciais é eficácia do ato jurídico processual de ajuizamento da ação. 7. Trata-se, pois, de ato jurídico perfeito do qual irradia o dever de recolher as custas iniciais do processo.

8. Em outras palavras, desde o ajuizamento da ação, ao autor é imposto o dever de recolher as custas processuais de ingresso, sob pena de cancelamento da distribuição, a teor do art. 290 do CPC.

9. O montante devido a título de custas está intimamente relacionado ao valor da causa. Não por outro motivo, o art. 291 do CPC dispõe que “a toda causa será atribuído valor certo, ainda que não tenha conteúdo econômico imediatamente aferível” e o art. 319 indica o valor da causa como requisito da petição inicial. Da definição do valor da causa depende o cálculo das custas processuais.

10. A definição do valor da causa, por sua vez, deve ocorrer a partir dos critérios elencados, expressamente, no art. 292 do CPC.

11. Na hipótese de autor indicar valor que não corresponda ao conteúdo patrimonial em discussão ou ao proveito econômico perseguido, pode o juiz corrigi-lo, de ofício, ou intimar o autor para realizar o ajuste, recolhendo as custas complementares correspondentes (art. 292, § 3º, CPC).

12. Em suma, define-se o valor da causa e das custas em face das circunstâncias presentes no momento do ajuizamento da ação. Ou seja, desde o ajuizamento já se encontra definido, por força de lei, o valor correto a ser dado à causa e, conseqüentemente, o montante das custas de ingressos a serem recolhidas.

13. Assim, se o fato jurídico processual que dá origem ao dever de recolher as custas iniciais é o ajuizamento da ação e se, neste momento, a lei já define o valor a ser dado à causa e o montante das custas, conclui-se que o autor, desde então, já era devedor das custas iniciais calculadas corretamente, ainda que tenha dado à causa valor incorreto e tenha recolhido custas em patamar inferior ao realmente devido.

2. DA DESISTÊNCIA DA AÇÃO E DO DEVER DE RECOLHER AS CUSTAS INICIAIS

14. O ponto central da presente controvérsia consiste em definir se, ao homologar pedido de desistência da ação, pode o juiz, de ofício, determinar a correção do valor da causa e o recolhimento de custas iniciais complementares.



15. De acordo com o art. 90 do CPC, “proferida sentença com fundamento em desistência, em renúncia ou em reconhecimento do pedido, as despesas e os honorários serão pagos pela parte que desistiu, renunciou ou reconheceu”.

16. Com efeito, conforme ressalta a doutrina, a desistência é ato unilateral do autor que, se ocorrer antes da citação da parte contrária, independe do consentimento do réu, mas não exonera a parte autora do pagamento das custas e despesas processuais, verbis:

A desistência é ato unilateral do autor, pode ser total ou parcial (art. 90, § 1.º) e somente pode ser manifestada até a sentença (art. 485, § 3.º). Para que seja homologada pelo juiz (art. 200, parágrafo único, c/c art. 485, VIII), independe do consentimento do réu em duas situações: quando manifestada: a) antes da citação (art. 485, § 2.º); b) depois da citação e a pretensão da petição inicial contrariar orientação firmada em incidente de resolução de demandas repetitivas (§§ 2.º e 3.º do art. 1040). Ressalvada a segunda exceção acima, realizada a citação, o réu deve ser intimado para manifestar seu consentimento ou não (art. 485, § 4.º), sendo-lhe lícito discordar.

O autor está dispensado do pagamento de honorários advocatícios quando sentença homologar a desistência manifestada antes da citação, até porque, em tal momento, não haverá trabalho do advogado do réu a justificar tal condenação. Responderá, contudo, mesmo neste caso, por eventuais despesas remanescentes e não será ressarcido nas despesas que antecipou. A exceção está no § 2.º do art. 1.040, pois, quando a desistência se der porque a pretensão do autor contrariar orientação firmada em incidente de resolução de demandas repetitivas, o autor-desistente, embora não tenha direito ao ressarcimento das despesas que antecipou, está isento de pagar eventuais custas remanescentes devidas ao Estado. (CAMARGO, Luiz Henrique Volpe In ALVIM, Teresa Arruda...[et.al.]. Breves Comentários ao novo Código de Processo Civil. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2016) [g.n.]

17. De fato, é assente na jurisprudência desta Corte Superior que “em havendo desistência da ação e, ainda que a desistência ocorra antes da citação, a parte desistente responde pelas custas e despesas processuais” (AgInt no AREsp n. 1.520.884/RS, Segunda Turma, julgado em 26/11/2019, DJe de 14/5/2020). No mesmo sentido: AgRg no REsp n. 866.036/RJ, Primeira Turma, julgado em 17/4/2008, DJe de 14/5/2008; REsp n. 638.382/DF, Segunda Turma, julgado em 14/3/2006, DJ de 9/5/2006, p. 202.

18. No entanto, o Código de Processo Civil, ao impor ao autor o referido dever em caso de desistência, está a impor-lhe o dever de recolher as custas



calculadas corretamente, isto é, de acordo com os critérios previamente estabelecidos no ordenamento jurídico.

19. Assim, se o autor dá à causa valor subdimensionado e, portanto, recolhe as custas em montante inferior ao devido, nada impede que o juiz, de ofício, no ato de homologação do pedido de desistência, corrija o valor da causa e determine a intimação do autor desistente para recolher as custas complementares.

20. Isso porque o fato de a ação ter sido extinta sem resolução de mérito em razão da desistência, ainda que antes da citação do réu, não afeta a definição do valor da causa, tampouco repercute no montante devido a título de custas iniciais.

21. Mais do que isso. No momento em que o pedido de desistência é formulado, o dever de recolher as custas iniciais no importe correto já existia no mundo jurídico desde o ajuizamento da ação, não sendo fruto, portanto, da atuação do juiz.

22. Entendimento diverso representaria verdadeiro incentivo a que o autor desse a causa valor deliberadamente incorreto com o objetivo de pagar custas reduzidas, sabendo que, caso o valor fosse impugnado ou corrigido, de ofício, pelo juiz, bastaria desistir da ação para se ver livre do pagamento das custas realmente devidas, propondo, a seguir, nova demanda.

3. DA HIPÓTESE DOS AUTOS

23. Na hipótese dos autos, o recorrente ajuizou “declaratória de rescisão contratual cumulada com cobrança de multa, obrigações de fazer e de não fazer e pedido liminar de reintegração de posse” (fl. 2), dando a causa o valor de R\$ 31.000,00 (trinta e um mil reais), recolhendo as custas iniciais calculadas sobre o referido montante (fls. 120-122).

24. O juiz determinou a emenda da inicial para que o autor formulasse pedido líquido, especificando o valor perseguido a título de multa contratual compensatória, impondo-lhe, como consequência, o recolhimento de custas complementares calculadas a partir do novo valor a ser dado a causa.

25. Em petição de fl. 137, a parte autora, recorrente, requereu a desistência da ação, o que foi homologado por sentença, extinguindo-se o processo sem resolução do mérito.



26. No entanto, na mesma decisão, determinou-se a remessa dos autos ao distribuidor para cálculo do novo valor da causa e a intimação da parte autora para complementar as custas inicialmente recolhidas.

27. Interposta apelação, a Corte de origem consignou que uma vez “constatado que o valor da causa indicado na inicial é inferior ao conteúdo patrimonial da causa, impõe-se a majoração do valor da causa e o recolhimento das custas complementares, independentemente do fato de o feito ter sido extinto sem exame de mérito, por desistência do autor” (fl. 223). Veja:

28. Com efeito, conforme ressaltado pela Corte estadual, “a homologação da desistência da ação, com a consequente extinção do processo sem exame de mérito, antes mesmo da citação do réu, não afasta a necessidade de retificar o valor da causa subdimensionado na inicial e de se proceder ao recolhimento das custas iniciais complementares devidas” (fl. 219).

29. Nesse contexto, não merece reforma o acórdão recorrido, pois o fato jurídico processual que dá origem ao dever de recolhimento das custas iniciais é o ajuizamento da ação, motivo pelo qual, ainda que o autor tenha requerido a homologação da desistência, já era devedor das custas iniciais calculadas no montante correto desde a propositura da demanda.

30. Ademais, impende considerar que, na espécie, a “máquina Judiciária” foi, de fato, movimentada, mesmo antes da citação do réu, em razão das decisões e do despacho proferidos e das intimações realizadas, sendo, portanto, devidas as custas processuais como forma de remunerar o serviço público prestado pelo Poder Judiciário.

Do voto do Min. Marco Aurélio Bellizze, relator para o acórdão, destaca-se:

O recorrente, em suas razões recursais, defende que o desfecho dado pelas instâncias ordinárias desborda do entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça por ocasião do julgamento AREsp 1442134/SP (Rel. Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 17/11/2020, DJe 17/12/2020), em que se reconheceu, nos termos utilizados pelo insurgente, que “a desistência do processo, regra geral, obriga a parte autora a realizar o pagamento das custas processuais, porém, caso essa se dê antes da citação do réu, não se aplica o que disposto no art. 90, do CPC, mas sim a regra específica de se cancelar a distribuição da ação, nos termos do art. 290, do CPC” (e-STJ, fls. 297).



Efetivamente, nesse julgado, a Primeira Turma do STJ promoveu uma interpretação sistemática do art. 90 do Código de Processo Civil (o qual é expresso em preceituar que a desistência da ação não exonera a parte autora do pagamento das custas e despesas processuais), compatibilizando-o com o regramento legal que cuida do cancelamento da distribuição (art. 290 do CPC), na específica hipótese em que a desistência da ação dá-se em momento anterior à citação.

Reconheceu-se, na oportunidade, que a regra do art. 90 do Código de Processo Civil não se aplica às hipóteses em que o não pagamento do encargo é exteriorizado por meio da desistência da ação, antes da citação do réu, situação para a qual a lei processual prevê consequência jurídica própria, relativa ao cancelamento da distribuição, estabelecida no art. 290 do CPC.

Dos fundamentos adotados, reputo oportuno reproduzir o seguinte excerto, com destaque da parte em negrito:

A presente controvérsia, portanto, reside em definir se a parte que desiste da ação originária – antes de angularizada a relação jurídica processual – é responsável pelo pagamento das custas judiciais.

Preliminarmente, ressalto não desconhecer a existência de julgados desta Corte que admitem a responsabilização do autor pelo pagamento das custas nos casos de desistência da demanda ocorrida antes mesmo da citação da parte adversa. Nesse sentido: AgInt no AREsp 1.520.884/RS, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 14/05/2020; AgRg no REsp 866.036/RJ, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 14/05/2008 e REsp 638.382/DF, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJ 09/05/2006, p. 202.

Ocorre que em nenhum dos casos mencionados a controvérsia foi analisada à luz das peculiaridades apresentadas na presente hipótese, tampouco em conformidade com as diretrizes estabelecidas pelo Código de Processo Civil de 2015 – razão pela qual passo ao exame de mérito do tema.

Como cediço, as custas consistem em taxa a ser paga pelo autor, no início e ao fim do processo, como forma de remunerar os serviços públicos prestados pelo ente estatal, no intuito de garantir o regular trâmite do feito.

A desistência, por sua vez, é ato, privativo do autor, que independe da anuência do réu se exercida antes do oferecimento da contestação e enseja a extinção do processo, sem resolução de mérito, nos termos do art. 485, VIII, do CPC.



De fato, o art. 90 da atual legislação processual civil estabelece que, “proferida sentença com fundamento em desistência, em renúncia ou em reconhecimento do pedido, as despesas e os honorários serão pagos pela parte que desistiu, renunciou ou reconheceu”.

À primeira vista, a leitura do dispositivo indica que a hipótese de extinção do feito com base no art. 485, VIII, do CPC resulta na imediata obrigação de pagamento das custas processuais pelo autor desistente.

Todavia, a interpretação literal do art. 90 do CPC, para os casos específicos em que a ausência de recolhimento das custas é externada por meio de pedido de desistência apresentado pelo autor, antes mesmo da triangularização da relação processual, conflita com a norma estabelecida pelo art. 290 da lei processual, que trata do cancelamento da distribuição.

Isso porque, o art. 290 do CPC traz hipótese específica para os casos em que não houver o recolhimento das custas iniciais do processo, in verbis: “Será cancelada a distribuição do feito se a parte, intimada na pessoa de seu advogado, não realizar o pagamento das custas e despesas de ingresso em 15 (quinze) dias.”

Ora, se o próprio conceito de despesas processuais, nas quais se incluem as custas, está fulcrado nos custos referentes ao trabalho realizado pelos serventuários da justiça, mostra-se desarrazoada a cobrança destas (custas) nas hipóteses em que a máquina estatal não houver sido movimentada sequer para as diligências necessárias à citação da parte adversa. Nessa senda, a aplicação da norma extraída do referido art. 90 do CPC, diga-se de passagem, deve ficar adstrita aos casos em que já houver o pagamento das custas iniciais do processo, ficando a parte desistente responsável pelo adimplemento também do valor relativo às custas finais.

Convém destacar que o conteúdo normativo do art. 290 do CPC já era albergado pela orientação jurisprudencial do STJ, no sentido de admitir o cancelamento da distribuição do feito por inércia da parte em providenciar o recolhimento das custas judiciais, sendo desnecessária sua prévia intimação pessoal.

[...]

No caso dos autos, a bem da verdade, ao requerer a desistência da ação, antes mesmo da citação da parte adversa, o autor se antecipou ao próprio ato de cancelamento da distribuição, visto que não opta pela inércia no recolhimento das custas – o que denota plena sintonia com o princípio da coope-



ração preconizado pelo art. 6º do Código de Processo Civil de 2015, in verbis: “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva.”

A aplicação do regramento estabelecido pelo art. 90 do CPC deve, portanto, comportar relativização para os casos de desistência da demanda, manifestada antes da citação do réu. Isso porque, tal ato consiste em verdadeira exteriorização da vontade do autor em não pagar o valor das custas processuais, e o não pagamento do encargo enseja o cancelamento da distribuição do feito pelo magistrado, por força de disposição legal específica.

Não soa razoável, frise-se, restringir a incidência do art. 290 do CPC à situação em que a parte simplesmente descumpra o prazo de 15 (quinze) dias estabelecido para o recolhimento das custas e afastar a sua aplicação nos casos em que a parte deixa de recolher o encargo e apresenta, voluntariamente, pedido de desistência da ação, antes mesmo da citação do réu.

O julgamento que o STJ parece vir adotando como precedente persuasivo sobre o assunto, realizado pela primeira Turma, foi assim ementado:

PROCESSUAL CIVIL. CUSTAS. PAGAMENTO. IMPOSSIBILIDADE. DESISTÊNCIA DA AÇÃO. ART. 90 DO CPC/2015. REGRA. INTERPRETAÇÃO. CANCELAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO. RECOLHIMENTO. DESNECESSIDADE.

1. Conforme estabelecido pelo Plenário do STJ, aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma nele prevista (Enunciado Administrativo n. 3).

2. Controvérsia inerente à responsabilidade da parte que desiste da ação originária, antes de angularizada a relação jurídica processual, motivada por alegada impossibilidade de pagamento das custas judiciais iniciais.

3. A desistência da ação, homologada por sentença judicial, obriga, em princípio, a parte autora ao pagamento das custas processuais, nos termos do art. 90 do CPC/2015.

4. Essa regra, todavia, não se aplica às hipóteses em que o não pagamento do encargo é exteriorizado por meio de desistência, antes da citação do réu, motivada pela impossibilidade de o autor arcar com as custas iniciais do processo, situação para a qual a lei processual prevê consequência jurídica



própria, relativa ao cancelamento da distribuição, estabelecida no art. 290 do CPC.

5. O fato de o autor colaborar com a Justiça, adiantando que não pagará as custas processuais iniciais, de modo a dispensar a intimação para essa finalidade, não faz subsistir a distribuição do feito, não havendo falar em desistência de processo que tecnicamente nem sequer existiu, o que dispensa o recolhimento da taxa.

6. Agravo conhecido para dar provimento ao recurso especial. (STJ, AREsp n. 1.442.134/SP, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Turma, julgado em 17/11/2020, DJe de 17/12/2020.)

Ao se analisar a *ratio decidendi*, constata-se que o Tribunal fundou suas considerações em razões de cunho processual (e não tributárias, portanto). Entendeu que, quando o autor postula a extinção do processo, por falta de pagamento das custas processuais, está, na realidade, antecipando a incidência do art. 290 do CPC, segundo o qual “será cancelada a distribuição do feito se a parte, intimada na pessoa de seu advogado, não realizar o pagamento das custas e despesas de ingresso em 15 (quinze) dias”.

Caso se trate exatamente dessa hipótese, isto é, de processo isolado, que não represente acesso em bloco ao sistema de justiça com finalidades desviadas e propositalmente sem recolhimento de custas processuais, tal entendimento pode se revelar correto, mesmo em se tratando de feito que tramite na Justiça Estadual.

Na hipótese de ação judicial ajuizada em órgão judiciário estadual, mesmo sem que exista indício de abuso de acesso ao sistema de justiça, tal entendimento não poderá prevalecer, caso tenha chegado a haver efetiva prestação de serviços judiciais. Isso porque a matéria relativa à incidência, exigibilidade e cobrança de custas processuais, na verdade, não é de natureza processual, mas tributária, e, portanto, as normas incidentes, no caso da Justiça Estadual, são, por força constitucional, estaduais, e não as federais. Ainda que o STJ interprete que as normas tributárias contidas no CPC afastam a incidência das custas iniciais em caso de extinção processual decorrente de desistência manifestada antes da tomada de providências processuais concernentes a citação, por força da norma contida no art. 151, III, da Constituição, é impositivo concluir que tais normas processuais não se aplicam às custas processuais devidas pela prestação jurisdicional no TJMG, já que a



legislação mineira não contém normas que permitam concluir por tal isenção, como se viu anteriormente.

Relevante mencionar que, assim que um processo é distribuído por meio do sistema PJe de primeira instância, inicia-se efetivamente a prestação de serviços judiciários, inclusive por meio da lavratura de certidão de triagem, nos termos do art. 195 do Provimento nº 355/CGJ/2018:

Art. 195. O servidor responsável pela análise processual na unidade judiciária, como providência inicial e antes de fazer conclusão dos autos ao juiz de direito, deverá confrontar os dados da petição inicial e os constantes nos sistemas informatizados e conferir se:

I - a classe processual e a vinculação dos assuntos estão corretas;

II - todas as partes e advogados da parte autora estão devidamente cadastrados e corretamente qualificados;

III - houve o lançamento dos pedidos de segredo de justiça e de justiça gratuita;

IV - houve indicação de prioridade na tramitação processual, pedido liminar ou antecipação de tutela;

V - existe processo que tramita em meio físico ou eletrônico envolvendo as mesmas partes, objeto e causa de pedir na comarca.

§ 1º A análise prevista no caput deste artigo também será realizada, naquilo que for compatível, quanto aos procedimentos de que trata o § 3º do art. 146 deste Provimento.

§ 2º O servidor providenciará para que sejam complementados os registros cadastrais e realizadas as correções dos dados decorrentes de erros materiais no cadastramento da ação nos sistemas informatizados, devendo expedir certidão de triagem que ateste a realização da conferência e dos acertos realizados.

atermador e, nos demais casos, será realizada pela secretaria da unidade judiciária, previamente à primeira conclusão ou audiência, o que ocorrer primeiro.

(...)



Assim, como a Lei estadual nº 14.939/2003 prevê, em seu art. 12, que o pagamento das custas deve ser efetuado no ato da distribuição, e como a efetiva prestação de serviços judiciários — fato gerador da incidência da taxa judiciária (natureza tributária das custas processuais) — se inicia imediatamente após a distribuição, em ambas as instâncias do TJMG, evidencia-se que, salvo nos casos isolados e eventuais de não recolhimento de custas, logo após a distribuição, o recolhimento de tal tributo é devido, no caso dos processos que tramitam nesta Corte, mesmo que haja manifestação de desistência antes da prática de atos tendentes à realização de citação.

7. Dados jurimétricos

Com o objetivo de instruir esta nota técnica, o CIJMG analisou dados processuais colhidos por meio do sistema SIJUD, referentes ao período de 01/01/2020 até 31/07/2023. A data inicial se justifica porque, anteriormente, não se constatava, no cotidiano da prestação jurisdicional no TJMG, a adoção, pelas instituições financeiras que ajuízam ações de busca e apreensão de bens alienados fiduciariamente, a prática ora sob análise. Até então, adotava-se regularmente a conduta de distribuir as petições iniciais instruídas com guias de pagamento das custas iniciais.

Em relação ao período analisado, um total de 61.769 processos de busca e apreensão em alienação fiduciária foram distribuídos. Em relação a eles, 24.360 petições iniciais **não** vieram acompanhadas de guia de pagamento de custas processuais.

Desse mesmo universo processual, em 50.158 processos constou a movimentação de extinção por desistência. Evidentemente, nem todas as extinções por desistência poderiam ser creditadas à prática abusiva ora analisada, pois pode decorrer de legítimo desaparecimento de interesse de agir, como avaliação de custo-benefício da continuidade processual, acordo firmado após regular recolhimento de custas, inviabilidade de localização do bem alienado fiduciariamente, entre várias outras possíveis causas.

No entanto, outro dado colhido demonstra a elevada incidência da modalidade de abuso do direito de ação sobre a qual aqui se discorre: em 19.930 processos, não houve juntada de guia de pagamento das custas processuais.

Esses são os casos de litigância predatória que esta nota técnica pretende ajudar a enfrentar, aqueles nos quais o autor da busca e apreensão ajuíza o processo sem a verdadeira



intenção de acesso legítimo ao sistema de justiça, mas apenas como meio de pressionar o réu à celebração de transação, e insta o Tribunal de Justiça de Minas Gerais a lhe prestar serviços judiciais sem efetuar o pagamento das custas processuais — que, conforme evidenciam os dados econômicos e jurimétricos contidos na Nota Técnica nº 1/2022 do CIJMG, já não cobrem sequer minimamente o custo médio de tramitação processual. Uma vez que atinge seu intento (obtem a satisfação de seu crédito fora dos autos), a parte autora simplesmente manifesta seu desinteresse no prosseguimento processual e, sem pagar as custas iniciais e demais valores devidos, postula o cancelamento da distribuição e/ou o arquivamento dos autos. Em regra, utiliza-se a expressão “cancelamento da distribuição” nos pedidos, para tentar fazer parecer que se trata de hipótese regular de incidência do art. 290 do CPC, de modo que não seria realmente devido o recolhimento das custas iniciais.

Para confirmar a incidência da prática, a equipe do CIJMG analisou o conteúdo integral de 209 processos em que houve manifestação de desistência, com e sem pagamento das custas. A análise do conteúdo dos processos confirmou os diversos relatos remetidos por magistrados do TJMG ao CIJMG e ao Núcleo de Custas da Corregedoria-Geral de Justiça, confirmando a frequente utilização da prática predatória ora sob exame.

8. Prejuízos ao erário e ao jurisdicionado

Considerando-se a tabela de custas processuais iniciais publicada pela Corregedoria-Geral de Justiça, e considerando-se apenas a faixa inicial aplicável às ações de busca e apreensão, tem-se que o valor das custas de primeira instância é de R\$ 402,95, e o da taxa judiciária, R\$ 146,07. Em regra, as ações de busca e apreensão de bens alienados fiduciariamente inserem-se em faixas da tabela mais elevadas, uma vez que o conteúdo econômico da pretensão, no caso, correspondente ao valor inadimplido, costuma ser elevado.

A simples operação de multiplicação do valor das custas iniciais pelo grande número de ações de busca e apreensão em que a prática ora sob análise vem sendo adotada evidencia o prejuízo milionário que vem sendo causado ao erário, fato suficiente para levar à conclusão de que esse foco de abuso do direito de ação deve ser combatido pelo Poder Judiciário.



Não se pode deixar de registrar, por outro lado, que o ajuizamento desses processos, que exigem a tomada de diversas providências pelas secretarias das unidades judiciárias (como lavratura de certidão de triagem e verificação, muitas vezes reiterada, em relação ao pagamento de custas, além da tramitação processual propriamente dita) e pelos gabinetes dos magistrados, impacta em grau relevante o tempo médio de tramitação processual dos demais feitos, aumenta a carga de trabalho, prejudica o atendimento do direito fundamental à razoável duração do processo de pessoas que acessam legitimamente o sistema de justiça.

9. Conclusão: recomendações

Em vista de todo o exposto, recomenda-se aos magistrados deste Tribunal que, nos casos em que instituições financeiras ajuízem ações de busca e apreensão de bens alienados fiduciariamente sem prévio recolhimento de custas processuais e posteriormente postulem extinção processual / cancelamento da distribuição / arquivamento dos autos ou simplesmente afirmem desinteresse no prosseguimento do feito, condenem a parte autora ao recolhimento das custas processuais iniciais e da taxa judiciária, além de eventuais despesas processuais devidas.

Recomenda-se a todos os gerentes de unidades judiciárias que façam constar, na certidão de triagem de ações de busca e apreensão de bens alienados fiduciariamente cujas petições iniciais não venham acompanhadas de comprovante de recolhimento de custas, observação destacada sobre a ausência de recolhimento das custas iniciais, a existência de dados sobre a adoção de práticas semelhantes em muitos outros processos, com expressa referência a esta Nota Técnica.

O CIJMG informará aos demais Centros de Inteligência do Poder Judiciário, com agilidade, os dados e informações colhidos, tendo em vista a evidente probabilidade de que a prática venha sendo replicada em outros tribunais.

Belo Horizonte, 30 de outubro de 2023.



NOTA TÉCNICA 11

Central de pesquisa patrimonial (CPP)

524

1. Objetivo

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), no exercício da descrita no artigo 50, VI e IX e XIII, da Resolução nº 969/2021, apresenta Nota Técnica para demonstrar a forma de atuação da Central de Pesquisa Patrimonial, explicitando suas atribuições, fundamentos e resultados.

2. Justificativa

a) CPP - Natureza, acesso e critérios

A Central de Pesquisa Patrimonial (CPP) consiste em um programa vinculado à Corregedoria-Geral de Justiça (CCJ), implementado e regulamentado por meio da Portaria nº 7.764/CGJ/2023.

Conforme artigo 3º do Regulamento da CPP, anexo único da Portaria nº 7.764/CGJ/2023, a CPP constitui modalidade de cooperação judiciária com as seguintes atribuições:

Art. 3º Compete à Central de Pesquisa Patrimonial (CPP):

- I. identificar e listar o patrimônio dos devedores selecionados conforme critérios definidos pela comissão gestora e disponibilizados pela unidade judiciária de origem para levantamento patrimonial;
- II. identificar e listar o patrimônio dos sócios do(s) devedor(es) e demais corresponsáveis pelos débitos, nos casos em que houver determinação expressa do juízo de origem;
- III. produzir relatórios circunstanciados das ações de pesquisa, na forma do modelo constante do anexo deste Regulamento;



- IV. prestar informações às unidades judiciárias sobre os relatórios produzidos em relação aos devedores vinculados aos processos a ela afetados;
- V. formar bancos de dados dos relatórios expedidos no âmbito das atividades desempenhadas, compartilhando-os com os magistrados das unidades judiciárias do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais - TJMG que os demandarem;
- VI. propor à CGJ convênios e parcerias entre instituições públicas e privadas, como fonte de informação de dados cadastrais ou de cooperação técnica, que facilitem e auxiliem a execução das atribuições da CPP;
- VII. auxiliar na capacitação de juízes de direito e/ou servidores das unidades judiciárias para utilização das ferramentas e técnicas de pesquisa patrimonial; e VIII - exercer outras atividades inerentes à sua finalidade, conforme diretrizes da comissão gestora.

Quanto a sua área de atuação, a CCP exerce suas competências tanto em processos de natureza cível quanto criminal, seguindo os critérios dos artigos 4º, 5º e 13, de seu Regulamento:

Art. 4º Nos processos de natureza cível, a CPP atuará na busca patrimonial em face de devedores que figurem no polo passivo de cumprimentos de sentença, provisórios ou definitivos, ou em execuções de títulos executivos extrajudiciais, desde que atendidos os seguintes requisitos:

- I. a parte a ser pesquisada ou, se for o caso, os seus sócios, figurem no polo passivo de execuções ativas de título judiciais ou extrajudiciais que totalizem, no mínimo, 20(vinte) processos na mesma unidade judiciária ou 80 (oitenta) processos na mesma comarca;
- II. a parte a ser pesquisada tenha tido a falência ou a insolvência civil decretada e, a pedido do administrador judicial da massa falida, o juízo da unidade judiciária entenda que a produção do relatório poderá auxiliar na busca e na arrecadação de bens do falido;

- outros critérios objetivos definidos pela comissão gestora.

(...)



Art. 5º Nos processos de natureza criminal, a CPP atuará mediante solicitação fundamentada do juízo da unidade judiciária, independentemente do número de processos ou de outros critérios previstos no art. 4º deste Regulamento, na busca patrimonial das pessoas físicas ou jurídicas nos processos relacionados ao crime organizado e à lavagem de bens e valores, dos crimes contra a administração, ou, ainda, para adoção de medidas acautelatórias contra o esvaziamento patrimonial da parte requerida, nos delitos contra o patrimônio, e para ressarcimento da vítima.

(...)

Art. 13. As unidades judiciárias poderão solicitar a pesquisa patrimonial relativa a devedores que não se enquadrem nos critérios estabelecidos no art. 4º deste Regulamento, que poderão ser admitidos desde que:

- inexistente pesquisa anterior ou em curso, da mesma pessoa;
- I. certificada nos autos a utilização, nos últimos 3 (três) meses, dos sistemas conveniados; e
- II. certificada a existência de, pelo menos, 5 (cinco) execuções de títulos judiciais ou extrajudiciais em curso na comarca contra a parte devedora.

Atualmente, o banco de relatórios de pesquisas patrimoniais já está disponível, com acesso restrito a magistrados, na intranet do TJMG, no endereço: Institucional - Corregedoria - CENTRAL DE PESQUISA PATRIMONIAL – CPP.

O magistrado, ao acessar o conteúdo dos referidos relatórios, adere voluntariamente à cooperação jurisdicional disponibilizada pela CPP, declara ciência de que o acesso é registrado e, ainda, compromete-se a observar a necessidade de preservação das garantias constitucionais da privacidade e da intimidade das pessoas consultadas, uma vez que os relatórios contêm informações de caráter sigiloso, protegidas pela Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

Dessa forma, o relatório elaborado pela CPP deve ser juntado ao processo eletrônico de origem na condição de documento de caráter sigiloso, com acesso restrito às partes.

Por fim, importante ressaltar que, caso haja interesse em pesquisas sobre a situação patrimonial de partes ainda não relacionadas no banco de relatórios da CPP, a solicitação deve ocorrer por meio de decisão judicial, observando-se o disposto nos artigos 4º, 5º e



13 do Regulamento da CPP, anexo único da Portaria nº 7.764/CGJ/2023, e ser enviada pelo “Módulo Procuradoria” do Sistema Processo Judicial Eletrônico – PJe.

b) A CPP como instrumento de cooperação judicial

O Código de Processo Civil de 2015 dispôs, em seu artigo 6º, sobre o princípio da cooperação. Corolário desse princípio, surge a cooperação judiciária nacional, prevista no artigo 67 do referido Diploma.

A cooperação judiciária consiste em um novo método de repartição de trabalho, em que se almeja conferir à prestação jurisdicional mais celeridade e eficiência. A figura do juiz cooperativo aparece na construção de soluções desenvolvidas em conjunto com outros órgãos do Poder Judiciário. Dentre as possibilidades de cooperação e atuação conjunta está a pesquisa patrimonial, cuja aplicação abrange diversas áreas, inclusive a cível. Nesse cenário, a Resolução nº 350/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) concretiza esse novo método plural de atuação jurisdicional¹².

Nessa linha, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), através da Portaria da Corregedoria-Geral de Justiça nº 7.502, de 14 de fevereiro de 2023, implantou o Projeto-Piloto da Central de Pesquisa Patrimonial (CPP), com atuação no âmbito da comarca de Belo Horizonte.

Recentemente, através da Portaria da Corregedoria-Geral de Justiça nº 7.764, de 22 de setembro de 2023, houve a implementação da CPP como programa vinculado à Corregedoria-Geral de Justiça, bem como a instituição de seu regulamento.

Assim, conforme artigo 3º de seu Regulamento, anexo único da Portaria nº 7.764/CGJ/2023, a CPP constitui modalidade de cooperação judiciária com a atribuição de identificar e listar o patrimônio de devedores considerados litigantes recorrentes e, a partir de pesquisas nos sistemas conveniados ao TJMG, elaborar relatório circunstanciado com os dados colhidos.

Compete, também, à CPP formar e manter bancos de dados dos relatórios expedidos, compartilhando-os com os magistrados das unidades judiciárias do TJMG que os demandarem.



c) A CPP como instrumento de racionalização da prestação jurisdicional

A CPP almeja, portanto, a redução de tempo de tramitação do processo e a diminuição de atos de trabalho da secretaria, com a produção de pesquisas sucessivas e idênticas acerca da situação patrimonial do mesmo devedor. A Central busca, ainda, utilizar massivamente as ferramentas informativas de pesquisa patrimonial e explorar a integralidade dos convênios firmados pelo TJMG. Atualmente, reúne capacidade de elaboração de um relatório detalhado, a partir de pesquisa nos seguintes sistemas disponíveis: SISBAJUD (CNJ), RENAJUD (DENATRAN), INFOJUD (Receita Federal Ecf e DOI), SNIPER (CNJ), SERASAJUD (SERASA Experian), SRM JUCEMG, SREI, CENSEC e Pje.

Ordinariamente, no fluxo de trabalho da unidade judiciária, para cada sistema a ser pesquisado, a secretaria constata o pedido juntado pela parte e envia o processo concluso para o gabinete. Por sua vez, o gabinete analisa o pedido da parte, minuta a decisão/despacho e devolve para secretaria. Então, a secretaria analisa a decisão/despacho e o processo, realiza a pesquisa no sistema deferido e aguarda a resposta que, posteriormente, é juntada aos autos e, por fim, intima a parte sobre os resultados.

Já no fluxo de trabalho com a cooperação da CPP, o juiz competente verifica a presença de parte apta às pesquisas concentradas e profere o despacho em um processo-paradigma, o qual é encaminhado para a Central, que realiza as pesquisas de caráter informativo relacionadas à parte em todos os sistemas conveniados acima discriminados e elabora o relatório³. Então, o relatório é anexado ao processo-paradigma e permanece apto a ser juntado em todos os outros processos em que a parte figure como ré/executada. Em consequência, há relevante economia de tempo destinado às atividades de apoio e de efetiva prestação jurisdicional, tanto na secretaria, quanto no gabinete.

Dessa forma, mediante amplo espectro de atribuições e concentração de atos, a CPP segue a lógica de simplificação procedimental, com fundamento no dever de cooperação, elaborando e realizando atos concertados para estabelecimento de procedimento para o cumprimento de decisão jurisdicional, em consonância com o artigo 69, §2º, inciso VII, do Código de Processo Civil.

Importante ressaltar que a gestão processual, no modelo cooperativo, viabiliza uma atuação racionalizada, apta a solucionar ou, ao menos, a minimizar o problema do número excessivo de casos pendentes e da realização de tarefas idênticas. Com a CPP, a seleção



de processos semelhantes, eleito como parâmetro o perfil da parte – identidade da parte executada, juntamente à elaboração de relatório único, viabiliza a parametrização e consolidação de dados antes dispersos em várias bases, reduz a duração do processo e evita a repetição de tarefas idênticas e o conseqüente desânimo dos servidores em realizar os mesmos atos, os quais comumente se mostram, em sua maioria, infrutíferos.

A estruturação da CPP reduz o tempo de tramitação processual, sobretudo por diminuir o número de atos de trabalho da secretaria, que eram consumados com a produção de pesquisas sucessivas e idênticas acerca da situação patrimonial de um mesmo devedor. Há, dessa forma, a concretização do princípio da razoável duração do processo na atividade satisfativa, de acordo com o art. 4º do CPC.

Já é possível verificar resultados positivos na Central que serviu de base para o projeto - Centraxe Cível, especialmente sopesando o tempo médio de tramitação de processos pendentes na fase de execução na Justiça estadual, que é de 5 anos e 9 meses, conforme dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)⁴. Considerando-se a média de 7 minutos para a prática de ato de secretaria e de 17 minutos no gabinete; 10 atos praticados por processo na secretaria e no gabinete; e, tomada a base de cálculo de 272 processos em que houve atuação até setembro de 2.023, houve a economia de:

- I. 408 horas de trabalho, ou seja, 68 dias de trabalho, conseqüentemente, 3 meses de trabalho na secretaria;
- II. 680 horas de trabalho, ou seja, 113 dias de trabalho, conseqüentemente, 6 meses de trabalho no gabinete;
- III. total de 1088 horas de trabalho, ou seja, 181 dias de trabalho, conseqüentemente, 9 meses de trabalho;

Com a utilização das mesmas métricas acima, alterando-se a base de cálculo para 905 processos (feitos que estão aptos a receber os relatórios já produzidos), a previsão de economia de tempo de trabalho passa a ser de:



- IV. 1358 horas de trabalho, ou seja, 226 dias de trabalho, conseqüentemente, 11 meses de trabalho na secretaria;
- V. 2263 horas de trabalho, ou seja, 377 dias de trabalho, conseqüentemente, 19 meses de trabalho no gabinete;
- VI. total de 3621 horas de trabalho, ou seja, 603 dias de trabalho, conseqüentemente, 30 meses de trabalho;

Evidencia-se como resultado, na secretaria e no gabinete, a diminuição de tarefas repetitivas, eliminando pesquisas infrutíferas, e a redução no número de despachos, em virtude do menor número de processos a serem analisados. A economia de recursos materiais, humanos e financeiros é muito relevante, e a contribuição para a efetivação do direito fundamental à razoável duração do processo, essencial.

d) A CPP como instrumento protetor das garantias processuais

Apesar de imprimir celeridade à fase executória do processo, a CPP não afronta as garantias decorrentes do devido processo legal. O modelo de atuação equilibra o princípio da efetividade da execução e de menor gravosidade ao executado.

A parte exequente, ao acessar o relatório elaborado pela CPP, visualizará o panorama patrimonial da parte executada, obtendo informações suficientes para melhor atuar no feito, seja pela otimização da busca pela satisfação do crédito exequendo, seja pela abdicção do processo, em caso de total insolvência do executado. Em alguns casos, há também a possibilidade de colher, através desse relatório patrimonial, indícios de fraude contra credores e/ou fraude à execução, e ainda de abuso da personalidade jurídica, que pode autorizar a desconsideração da personalidade jurídica.

Por outro lado, em relação à parte executada, o relatório elaborado pela CPP não consiste em ato de constrição, e, ao mesmo tempo, permite que, em caso de prática de atos dessa espécie,, sejam ordenados em conformidade com o art. 835 do CPC, de modo menos gravoso. Além disso, oficialmente ciente de sua situação patrimonial, o devedor poderá pleitear recuperação judicial, ou, até mesmo, a autofalência, de acordo com os artigos 47 e 105 da Lei nº 11.101/2005.



Dessa forma, a elaboração do relatório patrimonial pela CPP apresenta-se como medida indutiva da satisfação da decisão judicial, em observância do princípio da efetividade da execução eficaz e do dever de efetivação, previsto no art. 139, IV, do CPC, segundo o qual incumbe ao juiz “ determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária”⁵⁶.

A CPP é fruto desse poder-dever do juiz de efetivação da tutela jurisdicional e atende às condicionantes das medidas atípicas fixadas em recente decisão do Supremo Tribunal Federal⁷, em sede de controle concentrado de constitucionalidade:

São constitucionais — desde que respeitados os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os valores especificados no próprio ordenamento processual, em especial os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade — as medidas atípicas previstas no CPC/2015 destinadas a assegurar a efetivação dos julgados.

Importante salientar que o tratamento das informações pela CPP está adequado à Lei nº 13.709/2018, denominada Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), notadamente porque os dados coletados não têm natureza jurídica de dados sensíveis, mas tão somente de dados pessoais, conforme art. 5º, I e II, do referido diploma legislativo:

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

- I. dado pessoal: informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;
- II. dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

A coleta de dados pela Central dispensa a autorização do titular, em virtude da autorização legal para o tratamento de dados para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, prevista no art. 7º, VI, da LGPD.



Na folha de rosto do relatório produzido pela CPP consta advertência ao magistrado que, em regime de cooperação, acessará e utilizará o documento:

Ao acessar este relatório, produzido pela CPP, o magistrado declara ciência de que o acesso é registrado, adere à cooperação jurisdicional disponibilizada pela CPP e compromete-se a observar a necessidade de preservação das garantias constitucionais da privacidade e da intimidade das pessoas consultadas, além da finalidade para qual o relatório foi produzido, especificamente para a utilização em processos judiciais dos quais o magistrado seja competente, na forma do artigo 23, inciso I, da LGPD. Por essa razão, o relatório a ser acessado deverá ser juntado ao processo eletrônico de origem na condição de documento de caráter sigiloso, com acesso restrito às partes.

Destaca-se que a aderência à cooperação implica na necessária observância do tratamento adequado dos dados pessoais, conforme artigo 42 da LGPD.

Logo, os direitos fundamentais das partes e os valores caros ao ordenamento processual encontram-se resguardados, atendendo à moldura feita pelo STF.

Em relação à base principiológica da CPP, observa-se a forte presença do princípio da cooperação. A Central se coaduna com a expansão do papel presidencial-diretivo do juiz, em que o magistrado deve atuar como órgão colaborativo, trabalhando em conjunto com as partes a fim de alcançar o melhor resultado no processo, seguindo o modelo presidencial cooperativista delineado nos arts. 6º e 139 do CPC⁸.

Esse papel presidencial-diretivo se reflete, inclusive, nos princípios da demanda e do impulso oficial. Embora o magistrado esteja impedido de deflagrar essa fase processual de cumprimento de sentença, uma vez deduzido o requerimento inicial, o julgador tem o poder-dever de impulsionar o feito, independentemente de pedido expresso da parte exequente, utilizando os meios necessários para atingir o objeto imediato postulado, ou seja, a satisfação da obrigação⁹. Na fase executiva, já existe um juízo de certeza da obrigação, somado à liquidez e exigibilidade, o que gera uma subordinação do patrimônio do devedor à dívida exequenda, sobretudo porque a execução se processa no interesse do credor¹⁰.

O artigo 523, §3º, do CPC, inclusive, dispõe claramente sobre o impulso oficial em relação aos atos de constrição, ao prever que “ *não efetuado tempestivamente o pagamento*



voluntário, será expedido, desde logo, mandado de penhora e avaliação, seguindo-se os atos de expropriação". Ainda que a execução deva ocorrer de forma menos onerosa ao devedor, isso não significa exoneração ou mitigação do dever de obrigação¹¹. Dessa forma, a atuação da CPP se conforma com os princípios da demanda e do impulso oficial, especialmente, por ocorrer somente após decisão no processo paradigma.

Conclui-se que a CPP concretiza diversos princípios e regras centrais do ordenamento processual civil, cumprindo a missão de promover uma prestação jurisdicional mais ágil, efetiva e menos onerosa.

e) A CPP como instrumento de aperfeiçoamento do desempenho da atividade jurisdicional do Estado

A *International Consortium for Court Excellence* (ICCE), da qual o Supremo Tribunal Federal é membro¹², formulou um arcabouço metodológico para avaliação do desempenho jurisdicional estatal. A proposta do ICCE contém onze medidas de desempenho:

- (i) satisfação dos usuários, dada pelo percentual de usuários que acreditam que o tribunal oferece justiça processual, ou seja, um serviço acessível, justo, preciso, em tempo apropriado, informado e cortês;
- (ii) acessibilidade, definida como o valor médio das taxas judiciais cobradas em um processo civil;
- (iii) taxa de atendimento à demanda ou de liberação de casos, dada pelo número de casos finalizados, expressos como uma porcentagem de casos recebidos;
- (iv) cumprimento de prazo, dado pela porcentagem de casos resolvidos ou finalizados dentro dos prazos estabelecidos;
- (v) tempo de custódia pré-julgamento, dado pelo tempo médio em que réus criminais presos aguardam julgamento;
- (vi) integridade dos processos, dada pela porcentagem de arquivos de casos que podem ser localizados e recuperados de maneira oportuna, atendendo aos padrões estabelecidos de precisão, organização e integridade;
- (vii) taxa de congestionamento, dada pela porcentagem de casos no sistema judiciário mais demorados em relação aos prazos estabelecidos;
- (viii) garantia da data de julgamento, dada pela proporção de eventos importantes de processamento de casos (tentativas) que são mantidos quando agendados pela primeira vez;
- (ix) comprometimento dos servidores, dado pelo percentual de servidores judiciais que estão produtivamente engajados na missão e no trabalho do tribunal;
- (x) conformidade com ordens judiciais, calculada a partir da recuperação de custas judiciais criminais e cíveis como



proporção das taxas impostas; e (xi) custo por caso, dado pelo custo médio de resolução de um processo judicial, desagregado por segmento, nível e localização do tribunal, e por tipo de caso¹³.

As atividades desenvolvidas pela CPP promovem melhorias em relação a, pelo menos, seis medidas de desempenho, aquelas pontuadas nos itens i, iii, iv, vii, ix e xi.

Nesse sentido, com o retrato patrimonial formado pelo relatório produzido pela CPP, há uma maior satisfação do jurisdicionado, com qualificada clareza em relação aos possíveis rumos da execução, ainda que não ocorra o cumprimento da obrigação. Isso porque o jurisdicionado tem acesso a um serviço justo, informado, preciso e em tempo apropriado.

Essa sistematização dos dados coletados nos diversos sistemas conveniados ao TJMG em um único relatório também reduz substancialmente o custo por caso judicial, seja por haver apenas um acesso em cada sistema para vários processos, seja pela redução de número de horas trabalhadas pelo magistrado e servidores por processo.

O impacto dessa redução no tempo de tramitação processual não se limita ao combate à morosidade nos processos específicos em que houve a atuação da CPP, mas abarca os demais processos da unidade jurisdicional, haja vista que libera tempo para que magistrado e servidores trabalhem nos outros feitos, havendo, assim, o aumento de eficiência e de produtividade. Por conseguinte, há elevado potencial de aumento na taxa de atendimento à demanda e redução da taxa de congestionamento.

Por fim, a minimização significativa de trabalhos repetitivos e, conseqüentemente, a liberação de tempo para outras tarefas configuram um fomento ao maior comprometimento e engajamento dos servidores no cumprimento da missão e objetivos componentes do planejamento estratégico do Tribunal.

Conclui-se, pois, a CPP é um instrumento eficaz de aperfeiçoamento do desempenho jurisdicional estatal, nos termos propostos pela ICCE.

3. Conclusão : recomendações

A Central de Pesquisa Patrimonial segue um modelo cooperativo, em que, através de técnicas de gestão de ordem administrativa e processual, viabiliza-se uma atuação racionalizada, apta a solucionar ou, pelo menos, minimizar o problema do número excessivo



de casos pendentes e da realização de tarefas idênticas. Sua principal atribuição consiste em identificar e listar o patrimônio de devedores considerados litigantes recorrentes e, a partir de pesquisas nos sistemas conveniados ao TJMG, elaborar relatório de caráter informativo com os dados colhidos.

Relatório este que é anexado ao processo paradigma e permanece apto a ser juntado em todos os outros processos em que a parte figure como ré/executada, através de acesso registrado, por meio do magistrado que deseje aderir à cooperação, ao sítio eletrônico da REDE TJMG.

Por ser a CPP um instrumento eficaz de melhoria no desempenho jurisdicional do Estado ao viabilizar aumento na taxa de atendimento à demanda e redução na taxa de congestionamento processual, e proporcionar ao jurisdicionado um serviço justo, informado, preciso e em tempo apropriado.

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais - CIJMG, por meio da presente Nota Técnica, sugere:

- I. que os magistrados deste Tribunal sejam incentivados a aderir à cooperação oferecida pela Central de Pesquisa Patrimonial (CPP) na fase executiva, utilizando os relatórios e listagens de patrimônio dos devedores considerados litigantes, disponíveis no sítio eletrônico da REDE TJMG¹⁴, de uso restrito;
- II. que os servidores das unidades judiciárias aderentes à cooperação descrita nesta nota técnica, consultem o acervo disponibilizado pela Central de Pesquisa Patrimonial (CPP) antes de realizarem pesquisas nos sistemas: SISBAJUD (CNJ), RENAJUD (DENATRAN), INFOJUD (Receita Federal ECF e DOI), SNIPER (CNJ), SERASAJUD (SERASA Experian), SRM JUCEMG, SREI, CENSEC e Pje, e que, caso existam relatórios e listagens de patrimônio de devedores relacionados ao processo em análise, informem o magistrado a respeito;
- III. a celebração de acordo de Cooperação Técnica com os Tribunais de Justiça do Trabalho e Justiça Federal, para a utilização e compartilhamento de relatórios e listagens de patrimônio dos devedores considerados litigantes, contribuindo para que o sistema de justiça, em sua integralidade, alcance com celeridade a efetividade da tutela jurisdicional.



Referências

BRASIL. **Lei nº 13.105**, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, Diário Oficial da União, 17 de mar. de 2015. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. **ADI 5941/DF**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/02/2023 (Info 1082).

CÂMARA, Alexandre Freitas. **Manual de direito processual civil** . 1 ed. Barueri: Atlas, 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Justiça em números 2022 / Conselho Nacional de Justiça** . Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 05/10/2023.

Cooperação judicial é mudança de mentalidade no Judiciário. **Notícias CNJ**, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/cooperacao-judicial-e-mudanca-de-mentalidade-no-judiciario/#:~:text=%E2%80%9CA%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20judici%C3%A1ria%20vem%20para,e%20adequados%20%C3%A0s%20tecnologias%20> Acesso em: 28 de set. de 2023.

DELLORE, Luiz; *et al.* **Comentários ao Código de Processo Civil**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. Direito fundamental à tutela executiva: a preponderância do princípio da efetividade na fase de cumprimento de sentença. **Revista Judiciária do Paraná**, Ano XVI, n. 21, maio de 2021. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Rev-Judiciaria_n.21.pdf#page=75. Acesso em: 05 de out. de 2023.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. 6 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023. p.280.

GUERREIRO, Mário A. F. de Lacerda; *et al.* **Cooperação judiciária nacional**: notas introdutórias à Resolução 775 do STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-02/opiniao-cooperacao-judiciaria-nacional-stf#:~:text=Nessa%20toada%2C%20a%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20775,judiciais%20e%20administrativos%20mediante%20cooper%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 28 de set. de 2023.

INTERNATIONAL CONSORTIUM FOR COURT EXCELLENCE (ICCE). **Current Members**. Sydney, Australia: Secretariat for the International Consortium for Court Excellence, 2020. Disponível em: <https://www.courtexcellence.com/members/current-members>. Acesso em: 09 out. 2023.



INTERNATIONAL CONSORTIUM FOR COURT EXCELLENCE (ICCE). **Global Measures of Court Performance**. Third Edition. Sydney, Australia: Secretariat for the International Consortium for Court Excellence, 2020. Disponível em: https://www.courtexcellence.com/data/assets/pdf_file/0030/54795/GLOBAL-MEASURES-3rd-Edition-Oct-2020.pdf. Acesso em: 06 out. 2023.

MINAS GERAIS. **Portaria da Corregedoria-Geral de Justiça nº 7.764**, de 22 de setembro de 2023. Dispõe sobre a implementação da Central de Pesquisa Patrimonial (CPP). Diário do Judiciário. Belo Horizonte, MG, Ed. 117, p. 94, 25 de set. de 2023.

OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross Cunha. **Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro**: limitações, desafios e o uso da tecnologia. Direito e tecnologia. Revista Direito GV 16. 2020. disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/RvqncfcBvkKNhpdZYVR-X93x/?lang=pt>. Acesso em 05 de out. de 2023.

RIBEIRO, Moacir. **Cooperação judiciária nacional**: o(s) dever(es) de engajamento e a relação jurídica processual entre juízos. Londrina: Thoth, 2023.



‘Notas de fim’

¹ Cooperação judicial é mudança de mentalidade no Judiciário. Notícias CNJ, 2021. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/cooperacao-judicial-e-mudanca-de-mentalidade-no-judiciario/#:~:text=%E2%80%9CA%20coopera%C3%A7%C3%A3o%20judici%C3%A1ria%20%C3%A9%20um,e%20celeridade%20%C3%A0%20presta%C3%A7%C3%A3o%20jurisdiccional>. Acesso em 28 de set. de 2023.

² GUERREIRO, Mário A. F. de Lacerda; et al. Cooperação judiciária nacional: notas introdutórias à Resolução 775 do STF. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jun-02/opiniao-cooperacao-judiciaria-nacional-stf#:~:text=Nessa%20oada%2C%20a%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20775,judiciais%20e%20administrativos%20mediante%20coopera%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em 28 de set. de 2023.

³ Um dos critérios fixados para a realização da busca patrimonial pela CPP, nos artigos 4º, 5º e 13 de seu Regulamento, consiste no fato de o devedor figurar no polo passivo de execuções ativas de título judiciais ou extrajudiciais que totalizem, no mínimo, 20 (vinte) processos na mesma unidade judiciária ou 80 (oitenta) processos na mesma comarca.

⁴ Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números 2022 / Conselho Nacional de Justiça. – Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 05/10/2023.

⁵ BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, Diário Oficial da União, 17 de mar. de 2015.

⁶ FUX, Luiz. Curso de Direito Processual Civil. 6 ed., Rio de Janeiro: Forense, 2023. p.280.

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Plenário. ADI 5941/DF, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 9/02/2023 (Info 1082)

⁸ DELLORE, Luiz; et al. Comentários ao Código de Processo Civil. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

⁹ ECHE, Luís Mauro Lindenmeyer. Direito fundamental à tutela executiva: a preponderância do princípio da efetividade na fase de cumprimento de sentença. Revista Judiciária do Paraná, Ano XVI, n. 21, maio de 2021. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/2021_Periodicos/Rev-Judiciaria_n.21.pdf#page=75. Acesso em: 05 de out. de 2023.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem.

¹² INTERNATIONAL CONSORTIUM FOR COURT EXCELLENCE (ICCE). Current Members. Sydney, Australia: Secretariat for the International Consortium for Court Excellence, 2020. Disponível em: <https://www.courtexcellence.com/members/current-members>. Acesso em: 09 out. 2023.

¹³ OLIVEIRA, Fabiana Luci de; CUNHA, Luciana Gross Cunha. Os indicadores sobre o Judiciário brasileiro: limitações, desafios e o uso da tecnologia. Direito e tecnologia. Revista Direito GV 16. 2020. disponível em: <https://www.scielo.br/jj/rdgv/a/RvqncfcBvkKNhpdZYVRX93x/?lang=pt>. Acesso em 05 de out. de 2023.

¹⁴ Os relatórios estão disponibilizados, no seguinte site, com acesso restrito aos Magistrados: <https://rede.tjmg.jus.br/rede-tjmg/institucional/corregedoria/cpp>. Em caso de pedido por novo relatório, o Magistrado deverá proferir despacho judicial, mencionando que a pesquisa requerida atende os requisitos do art. 4 ou do art. 14 da Portaria 7.764/CGJ/2023.

Belo Horizonte, 21 de dezembro de 2023.

