Revista CIJMG

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

TJMG

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

REVISTA CIJMG

CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2025

Vol. 2

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Presidente

Desembargador LUIZ CARLOS DE AZEVEDO CORRÊA JUNIOR

Primeiro Vice-Presidente

Desembargador MARCOS LINCOLN DOS SANTOS

Segundo Vice-Presidente

Desembargador SAULO VERSIANI PENNA

Terceira Vice-Presidente

Desembargador ROGÉRIO MEDEIROS GARCIA DE LIMA

Corregedor-Geral de Justiça

Desembargador ESTEVÃO LUCCHESI DE CARVALHO

Vice-Corregedora Geral

Desembargadora KÁRIN LILIANE DE LIMA EMMERICH E MENDONÇA

REVISTA DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DE MINAS GERAIS – Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, 2024 - .

ISSN 3085-9263

Irregular.

1.Incidente de resolução de demandas repetitivas. 2. Poder Judiciário – Inovação tecnológica. 3. Inteligência organizacional. I MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais.

CDU: 347.922(81)
CDDir: 341.4637

Tribunal Pleno

(Desembargadores por ordem de antiguidade)

Kildare Gonçalves **Carvalho**
José Carlos **Moreira Diniz**
Edilson Olímpio Fernandes
Maria **Beatriz** Madureira **Pinheiro** Costa **Caires**
Armando Freire
Alexandre Victor de Carvalho
Teresa Cristina da Cunha Peixoto
Alberto Vilas Boas Vieira de Sousa
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
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
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 Boccalini
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
Valéria da Silva **Rodrigues** Queiroz
Dirceu Walace 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 Felippe 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
Nicolau Lupianhes Neto
Mônica Aragão Martiniano Ferreira e Costa
Régia Ferreira de Lima
Ivone Campos **Guilarducci** Cerqueira
Edir Guerson Medeiros

Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais

Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – CIJMG

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

Desembargador Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior
Desembargador Marcos Lincoln dos Santos
Desembargador Rogério Medeiros Garcia de Lima
Desembargador Estevão Lucchesi de Carvalho
Desembargador Sérgio André da Fonseca Xavier

Grupo Operacional de Inteligência:

Ronaldo Souza Borges
Marcela Maria Pereira Amaral Novais
Thiago Colnago Cabral
Marcelo Paulo Salgado
José Ricardo dos Santos de Freitas Véras
Sérgio Henrique Cordeiro Caldas Fernandes
Guilherme Lima Nogueira da Silva
Rafael Niepce Verona Pimentel
Guilherme Augusto Mendes do Valle
Beatriz Aparecida Moreira Pereira
Daniel Geraldo Oliveira Santos
Mariana Horta Petrillo

Gerência: Beatriz Aparecida Moreira Pereira
Revisão técnica: Ronaldo Souza Borges, Rafael Niepce Verona Pimentel e Beatriz Aparecida Moreira Pereira
Revisão ortográfica: Cristiano Florentino
Projeto gráfico: DIRCOM/COPUB
Diagramação: Cristina Baía
Peridiocidade: Anual
Fechamento desta edição: 22 de janeiro 2025

Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG)

O Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), criado pela Resolução nº 969/2021 do TJMG em alinhamento com a Resolução nº 349/2020 do CNJ, visa enfrentar o excesso de litigiosidade e demandas repetitivas no Judiciário. Seu objetivo é promover eficiência na gestão de demandas de massa e alinhamento às políticas de precedentes.

As atribuições do CIJMG, previstas no art. 50 da Resolução nº 969/2021, incluem identificar demandas repetitivas, a reunião de dados e realização de estudos diversos, com base nos quais pode-se emitir notas técnicas, com informações, análises e diretrizes que subsidiem a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais. Além disso, busca fomentar a cooperação entre setores do TJMG e outras instituições, compartilhando tecnologias e informações para uma gestão mais eficaz de processos estruturais e repetitivos.

O principal instrumento de atuação do CIJMG são notas técnicas baseadas em estudos e dados, com recomendações para prevenção de litígios e gestão de precedentes. O CIJMG também promove o compartilhamento de dados com outros centros de inteligência e fortalece procedimentos administrativos, visando a soluções efetivas, especialmente por meio da conciliação. A colaboração dos integrantes do TJMG e dos demais atores do sistema de justiça é essencial para o sucesso dessas iniciativas.

Comissões Temáticas:

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

Wagner Sana Duarte Morais

Cláudia Regina Macegosso

David Miranda Barroso

Evandro Cangussu Melo

Gustavo Câmara Corte Real

Comissão Temática de Precedentes Vinculantes – CTPV

Marcelo Paulo Salgado

Patrícia de Santana Napoleão

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Daniel Geraldo Oliveira Santos

Alessandra Alvarenga Spadinger

Comissão Temática de Demandas Estruturais, de Alta Complexidade e da Saúde – CTDEAS

Ronaldo Souza Borges

Ismael Fernando Poli Villas Boas Junior

Juliana Mendes Pedrosa

Renzzo Giaccomo Ronchi

Rafaella Rocha da Costa Assunção

Comissão Temática de Aperfeiçoamento dos Processos de Trabalho – CAPT

Rafael Niepce Verona Pimentel

Henrique Mendonça Schvartzman

Luciana de Oliveira Torres

Luciana Mara de Faria

Beatriz Aparecida Moreira Pereira

Comissão Temática de Direito do Consumidor – CTDC

Sabrina da Cunha Peixoto Ladeira

Adriano Zocche

André Ladeira da Rocha Leão

Perla Saliba Brito

Adriano da Silva Ribeiro

Equipe do CIJMG:

Beatriz Aparecida Moreira Pereira - Gerente

Gláucia Silva Teixeira

Izabela Andrade Martins Ferreira Wilson

Ludmila Aredes Brandão

Flávia Maria Duglin Castro

Pedro Henrique Eloy Pereira

Ana Paula dos Reis Machado

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 Nº 6.707/PR/2024: Designa integrantes do Comitê Institucional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

PORTARIA TJMG Nº 6.690/PR/2024: Designa integrantes do Grupo Operacional de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais.

PORTARIA Nº 6.866/PR/2024: Designa os integrantes das Comissões Temáticas do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais.

Sumário

Apresentação **12**
Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Afrânio Vilela

Entrevista **19**
Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior

Artigos Científicos **24**

A atuação conjunta do Centro de Inteligência e do Núcleo de Cooperação Judiciária, no âmbito do TJMG, nos casos de superendividamento 25
Adriano da Silva Ribeiro
Beatriz Aparecida Moreira Pereira
Ludmila Aredes Brandão

Gestão Inteligente: A aplicabilidade da Gestão de Projetos nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário 39
Ana Paula dos Reis Machado
Gláucia Silva Teixeira
Pedro Henrique Eloy Pereira

Anomalias de acesso ao sistema e o fracionamento da demanda 52
Mariana Vieira Melillo

Inteligência artificial no processo decisório do magistrado: racionalização e eficiência na prestação jurisdicional.....65
Mário César dos Santos Fonseca

Integração da inteligência artificial no panorama jurídico brasileiro 81
Raquel Nogueira Martins
Thays de Lucas Bertolini Ferreira

Teoria dos precedentes como mecanismo de racionalização da tomada de decisão no processo penal.....99
Wanderson Gutemberg Soares

Notas Técnicas 112

Nota Técnica CIJMG N. 12/2024 113
O Tema repetitivo Nº 1198 STJ

Nota Técnica CIJMG N. 13/2024..... 140
Racionalização das Execuções Fiscais, à Luz do Tema 1184 da Repercussão Geral

Nota Técnica CIJMG N. 14/2024..... 181
Nota Técnica - Competência para Julgamento de Crimes contra a criança
e o adolescente

Nota técnica CIJMG N. 15/2024 192
Assinaturas eletrônicas, mandato judicial e outros documentos assinados eletronicamente, destinados à comprovação de fatos e atos jurídicos materiais, e tratamento adequado de indícios de anomalias

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

Apresentação

No dia 1º de março de 2024, vivi o privilégio de participar do evento de lançamento da Revista do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), oportunidade em que me foi confiada a missão de expor acerca da sua importância no contexto de uma gestão judiciária eficiente e na construção de pontes que contribuem para a distribuição de uma justiça célere e segura. Assim, a Revista é fonte de transferência de conhecimento e de inspiração aos magistrados e demais operadores do direito.

Portanto, é com imensa satisfação que tenho a honra de apresentar esta segunda edição da Revista do CIJMG, órgão estratégico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), minha eterna Casa e Alma Mater.

A temática central desta edição – "Os Centros de Inteligência e a Racionalização da Prestação Jurisdicional" – constitui um propício convite a reflexões acerca da importância da gestão no âmbito dos sistemas de justiça.

A gestão deve ser pensada, repensada e considerada, pelo Poder Judiciário, como política institucional, de cunho constitucional, porque está atrelada à atividade-fim de um poder de Estado, autônomo na utilização de seus recursos. Nessa linha, despontam os Centros de Inteligência como importantes atores na forma de pensar o Judiciário, segundo premissas de alinhamento de ações concretas para efetivar a racionalização da prestação jurisdicional, de forma que a segurança jurídica sobressaia.

Instituído pela Resolução n. 969/2021 do TJMG, o CIJMG funciona como órgão de assessoramento deliberativo da Presidência, integrando a rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, criada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), como louvável estratégia voltada a coordenar e orientar o esforço de gestão judiciária contra a judicialização excessiva no país.

A principal missão do CIJMG é a busca de medidas institucionais em resposta ao excesso de litigiosidade, com destaque na gestão de demandas repetitivas e na implementação das políticas de precedentes. Pensar o melhor Judiciário.

Abordando as atividades relativas ao monitoramento das demandas judiciais, explica o CNJ, na página de *internet* do centro de inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), que, "ao mapear os precedentes em instâncias e tribunais superiores, os Centros de Inteligência buscam identificar soluções comuns a causas semelhantes, que se repetem em milhares de processos judiciais em tramitação. Um primeiro efeito prático dessa nova sistemática é a segurança jurídica: dar decisões idênticas para problemas idênticos em seus fundamentos".

A mesma sociedade, que produz o fato jurídico ou o ato que irá se transformar em milhares de ações, exige celeridade, segurança e coesão de decisões do Judiciário; e o faz legitimamente.

Ancorado na experiência dos 35 anos nos quais integrei este Tribunal das Alterosas, somada ao primeiro ano em exercício no Superior Tribunal de Justiça (STJ), percebi existirem eixos procedimentais de um Centro de Inteligência, norteados pelo objetivo da racionalização da prestação jurisdicional:

a. capacitação contínua e reciclagem de conhecimentos;

b. identificação dos gargalos que acarretam o emperramento da atividade judiciária;

c. conhecimento do problema e de seus contornos, identificando-o, para classificar e quantificar suas origens e os motivos que o levam a se constituir em defeito na prestação do serviço judicial;

d. tratamento e separação de dados, conforme sua seara de solução: jurisdicional ou administrativa;

e. abordagem direta do problema, verificando a pertinência das soluções viáveis, com simplicidade e objetividade e com a adoção de meios existentes que conduzam, de forma célere, à resolução do problema;

f. adoção de comportamento propositivo: para cada situação de desajuste, um ajustamento coerente, cuja providência pode estar próxima, de fácil acesso;

g. compreensão do sistema como um todo, com tratamento e abordagem das questões sempre com a força do órgão julgador;

h. conquista do apoio daqueles que serão envolvidos no processo resolutório: transparência, reciprocidade de empatia e conhecimento geral do problema e da solução são fundamentais no processo de resolução;

i. coordenação de entendimentos compartimentalizados para formação de um todo que funcione adequada e suficientemente, com menor custo funcional, estrutural e material, no menor tempo possível e com excelência: gestão;

j. e a tudo somada, a devida informação de seus estudos e procedimentos, cumprindo dever de informação, replicando os conhecimentos através de divulgação oficial, via Revista.

Rememoro que uma das mentes mais inteligentes da humanidade, Albert Einstein, deixou a seguinte lição: "Não conseguimos resolver um problema com base no mesmo raciocínio usado para criá-lo". Assim, identificados os problemas, estudadas as resoluções e alcançadas as medidas a serem propostas à atividade-fim, compreende-se que não se pode combater apenas o óbice já instalado. Além de propor soluções, por óbvio, inteligente será prever situações e evitar emperramentos.

O Código de Processo Civil (CPC), norma emanada pelo povo brasileiro, através dos seus legisladores, oferece meios para prestação de jurisdição célere e efetiva. Nesse sentido, o artigo 12 estipula a preferência de julgamento de processos em bloco para aplicação de tese jurídica firmada em julgamento de casos repetitivos.

Processos idênticos, portanto, devem ser julgados em bloco, conforme determina a legislação. A operacionalização prática também é dada pelo diploma processual. E, aqui, um ponto importante: deve ser considerada a causa em si, o todo da lide, que pode estar retratada em ação individual ou coletiva, com a presença de diversos interessados em um ou ambos os polos da ação.

Ainda determina o CPC que a causa seja distribuída a um juiz, por sorteio, firmando o juiz natural. Os artigos 54 e 55, por sua vez, estabelecem que a competência relativa poderá ser modificada pela conexão ou continência, reputando-se conexas duas ou mais ações

quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir, sendo elas reunidas para decisão conjunta pelo prevento.

Esta é a regra, excepcionada, contudo, quando um dos processos já houver sido decidido, porquanto será impossível, nesse caso, o julgamento conjunto, uma vez que o outro já terá sido julgado. A regra de prevenção do juiz, no entanto, mostra-se com tanta força que o parágrafo 3º do artigo 55 estabelece que, para evitar risco de decisão conflitante, mesmo sem a conexão, os processos serão reunidos ao juiz prevento. É a inteligência em favor da gestão processual e da segurança jurídica no primeiro grau.

No âmbito dos Tribunais, é possível aos Centros de Inteligência propor sugestões a partir do artigo 930 e seguintes do CPC, que contém determinação do emprego da regra de prevenção antes mesmo da distribuição, ou seja, ainda na fase do protocolo da petição recursal.

O CPC é taxativo na previsão do parágrafo único do art. 930: o primeiro julgador que receber o processo por livre distribuição – juiz natural – ficará prevento para o julgamento dos demais processos conexos e idênticos. É gestão processual que os Regimentos Internos complementam.

A propósito, o Regimento Interno do STJ, em observância ao que prevê o CPC, estabelece que a distribuição da ação, do recurso ou do incidente torna preventa a competência do relator para todos os feitos posteriores referentes ao mesmo processo ou a processo conexo, inclusive na fase de cumprimento de decisão. É gestão processual que se estrutura de forma complementar às ferramentas de formação de precedentes obrigatórios, como o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR), o incidente de assunção de competência (IAC), o recurso repetitivo (RR) e a repercussão geral (RG), nas situações em que estas não sejam apropriadas, e com o significativo de ser mais célere a deliberação da temática desde o primeiro grau.

Dessa forma, será possível alcançar o resultado que a sociedade quer e que o Judiciário necessita para uma prestação jurisdicional firme, coesa, célere, justa e isonômica para todos. A sociedade tem o direito constitucional de ver uma causa decidida por um juiz, o prevento, exatamente como pretendeu o legislador, e não a mesma causa por todos os juízes.

Nessa esteira, os Centros de Inteligência, ainda que não sejam de execução final, devem se propor a realizar a integração efetiva entre as instâncias e o modelo de precedentes brasileiro e a atuação para a gestão da litigância, nas atitudes de identificação dos gargalos e de aplicação de julgamentos conjuntos.

Essas medidas conjuntas serão capazes de auxiliar a prevenir litígios e a solucionar os conflitos com maior rapidez, com o uso das ferramentas disponíveis no CPC. As referidas medidas serão mais benéficas e efetivas na medida em que os Centros de Inteligência sejam, ainda, agentes transformadores para a efetivação da colaboração entre órgãos, princípio inscrito no CPC.

Calcados na valorização dos precedentes qualificados e das matérias sumuladas, os Centros de Inteligência devem atuar na conscientização de juízes, desembargadores e servidores, com a implantação de políticas de tratamento de demandas estruturais, repetitivas ou de massa, exercendo, ainda, a função de orientação.

Nesse passo, inclusive, é justo que se faça o reconhecimento de atuação concreta do CIJMG para efetivar a racionalização da prestação jurisdicional no âmbito do TJMG, ao emitir a Nota Técnica n. 13/2024, que dispôs sobre a "racionalização das execuções fiscais, à luz do Tema 1184 da Repercussão Geral". A norma apresenta recomendações para padronizar a atuação na matéria, de modo a proporcionar maior alinhamento entre as duas instâncias do Tribunal no tratamento das execuções fiscais de baixo valor, tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa.

Indubitavelmente, também se insere na atuação do CIJMG o pensar a forma de utilização da tecnologia a bem da sociedade e da missão do Judiciário. É indispensável a compreensão de que a missão do Centro de Inteligência é parte efetiva do princípio da gestão pública dos recursos judiciários econômicos e financeiros, porque, além de tudo, guarda pertinência com a necessária diminuição dos custos da atividade, na medida em que um julgamento conjunto pelo juiz de milhares de ações será capaz de gerar considerável economia.

Gerir é bem administrar! Administrar processos significa estar atento e disposto a cumprir a regra procedimental, firme e inflexível!

Em cumprimento ao seu papel institucional, o CIJMG promove esta segunda edição da Revista, que traz como temática central “Os Centros de Inteligência e a Racionalização da Prestação Jurisdicional”. Com o anseio de que possamos contribuir efetivamente para concretizar o propósito intitulado, desejo a todos profícua leitura.

Ministro AFRÂNIO VILELA

Presidente da Segunda Turma - Superior Tribunal de Justiça

Entrevista com o Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, Luiz Carlos de Azevedo Corrêa Junior

1. **Diante dos desafios atuais do Poder Judiciário e da complexidade das demandas judiciais, como o senhor enxerga o papel estratégico do Centro de Inteligência e o impacto da cooperação interinstitucional no fortalecimento e modernização do sistema de justiça em Minas Gerais?**

O Centro de Inteligência do TJMG desempenha papel fundamental na identificação das demandas estruturais, repetitivas ou de massa, além de mapear os temas que concentram o maior número de controvérsias na primeira e segunda instâncias. Seu objetivo é propor medidas destinadas à prevenção e gestão de litígios, contribuindo diretamente para a eficiência do Poder Judiciário.

A cooperação interinstitucional fortalece essa atuação, promovendo o diálogo com os órgãos públicos e privados para desenvolver soluções integradas que beneficiem a sociedade e otimizem os recursos do Judiciário.

2. **A colaboração entre o Centro de Inteligência e o Núcleo de Cooperação Judiciária tem sido vista como um modelo inovador. Como essa parceria, juntamente com o uso da análise de dados, tem contribuído para aprimorar a gestão judiciária, prevenir conflitos complexos e promover decisões mais consistentes?**

A integração entre o Centro de Inteligência e o Núcleo de Cooperação Judiciária tem permitido antecipar tendências litigiosas e propor estratégias para uma gestão processual mais adequada, por meio de atos concertados que consagram os princípios da eficiência e da razoável duração do processo.

O Centro de Inteligência é responsável por levantar o perfil de demandas, enquanto o Núcleo de Cooperação Judiciária impulsiona a articulação, conforme os artigos 67 a 69 do CPC e a Resolução 350 do CNJ, promovendo a uniformização e a racionalização dos atos processuais.

A análise qualitativa de dados potencializa essa parceria, fornecendo subsídios para decisões mais consistentes e alinhadas às principais demandas da sociedade, além de possibilitar a alocação estratégica de recursos.

3. Com o avanço tecnológico impactando diversas áreas, quais iniciativas o TJMG tem adotado para incorporar tecnologias emergentes, como a inteligência artificial, e estimular seu uso na prestação jurisdicional?

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) tem se dedicado de maneira contínua à pesquisa e ao desenvolvimento de ações para incorporar tecnologias emergentes.

A primeira delas é a busca constante pelo saneamento e a garantia da qualidade de dados, pois a informação bem qualificada é o alicerce para a adoção efetiva de todas essas tecnologias.

Paralelamente a isso, foi instituído um Comitê de IA, cujas atribuições compreendem priorizar e avaliar soluções em inteligência artificial, voltadas tanto à qualidade e ao custo do serviço quanto à responsabilidade pela geração de textos livres de preconceito.

Entre as soluções já priorizadas por esse Comitê estão a criação de um assistente dedicado à geração de resumo de peças e documentos processuais para o primeiro grau e à elaboração de ementa para o segundo grau; a expansão da solução desenvolvida neste Tribunal para a identificação de possíveis precedentes qualificados na primeira instância; a contratação de uma solução de degravação de audiências; e a análise de soluções de resolução de conflitos por meio da mediação via tecnologia.

Essas soluções visam a auxiliar magistrados e servidores na execução de tarefas repetitivas, passíveis de automatização, sem o comprometimento da prestação de serviços jurisdicionais personalizados.

Em conjunto com essas iniciativas, a EJEF, a nossa Escola Judicial, vem definindo ações para o nivelamento de magistrados e servidores sobre os conceitos gerais de inteligência artificial.

É fundamental destacar ainda que, na qualidade de usuários do eproc, os nossos esforços estão voltados para a promoção de soluções que assegurem a interoperabilidade com o sistema. Outro foco é a disponibilização responsável dos recursos de IA nativos e oficiais do eproc, como o IntelliAgent, que permite, entre outras providências, a classificação e o agrupamento de documentos peticionados.

Não se pode deixar de ressaltar, finalmente, o êxito da festejada plataforma Especialista em Síntese para Transcrição de Ementas e Resumos (Ester), desenvolvida pelo CIJMG. A ferramenta conquistou o terceiro lugar na categoria "Tecnologia Judicial Inovadora – Ideias Inovadoras", no 1º Prêmio Inovação do Poder Judiciário, promovido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). A plataforma visa à padronização das ementas dos acórdãos de acordo com o padrão exigido pela Recomendação nº 154, do referido Conselho.

4. Implementar novas políticas de análise de dados e tecnologias não é tarefa simples. Quais foram os principais desafios enfrentados pelo TJMG nesse processo de inovação e como estão sendo superados?

Na atual fase de evolução tecnológica, sobretudo com a tramitação dos processos em meio digital, a gestão eficiente dos dados é fundamental para a administração de qualquer instituição. Nesse sentido, o TJMG tem investido na criação de mecanismos que viabilizem a governança de dados, garantindo bases qualificadas e seguras, o que agrega eficiência à prestação jurisdicional.

Os deságios têm sido superados por meio da conscientização sobre a importância da inovação e da produção qualitativa de dados por parte de cada usuário, com foco constante na segurança da informação.

5. A cultura de inovação depende do engajamento de todos os membros da instituição. Quais ações o TJMG tem desenvolvido para fomentar a inovação e a capacitação contínua entre magistrados e servidores?

O TJMG tem ofertado cursos de capacitação e treinamentos em novas tecnologias, fortalecendo a cultura de inovação entre magistrados e servidores. Temos transmissões ao vivo periódicas, as UAILives, e o podcast UAICast, que convidam especialistas da área para o debate e o incentivo da cultura da inovação.

Também são realizados diversos cursos e oficinas com essa finalidade, como, entre outros, de introdução à inovação, design thinking, linguagem simples e direito visual.

Por fim, foi formado um corpo de voluntários integrado por magistrados, servidores e colaboradores de diversas áreas que atuam junto ao Laboratório de Inovação (UAILab) no desenvolvimento de projetos inovadores.

6. Para finalizar, que mensagem o senhor gostaria de deixar sobre o compromisso do TJMG em promover uma justiça mais eficiente, moderna e acessível diante dos avanços tecnológicos e estratégicos?

O TJMG reafirma o seu compromisso de oferecer um serviço de qualidade, eficiente e transparente, conectado às necessidades de uma sociedade em constante transformação.

Os avanços tecnológicos são uma oportunidade de melhoria da prestação jurisdicional.

Nosso dever, como instituição, é adotar as inovações de maneira responsável, com foco em resultados concretos que garantam celeridade, transparência e a facilitação do acesso à Justiça.

Por meio da modernização de sistemas, da ampliação dos serviços digitais e da otimização de recursos, buscamos não apenas acompanhar as mudanças, mas liderar iniciativas que aproximem o cidadão do Poder Judiciário, oferecendo soluções ágeis e humanizadas.

Artigos Científicos

A atuação conjunta do centro de inteligência e do Núcleo de Cooperação Judiciária, no âmbito do TJMG, nos casos de superendividamento

Beatriz Aparecida Moreira Pereira[1]

Ludmila Aredes Brandão [2]

Adriano da Silva Ribeiro[3]

Resumo

O presente artigo tem como escopo analisar a interação entre o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais e o Núcleo de Cooperação Judiciária, ambos configurados como espaços administrativos de atuação estratégica voltados para a promoção de diálogos interinstitucionais e entre instâncias. A atuação conjunta visa à prevenção de conflitos,

[1] Servidora do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Gerente do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Membro do Grupo Operacional do CIJMG. Exerceu o cargo de Gerente do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes (NUGEP) do TJMG. Pós-graduada em Direito Processual Civil pela PUC-MINAS. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Estácio de Sá. Pós-graduada em Direito do Consumidor pela Universidade Cândido Mendes. Pós-graduada em Gestão Pública pela Faculdade de Ciências de Wenceslau Braz.

[2] Assistente Técnica no Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Especialista em Relações Econômicas Externas da União Europeia pela Universidade de Coimbra. Pós-graduada em Direito Público pelo Complexo de Ensino Renato Saraiva. Membro do Grupo de Pesquisas Empíricas em Direito e Jurimetria (GEDJUR) do PPGD/FUMEC.

[3] Pós-Doutor em Direito PPGD/FUMEC. Pós-Doutor em Direito e Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino – UMSA. Mestre em Direito pelo PPGD/FUMEC. Professor na Graduação em Direito e no PPGD da FCH/FUMEC. Líder do Grupo de Pesquisas Empíricas em Direito e Jurimetria (GEDJUR) do PPGD/FUMEC – registrado no CNPq. Editor Assistente e Responsável Técnico na Revista Meritum. Associado, Coordenador Adjunto, Editor Chefe dos Periódicos e Diretor de Relações Institucionais do Instituto Mineiro de Direito Processual (IMDP). Integrante da Comissão Temática de Direito do Consumidor do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais. Professor na Pós-Graduação da EJEF/TJMG. Chefe de Gabinete da Presidência do TJMG (2022-2024). Assessor Judiciário no TJMG. ORCID-iD: https://orcid.org/0000-0002-6658-3179. Lattes iD: http://lattes.cnpq.br/2662848014950489. E-mail: adrianoribeiro@yahoo.com.

monitoramento de demandas e gestão de precedentes. Esses espaços, inovadores e colaborativos, conectam em rede os profissionais envolvidos, buscando a produção de conhecimento qualificado e a solução de problemas sistêmicos. A presente pesquisa é bibliográfica, mediante levantamentos em livros, artigos científicos, normativos, dentre outros materiais. Além disso, adota-se o método dedutivo, que parte de dados gerais amplamente disponíveis no conhecimento científico, para orientar o processo de inferência e chegar a conclusões específicas. Conclui-se que a atuação conjunta do CIJMG e do NUCOP, com base em uma visão sistêmica e inovadora da gestão judiciária, representa um avanço significativo no aprimoramento da prestação jurisdicional, especialmente no enfrentamento de demandas complexas e multitudinárias.

Palavras-chave: Centro de Inteligência da Justiça. Núcleo de Cooperação Judiciária. Interlocução. Gestão Estratégica.

1. Introdução

O Poder Judiciário, com suas inúmeras portas de acesso e como ponto de convergência de uma vasta gama de conflitos de interesse, é um espaço em que se encontram pessoas, instituições, culturas, ideias, valores e expectativas. Ele recebe e processa um volumoso conjunto de dados, com o objetivo de resolver de forma rápida e eficaz os conflitos que surgem a cada ano.

No entanto, a centralização de decisões e uma estrutura hierárquica que abrange desde questões triviais até decisões estratégicas frequentemente tornam seu funcionamento complexo. Isso é especialmente desafiador devido à fragmentação de competências, normas pouco harmonizadas e processos de trabalho estratificados e pouco flexíveis.

Nesse contexto, surgem desafios significativos na captação, operacionalização, compartilhamento e modulação desse conhecimento, para que seja efetivamente convertido em soluções para a sociedade. A gestão eficiente desse conhecimento é essencial para otimizar o sistema judiciário e garantir a resolução efetiva dos conflitos.

Com o objetivo de enfrentar a crescente judicialização e melhorar a gestão desse imenso volume de processos, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou, em 2020, a Resolução nº 349. Esta normativa visa à gestão de demandas repetitivas e grandes litigantes,

buscando reduzir o acúmulo de processos, especialmente aqueles relacionados a litígios multitudinários, que compartilham soluções semelhantes (Brasil, 2020).

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) foi instituído pela Resolução nº 969, de 2021, com atribuições voltadas para a identificação de demandas repetitivas e a emissão de notas técnicas que orientem a uniformização de procedimentos administrativos e jurisdicionais (Minas Gerais, 2021). O CIJMG também tem a responsabilidade de analisar dados e padrões de litigância para implementar medidas preventivas e corretivas.

O CIJMG destaca-se por estabelecer canais de comunicação com diversos entes públicos, visando fortalecer os procedimentos administrativos e oferecer soluções baseadas em estudos detalhados, com especial atenção para as possibilidades de conciliação. Dessa forma, o trabalho desenvolvido pelo Centro de Inteligência busca, por meio de uma abordagem estratégica, pacificar conflitos e melhorar a interação entre os diversos elementos do sistema, incluindo pessoas, tribunais, tecnologias, processos e normas.

Além disso, o CIJMG adota uma abordagem inovadora, voltada para a compreensão dos padrões de comportamento que levam a disfunções na resolução de conflitos, desenvolvendo estratégias para superá-las. Seus principais objetivos incluem a prevenção de litígios, o tratamento eficiente do volume de processos, a gestão de precedentes e a avaliação das repercussões sociais, econômicas, políticas e jurídicas das decisões. O Centro também promove a integração entre diferentes setores do Judiciário para otimizar a administração da justiça.

Paralelamente, o Núcleo de Cooperação Judiciária do TJMG, instituído pela Resolução nº 1039, de 2023, atua em consonância com o princípio da eficiência administrativa, conforme estabelecido pelo art. 37 da Constituição da República de 1988 (Brasil, 1988). O Núcleo visa promover a cooperação ativa, passiva e simultânea, envolvendo não apenas órgãos do Judiciário, mas também outras entidades que possam contribuir para a administração da justiça (Minas Gerais, 2023).

A interseção entre o trabalho dos Centros de Inteligência e o Núcleo de Cooperação Judiciária tem um potencial enorme para melhorar a gestão do sistema de justiça, tanto pela via judicial quanto extrajudicial.

No caso específico do superendividamento, o TJMG, por intermédio desses dois setores, desenvolveu uma ferramenta tecnológica e promoveu ações coordenadas que fomentaram uma gestão processual mais eficiente, com a realização do ato concertado, que teve como objetivo a centralização dos processos de repactuação de dívidas, da capital, na 8ª Vara Cível.

Destarte, pretende-se demonstrar que ambos os setores contribuem para a resolução de conflitos, reforçando o compromisso com uma justiça mais ágil e colaborativa, em conformidade com o princípio da eficiência e adaptada às novas demandas da sociedade.

Para o desenvolvimento da presente pesquisa, foi utilizada a técnica "revisão bibliográfica", mediante levantamentos em livros, artigos científicos, normativos, dentre outros materiais. Além disso, adota-se o método de abordagem dedutivo, que parte de dados gerais, amplamente disponíveis no conhecimento científico, para orientar o processo de inferência e chegar a conclusões específicas.

O artigo está dividido em quatro partes, sendo esta a primeira. A próxima seção apresenta os normativos, tanto do CNJ quanto do TJMG, para a criação dos Centros de Inteligência e do Núcleo de Cooperação Judiciária, com destaque para a efetivação dos atos conjuntos e concertados para disciplinar a cooperação entre órgãos jurisdicionais. A terceira parte descreve o caso do superendividamento no âmbito do TJMG e o ato concertado para a adequada gestão processual. A quarta parte sumariza as principais conclusões do trabalho.

2. A criação do Centro de Inteligência e do Núcleo de Cooperação Judiciária no âmbito do CNJ e do TJMG

Diante da atual sobrecarga do Poder Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) instituiu, por meio da Resolução nº 349/2020, o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), com o objetivo de adotar medidas de gestão judiciária para combater a judicialização excessiva, subsidiando os magistrados na promoção dos princípios fundamentais do processo, na satisfação do direito material, na solução efetiva dos conflitos e, igualmente importante, na garantia da duração razoável do processo (Brasil, 2020).

Nessa mesma linha, com base nesses princípios e também nos de cooperação e eficiência, previstos no Código de Processo Civil de 2015, o CNJ, a partir da Resolução nº

350/2020, definiu os contornos da cooperação judiciária, abrangendo tanto o Poder Judiciário quanto outros órgãos (Brasil, 2020).

Em consonância com esses propósitos, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), no exercício de sua competência interna, regulamentou a criação do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), por meio da Resolução nº 969/2021 (Minas Gerais, 2021), e do Núcleo de Cooperação Judiciária (NUCOP), mediante a Resolução nº 1039/2023 (Minas Gerais, 2023).

2.1 Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais

Inicialmente, esclareça-se que os Centros de Inteligência foram idealizados na esteira da inovação do Poder Judiciário dos últimos anos, capitaneada pelo CNJ. Constituídos a partir da Resolução nº 349, de 2020, o cerne das suas atribuições orbita a interlocução, compreensão e prevenção da litigiosidade e gestão estratégica (Brasil, 2020).

Presentes na maioria dos tribunais brasileiros, a atuação em rede dos Centros de Inteligência promove integração e capilaridade da inteligência jurídica em âmbito nacional, trazendo novo paradigma às competências do Poder Judiciário.

Por intermédio dos Centros, os tribunais tornaram-se proativos – fortalecendo o sistema de precedentes, aperfeiçoando a aplicação de métodos alternativos de resolução de conflitos, lapidando uma nova perspectiva para a litigiosidade excessiva, ampliando o conceito de acesso à justiça (que se difere de acesso à jurisdição) e contribuindo para tornar a prestação judiciária verdadeiramente efetiva.

Concernente ao fenômeno da litigiosidade excessiva, destaca-se o trabalho dos Centros de Inteligência em sensibilizar os demais atores do sistema de justiça acerca da perspectiva sistêmica para enfrentamento. Conforme Taís Schilling Ferraz (2021), tal fenômeno é complexo, variável, incerto e historicamente tem sido tratado sob lentes cartesianas.

Segundo Fabrício Lunardi, Frederico Koehler e Taís Ferraz (2022), os centros têm vocação para "[...] estabelecer, pragmaticamente, um sistema multiportas de gestão dos conflitos, a partir do funcionamento em rede e mediante a interlocução com todos os órgãos do sistema de justiça".

No entanto, a atuação dos Centros de Inteligência demonstra que, além de lidar com os sintomas do excesso de litigiosidade, é desejável pensar nas causas e possibilidades de novos caminhos para enfrentamento, compreendendo o sistema de justiça como um todo, traçando caminhos coletivos, integrados e, por que não, inovadores.

Nesse sentido, o CIJMG tem como peculiaridade uma previsão de atribuições abrangentes e interconectadas a demais setores que compõem a Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do TJMG.

Por conta disso, as atividades do CIJMG catalisaram diversas iniciativas do planejamento estratégico do TJMG, consolidando a Resolução nº 349 do CNJ como uma política judiciária disruptiva (Brasil, 2019). Desde a proposição de acordos de Cooperação Técnica com órgãos como a Defensoria Pública e o Ministério Público de Minas Gerais até a publicação de Notas Técnicas sobre questões diversas que fornecem subsídios à formação de precedentes, gestão judiciária e atuação articulada em demandas específicas, o CIJMG contribuiu efetivamente para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, traçando caminhos alternativos para a resolução de questões tradicionalmente abordadas de forma convencional.

Destarte, a contemporaneidade nos brinda com novos desafios. Nesse sentido, o Poder Judiciário reativo e engessado, que já lida com desafios clássicos, tem nos Centros de Inteligência a oxigenação para a formação de novas sinapses. Enfatiza-se tal questão neste tópico, para demonstrar a seguir, mediante um estudo de caso envolvendo o CIJMG e o NUCOP, o que se desenha como um futuro promissor e tangível do Poder Judiciário Brasileiro.

2.2 Núcleo de Cooperação Judiciária

Em observância aos princípios constitucionais basilares da eficiência da administração pública e duração razoável do processo, emerge do Código de Processo Civil de 2015 a cooperação, como preceito a ser observado por todos os sujeitos do processo, conforme estabelecido pelo artigo 6º, que confere o dever de cooperação para a obtenção, em tempo razoável, de uma decisão de mérito justa e efetiva, na forma dos procedimentos elencados nos artigos 67 a 69 do referido diploma normativo (Brasil, 2015).

> Há agora a previsão de outras formas de cooperação além da carta precatória como o pedido de auxílio direto. No Direito brasileiro, os dispositivos viabilizaram atos cooperativos voltados à gestão de um conjunto de processos judiciais como a produção coletiva de provas, a reunião de processos repetitivos, a prática conjunta de atos de citação e intimação, execução etc (Didier Junior, 2024, p. 56).

Nesse contexto, insere-se o Núcleo de Cooperação Judiciária do TJMG, com a finalidade de "promover e facilitar a prática de atos de cooperação judiciária, intermediar o concerto de atos entre os sujeitos cooperantes e ajudar na solução dos problemas dele decorrentes", além de incentivar a melhoria dos processos cooperativos e estabelecer critérios para o registro de dados e boas práticas (Minas Gerais, 2023).

Em termos práticos, destacam-se as diversas atuações do NUCOP nos mais variados cenários da cooperação judiciária, a exemplo dos acordos relativos às ações da 123 Milhas, com tribunais estaduais de todo o país; os acordos para o compartilhamento dos espaços dos Fóruns Digitais e dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania Digitais (Cejuscs Digitais); e os mais recentes termos de cooperação interinstitucional com os municípios com o maior volume de execuções fiscais, com a finalidade de regulamentar o fluxo de arquivamento e de extinção em bloco das execuções fiscais de valor inferior a R$10.000,00 (dez mil reais), nos termos do Tema 1.184 do STF, da Resolução CNJ nº 547/2024 e da Nota Técnica nº 13/2024 do CIJMG (Minas Gerais, 2024).

Ademais, mesmo diante deste robusto cenário de atuação do Núcleo de Cooperação Judiciária no âmbito do TJMG, mediante cooperações por solicitação, por delegação e por concertação, o presente estudo tem como foco principal tratar da flexibilidade oferecida pelo atual ordenamento jurídico, que permite certa adaptação dos procedimentos judiciais para tratamento diferenciado de determinadas demandas por intermédio da cooperação. Assim, destaca-se o ato concertado entre magistrados cooperantes.

Conceitua-se por "ato concertado" a técnica destinada à efetivação do direito fundamental em um processo justo e eficaz, mediante a cooperação entre juízes, que formalizam uma espécie de acordo atípico, regulamentando uma relação contínua de cooperação entre os juízos envolvidos, permitindo a redistribuição de competências para a realização de determinados atos, com o objetivo de aumentar a eficiência na administração da justiça. Esse mecanismo contribui para a racionalização da atividade jurisdicional, especial-

mente em casos de litigância complexa, ao possibilitar a coordenação de procedimentos, evitando-se a duplicação de atos desnecessários e a emissão de decisões conflitantes.

Para fins de caracterização normativa, menciona-se o artigo 11 da Resolução nº 350/2020, que dispõe que "os atos conjuntos e concertados são adequados para disciplinar a cooperação entre órgãos jurisdicionais em torno de um ou alguns processos, ou a prática de atos mais complexos relacionados a esses mesmos processos" (Brasil, 2020).

Apenas na linha dos atos concertados, o NUCOP trabalhou no desenvolvimento do ato concertado que envolveu cooperação entre juízes da 7ª Unidade Jurisdicional Cível do Juizado Especial da Comarca de Belo Horizonte. Nesse caso, o objetivo foi colher o depoimento pessoal de representantes legais de empresas que moviam diversas ações de execução semelhantes. Entre os benefícios dessa iniciativa, destaca-se a economia de tempo e recursos, com a realização de apenas três audiências para mais de 700 processos e a expedição de três mandados de intimação, evitando a sobrecarga das pautas (Minas Gerais, 2024).

Outro ato concertado do Núcleo de Cooperação Judiciária foi o do superendividamento, que é o objeto do presente estudo, por demonstrar a perfeita interação entre o NUCOP e o CIJMG para fomento à adequada gestão processual.

3. O caso do superendividamento no âmbito do TJMG

Viu-se, na segunda parte deste trabalho, que, com base nos princípios de cooperação e eficiência, previstos no Código de Processo Civil (Brasil, 2015), bem assim os contornos da cooperação judiciária no Poder Judiciário (Brasil, 2020), foram criados, no Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), por meio da Resolução nº 969/2021 (Minas Gerais, 2021), e o Núcleo de Cooperação Judiciária (NUCOP), mediante a Resolução nº 1039/2023 (Minas Gerais, 2023).

Interessa perquirir, neste item, especificamente acerca da atuação desses setores na entrega da prestação jurisdicional, a partir da entrada em vigor da Lei nº 14.181, de 2021, que disciplinou a prevenção e o tratamento do superendividamento dos consumidores, ou seja, objetivou resguardar as condições mínimas de subsistência das pessoas que se encontram em situação de superendividamento.

Essa lei federal, em seu Capítulo VI-A, artigo 54-A, que trata da prevenção e tratamento do superendividamento, conceitua, no §1º, este instituto:

> Art. 54-A – Este capítulo dispões sobre a prevenção do superendividamento da pessoa natural, sobre o crédito responsável e sobre educação financeira do consumidor.
>
> §1º - Entende-se por superendividamento a impossibilidade manifesta de o consumidor pessoa natural, de boa-fé, pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial, nos termos da regulação.
>
> § 2º As dívidas referidas no § 1º deste artigo englobam quaisquer compromissos financeiros assumidos decorrentes de relação de consumo, inclusive operações de crédito, compras a prazo e serviços de prestação continuada.
>
> § 3º O disposto neste Capítulo não se aplica ao consumidor cujas dívidas tenham sido contraídas mediante fraude ou má-fé, sejam oriundas de contratos celebrados dolosamente com o propósito de não realizar o pagamento ou decorram da aquisição ou contratação de produtos e serviços de luxo de alto valor (Brasil, 2021).

Importante destacar que "não se pode tomar como superendividamento todos os casos de descumprimento de uma obrigação estabelecida numa relação contratual", isso porque, "embora o endividamento excessivo gere a inadimplência, a inadimplência não significa superendividamento". Ressaltam Sara de Castro José, Silvana Fiorilo Rocha de Resende e Adriano da Silva Ribeiro que:

> o indivíduo pode ter descumprido suas obrigações contratuais por outros motivos que não seja o superendividamento, não significando, necessariamente, uma incapacidade financeira de o devedor cumprir sua obrigação. O fato pode ter sido apenas um descuido do devedor (Castro José; Resende; Ribeiro, 2022, p. 131).

Segundo levantamento da Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), no ano de 2023, atingimos o marco histórico de famílias brasileiras endividadas, com o total de 78,5%, sendo 18,5% caracterizadas como muito endividadas, restando 94,9% dos endividados da região Sudeste concentrados em Minas Gerais (Luna, 2023).

Tal impacto passou a ser percebido pelo Judiciário estadual, de modo a gerar alerta de atuação para o Centro de Inteligência da Justiça e o Núcleo de Cooperação Judiciária.

Considerando-se a numerosa distribuição de ações e as práticas possibilitadas pela Lei nº 14.181 (Brasil, 2021), como a revisão e repactuação de dívidas mediante a conciliação no superendividamento, com vistas à garantia do mínimo existencial, o CIJMG, no exercício das atribuições descritas no artigo 50 da Resolução nº 969, e no âmbito da Comissão Temática de Aperfeiçoamento dos Processos de Trabalho – CAPT, desenvolveu a calculadora do superendividamento, ferramenta que possui como finalidade auxiliar a atuação dos magistrados e conciliadores no exercício de suas atividades, especialmente no que se refere à elaboração do Plano de Pagamento, na forma do artigo 104-A do referido diploma normativo (Brasil, 2021).

Na sequência, após diversos levantamentos de dados processuais, tendo em vista a ausência de competência exclusiva na forma do novo procedimento estabelecido pela Lei do Superendividamento, no âmbito do Núcleo de Cooperação Judiciária, mediante termo de cooperação, foi realizado o ato concertado entre magistrados "das varas cíveis da Comarca de Belo Horizonte, com o objetivo de centralizar na 8ª Vara Cível da capital os processos de repactuação de dívida, nos termos da Lei nº 8.078/1990, com as modificações trazidas pela Lei nº 14.181/2021" (Minas Gerais, 2024).

A cooperação foi realizada "em razão da falta de competência exclusiva nas 36 varas cíveis de Belo Horizonte para conhecer e julgar processos de repactuação de dívida", "bem como da complexidade que envolve essa alteração legislativa e da necessidade de estabelecer procedimentos uniformes em todo o Estado" (Minas Gerais, 2024).

Esse modelo cooperativo visa engajar todos os participantes do processo — advogados, juízes, membros do Ministério Público, Defensoria Pública e servidores — para que atuem de forma colaborativa, buscando resultados efetivos e não apenas o cumprimento formal de deveres legais. A cooperação judiciária também facilita a coordenação entre diferentes esferas e níveis do Judiciário, promovendo a eficiência e a agilidade na resolução de conflitos.

Nesse sentido, observa-se que essas ações otimizam a gestão dos processos, e, também, garantem uma abordagem mais equitativa e eficaz no enfrentamento da crise de superendividamento. Assim, a colaboração entre esses dois setores — Centros de Inteligência

e do Núcleo de Cooperação Judiciária — evidencia modelo inovador de cooperação que pode servir de referência para outros tribunais, promovendo uma justiça mais acessível e adaptada às necessidades contemporâneas da população.

4. Considerações finais

O presente estudo abordou a atuação do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG) e do Núcleo de Cooperação Judiciária (NUCOP), evidenciando a importância de seus papéis no enfrentamento da judicialização excessiva e na promoção da eficiência administrativa no âmbito do Poder Judiciário. Com a criação de ambos os órgãos, foi possível avançar em medidas estratégicas de gestão de processos, destacando-se a resolução de conflitos por meio de conciliações e a implementação de ferramentas tecnológicas, como a calculadora do superendividamento.

A pesquisa destacou como a atuação colaborativa entre o CIJMG e o NUCOP contribuiu para a criação de novos paradigmas na administração da justiça, promovendo a integração entre magistrados, servidores e outros atores do sistema judiciário. A centralização de processos e a cooperação ativa entre as diversas varas cíveis, como no caso do superendividamento, reforçaram o compromisso dessas instituições com a celeridade processual e a efetividade na resolução de litígios.

Em suma, conclui-se que a atuação conjunta do CIJMG e do NUCOP, com base em uma visão sistêmica e inovadora da gestão judiciária, representa um avanço significativo no aprimoramento da prestação jurisdicional, especialmente no enfrentamento de demandas complexas e multitudinárias. O estudo de caso do superendividamento demonstrou como essas iniciativas são capazes de transformar a realidade do sistema de justiça, contribuindo para uma solução mais ágil, justa e colaborativa dos conflitos sociais.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 349 de 2020**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3556. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 350 de 2020**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547. Acesso em: 11 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021. **Lei do Superendividamento**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2019-2022/2021/lei/l14181.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

CASTRO JOSÉ, Sara de. **Superendividamento, arquitetura de escolhas e nudges**: entre o mal e o antidoto. Belo Horizonte: Conjecturas, 2024.

CASTRO JOSÉ, Sara de; RESENDE, Silvana Fiorilo Rocha De; RIBEIRO, Adriano da Silva. Superendividamento do consumidor: situação de vulnerabilidade econômica de mulheres e de idosos na sociedade brasileira. In: RIBEIRO, Daniela Menengoti; LEITE, Flavia Piva Almeida (Coord.). **Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo**. Florianópolis: CONPEDI, 2022. Disponível em: http://site.conpedi.org.br/publicacoes/465g8u3r/46jz5ya1/38nFe7dDYz2pPi7L.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

FARIA, Rodrigo Martins. **Os Núcleos de Justiça 4.0 como instrumentos de cooperação judiciária para a gestão de demandas repetitivas**. Biblioteca Digital TJMG. Disponível em: https://bd.tjmg.jus.br/bitstreams/baaaab68-5ddf-486b-8a04-119c2849ff31/download. Acesso em: 11 set. 2024.

FERREIRA, Gabriela Macedo. **O ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o Direito Brasileiro**. Civil Procedure Review. Disponível em: https://civilprocedurereview.com/revista/article/download/193/. Acesso em: 11 set. 2024.

FERRAZ, Taís Shilling; MÜNCH, Luciane Amaral Corrêa. Inovação a Serviço de um Judiciário Transformador: uma perspectiva sistêmica. **Revista Judicial Brasileira - ReJuB**. Brasília, ENFAM, v. 1, nº 1, 2022. Disponível em: https://revistadaenfam.emnuvens.com.br/renfam/article/view/75. Acesso em: 11 set. 2024.

LUNA, Denise. **Taxas de famílias muito endividadas chega a 13,5%.** CNN Brasil. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/economia/financas/taxa-de-familias-muito-endividadas-chega-a-135-maior-nivel-desde-2010-diz-cnc/. Acesso em: 11 set. 2024.

LUNARDI, Fabrício Castagna; KOEHLER, Frederico Augusto. L.; FERRAZ, Taís Schilling (coord.). **O Sistema de Precedentes Brasileiro**: demandas de massa, inteligência artificial, gestão e eficiência. Brasília, DF: Enfam, 2022.

MATO GROSSO DO SUL. Tribunal de Justiça do Estado. **Superendividamento**. Disponível em: https://www.tjms.jus.br/conciliacao/cejusc/superendividamento. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **Relatório de Gestão 2022/2024**. Cooperação entre Magistrados. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/hotsites/relatorio-de-gestao-2024/cooperacao-entre-magistrados.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução nº 969 de 2021**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/cijmg/. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **Resolução nº 1.039 de 2023**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-de-cooperacao-judiciaria.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **Superendividamento no CEJUSC**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/institucional/3-vice-presidencia/3-vice.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **TJMG e Defensoria Pública assinam acordo de cooperação técnica**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-e-defensoria-publica-assinam-acordo-de-cooperacao-tecnica-8ACC82D2910B796C0191153AE4F13A25.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **TJMG firma acordo de cooperação com o TJMT relativo à 123 Milhas**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-firma-acordo-de-cooperacao-com-o-tjmt-relativo-a-processos-da-123-milhas-8ACC82D28AE37E28018AF7A341913210.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado. **TJMG firma acordo de cooperação com os municípios de Guaxupé e Lagoa Santa**. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/tjmg-firma-acordo-de-cooperacao-com-os-municipios-de-guaxupe-e-lagoa-santa-8ACC82D2910B796C0191A055D0DB2501.htm. Acesso em: 11 set. 2024.

RABELO FILHO, Valdecir. **Entendendo a Lei do Superendividamento**. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/depeso/387619/entendendo-a-lei-do-superendividamento-uma-visao-aprofundada. Acesso em: 11 set. 2024.

Gestão Inteligente: A aplicabilidade da Gestão de Projetos nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário

Ana Paula dos Reis Machado[1]

Gláucia Silva Teixeira[2]

Pedro Henrique Eloy Pereira[3]

Este artigo tem como escopo demonstrar como a gestão de projetos pode potencializar o trabalho dos Centros de Inteligência. Através de uma abordagem estruturada e eficiente, a gestão de projetos assegura a implementação eficaz de estratégias e práticas, a coordenação de recursos, a definição de cronogramas e o monitoramento do progresso. O alinhamento das ações aos objetivos estratégicos dos Centros é fundamental para otimizar a performance e a efetividade das iniciativas, promovendo uma gestão integrada e inovadora.

Palavras-chaves: Centro de Inteligência; Poder Judiciário; Eficiência; Gestão de Projetos.

1. Introdução

No cenário contemporâneo, organizações de diversos setores buscam constantemente aprimorar seu planejamento e otimizar a execução, produção e entrega de resultados.

Nos órgãos públicos, não foi diferente. Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ) foram criados com o objetivo de aprimorar a gestão, tornando-a mais eficaz e inovadora. A Resolução nº 349/2020 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e a Resolução nº

[1] Graduada em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara – ESDHC.

[2] Servidora do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), graduada em Direito pela Universidade de Itaúna – MG, pós-graduada em Direito Público e em Direito Processual pela Universidade Cândido Mendes.

3 Graduado em Direito pela Universidade FUMEC, pós-graduado Lato Sensu em Big Data e Ciência de Dados, pela Faculdade Única; cursando Engenharia Civil, pela Universidade Estácio de Sá.

969/2021 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) destacam a importância desses Centros no aperfeiçoamento do sistema judicial brasileiro.

Ao desempenharem suas funções no Judiciário, é possível que os Centros de Inteligência adotem mecanismos que melhorem a coleta, a análise e interpretação das informações, permitindo a geração de *insights*[4] estratégicos para orientar a tomada de decisões e aumentar a eficácia das atividades jurídicas.

Nessa condição, a gestão de projetos evidencia-se como potencializador das atividades dos Centros de Inteligência, à medida que oferece uma abordagem estruturada e eficiente na implementação de práticas recomendadas, alinhando-as aos objetivos estratégicos, garantindo que as soluções sejam integradas de forma coerente e em consonância com os princípios constitucionais da eficiência e da publicidade.

2. Papel dos Centros de Inteligência no Poder Judiciário

Em virtude da litigiosidade excessiva, evidenciou-se no Judiciário a necessidade de desenvolver novas estratégias para lidar com a demanda crescente. Em resposta a esse desafio, o CNJ implementou os Centros de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJs), por meio da Resolução nº 349/2020.

Dentre as atribuições constantes na predita Resolução, podem ser citadas a identificação e prevenção de demandas repetitivas e de massa, o mapeamento de precedentes, a mediação e conciliação na resolução de conflitos, com objetivo de evitar a judicialização indevida (CNJ, 2020).

Essa atuação está em consonância com o princípio da duração razoável do processo, que assegura que os procedimentos judiciais e administrativos sejam concluídos dentro de um prazo que não cause prejuízo às partes, promovendo uma justiça eficaz e tempestiva (Brasil, 1988).

Os CIPJs desempenham, ainda, um papel fundamental na comunicação com os Tribunais Superiores, através do fornecimento de informações sobre a repercussão de questões legais que se repetem nas ações judiciais. Adicionalmente, são responsáveis pela padro-

[4] 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".

nização da administração de processos suspensos e pela disseminação de normas jurídicas, que contribuem para a resolução de litígios.

Dessa forma, os Centros de Inteligência aprimoram a atuação do Judiciário no enfrentamento de demandas complexas, promovendo uma justiça alinhada à nova realidade social e garantindo um tratamento adequado e equitativo para as partes envolvidas.

3. Iniciação e Implementação da Gestão de Projetos nos Centros de Inteligência

De acordo com o *Project Management Institute* – PMI (2008), a gestão de projetos aplica conhecimentos e técnicas para atender aos requisitos específicos, fornecendo uma abordagem sistemática para iniciativas complexas, como análise de dados e aprimoramento da justiça.

A gestão de projetos envolve a definição clara do escopo, controle de tempo e custos, identificação e mitigação de riscos, garantia da qualidade das entregas, organização eficiente dos recursos humanos e comunicação eficaz.

As fases utilizadas na gestão de projetos incluem Iniciação, Planejamento, Execução, Monitoramento e Controle, e Encerramento. Essas etapas podem ser replicadas nos Centros de Inteligência, contribuindo para o planejamento e a organização de suas atividades, otimização de recursos e garantia de resultados eficazes.

Na fase de **iniciação**, são definidos o objetivo das atividades a serem desenvolvidas pelos Centros, os *stakeholders* [5], a viabilidade das ações propostas e a elaboração de cronograma. Em seguida, na **fase de planejamento**, é estabelecido um plano para o tratamento de demandas repetitivas, com definição clara de escopo, prazos e recursos necessários. Já na fase de **execução**, são implementadas as ações planejadas, incluindo o mapeamento de precedentes e a criação de soluções jurídicas preventivas. Durante a fase de **monitoramento e controle**, os resultados são acompanhados para garantir a efetividade das ações, com ajustes realizados quando necessário. Por fim, o **encerramento** abrange a análise dos resultados obtidos e a sistematização das lições aprendidas, visando à melhoria contínua dos processos (NBR ISO 21500:2021).

[5] De acordo com a PMI (2013), stakeholders são grupos e/ou indivíduos que, de uma forma ou de outra, apresentam algum nível de interesse nos projetos, atividades e resultados de uma determinada organização.

A observância das fases na delimitação do escopo evita desvios e alinha os esforços às prioridades do Judiciário. Além disso, a gestão de riscos complementa essas etapas, permitindo a antecipação de problemas e a elaboração de planos de contingência.

Destarte, o gerenciamento garante eficiência e qualidade nas soluções propostas, alinhando-se aos princípios constitucionais de eficiência e legalidade, conforme previsto no artigo 37 da Constituição Federal (Brasil, 1988).

4. Estratégias de Planejamento e Organização

De acordo com a NBR ISO 21500:2021, é fundamental estabelecer metas claras e específicas que estejam alinhadas aos objetivos das atividades a serem desenvolvidas, favorecendo o acompanhamento do progresso e assegurando uma compreensão comum das prioridades entre o grupo de trabalho.

Metas claras facilitam a comunicação e mantêm a equipe focada, o que contribui para maior coesão, eficácia no projeto e controle dos recursos estratégicos, conforme pontuado por Schultz:

> A questão-chave é saber como controlar os recursos estratégicos de que a organização necessita, visando ampliar o seu poder de negociação e de tomada de decisão e, assim, aumentar a sua independência. (Schultz, 2016 p.127)

Ao integrar a gestão de projetos ao planejamento estratégico, os Centros de Inteligência devem considerar objetivos definidos pela sigla em inglês *SMART* (*Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-bound)*[6], além de realizar uma análise do contexto para identificar oportunidades e desafios no ambiente interno e externo (Doran, 1981, p. 35).

Além disso, é essencial planejar a alocação eficiente de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, garantindo que cada atividade tenha o suporte necessário para seu desenvolvimento.

[6] Tradução das iniciais que formam os objetivos definidos pela sigla SMART: Específico, Mensurável, Alcançável, Realista e Temporal (Doran, George, 1981).

Por fim, o planejamento deve ser um processo dinâmico, permitindo ajustes conforme necessário para se adaptar a novas informações ou mudanças no cenário, o que contribuirá para que os Centros de Inteligência otimizem suas operações e atendam efetivamente às necessidades do Judiciário.

5. Execução e Monitoramento

Ao implementar a gestão de projetos nos Centros de Inteligência, é elaborado um cronograma estruturado que inclui subfases específicas. Entre as subfases, destacam-se a coordenação eficiente das equipes, a aplicação de mecanismos de controle de qualidade e a coleta sistemática de *feedback*.

Na coordenação de equipe, é necessária a definição de funções e uma comunicação clara para evitar mal-entendidos e manter a motivação dos integrantes. Cada membro da equipe deve compreender suas responsabilidades e como seu trabalho contribui para o sucesso do projeto.

Nesse sentido, os princípios constitucionais da moralidade e razoabilidade, conforme estabelecido no artigo 37 da Constituição Federal, devem guiar a gestão, promovendo uma administração justa, equilibrada e que priorize o interesse público (Brasil, 1988).

O controle de qualidade é um mecanismo de revisões periódicas, auditorias internas e avaliações de desempenho. Nos Centros de Inteligência, essa subfase poderia ser aplicada por meio de revisões contínuas dos processos de análise e triagem de informações. O princípio da legalidade deve ser observado para que as ações assegurem os direitos dos envolvidos e estejam em plena conformidade com a legislação vigente (Brasil, 1988).

A coleta de *feedback*, tanto dos *stakeholders,* quanto dos usuários, pode ser realizada através de consultas aos tomadores de decisão. Isso permite ajustes rápidos e melhorias que podem ser implantadas em tempo hábil.

Um exemplo prático de cronograma seria a implementação de painéis de controle digitais, que permitam o monitoramento em tempo real do progresso das atividades e do fluxo dos litígios judiciais em análise. Esses painéis ofereceriam uma visualização clara e atualizada, facilitando a gestão das etapas processuais e a tomada de decisões estratégicas.

Esses painéis podem ser atualizados periodicamente e compartilhados com as equipes, promovendo uma visão integrada do progresso e a identificação rápida de obstáculos ou áreas que necessitem de ajustes.

Assim, a execução eficaz e o monitoramento constante asseguram que os programas realizados nos Centros de Inteligência atinjam suas metas e respeitem as normas constitucionais.

6. Gestão de Riscos

A identificação antecipada de riscos é um pilar fundamental na gestão de projetos, que pode ser empregada no contexto judicial. Ao aplicar essa prática nos Centros de Inteligência, é possível mitigar problemas relacionados à alocação de recursos e ao cumprimento de suas atribuições e competências.

Assim, conforme Harold Kerzner (2015), "risco é definido como uma medida da probabilidade e das consequências de não se atingir uma meta estabelecida no projeto." Dessa maneira, a execução de uma gestão de riscos inteligente minimiza incertezas e aumenta as chances de alcançar os objetivos das demandas.

Ainda, conforme orientado pela NBR ISO 21500:2021:

> O propósito de **identificar os riscos** é determinar os eventos potenciais de riscos e suas características que, caso ocorram, podem ter um impacto positivo ou negativo nos objetivos do projeto. Este é um processo repetitivo, pois novos riscos podem se tornar riscos conhecidos ou podem mudar ao longo do ciclo de vida do projeto. Riscos com um potencial impacto negativo para o projeto são referidos como "ameaças" ao passo que os riscos com potencial impacto positivo sobre o projeto são referidos como "oportunidades". (Heldman, 2005, p. 34)

Desta forma, na gestão de riscos o desenvolvimento de planos de contingência é elaborado com base em uma análise minuciosa dos riscos potenciais, levando em consideração tanto a probabilidade de ocorrência, quanto os possíveis efeitos sobre o andamento processual.

Os planos de contingência devem incluir ações específicas, recursos a serem mobilizados e responsabilidades claras, propiciando que o projeto continue avançando mesmo diante das adversidades.

Em ambientes complexos e dinâmicos, problemas inesperados podem surgir a qualquer momento. Nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, a capacidade de resposta ágil a esses imprevistos é essencial para garantir a continuidade das operações e a resolução de questões urgentes.

Ressalte-se a importância em investir na capacitação da equipe, seguindo protocolos bem definidos para permitir decisões rápidas e implementação de soluções, com uma comunicação clara, que evite desinformação.

Além disso, é fundamental adotar tanto medidas proativas quanto reativas. As medidas proativas, como o fortalecimento dos controles de qualidade e a realização de auditorias periódicas, visam prevenir problemas antes que ocorram.

Por outro lado, as medidas reativas são ativadas quando um risco se concretiza, incluindo planos de emergência e redistribuição de recursos. A adoção dessas medidas assegura uma gestão de riscos abrangente, permitindo que o projeto mantenha seus prazos e padrões de qualidade.

6.1 Identificação, Gestão e Avaliação de Riscos

No gerenciamento de riscos, deve-se realizar uma avaliação minuciosa do impacto e da probabilidade de cada risco, priorizando aqueles que demandam atenção imediata.

No contexto dos Centros de Inteligência, isso pode incluir riscos associados a atrasos processuais, falhas na comunicação entre equipes e alocação inadequada de recursos, conforme o exemplo de distribuição anormal de processos, abaixo explicitado.

Suponha que um Centro de Inteligência identifique uma distribuição anormal de ações em uma Comarca onde um volume excessivo de casos relacionados a uma matéria específica está impactando negativamente na produtividade e causando atrasos na resolução dos processos.

Nesse caso, poderíamos aplicar a gestão de risco da seguinte forma:

a. **Análise do Risco –** A primeira etapa é analisar como a distribuição anormal de processos está ocorrendo. Nesta etapa, ocorre a revisão dos critérios utilizados para a distribuição, a identificação de possíveis gargalos e a avaliação dos impactos dessa distribuição na carga de trabalho dos magistrados.

b. **Desenvolvimento de Estratégias –** Com base na análise, o próximo passo consiste em elaborar estratégias para reduzir o risco. Isso pode incluir a **identificação de processos semelhantes**, através do agrupamento para otimizar a alocação de recursos e adotar uma abordagem mais eficiente; a **verificação da triagem**, que envolve a revisão dos casos para assegurar que sejam classificados e priorizados conforme a urgência e complexidade; e a **identificação da matéria**, que ajusta a distribuição de casos de acordo com a área de atuação, direcionando-os a juízes especializados ou núcleos apropriados.

c. **Implementação de Medidas –** Após o desenvolvimento das estratégias, é primordial implementar medidas eficientes. Isso abrange a coordenação das equipes de Tribunais para ajustar a distribuição dos processos e garantir que todos recebam uma carga de trabalho adequada.

d. **Monitoramento e Ajustes –** Após a redistribuição das ações, realiza-se o acompanhamento das medidas implementadas por meio da monitoração dos resultados. Ajustes são feitos conforme necessário para garantir a produtividade e a eficiência.

Uma possível solução para o caso em comento compreende a criação de mecanismos que permitam o tratamento apropriado dessas anomalias. O Centro de Inteligência pode implementar um modelo baseado em análise de dados, capaz de monitorar a carga de trabalho, atual e histórica, e prever a redistribuição das ações de maneira adequada.

Essa atuação proativa facilita a identificação de tendências e gargalos, otimizando a alocação de recursos e a tramitação processual. Um exemplo prático que ilustra essa abordagem é a criação dos Núcleos de Justiça 4.0 pelo CNJ, conforme estabelecido pela Resolução CNJ nº 385/2021.

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por meio da Portaria Conjunta 1.338/PR/2022, instituiu o Núcleo de Justiça 4.0 – Cooperação Judiciária como um instrumento para efetivar os princípios da eficiência e celeridade processual na prestação jurisdicional. O núcleo foi criado em resposta ao aumento expressivo de litígios decorrentes do rompimento da Barragem de Mariana/MG, ocorrido em 5 de novembro de 2015, que resultou em um crescimento exponencial de ações judiciais e pedidos de indenização, sobrecarregando as unidades judiciárias convencionais.

7. Encerramento: Relatórios e Lições Aprendidas

Os relatórios devem ser baseados em dados precisos e atualizados, proporcionando uma visão clara do progresso em relação aos objetivos estabelecidos. Ao final do projeto, a documentação regular das atividades facilita a elaboração dos relatórios finais, ao demonstrar os resultados alcançados, além de identificar desafios e riscos emergentes na administração dos atos judiciais. Isso garante que, na fase de encerramento, todo o histórico seja devidamente arquivado para futuras consultas.

Desse modo, os relatórios possibilitam que os *stakeholders*, como magistrados e gestores, tomem decisões embasadas e ajustem suas expectativas, prevenindo mal-entendidos e enfrentando os desafios de maneira adequada e oportuna. Nesse sentido, Heldman discorre:

> As competências de comunicação são as habilidades gerais de gerenciamento que o gerente de projeto usa no dia-a-dia. Os processos aí envolvidos visam garantir que todas as informações do projeto — inclusive planos do projeto, avaliações de risco, notas tomadas em reuniões e assim por diante — sejam coletadas, documentadas, arquivadas e descartadas quando apropriado. Asseguram também a distribuição e compartilhamento das informações com os stakeholders, gerência e integrantes do projeto nos momentos adequados. (Heldman, 2005, p. 36)

Para além dos relatórios, as reuniões periódicas, bem estruturadas, com pautas claras e objetivos definidos, promovem o alinhamento de expectativas e a promoção do envolvimento ativo dos *stakeholders* nos Centros de Inteligência. Viabilizam discutir o progresso

das iniciativas, revisar o planejamento estratégico, resolver questões operacionais e ajustar estratégias.

Ademais, documentar e acompanhar as decisões tomadas durante essas reuniões mantém o compromisso com o sucesso das iniciativas. Heldman (2005, p. 25) ressalta: "A documentação reunida durante o processo de encerramento pode ser analisada e aproveitada para evitar possíveis problemas em projetos futuros".

Por último, o registro das lições aprendidas enriquece o trabalho dos Centros de Inteligência. Identificar os desafios enfrentados, as soluções adotadas e as recomendações contribui para evitar problemas semelhantes no futuro, formando uma base de conhecimento valiosa, que permite aos Centros preservar e compartilhar o aprendizado adquirido.

8. Considerações Finais

O presente trabalho destacou como a gestão de projetos pode auxiliar as atividades dos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, contribuindo para a evolução contínua dos processos judiciais. A integração de práticas de gestão, como identificação e gestão de riscos, desenvolvimento de planos de contingência e implementação de medidas proativas e reativas, permite enfrentar e superar desafios complexos.

A produção regular de relatórios detalhados garante monitoramento eficaz, promovendo transparência e alinhamento entre as partes envolvidas. A realização de reuniões periódicas e a documentação das lições aprendidas asseguram que a experiência acumulada seja utilizada para aprimorar processos e práticas, elevando a qualidade e a precisão na administração de litígios.

Em um ambiente dinâmico como o Judiciário, a gestão de projetos fornece um *framework* estruturado para a tomada de decisões informadas e alocação eficiente de recursos. A capacidade de ajustar estratégias e redistribuir responsabilidades preserva a integridade das operações.

Além disso, a aplicação dos princípios constitucionais da moralidade e da razoabilidade na gestão de projetos reforça o compromisso com a justiça e a equidade. O exemplo da

distribuição anormal de ações e a criação do Núcleo de Justiça 4.0 ilustram como a identificação e o gerenciamento de riscos podem aprimorar o sistema judicial.

A solução proposta, que inclui identificação de causas semelhantes, verificação da triagem e análise da matéria, ajuda a evitar a sobrecarga de magistrados e servidores, garantindo uma distribuição mais equitativa dos casos. Assim, a gestão proativa de riscos e a implementação de estratégias baseadas em dados e *feedback* são essenciais para a eficácia dos Centros de Inteligência, mesmo diante de desafios complexos.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. ABNT NBR ISO 21500:2021: Gerenciamento de projeto, programa e portfólio – Contexto e conceitos. Rio de Janeiro, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm*. Acesso em: 4 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ).** Disponível em: *https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/centro-de-inteligencia-do-poder-judiciario-cipj/*. Acesso em: 4 set. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução nº 385, de 6 de abril de 2021.** Dispõe sobre a criação dos "Núcleos de Justiça 4.0" e dá outras providências. [S. l.], 6 abr. 2021. Disponível em: *https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3843*. Acesso em: 5 set. 2024.

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. Brasília, 26 out. 2020. Disponível em: *https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3547*. Acesso em: 4 set. 2024.

DORAN, George T. There's a S.M.A.R.T. way to write managements's goals and objectives. **Management review**, New York, v. 70, p. 35-36, 1 dez. 1981. Disponível em: *https://community.mis.temple.edu/mis0855002fall2015/files/2015/10/S.M.A.R.T-Way-Management-Review.pdf*. Acesso em: 8 out. 2024.

ELOY, Pedro. A relevância da análise de dados nos Centros de Inteligência do Poder Judiciário. **Revista do Centro de Inteligência de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 1. ed., p. 1-539, 21 dez. 2023. DOI 123456789. Disponível em: https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8ACC80C28E10ACB8018E1A60CF3D24F4. Acesso em: 4 set. 2024.

HELDMAN, Kim. **Gerência de projetos: guia para exame oficial do PMI**. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2006. ISBN 85-352-2039-9. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=4BmBNJwYzAYC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 11 set. 2024.

CNJ - CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. JUSTIÇA 4.0. Brasilia, 6 abr. 2021. Tecnologia da Informação e Comunicação, p. 1. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/nucleos-de-justica-4-0/. Acesso em: 5 set. 2024.

KERZNER, Harold. **Gerenciamento de projetos: uma abordagem sistêmica para planejamento, programação e controle**. São Paulo: Blucher, 2015. ISBN 978-85-212-0842-6. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=GCTtDwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=scope+creep+artigo+cientifico&ots=rtdCGg3y7i&sig=e2_JF-jKPFeM75Nm-uAPt0aFEjE#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 11 set. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Portaria Conjunta nº 1338, de 23 de fevereiro de 2022**. Institui o Núcleo de Justiça 4.0 - Cooperação Judiciária - como instrumento de efetivação dos princípios da eficiência e da celeridade processual na prestação jurisdicional de primeira instância. Belo Horizonte, DJe, ano 2022. p. 1-5, 24 fev. 2024. Disponível em: https://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/pc13382022.pdf. Acesso em: 8 out. 2024.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Resolução nº 969, de 13 de julho de 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. Belo Horizonte, 13 jul. 2021. Disponível em: https://www8.tjmg.jus.br/institucional/at/pdf/re09692021.pdf. Acesso em: 4 set. 2024.

PMI. Um guia do conhecimento em gerenciamento de projetos (Guia PMBOK). 4. ed. Atlanta: Project Management Institute, 2008.

SCHULTZ, Glauco. **Introdução à gestão de organizações.** Porto Alegre: UFRGS, 2016. 94 p. ISBN 978-85-386-0316-0. Disponível em: *https://books.google.com.br/books?id=AZQ6DwAAQBAJ&newbks=0&printsec=frontcover&dq=4.3.%09Identifica%C3%A7%C3%A3o+e+Aloca%C3%A7%C3%A3o+Otimizada+dos+Recursos&hl=pt-BR&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false*. Acesso em: 11 set. 2024.

Anomalias de acesso ao sistema e o fracionamento da demanda

Mariana Vieira Melillo[1]

Os Centros de Inteligência Judiciária (CIJ's) vêm reunindo esforços para combater a litigância repetitiva e o abuso do sistema de justiça nacional. Foram e estão sendo expedidas Notas Técnicas por parte dos tribunais em todo o país com a temática de combate à litigância predatória, fenômeno que tem sido constatado em grande escala.

Mônica Silveira Vieira, Juíza de Direito e coordenadora da Comissão de Anomalias no Acesso ao Sistema de Justiça (Casij) do TJMG, define atual fenômeno que assola o sistema de justiça como "litigiosidade artificial", no qual se insere, também, o fracionamento do crédito por parte do usuário[2]:

> Uma das faces da intrincada questão da explosão do número de novas ações judiciais propostas a cada ano é o que se optou por chamar de "litigiosidade artificial", isto é, o ajuizamento de ações judiciais que não correspondem a um "litígio material". Em outras palavras, a expressão é aqui utilizada para designar a conduta consistente em ajuizar ação judicial que não se destina a solucionar um problema juridicamente relevante existente entre as partes, um conflito realmente havido no mundo dos fatos (lide material) dotado de relevância jurídica, mas, sim, visa a perseguir outras finalidades, como protelar o cumprimento de obrigação acordada entre as partes e juridicamente válida, segundo o ordenamento jurídico vigente e a jurisprudência consolidada, ou criar a aparência de situação litigiosa com a finalidade de gerar obrigação de pagamento de honorários sucumbenciais, entre diversas outras possibilida-

[1] Bacharel em Direito pela UFMG.

[2] 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 (litigiosidade 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. MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Nota Técnica n. 01 de 15 de junho de 2022, p. 13.

> des igualmente abusivas. Passos se refere a esse fenômeno como "demandismo", que "atormenta magistrados cíveis, sufocados pela repetição".[3]

O enfrentamento da questão recai primeiramente no Judiciário, pela necessidade prática de lidar com demandas em quantidades estratosféricas, o que o faz muitas vezes sem fundamentos teóricos consolidados *a priori* acerca dos temas em geral, como ocorre no caso do fracionamento.

Nesse sentido, o princípio da cooperação judiciária[4] tem sido colocado em prática em todo o território nacional, para facilitar a "interlocução entre os tribunais e o intercâmbio de boas práticas processuais para a prevenção e o adequado enfrentamento à litigiosidade predatória".

A Diretriz Estratégica n. 7, 2023, CNJ, reforça a atualidade de tal posicionamento conjunto que o Judiciário vem empregando:

> DIRETRIZ ESTRATÉGICA 7 – Regulamentar e promover práticas e protocolos para o combate à litigância predatória, preferencialmente com a criação de meios eletrônicos para o monitoramento de processos, bem como transmitir as respectivas informações à Corregedoria Nacional, com vistas à alimentação de um painel único, que deverá ser criado com essa finalidade. [5]

Vários julgados recentes do TJMG, bem como a expedição de notas técnicas pelos Tribunais brasileiros, evidenciam que é pauta atual a compreensão do fenômeno do fracionamento, que vem sendo inserido nesse contexto do abuso do direito processual.

O fracionamento de demandas

O fracionamento de demandas (também chamado pulverização de ações, fatiamento da demanda, fracionamento da pretensão) é um fenômeno ainda sem definição consolida-

[3] VIEIRA. Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG, p. 22.

[4] "Em razão de tal princípio, todos os envolvidos na relação processual – juiz, advogados, partes, terceiro interessado, Defensoria Pública, Ministério Público – devem empreender todos os esforços para que o envolver da relação processual seja o mais regular, leal, eficiente e eficaz possível". VIEIRA. Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG, p. 23

[5] Disponível em: https://www.cnj.jus.br/corregedoriacnj/metas-e-diretrizes- estrategicas/metas-2023/.

da e sem protocolos explícitos para seu enfrentamento, recaindo esta tarefa no Judiciário[6] em primeira mão.

Diz respeito à forma como o Judiciário é acionado e, simplificadamente, pode ser definido como a separação da demanda em partes, as quais são levadas ao Judiciário não numa só ação, mas em várias ações menores, que são tratadas autonomamente.

A doutrina brasileira, ainda com poucas discussões a respeito do tema, define o fenômeno do fracionamento a partir da perspectiva italiana:

> (...) traduz o uso, pelo credor-autor, de várias demandas judiciais contra o devedor-réu, para exigir em juízo o mesmo crédito de forma parcelada, ou como destaca a doutrina [italiana], "fracionalidade de um único objeto em uma pluralidade de iniciativas processuais"[7]

Observa-se tal conduta em casos em que figuram as mesmas partes e mesmas causas de pedir; no entanto, têm suas pretensões parceladas e distribuídas individualmente, ao mesmo tempo ou sucessivamente.

Ou seja, a parte aciona o Judiciário, por mais de uma vez, referente a parcelas de um mesmo objeto. Pode ocorrer divisão da causa de pedir ou mesmo de pedidos relacionados a uma mesma situação jurídica controvertida.

O tema do fracionamento do crédito é envolvido por diversos aspectos, tais como abuso do direito, duração razoável do processo; economia processual; oneração além do justo ao réu (que teria que se defender mais de uma vez diante de uma mesma situação jurídica material); segurança jurídica; eficácia preclusiva da coisa julgada, que se entremeia com o princípio da congruência; interesse de agir, entre outros, inclusive, a unicidade do direito material.

[6] Observa-se, na prática forense do último ano (2023) e mesmo em 2024, diversas e crescentes decisões do TJMG, no sentido da coibição ao fracionamento do crédito. Nesse sentido, pode-se observar o aumento recente de posicionamentos dos tribunais brasileiros sobre o tema.

[7] JÚNIOR; ANDRADE; FARIA. O fracionamento da demanda no direito brasileiro: análise comparada com o direito italiano. Revista de Processo, vol. 48, n. 48. p. 325-357.

Uma das vertentes[8], que veda o fracionamento baseando-se na unicidade do direito material, preconiza que a pretensão deve ser comunicada na sua inteireza, não sendo possível (nem desejável) que a sua tutela ocorra de forma parcelada.

Trata-se da conformação do objeto do processo a partir da unicidade do direito material, que tende a conceber a relação jurídica controvertida como um todo. No entanto, é necessário saber qual seria a unidade mínima acionável, ou seja, qual é a extensão do que deve ser comunicado, pela parte, em juízo, tendo em vista o direito violado.

Acesso à justiça e demanda

O direito de acesso à justiça é consagrado constitucionalmente no art. 5º, XXXV, que preconiza que "a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito"[9], e na lei processual, no art. 3º da Lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil).[10]

O Estado possui o dever de tutelar, por meio da jurisdição, os conflitos, sejam eles entre pessoas naturais, jurídicas e até conflitos envolvendo o Estado, que também se vale da

[8] Ma, se un danno è ontologicamente unico, non è evidentemente possibile chiederne in giudizio una parte e quindi, dopo che la relativa sentenza sia passata in giudicato, agire per ottenere il residuo. In tal modo sarebbe consentito parcellizzare in una infinità di azioni la domanda di una prestazione divisibile, con quelle conseguenze sulla stabilità dei rapporti sociali, che lo sbarramento del vuole appunto evitare." Tradução livre: No entanto, se um dano é ontologicamente único, não é evidentemente possível pedir em juízo uma parcela dele e, depois que a respectiva sentença tinha passado em julgado, agir para obter o que restou. De tal modo seria consentido parcelar em uma infinidade de ações a demanda de uma prestação divisível, com consequências sobre a estabilidade das relações sociais, que é o que se pretende evitar com a sua proibição. VERDE. Sulla 'minima unità struturale' azionabile nel processo (a proposito di giudicato e di dottrine emergenti). Rivista di diritto processuale, 1989, p. 573-583.

[9] BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm. Acesso em: 12 ago. 2024.

[10] Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito.

§ 1º É permitida a arbitragem, na forma da lei.

§ 2º O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos.

§ 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

jurisdição para resolução de controvérsias.[11] O acesso à justiça, por meio da ação, "é um direito a que corresponde o dever de o Estado prestar jurisdição"[12], que deve ser acessada de forma legítima.[13]

A passagem do direito subjetivo material para a sua tutela processual, por meio do processo, ocorre através da demanda, preconizada pelo princípio dispositivo, consagrado no art. 2º do CPC/2015. É nesse momento processual que ocorre o fracionamento, como constatado, na forma de ingresso ao Judiciário.

Desse modo, cabe analisar o que se compreende por "demanda" processual, para que seja possível identificar um pouco melhor o âmbito de incidência do fracionamento.

Humberto Theodoro Júnior preconiza que a demanda é parte fundamental para que a justiça seja acionada, de acordo com o princípio dispositivo e o princípio da inércia da jurisdição. Entende a demanda como conceito mais abrangente do que o do pedido e diz que, muitas vezes, ambos os conceitos são confundidos na prática do cotidiano. Porém, há distinções importantes, e ressaltá-las é fundamental.

Vista amplamente, a demanda é continente e o pedido é contido na demanda: "a demanda engloba tanto a pretensão ao bem da vida como os remédios processuais considera-

[11] Vedação da autotutela: "lhe confere [ao sujeito], senão a exigir que o Estado, através da jurisdição, reconheça o dever jurídico violado e recomponha a sua situação tal como prevista na lei, realizando-o sob o prisma prático, tal como o faria o particular, não fosse vedada a autodefesa. FUX. Curso de Direito Processual Civil, p. 180.

HTJ lembra que, para alguns conflitos, é permitida a autocomposição, além de incentivada, atualmente, "Por outro lado, se nas origens a prestação de justiça era monopólio apenas do Poder Público, mais modernamente se registra a tendência de admitir que entes particulares também se encarreguem da composição de certos conflitos, como é o caso, v.g., do juízo arbitral.". Pode-se citar, além da arbitragem, como meio alternativo de resolução de controvérsias, a mediação e a conciliação. "o monopólio da Justiça em mãos do Estado está inegavelmente superado no estágio atual da democracia, mediante o estímulo institucional à solução consensual dos conflitos, no intuito de tornar mais humana a pacificação social". JÚNIOR. Curso de Direito Processual Civil, v.I, p. 116.

[12] FUX. Curso de Direito Processual Civil, p. 179.

[13] "(...) o Estado atualmente mantém-se no dever de prestar a tutela jurisdicional a todo aquele que a invoca de maneira legítima". JÚNIOR. Curso de Direito Processual Civil, p. 117.

JUNIOR. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil Disponível. Revista de Processo, RePro, v. 244, jun. 2015.

dos necessários para se alcançar o desiderato do litigante. Compreende tanto o pedido imediato como o mediato".[14]

Nesses termos, a demanda engloba tanto a situação fático-jurídica, que envolve tanto o direito material controvertido, quanto o acesso à justiça. Une a situação material controvertida, a qual corresponde uma pretensão, e a sua tutela judicial, feita por meio da petição inicial.[15]

Nela, devem estar presentes o direito pretenso e os pressupostos necessários para sua tutela, pois é consenso na doutrina, pela interpretação do art. 319, CPC,[16] que a petição inicial deve apresentar o pedido e a causa de pedir; esta, dividida em remota (fatos) e próxima (fundamentos jurídicos), e aquele, dividido entre mediato (bem da vida pretendido) e imediato (resposta estatal).

Partes,[17] pedido e causa de pedir são os elementos que individualizam cada ação (art. 337, §2º, CPC)[18]. Nesse sentido, o que vem sendo entendido jurisprudencialmente é que o fracionamento desses elementos, relativos a uma mesma relação jurídica, é considerado causa de extinção do processo, sem resolução do mérito, por falta de interesse de agir. Ou seja, considera-se inexistente um dos pressupostos processuais necessários para o ajuizamento de uma ação.

[14] JUNIOR. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil Disponível. Revista de Processo, RePro, v. 244, jun. 2015.

[15] "No pedido, portanto, se consubstancia a demanda, sem a qual não pode atuar a jurisdição (art. 2.º do CPC/2015) e fora da qual não pode decidir o órgão judicial (arts. 141 e 492 do CPC/2015)." JÚNIOR. Curso de Direito Processual Civil, p. 733.

[16] FREIRE; STRECK.; NUNES; et al. Comentários ao código de processo civil, p. 481-483.

[17] "Depreendem-se os sujeitos da lide à luz da relação jurídico-material conexa com a ação". [...] "Aquele que figura na relação processual, e dela participa, denomina-se parte, quer pela atuação, quer pela titularidade de parcela do todo litigioso." As partes, dessa forma, fazem parte da relação jurídico- material e processualmente. Para que se verifique a identidade das partes, é necessário analisar o contexto jurídico da lide. Portanto, pode haver identidade de partes e situações jurídicas distintas. Ver: FUX. Curso de Direito Processual Civil, p. 200.

[18] FUX. Curso de Direito Processual Civil, p. 199;

Art. 337, § 2º, CPC: "Uma ação é idêntica a outra quando possui as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido."

Notas Técnicas e jurisprudência

Pelas análises feitas pelos Tribunais estaduais, têm sido constatadas similaridades nas condutas dos agentes responsáveis pelo fracionamento, tais como:

a. má-fé;

b. falsificação de documentos ou utilização de documentos não atualizados;

c. fornecimento de informações incorretas a respeito do réu para induzir à revelia;

d. polo ativo composto por "pessoas analfabetas ou com baixo grau de instrução, devedores, litigantes contumazes, desempregados, pensionistas e aposentados"[19], que, muitas vezes, não recebem os valores que lhes são devidos, quando ocorre procedência do pedido;

e. fragmentação dos honorários;

f. profissionais que atuam sozinhos ou em conjunto, formando uma rede articulada;

g. distribuição de ações na mesma comarca, no mesmo estado ou até em estados diferentes da Federação, com o fito de tirar vantagens pessoais e burlar o sistema.

Dentre os aspectos da litigiosidade abusiva, apresenta-se o abusador do sistema como um dos "jogadores habituais", na linguagem de Marc Galanter[20]: o advogado que atua sozinho ou em conjunto para tirar benefícios pessoais por meio do sistema:

[19] ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Justiça.. Nota Técnica n. 02 de 20 de mai. de 2024.

[20] Por terem conhecimento do sistema e muitos atuarem sistematicamente em demandas repetitivas, os advogados, nesse aspecto "são, eles mesmos JHs [jogadores habituais]"(p. 72). "Embora amplos públicos comprem boa parte da versão da "explosão de litigâncias" difundida por corporações, mídia e elites políticas, há uma percepção generalizada permanente de que o afastamento entre direito e justiça não é casual, sendo que favorece sistematicamente o rico e poderoso. Que aqueles com recursos financeiros e organizacionais superiores usufruam vantagens na litigância já foi constatado por muitos observadores — não apenas à esquerda — por um longo tempo" (GALANTER,. Por que "quem tem" sai na frente [recurso eletrônico]: especulações sobre os limites da transformação no direito, p. 30.

> (...) 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.[21]

Julgado recente do TJMG, de relatoria do Des. Marcelo de Oliveira Milagres, aponta o combate ao fracionamento da demanda no caso concreto, entendimento similar encontrado, também, em acórdãos de outros relatores. Confira-se:

> EMENTA: APELAÇÕES CÍVEIS. PRETENSÃO DECLARATÓRIA DE INEXISTÊNCIA DE DÉBITO, C/C REPETIÇÃO DE INDÉBITO E DANOS MORAIS - **FRACIONAMENTO (RELACIONAL OU SEQUENCIAL), PULVERIZAÇÃO OU FATIAMENTO DA PRETENSÃO**. CONTRATOS BANCÁRIOS. **RELAÇÃO NEGOCIAL BASE**. VÁRIAS PRETENSÕES CONTRA O MESMO RÉU E COM O MESMO FUNDAMENTO. CAUSAS DE PEDIR HOMOGÊNEAS. INADMISSIBILIDADE. NATUREZA UNITÁRIA DO DIREITO SUBJETIVO MATERIAL. ADEQUAÇÃO E EXERCÍCIO RACIONAL DO DIREITO PROCESSUAL DE AGIR. PRINCÍPIO DA CONCENTRAÇÃO DOS PEDIDOS. ECONOMIA PROCESSUAL. DURAÇÃO RAZOÁVEL DO PROCESSO. ADEQUAÇÃO DO DIREITO DE AÇÃO. FALTA DE INTERESSE PROCESSUAL DE AGIR. EXTINÇÃO DA RELAÇÃO PROCESSUAL.
>
> 1. **Inadmissível a formulação de várias demandas contra o mesmo réu pela técnica abusiva de fracionamento da pretensão.** A unidade do direito material, consubstanciada na relação negocial base que se projeta no tempo, deve ser observada no plano processual. Observância de disposições do Código de Processo Civil.
> 2. **Se o fundamento das pretensões é o idêntico, em que pese a diversidade quantitativa de contratos, com repercussão na esfera jurídica da mesma parte, afigura-se homogênea a causa de pedir.**
> 3. O exercício do direito de ação não é incondicional, deve ser exercido em consonância com regras, princípios e valores do ordenamento jurídico.
> 4. Extinção do processo sem resolução de mérito pela ausência do interesse processual de agir. (TJMG - Apelação Cível 1.0000.24.262362-7/001, Relator(a): Des.(a) Marcelo de Oliveira Milagres, 18ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 13/08/2024, publicação da súmula em 14/08/2024). (grifos nossos).

[21] MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. . Nota Técnica n. 01 de 15 de jun. de 2022.

No inteiro teor, o relator fundamenta baseando-se, também, na unidade do direito material que consubstancia a relação jurídica controvertida:

> Nesse sentido, a natureza unitária do direito material deve ser observada, também, na esfera processual. Não se pode admitir que um mesmo fato (contrato ou evento), envolvendo as mesmas partes, possa ser tratado de forma diversa, mediante a abusiva formulação de pretensões judiciais de forma fracionada (relacional ou sequencial).

Alguns recortes do julgamento acima demonstram o fracionamento em causas de valor baixo:

> "No caso concreto, o autor formulou contra a mesma instituição financeira, quatro pretensões fatiadas ou fracionadas em múltiplas relações processuais.
>
> [...]
>
> Em consulta ao PJE, pelo Cadastro de Pessoa Física (CPF) do autor, foram listadas 4 demandas contra a mesma instituição financeira, ajuizadas nos mesmos dias:
>
> 5001545-55.2023.8.13.0073 01/04/2023
>
> 5001329-94.2023.8.13.0073 18/03/2023
>
> 5001254-55.2023.8.13.0073 15/03/2023
>
> 5001252-85.2023.8.13.0073 15/03/2023 [...]
>
> Todas patrocinadas pela mesma causídica[...]"
>
> O fundamento das diversas pretensões é o mesmo: declaratória de inexistência de débito, c/c restituição de indébito e danos morais.
>
> As demandas tem por objeto supostos descontos indevidos a título de "tarifas de pacotes", "consórcio", "débitos referentes a seguros no valor de R$275,14" e "débitos indevidos no valor de 210,14
>
> [...]
>
> Os contratos são diversos, mas o fundamento de nulidade é o mesmo. [...]
>
> Destaca-se que as razões de pedir são idênticas, bem como são praticamente idênticas as petições iniciais, variando apenas o objeto.

Vertentes que entendem que a relação material é única concordam que sua tutela deve ser única. Tal posicionamento tem sido aplicado pela Corte de Cassação italiana. Por exemplo, na sentença de 2021[22], não foi permitido ao autor parcelar seu crédito, por falta de interesse de agir. No caso, considerou-se violada a boa-fé processual por parte do autor pelo fato de ele ter escolhido, unilateralmente, processar em juízo, de forma parcelada, créditos relativos a uma relação jurídica presumivelmente única[23]. Assim, foi entendido que a boa-fé contratual deve ser estendida para a relação processual.

Em outras decisões, a corte italiana tem considerado o fracionamento do crédito abusivo por si só, cabendo à parte provar interesse de agir para que as demandas possam ser processadas autonomamente.

As condutas de má-fé e deslealdade processuais frequentemente acompanham o fracionamento do crédito unitário em juízo, mas o fracionamento da demanda pode ser considerado abusivo por si só, como exposto acima em relação ao direito italiano, bastando, desse modo, a mera conduta objetiva de fatiamento da demanda para configuração da litigância de má-fé.

Tal posicionamento também vem sendo adotado pela jurisprudência no Brasil e reforça a aplicação das normas processuais em consonância com os valores constitucionais, como os de tutela efetiva, economia e celeridade processual, devido processo legal, entre outros.

Dessa forma, a interpretação que leva à vedação do fracionamento no ordenamento jurídico brasileiro pode ser baseada em um ou vários dos aspectos mencionados.

Conforme o entendimento italiano, não se trata de negar à parte o acesso à justiça, mas fazê-lo conforme um limite, com vistas a obstar a litigância de má-fé. Os posicionamentos emblemáticos da Corte italiana acerca do tema do fracionamento do crédito mencionam a necessidade de haver um limite para a parte dispor, minimamente, em juízo, de um direito subjetivo[24].

---

[22] CASSAZIONE CIVILE, Sez. II, 24 maggio 2021, n. 14143.

23 BALETTI. Frazionamento del credito e rapporto “complesso”, p. 1606-1609.

24 GOZZI. Il frazionamento del credito in plurime iniziative giudiziali, tra principio dispositivo e abuso del processo, p. 1438.

A definição desses limites é importante, também, tendo em vista o princípio da adstrição, que preconiza que o juiz só pode decidir nos limites do que for apresentado nos autos[25]. Ou seja, a correlação entre o que é contido na demanda e o que se torna decidido e, portanto, alcançado pela estabilidade da coisa julgada.

Conclusão

Assim, o Poder Judiciário tem atuado de forma cooperativa em todo o país, com o fito de combater a litigância predatória e preservar a efetiva tutela de direitos, por meio da análise da qualidade e da quantidade das demandas presentes no sistema.

Nesse contexto de litigiosidade abusiva insere-se o fracionamento da demanda, que pode ser definido como fragmentação da pretensão em várias ações relativas a uma mesma relação jurídica contratual.

Vertentes no direito italiano consideram o fracionamento abusivo por si só, não sendo necessário provar má-fé subjetiva por parte do litigante. Tal posicionamento vem sendo aplicado pelo TJMG em muitos acórdãos na segunda instância, nos quais ocorre a extinção do feito por falta de interesse de agir.

Referências

BALETTI, Giorgia. Frazionamento del credito e rapporto "complesso". **Cassazione civile**, Sez. II, n. 14143, 24 maggio 2021; Giurisprudenza Italiana, Diritto Civile, p. 1606-1609, Luglio 2022.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm*. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, DF: Presidência da República, 2024. Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm*. Acesso em: 12 ago. 2024.

[25] "No pedido, portanto, se consubstancia a demanda, sem a qual não pode atuar a jurisdição (art. 2.º do CPC/2015) e fora da qual não pode decidir o órgão judicial (arts. 141 e 492 do CPC/2015)." JÚNIOR. **Curso de Direito Processual Civil**, p. 733.

BUENO, Cassio S. **Curso sistematizado de direito processual civil**. v.1. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553620791. Disponível em: *https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620791/*. Acesso em: 13 ago. 2024.

CONSOLO, Claudio. **Domanda Giudiziale**. Wolters Kluwer One Legale, Ott. 2023.

DINAMARCO, Candido R. Capítulos de Sentença. Salvador: Juspodivm, 2021.

FREIRE, Alexandre; STRECK, Lenio L.; NUNES, Dierle; et al. **Comentários ao código de processo civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2017. E-book. ISBN 9788547220471. Disponível em: *https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547220471/*. Acesso em: 14 ago. 2024.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648474. Disponível em: *https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648474/*. Acesso em: 12 ago. 2024.

GALANTER, Marc. **Por que "quem tem" sai na frente: especulações sobre os limites da transformação no direito** / Marc Galanter ; organizadora e tradutora, Ana Carolina Chasin. – São Paulo: FGV Direito SP, 2018. (Coleção Acadêmica Livre).

GOZZI, Matteo. Il frazionamento del credito in plurime iniziative giudiziali, tra principio dispositivo e abuso del processo. **Rivista di diritto processuale**, v. 63, fasc. 5, p. 1437-1447, 2008.

JÚNIOR, Humberto T. **Código de Processo Civil Anotado**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559649860. Disponível em: *https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559649860/*. Acesso em: 13 ago. 2024.

JUNIOR, Humberto T. Estabilização da demanda no novo Código de Processo Civil. **Revista de Processo**, RePro, v. 244, jun. 2015.

JÚNIOR, Humberto T.; ANDRADE, Érico; FARIA, Juliana Cordeiro de. O fracionamento da demanda no direito brasileiro: análise comparada com o direito italiano. **Revista de Processo**, São Paulo, vol. 344, ano 48, p. 325-357, outubro 2023.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Nota Técnica n. 01 de 15 de jun. de 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: 12 ago. 2024.

MIRANDA, Sara B. Apontamentos sobre o Objeto Litigioso do Processo. In: **Anais do II Congresso de Processo Civil Internacional**. Vitória: UFES, 2017.

MONTANARI, Massimo. Note minime sull'abuso del processo civile. **Il Corriere giuridico**, p. 556-564, 4/2011.

VERDE, Giovanni. "Sulla 'minima unità struturale' azionabile nel processo (a proposito di giudicato e di dottrine emergenti)". **Rivista di diritto processuale**, p. 573-583, 1989.

VIEIRA, Mônica S. **Abuso do direito de ação e seu enfrentamento no contexto do TJMG**. Belo Horizonte: TJMG, 2021.

Inteligência artificial no processo decisório do magistrado: racionalização e eficiência na prestação jurisdicional

Mário César dos Santos Fonseca[1]

Resumo

Este trabalho tem por objetivo estudar o uso das tecnologias da informação, em especial a Inteligência Artificial, no campo jurídico, mais especificamente quando tais ferramentas são voltadas ao processo decisório do juiz. Para isso, utiliza-se o método dedutivo, além da ferramenta de pesquisa bibliográfica na busca por aprofundar o conhecimento científico. Realiza-se uma breve contextualização histórica e traçam-se alguns conceitos iniciais sobre a Inteligência Artificial. Em seguida, estudam-se sete ferramentas tecnológicas em uso no Poder Judiciário brasileiro que guardam relação com o escopo da pesquisa. Chega-se às seguintes conclusões: o uso da Inteligência Artificial apresenta inúmeros benefícios à atividade jurisdicional, ao passo que a tecnologia vem sendo empregada e vem suprindo gradativamente a demanda do abarrotado sistema de justiça brasileiro. Elas apontam precedentes relevantes, automatizam a elaboração de minutas, economizam tempo e reduzem erros. Além disso, usam algoritmos de *machine learning* para prever resultados, ajudando na tomada de decisões estratégicas. Por fim, as ferramentas de IA podem servir à celeridade, à efetividade e à racionalização da prestação jurisdicional.

Palavras-Chave: Inteligência artificial. Racionalização da prestação jurisdicional. Eficiência.

[1] Servidor do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) lotado na comarca de Capinópolis-MG; Graduado em Tecnologia em Sistemas para Internet pelo Instituto Federal do Triângulo Mineiro (IFTM); graduando em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), mario.fonseca@tjmg.jus.br.

Abstract

This research aims to study the use of information technologies, especially Artificial Intelligence, in the legal field, more specifically when such tools are directed at the judge's decision-making process. To this end, the deductive method is used, as well as the bibliographic research tool in the search to deepen scientific knowledge. A brief historical contextualization is carried out and some initial concepts about Artificial Intelligence are outlined. Next, seven technological tools used in the Brazilian Judiciary that are related to the scope of the research are studied. The following conclusions are reached: the use of Artificial Intelligence presents numerous benefits to judicial activity, while the technology has been used and has been gradually meeting the demand of the overloaded Brazilian justice system. They point out relevant precedents, automate the drafting of minutes, save time and reduce errors. In addition, they use machine learning algorithms to predict results, helping in strategic decision-making. Finally, AI tools can serve the speed, effectiveness and the rationalizing of the provision of justice.

Key-Words: Artificial Intelligence. Rationalization of justice delivery. Efficiency.

1. Introdução

A racionalização e eficiência na prestação jurisdicional são assuntos amplamente debatidos em diversos estudos acadêmicos e iniciativas, tanto no Brasil, quanto em outros países. Fato que também ocorre quando o tema é a tecnologia e modernização aplicadas na justiça e no direito.

A Inteligência Artificial (IA) apresenta um potencial transformador para a área jurídica, especialmente no que diz respeito à racionalização da prestação jurisdicional. Ao automatizar tarefas repetitivas e analisar grandes volumes de dados, as IAs podem otimizar processos e aumentar a eficiência do sistema judiciário brasileiro.

Assim, este trabalho analisará se elas podem auxiliar a racionalização da prestação jurisdicional e conferir eficiência, atuando no processo decisório do magistrado.

O problema de pesquisa do trabalho resume-se em verificar quais são as principais aplicações de Inteligência Artificial atualmente em uso no Poder Judiciário brasileiro e quais são suas contribuições em prol da eficiência e racionalização da prestação jurisdicional.

O objetivo geral do trabalho será analisar as principais aplicações de IA que atuam no processo decisório dos magistrados.

Os objetivos específicos incluem demonstrar as vantagens da IA no Direito pátrio no sentido de conferir eficiência e racionalização.

Para alcançar esses objetivos, será realizada uma pesquisa bibliográfica, utilizando o método dedutivo, na busca por aprofundar o conhecimento científico.

A divisão de capítulos estará disposta de modo que inicialmente sejam compreendidos o contexto histórico e a evolução da tecnologia, bem como os conceitos básicos sobre a inteligência artificial.

Além disso, no capítulo 3, será vista uma série de descrições sucintas de sete ferramentas em uso no Poder Judiciário pátrio. No quarto capítulo, serão descritas as colaborações das ferramentas estudadas com a justiça. No último capítulo, serão selecionadas as conclusões.

Ressalte-se que não serão objeto de estudo aprofundado as questões estritamente técnicas acerca de algoritmos ou sobre as especificidades das ferramentas tecnológicas.

Também não são objeto de estudo aprofundado questões relacionadas à ética ou à regulação existente no direito interno ou internacional, a menos que em alguma medida sejam essenciais para raciocínio e contextualização.

2. Evolução tecnológica e inteligência artificial

A informática evoluiu consideravelmente nos últimos anos, e essa tendência evolutiva do papel para os meios informatizados chegou ao Poder Judiciário brasileiro quando as peças físicas foram digitalizadas. Logo depois, os novos atos passaram a ser confeccionados dentro dos autos virtuais, restando substituídos os autos físicos pelos autos digitais.

Nesse sentido, cabe a seguir uma breve contextualização histórica sobre a evolução histórica da tecnologia, bem como a explanação de raso substrato conceitual sobre Inteligência Artificial e os meandros indispensáveis a um estudo científico satisfatório no contexto da temática deste trabalho.

2.1 Contextualização histórica

Tal qual é perceptível no campo do Direito e da Justiça, a velocidade e inovação dão o tom na evolução tecnológica, e por vezes de forma tão veloz que a humanidade não consegue adaptar-se à mudança mais recente antes que a próxima mudança a atinja.

Percebe-se isso quando se atenta para o fato de que o ser humano precisou de milhões de anos para superar a caça e coleta e adentrar a Era Agrícola. Por sua vez, demorou alguns milhares de anos até que se instituísse a Era Industrial (1ª e 2ª Revoluções Industriais), que perdurou algumas centenas de anos.

A Era da Informação (3ª Revolução Industrial) durou algumas dezenas de anos, até que se tornou conhecida a Era Cognitiva (4ª Revolução Industrial), iniciada há poucos anos.

O que resta evidente é que a evolução tecnológica difunde-se com aceleração exponencial; antes, o ciclo de vida de uma tecnologia capaz de impactar a humanidade era maior do que o ciclo de vida de uma pessoa. Assim, as pessoas nasciam e morriam sem ver grandes transformações tecnológicas ou disrupções significativas. Agora, uma pessoa que nasce experimenta várias disrupções tecnológicas profundas durante o espaço de tempo de sua existência (Gabriel, 2024, p. 10).

Martha Gabriel (2024) afirma que o modo como trabalhamos mudará mais nos próximos 20 anos do que já se transformou nos últimos 500. No cenário tecnológico atual, emergem tecnologias como a IA, a IoT (Internet das Coisas), o 5G, o Big Data, o Blockchain, a Robótica, a Nanotecnologia e a Impressão 3D.

Tais tecnologias surgem com o potencial de, juntas ou isoladamente, reestruturar o planeta e agir para uma transformação de tudo o que hoje é conhecido como realidade.

Ocorre que a evolução tecnológica vem sofrendo transformações ainda mais rapidamente do que o Direito. E, nesse ponto, é que se torna relevante trazer os aspectos das IAs que possuem o potencial de serem os responsáveis por tal mudança iminente.

2.2 Conceitos iniciais sobre IA

Em sentido amplo, a inteligência é medida da capacidade de um sistema, biológico ou artificial, resolver problemas de forma efetiva (Gabriel, 2024, pág. 54). Para isso, um sistema

necessita de quatro fatores para solucionar problemas de forma inteligente: capacidade de processamento, dados, capacidade de aprendizagem e capacidade de se automodificar.

Gabriel (2024) define que a "inteligência de um sistema é a sua capacidade de processar fluxos de informação, aprender e se modificar para otimizar resultados na solução de problemas ou para alcançar objetivos específicos" (Gabriel, 2024, p. 54). Assim, vemos que o sistema, para ser considerado inteligente, precisa ter a capacidade de aprender enquanto é colocado em funcionamento a fim de otimizar os resultados na solução de problemas.

Definido "inteligência", passa-se a definir Inteligência Artificial como a área da Ciência da Computação que desenvolve máquinas e computadores capazes de imitar a inteligência humana.

A IA Fraca é o tipo mais básico. Ela é especializada em realizar um objetivo único. Para tanto, a IA fraca é capaz de lidar com uma quantidade imensa de dados e é ideal para cálculos complexos com muita rapidez.

Já a IA Forte, também tratada como "IA nível humano", seria um computador tão inteligente quanto um ser humano e atuaria em um leque enorme de habilidades. Ressalte-se que ela é apenas conceitual, não há ainda uma IA nesse nível.

Importante definir o aprendizado de máquina (*machine learning*), considerado um braço da inteligência artificial, que consiste na capacidade de os sistemas se adaptarem a novas circunstâncias e extrapolarem padrões preestabelecidos, aprendendo com os dados já conhecidos, e produzirem novas informações no sentido de subsidiar tomadas de decisão futuras (Marques, 2019, p. 5). Em suma, é quando os algoritmos analisam dados, aprendem com eles, e apresentam resultados, fazendo previsões a respeito de algo. A inteligência da máquina reduz-se ao fato de elas serem capazes de alterar ou melhorar sua performance a partir da experiência que tiveram no processo.

Os algoritmos utilizados no *machine learning* são sequências predefinidas de comandos automatizados que, com base nos dados inseridos no banco de dados, chegam a conclusões que podem sujeitar alguém a uma determinada ação, como, em tese, poderia fazer um ser humano (Marques, 2019, p. 4).

Dentro do contexto das IAs que têm arquitetura baseada em *machine learning*, é necessário entender o estilo de aprendizagem supervisionada, isto é, aquele que envolve um professor (mais experiente no assunto do que a máquina), o qual alimenta a base de dados com alguns exemplos de questões cujas respostas ele (o professor) já sabe. O sistema então compara as suas respostas com as "corretas" do professor e faz ajustes em função disso (Gabriel, 2023, p. 77).

Como exposto, atualmente a tecnologia usada nas IAs é a IA fraca. Nesse contexto, será apresentada no próximo tópico uma série de ferramentas que utilizam IA, baseadas ou não na arquitetura de *machine learning*, em uso no Poder Judiciário brasileiro.

3. Ferramentas de IA em uso no poder judiciário brasileiro

Em uma série de descrições sucintas, este tópico traz um panorama geral dos principais recursos tecnológicos com a presença de Inteligência Computacional (IC), Inteligência Artificial ou Automatização (robô) em uso, e tem como base o relatório de pesquisa publicado em abril de 2022 pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) intitulado: Tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro - 2ª edição.

A pesquisa faz parte de uma das iniciativas do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário (CIAPJ), da FGV, sob a coordenação do Ministro Luis Felipe Salomão (STJ), e foi realizada por meio da construção de uma rede interinstitucional de pesquisadores.

O levantamento final da pesquisa, que abrangeu o CNJ, o STF, o STJ, o TST, os TRFs, os TJs e os TRTs, identificou 64 ferramentas de IA espalhadas por 44 Tribunais.

Importante frisar que o relatório identificou quatro grupos de modelos computacionais de inteligência artificial: o primeiro grupo é o de ferramentas que se destinam a auxiliar nas atividades-meio do Judiciário, relacionadas à administração, objetivando melhor gestão de recursos financeiros e de pessoal, e não auxílio ao magistrado na prestação jurisdicional (Salomão; Tauk, 2023, p. 11).

O segundo grupo é composto de ferramentas que se destinam à automação dos fluxos de movimentação do processo e das atividades executivas de auxílio aos juízes, por meio da execução de tarefas pré-determinadas, tais como: triagem e agrupamento de pro-

cessos similares, classificação da petição inicial, transcrição de audiências, etc (Salomão; Tauk, 2023, p. 11).

O terceiro grupo é composto por modelos computacionais que dão suporte para a elaboração de minutas de sentença, votos ou decisões interlocutórias (Salomão; Tauk, 2023, p. 12).

O quarto grupo é formado por iniciativas relacionadas a formas adequadas de resolução de conflitos, em que se usam informações de processos similares para auxiliar as partes na busca da melhor solução (Salomão; Tauk, 2023, p. 13).

As ferramentas tecnológicas estudadas a seguir foram selecionadas tomando por base prioritariamente as do terceiro grupo, já que é o que melhor se encaixa no escopo do tema de pesquisa.

Entender o funcionamento básico delas proporcionará subsídios para a discussão teórica que será desenvolvida adiante, a qual fará a interligação entre as IAs que de algum modo dão suporte à decisão judicial e suas contribuições para a eficiência e a racionalização da prestação jurisdicional.

3.3.1 Victor

A iniciativa tecnológica que leva o nome de VICTOR foi implementada em 2020 e está em produção — em pleno uso — no Supremo Tribunal Federal (STF). Ela atua indicando temas de repercussão geral no âmbito recursal da suprema corte de justiça brasileira. A tecnologia utilizada é a IC mais a IA; a técnica empregada é a aprendizagem de máquina; e o processo de treinamento é o aprendizado supervisionado.

As soluções partem da exploração de dados, extração de informação, categorização e classificação de documentos. A base de dados está na faixa de 10 milhões de documentos, em três anos em uso. Na prática, os autos processuais recursais remetidos ao STF são submetidos ao VICTOR, e ele identifica a presença de um ou mais temas de repercussão geral.

3.3.2 Athos

No Superior Tribunal de Justiça (STJ), o sistema ATHOS, implantado em 2019 por equipe própria do tribunal, está em produção e uso por toda a área-fim da Corte e atua triangu-

lando jurisprudência, identificando temas repetitivos e monitorando temas. A tecnologia computacional empregada é a IC mais a IA, aplicando aprendizagem de máquina não supervisionada.

A solução está totalmente integrada ao sistema de acompanhamento processual da Corte e possui cerca de 10 milhões de documentos processuais convertidos em vetores.

Ele foi treinado com 328 mil documentos da jurisprudência do STJ para criar representações vetoriais de documentos jurídicos, as quais são usadas para comparar a similaridade entre os documentos, o que permite buscar documentos semelhantes e formar grupos temáticos automaticamente, além de acompanhar em tempo real processos com peças semelhantes.

3.3.3 Radar

RADAR é o nome da ferramenta tecnológica desenvolvida pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), que emprega software de código aberto e visa prover, "de maneira rápida e intuitiva, a partir de algoritmos matemáticos, pesquisas de processos e de precedentes qualificados, a fim de subsidiar o ato de julgar, a tomada de decisões administrativas" (Diniz et al, 2020, p. 589).

Atua na identificação de processos e paradigmas, partindo de termos informados pelo usuário. A partir disso, faz a busca nos documentos eletrônicos dos processos do acervo do Tribunal (petição inicial, decisão, acórdão etc.), bem como nos precedentes qualificados (enunciados de súmulas, temas de repercussão geral, recursos repetitivos, incidentes de resolução de demandas repetitivas – IRDR).

Como auxílio à tomada de decisões, o RADAR vem sendo empregado na apuração de quantitativos de processos referentes a determinada questão de direito, subsidiando a análise da viabilidade de instauração de incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR). Esses quantitativos pressupõem agrupamentos por período de distribuição, comarca, julgamento (se julgado ou não), dentre outros critérios.

3.3.4 Bem-Te-Vi

No Tribunal Superior do Trabalho, o sistema em uso desde 2020 é o Bem-Te-Vi e conta com uma base de dados de 5 milhões de documentos. Ele tem como principal objetivo o de prover informações para a gestão dos gabinetes, em especial a triagem processual.

Utilizando IA, o Bem-Te-Vi disponibiliza, em uma tela de consulta facilitada, dados estruturados das partes e assuntos, bem como as peças processuais para pesquisa textual de despachos de admissibilidade de acórdãos.

3.3.5 Alei

A iniciativa do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), denominada ALEI – Análise Legal Inteligente, implantada em 2021, é baseada em IA e está conectada à base de dados de produção do Processo Judicial Eletrônico (PJe).

Essa IA automatiza o trabalho de associação de processos judiciais por meio de um sistema de métrica (palavras/assuntos semelhantes), objetivando dar celeridade às demandas judiciais e auxiliar os magistrados na triagem e elaboração de minutas de voto, agilizando o julgamento dos processos, a critério dos gabinetes (TRF1, 2024).

A ferramenta conta com um conjunto de motores de IA que agrupam as informações em um "Assistente de Minutas" (decisão monocrática ou voto colegiado), que visa associar julgados anteriores do STF, STJ ou do TRF1 ao processo em análise. Por fim, ele agrupa os processos similares para julgamento em lote.

3.3.6 Sigma

Em uso desde 2019 no Tribunal Regional Federal da 3ª Região (TRF3), o sistema SIGMA foi desenvolvido por equipe do próprio Tribunal. Ele auxilia na produção de minutas com a organização e o ranqueamento de modelos e decisões. Para tanto, faz uso de IC mais a IA de aprendizado supervisionado, e o que foi relatado pela direção do TRF3 é que houve aumento na produção nos gabinetes onde tem sido utilizado, culminando na redução do acervo de processos.

Com a tecnologia, o Tribunal testemunha que "já que há a separação do entendimento de cada magistrado" e que "é possível realizar o ranqueamento de processos se informações corretas forem extraídas. O ranqueamento não utiliza aprendizado de máquina, mas é realizado a partir de informações cuja extração utiliza" (Salomão, 2022, p. 82).

3.3.7 Elis

O ELIS está em produção no Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) desde o ano de 2018, realizando a conferência da Petição Inicial em ações de Execução Fiscal, buscando

inconsistências por meio de IA. Após essa etapa de conferência, caso seja identificada alguma inconsistência, o processo recebe uma etiqueta identificando o fato e elabora automaticamente a minuta e a encaminha para conferência do magistrado.

Segundo relatos do TJPE, o ganho de produtividade foi estimado em 36 vezes. A etapa de conferência inicial para um conjunto de 70 mil processos era de 1,5 anos ao ser realizada por um servidor humano. Com a solução de IA, a duração cai para 15 dias.

Depreende-se dessa seção que as ferramentas tecnológicas baseadas em IA representam avanços significativos em termos de eficiência e produtividade, pois elas têm apoiado os profissionais do direito ao fornecerem informações relevantes e sugestões, permitindo uma tomada de decisão mais informada e ágil.

Com esse pano de fundo, a seguir serão analisadas as vantagens percebidas em prol da eficiência e da racionalização.

4. Análise dos resultados e discussões

As ferramentas de IA variam em termos de funcionalidades e objetivos, que vão desde a identificação de temas relevantes até a organização e análise de documentos jurídicos, principalmente fazendo uso da técnica de aprendizado de máquina para processar grandes volumes de dados e oferecer *insights* aos operadores jurídicos, agilizando processos e contribuindo para a gestão mais eficiente dos casos judiciais.

Nesta perspectiva, o Judiciário brasileiro tem adotado ferramentas que assessoram na identificação de casos semelhantes julgados anteriormente, tomando por base petições e documentos anteriormente inseridos como *inputs* (entrada de dados), permitindo saber se um recurso traz em seu bojo temas discutidos em outro precedente.

Um exemplo disso é o sistema VICTOR, no STF, pois ele atua otimizando a análise de repercussão geral (um dos critérios de admissibilidade do recurso extraordinário), classificando e separando as peças processuais por assunto.

Resta evidenciado o ganho de produtividade ao levar em conta que, no STF, existem 860 temas contemplados por julgamento em repercussão geral, e esta análise de afetação temática, caso fosse realizada por um servidor humano, levaria cerca de 11 minutos por

processo. Enquanto isso, o VICTOR realiza esse mesmo trabalho em 10 segundos, com taxa de acerto de 84%.

A separação dos recursos por assunto, a seu turno, se realizada por servidor humano, leva cerca de 15 minutos por processo. O VICTOR finaliza a tarefa em 4 segundos, com 94% de acerto (Pinto; Ernesto, 2022, p. 5).

A experiência do Projeto VICTOR lança luz às perspectivas que a IA e a tecnologia podem agregar positivamente quando aplicadas no Poder Judiciário. Os principais pontos positivos são a redução no tempo de tramitação de processos, em virtude da automação de procedimentos técnicos, o que fortalece, inclusive, a concretização do princípio da eficiência administrativa (Toledo, 2018).

Como é uma ferramenta de consulta processual e jurisprudencial, o VICTOR também incrementa em agilidade e eficácia, o que gera economia de tempo, precisão e coerência institucional (Baker, 2018), traduzindo-se em tratamento isonômico das questões apresentadas ao Judiciário, o que torna mais eficazes os princípios do contraditório, da ampla defesa e do livre acesso à justiça (Maia Filho; Junquilho, 2018, p. 230).

Atividade similar ao VICTOR é desempenhada pelo ATHOS, no STJ. Ele está integrado ao sistema de acompanhamento processual da Corte e possui cerca de 10 milhões de documentos processuais convertidos em vetores, além de ter sido treinado com 328 mil documentos da jurisprudência do STJ para criar representações de documentos jurídicos em formato vetorial.

Nesse sentido, o ATHOS, ao categorizar, classificar e agrupar informações e documentos de forma automática, atua como um sistema programado para utilizar a IA para decidir, dentre as opções pré-estabelecidas, aquela que melhor se adequa ao caso em análise.

Isto é possível graças a um banco de dados constantemente abastecido por novas informações pela própria máquina, as quais são captadas a partir das referências programadas inicialmente pelo desenvolvedor (Bragança, 2019, p. 69).

O RADAR (TJMG), que vem sendo empregado na apuração de quantitativos de processos referentes a determinada questão de direito, subsidiando a análise da viabilidade de instauração de incidentes de resolução de demandas repetitivas (IRDR), é outra ferramenta útil para a racionalização da prestação jurisdicional.

Exemplificativamente, em 07 de novembro de 2018, com uso do RADAR, a 8ª Câmara Cível do TJMG realizou julgamento conjunto de 280 processos. Na ocasião, a ferramenta identificou um conjunto de processos cuja similaridade temática (repetitividade) foi confirmada pelos integrantes da 8ª Câmara Cível, permitindo aos relatores "elaborarem voto-padrão a partir de teses fixadas pelos tribunais superiores e pelo próprio Tribunal mineiro, contra os quais não foram opostos embargos de declaração, a indicar a acurácia da ferramenta" (Diniz et al, 2020, p. 600-601).

A ferramenta RADAR demonstrou eficiência e inovação ao permitir a análise e identificação de processos com temas repetitivos, o que facilitou a elaboração de votos-padrão baseados em precedentes dos tribunais superiores e do próprio tribunal mineiro, resultando em maior celeridade e acurácia na resolução de casos.

Tal qual o VICTOR e o ATHOS, parece promissor o sistema Bem-Te-Vi, no TST. A ferramenta disponibiliza os dados das partes, os assuntos e as peças processuais de forma estruturada, admitindo assim a pesquisa textual de despachos de admissibilidade de acórdãos, o que acaba sendo algo que converge à eficiência e economia de tempo dos servidores humanos.

Aliado a isso, parecem ser positivos outros recursos presentes no Bem-Te-Vi, como o que indica qual o assessor mais experiente na matéria tratada no processo, o formato da decisão (acórdão ou decisão monocrática) e, por fim, faz análise da transcendência — um critério jurídico para admissibilidade do recurso definido pela Reforma Trabalhista de 2017.

Essas funcionalidades também mostram-se úteis para fins de celeridade e ganho de produtividade, além do fato de que a experiência pessoal dos especialistas tende a ser mais bem aproveitada.

Sobre o Bem-Te-Vi, denota-se que a ferramenta é capaz de utilizar os dados de processos decididos nos dois últimos anos por cada Ministro do Tribunal. A partir disso, o algoritmo de aprendizado de máquina faz uma previsão de como será a decisão do processo atual, seja provimento ou não provimento.

Isso contribui diretamente para a redução de esforços repetitivos por parte dos magistrados, os quais podem concentrar-se em casos complexos ou que demandem maior reflexão.

Outro ponto relevante é a capacidade do Bem-Te-Vi de determinar o formato adequado da decisão (acórdão ou decisão monocrática), o que agiliza a tramitação do processo, eliminando passos desnecessários e acelerando o fluxo de julgamentos.

Nota-se com a implementação da Análise Legal Inteligente (ALEI), pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), a busca por racionalizar o processo judicial no âmbito daquele tribunal.

A IA atua na identificação e associação automatizada de processos judiciais similares, baseando-se em critérios de similaridade de métricas, como palavras-chave e assuntos correlatos. Tal funcionalidade proporciona aos juízes uma ferramenta valiosa para a rápida identificação de casos relacionados, contribuindo para uma tomada de decisão mais ágil, conferindo eficiência e celeridade ao trabalho dos magistrados.

Adicionalmente, a ALEI desempenha papel essencial na assistência à redação de decisões judiciais. Ao disponibilizar exemplos de decisões anteriores proferidas por tribunais de instâncias superiores — como STF e STJ —, a IA oferece aos magistrados referências importantes para embasar suas próprias decisões, aumentando a consistência e a qualidade dos julgamentos, conferindo segurança jurídica na prestação da justiça.

Em síntese, a ALEI emerge como uma ferramenta tecnológica relevante no contexto jurídico, proporcionando aos magistrados mecanismos eficazes para aprimorar a eficiência, a qualidade e a celeridade da prestação jurisdicional.

Analisando o SIGMA, em uso desde 2019 no TRF3, ao auxiliar na produção de minutas, organizando e ranqueando os processos conforme os modelos e decisões, é possível notar benefícios em prol da eficiência, pois, segundo relatado pela direção do TRF3, houve aumento na produção nos gabinetes onde o SIGMA tem sido utilizado, o que culminou na redução do acervo de processos do tribunal (Salomão, 2022, p. 82).

No mesmo sentido parece caminhar a ferramenta que leva o nome de ELIS. Ela está em uso desde 2018 no TJPE e vem identificando inconsistências nos processos distribuídos no tribunal; após essa conferência prévia, ela vincula uma etiqueta que identifica os apon-

tamentos pertinentes e elabora automaticamente a respectiva minuta, encaminhando-a para conferência do magistrado.

Sobre a ELIS, os relatos do TJPE são de ganho de produtividade estimado em 36 vezes na etapa de conferência inicial, em um conjunto de 70 mil processos (Salomão, 2022, p. 152). O que demoraria cerca um ano e meio se fosse realizado por um servidor humano, agora é feito em 15 dias pela solução de IA.

Assim sendo, ante os exemplos elencados, resta evidente que as IAs podem contribuir com a celeridade e qualidade em rotinas processuais repetitivas, as quais despendem muito tempo e recursos de seus operadores. Além disso, elas têm o potencial de tornar mais rápida a aplicação do direito, objetivando resolver os diversos conflitos apresentados ao Poder Judiciário.

5. Considerações finais

A tecnologia da informação e comunicação evoluiu consideravelmente nos últimos anos, e essa tendência evolucionária chegou para ficar no Poder Judiciário brasileiro. A tendência é que o uso de tecnologia será cada vez mais difundido e incentivado no âmbito judicial.

Viu-se que o ciclo de vida de uma tecnologia capaz de impactar a humanidade antes era maior do que o ciclo de vida de uma pessoa, ou seja, as pessoas nasciam e morriam sem ver grandes transformações tecnológicas ou disrupções significativas. Agora, uma pessoa experimenta várias disrupções tecnológicas profundas durante o espaço de tempo de sua existência.

Aprendeu-se, na abrangente pesquisa no âmbito dos tribunais brasileiros, que 64 ferramentas de IA estão em uso atualmente, espalhadas por 44 Tribunais. Dessas ferramentas, abordou-se um grupo de modelos computacionais que dão suporte para a elaboração de minutas de sentença, votos ou decisões interlocutórias.

Concluiu-se que o uso da IA apresenta inúmeros benefícios à atividade jurisdicional em termos de eficiência, tanto no processo, como em recursos humanos, e em celeridade, sendo seu uso e implementação inegavelmente favoráveis.

Resumidamente, as IAs auxiliam juízes ao identificar precedentes relevantes, automatizam a elaboração de minutas, economizando tempo e reduzindo erros, e classificam processos para otimizar fluxos de trabalho. Além disso, usam algoritmos de *machine learning* para prever resultados, ajudando na tomada de decisões estratégicas.

A IA é uma tecnologia que vem sendo empregada e tem suprido gradativamente a demanda cada vez mais no abarrotado sistema de justiça brasileiro, e o estudo mostrou que, quando bem construídas, as ferramentas de IA podem servir à celeridade e à efetividade da prestação jurisdicional.

Atuando no processo decisório do magistrado, elas têm o potencial de tornar mais rápida a aplicação do direito, conferindo eficiência e racionalização à prestação jurisdicional.

6. Referências

BRAGANÇA, Fernanda; BRAGANÇA, Laurinda Fátima da F. P. G. Revolução 4.0 no Poder Judiciário: levantamento do uso de inteligência artificial nos tribunais brasileiros. **Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro**, [S.l.], v. 23, n. 46, p. 65-76, nov. 2019. ISSN 2177-8337. Disponível em: *http://lexcultccjf.trf2.jus.br/index.php/revistasjrj/article/view/256.* Acesso em: 23 ago. 2023.

DINIZ, Bruno Souza et al. RADAR: uma contribuição da tecnologia da informação para a gestão de processos repetitivos no Tribunal de Justiça de Minas Gerais. **Revista de Precedentes Qualificados**. Belo Horizonte, n. 2, 2020. Disponível em: *https://bd.tjmg.jus.br/server/api/core/bitstreams/61bc75e3-70a4-4de1-ae1656b04babc975/content*. Acesso em: 4 fev. 2023.

GABRIEL, Martha. **Inteligência artificial**: do zero ao metaverso. 1ª. ed. [3ª Reimp.]. Barueri [SP]: Atlas, 2024. Ebook.

MAIA FILHO, Mamede Said; JUNQUILHO, Tainá Aguiar. Projeto Victor: perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 19, n. 3, p. 218–237, 2018. DOI: 10.18759/rdgf.v19i3.1587. Disponível em: *https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1587*. Acesso em 23 ago. 2023.

MARQUES, Ricardo Dalmaso. Inteligência artificial e direito: o uso da tecnologia na gestão do processo no sistema brasileiro de precedentes. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**. Vol. 3/2019. Abril/2019 DTR\2019\35395. Disponível em: *https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3512238*. Acesso em 22 ago. 2023.

PINTO, Henrique Alves; ERNESTO, Leandro Miranda. Inteligência artificial aplicada ao direito: por uma questão de ética. **Revista de Processo**, v. 327/2022, p. 431-449, maio de 2022. (Revista dos Tribunais On-line)

SALOMÃO, Luís Felipe. (coord.). **Inteligência artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário brasileiro.** 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2022, p. 252-254. Disponível em: *https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/relatorio_ia_2fase.pdf.* Acesso em 28 mar. 2024.

SALOMÃO, Luiz Felipe; TAUK, Caroline Somersom. Inteligência artificial no Judiciário brasileiro: estudo empírico sobre algoritmos e discriminação. Brasília, DF. **Diké (Periódico Uesc)**, v. 22, n. 23, p. 02-32, jan./jun. 2023. Disponível em: *https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/download/3819/2419/*. Acesso em: 29 mar. 2024.

TRIBUNAL Regional Federal 1. Resultados do Sistema de Análise Legal Inteligente (ALEI) implantado no TRF1 serão apresentados em evento on-line. Brasília-DF, 2024. Assessoria de Comunicação Social do TRF1. Disponível em : *https://www.trf1.jus.br/trf1/noticias/?id=1014*. Acesso em 28 mar. 2024.

Integração da Inteligência Artificial no panorama jurídico brasileiro

Raquel Nogueira Martins[1]

Thays de Lucas Bertolini Ferreira[2]

Resumo:

O artigo aborda a integração da Inteligência Artificial (IA) no sistema judiciário brasileiro, destacando a criação de Centros de Inteligência para apoiar a eficiência e a consistência das decisões judiciais. A proposta visa harmonizar a IA com os Princípios Fundamentais do Direito Civil, mantendo o papel do juiz como intérprete principal das leis. São apresentados os desafios do Judiciário e discutidos os benefícios da IA, incluindo a pesquisa jurídica automatizada e a análise preditiva para gestão de casos. O artigo propõe a criação de um Tribunal Especializado Integrado com IA (TIIA), focado em casos de menor complexidade, para testar novas tecnologias e desenvolver diretrizes para o uso ético da IA. A implementação deve ser pautada em princípios de transparência, proteção de dados e supervisão humana para garantir a independência judicial. O estudo ressalta a necessidade de um equilíbrio entre inovação e cautela, defendendo a importância de avaliações contínuas e respeito aos direitos humanos para fortalecer a confiança no sistema de justiça.

Palavras-chave: Inteligência Artificial. Sistema Judiciário. Direito Civil. Transparência. Eficiência Judicial.

[1] Graduada em Direito pela UFMG, Assessora Judiciária no Tribunal de Justiça de Minas Gerais desde 2005 com atuação em Direito Privado e Direito Público, Pós-Graduada em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito Milton Campos e em Direito Notarial e Registral pelo CERS – Complexo de Ensino Renato Saraiva.

[2] Cofundadora e CLO da empresa Turtle Brand Protection Technology, especialista em Direito Internacional pela Universidade de Yale e em Direito da Inteligência Artificial pela Universidade de Berkeley, membro do WIA (Women in AI), Advisory Council Membro da Harvard Business Review, membro do Startup 20 - Task Force ESG, e palestrante em eventos e congressos relacionados à Inteligência Artificial e Brand Protection On-line.

1. Introdução

Com o volume de casos em constante expansão, o Judiciário brasileiro enfrenta desafios para manter a qualidade, a consistência e a celeridade das decisões judiciais. Nesse cenário, a potencial integração de Centros de Inteligência alimentados por Inteligência Artificial (IA) no sistema Judiciário emerge como uma proposta que oferece tanto oportunidades promissoras quanto desafios singulares.

Este artigo objetiva examinar como tais inovações tecnológicas podem ser harmonizadas aos Princípios Fundamentais do Sistema de Direito Civil do Brasil, aproveitando a tecnologia avançada para melhorar a eficiência e eficácia judicial, preservando a primazia da lei estatutária e o papel do juiz como principal intérprete dos códigos legais.

A abordagem almeja averiguar como a IA pode ajudar a sistematizar o vasto corpo de leis codificadas, auxiliando na pesquisa jurídica e no gerenciamento de casos, sem interferir na independência judicial.

Além disso, este estudo visa contribuir para o diálogo contínuo sobre a modernização dos sistemas de justiça, fornecendo um roteiro para a integração ponderada da IA no panorama jurídico do Brasil.

2. Antecedentes

A - O Sistema Judiciário Brasileiro

As fontes do direito brasileiro estão fundamentalmente enraizadas na tradição jurídica romano-germânica, caracterizado principalmente por estatutos codificados.

Historicamente, como outras jurisdições de direito civil, o sistema legal do Brasil colocou maior importância no direito estatutário, com as decisões judiciais desempenhando um papel secundário. Os juízes eram tradicionalmente vistos como intérpretes da lei, em respeito à letra dos estatutos codificados.

No entanto, nas últimas décadas, houve maior reconhecimento da importância das decisões judiciais dos tribunais superiores, em especial aquelas de caráter vinculante.

O Código de Processo Civil de 2015 introduziu ao ordenamento jurídico brasileiro o conceito de “precedentes vinculantes” aplicáveis para certas decisões dos tribunais superio-

res, particularmente em questões de interpretação constitucional e em casos de "recursos repetitivos" sobre a mesma questão legal.

Sob este sistema, embora não adote a doutrina do *common law,* o Brasil agora reconhece que certas decisões de seus tribunais superiores, especialmente o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça, podem ter efeito vinculante sobre os tribunais de instância estadual.

B - Desafios Atuais

A evolução do sistema legal brasileiro, marcada pelo reconhecimento da importância das decisões judiciais dos tribunais superiores, depara-se com obstáculos significativos, especialmente relacionados à incorporação de inovações tecnológicas, como os Centros de Inteligência impulsionados por Inteligência Artificial (IA).

O sistema enfrenta obstáculos que impactam significativamente sua capacidade de entregar justiça de forma eficaz e eficiente. À frente desses problemas está o enorme acúmulo de casos, com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) relatando mais de 84 milhões de casos pendentes em 2024, um número que tem aumentado constantemente, apesar dos esforços para melhorar a eficiência.

As restrições de recursos e ineficiências agravam esses desafios. Por sua vez, a lacuna tecnológica existente dentro do Judiciário é um ponto a ser examinado, assim como a complexidade do quadro legal do Brasil.

O acesso à justiça continua sendo uma preocupação premente e deve ser garantido, conforme previsão constitucional. Os desafios mencionados contribuem para um sistema judicial que, apesar de suas forças e reformas recentes, luta para entregar justiça de forma oportuna e consistente aos cidadãos brasileiros.

Tais questões devem ser abordadas por inovações tecnológicas, reformas estruturais e esforços contínuos para simplificar e harmonizar os processos legais.

3. Centros de Inteligência Alimentados por IA: Um Quadro Conceitual

Em resposta aos desafios contemporâneos enfrentados pelo Judiciário, apresenta-se a proposta de implementação de um Centro de Inteligência alimentado por IA, projetado

para apoiar e aumentar a eficiência do sistema judiciário brasileiro. Esta iniciativa visa aproveitar o potencial da inteligência artificial e da análise de dados para abordar ineficiências sistêmicas, respeitando as características únicas da jurisprudência do direito civil no Brasil.

Ao integrar tecnologia de ponta com conhecimento legal, imaginamos um futuro em que os juízes são capacitados com ferramentas que aprimoram suas capacidades de tomada de decisão, simplificam o gerenciamento de casos e promovem maior consistência nos resultados legais.

No entanto, a introdução da IA no processo judicial levanta importantes questões sobre o papel da tecnologia em um sistema em que o julgamento humano e a interpretação estatutária são primordiais. Ao explorar o potencial deste Centro de Inteligência alimentado por IA, devemos considerar cuidadosamente a forma de equilíbrio entre inovação tecnológica, preservação da independência judicial e adaptações inerentes aos sistemas de direito civil.

Neste item, objetiva-se abordar os desafios-chave pela interação entre tecnologia e tradição legal. Através desta análise, busca-se delinear um caminho que contribua para o aprimoramento da administração da justiça no Brasil, mantendo a integridade e os princípios fundamentais de seu sistema legal.

A. Integração e Análise de Dados

A capacidade de integração e análise de dados do Centro de Inteligência serve como eixo do sistema projetado para agregar e sintetizar dados de uma ampla gama de fontes, incluindo:

1. Arquivos de casos: casos legais históricos e atuais em todos os níveis do Judiciário.

2. Códigos legais: leis codificadas do Brasil, incluindo a Constituição, Códigos (Civil, Penal e demais áreas).

3. Doutrina: escritos jurídicos acadêmicos e interpretações doutrinárias.

4. Precedentes não vinculantes: decisões judiciais anteriores que, embora não vinculantes no sistema de direito civil do Brasil, estão aptas a fornecer orientações.

5. Atualizações legislativas: mudanças recentes nas leis e nos regulamentos que podem impactar nas interpretações dos casos.

6. Direito internacional: tratados e acordos internacionais relevantes dos quais o Brasil é signatário.

Assim como o Imperador Justiniano unificou e consolidou o sistema jurídico romano no *Corpus Juris Civilis*, eliminando redundâncias e harmonizando as leis para promover a uniformidade na interpretação e aplicação do Direito em todo o Império, a proposta de integrar diversas fontes jurídicas em um banco de dados unificado e acessível visa modernizar o acesso ao complexo quadro legal brasileiro.

Este sistema almeja fornecer a juízes, advogados e demais operadores do Direito uma visão abrangente e integrada do panorama jurídico nacional, contribuindo para a redução do tempo dedicado à pesquisa jurídica e aprimorando a qualidade dos argumentos e das decisões judiciais.

Esta abordagem está alinhada com a natureza evolutiva do sistema legal do Brasil, anteriormente indicada. Embora enraizado na tradição do direito civil, em que os estatutos codificados são a principal fonte de direito, o Brasil tem mostrado sinais de reconhecimento da importância das decisões judiciais, particularmente aquelas dos tribunais superiores. A inclusão de precedentes não vinculantes na integração de dados do Centro de Inteligência reflete essa tendência, apoiando os juízes na consideração de jurisprudência relevante.

Além disso, essa integração abrangente de dados aborda as deficiências tecnológicas eventualmente identificadas no Judiciário brasileiro. Ao criar uma plataforma centralizada e avançada para informações legais, traz o sistema judicial para a era digital, potencialmente ultrapassando etapas tecnológicas intermediárias para um sistema altamente avançado assistido por IA.

A possível redução de inconsistências nas decisões judiciais é outro aspecto crucial deste componente. Ao fornecer a todos os juízes acesso ao mesmo conjunto abrangente de informações legais, intenciona-se promover interpretações mais uniformes da lei.

No entanto, é importante notar que este sistema é projetado para apoiar — e não substituir — a tomada de decisões judiciais. Em linha com nosso apontamento anterior sobre

a preservação da independência judicial e a tradição do direito civil, o componente de integração de dados fornece informações e contexto, mas a interpretação e aplicação dessas informações permanece firmemente nas mãos dos juízes.

Esta abordagem também objetiva analisar restrições de recursos anteriormente identificadas. Ao centralizar e automatizar grande parte do processo de pesquisa jurídica, há possibilidade de redução da carga de trabalho humano, permitindo, assim, uma alocação mais eficiente de recursos humanos.

Por fim, este componente estabelece a base para outros aspectos do Centro de Inteligência, como a pesquisa jurídica impulsionada por IA e o sistema de suporte à decisão. A qualidade e a abrangência dos dados integrados impactarão diretamente a eficácia desses recursos mais avançados.

Na implementação deste sistema, é necessário considerar cuidadosamente a qualidade dos dados, a padronização e a segurança. Dada a natureza sensível das informações legais, medidas robustas devem ser implementadas para garantir a integridade dos dados e proteger a privacidade.

Ao criar esta plataforma unificada de informações legais, o componente de Integração e Análise de Dados do Centro de Inteligência representa um passo significativo em direção à modernização do Judiciário do Brasil, respeitando suas tradições legais e abordando seus desafios atuais.

B. Pesquisa Jurídica Impulsionada por IA

O componente de Pesquisa Jurídica Impulsionada por IA do Centro de Inteligência representa um avanço significativo na abordagem dos desafios enfrentados pelo Judiciário brasileiro. Este sistema avançado emprega algoritmos sofisticados de processamento de linguagem natural para analisar uma ampla gama de textos legais e documentos de casos, fornecendo aos juízes suporte de pesquisa abrangente e eficiente.

Em seu núcleo, esta ferramenta é projetada para interpretar a linguagem e os conceitos jurídicos complexos em vários documentos, identificando rapidamente estatutos, doutrinas e precedentes não vinculantes relevantes para casos ou questões jurídicas específicas. Ela pode resumir pontos-chave de documentos jurídicos extensos, destacar

possíveis conflitos ou inconsistências nas interpretações legais e rastrear a evolução das interpretações ao longo do tempo.

Primeiramente, aborda o acúmulo de casos, reduzindo significativamente o tempo que os juízes e a equipe jurídica gastam na pesquisa de cada caso. Dado o impressionante número de 84.448.482 casos pendentes relatados (dado de 30.04.2024), esse aumento de eficiência poderia ser transformador. Além disso, ajuda a navegar pela complexidade do quadro legislativo do Brasil, com seus numerosos códigos e atualizações frequentes. A IA pode identificar rapidamente leis e interpretações relevantes, facilitando a gestão de casos que cruzam múltiplas áreas do direito.

A ferramenta também fornece aos juízes de diferentes tribunais e regiões acesso às mesmas capacidades abrangentes de pesquisa jurídica. Esta uniformidade no acesso à informação pode promover interpretações mais consistentes da lei, ajudando a mitigar as disparidades na tomada de decisões. Além disso, ao atuar como um multiplicador de forças, permite que os juízes e a equipe jurídica realizem mais com os recursos existentes.

Crucialmente, esta ferramenta de pesquisa impulsionada por IA é projetada para respeitar a tradição do direito civil do Brasil. Ela prioriza a busca por leis codificadas relevantes, alinhando-se com a primazia do direito estatutário nos sistemas de direito civil. Embora possa identificar decisões anteriores relevantes, apresenta essas informações como indicadores, respeitando o papel do juiz na interpretação da lei para cada caso.

Este componente tem como intuito o aprimoramento da tomada de decisões judiciais, através do fornecimento de informações abrangentes para apoiar a interpretação estatutária, oferecendo dados acerca da interpretação de leis semelhantes, sem impor posicionamentos, além de identificar possíveis conflitos ou ambiguidades na lei.

No entanto, a implementação desta ferramenta avançada não está isenta de desafios. Será necessário um treinamento completo aos juízes e equipe jurídica para garantir o uso eficaz. O processo de pesquisa da IA deve ser transparente e explicável para manter a confiança no sistema. Manter o sistema atualizado com novas leis, decisões e escritos jurídicos será uma tarefa contínua.

Por sua vez, os algoritmos de processamento de linguagem natural devem ser sofisticados o suficiente para lidar com as nuances e complexidades do português jurídico. Final-

mente, diretrizes éticas claras devem ser estabelecidas para garantir que a ferramenta seja usada para apoiar, e não substituir, o raciocínio judicial.

Ao fornecer aos juízes essas poderosas capacidades de pesquisa jurídica impulsionadas por IA, este componente do Centro de Inteligência tem o potencial de melhorar significativamente a eficiência e a consistência do Judiciário do Brasil. Ele oferece um caminho para a modernização que respeita as tradições do direito civil do país e o papel crucial da interpretação judicial, ao mesmo tempo em que aborda os desafios prementes de acúmulo de casos, complexidade legal e restrições de recursos.

C. Proposta Inovadora: Tribunal Especializado Integrado com IA

Construindo sobre o sucesso do projeto-piloto, este artigo propõe a criação de um Tribunal Especializado Integrado com IA (Tribunal Integrado de Inteligência Artificial - TIIA) dentro do sistema judiciário brasileiro. O objetivo principal deste tribunal é aproveitar a tecnologia de IA para aumentar a eficiência judicial, a consistência e o acesso à justiça.

O TIIA se concentraria em tipos específicos de casos que se beneficiariam mais da assistência da IA, incluindo disputas contratuais padronizadas, infrações de trânsito e questões administrativas e regulatórias de menor complexidade. Ao utilizar a IA para analisar termos contratuais, identificar questões comuns e sugerir resoluções baseadas em precedentes, o tribunal poderia simplificar significativamente o processamento de disputas contratuais padronizadas. Da mesma forma, a automação do processamento de infrações de trânsito por meio de análise de dados e reconhecimento de padrões impulsionados por IA aceleraria a resolução dos casos. Além disso, a aplicação de IA em questões administrativas e regulatórias de menor complexidade pode contribuir na melhoria e consistência nas decisões.

O TIIA funcionaria como um campo de testes para novas tecnologias de IA dentro do contexto judicial, implementando projetos-piloto e permitindo a introdução e avaliação de novas tecnologias de IA em um ambiente controlado, de forma a ajustar o sistema antes da adoção mais ampla. A colaboração com empresas de tecnologia e instituições acadêmicas seria essencial para desenvolver e testar soluções inovadoras de IA adaptadas ao Judiciário. Por sua vez, a participação humana continuaria exercendo sua essencial função, através de retornos de juízes, advogados e servidores, que ajudariam a refinar as aplicações de IA e abordar desafios práticos.

Com o intuito de garantir o desenvolvimento de melhores práticas para a integração da IA em jurisdições de direito civil, o TIIA criaria diretrizes e protocolos abrangentes para o uso da IA em processos judiciais, assegurando, assim, a adesão a padrões legais e éticos. Seria crucial a oferta de programas educacionais sobre tecnologias de IA a juízes e profissionais do direito, com implementação de oportunidades contínuas de aprendizado, garantindo, assim, a atualização sobre os avanços da IA e seu impacto nos processos judiciais.

Importante mencionar as fases de implementação do TIIA. A primeira fase, Planejamento e Design, inclui o engajamento de partes interessadas por meio de consultas com juízes, advogados, administradores do tribunal e especialistas em tecnologia para coletar opiniões e construir consenso. Imprescindível a realização de estudo de viabilidade com avaliação de aspectos técnicos, legais e operacionais do tribunal proposto. O desenvolvimento da infraestrutura estabeleceria as bases tecnológicas necessárias, incluindo medidas de segurança de dados e integração com os sistemas judiciais existentes.

A segunda fase — Implementação Piloto — envolve o lançamento de programas-piloto para tipos selecionados de casos, focando em áreas em que a IA tem potencial para impactar de forma mais direta. Métricas de desempenho e critérios de avaliação seriam definidos para avaliar a eficácia e eficiência das aplicações de IA, e o retorno de participantes e partes interessadas seria coletado para identificar áreas de melhoria.

A terceira fase, Avaliação e Expansão, inclui a análise de dados dos programas-piloto para avaliar os resultados, identificar avanços e abordar desafios. Ajustes necessários seriam feitos com base nos resultados da avaliação, dando início à preparação para a ampliação da implementação. O modelo de Tribunal Integrado com IA seria gradualmente expandido para outras jurisdições e tipos de casos, garantindo monitoramento contínuo e melhoria.

Dentre os possíveis benefícios do TIIA, estão: aumento da eficiência nas decisões, redução do acúmulo de processos e resolução acelerada dos casos, de forma a aprimorar o acesso à Justiça. A alocação e utilização otimizadas de recursos dentro do Judiciário são aptas a gerar economias de custos e melhor prestação de serviços.

Em conclusão, a proposta de estabelecimento de um Tribunal Especializado Integrado com IA (Tribunal Integrado de Inteligência Artificial – TIIA) dentro do sistema judiciário brasileiro representa uma abordagem transformadora para auxiliar especialmente no

acúmulo de casos, contribuindo para a eficiência na resolução das ações. Ao aproveitar a tecnologia de IA, o TIIA objetiva aprimorar a tomada de decisões judiciais, simplificar o gerenciamento de casos e, em última análise, melhorar o acesso à justiça.

D. Análise Preditiva para Gestão de Casos

A análise preditiva para gestão de casos é uma das aplicações mais promissoras da IA no sistema judicial. Modelos de aprendizado de máquina podem ser desenvolvidos para prever vários aspectos de um caso, incluindo sua complexidade, duração esperada e requisitos de recursos. Os algoritmos de aprendizado de máquina analisam dados históricos de casos para identificar padrões e fatores que contribuem para a complexidade dos casos. Ao avaliar a natureza das questões jurídicas envolvidas, o histórico das partes e o volume de evidências, esses modelos fornecem uma avaliação inicial acerca da complexidade e estimam a duração de um caso, examinando processos semelhantes e seus cronogramas.

Ferramentas impulsionadas por IA examinam os requisitos de recursos de diferentes casos, incluindo a necessidade de testemunhas especializadas, intérpretes ou recursos tecnológicos específicos. Ao prever essas necessidades com antecedência, os tribunais podem garantir que os recursos identificados estejam disponíveis quando preciso. Esta abordagem proativa para a gestão de recursos visa melhorar a capacidade do tribunal de lidar com um alto volume de casos de forma mais eficiente.

A integração, no sistema judicial brasileiro, da análise preditiva impulsionada por IA oferece uma oportunidade transformadora para aprimorar a gestão de processos. Ao prever a complexidade dos casos, estimar a duração, otimizar a alocação de recursos e melhorar o agendamento, essas tecnologias podem aumentar significativamente a eficiência judicial.

E. Sistema de Suporte à Decisão

Um sistema de suporte à decisão alimentado por IA objetiva oferecer ferramentas transformadoras para juízes, provendo informações legais relevantes, casos semelhantes e potenciais interpretações da lei. Esta tecnologia aproveita algoritmos avançados para buscar significativas quantidades de dados legais, históricos de casos e textos estatutários, apresentando aos juízes possíveis soluções capazes de auxiliar seu processo de tomada de decisão.

O sistema de suporte à decisão opera agregando dados de diversas fontes, incluindo bancos de dados jurídicos, registros judiciais e publicações acadêmicas. Por meio de técnicas de processamento de linguagem natural (PLN) e aprendizado de máquina, o sistema pode analisar essas informações para identificar padrões, precedentes e princípios legais aplicáveis ao caso em questão.

Ao apresentar aos juízes uma seleção de casos semelhantes, o sistema de suporte à decisão auxilia na identificação de precedentes legais relevantes capazes de subsidiar suas decisões. Além disso, o sistema oferece potenciais interpretações da lei com base em textos estatutários e padrões de raciocínio judicial. Ressalte-se que os juízes mantêm total autoridade para tomar decisões finais, garantindo que o elemento humano permaneça central no processo judicial.

Desta forma, a implementação de um sistema de suporte à decisão alimentado por IA pode levar a vários benefícios significativos, destacando-se a redução do tempo de pesquisa jurídica e a padronização nas decisões.

Em conclusão, um sistema de suporte à decisão alimentado por IA representa um avanço significativo na tecnologia judicial. Ao fornecer informações legais relevantes, casos análogos e potenciais interpretações da lei, ele capacita os juízes a tomar decisões mais informadas, consistentes e eficientes, enquanto preserva seu papel essencial no sistema de justiça. Esta inovação não apenas aborda os desafios atuais dentro do Judiciário, mas também estabelece as bases para um sistema legal mais moderno, eficaz e acessível.

4. Considerações Legais e Éticas

Ao implementar inovações de IA dentro do sistema judicial de direito civil do Brasil, devemos abordar várias considerações legais e éticas cruciais, baseadas em tradições filosóficas, legislação moderna e estudos jurídicos contemporâneos.

A. Conformidade com os Princípios do Direito Civil

No contexto do sistema de direito civil do Brasil, a integração da tecnologia de IA nos processos judiciais apresenta um desafio único: como aproveitar o poder da inteligência artificial enquanto preserva os princípios fundamentais do direito codificado e da discricionariedade judicial.

Este equilíbrio delicado entre inovação tecnológica e tradição legal encontra base filosófica no conceito de equidade (epieikeia) de Aristóteles. Aristóteles reconheceu que, embora as leis gerais sejam necessárias para a ordem social, elas não podem contemplar todas as situações possíveis. Alinhar as implementações de IA com este princípio aristotélico garante que esses sistemas aprimorem, em vez de substituir, o papel do juiz.

B. Transparência e Explicabilidade

O imperativo de transparência e explicabilidade nos sistemas de IA utilizados nos processos judiciais não é apenas um requisito técnico, mas uma necessidade ética e legal fundamental. Como Wischmeyer e Rademacher (2020) argumentam, manter a confiança pública no sistema de justiça exige que as recomendações geradas por IA sejam transparentes e compreensíveis. Isso é particularmente crucial no contexto da tomada de decisões judiciais, considerando as repercussões dos resultados nos direitos e liberdades individuais.

Este requisito de transparência está alinhado estreitamente com o princípio kantiano de publicidade, que postula que ações que afetam os direitos de outros são moralmente erradas se sua máxima subjacente não puder resistir ao escrutínio público. No contexto da IA no sistema de justiça, este princípio destaca a necessidade de abertura sobre os algoritmos, dados e processos de raciocínio utilizados. Ao exigir transparência e supervisão humana, o ato reconhece que o uso de IA nos sistemas de justiça deve estar sujeito à responsabilização. Esta abordagem não apenas ajuda a prevenir o uso indevido ou abuso das tecnologias de IA, mas também promove a confiança pública na integridade do sistema judicial.

C. Proteção de Dados

A implementação de sistemas de IA nos processos judiciais do Brasil exige estrita conformidade com a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), como destacado por Monteiro (2020). No contexto dos processos judiciais assistidos por IA, a adesão à LGPD não é apenas um requisito legal, mas uma obrigação ética fundamental que sustenta a legitimidade e a confiança de todo o sistema.

Os princípios da LGPD, incluindo a limitação de propósito, minimização de dados e o direito à explicação para decisões automatizadas, têm implicações profundas para o design e a operação dos sistemas de IA no Judiciário.

Ao aderir rigorosamente a esses princípios da LGPD, os sistemas de IA do Judiciário brasileiro podem encontrar um equilíbrio entre os benefícios oferecidos pela tecnologia avançada e a proteção dos direitos de privacidade individual, mantendo, assim, a confiança pública na transformação digital do sistema de justiça.

D. Independência Judicial

A preservação da independência judicial diante da integração da IA é uma preocupação crítica, como enfatizado por Burbank (2003) em sua análise dos sistemas judiciais. Este princípio, fundamental tanto para as tradições do direito civil quanto do *common law*, garante que os juízes possam tomar decisões livres de influências indevidas, seja de outros ramos do governo, interesses privados ou, neste caso, sistemas tecnológicos. À medida que as ferramentas de IA tornam-se mais sofisticadas e potencialmente influentes no processo judicial, é imperativo implementar salvaguardas robustas que mantenham a primazia da discricionariedade judicial humana e evitem que as recomendações de IA repercutam inadvertidamente a autonomia judicial.

Esta necessidade de salvaguardar a independência judicial está alinhada ao princípio de separação de poderes de Montesquieu, um pilar da governança democrática moderna. No contexto da IA no Judiciário, este princípio destaca a importância de manter limites claros entre a assistência tecnológica e a tomada de decisão judicial.

E. Acesso Igualitário à Justiça

A integração da IA no sistema judicial apresenta uma oportunidade única para abordar questões de longa data sobre o acesso à justiça, um conceito articulado poderosamente por Richard Susskind em sua obra de 2019 *Online Courts and the Future of Justice*. A visão de Susskind da tecnologia como uma força democratizadora no sistema legal é particularmente relevante no contexto da implementação da IA. Ele argumenta que os avanços tecnológicos, incluindo a IA, têm o potencial de tornar a justiça mais acessível para todos os membros da sociedade, abordando efetivamente o que ele chama de "problema de acesso à justiça".

F. Avaliação Contínua

A necessidade de auditorias e avaliações regulares dos sistemas de IA no Judiciário do Brasil não é apenas uma questão de eficácia tecnológica, mas também um imperativo

constitucional. A Constituição Brasileira de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", enfatiza os princípios de eficiência e moralidade na administração pública (Art. 37). No contexto dos processos judiciais assistidos por IA, isso se traduz em um dever de avaliar e melhorar continuamente esses sistemas para garantir que eles sirvam ao interesse público de maneira eficaz e ética.

Além disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), estabelecido pela Emenda Constitucional nº 45/2004, desempenha um papel crucial na supervisão do desempenho administrativo e financeiro do Judiciário. Em 2020, o CNJ emitiu a Resolução nº 332, que estabelece diretrizes éticas para o uso de IA no Judiciário brasileiro. Esta resolução exige transparência, não discriminação e supervisão humana nos sistemas de IA, alinhando-se estreitamente com os padrões internacionais, como o Ato de IA da UE.

Este compromisso com a avaliação contínua está alinhado com o princípio ético de beneficência — garantir que os sistemas de IA continuem a fazer o bem —, que está profundamente enraizado na tradição legal brasileira de função social.

G. Design Ético de IA

Os sistemas de IA implantados nos tribunais brasileiros devem ser projetados não apenas para eficiência ou rentabilidade, tendo como o objetivo principal de aprimorar a dignidade humana — Princípio Fundamental da República.

Os sistemas de IA no Judiciário não devem apenas respeitar a dignidade individual, mas também contribuir para o objetivo mais amplo de uma sociedade mais justa e equitativa. Isso poderia se manifestar em programas que priorizam acessibilidade, transparência e equidade, garantindo que os processos judiciais assistidos por IA não exacerbem as desigualdades sociais existentes.

Ao fundamentar as diretrizes dos sistemas de IA judiciais nesses princípios éticos — respeitando a dignidade humana, aprimorando a autonomia e contribuindo para a justiça social —, o Brasil pode criar um modelo de implementação de IA que é não apenas tecnologicamente avançado, mas também profundamente humano.

H. Equidade e Não Discriminação

O imperativo de equidade e não discriminação nos sistemas de IA utilizados no Judiciário do Brasil não é apenas uma necessidade ética, mas também um requisito legal que se alinha com os princípios constitucionais do país e seus compromissos internacionais.

O compromisso do Brasil com a equidade e não discriminação está profundamente enraizado na Constituição de 1988, que garante, em seu artigo 5º, a igualdade perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) proíbe explicitamente o tratamento de dados pessoais para fins discriminatórios, ilícitos ou abusivos, conforme artigo 6º.

Para abordar esses desafios, as instituições brasileiras têm sido proativas. O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio de sua Resolução nº 332/2020, exige explicitamente que os sistemas de IA usados no Judiciário estejam livres de vieses discriminatórios.

I. Supervisão Humana

No contexto brasileiro, o princípio da supervisão humana nos processos judiciais assistidos por IA está profundamente enraizado no quadro legal e constitucional do país. A Constituição Brasileira de 1988 consagra o princípio da independência judicial nos Artigos 2 e 99. Esta garantia constitucional fornece a base fundamental para que os juízes mantenham a autoridade final na tomada de decisões, mesmo quando assistidos por tecnologias de IA.

Além disso, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) tomou medidas proativas para abordar a integração da IA no Judiciário. A Resolução nº 332/2020 do CNJ enfatiza especificamente que os sistemas de IA devem ser utilizados como ferramentas de suporte, e não como substitutos para o julgamento humano.

J. Responsabilidade

Mecanismos claros de responsabilidade devem ser estabelecidos para garantir o uso responsável da IA no Judiciário. Como Susskind (2019) observa, a integração da tecnologia nos tribunais introduz novas questões sobre responsabilidade e *accountability.* É imperativo delinear quem é responsável pelas decisões que envolvem a assistência da IA. Os juízes, enquanto utilizam ferramentas de IA, devem permanecer como os principais tomadores de decisão, garantindo que a IA sirva como um auxílio, e não como um substituto para o julgamento humano.

Além da responsabilidade interna, mecanismos de supervisão externa são essenciais. Órgãos independentes devem ser estabelecidos para monitorar o uso da IA nos processos judiciais, avaliar seu impacto e garantir a conformidade com os padrões éticos. Esses

órgãos seriam responsáveis por conduzir auditorias regulares, abordar preocupações públicas e fornecer recomendações para melhorias contínuas.

K. Equilíbrio entre Inovação e Cautela

Embora abrace a inovação tecnológica, o sistema judicial deve também exercer a devida cautela. Este princípio reflete a virtude da phronesis de Aristóteles, ou sabedoria prática, que defende encontrar o meio termo entre o excesso e a deficiência na aplicação de novas tecnologias. A integração da IA com os processos judiciais apresenta tanto oportunidades quanto riscos significativos, exigindo uma abordagem equilibrada que maximize os benefícios enquanto mitiga os potenciais danos.

Além disso, o monitoramento e a avaliação contínuos são essenciais para a manutenção do equilíbrio entre inovação e cautela. Órgãos independentes devem supervisionar a integração da IA, garantindo a conformidade com os padrões éticos e requisitos legais. Auditorias e avaliações regulares ajudarão a detectar consequências não intencionais e fornecerão oportunidades para melhorias contínuas.

Em conclusão, o equilíbrio entre inovação e cautela é essencial para o sucesso da integração da IA no sistema judicial. Ao adotar a virtude da *phronesis* de Aristóteles, o Judiciário pode maximizar os benefícios da tecnologia enquanto protege os princípios fundamentais da justiça. Esta abordagem equilibrada garantirá que a IA aumente a equidade, a transparência e a integridade do sistema judicial.

L. Respeito aos Direitos Humanos

Todas as implementações de IA no sistema de justiça devem respeitar e defender os direitos humanos fundamentais, conforme consagrados na Constituição Brasileira e em tratados internacionais. Isso inclui o direito a um julgamento justo, à privacidade e à não discriminação. A adesão a esses princípios é essencial para manter a integridade e a legitimidade do sistema de justiça. A privacidade é outra consideração crítica na implementação da IA no sistema de justiça.

A Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) do Brasil fornece um quadro robusto para a proteção dos dados pessoais, e todas as ferramentas de IA devem estar em conformidade com esses regulamentos.

A não discriminação é um princípio fundamental que deve ser rigorosamente aplicado em todas as aplicações de IA no sistema de justiça. Além disso, o compromisso com os direitos humanos no contexto da IA no sistema de justiça requer transparência e responsabilização.

5. Conclusão

Os Centros de Inteligência alimentados por IA têm o potencial de melhorar significativamente a tomada de decisões judiciais e a gestão de casos no sistema de direito civil do Brasil. Ao fornecer pesquisa jurídica eficiente, análises preditivas e suporte à decisão, respeitando a discricionariedade judicial e os princípios do direito civil, esses centros podem aumentar a eficiência e a consistência do Judiciário brasileiro. Neste compasso, o Tribunal Especializado Integrado com IA proposto oferece uma abordagem inovadora para explorar e refinar a integração da IA com o sistema judicial.

Com o intuito de aperfeiçoamento do sistema judicial, pesquisas futuras devem se concentrar em avaliações de impacto de longo prazo, aperfeiçoamento dos modelos de IA para diversas áreas do direito e estudos comparativos com outras jurisdições de direito civil que implementam sistemas semelhantes.

Referências

BURBANK, S. B. What Do We Mean by “Judicial Independence”? **Ohio State Law Journal**, 2003.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). (2024). Justiça em Números 2024. Brasília: CNJ. Acesso em: 12 jul. 2024.

ALMEIDA, G. D. A. de; SADEK, M. T. The Crisis of the Brazilian Judiciary and the Use of Technology. **Latin American Legal Studies**, v. 3, p. 87-114), 2018.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Barroso destaca aumento de 9,5% em novos processos. Disponível em: *https://www.cnj.jus.br/justica-em-numeros-2024-barroso-destaca-aumento-de-95-em-novos-processos/.* Acesso em: 30 abr. 2024.

MERRYMAN, J. H.; PÉREZ-PERDOMO, R. **The civil law tradition**: an introduction to the legal systems of Europe and Latin America. Stanford University Press. 2019.

MONTEIRO, R. L. The new Brazilian General Data Protection Law — a detailed analysis. **International Data Privacy Law**, 10(4), 2020.

ROSENN, K. S. Brazil's new constitution: an exercise in transient constitutionalism for a transitional society. **The American Journal of Comparative Law**, 2000.

SOURDIN, T. Judge v. Robot: Artificial Intelligence and Judicial Decision-Making. **University of New South Wales Law Journal**, 2018.

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

WISCHMEYER, T.; RADEMACHER, T. (Eds.). **Regulating Artificial Intelligence**. Springer, 2020.

ZHENG, X., CAI, D.; LUO, P. **Legal Artificial Intelligence**. Springer, 2019.

Teoria dos precedentes como mecanismo de racionalização da tomada de decisão no processo penal

Wanderson Gutemberg Soares[1]

Resumo

Busca-se, no presente estudo, amparado pelo direito positivo e em uma literatura especializada, analisar a possibilidade de aplicação da teoria dos precedentes, decisões pretéritas utilizadas como parâmetros para casos futuros, no processo penal, como mecanismo de racionalização do processo de tomada de decisão com a consequente supressão de decisões díspares para casos semelhantes. Destacamos a relevância de um modelo constitucional de processo que amplia os direitos e garantias fundamentais, adequando-se o modelo de precedentes às especificidades do processo penal. Nesse modelo, o contraditório é reestruturado para atender a uma democracia crescente, na qual há uma valorização das partes, bem como uma possibilidade de construção do provimento final, a partir do debate empreendido em uma estrutura procedimental garantidora da participação dos afetados no provimento final. Nessa perspectiva, os mecanismos normativos limitadores dos órgãos jurisdicionais vão para além do disposto no Código de Processo Penal, alcançando uma plêiade de direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição, tais como controle, interno e externo, de constitucionalidade das decisões, vedação a interferências subjetivistas do órgão julgador, verificação da racionalidade da decisão, viabilização dos institutos da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição e o instituto da irretroatividade da lei penal.

[1] Mestrando em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Ciências Penais pela PUCMinas. Graduado em História pelo Unicentro Newton Paiva. Advogado.

1- Introdução

O sistema jurídico brasileiro apresenta uma disformidade jurisprudencial que coloca em risco a segurança jurídica, o princípio da igualdade e a reputação das instituições judiciais, uma vez que as decisões judiciais mais se adequam a escolhas axiológicas do julgador.

Tal disformidade não é caraterística somente do Brasil. Cadoppi (2005) relata que, na Itália, existe um verdadeiro caos jurisprudencial, transformando a independência do julgador em uma verdadeira anarquia na aplicação da lei: *prevale il caos giurisprudenziale e líindipendenza dei giudici viene a trasformarsi spesso in anarchia applicativa della legge* (Cadoppi, 2005, p. 125).[2]

É nesse contexto de caos jurisprudencial, que atinge também os órgãos jurisdicionais brasileiros, que o Código de Processo Civil de 2015 é publicado, trazendo como novidade a teoria dos precedentes, ou seja, o CPC de 2015 apresentou critérios normativos delineadores do dever de fundamentar.

Nestes termos, o Código de Processo Civil de 2015 inseriu a teoria dos precedentes, oriundos da c*ommon law*, o que levou doutrinadores e a comunidade jurídica a se preocupar com critérios de segurança e previsibilidade das decisões judiciais.

De acordo com Mendes (2015), *de um modelo em que estava adstrito o juiz, exclusivamente, à lei e com a jurisprudência assumindo vestes meramente persuasivas, o novel diploma impõe a observância dos precedentes* (Mendes, 2015, p. 3). Atente-se para o fato de que a ideia de precedentes não é uma novidade no Brasil, tendo em vista a instituição das súmulas vinculantes pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

No entanto, como, mesmo após a Emenda Constitucional n. 45/2004, a disformidade jurisprudencial persistiu, o Código de Processo Civil, na busca de segurança e previsibilidade das decisões judiciais, estabeleceu, no art. 926[3], que os tribunais deverão uniformizar a sua jurisprudência, mantendo-a estável, íntegra e coerente.

O precedente, caracterizado pela estabilidade, integridade e coerência, é definido *como uma decisão judicial, cujo fundamento (ratio decidendi) tem aptidão para ser utilizado como*

[2] Tradução livre: "prevalece o caos jurisprudencial e a independência dos juízes se transforma muitas vezes em anarquia de aplicação da lei".

[3] Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

diretriz em julgamentos subsequentes, dotado, portanto, de força vinculativa (Cerqueira; Mazzei, 2017, p. 03); ou seja, por meio dos precedentes, busca-se uma padronização nas decisões judiciais, construindo um padrão de decidibilidade estável, integro e coerente, a partir de uma previsibilidade decisória.

Acredita-se que os elementos implementados pelos precedentes — estabilidade, integridade e coerência — cumprem o disposto no texto constitucional na medida em que constrói um padrão de decisão a ser aplicado em outros casos semelhantes. Há parte da doutrina que acredita que esse modelo evita decisões surpresas (Cerqueira; Mazzei, 2017), bem como decisões arbitrárias ou autoritárias.

Ao analisar a doutrina espanhola, Comella (2010) informa que há certa dificuldade em aplicação dos precedentes vinculativos aos países do continente europeu. Isso porque, ao contrário dos países continentais, os países de origem anglo-saxão estão, tradicionalmente, acostumados com a criação do direito por meio da jurisprudência e, desde então, não possuem um mecanismo amplo de recursos como fito de possibilitar a correção de uma decisão judicial.

Já a Espanha, de tradição *civil low,* não está acostumada com a criação de direitos por meio de decisões judiciais. Na tradição espanhola, assim como na brasileira, o direito é criação do Parlamento. Ainda, é certo que a Espanha possui um amplo mecanismo de correção de decisões através de técnicas recursais, o que propicia uma possível correção do desvio na fundamentação da decisão judicial.

Nesse sentido, Comella (2010) indaga se os juízes são obrigados a interpretar a lei conforme os critérios estabelecidos pelos tribunais. O referido autor espanhol entende que é possível adotar critérios normativos para vincular juízes às decisões proferidas por tribunal superior. No entanto, ele alerta que esse entendimento não deve ser aplicado para todos os casos, mas apenas quando houver um amontoado de decisões distintas para casos semelhantes, o que evitaria uma desordem no ordenamento jurídico.

Assim, para esses casos — conflitos jurisprudenciais — o mecanismo dos precedentes vinculativos apresenta-se como a manifestação de uma racionalidade do próprio sistema de tomada de decisão, efetivando princípios constitucionais, como a igualdade e a segurança jurídica.

Nessa esteira, diante da ausência de clareza, apresentada nos julgados dos tribunais espanhóis, Comella (2010) afirma que a melhor resposta deve vir dos tribunais superiores, dimensão vertical do precedente. Afirma, ainda, que não se pode negar a importância da dimensão horizontal, visto que o tribunal encarregado de formar o precedente não pode, futuramente e em um caso semelhante, emitir decisão diferente.

Por fim, Comella (2010) relata que essa dificuldade de aplicação de precedentes vinculativos na Espanha não ocorre quando se trata do Tribunal de Justiça Europeu. Segundo ele, os juízes nacionais da Espanha, ao julgarem matérias comunitárias, seguem a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu porque não existe um mecanismo de correção para decisões em desconformidade com o tribunal luxemburguês. Confira-se:

> Por qué, en materia de Derecho comunitario, se suele entender que el juez nacional debe dejar de lado su propia opinión, y someterse a la del TJCE? Sencillamente, porque no hay jerar quía orgánica ni procesal entre el TJCE y los tribunales nacionales. Concretamente, no esque sea difícil recurrir una sentencia nacional ante el TJCE, es que resulta imposible, pues no existe ningún mecanismo procesal para ello. No debe extrañar, pues, que en este contexto de extrema fragilidad, se insista, por parte de quienes contribuyen a la creación de la cultura jurídica comunitaria y desean apuntalar la autoridad del TJCE, en la necesidad de que los jueces nacionales interioricen la fuerza vinculante de la jurisprudencia luxemburguense. Se desea compensar la fragilidad del sistema con un fuerte énfasis en la cultura del precedente, de un modo parecido a lo que ha sucedido históricamente en los países del common law. (COMELLA, 2010, p. 55/56)

Ou seja, é justamente a tradição da *Common law* de inexistência de mecanismo de correção da decisão que faz com que os juízes nacionais da Espanha sigam os precedentes vinculativos do Tribunal de Justiça Europeu.

No Brasil, a resposta correta, no caso de ocorrência de disparidades jurisprudenciais, é resolvida pelas cortes superiores, ou pelo plenário/órgão especial, quando se tratar de decisões do mesmo tribunal, nos termos do art. 927 do CPC. Ou seja, é o tribunal de hierarquia mais elevada que decide qual o padrão de resposta para determinadas decisões — dimensão vertical. Ainda, o tribunal, encarregado de formar o precedente, deve, futuramente e em um caso semelhante, emitir decisão semelhante — dimensão horizontal.

Entende-se que esse padrão decisório, de dimensão vertical e horizontal, conserva o direito à igualdade, vedação das decisões arbitrárias, viabiliza os institutos da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição, e, principalmente, destaca a racionalização do processo de tomada de decisão.

Bretas (2022) relata que, na atualidade, a obrigatoriedade da fundamentação das decisões está assentada em quatro pilares, quais sejam: controle, interno e externo, de constitucionalidade das decisões; vedação a interferências subjetivistas do órgão julgador; verificação da racionalidade da decisão; viabilização dos institutos da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição.

A doutrina entende também que a fundamentação das decisões apresenta tanto funções endoprocessuais, como extraprocessuais, controle interno e externo do ato decisório. No entanto, com o fito de evitar decisões axiológicas, atrelado a argumentos morais políticos e pragmáticos, torna-se imperioso que a fundamentação das decisões se dê a partir de critérios normativos apresentados tanto pelo Código Civil (2015) quanto pelo Código de Processo Penal (2019) e pela Constituição Federal.

2- A teoria dos precedentes como critério de racionalidade do processo decisório

O precedente é um mecanismo de formação de decisões estáveis, íntegras e coerentes com o sistema jurídico do país, possuindo como objetivo a regulação de casos futuros e conferindo uniformidade, previsibilidade e racionalidade ao processo de tomada de decisões.

Mendes diz que *os precedentes resultam em teses jurídicas sintetizadas, as quais devem ser extraídas de um conjunto de decisões reveladas pela jurisprudência reiterada e predominante do tribunal que os produz* (Mendes, 2015, p. 19).

Nesse sentido, podemos dizer que a formação do precedente se dá a partir da análise, de fato e de direito, sobre várias decisões passadas, de casos semelhantes, apresentadas pela jurisprudência, de onde se retira a tese, *ratio decidendi*, a ser aplicada em casos futuros, pelos juízes e tribunais inferiores.

Costa (2022) esclarece que o precedente e o *stare decisis* não são a mesma coisa. Informa o autor que o precedente tem origem na *common law,* ou seja, trata-se de uma tradição

do direito costumeiro anglo-saxão. Já o *stare decisis,* a razão de decidir, adveio após a modernidade e com o objetivo de conferir segurança e racionalidade ao processo de tomada de decisão. Assim, trata-se *de uma sistematização e catalogação das decisões, as quais se distinguiam entre holding (ou ratio decidendi) e dictum (ou obter dictum)* (Costa, 2022, p. 100). É na *ratio decidendi* que se constrói o caso que forma o precedente, vinculando os juízes e tribunais inferiores. Já o *obter dictum,* expressão latina, é utilizada pela corte apenas como fundamento sem poder vinculativo por parte de juízes e tribunais.

Nesse esteio, *a ratio decidendi* manifesta-se como *a tese jurídica ou a interpretação da norma consagrada na decisão* (Costa, 2022, p. 115), ou seja, a razão de decidir está naquilo que foi essencial para justificar a decisão, na regra criada pelo precedente. O que sobra, *obter dictum*, é a fundamentação descompromissada com a vinculatividade.

O *stare decisis* não é um conjunto de argumentos de poder dispostos a favor do julgador, mas *sim uma regra de direito aplicável a certos conjuntos de fatos considerados relevantes do ponto de vista jurídico* (Costa, 2022, p. 105). Nesse sentido, as decisões dos tribunais apresentam-se como fonte de direito, vinculando juízes e tribunais, a partir da noção do direito, como integridade, proporcionando estabilidade, segurança, coerência e previsibilidade jurídica.

Há que se ressaltar que a teoria dos precedentes, evitando a fossilização das decisões, estabelece mecanismos de alteração do padrão decisório (*distinguishing*) ou superação (*overruling*) estabelecidas no precedente. Assim, caso os fatos sejam diferentes ou tenham sido superados pelo tribunal, os precedentes perdem a característica vinculativa.

De toda forma, não resta dúvida de que o *stare decisis* é compreendido como o poder vinculativo, inserido no precedente, que obriga os julgadores, juízes e tribunais, no sentido vertical e horizontal, a seguirem as decisões dos tribunais superiores ou que a corte siga seus próprios precedentes.

A dimensão vertical está disposta no art. 927, inc. I, II, III e IV, do Código de Processo Civil[4], sendo que a dimensão horizontal está prevista no inciso V do art. 927 do CPC[5], ainda que

[4] 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;

[5] Art. 927. Os juízes e os tribunais observarão: V - a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

a estabilidade, integridade e coerência, especificadas no art. 926 do CPC, somente possa ser alcançada após uma completa exploração dos casos passados, que deverão ser considerados para análise de um caso futuro ou demonstrada a sua distinção (*distinguishing*) ou superação (*overruling*):

> Com efeito, não é aceitável que se utilizem julgados isolados como se representassem a completude do entendimento do tribunal. Com efeito, isso além de uma simplificação grosseira, revela profunda desconformidade com a correta e adequada aplicação do *stare decisis* (Costa, 2022, p. 105).

Ou seja, o precedente, na forma do *stare decisis*, não permite que o julgador faça uso de ementas ou trechos de julgados desconectados do caso concreto.

3- Da possibilidade de aplicação da teoria dos precedentes no processo penal

O Código de Processo Penal não possui uma normatização dos precedentes vinculativos semelhante ao que possui o Código de Processo Civil. No entanto, o direito à igualdade, vedação das decisões arbitrárias, viabilização dos institutos da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição, a segurança jurídica, controle (interno e externo) de constitucionalidade das decisões são fundamentais dentro de uma lógica de um código de processo que tutela a liberdade.

Não é possível manter uma credibilidade das instituições jurídicas quando, para casos extremamente semelhantes, é garantido a um cidadão o direito de responder um processo solto, enquanto outro não tem o mesmo direito.

No entanto, acredita-se que a teoria dos precedentes vinculativos pode avançar sobre o direito processual penal, proporcionando decisões estáveis, íntegras e coerentes, viabilizando uma racionalidade do processo decisório na seara penal.

Nesse sentido, cabe esclarecer que o rol disposto no art. 15 do Código de Processo Civil[6] é meramente exemplificativo, não tendo o condão de obstar a aplicação do CPC ao Código de Processo Penal. Ainda, o art. 3º do CPP[7] possibilita a aplicação da analogia, que *é uma*

[6] Art. 15 - Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.

[7] Art. 3º - A lei processual penal admitirá interpretação extensiva e aplicação analógica, bem como o suplemento dos princípios gerais de direito.

regra de integração do ordenamento jurídico. Decorre de uma lacuna, de um vazio normativo (Cerqueira; Mazzei, 2017, p. 174).

Ou seja, havendo uma lacuna legislativa, como ocorre com a teoria dos precedentes vinculativos no processo penal, e sendo a analogia em favor do acusado, é perfeitamente aplicável, subsidiariamente, o Código de Processo Civil ao Processo Penal.

O art. 926 do Código de Processo Civil[8] estabeleceu um modelo de precedentes, oriundos da *common law,* a serem aplicados nos ramos do direito processual. Saliente-se que, apesar de o Código de Processo Penal não estabelecer o mesmo diploma legislativo, não resta dúvida de que o modelo de precedentes vinculativos é aplicável, também, ao processo penal. Até porque as decisões judiciais, também no âmbito do processo penal, devem possuir um grau de segurança, estabilidade e previsibilidade que vinculem os demais julgadores.

Além disso, verifica-se que, *no processo penal, diversas decisões proferidas em sede de HC, vinculam julgamentos posteriores, servindo de fundamento inclusive, para a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos legais e para a edição de súmulas vinculantes* (Cerqueira; Mazzei, 2017, p. 177, *sic*).

Se a teoria dos precedentes vinculativos tem como objetivo manter as decisões judiciais íntegras, estáveis e coerentes, mantendo-se um caráter de previsibilidade, tais objetivos são de fundamental importância quando se fala de normas que protegem os direitos individuais, no código de processo penal e na Constituição Federal.

Ressalte-se que a aplicação da teoria dos precedentes não pode inserir uma interpretação *in malam partem,* desconfigurando as garantias processuais típicas do processo penal. Em sentido contrário, caso seja proferida uma decisão vinculante em matéria penal ou de execução penal, que favoreça o réu, tal decisão deverá retroagir, nos termos do art. 2º, parágrafo 1º, do Código Penal[9] com o art. 5º, inc. XL, da Constituição Federal[10].

[8] Art. 926 - Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

[9] Art. 2º - Ninguém pode ser punido por fato que lei posterior deixa de considerar crime, cessando em virtude dela a execução e os efeitos penais da sentença condenatória. Parágrafo único - A lei posterior, que de qualquer modo favorecer o agente, aplica-se aos fatos anteriores, ainda que decididos por sentença condenatória transitada em julgado.

[10] Art. 5º `, XL - a lei penal não retroagirá, salvo para beneficiar o réu; (...).

Cerqueira e Mazzei (2017) alertam para a necessidade de se construir uma teoria dos precedentes específica para o processo penal, tendo em vista que este tutela a liberdade, enquanto que o processo civil tutela o patrimônio.

Apropriando-se do modelo constitucional de processo, construído por Andolina e Vignera (1997), é possível sustentar a noção de processo como garantia, que, como afirma Barros (2013), encontra sua base na própria constituição, favorecendo a ampliação dos direitos e garantias fundamentais.

Barros (2009) afirma ainda que o modelo constitucional de processo, na medida em que constrói uma base uníssona, sustentada pelos princípios do contraditório, ampla argumentação, fundamentação das decisões e do terceiro imparcial, ainda mais quando se especifica em um microssistema para atender às características próprias do processo penal, em seus princípios da presunção de inocência e da garantia das liberdades individuais (Barros 2011), atende às especificidades dos direitos fundamentais dos indivíduos em um processo penal. Nesse microssistema, a fundamentação das decisões tem real importância no sentido de afastar das decisões o subjetivismo judicial, garantindo um controle, interno e externo, de constitucionalidade das decisões, o crescimento de uma barreira de interferências subjetivistas do órgão julgador, a verificação da racionalidade da decisão na apreciação dos argumentos das partes e a possibilidade de recursos tecnicamente estruturados, viabilizando os institutos da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição.

Assim, Barros (2013) reconstrói a teoria do processo, demonstrando a incoerência da teoria do processo em uma perspectiva liberal, visto tratar-se o processo de um instrumento privado, que tem como base a igualdade formal e o princípio dispositivo. A incoerência apresenta-se também na perspectiva do Estado Social, na qual teóricos como Cândido Rangel Dinamarco (1999) admitem que o processo possui a função de garantir uma pacificação social através de escopos metajurídicos.

Para tanto, a reconstrução da teoria do processo a partir de um modelo constitucional de processo (Barros, 2013) dá-se justamente em uma tentativa de excluir do processo a aplicação do direito de forma subjetiva pelos juízes (Nunes, 2012), construída por Bülow desde 1868, através da teoria da relação jurídica. Tal concepção *coloca o juiz como "super-parte, de uma atuação preponderante no processo jurisdicional* (Barros, 2013).

Gonçalves (1992) apropria-se da concepção de contraditório, simétrica paridade, construída por Fazzalari, para demonstrar a impossibilidade de aplicação efetiva da igualdade dentro do processo em uma estrutura construída tanto na perspectiva liberal, quando na perspectiva do Estado Social.

No modelo constitucional de processo, o contraditório deixa de ser uma simples ação e reação das partes e amplia-se para um *espaço procedimentalizado para a garantia da participação dos afetados na construção do provimento* (Barros, 2013). Nesse novo conceito de contraditório, as partes são tratadas de forma igualitária, possuindo o direito de influir nas decisões (Nunes, 2012). Ainda, os princípios mostram-se codependentes, uma vez que o contraditório passa a estar vinculado ao princípio da ampla argumentação (o titular da demanda não é apenas o autor), da fundamentação das decisões (a decisão deverá apresentar a argumentação das partes) e do terceiro imparcial (a interpretação não pertence exclusivamente ao juiz), bem como de um microssistema que possui princípios específicos do processo penal, qual seja, presunção de inocência e liberdade. Além disso, o órgão julgador, ao prolatar qualquer decisão judicial, deverá se atentar às decisões proferidas pelos tribunais superiores, mantendo um padrão de decisão vinculado às cortes superiores.

Por fim, acredita-se que toda decisão poderá sofrer um controle externo — função extraprocessual — por parte do povo: democratização do processo, através do princípio da recorribilidade e do uso do *habeas corpus* como mecanismo de racionalidade do processo de tomada de decisões. Desta feita, caso uma decisão judicial esteja em dissonância com qualquer jurisprudência vinculante de tribunal superior ou do próprio tribunal, o instituto do *habeas corpus* poderá ser utilizado, não só pelas partes, mas por qualquer um do povo, como um instrumento de integração e estabilidade do direito.

4- Conclusão

Esta pesquisa analisou a aplicação da teoria dos precedentes no processo penal, enquanto mecanismo de racionalização do processo de tomada de decisão. Ficou demonstrado que o Código de Processo Penal deixou de normatizar os critérios estabelecidos no art. 926 e 927 do Código de Processo Civil. Apesar do registro dessa omissão normativa junto ao Código de Processo Penal, o art. 3º do CPP permite uma interpretação analógica, que possibilita a aplicação da teoria dos precedentes ao direito penal. Tal aplicação é impor-

tante, uma vez que ficou demonstrado o caos jurisprudencial que existe não só no Brasil, mas também no direito estrangeiro.

Além disso, não se pode permitir a coexistência de diversas decisões para casos semelhantes, o que, no direito penal, sempre se resume na prisão de uma pessoa. Verificou-se também a importância da função endo e extraprocessual na fundamentação das decisões como garantia constitucional. Esse entendimento viabiliza o uso do recurso para além da parte, atingindo o povo, este último através do *habeas corpus*, que, como destinatário da decisão, tem interesse na manutenção da integridade, da coerência e da estabilidade do processo de tomada de decisão.

Acredita-se que o modelo constitucional de processo possui o potencial de viabilizar uma teoria dos precedentes constitucionalmente adequada, uma vez que possui uma base uníssona, sustentada pelos princípios do contraditório, ampla argumentação, fundamentação das decisões e do terceiro imparcial, ainda mais quando se especifica em um microssistema para atender às características próprias do processo penal, em seus princípios da presunção de inocência e da garantia das liberdades individuais, principalmente para manter a irretroatividade de precedente mais gravoso ou a ultratividade do precedente mais benéfico.

Por fim, nesse microssistema, a fundamentação das decisões tem real importância no sentido de afastar das decisões o subjetivismo judicial, garantindo um controle, interno e externo, de constitucionalidade das decisões, o crescimento de uma barreira de interferências subjetivistas ao órgão julgador, a verificação da racionalidade do processo de tomada de decisão e a possibilidade de recursos tecnicamente estruturados, viabilizando os institutos da recorribilidade e do duplo grau de jurisdição. E, principalmente, resgatando a dignidade do Poder Judiciário brasileiro.

Referências

ANDOLINA, Ítalo; VIGNERA, Giuseppe. **I fondamenticostituzionali dela giustiziacivile**: Il modellocostituzionaledel processo civile italiano. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editore, 1997.

BARROS, Flaviane de Magalhães; MACHADO, Felipe Daniel Amorim. **Prisão e medidas cautelares: nova reforma do processo penal** – lei n. 12.403/2011. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

BARROS, Flaviane Magalhães. O direito ao processo em tempo devido e o modelo constitucional de processo. In: SILVEIRA, Vladmir Oliveira da; MAZZAROBA, Orides; COUTO, Monica Bonetti; SANCHES, Samyra Haydeedel Farra Naspolini (Org.). **Justiça e (o paradigma da) eficiência: celeridade processual e efetividade dos direitos**. Curitiba: Clássica Editora, 2013. v. 1, p. 47-64.

BARROS, Flaviane de Magalhães. O modelo constitucional de processo e o processo penal: a necessidade de uma interpretação das reformas a partir da Constituição. In: CATTONI DE OLIVEIRA, Marcelo Andrade; MACHADO, F.D.A. (Orgs.). **Constituição e processo: a contribuição do processo ao constitucionalismo democrático brasileiro**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: *http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm*. Acesso em: 18 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 de março de 2015. Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm*. Acesso em: 18 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 3.689 de 03 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 de outubro de 1941. Disponível em: *https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm*. Acesso em: 18 mai. 2024.

BRÊTAS, Ronaldo de Carvalho Dias. **Processo constitucional e estado democrático de direito**. 5ª ed., rev. e amp. Belo Horizonte: Del Rey, 2022.

CADOPPI, Alberto. Riflessioni sul valore del precedente nel diritto penale italiano. In: COCO, Giovanni. **Interpretzione e precedente giudiziale in diritto penale**. Padova: Cedam, 2005. p. 123-162.

CERQUEIRA, Maria Ramos Cerqueira; MAZZEI, Rodrigo. Precedentes, CPC/2015 e o processo penal: breves considerações. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, n. 65. jul./set. de 2015. Disponível em: *chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1250715/Rodrigo_Mazzei_%26_Maira_Ramos_Cerqueira.pdf*. Acesso em: 01 jul. 2024.

COMELLA, Victor Ferreres. Sobre a possível força vinculante da jurisprudência. In: COMELLA, Victor Ferreres; RIOS, Juan Antonio Xiol. **A natureza vinculativa da jurisprudência**. 2. ed. Madrid: J. San José. 2010.

COSTA, Miguel do Nascimento. **Padrões decisórios à brasileira:** critérios para fundamentação das decisões judiciais comprometidas com a busca de uma resposta correta e adequada à constituição. 2022. 265f. Dissertação (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS, São Leopoldo/ RS, 2022. Disponível em: http://repositorio.jesuita.org.br/bitstream/handle/UNISINOS/12471/Miguel%20do%20Nasci mento%20Costa_PROTEGIDO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18 de mai. 2024.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14. ed. Ver. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

MENDES, Anderson Cortez. Dever de fundamentação no novo código de processo civil e os precedentes vinculantes. *Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP*. Rio de Janeiro, v. 16. p. 02-28, julho a dezembro de 2015. Disponível em: *https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/18434/14298.* Acesso em: 06 de jun. 2024.

NUNES, Dierle José Coelho. **Processo jurisdicional democrático:** uma análise crítica das reformas processuais. Curitiba: Juruá, 2012.

Notas Técnicas

Nota Técnica CIJMG N. 12/2024

Belo Horizonte, 31 de janeiro de 2024.

O Tema repetitivo Nº 1198 STJ

Relatora: Mônica Silveira Vieira

Introdução

A Rede de Inteligência do Poder Judiciário, representada por diversos Centros de Inteligência de tribunais brasileiros, por meio desta nota técnica, oferece ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) subsídios para o julgamento do Tema Repetitivo 1198 (recurso representativo de controvérsia: REsp 2.021.665/MS).

Os Centros de Inteligência do Poder Judiciário surgiram na Justiça Federal e se expandiram para todos os tribunais e ramos da Justiça brasileiros a partir da Resolução CNJ nº 349/2020, que, em seu art. 2º, atribuiu-lhes funções como a de contribuir para a gestão adequada de conflitos e de litigância, inclusive repetitiva e de massa, "a partir da identificação das causas geradoras do litígio em âmbito nacional", e a de "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".

Assim, a missão dos Centros tem relação direta não apenas com o objeto específico do Tema 1198 — tratamento de litigância predatória e racionalização da prestação jurisdicional — mas também com o aperfeiçoamento da formação dos precedentes judiciais qualificados e o fortalecimento da cultura dos precedentes, de modo que a produção desta nota técnica, como resultado da atuação dos Centros em rede — conforme igualmente preconizado pela Resolução CNJ 349/2020 —, justifica-se plenamente.

1. O tema repetitivo 1198 do Superior Ttribunal de Justiça

Por meio do Tema Repetitivo 1198 do STJ, foi submetida a julgamento a seguinte questão:

> Possibilidade de o juiz, vislumbrando a ocorrência de litigância predatória, exigir que a parte autora emende a petição inicial com apresentação de documentos capazes de lastrear minimamente as pretensões deduzidas em juízo, como procuração atualizada, declaração de pobreza e de residência, cópias do contrato e dos extratos bancários.

O recurso representativo de controvérsia é o REsp 2.021.665/MS, proferido em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), no qual se fixou a tese de que

> o juiz, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com fundado receio de prática de litigância predatória, pode exigir que a parte autora apresente documentos atualizados, tais como procuração, declarações de pobreza e de residência, bem como cópias do contrato e dos extratos bancários, considerados indispensáveis à propositura da ação, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil.

A decisão do Ministro Moura Ribeiro que conduziu a afetação do referido Recurso Especial como representativo da controvérsia destacou ter a Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência da Justiça do Estado do Mato Grosso do Sul (CIJEMS) registrado que, entre janeiro de 2015 e agosto de 2021, foram ajuizadas, no TJMS, 64.037 ações que versaram sobre empréstimos consignados, e que, desse total, 43,6% (27.924 ações) foram patrocinadas pelo mesmo advogado. O profissional se valeu de petições iniciais dotadas de narrativa hipotética, na qual se relatava que a parte autora não se recordava se havia celebrado o empréstimo questionado nos autos, mas, ainda assim, postulava a declaração de sua inexistência. Em relação à totalidade dos processos analisados (amostragem de trezentos processos, conforme também indicado na nota técnica), a peça de ingresso não se fez acompanhada do extrato bancário do período do empréstimo questionado, e a procuração tinha conteúdo genérico, e, em 99% dos casos, requereu-se a dispensa da audiência de conciliação. Quase todos os autores eram idosos, um quarto era de analfabetos, quase um quinto se compunha de assentados, e mais de um décimo eram

indígenas. Em 80% dos casos, os pedidos foram julgados improcedentes, com imposição de multa por litigância de má-fé à parte autora.

O eminente Relator designou audiência pública, que se realizou em 4 de outubro de 2023, na qual puderam se manifestar, após cumprirem os requisitos previstos para inscrição: associações de advogados, de magistrados, de defesa do consumidor e de processualistas; Advocacia-Geral da União; pesquisadores independentes; entidades interessadas; Ordem dos Advogados do Brasil; Centros de Inteligência dos Tribunais.

O deferimento da inscrição de vários representantes de Centros de Inteligência, organizados no último painel, representa o reconhecimento da relevância de tais órgãos do Poder Judiciário para a gestão de conflitos e da litigância, para o aprimoramento da formação de precedentes e para a racionalização da prestação jurisdicional.

De se destacar também que o Ministro Relator viabilizou ampla oportunidade de participação na formação do convencimento dos magistrados julgadores, e que muitos setores da sociedade e do mundo jurídico atenderam ao convite para participação. A lista dos participantes da audiência pública evidencia que efetivamente se atingiu, com sua realização, o objetivo de ampliação do contraditório qualificado, de modo a se trazer para os autos elementos aptos a contribuir para o enriquecimento e aprofundamento da discussão sobre tema tão relevante.

Em sessão de julgamento realizada em 22 de novembro de 2023, a Segunda Seção acolheu questão de ordem suscitada pela Ministra Nancy Andrighi, e afetou o julgamento do Tema Repetitivo 1198 à Corte Especial.

Tal afetação, no entender da rede formada pelos Centros de Inteligência do Poder Judiciário brasileiro, foi acertada e tem grande relevância, uma vez que os focos de abuso do direito de ação designados amplamente pela expressão “litigância predatória” não se configuram apenas em lides de Direito Privado, mas com grande e cada vez maior frequência também em ações judiciais concernentes a questões de Direito Público, inclusive (mas não apenas) envolvendo prestadoras de serviços públicos e entidades assemelhadas (como bancos públicos, fornecedoras de serviços de saneamento e de energia elétrica, companhias de habitação que operam com recursos públicos), em ações previdenciárias e em demandas que compreendem direitos de servidores públicos.

Por outro lado, como destacou a Juíza Vanessa Ribeiro Mateus — que, na qualidade de Presidente da Apamagis, apresentou sustentação oral no primeiro painel da audiência pública do Tema 1198 —, o precedente a ser formado no julgamento do Tema deve ser amplo e compreensivo de todas as possibilidades de manifestação de litigância predatória, mormente agora que o feito foi afetado à Corte Especial, pois não se trata apenas de verificar se o magistrado, diante de indícios de abuso do direito de ação (litigância predatória), pode exigir apenas a apresentação de determinados documentos, mas de reconhecer que, no exercício do poder de cautela, previsto em lei, como densificação de princípios constitucionais, o juiz tem o poder-dever de, em face de tais indícios, determinar a realização de quaisquer diligências que possibilitem evidenciar a licitude, a regularidade, a necessidade e a legitimidade do acesso ao Poder Judiciário.

2. Litigância predatória, repetitiva e de massa

A julgamento do Tema 1198 do STJ, e especialmente no curso da audiência pública realizada por iniciativa do Relator, Ministro Moura Ribeiro, grande parte dos manifestantes insistiu na alegação de que haveria, especialmente por parte dos Centros de Inteligência, certa confusão entre litigância predatória, por um lado, e litigância repetitiva e de massa, por outro, e que, a título de enfrentamento da litigância predatória, os Centros de Inteligência e Tribunais estariam, na verdade, a tentar impedir o ingresso de demandas que representariam manifestação regular de litigância repetitiva e de massa.

Apesar dos interessantes argumentos suscitados a respeito, tal confusão inexiste. Os Centros de Inteligência são órgãos que, como apontado, têm entre suas principais funções a de colaborar para o aprimoramento da gestão de conflitos e de litigância. Para desempenhá-la, dedicam-se intensamente ao estudo, pesquisa e compreensão dos conflitos sociais, particularmente dos judicializados e dos judicializáveis, de sua origem, e das mais diversas manifestações de litigância. Além disso, como também lhes cabe contribuir para o aperfeiçoamento da formação de precedentes judiciais qualificados e para o fortalecimento da cultura dos precedentes — razão pela qual atuam em sintonia com os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Ações Coletivas (NUGEPNACs) dos diversos tribunais —, têm grande familiaridade com os conceitos afetos à litigiosidade repetitiva e de massa, que de modo algum se confundem com os concernentes à litigância predatória.

A clara diferenciação entre essas diversas formas de manifestação da litigância pode ser percebida, por exemplo, nas diversas Notas Técnicas por meio das quais Centros de Inteligência e órgãos afins abordaram a questão da litigância predatória e sugeriram meios adequados de enfrentamento. É o caso, por exemplo, da Nota Técnica 1/2022 do Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais, do TJMG (CIJMG), que se encontra juntada às fls. 1.812-1.849 dos autos formados pelas manifestações dos *amici curiae* e demais interessados que se habilitaram para manifestação na audiência pública. Mencionado documento não se limita a reconhecer o fenômeno da litigância predatória genérica e abstratamente; além de diversos dados jurimétricos e teóricos apresentados, demonstra o reconhecimento dessa perversão do direito de ação inclusive pelo Conselho Nacional de Justiça, e indica concretamente, com base em monitoramento de inúmeros processos e condutas, alguns dos mais comuns indícios e práticas configuradores de abuso do direito de ação. Em seguida, apresenta sugestão de condutas adequadas a serem adotadas pelo magistrado para a verificação da legitimidade do acesso ao sistema de justiça, e, em caso de confirmação da prática de atos abusivos, para o seu adequado enfrentamento, conforme previsto na Constituição e na legislação vigente.

Tal nota técnica ratificou documentos semelhantes emitidos por outros Centros de Inteligência, como, por exemplo, a Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência dos Juizados Especiais do TJRN, que contém cuidadosa definição de "demanda agressora": manifestação de litigância predatória também conhecida como "litigância artificialmente criada", consistente, em regra, na veiculação de demandas judiciais sem base em litígios concretos, realmente existentes na realidade, no mundo do "ser" (para usar a terminologia kelseniana). Essa é possivelmente a vertente de abuso do direito de ação de mais difícil constatação, inclusive pela diversidade de manifestações possíveis, e que mais cuidado, portanto, demanda dos magistrados em geral, dos Centros de Inteligência e da Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, para seu tratamento, de modo a que seja integral e adequadamente enfrentada. Muito mais evidente é o caráter abusivo de manifestações de litigância predatória caracterizadas como fraudulentas, as quais envolvem a prática de ilícitos que chegam, por vezes, a caracterizar condutas típicas criminais, como a falsificação de documentos e a apropriação de valores de titularidade de terceiros.

Igualmente, na Nota Técnica nº 2/2021 do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Estado de Pernambuco (CIJUSPE), se encontra conceituação adequada de demanda pre-

datória, ali diferenciada das demandas fraudulentas e das práticas de litigância frívola e procrastinatória (disfunções que também podem configurar abuso do direito de ação, caso preenchidos os requisitos legais, e demandam o adequado enfrentamento judicial).

Para ainda mais firmemente evidenciar a ausência de confusão entre as mencionadas manifestações anômalas de litigância, cita-se a Nota Técnica nº 1/2022 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, cujo trabalho é mencionado inclusive na decisão de afetação do recurso representativo da controvérsia ora analisada. Tal documento (juntado às fls. 973-1.033 dos autos mencionados) claramente identifica a litigância predatória como padrão de litigância que, embora possa também assumir caráter de massa, não se configura apenas em virtude da natureza massiva, mas exige diversos outros requisitos para configuração, o que foi criteriosamente esclarecido em sua fundamentação.

É recomendável o exame das demais Notas Técnicas produzidas por Centros de Inteligência sobre o assunto, fruto de trabalho dedicado e incansável de identificação de padrões anômalos de litigância, com finalidade de contribuição efetiva para a racionalização da prestação jurisdicional e para a preservação da legitimidade do acesso ao sistema de justiça, especialmente em benefício dos mais vulneráveis. Quase todas as notas sobre o tema até agora produzidas pelos Centros de Inteligência da Justiça Comum encontram-se enumeradas no documento de fls. 1.035-1.052 dos autos referidos.

A análise do conteúdo das Notas Técnicas e da atuação em geral do Poder Judiciário em relação à litigância predatória, particularmente no que se refere à compreensão do fenômeno e à sua delimitação, evidencia que:

a. litigância predatória não se confunde com litigância de massa, muito menos com litigância repetitiva;

b. embora as práticas predatórias muitas vezes assumam dimensão massiva, esta não é requisito essencial à configuração de litigância predatória, ou seja, a litigância predatória pode se configurar em um ou alguns processos isolados;

c. a expressão “litigância predatória” pode ser utilizada em sentido amplo, a abranger as diversas manifestações de abuso de direito de ação que atinjam o próprio sistema de justiça e sua integridade, e não apenas as partes

> da relação processual (este o uso da expressão que tem sido mais consagrado pela prática, inclusive em outros países de tradição romano-germânica e nos da *Common Law*), e é por vezes empregada em sentido restrito, a expressar práticas predatórias consistentes em litigância artificialmente criada, que se somam às práticas fraudulentas, à litigância frívola e às condutas processuais manifestamente procrastinatórias para compor o conjunto das condutas abusivas do direito de ação que demandam enfrentamento mais firme e constante pelo Poder Judiciário.

A expressão litigância predatória tornou-se, há anos, consagrada na prática jurisdicional e na doutrina jurídica e encontrou reconhecimento inclusive na normatização do Conselho Nacional de Justiça. A título de exemplo, citam-se a Recomendação nº 127/2020, que recomendou aos tribunais a adoção de cautelas visando a coibir a judicialização predatória que possa acarretar o cerceamento de defesa e a limitação da liberdade de expressão, e a Portaria nº 250/2022, que instituiu Grupo de Trabalho com o objetivo de apresentar propostas para o enfrentamento da litigância predatória associativa.

Segundo consta de página mantida pela Corregedoria Nacional de Justiça no Portal Eletrônico do CNJ, consiste "a litigância predatória na provocação do Poder Judiciário mediante o ajuizamento de demandas massificadas com elementos de abusividade e/ou fraude" (Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e- acoes/litigancia-predatoria/>. Acesso em: 15 jan. 2024). A Corregedoria Nacional, ressalte-se, incluiu em seu planejamento para o ano de 2023 a Diretriz nº 7, que consistiu na regulamentação e promoção de práticas e protocolos de combate à litigância predatória. A fim de concretizar tais finalidades, criou a Rede de Informações sobre a Litigância Predatória, passível de acesso no endereço eletrônico indicado, e que objetiva elevar o nível de efetividade no acompanhamento de questões relacionadas à litigância predatória, por meio de fomento ao "compartilhamento de dados e informações entre os órgãos dos tribunais do País com atribuições de monitoramento e fiscalização de feitos judiciais que apresentem feições dessa natureza".

Não há, portanto, como negar o reconhecimento do fenômeno litigância predatória, que, ademais, manifesta-se nos sistemas processuais de muitos outros países, como França, Itália, Alemanha, Espanha, Portugal, Estados Unidos, e neles é objeto de sérios estudos, como no Brasil ocorre. Imprescindível é, como têm feito os Centros de Inteligência do

Poder Judiciário, compreendê-lo adequadamente, a fim de contribuir para o aperfeiçoamento do sistema de justiça e para a garantia do acesso legítimo às suas portas.

Não se pode deixar de ressaltar que um dos principais fundamentos legais para caracterizar a ilicitude das práticas predatórias e determinar a necessidade de seu adequado enfrentamento (prevenção/combate) pelo Poder Judiciário é a categoria do abuso do direito de ação:

> Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes.

Como inclusive vem deixando claro o Supremo Tribunal Federal (STF) em muitas de suas decisões dos últimos anos, não se encontra resguardada pelo art. 5º, XXXV da Constituição toda e qualquer provocação do Poder Judiciário, mas apenas aquelas que se fundem em lesão ou ameaça a direito efetivas, que encontrem base na realidade dos fatos, postulações decorrentes de situações que realmente precisem ser solucionadas pelo sistema de justiça, serviço público escasso e rival, dispendioso, custeado por impostos, isto é, pela totalidade dos cidadãos brasileiros.

São evidentemente abusivas, portanto, postulações (em exercício do direito de ação ou de defesa) que não objetivem resolver um litígio real, efetivamente existente no mundo dos fatos, uma efetiva lesão ou ameaça a direito, mas tenham por finalidade, na verdade, usar lotericamente o sistema de justiça, por meio da criação de litígios artificiais, persigam indevida multiplicação de ganhos (através do fracionamento indevido de pretensões que deveriam ser concentradas, inclusive em observância dos princípios da cooperação, da eficiência, da economicidade e da boa-fé) ou busquem, na realidade, apenas a fixação de verbas sucumbenciais (para o que, muitas vezes, são deduzidas pretensões principais frívolas, a um custo muito elevado de processamento).

3. Suposta restrição do enfrentamento do abuso do direito de ação a condutas de representantes de consumidores

Nos autos formados para reunir a documentação remetida ao STJ pelos *amici curiae* e pelos interessados e especialmente na audiência pública realizada para aprofundamen-

to da instrução do julgamento do Tema 1198, alguns manifestantes sustentaram que o enfrentamento da litigância predatória de certa forma representaria "perseguição" da advocacia de consumo.

Os Centros de Inteligência não podem, evidentemente, concordar com essa afirmação, especialmente porque o Judiciário brasileiro, o mais operoso de todos, cumpre diuturnamente seu compromisso de prestar a jurisdição com ética, eficiência, eficácia e imparcialidade. O enfrentamento dos diversos focos de abuso do direito de ação representa um poder-dever de todos os magistrados (no que deveria ser seguido por todos os agentes do sistema de justiça), decorrente dos princípios constitucionais da moralidade e da eficiência, do princípio republicano, do princípio do devido processo legal substancial, dos princípios processuais da boa-fé objetiva e da cooperação, do art. 187 do Código Civil, que define como ilícito o ato configurador de abuso do direito.

Qualquer que seja a matéria sobre a qual incidam as práticas predatórias — relações consumeristas, relações entre Estado e servidores públicos, atuação estatal em geral, relações previdenciárias, questões trabalhistas, para mencionar apenas algumas daquelas no tocante às quais os dados jurimétricos até aqui colhidos têm evidenciado mais frequentes focos de abuso do direito de ação —, o Poder Judiciário tem o poder- dever — imposto, repita-se, pela Constituição e pela lei — de adequado enfrentamento (prevenção e combate), quer os abusos advenham de ocupantes do polo ativo, quer do polo passivo da relação processual.

Para ilustrar de modo mais claro o desacerto do argumento de que a atuação dos Centros de Inteligência em relação ao enfrentamento da litigância predatória atinge apenas advogados de consumidores, basta mencionar a Nota Técnica nº 10/2023, do CIJMG, na qual se evidenciaram indícios de que diversas instituições financeiras vinham utilizando de forma predatória o acesso ao sistema de justiça, mediante o ajuizamento de ações de busca e apreensão sem o devido recolhimento de custas processuais, e se recomendou aos magistrados do TJMG que, nos casos em que se constatassem as práticas predatórias descritas no documento, deveriam ser tomadas diversas providências impeditivas do sucesso das condutas abusivas (o documento pode ser encontrado no endereço *https://www.tjmg.jus.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8ACC82D28B9F72CC01 8BCDA9C24B7D78).*

Vale citar também a Nota Técnica do Centro de Inteligência do TJMA (fls. 769-793 dos autos referidos), que aponta a prática de condutas predatórias tanto por profissionais que se apresentam como representantes de contratantes de empréstimos consignados, quanto por parte de instituições financeiras:

> (...) outra circunstância que se depreende dos dados é que há um uso predatório do Poder Judiciário, por autores/as e/ou advogados/as e pelas instituições financeiras.
>
> Em relação ao primeiro grupo, as evidências estão postas: diversas ações protocoladas, muitas das vezes com o/a mesmo/a autor/a e réu, somente indicando contratos diversos, com evidente objetivo de angariar um resultado positivo, mesmo naqueles casos em que o/a consumidor/a contratou o mútuo. No caso das instituições financeiras, não se pode olvidar que, a despeito de um volume considerável de demandas em que acolhidas as teses sustentadas na contestação, há um quantitativo não desprezível de ações com seus pedidos julgados procedentes. Essa circunstância, aparentemente, não tem efeito imediato, na medida em que, como regra, não se tem notícia da mudança de práticas comerciais com o objetivo de reduzir a ocorrência de fraudes.

4. Litigância predatória: os severos prejuízos causados ao sistema de justiça, ao jurisdicionado e ao erário

Como demonstrado na Nota Técnica nº 1/2022 do CIJMG e no Painel 6 da audiência pública realizada para instrução do Tema 1198, são muito severos os prejuízos que a litigância predatória causa ao sistema de justiça, ao jurisdicionado e ao erário.Os prejuízos causados são de duas ordens principais: consumo de recursos públicos de elevadíssimo valor e de tempo que deveria ser destinado ao processamento e decisão de feitos e atos processuais que representam regular exercício do direito de ação, com aumento relevante do tempo médio de tramitação processual.

Para ilustrar o primeiro efeito deletério das condutas abusivas, cumpre observar que dois dos assuntos processuais identificados pelos Centros de Inteligência e NUMOPEDEs[1] de todo o país como focos relevantes de práticas predatórias — conforme evidenciado na

NT 1/2022 do CIJMG — continuam a figurar entre os mais demandados na Justiça Comum Estadual, segundo o Relatório Justiça em Números 2023 do CNJ:

> 1º - Direito Civil- Obrigações/Espécies de Contratos: 6.231.344 (3,74%)
>
> 4º - Direito do Consumidor - Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral: 3.108.129 (1,87%)

Como também indicado no referido documento, os dados processuais e informações colhidos e analisados por diversos Centros de Inteligência e NUMOPEDEs indicam que, nos tribunais estaduais do país, em relação a essas duas matérias (que englobam feitos como ações declaratórias de inexistência de débito com pedido de exclusão de negativação, frequentemente acompanhado de pleito de indenização por danos morais, ações revisionais de contratos bancários em geral e diversas ações em que se discutem empréstimos bancários), pelo menos 30% da distribuição média mensal consiste em manifestação de litigância predatória artificialmente criada. O percentual de abuso do direito de ação veiculado por meio de demandas cadastradas com tais assuntos processuais, que há anos vem sendo medido, a partir do cuidadoso monitoramento realizado, tem sido até maior, mas, como 30% é um mínimo mensal constatado por órgãos de monitoramento em todo o país, para as mencionadas matérias, usar tal parâmetro permite indicar uma estimativa mínima bastante segura do prejuízo anual causado ao erário.

A fim de estimar o prejuízo adequadamente, utiliza-se 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. Como os custos de tramitação processual na Justiça Estadual são, em regra, mais reduzidos do que na Justiça Federal, assume-se tal valor como correspondente ao custo de tramitação nos dois graus ordinários de jurisdição, com o já destacado objetivo de estimativa mínima dos prejuízos causados pela litigância predatória (artificialmente criada) em relação aos dois assuntos processuais apontados. O referido parâmetro, corrigido monetariamente até janeiro de 2024, atinge R$8.936,68.

Tomando-se o mencionado valor como base, e considerando-se que, em relação aos dois assuntos processuais indicados, os dados colhidos evidenciam criação de litigiosidade ar-

tificial no patamar mínimo de 30%, constata-se que, no ano de 2022 (cujos dados serviram de base para a construção do Relatório Justiça em Números 2023), houve ingresso, na Justiça Estadual brasileira, de, no mínimo, 2.801.842 demandas não fundadas em litígios reais, fabricadas em busca de ganhos ilícitos — considerando-se, repita-se, apenas os dois assuntos referidos —, cuja tramitação nas instâncias ordinárias tem o custo mínimo de R$25.036.363.522,56 (mais de 25 bilhões de reais, portanto). Tal valor é praticamente todo absorvido pelo Estado brasileiro, pois a quase totalidade dessas ações é movida sob justiça gratuita.

Como os serviços judiciários são custeados por meio de impostos, constata-se que essa conta é paga pelos cidadãos brasileiros, especialmente pelos menos favorecidos, que não têm condições de se valer de planejamento tributário a fim de reduzir o pagamento dos impostos a que estão submetidos. São muitas pessoas arcando com valores consideráveis para que poucas (já que são muito poucos, percentualmente, os profissionais que adotam modelos de negócio predatórios, e igualmente poucos os clientes que efetivamente os contratam) usem o sistema de justiça de forma desvirtuada, abusiva, para veicular pretensões sem fundamento na realidade fática.

Além dos prejuízos diretamente econômicos, é evidente — inclusive em vista da imensa quantidade de processos veiculadores de abuso do direito de ação que aportam no sistema de justiça todos os anos, como exemplificado por meio dos dados anteriormente apresentados — a grande quantidade de tempo despendida por magistrados e servidores para processar e apreciar as lides predatórias, tempo que deveria ser dedicado ao processamento e julgamento de processos que representam exercício legítimo e regular do direito de ação. Caso as lides artificialmente criadas não chegassem ao Judiciário, o tempo médio de tramitação dos processos judiciais se reduziria intensamente, com grande aumento da eficiência e efetividade da prestação jurisdicional e consequente elevação da credibilidade do sistema de justiça, que deixaria de repelir necessitados que hoje não o buscam por não crer na possibilidade de por meio dele efetivar seus direitos.

Recente Nota Técnica que muito contribui para ilustrar esses prejuízos foi a emitida pelo Centro de Inteligência do TJMA, anteriormente mencionada, que, com base em cuidadoso trabalho de pesquisa, fundado em sólidos dados jurimétricos, detalha práticas abusivas focadas em litígios que têm por objeto contratos de empréstimo consignado, os quais vêm se multiplicando naquele Tribunal mesmo após o julgamento de IRDR sobre

o assunto, no qual se fixaram teses que, em princípio, eram muito propícias a reduzir a judicialização. O documento evidencia que as demandas persistentemente ajuizadas se concentram em determinadas comarcas, agrupadas especialmente em certas regiões do Estado, patrocinadas por um número muito pequeno de profissionais. Com esteio em firme fundamentação, demonstra que o crescente número de ações judiciais sobre o tema questiona todos os empréstimos que um mesmo consumidor realizou, inclusive contratos regulares e legítimos, o que tem levado a um grande número de sentenças de improcedência e também de extinção, por não cumprimento de requisitos mínimos de admissibilidade da postulação. Registra ainda que frequentemente são "questionados aqueles mútuos que foram efetivamente realizados, na esperança de que, pelo menos alguns deles, não sejam instruídos com a documentação necessária para o reconhecimento de sua validade, gerando indenização".

Tal documento retrata, portanto, massivo uso lotérico do sistema de justiça estadual maranhense, em busca de ganhos indevidos, ou, em outras palavras, frequente e crescente abuso do acesso ao Poder Judiciário, em flagrante desrespeito às finalidades pelas quais a Constituição resguarda o direito fundamental de ação. Por meio desse conjunto de práticas, tem-se colocado em risco a própria funcionalidade do Poder Judiciário do Estado do Maranhão e a possibilidade de que os cidadãos que efetivamente necessitam de resguardo judicial de seus direitos consigam acessar o sistema de justiça.

Situações semelhantes, com intensidade maior ou menor, têm se manifestado por todo o país, a exigir atenção e enfrentamento adequados pelo Poder Judiciário. O Superior Tribunal de Justiça tem diante de si um grande desafio, mas também uma oportunidade ímpar de estabelecer parâmetros viabilizadores de racionalização da prestação jurisdicional e do resguardo da legitimidade do acesso ao Poder Judiciário, por meio de precedente qualificado.

5. Necessidade de enfrentamento do abuso do direito de ação para resguardar o acesso legítimo ao sistema de justiça

Apesar de a eficiência, como previsto no art. 37 da Constituição, ser um dos princípios a serem observados pelo administrador público — e, em consequência, também um dever ínsito à sua atuação —, mandamento que vincula também o Poder Judiciário, em suas

funções típicas e atípicas, um modelo de atuação reativo de tal poder estatal, que buscasse apenas absorver o crescente número de novos processos que lhe são apresentados, seria inútil para suprir a necessidade de garantir prestação jurisdicional tempestiva e de qualidade a todos os que dela realmente precisam e resultaria em danos graves ao erário.

Salientou o Ministro Luís Roberto Barroso, ao relatar o segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 913.536/RS, que qualquer esforço de ampliação do acesso ao Judiciário deve se fundar na compreensão de que "o sistema judicial deve ser igualmente acessível a todos e deve produzir resultados que sejam individual e socialmente justos". Destacou também a necessidade de racionalização do sistema judicial, de modo a se evitar judicialização desnecessária ou indevida.

Já faz bastante tempo, aliás, que o atual Presidente do Supremo Tribunal Federal, entre outros ministros da referida Corte, vem chamando a atenção para a necessidade de se repensarem os limites do direito de ação, com a finalidade de garantir com maior abrangência, efetividade e eficiência o acesso legítimo ao sistema de justiça. Ao relatar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.995/DF, o Ministro Barroso asseverou que a "possibilidade de provocar a prestação jurisdicional precisa ser exercida (...) com equilíbrio, de modo a não inviabilizar a prestação da justiça com qualidade". E acrescentou:

> 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.

Nesse julgamento, entre outros, e em várias de suas falas e entrevistas, o atual Presidente do Supremo Tribunal Federal destaca que o Poder Judiciário, como qualquer entidade ou instituição, tem um potencial de prestação de serviços finito. Desse modo, caso se veja compelido a prestar um volume maior de serviços do que sua estrutura disponível permite, acabará por consumir ainda mais recursos, situação que notoriamente a sociedade

brasileira não mais tem condições de suportar, diante de tantas carências não atendidas e de tantos direitos — especialmente fundamentais — a efetivar.

Em face da impossibilidade de aumentar indefinidamente o gasto de recursos com a prestação jurisdicional, o Ministro Barroso sustenta 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". A perda de qualidade muitas vezes se traduz em aumento do índice de erros, "enseja a produção de decisões contraditórias e gera a inobservância de precedentes, provocando o que alguns autores têm denominado jurisprudência lotérica".

Da leitura do mencionado voto, conclui-se não ser apenas possível, mas desejável o estabelecimento de "estruturas de incentivos ou de desincentivos para a litigância" que resultem em efeitos importantes "sobre a carga de trabalho enfrentada pelo Judiciário", uma vez que o "excesso de acesso à justiça gera a denegação de acesso à justiça".

Dentre os vários estudiosos da prestação jurisdicional, do Poder Judiciário e de possíveis soluções para a morosidade atual, cita-se a lição de Marcellino Júnior (2018, p. 210-211), que sustenta haver necessidade e dever do Judiciário de impedir o abuso do direito de ação, inclusive por meio do repensar das regras hermenêuticas:

> A necessidade de se estabelecer um critério objetivo que permita ao magistrado "filtrar" o excesso de litigância é premente. O direito de ação e o amplo acesso à justiça não podem ser utilizados como escudos para obstruir o funcionamento pleno do Poder Judiciário. A abusividade precisa ser combatida, o que poderá ser feito pelo reconhecimento da viabilidade de utilização da avaliação custo- benefício no momento de acolhida da ação judicial.
>
> Esta ação judicante passa pela hermenêutica jurídica. Por isso, o papel do magistrado nesse jogo processual também precisa ser revisto, de modo a reconhecer que o modelo tradicional hermenêutico se apresenta como insuficiente e precário para uma empreitada desse porte. A função do magistrado no acolhimento de demandas judiciais precisa ser reanalisada, e a análise econômica do Direito apresenta uma alternativa, a partir da lógica pragmática, que pode auxiliar nesse desiderato.

Afinal, como salientam Fux e Bodart (2021, p. 36), "sob uma perspectiva social, a litigância apenas é positiva quando os benefícios da mudança de comportamento pelos indivíduos forem maiores do que os recursos consumidos na operação do sistema de justiça". Nem todo acesso ao Judiciário deve ser absorvido; cabe ao magistrado zelar pela regularidade do exercício do direito de ação.

Em relação à modalidade de abuso do direito de ação que motivou a instauração do IRDR atacado pelo Recurso Especial selecionado como representativo de controvérsia para o Tema 1198 do STJ — ajuizamento de ações veiculadoras de litigiosidade artificial, as quais, embora se refiram a conflitos essencialmente fáticos, são, em regra, iniciadas por petições iniciais vagas e genéricas, com negativa de fatos (ou alegação de que a parte autora não se lembra, nada sabe dos fatos, ou apenas com apresentação de alegação tão vaga que é quase preciso "minerar" os fatos para verificar se há alguma narração minimamente específica na petição inicial) e sem esteio na realidade, muitas vezes combinada com fracionamento indevido de pretensões —, constata-se, em regra, a atuação de percentual muito reduzido do total de advogados em atividade, mas com impacto deletério imenso no funcionamento do sistema de justiça, particularmente na área cível. Trata-se de profissionais que fazem da criação de litigiosidade artificial, do "demandismo abusivo", um verdadeiro modelo de negócio. Isso se constata facilmente, por exemplo, ao se pesquisarem na internet cursos ou propaganda de cursos em que profissionais da área prometem ensinar aos colegas como multiplicar ganhos por meio da multiplicação de processos (do tipo "faça uma ação virar dez, e ganhe muito dinheiro").

Tendo em vista o cerne da questão posta para julgamento no Tema Repetitivo 1198, é preciso empreender reflexões profundas sobre se objetivos como esses realmente estão compreendidos nas finalidades para cujo alcance se resguarda constitucionalmente o direito de ação, ou, do contrário, sobre qual é a forma juridicamente mais adequada de oferecer respaldo para os poderes-deveres que o ordenamento confere aos magistrados para não apenas resguardar a legitimidade do acesso ao Judiciário, mas para viabilizar que todo o evolver da relação processual se dê com absoluto respeito ao padrão de comportamento imposto pela boa-fé objetiva e pelo princípio da cooperação, marcado pela lealdade entre as partes e para com o sistema de justiça.

6. Poder de cautela do magistrado: sede legal- constitucional

Entre as diversas questões de extrema relevância em que se subdivide a discussão do Tema 1198 do STJ, destaca-se o poder de cautela do magistrado, sua fonte jurídica e a (im) possibilidade de sua limitação *a priori*.

Tal matéria tem relação direta com discussão frequentemente travada entre duas posturas antagônicas: o ativismo judicial em sentido processual, "uma postura mais contundente da atividade judicial para resolver problemas que às vezes não contam com adequada solução legislativa" (RAMOS, 2010), por um lado, e o garantismo processual, que procura limitar ao máximo a iniciativa de atuação do juiz, de outro.

As normas constitucionais que instituíram o Poder Judiciário e as regras processuais vigentes não autorizam a afirmação de que o ordenamento jurídico brasileiro teria adotado qualquer desses modelos extremos, para definir o modelo de atuação do juiz.

De acordo com o art. 5º da Constituição, é imprescindível a observância dos princípios do devido processo legal (inciso LIV) — hoje compreendido como devido processo legal substancial, garantia de um processo justo —, do contraditório e da ampla defesa (inciso LV), cuja densificação é estabelecida pelo legislador infraconstitucional.

Dentre os vários dispositivos processuais que preenchem de sentido tais princípios, menciona-se, por exemplo, o art. 139 do CPC, que estabelece para o magistrado poderes-deveres que muitas vezes exigem a prática de atos independentemente de provocação das partes, a fim de se manter a regularidade da relação processual, desde sua formação até seu encerramento, e de resguardar a eticidade na condução dos agentes processuais: garantir igualdade de tratamento, contribuir para a razoável duração do processo, evitar ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça e indeferir postulações meramente protelatórias, 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, determinar, a qualquer tempo, o comparecimento pessoal das partes, para inquiri-las sobre os fatos da causa, determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais.

Também o art. 141 compõe esse arcabouço de poderes-deveres de atuação do juiz, com o fim de garantir a adequada prestação jurisdicional e a efetivação do devido processo

legal substancial e dos subprincípios dele decorrentes, pois apenas veda ao juiz conhecer de questões não suscitadas pelas partes se a lei exigir, para discussão da matéria, iniciativa do interessado (sem se descuidar, claro, da observância do art. 10). A ele se soma o art. 142, clara indicação do dever de o magistrado velar pela probidade processual e pela prevalência do padrão de conduta que decorre da boa-fé objetiva, ao ditar que, caso o juiz se convença de que autor e réu se serviram do processo para praticar ato simulado ou conseguir fim vedado por lei, deverá proferir decisão que impeça os objetivos das partes, aplicando, de ofício, as penalidades decorrentes da litigância de má-fé.

Também como relevantes exemplos de normas processuais que estabelecem o poder-dever de o juiz agir mesmo sem provocação, a fim de assegurar a regular constituição e desenvolvimento do processo, de zelar pela legitimidade do acesso ao sistema de justiça, de coibir irregularidades, de viabilizar a celeridade e o respeito à probidade, mencionam-se: o art. 77 do CPC, que, no § 2º, prevê o dever de o magistrado aplicar àquele que praticou ato atentatório à dignidade da justiça as sanções cabíveis; o art. 81, *caput*, que veicula o dever do magistrado de condenar o litigante de má-fé a pagar a multa ali prevista, inclusive de ofício; o art. 190, parágrafo único, no qual se estabelece o poder-dever de o juiz controlar a validade das convenções processuais celebradas pelas partes, recusando-lhes aplicação nos casos de nulidade ou de inserção abusiva em contrato de adesão, ou em situação na qual alguma parte se encontre em manifesta situação de vulnerabilidade. Cita-se ainda o art. 537, § 1º, segundo o qual o juiz pode, de ofício, modificar o valor ou a periodicidade da multa cominatória, ou mesmo excluí-la, ao verificar que se tornou insuficiente ou excessiva ou quando o obrigado demonstrar cumprimento parcial superveniente da obrigação ou justa causa para o descumprimento.

Diversas outras previsões normativas processuais autorizativas da atuação judicial sem provocação das partes poderiam ser referidas. Uma enumeração exaustiva, entretanto, é dispensável para evidenciar o que já está claro: o poder geral de cautela do magistrado, destinado a resguardar a licitude e a regularidade do processo e do evolver da relação processual, com natureza de poder-dever, tem sede constitucional e densificação legal, com o intuito de garantir a efetividade e a legitimidade do acesso ao sistema de justiça e a regularidade do exercício do direito fundamental de ação e de resguardar a própria dignidade do Judiciário e do sistema maior de garantias que integra.

Considerando-se que grande parte dos defensores do garantismo processual se insurge em especial contra a atuação judicial de ofício direcionada à produção de provas, cabe ainda mencionar que: o art. 370 do CPC expressamente prevê o poder-dever do juiz de determinar, inclusive de ofício, a produção das provas necessárias ao julgamento do mérito; o art. 82 evidencia a possibilidade de o magistrado determinar a realização de atos de ofício, ao estabelecer que as despesas relativas a tais atos serão adiantadas pelo autor; o art. 95 estabelece a possibilidade de determinar de ofício a produção de prova pericial; o art. 385 prevê o poder de ordenar de ofício a coleta do depoimento pessoal de qualquer das partes; o art. 421 prevê que o juiz pode, de ofício, ordenar à parte a exibição parcial de livros e documentos; o art. 461 dita que o juiz, de ofício, pode determinar a oitiva de testemunhas referidas e a acareação de duas ou mais testemunhas, quando houver divergências de declarações em relação a fato que possa influir na decisão da causa; o art. 480 contém previsão da possibilidade de o magistrado determinar, de ofício, a realização de nova perícia, quando a questão objeto da prova técnica não houver sido suficientemente esclarecida pela primeira prova pericial; o art. 481 estabelece a possibilidade de realização *ex officio* de inspeção judicial. Afinal, a realização da justiça, a pacificação dos conflitos, a garantia da segurança jurídica, em condições de igualdade, têm ligação não apenas com o interesse das partes, mas especialmente com a efetivação de princípios e normas de interesse público, e cabe ao Poder Judiciário, no exercício de seu múnus constitucional, zelar pela integridade do sistema jurídico e pela concretização de todos os valores em que se decompõe o sobrevalor "justiça".

Por razões como as acima citadas, o Superior Tribunal de Justiça consolidou, ao longo dos anos, jurisprudência firme e esteada em sólidos fundamentos no sentido de que, com base no poder geral de cautela, o juiz pode determinar a realização de diligências e a juntada de documentos para comprovar a regularidade da postulação e inclusive da representação processual. Nenhuma alteração constitucional ou legislativa ocorreu que pudesse justificar, agora, a alteração de tal posicionamento. A realidade social e os dados jurimétricos demonstrativos do uso abusivo que se tem feito do acesso ao sistema de justiça, longe de demonstrarem a necessidade de modificação do padrão decisório que vem se formando, evidenciam a imprescindibilidade de reforçar a atuação do Judiciário no sentido de resguardar a legitimidade das postulações, a regularidade do exercício do direito de ação, a conformidade do atuar processual com o padrão imposto pela boa-fé

objetiva e pelo princípio da cooperação, que vincula não apenas as partes da relação processual entre si, mas também as obriga em relação ao sistema de justiça.

7. A necessária (e em curso) reconfiguração do papel do poder judiciário

Como se tem destacado ao longo desta Nota Técnica, o Poder Judiciário não pode atuar apenas reativamente, aceitando de modo irrefletido, acrítico e passivo todas as demandas trazidas às suas portas, independentemente da necessidade e da regularidade do exercício do direito de ação. Se assim agisse, estaria, antes de tudo, descumprindo sua missão constitucional, inobservando os princípios da moralidade e republicano, os deveres de probidade, economicidade e eficiência, de respeito primeiro ao interesse público.

Atentos a isso, magistrados e tribunais de todo o país têm envidado esforços intensos e diuturnos para enfrentar adequadamente — observando as normas constitucionais e legais, especialmente aquelas que fundamentam e delimitam o poder geral de cautela — as diversas manifestações do abuso do direito de ação (como os focos de litigância predatória em sentido estrito, de litigância fraudulenta, de litigância frívola, de litigância procrastinatória, todos, como esclarecido, inseridos na ideia de litigância predatória em sentido lato).

Mais ainda, com o apoio dos Centros de Inteligência, dos NUMOPEDEs e dos NUGEPNACs, têm se esforçado por racionalizar a prestação jurisdicional, reforçar a cultura de precedentes judiciais, efetivar o manejo dos instrumentos de tutela jurisdicional moleculari-zada, conscientes de que excesso de acesso não significa garantia do acesso ao sistema de justiça aos que dele realmente (e mais) precisam.

Dedicados estudiosos do Judiciário brasileiro apontam que os números estratosféricos registrados nos Relatórios Justiça em Números, publicados anualmente pelo CNJ, diversamente do que pode parecer a um leitor mais desavisado, estão longe de significar ampliação de acesso aos mais vulneráveis, mas representam, em especial, sobreutilização por poucos, sejam eles abusadores do direito de ação ou litigantes habituais, ainda que não predadores. É preciso, pois, impedir o acesso ilegítimo, abusivo, poupar os recursos públicos com ele desperdiçado, a fim de permitir que aqueles que realmente precisam do Poder Judiciário para ver efetivados seus direitos tenham pelo menos chance de acesso ao sistema de justiça.

Por todos esses motivos, embora se reconheça louvável a preocupação manifestada pelas entidades que remeteram ao STJ a manifestação de fls. 2.716-2.745, observa-se que, na realidade, como evidencia todo o trabalho que vem sendo desenvolvido pelos Centros de Inteligência acerca do abuso do direito de ação / litigância predatória e seu adequado enfrentamento, condensado brevemente nesta Nota Técnica, as práticas predatórias devem ser adequadamente enfrentadas, pois prejudicam gravemente todo o sistema de justiça, a ponto de, em diversos casos, ameaçar a funcionalidade de Tribunais e sua capacidade de prestar a jurisdição com eficiência e efetividade. Tais práticas, ademais, muitas vezes vitimizam pessoas em situação extremamente vulnerável, afetam de forma profundamente negativa as chances de acesso ao sistema de justiça dos mais necessitados e consomem recursos públicos preciosos, advindos dos impostos, que poderiam, talvez, ser dirigidos à satisfação de outros direitos.

A nova postura do Judiciário, capitaneada inclusive por vários magistrados de Tribunais Superiores e por órgãos como os Centros de Inteligência, importa compreender tal poder estatal como muito mais do que um receptáculo de feitos para julgamento. Está em curso uma verdadeira "mudança de paradigma no Judiciário", que envolve o tratamento dos conflitos em sua origem, "interligando informações desde a primeira instância até as cortes superiores com o objetivo de encontrar estratégias que possam auxiliar na prevenção, monitoramento das demandas e gestão dos precedentes" (MORAES, 2018, p. 19).

Tal modo de atuar, muito mais estratégico e adequado ao alcance do desiderato de proporcionar desenhos de solução de conflitos adequados a cada situação — objetivo intensamente perseguido atualmente em sistemas jurídicos de todo o mundo —, parece a única alternativa viabilizadora de se abarcar a complexidade dos fenômenos sociais, dentre eles a litigiosidade, com suas múltiplas e infinitas manifestações:

> A litigiosidade, enquanto fenômeno, vem sendo desafiada sem atenção à sua complexidade, mediante a definição de programas em bases mecanicistas e fragmentárias, o que talvez explique a dificuldade na obtenção de resultados sustentáveis, que impliquem a estabilização ou a redução sustentável da judicialização de novos conflitos.
>
> É comum medir e avaliar os acontecimentos a partir de seus sinais exteriores, estudando, separadamente, os comportamentos de cada elemento. Este proceder, com facilidade, conduz a uma perda da visão do sistema como um

> todo; desconsideram-se conexões, processos internos e fluxos. (...) (FERRAZ, 2021, p. 47).

No desempenho desse seu reconfigurado e mais relevante papel, o Judiciário deve exercer a função de líder de todos os agentes que figuram no sistema de justiça, de modo a se buscar sempre a melhor solução para cada espécie de conflito, envolva ele ou não judicialização (a qual se deve admitir apenas quando necessária, inclusive em virtude dos custos sociais, econômicos, e dos efeitos adversos que propaga).

Todos os agentes do sistema de justiça têm, por sua função social ínsita, igualmente o dever de contribuição nesse sentido. Em relação a muitos, tal dever está previsto na Constituição e/ou na normatização infraconstitucional vigente, como é o caso dos advogados, reputados essenciais à administração da justiça pelo art. 133 da Constituição, e que, nos termos do art. 2º do Código de Ética e Disciplina da OAB, são defensores do Estado democrático de Direito, da cidadania, da moralidade pública, da Justiça e da paz social, subordinando a atividade do seu Ministério Privado à elevada função pública que exercem. Ainda segundo mencionado dispositivo, têm, entre outros, os deveres de preservar, em sua conduta, a honra, a nobreza e a dignidade da profissão, de atuar com destemor, independência, honestidade, decoro, veracidade, lealdade, dignidade e boa-fé, de contribuir para o aprimoramento das instituições, do Direito e das leis, de aconselhar o cliente a não ingressar em aventura judicial e de abster-se de vincular o seu nome a empreendimentos de cunho manifestamente duvidoso.

Interessante exemplo dessa parceria de agentes do sistema de justiça no sentido da racionalização da prestação jurisdicional, da preservação da regularidade do exercício do direito de ação e do adequado enfrentamento dos focos de litigância predatória se encontra delineado em parecer oferecido pela Comissão de Direito Processual Civil da OAB-MG a fim de contribuir para o julgamento de embargos declaratórios opostos contra IRDR que tramitou no TJMG (fls. 1.097-1118 dos autos já referidos). Destacam-se, em particular, os seguintes trechos, claramente demonstrativos de que defender o enfrentamento da litigância predatória não significa sustentar restrição ao direito de ação, mas, pelo contrário, resguardar a legitimidade de seu exercício:

> 21. Diante do exposto, é possível concluir que as condutas que abarcam a chamada "litigância predatória" são diversas, caracterizadas não só pela práti-

ca de ilícitos específicos (falsificação de documentos para ajuizamento de ações, por exemplo), mas também pelo exercício abusivo do direito de ação (ajuizamento massificado de demandas, fracionamento de pedidos, utilização estratégica de ações para causar danos a terceiros, dentre outros).

22. Também é possível constatar que o caráter predatório da litigância não é explícito, justamente por se disfarçar de um ato lícito (simples exercício do direito de ação, constitucionalmente garantido).

(...)

24. No entanto, os estudos citados permitem identificar alguns traços comuns que caracterizam a litigância predatória. Em primeiro lugar, trata-se de uma conduta comumente abusiva, isto é, caracterizada pelo exercício de um direito excedendo manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes (art. 187 do Código Civil).

25. Em segundo lugar, nota-se dos exemplos indicados que a caracterização desta conduta abusiva não é facilmente detectada na análise intraprocessual, isto é, a conduta dos litigantes dentro do processo. Sua configuração é notada através de medidas comportamentais extraprocessuais, mas que se relacionam e afetam as lides em tramitação. O fracionamento de demandas, o ajuizamento de ações concomitantes com posterior desistência e a propositura massificada de ações são exemplos comuns desta caracterização, e só podem ser verificadas se avaliadas no âmbito extraprocessual.

26. Por fim, nota-se também que a litigância predatória visa a um objetivo específico e oblíquo, que vai além da mera obtenção de uma decisão judicial sobre o conflito. Como asseverado pela Exma. Ministra Nancy Andrighi no celebrado acórdão do REsp 1817845-MS: "O abuso se configura não pelo que se revela, mas pelo que se esconde.". Logo, a litigância predatória não deve ser identificada apenas pelos atos que geralmente a caracterizam, mas pelo objetivo final que ela almeja alcançar (por exemplo, acessar juizados especiais ou RPV's através do fracionamento de ações, causar dano pela propositura de ações massificadas ou, ainda, obter maiores condenações sucumbenciais).

27. Em que pese a ausência de uma sistematização legal ou acadêmica, não se deve olvidar que estas práticas são graves e que merecem uma atuação repreensiva específica, a qual deve alcançar não só o escopo extraprocessual, mas também dentro do processo. Isso porque não só configuram uma utilização ilícita do sistema de justiça, mas também porque representam um prejuízo sistêmico ao Judiciário e, por consequência, à garantia constitucional de acesso à justiça.

(...)

29. No entanto, a litigância predatória muitas vezes é identificada pelo comportamento dos agentes fora do processo, e não nas ações dentro do processo. A propositura massificada de ações (seja pelo fracionamento de pedidos, seja pela propositura sucessiva da mesma ação com posterior desistência, seja pelo assédio processual) é conduta que possuí um viés de legalidade no âmbito intraprocessual e cuja ilicitude só é verificada quando avaliada no escopo extraprocessual.

30. Essa caracterização é indispensável porque evidencia que o dano causado pelas condutas que compõem a chamada litigância predatória não causam danos apenas aos litigantes que figuram na parte contrária, mas ao próprio Judiciário.

31. Não há dúvidas de que o ajuizamento massificado de ações onera indevidamente os gastos públicos com o Judiciário. O fracionamento de demandas que poderiam tramitar de forma concentrada, a propositura de demandas com documentos falsos ou o ajuizamento sucessivo de ações para prejudicar a parte contrária são práticas que agravam não só os custos da atividade judicante, atrasando o trâmite dos processos, como também aumenta os gatos com a gestão administrativa do acervo pelos Tribunais.

(...)

34. Isso porque tem ganhado cada vez mais importância, no âmbito acadêmico, a concepção da prestação jurisdicional como um serviço público11, o qual exige,assim como outras atividades do Estado, a tomada de ações vinculadas à boa administração e ao uso inteligente e eficaz dos recursos escassos destinados à atividade judicante.

35. Nesse contexto, os primados constitucionais de celeridade e eficiência processual ganham novas formas de aplicação: ao invés de um olhar voltado apenas ao tempo de duração do processo, deve-se considerar também o emprego adequado dos recursos estatais alocados na justiça, buscando uma eficiência na realização da atividade jurisdicional como um todo. (...)

36. É dizer: assim como todos os entes da Administração Pública, o Judiciário também obedece deverão princípio da eficiência (art. 37, caput, CR/88), o qual não significa apenas buscar um encurtamento do tempo do processo, mas numa alocação adequada dos recursos públicos destinados a essa atividade.

37 Não é difícil perceber que todo o esforço acadêmico para repensar a eficiência do Judiciário é prejudicada pelas práticas que compõem a chamada litigância predatória. Se o primado dos estudos sobre processo civil partem do reco-

nhecimento da escassez dos recursos e do dever de utilização otimizada deles, não é adequado, nem sequer tolerável, permitir que o Judiciário seja acionado de forma claramente ineficiente ou até mesmo falseada, através de práticas como o fracionamento de demandas, a propositura massificada de ações ou a criação de uma litigância artificial, montada através de documentações falsas ou processos que não servirão ao fim de uma tutela jurisdicional.

38. Evidentemente, a presente manifestação não visa a restringir ou diminuir a eficácia da garantia constitucional do acesso à justiça. Como entidade representante dos advogados no Estado de Minas Gerais, a OAB-Seção Minas Gerais reconhece a importância de um Judiciário marcado pelo acesso facilitado, pelo cumprimento da garantia constitucional do devido processo legal e pelo tratamento igualitário dos sujeitos processuais. Qualquer conduta que busque restringir o acesso dos cidadãos à uma tutela jurisdicional será considerada inconstitucional por parte desta Entidade, que também é indispensável à administração da justiça pela ordem constitucional vigente (art. 133 CR/88).

39. Por outro lado, também não é possível desconsiderar o efeito pernicioso da litigância predatória sobre o Judiciário, na medida em que gera efeitos extraprocessuais, afetando, ainda que indiretamente, todos os "usuários" desse "serviço público". Tendo em vista que a OAB tem também como função a defesa da rápida administração da justiça (art. 44, I, Lei Federal nº 8.906/94), também constitui seu dever auxiliar o Judiciário no combate à litigância predatória e seus efeitos negativos à prestação da tutela jurisdicional.

À luz das disposições constitucionais e legais vigentes, particularmente das acima destacadas, não há como prevalecer postura diversa. Em outras palavras, não se concebe que um agente componente do sistema de justiça possa sustentar a possibilidade de abuso do direito de ação, ou, por outro lado, a supressão dos poderes- deveres previstos na legislação processual civil (em densificação de princípios constitucionais) que viabilizam ao magistrado reconduzir o exercício de tal direito fundamental aos limites jurídicos e direcioná-lo às finalidades para a qual foi garantido na Constituição.

Conclusão

Em consideração a todos os fundamentos expostos — que nada mais são do que um breve resumo do profundo trabalho que os Centros de Inteligência do Poder Judiciário

brasileiro têm empreendido para monitorar as práticas de abuso do direito de ação e contribuir para seu adequado enfrentamento (prevenção e combate) —, sugere- se à Eg. Corte Superior Tribunal de Justiça que, no julgamento do Tema Repetitivo 1198, reconheça o poder-dever do magistrado, com base no poder geral de cautela, nos casos de ações com indício de prática de litigância predatória, exigir da parte autora a apresentação de documentos atualizados considerados indispensáveis à propositura da ação e/ou à demonstração da legitimidade da postulação e/ou da regularidade da representação processual, sob pena de indeferimento da petição inicial, nos termos do art. 330, IV, do Código de Processo Civil, ou determinar, com a mesma finalidade, qualquer outra diligência processualmente cabível.

Ressalta-se, por fim, que, como a variabilidade decisória tem se revelado potencial fonte de estímulo ao uso lotérico do sistema de justiça, é salutar que o Superior Tribunal de Justiça continue a empenhar esforços para a formação de precedentes qualificados que permitam resguardar a regularidade do exercício do direito de ação, a legitimidade do acesso ao sistema de justiça e a racionalidade da prestação jurisdicional.

Referências

FERRAZ, Taís Schilling. O excesso do acesso à justiça e a insistente aposta nos sintomas como forma de dar tratamento à litigiosidade. *Interesse público*, n. 128, jul.- ago. 2021, p. 45-58.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. *Processo civil e análise econômica.* 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

MARCELLINO JÚNIOR, Julio Cesar. *Análise econômica do acesso à justiça:* dilemas da litigância predatória e inautêntica. 2 ed. Florianópolis: Emais, 2018.

MORAES, Vânila Cardoso André de. *Centro Nacional (e locais) de Inteligência da Justiça Federal:* um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes. Brasília: Conselho da Justiça Federal, v. 1, p. 13- 21, 2018. Série CEJ.

RAMOS, Glauco Gumerato. Ativismo e garantismo no processo civil: apresentação do debate. 2010. Disponível em: <*www.agu.gov.br/page/download/index/id/2461823*>.

Acesso em 20 set. 2018.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. Corregedoria-Geral de Justiça. Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas. *Relatório Biênio 2022/2023*. Disponível em: <*https://api.tjsp.jus.br/Handlers/Handler/FileFetch.ashx?codigo=151470*>. Acesso em 19 jan. 2024

---

[1] Os Núcleos de Monitoramento de Perfis de Demandas – NUMOPEDEs são órgãos implantados pelas Corregedorias-Gerais de diversos tribunais estaduais brasileiros, com finalidades ligadas ao monitoramento de conflitos e de litigância, o que implica, evidentemente, contribuição relevante para o adequado enfrentamento dos focos de litigância predatória. Ao final do 75º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, realizado em junho de 2017, constou do documento produzido a Carta de Belo Horizonte, a resolução de criação de grupos de estudos para discussão e partilha de experiências e tecnologias de monitoramento do perfil de demandas e enfrentamento das que configurassem uso predatório da Justiça, o que impulsionou o movimento de criação de NUMOPEDEs em diversos tribunais e contribuiu para fortalecer a atuação dos já existentes. O pioneiro desses órgãos foi o do Tribunal de Justiça de São Paulo, cuja gestão 2022/2023 da Corregedoria-Geral de Justiça publicou recente relatório demonstrativo da atuação desses núcleos e das boas práticas de identificação de focos de litigância predatória e de seu enfrentamento.

Nota Técnica CIJMG N. 13/2024

Belo Horizonte, 15 de maio de 2024.

Racionalização das Execuções Fiscais, à Luz do Tema 1184 da Repercussão Geral

Introdução

Após o julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais – que desde sua implantação direciona intensos esforços para a adequada gestão de conflitos e de litigância – empreendeu estudos no sentido de orientar a racionalização da prestação jurisdicional em relação às execuções fiscais, considerando o precedente qualificado então formado. O desiderato de propor recomendações que padronizem a atuação na matéria, no âmbito do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, de modo inclusive a proporcionar maior alinhamento entre as duas instâncias, foi reforçado com a edição da Resolução nº 547/2024 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

Antes da conclusão dos estudos locais, foi editada pelo Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo a Nota Técnica nº 02/2024, que cuidou do "mapeamento das medidas adotadas para aprimorar o processamento e julgamento das execuções fiscais, principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário". O documento, profundamente fundamentado, apresenta subsídios de grande relevância para o adequado tratamento da litigiosidade manifestada por meio das execuções fiscais.

Em razão das evidentes qualidades da nota técnica referida, da vocação dos Centros de Inteligência para a atuação em rede – que constitui ainda um dever, extraído do modelo delineado na Resolução CNJ nº 349/2020 – e da relevância de que, ao agirem estrategicamente, reforcem as boas práticas uns dos outros, de modo a potencializá-las e a evitar a repetição desnecessária de esforços bem-sucedidos, decidiu-se por ratificar a Nota Técnica nº 02/2024 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A ratificação se faz com as adaptações necessárias à realidade do TJMG, alguns acréscimos

e ponderações e, especialmente, adição de recomendações finais, dirigidas aos magistrados de ambas as instâncias, em observância das diretrizes estabelecidas para a atuação na matéria.

Em razão da elevada qualidade da fundamentação constante da nota técnica do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, que contribui para sustentar as recomendações indicadas neste documento, optou-se por reproduzir parte dos argumentos dela constantes, com as adaptações necessárias.

1. Tema 1184 da repercussão geral

Ao formar o precedente qualificado identificado como Tema 1184 (que teve como recurso representativo da controvérsia o RE nº 1.355.208/SC), o Supremo Tribunal Federal (STF) discutiu questões de imensa relevância, especialmente questionando se viola o regime constitucional de repartição de competências federativas, a separação dos poderes, a inafastabilidade da jurisdição e o direito à razoável duração do processo (art. 5º, XXXV e LXXVIII, ambos da Constituição da República) a extinção de execução fiscal municipal de pequeno valor, sob o fundamento de carência de interesse agir, por aplicação de norma estadual que estabeleceu valor mínimo para o ajuizamento. Perquiriu-se a forma adequada de compatibilização constitucional da autonomia dos municípios para estabelecer o valor mínimo passível de justificar esforços de recuperação creditícia, de um lado, e as exigências que podem ser efetuadas para que débitos fiscais de valores reduzidos sejam exigidos judicialmente, tendo em consideração os fatos de que o serviço judiciário utilizado é mantido pelos Estados membros da federação; pende sobre os cidadãos em geral o ônus de custear tais serviços, por meio dos impostos; e, especialmente a partir da permissão legal de protesto da certidão de dívida ativa, os entes públicos passaram a contar com meios extraprocessuais eficazes de recuperação de créditos fiscais inadimplidos. A autonomia municipal foi cotejada particularmente com os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade, da razoabilidade, da proporcionalidade.

Vencidos apenas os Ministros Dias Toffoli e Gilmar Mendes, os demais Ministros do Supremo Tribunal Federal entenderam, seja por meio de considerações próprias, seja por adesão ao voto da Relatora ou a considerações de outros Magistrados, que:

a. em sua atuação, todos os poderes, inclusive o Judiciário, na gestão de seus serviços, estão sujeitos aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, não se admitindo o dispêndio de recursos públicos vultosos para obter resultados de proporção muito inferior, sem razão jurídica que o justifique;

b. a vigência da Lei nº 12.767/2012, que autorizou o protesto das certidões de dívidas ativas da Fazenda Pública, levou à superação do precedente identificado como Tema 109[1] da Repercussão Geral;

c. a partir da possibilidade de protesto da certidão de dívida ativa, tornou-se necessário comprovar o interesse processual para usar o sistema de justiça a fim de buscar o recebimento de crédito fiscal, considerando-se não apenas o interesse material, mas a demonstração da necessidade e da utilidade de atuação da jurisdição, além da adequação da via processual eleita e da forma da postulação;

d. o princípio da eficiência administrativa e financeira exige que o ente público somente possa se valer do caminho que envolve onerar o Estado-juiz se inexistir outro instrumento que viabilize alcançar a mesma finalidade, nas mesmas condições, isto é, o recurso à tutela jurisdicional apenas é legítimo quando esta constituir a forma mais célere, eficaz e objetiva para resolver o conflito e satisfazer a pretensão;

e. é ilegítima a escolha da judicialização quando o custo financeiro e administrativo for consideravelmente maior do que o valor que se tem a receber, de modo que, no caso, a judicialização representaria ineficiência administrativa (conceito no qual se inclui a eficiência jurisdicional);

f. além do protesto, há outras opções administrativas a serem utilizadas como alternativas à judicialização, como a criação de câmaras de conciliação;

g. a existência, no sistema jurídico, de outros instrumentos de cobrança das dívidas ativas, inclusive mais razoáveis, proporcionais e eficientes, impõe que tais instrumentos sejam utilizados com preferência em relação à judicialização, em prol da racionalização da prestação jurisdicional e em benefício da coletividade, apenas se podendo afastar a possibilidade de utilização prévia

[1] Tema 109: Lei estadual autorizadora da não inscrição em dívida ativa e do não ajuizamento de débitos de pequeno valor é insuscetível de aplicação a Município e, consequentemente, não serve de fundamento para a extinção das execuções fiscais que promova, sob pena de violação à sua competência tributária.

do protesto e de outras possibilidades extrajudiciais de recuperação do crédito se demonstrada a ausência de possibilidades de êxito de seu emprego;

h. há necessidade de garantir o emprego racional dos recursos públicos, especialmente dos destinados ao Poder Judiciário, e de manter um sistema de gestão responsável, racional e eficiente das verbas públicas, com racionalização das demandas, da estrutura e do funcionamento do Judiciário, de modo a permitir que este tenha condições de dar respostas eficientes e eficazes a todos os jurisdicionados, não se mostrando legítimo absorver grande parte de sua capacidade com o ajuizamento de processos desnecessários e com baixa probabilidade de êxito;

i. a partir da Lei nº 12.767/2012 (que visou a ampliar a eficiência administrativa e judicial, finalidades que não podem ser enfraquecidas por escolha aleatória do ente estatal), um dos critérios a serem levados em consideração pelo magistrado para a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir é o seu baixo valor, especialmente quando em desproporção ao custo médio da tramitação processual desse tipo de demanda;

j. a extinção da execução fiscal por falta de interesse de agir não afeta o crédito fiscal, que poderá ser cobrado – observados os critérios da eficiência, da razoabilidade, da proporcionalidade e da economicidade – enquanto permanecer exigível.

O Ministro Luís Roberto Barroso salientou que "a execução fiscal é o principal fator de congestionamento da Justiça brasileira, por representar "64% do estoque de processos de execução no Poder Judiciário". Trata-se dos "principais responsáveis pela alta taxa de congestionamento, representando aproximadamente 34% dos casos pendentes e congestionamento de 88% em 2022". Asseverou que, "das 80 milhões de ações em curso no Brasil, 34% são ações de execução fiscal, responsáveis por uma taxa de congestionamento de 88%", o que, dito de outra forma, "significa que de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram só 12 foram efetivamente concluídos".

No que diz respeito ao valor médio das execuções fiscais, listou os dados compilados: "de 6 milhões de execuções fiscais, (...) 28% (...) estão abaixo de 2.500 reais; 42% das execuções estão abaixo de 5 mil reais; mais da metade, 52,3%, estão abaixo de 10 mil reais e 68% estão abaixo de 30 mil reais".

Afirmou que a execução fiscal tem prazo médio de duração de 6,5 anos, até que, em regra, venha a ser extinta pela prescrição. Acrescentou que essa tramitação demorada dos executivos fiscais "faz com que o prazo médio de duração de um processo no Brasil seja de 4,5 anos", média muito intensamente "afetada pelo prazo da execução fiscal". E concluiu: "Logo, fica na conta do Judiciário uma estatística de morosidade, quando ele não é o responsável por achar devedor, nem por achar bens no patrimônio do devedor".

A Ministra Cármen Lúcia registrou relevantes dados apresentados pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, indicativos de que, desde 2013, passou a adotar o protesto jurisdicional, o que fez com que o índice de recuperação de crédito, que era de 1 a 2%, com as execuções fiscais, passasse a alcançar de 15 a 19%. Apontou o relato de que convênios com os Cartórios permitiram agilizar os procedimentos, especialmente quando, em razão de ampliação da eficiência na atuação, foram efetuados esforços no sentido da localização dos devedores.

Indicou também que os processos de execução fiscal, como evidenciam os Relatórios Justiça em Números, anualmente publicados pelo Conselho Nacional de Justiça, representam grande parte dos casos em tramitação no Judiciário brasileiro. Por outro lado, salientou que "grande parte não tem nem os dados necessários para se tentar buscar êxito". Assim, a baixa possibilidade de êxito está relacionada também à reduzida qualidade dos dados constantes dos cadastros mantidos pelos entes públicos e pela ineficiência nos esforços de localização de devedores e de bens penhoráveis, resultando em processos com baixíssima expectativa de êxito, que "estão abarrotando o Poder Judiciário".

A respeito, o Ministro Luiz Fux argumentou que, "se o exequente, ao iniciar a execução, não indica que o devedor tenha bens passíveis de responder àquela execução", estará a instaurar "uma demanda frívola", que "não vai resultar em absolutamente nada".

A Ministra Relatora destacou igualmente que, embora os Tribunais em geral estejam empregando bem-sucedidos esforços na redução do estoque processual, os executivos fiscais – muitos de custo desproporcional ao valor passível de recuperação – impedem maior sucesso das medidas de aprimoramento da gestão judiciária:

> Apesar de os Tribunais se esforçarem para a redução do número de processos, com resultados muito satisfatórios nos últimos anos, as execuções fis-

> cais de pequeno valor impõem custo muito maior do que o valor dos débitos devidos. Para a análise da viabilidade da instalação do processo judicial de recuperação fiscal, é importante considerar o custo médio unitário de um processo, porque há desproporção entre o valor a ser recuperado e o da despesa pública empregada na propositura e na tramitação dessas execuções fiscais.

Em relação à possibilidade de extinção da execução fiscal de pequeno valor, no caso representativo da controvérsia, por aplicação de legislação estadual que valorizava os princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, a Relatora salientou:

> (...) a extinção da execução fiscal pelo Judiciário, como se teve neste caso, ao fundamento de ausência de interesse processual com base no valor da causa, mesmo que fundamentado o critério do valor em legislação de ente diverso do exequente por carência de lei municipal que adote critério diverso, representa a adoção de interpretação judicial coerente com a solução da equação processual valor do débito e custo do procedimento executivo.

O Ministro Luís Roberto Barroso destacou que o "tema essencial do século para o sistema de justiça (...) é uma busca de melhor eficiência, como um todo, do Poder Judiciário", que ele assim traduziu: "Melhor execução de orçamentos, melhor gestão de processos e melhor definição de prioridades, no âmbito da atuação judicial (...)".

Por sua vez, o Ministro Edson Fachin invocou o princípio da proporcionalidade pamprocessual, desenvolvido por Sérgio Arenhart, relacionado à gestão do processo, e chamou a atenção para o fato de que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº101/2000), em seu art. 14, § 3º, II, "não caracteriza como renúncia de receita o cancelamento de um crédito tributário cujo valor seja inferior ao custo da cobrança".

Aduziu que, "no âmbito do Direito Tributário há muito já se superou o dogma da indisponibilidade do crédito tributário, que correspondia a um mantra para o ajuizamento indiscriminado de execuções fiscais". Registrou que o Conselho Nacional de Justiça empreendeu diagnóstico do contencioso tributário nacional e "confirmou como um dos nós górdios da Execução Fiscal a identificação de bens passíveis a garantir o crédito em execução, o que justifica a Fazenda Nacional conceber o instrumento da averbação pré- executória (Portaria PGFN n. 233/2018)". Acrescentou que "a averbação pré-executória já foi

submetida à controle de constitucionalidade perante este Eg. Supremo Tribunal Federal quando fixado entendimento pela constitucionalidade do instrumento (ADI 5886 (...))".

Chamou a atenção para a necessidade de se compreender a "execução fiscal como um *instrumento de política pública*" e de, sob tal perspectiva, perceber que "há caminhos alternativos e/ou preparatórios ao ajuizamento da execução fiscal", de modo a se exigir "postura de melhor gerenciamento não só pela Administração Tributária Municipal, mas, também, pelo próprio Poder Judiciário da gestão das execuções fiscais de modo a aferir, inclusive, as próprias *condições da ação*".

Especificamente em relação à questão da autonomia municipal para estabelecer valor mínimo para o ajuizamento de execução fiscal, o Ministro Fachin asseverou ser necessário considerar a participação do Poder Executivo (no caso, municipal) e do Poder Judiciário (nesse caso, estadual) no processo executivo fiscal. E salientou:

> Essa dimensão federativa torna-se mais relevante, porquanto as execuções municipais são ajuizadas no Poder Judiciário estadual e correspondem número relevante dos processos desse Poder.
>
> Trata-se, pois, da prestação de serviço público cujos custos não são só financeiros e humanos, mas também demandam o dispêndio de tempo nessas atividades que são arcados exclusivamente pelos Estados, sem o compartilhamento dos ônus com o Município.
>
> Há que se considerar que o dispêndio de tais recursos escassos afeta sobretudo a prestação de serviços a toda a população que demanda o acesso à justiça e a tutela jurisdicional célere e efetiva.
>
> Portanto, a saída para a tensão entre a separação dos poderes, de um lado, e a repartição de competências, do outro, não se dá por uma leitura exclusivamente consequencialista da problemática. É à luz dos princípios e dos direitos fundamentais que está a saída dessa encruzilhada.
>
> Tomo como premissas normativas para analisar o presente caso e a problemática posta, os direitos fundamentais ao acesso à justiça e à tutela jurisdicional adequada, célere e efetiva, art. 5º, XXXV e LXXVIII, ambos da Constituição da República, os quais demandam a atuação de todas as esferas da federação uma atuação que lhes assegure a máxima eficácia.

Além dessas prescrições, também são aplicáveis ao presente caso, a Declaração Universal de Direitos Humanos, que completou 75 anos no último domingo, dia 10 de dezembro, prevê em seu artigo 10:

"Artigo 10. Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele."

E o art. 8º, 1 da Convenção Americana de Direitos Humanos – o Pacto de San José, que dispõe:

"Artigo 8º - Garantias judiciais

1. Toda pessoa terá o direito de ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou Tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou na determinação de seus direitos e obrigações de caráter civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza."

(...)

Por isso, a partir das premissas normativas acima expostas, e das interessantes e oportunas lições dos professores de processo civil Sérgio Cruz Arenhart, da centenária Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, (A tutela coletiva de individuais: para além da proteção de interesses individuais homogêneos. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 35-47) e Remo Caponi, da Universidade de Florença, (O Princípio da Proporcionalidade na Justiça Civil Primeiras Notas Sistemáticas. Revista de Processo. Vol. 192, fev. 2011, p. 397-415) trago à colação conceito da proporcionalidade panprocessual, que, em meu modo de ver, é mais adequado para enfrentar a questão posta.

Segundo os autores, esse conceito não se refere à análise da máxima da proporcionalidade como técnica para verificar a adequação, a necessidade ou a proporcionalidade em sentido estrito da restrição a direito ou de tutela pleiteada. O seu foco é a gestão processual.

Trata-se de reconhecer a escassez não só dos recursos financeiros, mas também dos recursos humanos e a necessidade de gerir o tempo destinado tanto a causas complexas e estruturais, como a causas não tão complexas no âmbito do Poder Judiciário.

Portanto, a organização interna dos serviços e dos recursos para as causas que demandam mais tempos e recursos é algo que diz respeito às atividades

> do Poder Judiciário. De modo que, medidas que visem a melhor gestão de tais recursos, para que o Poder Judiciário efetive o acesso à justiça célere, adequada e efetiva realizam direitos fundamentais e promovem a melhoria dos serviços e das políticas públicas prestadas com benefícios a toda a população.
>
> Assim, à luz desses parâmetros normativos, fundados em direitos humanos e fundamentais, concluo pela correção da decisão ora questionada, bem como não verifico qualquer inconstitucionalidade da lei estadual de Santa Catarina que serviu de fundamento para a sentença que extinguiu execução fiscal contra a qual foi interposta o Extraordinário.
>
> Resta, todavia, o argumento de que a decisão questionada estaria a violar a autonomia financeira dos Municípios, conforme entendimento consagrado no RE 591.033 que deu origem ao tema 109.
>
> Entendo, com todo respeito às compreensões diversas, que a autonomia dos entes da federação, deve fortalecer a proteção e promoção dos direitos fundamentais. Ela não deve ser utilizada, sobretudo a autonomia financeira, para restringir de forma oblíqua o acesso à justiça célere, adequada e efetiva.
>
> Portanto, não verifico, à luz das razões apresentadas, violação seja ao regime constitucional de repartição de competências, seja à separação de poderes. Entendo que integra o escopo das competências concorrentes do Estado tratar sobre a organização do seu Poder Judiciário, bem como legislar sobre procedimento em matéria processual (art. 24, XI, da Constituição Federal). E, ainda que não se acolha tais argumentos de índole formal, entendo não haver qualquer violação à Constituição tendo em vista a compatibilidade material com os direitos humanos e fundamentais conforme apresentado.

Ao final, a tese fixada (que não se confunde com o precedente, cujo cerne se identifica com a *ratio decidendi*, acima detalhada) foi:

> 1. É legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir tendo em vista o princípio constitucional da eficiência administrativa, respeitada a competência constitucional de cada ente federado.
> 2. O ajuizamento da execução fiscal dependerá da prévia adoção das seguintes providências: a) tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa; e b) protesto do título, salvo por motivo de eficiência administrativa, comprovando-se a inadequação da medida.

3. O trâmite de ações de execução fiscal não impede os entes federados de pedirem a suspensão do processo para a adoção das medidas previstas no item 2, devendo, nesse caso, o juiz ser comunicado do prazo para as providências cabíveis".

2. Resolução CNJ nº 547/2024: cumprimento do tema 1184 do STF

Tendo em vista a necessidade de racionalizar a prestação de serviços jurisdicionais em relação às execuções fiscais, com o objetivo de ampliação da eficiência judiciária como um todo – o grande desafio atual do Judiciário, como apontado pelo Ministro Luís Roberto Barroso, no voto acima mencionado –, e no intuito de padronizar, em nível nacional, os processos de trabalho em atenção ao precedente identificado como Tema 1184 da Repercussão Geral, o CNJ editou a Resolução nº 547/2024.

Nas considerações iniciais da Resolução, mencionou-se que as Notas Técnicas números 06/2023 e 08/2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, identificaram que o **custo mínimo** de uma execução fiscal, com base apenas no valor da mão de obra, era, na época do levantamento efetuado, de R$ 9.277,00, e que o protesto de certidões de dívida ativa costuma ser mais eficaz que o ajuizamento de execuções fiscais (o que também foi evidenciado no julgamento do Tema 1184, como registrado anteriormente).

Registrou-se ainda a interpretação do STJ no Tema Repetitivo nº 566[2], validada no Tema 390 da Repercussão Geral[3], acerca do termo inicial do prazo prescricional da pretensão executiva.

A partir de premissas como essas, definiu-se ser legítima a extinção de execuções fiscais de valor de ajuizamento inferior a R$ 10.000,00 (dez mil reais), desde que estejam sem movimentação útil há mais de um ano, isto é, sem citação do executado ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis. Deixou-se claro que, para aferição

[2] No Tema nº 566 do STJ, firmou-se a seguinte tese: "O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução".

[3] No tema nº 390 da Repercussão Geral, a tese fixada foi: "É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execuções Fiscais LEF), tendo natureza processual o prazo de 1 (um) ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de 5 (cinco) anos".

do valor previsto no § 1º, isto é, R$10.000,00, em cada caso concreto, devem ser somados os valores de execuções que estejam apensadas e/ou tenham sido propostas em face do mesmo executado.

A Fazenda Pública poderá requerer a continuidade do processo, caso demonstre que pode localizar bens do executado no prazo de 90 (noventa) dias. Recomendável, pois, que a execução já em curso não seja extinta sem prévia intimação da Fazenda Pública para manifestação a respeito da possibilidade concreta de seu prosseguimento. Saliente-se que tal alegação é ônus da Fazenda Pública, que, no mesmo momento da manifestação pelo interesse e possibilidade de continuidade da execução, deverá demonstrar sua viabilidade, comprovando a possibilidade concreta de localização do devedor ou de bens penhoráveis, conforme o caso.

Se for extinto o processo, não haverá, em princípio, impedimento à propositura de nova execução fiscal, se forem encontrados bens do executado, desde que não consumada a prescrição, contada a partir do primeiro ajuizamento e calculada na forma dos precedentes qualificados dos Tribunais Superiores (Tema 390 da Repercussão Geral e Tema Repetitivo 566).

A Resolução em comento prevê que, diante do entendimento consolidado pelo STF no julgamento do Tema 1184, o ajuizamento de execução fiscal dependerá do preenchimento de **duas condições cumulativas**:

a. prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, que pode se configurar por meio da notificação do executado para pagamento prévio, da existência de lei geral de parcelamento ou do oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa, como redução ou extinção de juros ou multas; ***e***

b. prévio protesto da certidão de dívida ativa, salvo por motivo de eficiência administrativa, devendo o exequente, nesse caso, comprovar, em relação ao caso concreto, a inadequação da medida, isto é, a ineficácia do protesto para conduzir à recuperação do crédito fiscal.

Admitiu-se a possibilidade de o magistrado, justificadamente, no caso concreto, afastar a exigência do protesto, caso o exequente demonstre que houve inscrição do nome do devedor em cadastro restritivo, a existência da averbação da certidão da dívida ativa nos cadastros de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora ou se houver indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado. A respeito, tendo em vista a *ratio decidendi* do Tema 1184 do STF (que constitui, repita-se, o cerne do precedente) e os dados jurimétricos evidenciadores da elevada taxa de eficácia, em regra, do protesto em propiciar a recuperação dos créditos fiscais, recomenda-se intensa cautela do magistrado, de modo a apenas admitir a substituição da exigência do protesto prévio por outra das alterativas previstas no parágrafo único do art. 3º quando efetiva e concretamente se mostrarem, no caso concreto, mais eficazes para viabilizar a satisfação do crédito em questão.

Por fim, determinou-se a comunicação pelos Cartórios de Notas e Registros de Imóveis às respectivas Prefeituras, em periodicidade não superior a sessenta dias, de todas as mudanças na titularidade de imóveis realizadas no período, a fim de se contribuir para a atualização cadastral dos contribuintes das Fazendas Municipais.

Para além do que constou da Resolução, vale pontuar que, após um ano de suspensão da execução fiscal, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos. Decorrido o prazo – calculado na forma do Tema 390 do STF e do Tema 566 do STJ – sem que o credor tenha localizado o devedor ou bens penhoráveis, o reconhecimento da prescrição intercorrente se impõe.

Relevante registrar também que, como já indica o art. 4º da Resolução, é de grande relevância a cooperação entre instituições judiciárias, administrações tributárias, procuradorias e contribuintes, com a finalidade de reduzir a litigiosidade e as taxas de congestionamento judicial.

3. O custo unitário do processo de execução fiscal

Como anteriormente observado, nas considerações iniciais da Resolução CNJ nº 547/2024, registrou-se que as Notas Técnicas números 06/2023 e 08/2023, do Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, apontaram que o custo mínimo de uma execução fiscal,

estimado em relação apenas ao valor da mão de obra empregada, era, na época dos estudos efetuados, de R$ 9.277,00.

Por outro lado, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada tem produzido análises variadas sobre o desenvolvimento econômico e as questões socioeconômicas brasileiras, de maneira a oferecer subsídios para a formulação, a avaliação e o aperfeiçoamento das ações em diversas áreas de políticas governamentais. Um dos projetos desenvolvidos com esse objetivo foi o estudo "Custo unitário do processo de execução fiscal da União", realizado por meio de cooperação técnica entre o IPEA e o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), envolvendo a Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST/IPEA) e o Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ/CNJ)[4].

O método utilizado foi o ABC, que exige "a descrição e a mensuração das atividades especificamente realizadas" e envolve

> i) elaboração de uma matriz de atividades e dos tempos de cada uma das tarefas que as compõem; ii) definição do nível de complexidade e detalhe a ser considerado no modelo (se macro ou microatividades); iii) eleição dos termos de referência do custo; iv) descrição das atividades por meio de uma "árvore funcional", com identificação dos custos a serem considerados; e v) escolha dos vetores de custo (NAKAGAWA, 1995). (BRASIL, 2011, p. 11)

No trabalho, destacou-se que importante "componente do custo dos serviços de justiça é (...) o *tempo de tramitação dos processos judiciais*", tanto no que concerne ao tempo total, quanto no que diz respeito aos *tempos parciais.* Apontou-se igualmente que "as despesas para remuneração dos magistrados e servidores que realizam os atos processuais e as atividades administrativas que consomem os tempos parciais do processo também compõem o custo, sendo necessário relacioná-los aos tempos".

Salientou-se que a "variedade na organização e no funcionamento das unidades judiciárias e de suas serventias" deve ser considerada para apuração dos custos de tramitação processual. E registrou-se que, "para os propósitos deste estudo, o custo do processo judicial é composto especialmente pela articulação entre os diversos tempos parciais dos processos, os atos processuais e atividades administrativas realizados e os insumos res-

[4] Disponível em: <*http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862?mode=full*>. Acesso em: 2 abr. 2024.

pectivamente consumidos". Esse apontamento permite concluir que o levantamento foi bastante abrangente em relação aos custos envolvidos, que incluíram tanto os diretos quanto os indiretos, os fixos e os variáveis.

Ao final, chegou-se a um custo médio de tramitação da execução fiscal na Justiça Federal de primeiro grau de R$4.368,00. O valor calculado pelo IPEA, atualizado até abril de 2024, considerados os índices de correção monetária divulgados pela Corregedoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, atingiu a quantia de R$9.220,16. Como sugerido na Nota Técnica nº 1/2022 do CIJMG, tal valor pode ser utilizado como base para estimar o custo médio de um processo que tramite nas duas instâncias da Justiça Estadual, especialmente ao se ter em conta que os custos da Justiça Federal por processo são, em princípio, bem mais elevados.

O custo médio levantado pelo IPEA foi, portanto, bastante semelhante ao apurado pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, de maneira que os estudos se reforçam reciprocamente. O parâmetro utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça, ao editar a Resolução nº 547/2024, encontra-se, pois, perfeitamente adequado ao precedente firmado no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, no qual, repita- se, o STF deixou claro que, em atenção aos princípios constitucionais da eficiência administrativa, da economicidade e da proporcionalidade, não se pode gerar desnecessariamente um ônus para o Estado-juiz e um custo para o contribuinte superior ao do próprio crédito que se pretende recuperar, cabendo ao ente público credor valer- se prioritariamente das alternativas extrajudiciais menos dispendiosas e potencialmente mais eficientes e eficazes, na tentativa de receber os valores inadimplidos.

4. Resolução CNJ nº 471/2022 e a busca pela eficiência da execução fiscal

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais, por meio da Resolução nº 471/2022, instituiu a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado à Alta Litigiosidade do Contencioso Tributário no âmbito do Poder Judiciário, com a finalidade de assegurar o direito de todos à solução dos conflitos tributários de forma efetiva, garantindo a celeridade e o acesso à justiça.

Como diretrizes a serem observadas, destacam-se: (i) atuação cooperativa como base para a solução de conflitos tributários; (ii) adequada formação e treinamento de magistrados(as), servidores(as), conciliadores(as) e mediadores(as); (iii) acompanhamento estatístico específico; (iv) transparência ativa; (v) atuação em parceria com entes federativos, advocacia pública e privada e contribuintes; (vi) priorização de soluções consensuais em disputas tributárias; e (vii) prevenção e desjudicialização de demandas tributárias.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de buscar soluções para o problema, além da atuação do Centro de Inteligência, implantou, por meio da Portaria Conjunta nº 1.450/2023, Grupo de Trabalho destinado a promover os estudos destinados a implementar, na instituição, ações e estratégias de efetivação da mencionada política judiciária.

Por outro lado, o Governo de Minas Gerais mantém um programa de regularização de débitos, por meio de diversas possibilidades de parcelamentos, com possibilidade inclusive de adesão simplificada, por via eletrônica, por meio do portal eletrônico da Secretaria Estadual da Fazenda (*https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/parcelamento/*).

A busca pelo aprimoramento da tramitação de processos de execução fiscal também foi objeto de debate recente no Seminário Eficiência da Execução Fiscal, realizado em 21 de setembro de 2023, na sede do Conselho Nacional de Justiça[5], com o compartilhamento de experiências e contribuições de profissionais que lidam diretamente com o tema no trabalho do dia a dia ou por meio de pesquisas.

Dentre as medidas apontadas para o enfrentamento do tema pelo Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ, Dr. Frederico Montedonio Rego, destacam-se: (i) automação do fluxo das execuções fiscais e dos sistemas de buscas patrimoniais, com sua unificação; (ii) esforços a fim de esgotar medidas administrativas cabíveis em algumas etapas, antes de eventual ajuizamento; (iii) medidas de desjudicialização; (iv) extinção de execuções fiscais frustradas; (v) atualização dos cadastros dos contribuintes; e (vi) colaboração institucional, inclusive mediante compartilhamento de banco de dados e adoção de estratégias de trabalho que permitam identificar quem são os devedores e quais os respectivos débitos.

[5] Disponível em: *<https://www.cnj.jus.br/justica-busca-solucoes-para-aprimorar-a-tramitacao-de- processos-de-execucoes-fiscais/>*. Acesso em: 2 abr. 2024.

Igualmente se destacou a Semana Nacional da Autocomposição Tributária, prevista na Resolução CNJ nº 471/2022 como uma oportunidade de divulgação e fomento de ações voltadas à solução desses conflitos.

A Procuradora-Geral da Fazenda Nacional, Dra. Anelize Lenzi Ruas de Almeida, destacou que a execução fiscal não serve como primeiro instrumento para: (i) interromper a prescrição; (ii) localizar o devedor; (iii) identificar bens; (iv) constatar atividade ou dissolução irregular da atividade; (v) praticar atos de alienação e (vi) reconhecer a prescrição (material ou intercorrente). Apontou que o processo executivo fiscal deve servir como último instrumento para (i) constrição de bens a partir de diligenciamento prévio do credor; (ii) reconhecimento de grupos econômicos/fraudes fiscais estruturadas; e (iii) autorização para alienação dos bens por iniciativa particular.

No que concerne à atuação dos Tribunais de Contas para a desjudicialização do litígio fiscal, destacou-se a parceria entre o Tribunal de Contas de Santa Catarina e o TJSC, por meio da implementação do projeto piloto "Acerta SC", em Florianópolis, na busca pela desjudicialização do litígio fiscal. O "Acerta SC" resultou na publicação do ***e- book*** com o título "Racionalização da Cobrança Fiscal – Ações voltadas à desjudicialização", com ênfase na cobrança pré-processual[6].

Nessa mesma linha, destacou-se a experiência do TJPE na implementação das diretrizes da Resolução nº 119/2020 do TCE-PE. Em 2016, 62% dos processos do primeiro grau eram de execução fiscal e 54% estavam concentrados em apenas duas Varas. Por meio da Portaria nº 52/2016, houve a criação do Comitê da Governança Diferenciada das Execuções Fiscais. Os principais entraves a serem enfrentados eram: cadastros desatualizados, elevado volume de execuções fiscais de valor irrisório ou bem abaixo do custo de processo de execução fiscal, maioria dos municípios sem piso de ajuizamento e ausência de adoção de mecanismos de cobrança extrajudicial.

Foi editada a Instrução Normativa nº 02/2021, visando a estabelecer critérios e diretrizes para conferir maior eficiência aos processos executivos fiscais, em conformidade com o Protocolo de Intenções nº 01/2020, celebrado com o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Segundo o ato, os magistrados com competência para processar

[6] Disponível em: < *https://www.tcesc.tc.br/sites/default/files/e- book%20racionaliza%C3%A7%C3%A3o%20cobran%C3%A7a%20-%20VALENDO.pdf* >. Acesso em: 2 abr. 2024.

e julgar execuções fiscais estaduais e municipais devem verificar se os exequentes observaram os critérios e requisitos da Resolução nº 119/2020 do TCE-PE[7]. Também foi editada Nota Técnica pelo Centro de Inteligência do TJPE 05/2022[8].

Dentre as principais ações adotadas, a Juíza coordenadora da Governança Diferenciada para Execuções Fiscais do TJPE, Ana Luíza Câmara, destacou a celebração de convênios para citação em lote e pactuação de negócios jurídicos processuais para estabelecer novas rotinas de trabalho e a criação do "Robô Elis", além da instalação da Diretoria dos Executivos Fiscais e da homologação do fluxo automatizado "Resolve Execução Fiscal" do CNJ.

Com a adoção da mencionada ferramenta de inteligência artificial, foi possível alcançar o processamento de 69.351 processos em 15 dias, com análise da CDA, identificação de prescrição ou de alguma inconsistência para determinação de emenda à inicial. Antes, para atingir o patamar de 70 mil processos, eram necessários oito meses. Ressaltou-se que, com os resultados no Justiça em Números de 2022, o TJPE passou a apresentar a segunda menor taxa de congestionamento do país, o segundo menor tempo de tramitação (2 anos e 11 meses) e o maior volume de processos baixados.

No âmbito da Justiça Federal, pelo menos 53 mil processos de execução fiscal foram extintos entre outubro e dezembro de 2023, como resultado de parceria entre o Conselho Nacional de Justiça, o Conselho da Justiça Federal (CJF), os Tribunais Regionais Federais (TRFs), a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)[9]. O resultado expressivo decorreu do tratamento em lote de dados das execuções fiscais, de forma colaborativa, com encaminhamento para a PGFN de listagem detalhada de execuções fiscais em tramitação em cada TRF, para identificação dos processos em relação a cujo prosseguimento inexistia interesse, para posterior extinção, também automatizada.

[7] Disponível em: < *https://portal.tjpe.jus.br/documents/420025/2652985/Resolucao+119.2020+-+TCE- PE+-+Cobran%C3%A7a+de+cr%C3%A9ditos+fiscais.pdf/cdd0b0ad-db04-3b61-dc82- 48a59e9c6ddc.* > Acesso em: 2 abr. 2024.

[8] Disponível em: <*https://portal.tjpe.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=05f7f40f-efd6-78c1-d429-bb6b9d893bd1&groupId=2720433.* > Acesso em: 2 abr. 2024.

[9] Disponível em < *https://www.cnj.jus.br/tribunais-federais-extinguiram-mais-de-50-mil-processos- de-execucao-fiscal-em-tres-meses/* >. Acesso em: 2 abr. 2024.

Atuação estratégica de grande relevância, a ser destacada, foi igualmente a do Centro de Inteligência da Justiça Estadual do Pará (CIJEPA), que resultou na celebração de acordo de cooperação técnica entre o TJPA e o Tribunal de Contas local[10] (Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Pará – TCM-PA), a abranger a recuperação de créditos tributários e não tributários judicializados. O acordo tem por objetivos "trazer eficácia, eficiência e efetividade à responsabilidade na gestão fiscal dentro do eixo de recuperação dos créditos tributários e não tributários judicializados" e "entronizar parâmetros objetivos de economicidade à exação do crédito público". Evidencia preocupação com o tempo médio de tramitação dos feitos tributários e com o custo anual da recuperação dos créditos tributários judicializados, demonstrando a necessidade de esforços para a redução de ambos.

Define parâmetros para que se considere responsável o comportamento gerencial dos gestores públicos, entre eles: inscrição dos dados do devedor nos cadastros restritivos de crédito; promoção do protesto da CDA nos créditos iguais e inferiores ao valor tido como antieconômico; avaliação, com base em métricas objetivas indicadas, da possibilidade de suspensão dos feitos há muito judicializados ou de desistência; promoção de mesa permanente de negociação fiscal, sobretudo como etapa pré- processual; estabelecimento de mecanismo de controle e de acompanhamento das cobranças tributárias fiscais por intermédio do sistema informatizado, de forma que se contribua para o andamento tempestivo de todas as fases processuais, tanto nos processos tributários administrativos quanto naqueles regidos pela Lei Federal n.º 6.830/80. Com a finalidade de evitar o abuso processual, com reflexo na economicidade, devem os entes municipais e suas administrações indiretas estabelecer mecanismos de valorização dos precedentes qualificados que possam justificar a imediata extinção do feito ou a não recorribilidade por falta de interesse recursal/de agir (artigos 4º, 5º e 6º do Código de Processo Civil).

Além disso, por meio do acordo, o TCM-PA assumiu o dever de expedir Nota Técnica para que os municípios do Estado do Pará fossem estimulados a implementar, no prazo de cento e oitenta dias, suscetível de prorrogações, políticas, mecanismos e ações relativas à cobrança do crédito de natureza tributária e não tributária, satisfazendo diretrizes nela especificadas.

[10] Disponível em: < *https://www.cnj.jus.br/execucao-fiscal-justica-do-para-e-tribunal-de-contas- assinam-acordo-de-cooperacao/* > . Acesso em: 2 abr. 2024.

5. Prescrição intercorrente

A prescrição e a decadência objetivam propiciar à sociedade um estado de segurança jurídica, por não ser viável nem razoável a perpetuação da exigibilidade das obrigações. A segurança jurídica é um valor juridicamente muito relevante, vinculado à estabilidade das relações jurídicas, resguardado constitucionalmente, relevante para as relações pessoais, patrimoniais e para o crescimento econômico de qualquer país.

Assim, o interesse na extinção dos direitos potestativos, em virtude de decadência, ou na perda de sua exigibilidade, no caso dos direitos prestacionais, em razão do decurso do tempo associado à inércia do titular, não é apenas do particular, mas também da sociedade como um todo. A prescrição é um instituto vinculado ao interesse público, o que é evidenciado inclusive por normas do diploma legislativo por excelência do Direito Privado, o Código Civil, no qual há vedação à alteração dos prazos prescricionais por acordo das partes (art. 192) e à renúncia à prescrição antes de sua consumação (art. 191).

Com a finalidade inclusive de evitar a sujeição indefinida do devedor ao credor, o Supremo Tribunal Federal há muito consolidou o entendimento de que não é apenas a ação (pretensões ligadas a pedidos "de conhecimento") que prescreve, mas também a pretensão de execução do direito já reconhecido pelo Poder Judiciário. É o teor da Súmula nº 150: "prescreve a execução no mesmo prazo de prescrição da ação".

Apesar disso, doutrina e jurisprudência ainda eram vacilantes quanto ao reconhecimento da prescrição de tal pretensão sem formalização da inércia do credor. Na prática, no curso das execuções, bastava que o credor simplesmente reiterasse pedido de diligência, como a pesquisa de bens, para evitar o reconhecimento de que a prescrição atingira a pretensão executiva[11].

[11] "PRESCRIÇÃO EM CASO DE SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO, QUANDO O CREDOR NÃO POSSUIR BENS PENHORAVEIS. EM TAL CASO, POR NÃO HAVER NEGLIGÊNCIA DO CREDOR, O PRAZO DE PRESCRIÇÃO NÃO TEM CURSO. COD. DE PR. CIVIL, ARTS. 266, 791-III E 793. 2. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. PRESSUPÕE A REALIZAÇÃO DE DILIGÊNCIA, QUE O CREDOR, DEVENDO CUMPRIR, NÃO A CUMPRE, SE PARA TANTO FOI PESSOALMENTE INTIMADO. 3. PRECEDENTES DA 3A. TURMA DO STJ: RESP'S 5.910 E 16.558. 4. RECURSO ESPECIAL CONHECIDO E PROVIDO." (STJ, REsp n. 34.035/PR, relator Ministro Nilson Naves, Terceira Turma, julgado em 28/9/1993, DJ de 31/10/1994, p. 29493.). Há julgados recentes onde ainda se exige a culpa do credor-exequente (por exemplo STJ, AgInt no AREsp n. 1.897.097/RN, relator Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 27/6/2022, DJe de 29/6/2022). No entanto, ainda não foi analisado pelo Superior Tribunal de Justiça a prescrição sob a ótica da Lei 14.195/2021.

Muitas execuções fiscais são ajuizadas sem elementos mínimos a viabilizar sua tramitação útil, como inclusive salientado na *ratio decidendi* do Tema 1184 da Repercussão Geral. Tais processos acabam, em larga escala, paralisados, até que eventualmente a deficiência de atuação do credor seja suprida por pesquisas realizadas pelo próprio Poder Judiciário, ou sobrevenha a prescrição. Assim, embora muitas vezes se alegue a morosidade do Poder Judiciário na tentativa de se obstar o reconhecimento da prescrição, em grande parte a causa primeira da morosidade é o ajuizamento de inúmeras ações ou formulação de pedidos sem o devido cuidado e respaldo em pesquisas e cautelas prévias.

De todo modo, a prescrição intercorrente não tem como únicas razões a morosidade do processo ou a inércia do exequente. Mesmo em um mundo ideal, onde fosse possível cumprir todas as diligências requeridas pelo exequente e em que todos os exequentes fossem profundamente cuidadosos e proativos ao buscar bens do executado passíveis de penhora, ainda ocorreriam situações em que a execução restaria frustrada.

Embora não possa ser ignorada a existência de alguns devedores que se utilizam de artimanhas para esconder o seu patrimônio, a grande maioria das situações de inadimplência decorre da real ausência de bens e interesses economicamente relevantes por parte do devedor. Em um país em que expressiva parcela da população vive abaixo da linha da pobreza, é evidente que serão encontradas inúmeras pessoas cujo patrimônio não abrange qualquer bem penhorável.

Portanto, a prescrição intercorrente deve ser considerada também como hipótese normal de extinção das obrigações daqueles que não têm patrimônio suficiente para saldar determinado débito sem prejudicar o mínimo existencial, no transcurso de um período razoável.

Aliás, a extinção desses processos, para além de configurar direito do devedor, em razão do decurso do tempo e da configuração dos requisitos juridicamente previstos para configuração dessa modalidade de prescrição, também tem como finalidade a preservação das condições de possibilidade de arrecadação dos créditos viáveis. Isso porque o grande estoque de execuções fiscais paralisadas dispersa a força de trabalho das unidades judiciais, que poderia ser empregada na prática de atos processuais concernentes às execuções fiscais mais vultosas e complexas, e certamente àquelas com maiores possibilidades de satisfação.

A mudança do cenário de desperdício de força de trabalho e tempo de prestação jurisdicional com execuções fiscais que apresentavam pouca ou nenhuma chance de satisfação passa necessariamente pela fiel aplicação do disposto no artigo 927, inciso III do CPC, em relação ao que foi decidido no Recurso Especial nº 1.340.553 pelo Superior Tribunal de Justiça, em julgamento submetido à sistemática dos recursos repetitivos:

> Tema 566: O prazo de 1 (um) ano de suspensão do processo e do respectivo prazo prescricional previsto no art. 40, §§ 1º e 2º da Lei n. 6.830/80 - LEF tem início automaticamente na data da ciência da Fazenda Pública a respeito da não localização do devedor ou da inexistência de bens penhoráveis no endereço fornecido, havendo, sem prejuízo dessa contagem automática, o dever de o magistrado declarar ter ocorrido a suspensão da execução.
>
> Tema 567: Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável.
>
> Tema 568: A efetiva constrição patrimonial e a efetiva citação (ainda que por edital) são aptas a interromper o curso da prescrição intercorrente, não bastando para tal o mero peticionamento em juízo, requerendo, v.g., a feitura da penhora sobre ativos financeiros ou sobre outros bens.
>
> Tema 569: Havendo ou não petição da Fazenda Pública e havendo ou não pronunciamento judicial nesse sentido, findo o prazo de 1 (um) ano de suspensão inicia-se automaticamente o prazo prescricional aplicável.
>
> Tema 570: A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/73, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - 4.1., onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.
>
> Tema 571: A Fazenda Pública, em sua primeira oportunidade de falar nos autos (art. 245 do CPC/73, correspondente ao art. 278 do CPC/2015), ao alegar nulidade pela falta de qualquer intimação dentro do procedimento do art. 40 da LEF, deverá demonstrar o prejuízo que sofreu (exceto a falta da intimação que constitui o termo inicial - 4.1., onde o prejuízo é presumido), por exemplo, deverá demonstrar a ocorrência de qualquer causa interruptiva ou suspensiva da prescrição.

O precedente formado no julgamento do Recurso Especial nº 1.340.553 não apenas foi acolhido pelo legislador, como também sua aplicabilidade foi estendida às execuções não fiscais, a partir da Lei 14.195/21, por meio da qual inclusive se deu nova redação aos parágrafos do art. 921 do CPC.

Por fim, novamente se destaca a tese fixada em sede de Repercussão Geral (Tema 390), pelo Supremo Tribunal Federal: "É constitucional o art. 40 da Lei nº 6.830/1980 (Lei de Execução Fiscal – LEF), tendo natureza processual o prazo de um ano de suspensão da execução fiscal. Após o decurso desse prazo, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos." Quanto ao termo inicial de contagem do prazo, repita-se que a tese vai ao encontro do Tema 566 do STJ, segundo o qual, após o decurso do prazo de um ano de suspensão da execução fiscal, inicia-se automaticamente a contagem do prazo prescricional tributário de cinco anos.

6. Racionalização do acesso ao sistema de justiça – o exemplo da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

Tendo em vista o precedente formado no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral, evidencia-se que cabe aos entes públicos credores adotarem atitude cooperativa em relação ao Poder Judiciário, de modo a apenas acioná-lo em caso de necessidade do ajuizamento de executivo fiscal para recuperação do crédito tributário, de os custos para a recuperação serem, em regra, inferiores aos dos créditos a recuperar, de constatação concreta de viabilidade da execução fiscal (com efetiva localização do devedor e de bens penhoráveis) e de verificação de que os meios extrajudiciais de satisfação do crédito foram utilizados ou, no específico caso, revelam- se ineficazes.

A leitura do acórdão demonstra que a atuação da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional tem sido exemplar, nesse sentido, por meio do desenvolvimento de projetos que geram impacto positivo não apenas na arrecadação fiscal, mas também na redução do contencioso na área, com uso mais racional dos recursos físicos e humanos disponíveis e efeitos positivos sobre o ambiente concorrencial e econômico, através de tratamento customizado dos contribuintes devedores.

Houve progressiva redução do ajuizamento de execuções fiscais ou do número de tais feitos em andamento, notadamente a partir de 2017, em razão de projetos como o "Regime Diferenciado de Cobrança de Créditos – RDCC" (Portaria PGFN n. 396/2016), que "determinou o arquivamento de ações executivas fiscais ajuizadas pela PGFN, nas quais não havia notícia de bens úteis à satisfação do crédito ou discussão acerca da exigibilidade da cobrança, com valor até R$ 1.000.000,00 para que as buscas por bens passíveis de penhora e devedores ativos fosse feita administrativamente".

Ainda assim, de acordo com o relatório PGFN em Números 2023 (dados de 2022)[12], a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional recuperou em 2022 o total de 39,1 bilhões. Essa busca é operacionalizada a partir do monitoramento de bens dos devedores que tiveram seu processo arquivado, e é realizada por sistemas automatizados de análise de dados patrimoniais dos contribuintes.

O art. 33 da Portaria PGFN n. 33/2018[13] prevê o ajuizamento seletivo de execuções fiscais. Condiciona-se a propositura da execução fiscal ao esgotamento dos meios extrajudiciais de cobrança e à localização de indícios da existência de bens, direitos ou de exercício de atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado:

> CAPÍTULO VIII - DO AJUIZAMENTO SELETIVO (OU CONDICIONADO) DE EXECUÇÕES FISCAIS
>
> Art. 33. O ajuizamento de execuções fiscais para cobrança de débitos inscritos em dívida ativa da União fica condicionado à localização de indícios de bens, direitos ou atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que úteis à satisfação integral ou parcial do débito a ser executado.
>
> § 1º. Para fins do disposto no caput, entende-se por inútil o bem ou direito de difícil alienação, sem valor comercial ou de valor irrisório, bem como os indícios de atividade econômica inexpressiva.
>
> § 2º. A dispensa de ajuizamento de que trata este artigo não se aplica aos débitos:

[12] *https://www.gov.br/pgfn/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/pgfn-em-numeros/pgfn-em-numeros-2023-versao-20042023.pdf*

[13] *http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=90028*

- decorrentes de aplicação de multa criminal;

- da dívida ativa do FGTS;

- de elevado valor, conforme definido em ato do Ministro de Estado da Fazenda;

- de responsabilidade das pessoas jurídicas de direito público, ou de direito privado submetidas ao regime jurídico das pessoas de direito público;

- de devedores com falência decretada ou recuperação judicial deferida.

O potencial de recuperabilidade do crédito passa a ser fundamental na decisão de ajuizamento ou não do executivo fiscal. Para operacionalização dos novos processos de trabalho, tornou-se necessário desenvolver ferramentas capazes de classificar os créditos inscritos na Dívida Ativa da União, que consideram inclusive as características do contribuinte, o que se concretizou por meio de sistema de inteligência artificial apto a realizar o perfilamento do devedor (Portaria MF n. 293/2017) e o monitoramento de seu patrimônio.

Essa classificação também é relevante para instrumentalizar a política de transação tributária (Lei n. 13.988/2020), em especial identificar os créditos de difícil recuperação, o que é atualmente possível através do Portal "Regularize", importante ferramenta da PGFN para o tratamento adequado das demandas de recuperação de crédito fiscal, com o fomento à solução consensual, como preconizado pela Resolução CNJ n. 125/2010.

A gestão adequada de créditos e do acervo processual da Fazenda Nacional tem elevado potencial para gerar resultados positivos em termos de arrecadação e de contribuição para a gestão adequada de litígios, com agilização da tramitação processual.

A Fazenda Nacional divulga os resultados de suas ações, com o grande crescimento de recuperação de créditos e igualmente elevado índice de arquivamento de execuções fiscais não garantidas. O investimento na ampliação da eficiência da atuação é grande, focando-se a atuação judicial nos devedores em relação aos quais se identificam maiores possibilidades de recuperação de crédito[14].

[14] Conferir, por exemplo, em: *<https://www.gov.br/pgfn/pt-br/assuntos/noticias/2024/nota-publica>*. Acesso em: 15 abr. 2024.

7. A situação das execuções fiscais no Tribunal de Justiça de Minas Gerais

A consulta ao painel de monitoramento do acervo de execuções fiscais em tramitação no TJMG, efetuada em 15 de abril de 2024, revelou acervo ativo de 420.296 feitos, dos quais 241.266 (57,40%) tinham valor originário inferior a R$10.000,00. Destes,134.193 se referiam a IPTU.

Por meio do Centro de Informação Institucional – CEINFO, foram gerados dados jurimétricos de grande relevância para a compreensão da forma pela qual se tem utilizado o acesso ao Judiciário mineiro com a finalidade de recuperação de créditos fiscais:

Tabela 1 – Distribuição, baixa e acervo no período de 2019-2023 das ações de execução fiscal em que municípios ou o Estado são exequentes (acervo apurado no mês de dezembro de cada ano; acervo total correspondente ao total de feitos distribuídos e não baixados; acervo gerenciável correspondente ao acervo total, subtraídos os processos remetidos à instância superior ou paralisados em situação especial)

Ano	Distribuídos	1ª Baixa	Acervo Gerenciável	Acervo Total
2019	72.075	114.281	334.877	420.505
2020	46.801	59.186	346.667	411.861
2021	53.253	77.265	352.048	392.066
2022	74.036	69.375	399.217	408.890
2023	77.085	96.699	330.362	389.313
Total	323.250	416.806		

Fonte: SIJUD

Tabela 2 – Distribuição, baixa e acervo no período de 2019 a 2023 (ações de execução fiscal ajuizadas pelo Estado de Minas Gerais)

Ano	Distribuídos	1ª Baixa	Acervo Gerenciável	Acervo Total
2019	3.396	23.423	67.736	91.805

2020	1.447	9.996	64.029	83.942
2021	2.875	17.821	57.801	69.827
2022	3.370	12.955	54.771	60.078
2023	3.822	9.240	50.298	54.944
Total	14.910	73.435		

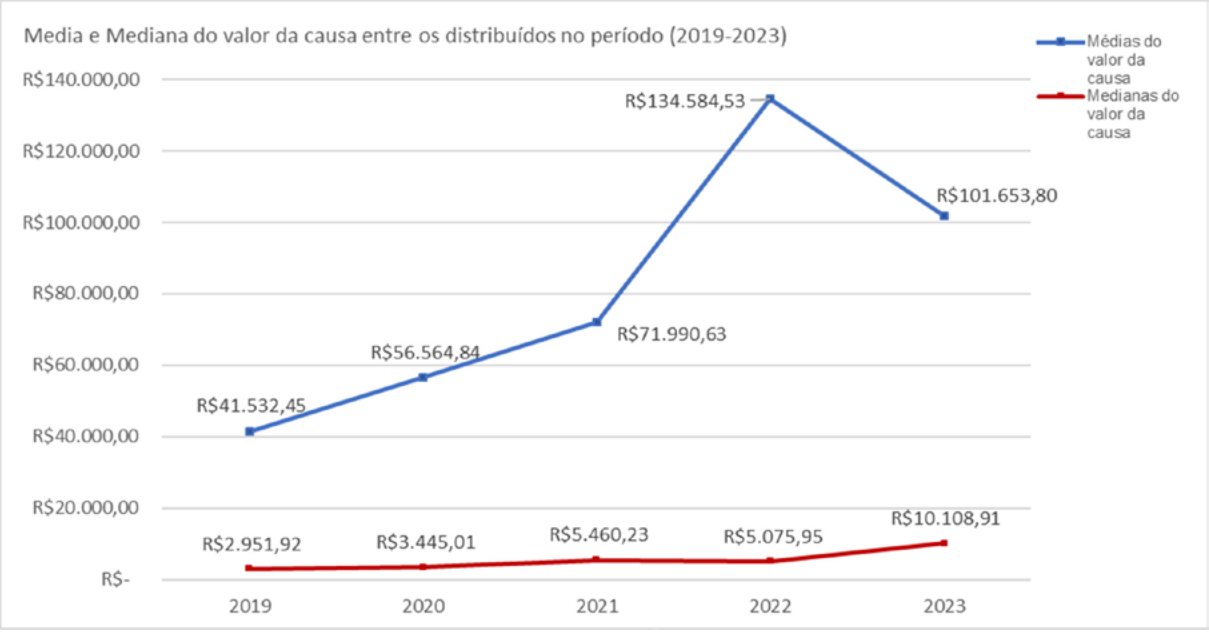
Fonte: SIJUD

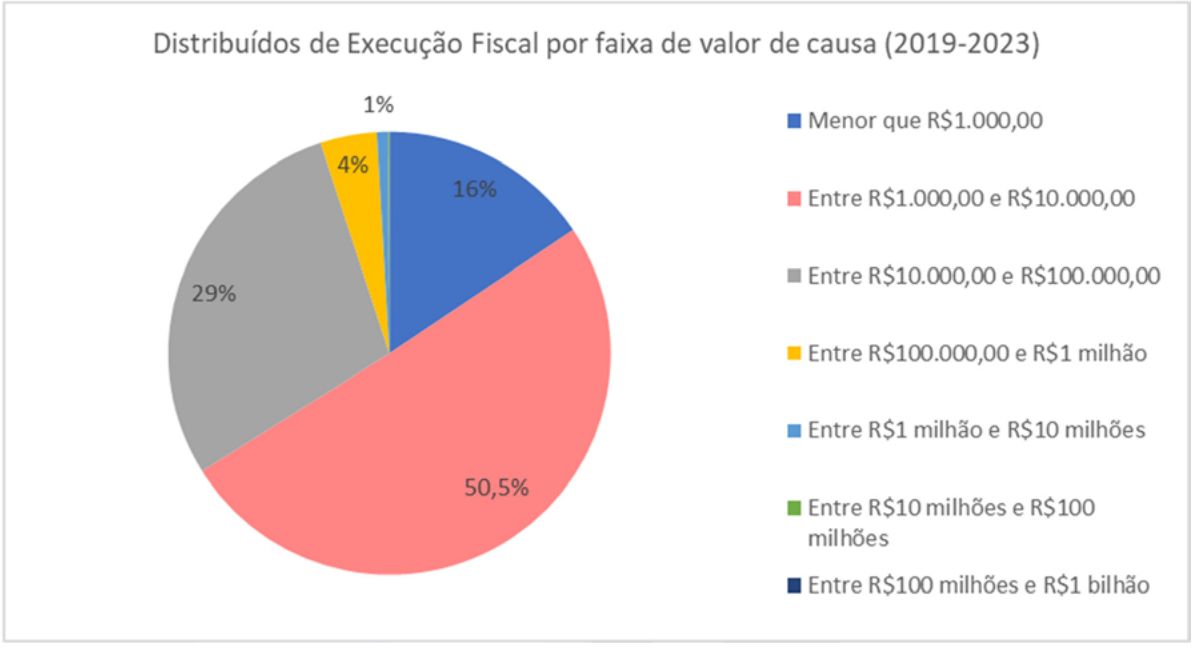
Tabela 3 – Distribuição, baixa e acervo no período de 2019 a 2023 (ações de execução fiscal ajuizadas por municípios)

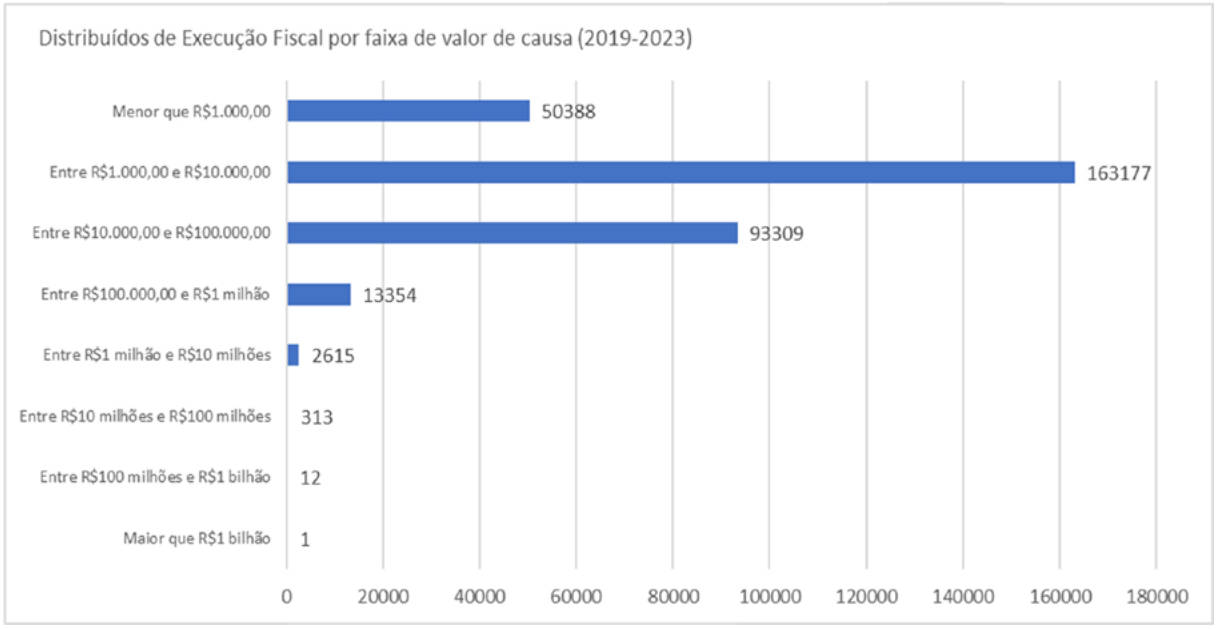
Ano	Distribuídos	1ª Baixa	Acervo Gerenciável	Acervo Total
2019	68.679	90.858	267.141	328.700
2020	45.354	49.190	282.638	327.919
2021	50.378	59.444	294.247	322.239
2022	70.666	56.420	344.446	348.812
2023	73.263	87.459	280.064	334.369
Total	308.340	343.371		

Fonte: SIJUD

Gráficos


Media e Mediana do valor da causa entre os distribuídos no período (2019-2023)
Médias do valor da causa
Medianas do valor da causa
R$140.000,00
R$120.000,00
R$100.000,00
R$80.000,00
R$60.000,00
R$40.000,00
R$20.000,00
R$-
R$41.532,45
R$56.564,84
R$71.990,63
R$134.584,53
R$101.653,80
R$2.951,92
R$3.445,01
R$5.460,23
R$5.075,95
R$10.108,91
2019
2020
2021
2022
2023


Distribuídos de Execução Fiscal por faixa de valor de causa (2019-2023)
1%
4%
16%
29%
50,5%
Menor que R$1.000,00
Entre R$1.000,00 e R$10.000,00
Entre R$10.000,00 e R$100.000,00
Entre R$100.000,00 e R$1 milhão
Entre R$1 milhão e R$10 milhões
Entre R$10 milhões e R$100 milhões
Entre R$100 milhões e R$1 bilhão



Os dados disponibilizados no painel mencionado e os colhidos e consolidados pelo CEINFO evidenciam uso intensivo do processo de execução fiscal pelo Estado de Minas Gerais e por municípios mineiros, como forma preferencial de tentativa de recuperação dos créditos fiscais, em aparente desarmonia com os princípios constitucionais da eficiência, da economicidade e da proporcionalidade. Essa postura, quando confirmada, onera o contribuinte por meio da tramitação de processos judiciais cujo custo é, na maioria das vezes, muito superior ao próprio valor do débito que se busca receber.

Assim, a priorização das medidas extrajudiciais de recuperação dos créditos fiscais e a adoção de medidas de gestão processual adequadas, em relação aos processos já em curso, nos termos da Resolução CNJ nº 547/2024, assim como a avaliação criteriosa do interesse de agir, no tocante às execuções que ingressarem no sistema de justiça, são providências que se impõem.

8. O projeto execução fiscal eficiente do tjmg e o termo de cooperação técnica celebrado pelo Tribunal com o Município de Belo Horizonte

No Tribunal de Justiça de Minas Gerais, há anos vêm sendo empreendidas ações para racionalizar a prestação jurisdicional, em relação às ações fiscais, com o objetivo de aprimorar a gestão e de ampliar a eficiência e a efetividade da prestação jurisdicional, es-

pecialmente por meio do Projeto Execução Fiscal Eficiente (Portaria Conjunta 373/2014, alterada pelas Portarias Conjuntas 413/2015 e 668/2017). Os objetivos estratégicos do projeto são:

> Garantir a agilidade, a qualidade e a eficiência na tramitação dos processos judiciais e administrativos relacionados a créditos de natureza fiscal ou administrativa;
>
> Buscar a excelência na gestão de custos operacionais;
>
> Fomentar a atuação sustentável da Instituição;
>
> Fortalecer as relações e a integração com outros tribunais, poderes e instituições.

O projeto envolve celebração de parcerias com os municípios, a fim de reduzir o acervo de processos de execução fiscal e a distribuição de novos feitos da espécie, de imprimir maior celeridade ao processamento dos feitos, de realizar ações e projetos em conjunto, como triagem processual (que deverá ser efetuada também pelas procuradorias municipais) e priorização da baixa e extinção dos processos, seja por meio de parcelamento, de pagamento ou do reconhecimento da prescrição do crédito tributário.

Além disso, foi celebrado convênio com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com a finalidade de orientar prefeitos e procuradores municipais a buscarem a recomposição de receitas por meios alternativos de cobrança, em vez de se acionar o Judiciário. O convênio envolve: estímulo à adoção de instrumentos extrajudiciais de cobrança, mais céleres, menos onerosos e mais eficazes; incentivos ao uso de câmaras de conciliação; orientação sobre a legalidade, celeridade e efetividade do protesto de títulos da dívida ativa; inclusão do assunto nas ações de difusão de conhecimentos aos gestores públicos por meio de suas respectivas escolas, isto é, da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo e da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes.

Iniciativa de grande relevância, adotada com inspiração no Tema 1184 do STF e na Resolução CNJ 547/2024, foi a celebração do Termo de Cooperação Técnica entre o TJMG e o Município de Belo Horizonte, em abril de 2024, com o objetivo de estabelecer procedimentos, iniciativas e estratégias destinadas a racionalizar e aprimorar o fluxo de execuções fiscais ajuizadas pelo ente público Município de Belo Horizonte. A cooperação focaliza em especial as rotinas relacionadas à expedição de cartas de citação; à renúncia à intimação

e ao prazo recursal, nas hipóteses especificadas no documento; à extinção em bloco de processos executivos fiscais; à priorização de feitos concernentes a grandes devedores, com perspectivas de efetiva recuperação do crédito público; e ao acompanhamento permanente da evolução do conjunto das execuções fiscais ajuizadas pelo ente municipal.

Em relevante movimento de avanço em comparação às disposições constantes da Resolução mencionada, o Município de Belo Horizonte comprometeu-se, por meio do referido negócio jurídico, a "adotar política de racionalização do esforço em face de execuções fiscais de valor atualizado inferior a R$20.000,00", o que representa importante contribuição para a otimização dos recursos do Poder Judiciário do Estado de Minas Gerais.

Destaca-se a previsão, constante do próprio termo de cooperação, de desistência – desde que não haja incidência de ônus sucumbenciais sobre o ente público – no tocante às execuções fiscais cujo valor, na data da distribuição, seja de até 15.000,00 e na quais ainda não tenha sido devolvida carta de citação, o devedor ainda não tenha sido localizado ou, mesmo se localizado, não tenham sido encontrados bens penhoráveis de até R$1.314,00 (um mil trezentos e quatorze reais) e, ainda, desde que não estejam embargadas e/ou não haja exceção de pré-executividade transitada em julgado.

9. Boas práticas prévias ao ajuizamento da execução fiscal

Como destacado na Nota Técnica nº 2/2024 do Centro de Inteligência do TJSP – por meio desta nota técnica ratificada –, diversas boas práticas devem ser adotadas, previamente ao ajuizamento da execução fiscal.

a. Qualificação do título – atualização e correção dos cadastros municipais

A primeira providência a ser tomada pelas Procuradorias municipais e estadual, antes mesmo de se iniciar o processo extrajudicial de cobrança, é a correta qualificação do título representativo do crédito fiscal.

Todos os meses, são proferidas muitas sentenças de extinção de execuções lastreadas em títulos nulos e propostas em face de pessoas que não deveriam constar como devedoras.

É frequente a ausência de adequada manutenção e atualização dos cadastros municipais de contribuintes, em especial o imobiliário, problema que a Resolução CNJ nº 547/2024 busca minimizar, por meio do art. 4º. Inúmeras falhas são verificadas cotidianamente, como a ausência de identificação de alienação de imóveis, de falecimento de titulares, cobrança de impostos contra pessoas imunes, exigência de pagamentos em relação a imóveis desapropriados pelo próprio município e até mesmo repetição de ações já julgadas desfavoravelmente ao ente público.

Além de ampliar as possibilidades de recuperação de créditos fiscais, tanto na via extrajudicial quanto na judicial, a atualização de cadastro e a melhoria da comunicação entre setores de diversos entes públicos evitam a condenação dos municípios ao pagamento de verbas sucumbenciais.

Releva salientar o fato de que, muitas vezes, municípios deixam de levar as certidões de dívida ativa a protesto e de inscrever o nome de devedores em cadastros de inadimplentes por temerem futuras condenações em ações indenizatórias, por não confiarem na idoneidade dos dados identificadores constantes de seus cadastros. Assim, mostra-se recomendável inclusive que o TJMG celebre ato de cooperação com o Tribunal de Contas Estadual, a fim de que este recomende aos municípios o saneamento de tais cadastros, a fim de se afastarem as inconsistências que muitas vezes desestimulam a tomada de medidas extrajudiciais de elevada eficácia, para se buscar o recebimento dos valores devidos.

Por meio de tal ato de cooperação, pode-se também buscar a padronização das certidões de dívida ativa municipais. O uso de modelo único do documento é fundamental para viabilizar o emprego de soluções automatizadas e de inteligência artificial, várias já empregadas por diversos tribunais brasileiros, as quais permitem agilizar a tramitação processual e ampliar as possibilidades de recuperação de crédito.

b. Emprego efetivo das medidas extrajudiciais de cobrança, previamente ao ajuizamento da execução fiscal

b.1 Protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa (CDA)

O protesto da CDA, antes do ajuizamento da execução fiscal, é, como ressaltado pelo STF, uma importante estratégia de busca extrajudicial pelo adimplemento dos débitos tributá-

rios, ao mesmo tempo menos onerosa aos cofres públicos, muito mais célere e com taxa de eficácia muito superior à das execuções fiscais.

Vale lembrar que, no julgamento do Tema 1184, o Supremo Tribunal Federal pontuou que, em regra, não se pode obrigar os contribuintes a arcarem com o elevado custo de tramitação do processo de execução fiscal, para fim de recebimento de valores inferiores a tal dispêndio, cabendo ao ente público demonstrar a imprescindibilidade da judicialização da cobrança e a satisfação dos princípios da economicidade e da eficiência administrativa.

b.2 Inclusão do nome do devedor no CADIN ou em outros cadastros de inadimplentes

A inserção do devedor em eventual cadastro municipal informativo de créditos não quitados (CADIN), para, na forma da lei municipal, condicionar a autorização de participação em licitações municipais (ou em outra modalidade de contratação com o poder público) ao prévio pagamento ou parcelamento da dívida, pode ser mais eficiente e eficaz do que o ajuizamento da execução fiscal, para se obter o pagamento do débito inadimplido.

Outra medida extrajudicial cabível para estimular o adimplemento de débitos é a inserção do nome do devedor em cadastros de proteção ao crédito.

A medida pode ser mais econômica até mesmo do que o protesto da CDA, e com a vantagem de poder ser adotada diretamente pelo município, que, a seu critério, pode celebrar convênios com entidades de proteção ao crédito. Tal possibilidade, inclusive, encontra respaldo na jurisprudência de Tribunais Superiores:

> ADMINISTRATIVO. CADASTRO DE RESTRIÇÃO DE CRÉDITO. INSCRIÇÃO PRÉVIA EM DÍVIDA ATIVA. DESNECESSIDADE. PRINCÍPIO DA MENOR ONEROSIDADE PARA A ADMINISTRAÇÃO. INADIMPLÊNCIA COMPROVADA POR OUTRO MEIO IDÔNEO. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.
>
> (...)
>
> VI. O art. 46 da Lei nº 11.457/08, que dispõe sobre a Administração Tributária Federal, é claro ao determinar que, para a divulgação de informações acerca de inscrição em dívida ativa, necessário que a Fazenda Nacional celebre convênios com entidades públicas e privadas.

> VII. O dispositivo, entretanto, não se aplica à presente hipótese que se refere à possibilidade de a Administração Pública inscrever em cadastros os seus inadimplentes, ainda que não haja inscrição prévia em dívida ativa.
>
> VIII. Ressalte-se, ainda, que a expedição de uma CDA para se autorizar a inscrição do devedor em cadastros de inadimplentes torna mais onerosa para a Administração a busca pelo pagamento de seus créditos, já que a negativação do nome do devedor é uma medida menos gravosa quando comparada com a necessária inscrição de dívida ativa.
>
> IX. Dessa forma, cabe ao credor interessado (no caso, a Administração Pública) comprovar a dívida com um documento idôneo que contenha os elementos necessários para se reconhecer o débito, não sendo, necessariamente, a CDA.
>
> X. Recurso especial provido. (STJ, AREsp n. 2.265.805/ES, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 22/8/2023, DJe de 25/8/2023.)

Apesar de a inscrição em cadastro de inadimplentes do nome do devedor fiscal em mora ser medida muito eficaz em termos de recuperação do crédito fiscal, tem sido pouco usada por entes públicos, especialmente por municípios, em especial por ser impopular, gerando alto "custo político". Diante desse dado de realidade, mais um ponto relevante a ser tratado em possível ato de cooperação entre o TJMG e o TCE-MG consiste em proposta de recomendação aos municípios mineiros de celebração de convênios com entidades mantenedoras de cadastros de inadimplentes e de inclusão em tais cadastros dos nomes dos devedores em mora.

Cabe observar ainda que a frequente conduta dos exequentes de postular que o magistrado ordene a negativação do nome dos executados, por meio do SERASAJUD ou de sistemas assemelhados, não se justifica, por significar mais uma tentativa de repassar ao Judiciário ônus que cabe ao credor, que dele pode e deve se desincumbir, sem intervenção judicial. Diversamente das pessoas físicas não empresariais, os entes públicos têm plenas condições de celebrar convênios com as entidades mantenedoras de cadastros de inadimplentes, a fim de neles inscrever os nomes daqueles que não honraram seus débitos. Em face disso, não é aceitável que, apenas para evitar a tomada de medidas impopulares, onerem o Judiciário para a tomada da medida, que absorveria relevantes recursos humanos e materiais, os quais devem ser otimizados, por meio de seu direcionamento

para a prestação de serviços judiciários àqueles que deles realmente precisam, e que não podem obter as providências de outro modo.

b.3 Averbação da CDA em registro de bens e direitos

Como também salientado na Nota Técnica nº 2/2024 do Centro de Inteligência do TJSP, o Plenário do Supremo Tribunal Federal julgou parcialmente procedente o pedido formulado nas ADIs 5881/DF, 5886/DF, 5890/DF, 5925/DF, 5931/DF e 5932/DF, para declarar a constitucionalidade do inciso I do §3º do art. 20-B da Lei 10.522/2002 e inconstitucional a parte final do inciso II do §3º do mesmo art. 20-B, onde se lê "tornando- os indisponíveis", ambos na redação dada pela Lei nº 13.306/2018[15].

Além da declaração de constitucionalidade da comunicação da inscrição em dívida ativa às entidades que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres, também foi declarada constitucional a averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registros de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, relativamente aos créditos inscritos em dívida ativa da União:

> (...)3. Constitucionalidade da averbação da certidão de dívida ativa em registros de bens e direitos em fase anterior ao ajuizamento da execução fiscal. A mera averbação da CDA não viola o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa, a reserva de jurisdição e o direito de propriedade. É medida proporcional que visa à proteção da boa-fé de terceiros adquirentes de bens do devedor, ao dar publicidade à existência da dívida. Além disso, concretiza o comando contido no art. 185, *caput*, do Código Tributário Nacional, que presume "fraudulenta a alienação ou oneração de bens ou rendas, ou seu começo, por sujeito passivo em débito para com a Fazenda Pública, por cré-

[15] Art. 20-B. Inscrito o crédito em dívida ativa da União, o devedor será notificado para, em até cinco dias, efetuar o pagamento do valor atualizado monetariamente, acrescido de juros, multa e demais encargos nela indicados. §1º A notificação será expedida por via eletrônica ou postal para o endereço do devedor e será considerada entregue depois de decorridos quinze dias da respectiva expedição. §2º Presume-se válida a notificação expedida para o endereço informado pelo contribuinte ou responsável à Fazenda Pública. § 3º Não pago o débito no prazo fixado no caput deste artigo, a Fazenda Pública poderá: I - comunicar a inscrição em dívida ativa aos órgãos que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres; e II - averbar, inclusive por meio eletrônico, a certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora, tornando-os indisponíveis.

dito tributário regularmente inscrito como dívida ativa". Tal presunção legal é absoluta, podendo ser afastada apenas "na hipótese de terem sido reservados, pelo devedor, bens ou rendas suficientes ao total pagamento da dívida inscrita". (...) (ADI 5886. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO.

Redator(a) do acórdão: Min. ROBERTO BARROSO. Julgamento: 09/12/2020. Publicação: 05/04/2021).

b.4 Parcelamento do crédito tributário e facilitação do pagamento

Tanto na fase administrativa como na judicial, a facilitação do pagamento pode se configurar por meio de parcelamento, na forma de lei municipal, com remessa de boleto bancário ou de guia de arrecadação já preenchida, ou medidas assemelhadas, que simplifiquem, para aqueles que desejem efetuar o pagamento, a tomada das medidas cabíveis, de modo desburocratizado. À disponibilização simplificada de adesão a parcelamento devem se seguir medidas de controle para baixa ou suspensão da cobrança administrativa ou judicial, assim que efetuado o pagamento ou iniciado o parcelamento.

Em relação ao Estado de Minas Gerais, por exemplo, é possível consultar, por meio de seu portal eletrônico, no endereço *https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/parcelamento/*, os requisitos de cada programa de parcelamento, segundo cada espécie tributária ou para os débitos não tributários, podendo-se, no próprio portal, emitir o Documento de Arrecadação Estadual (DAE) necessário para efetuar o pagamento de parcelas. Meios desburocratizados de adesão a parcelamento e realização de pagamentos, como o mencionado, devem ser adotados pelos entes credores, sempre que possível, a fim de facilitar o adimplemento dos débitos fiscais.

b.5 Conciliação extrajudicial

Os meios de autocomposição, em especial a conciliação, trazem agilidade para promover o aumento da arrecadação, e podem ser promovidos sem necessidade de judicialização.

Dentre as medidas previstas na Resolução CNJ nº 471/2022, para tratamento adequado da alta litigiosidade tributária, recomendou-se aos tribunais a organização anual da Se-

mana Nacional da Autocomposição Tributária, em data a ser definida pelo CNJ, preferencialmente no mês de outubro de cada ano.

Cada município, na forma da lei local, pode instalar câmara de conciliação, promover acordos por meio de recursos próprios, ou mesmo, se for necessário, estabelecer convênio para se valer da estrutura de conciliação pré-processual do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) da respectiva comarca, além de buscar apoio de universidades e de instituições de ensino.

b.6 Princípios da cooperação e da boa-fé – especial dever de cuidado do ente credor

Tendo em vista o princípio do devido processo legal substancial e os princípios da cooperação (que vincula não apenas as partes da relação processual entre si, mas também cria deveres para as partes em relação ao Poder Judiciário) e da boa-fé, cabe ao ente credor zelar pela correção dos dados definidores do crédito alegado e da imputação da obrigação de pagamento, pela legitimidade do crédito e de eventual postulação, pela preservação dos princípios da eficiência e da economicidade e, ainda, contribuir para a racionalização da prestação jurisdicional.

Assim, em fase anterior ao ajuizamento de qualquer execução fiscal, cabe-lhe realizar controle cuidadoso da legalidade, da certeza e da liquidez da dívida ativa. Identificada a ocorrência de fatos extintivos ou impeditivos da cobrança, os débitos não exigíveis devem ser cancelados ou, se suspensa a exigibilidade, a cobrança deve ser sobrestada. Não se pode perder de vista que, na hipótese de, em juízo, o devedor constituir advogado para evidenciar eventuais irregularidades ou ilicitudes, muito provavelmente haverá a condenação da Fazenda Pública ao pagamento de honorários advocatícios, os quais, a depender do crédito exigido e das peculiaridades da postulação, podem até mesmo superar o valor do crédito irregularmente inscrito ou inexigível. Assim, de todo recomendável a adoção de intensas cautelas, antes do ajuizamento do processo de execução.

Também é preciso, notadamente a partir da formação do precedente identificado como Tema 1184 da Repercussão Geral, empreender avaliação apurada da razoabilidade e da proporcionalidade, em relação ao valor do débito a ser objeto da execução, confrontado com os custos médios do processo executivo fiscal.

Vale lembrar que, como evidenciaram estudos realizados pelo IPEA e pelo Núcleo de Processos Estruturais e Complexos do STF, o custo médio aproximado de uma execução fiscal, em valores atuais, é de cerca de R$10.000,00, quantia tomada como base para as determinações de racionalização e aprimoramento no sentido da aplicação do princípio da eficiência pela Resolução CNJ nº 547/2024.

Novamente se registra que, no mencionado julgamento, o Supremo Tribunal Federal evidenciou que, em princípio, não se pode impor ao contribuinte o dispêndio – para permitir a tramitação da execução fiscal – de valor superior ao do crédito que por meio dela se pretende recuperar. Ademais, ao transferir o ônus da recuperação do crédito para o sistema judiciário, o ente público credor contribui para assoberbar o sistema de justiça e para colocar ainda mais em risco sua funcionalidade, tão necessária para a efetivação de direitos de milhões de jurisdicionados, que não dispõem de outros meios para buscar sua satisfação.

Medida de grande relevância, que deve ser implementada por todos os credores fiscais, é a realização de análise do risco (classificação do crédito), com vistas ao tratamento adequado da recuperação de crédito fiscal, de modo a viabilizar a adoção de regimes diferenciados de cobrança, em moldes semelhantes ao que tem feito a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.

Além disso, com o objetivo de demonstrar a viabilidade das execuções fiscais, notadamente em relação àquelas de baixo valor (quando propostas após ter o ente público se valido de meios extrajudiciais eficazes de recuperação do débito, sem sucesso), é preciso que o credor evidencie a possibilidade concreta de localização do devedor e a existência de patrimônio de sua titularidade, suficiente para viabilizar a satisfação do crédito a receber. Isso porque execução fiscal eficiente é aquela em que se verifica, antes do ajuizamento, probabilidade mínima de localização do devedor e de recuperação do crédito perseguido.

A localização do devedor tem se revelado um dos maiores obstáculos para a efetividade da cobrança da dívida ativa, tanto na esfera administrativa quanto na judicial, e seu sucesso depende diretamente da correção e da atualidade dos dados cadastrais da parte devedora.

Vale lembrar, a respeito, as considerações da Ministra Cármen Lúcia, no voto condutor do Tema 1184 da Repercussão Geral, sobre a inadmissibilidade de um ajuizamento descuidado, desidioso de execuções fiscais, sem dados mínimos que viabilizem a localização do devedor e de seus bens.

Portanto, é fundamental que os entes públicos invistam no aprimoramento dos cadastros e no compartilhamento de informações. De se ressaltar que convênios entre municípios e outros entes públicos ou prestadores de serviços públicos e privados podem fornecer informações mais precisas e atualizadas sobre a localização de devedores.

Imprescindível igualmente que a verificação prévia da existência concreta de patrimônio faça parte integrante do procedimento de triagem que deve subsidiar o ajuizamento da ação fiscal.

Tal procedimento é adotado pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (cuja forma de atuação, repita-se, foi invocada no julgamento do Tema 1184 do STF como modelo a ser seguido), com base na Portaria nº 33/2018, cujo art. 33, anteriormente referido, condiciona o ajuizamento de execuções à localização de indícios de bens, direitos ou à identificação e atividade econômica do devedor ou corresponsável, desde que se mostrem úteis à satisfação do débito.

Além das medidas indicadas, cabe ao ente público que, após valer-se dos meios extrajudiciais de exigência do débito, identifica a necessidade de ajuizamento de execução fiscal, utilizar-se do modo menos oneroso possível de acionamento do Poder Judiciário. Isso implica reunir as dívidas concernentes ao mesmo devedor em uma única execução, de modo a evitar a multiplicação desnecessária de diversos processos, o que aumentaria os custos de tramitação e contrariaria a eficiência administrativa e processual. Ademais, por meio da reunião processual, é possível assegurar tratamento uniforme e mais célere, em busca da satisfação da dívida ativa.

Recomendações

Com base em todo o exposto, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais **ratifica a Nota Técnica nº 2/2024 do Centro de Inteligência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** e **recomenda aos magistrados do Tribunal de Justiça de Minas Gerais**

de ambos os graus de jurisdição que, em cumprimento do precedente firmado no julgamento do Tema 1184 da Repercussão Geral e da Resolução CNJ nº 547/2024:

1. Em relação às execuções fiscais em curso:

1.1 Considerem de baixo valor as execuções fiscais em que o montante exigido seja inferior a R$10.000,00 (dez mil reais, quantia que deverá ser atualizada monetariamente a partir da entrada em vigor da Resolução CNJ nº 547/2024, 22.02.2024) na data do ajuizamento;

1.2 Para aferição do valor previsto no item 1.1, providenciem o somatório dos valores das execuções fiscais propostas em face do mesmo executado, buscando informações nos sistemas de tramitação processual de ambos os graus de jurisdição;

1.3 Sempre que possível, determinem o apensamento/associação no sistema de tramitação eletrônica das execuções fiscais propostas contra o mesmo executado, de modo a facilitar o cumprimento do item 1.2 e a aprimorar os fluxos de trabalho tendentes à racionalização da prestação jurisdicional;

1.4 Providenciem, após prévia intimação da Fazenda Pública para manifestação em prazo razoável, a extinção das execuções fiscais de baixo valor carentes de movimentação útil há mais de um ano, em que o executado não tenha sido citado, ou nas quais, embora tenha havido citação, não hajam sido localizados bens penhoráveis, observando que a Fazenda Pública poderá requerer nos autos que o juízo se abstenha de extinguir o feito, pelo prazo de até noventa dias, desde que, com o requerimento, demonstre que, no prazo que solicitar, poderá localizar o devedor ou bens de sua titularidade, conforme o caso;

1.5 Admitam o ajuizamento de nova execução fiscal, após extinção nos termos do item desde que haja, na petição inicial, no mínimo indícios da possibilidade de localização do executado ou de bens penhoráveis de sua titularidade, conforme o caso; não esteja consumada a prescrição; e esteja configurado o interesse de agir, nos termos do Tema 1184 da Repercussão Geral.

2. Em relação ao ajuizamento de novas execuções fiscais de valor inferior a R$10.000,00 (dez mil reais, quantia que deverá ser atualizada monetariamente a partir da entrada em vigor da Resolução CNJ nº 547/2024, 22.02.2024) na data do ajuizamento:

2.1 Exijam o prévio protesto do título (admitindo-se o afastamento da exigência no caso de motivada ineficiência administrativa da medida, com comprovação de sua inadequação para viabilizar a recuperação do crédito, no caso concreto), podendo ser dispensado fundamentadamente, segundo as peculiaridades do caso, se tomadas medidas que cumpram a mesma finalidade do protesto, na hipótese dos autos, como a comunicação da inscrição em dívida ativa às entidades que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I);

2.2 Exijam igualmente o esgotamento das medidas extrajudiciais de cobrança (salvo justificativa robusta, acompanhada de comprovação suficiente, da impossibilidade de tomada de alguma dessas medidas ou evidente ineficácia, no caso concreto), além do protesto da CDA: inclusão do nome do devedor nos serviços de proteção ao crédito/CADIN; previsão legal/oferecimento de parcelamento ou de outras modalidades de facilitação do pagamento; prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa;

2.3 Exijam, ainda, demonstração da possibilidade concreta de localização do devedor e da localização de bens suficientes para satisfação do crédito objeto da execução fiscal.

3. Em relação ao ajuizamento de novas execuções fiscais de valor igual ou superior a R$10.000,00 (dez mil reais, quantia que deverá ser atualizada monetariamente a partir da entrada em vigor da Resolução CNJ nº 547/2024, 22.02.2024) na data do ajuizamento, exijam, cumulativamente, para configuração do interesse de agir:

3.1 O prévio protesto do título (admitindo-se o afastamento da exigência no caso de motivada ineficiência administrativa da medida, com comprovação de sua inadequação para viabilizar a recuperação do crédito, no caso concreto), podendo ser dispensado pelo magistrado, segundo as peculiaridades do caso, na hipótese da tomada de medidas como: comunicação da inscrição em dívida ativa às entidades que operam bancos de dados e cadastros relativos a consumidores e aos serviços de proteção ao crédito e congêneres

(Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, I); existência da averbação, inclusive por meio eletrônico, da certidão de dívida ativa nos órgãos de registro de bens e direitos sujeitos a arresto ou penhora (Lei nº 10.522/2002, art. 20-B, § 3º, II); ou indicação, no ato de ajuizamento da execução fiscal, de bens ou direitos penhoráveis de titularidade do executado (art. 3º da Resolução CNJ nº 547/2024);

3.2 A prévia tentativa de conciliação ou adoção de solução administrativa, o que, nos termos do art. 2º da Resolução CNJ 547/2024, pode se configurar por meio da vigência de lei geral de parcelamento, do oferecimento de algum tipo de vantagem na via administrativa (tais como redução ou extinção de juros ou multas, ou oportunidade concreta de transação na qual o executado, em tese, se enquadre), da notificação do executado para pagamento antes do ajuizamento da execução fiscal, entre outras medidas assemelhadas;

3.3 Exijam, ainda, demonstração da possibilidade concreta de localização do devedor e da localização de bens suficientes para a satisfação do crédito objeto da execução fiscal.

Ainda em virtude dos fundamentos invocados, **sugere ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais a celebração de cooperação com o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, para atuação junto aos municípios mineiros que conduza à:**

1. Padronização das certidões de dívida ativa, de modo a permitir a utilização de aplicações de automatização processual e de inteligência artificial, inclusive das já desenvolvidas por outros tribunais brasileiros, de modo a agilizar a tramitação processual e a potencializar as possibilidades de recuperação de crédito;

2. Recomendação de adoção de medidas de aperfeiçoamento dos atos de lançamento e dos cadastros de devedores e de débitos, de modo a evitar incorreções de qualquer natureza, com prática dos atos de fiscalização cabíveis;

3. Recomendação da realização de protesto das certidões de dívida ativa e da inscrição do nome dos devedores em mora em cadastros de inadimplentes.

Referência bibliográfica

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Curso unitário do processo de execução fiscal na Justiça Federal. Relatório de Pesquisa. 2011. Disponível em: *<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7862?mode=full>*. Acesso em: 2. abr. 2024.

Nota Técnica CIJMG N. 14/2024

Belo Horizonte, 18 de junho de 2024.

Nota Técnica - Competência para Julgamento de Crimes contra a criança e o adolescente

1. Considerações iniciais

O Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do Conflito de Competência n.º 190.666/MG[1], reconheceu a existência de um microssistema de proteção de vulneráveis, a partir da vigência da Lei nº 11.340/2006. Além da referida Lei nº 11.340/2006, compõem esta disciplina especializada a Lei n.º 8.069/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), a Lei n.º 10.741/2003 (Estatuto da Pessoa Idosa), a Lei n.º 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), a Lei n.º 13.431/2017 (Violência contra Crianças e Adolescentes) e a Lei n.º 14.344/2022 (Lei Henry Borel)[2].

[1] Referido conflito de jurisdição, cuja relatoria coube à Ministra Laurita Vaz, foi julgado em 08/02/2023, trazendo a seguinte recomendação: "A aplicação do princípio do juízo imediato na apreciação dos pedidos de medidas protetivas de urgência não entra em conflito com as demais disposições da Lei n.º 11.343/06. Ao contrário, essa medida facilita o acesso da mulher vítima de violência a uma rápida prestação jurisdicional, que é o principal objetivo perseguido pelas normas processuais especiais que integram o **microssistema de proteção de pessoas vulneráveis** que já se delineia no ordenamento jurídico brasileiro". (Grifei).

[2] Poderiam ser acrescentados outros diplomas legais que complementam o referido sistema de proteção de vulneráveis, como a Lei n.º 7.716/1989 (crimes resultantes de preconceito de raça e cor) e a Lei n.º 8.081/1997 (antidiscriminação), a Lei n.º 10.778 (notificação compulsória de violência contra a mulher), a Lei n.º 11.804/2008 (alimentos gravídicos), a Lei n.º 14.811/2024 ("bullying" e "ciberbullying"), e ainda outros diplomas legais que integram referido sistema.

A Lei n.º 13.431/2017 criou as bases do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Dentre outras questões, ela prevê, em seu art. 23, a possibilidade de criação de juizados ou varas especializadas em crimes contra a criança e o adolescente, estabelecendo que, até a sua implementação, *"o julgamento e a execução das causas decorrentes das práticas de violência ficarão, preferencialmente, a cargo dos juizados ou varas especializadas em violência doméstica e temas afins*".

Tem-se, assim, a atribuição da preferência de competência às Varas ou aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar (JVDF), até que seja providenciada a criação e instalação da Vara Especializada em Crimes contra Crianças e Adolescentes (art. 23, parágrafo único, do referido diploma legal).

Em atuação precursora, sensível à importância da questão, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais, por intermédio da **Resolução n.º 729/2013**, criou a Vara Especializada em Crimes contra a Criança e o Adolescente (VECCA), como um Centro Integrado de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, na Comarca de Belo Horizonte.

Todavia, após a edição da Lei 13.431/2017, surgiram dúvidas sobre a competência para processamento e julgamento de crimes praticados contra crianças e adolescentes, assim resumidas:

1. Depois de criada e instalada a Vara de Crimes contra a Criança e o Adolescente (VECCA), fica afastada a competência das Varas Criminais, dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, e dos Juizados Especiais Comuns, para delitos contra crianças e adolescentes?
2. Enquanto não houver instalação da VECCA, para julgamento dos crimes contra crianças e adolescentes, têm competência subsidiária as Varas ou Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (VVDF ou JVDF)? Além disso, a Lei n.º 14.344/2022 (Lei Henry Borel) afastou, quanto aos crimes cometidos contra a criança e o adolescente, independentemente da pena prevista, a aplicação da Lei 9.099/95, trazendo mais duas dúvidas a serem enfrentadas:

3. O tratamento mais severo previsto por lei aos crimes contra crianças e adolescentes, sobre a aplicação das medidas despenalizadoras (Lei n.º 9.099/1995), em face do princípio da irretroatividade da lei que agravar a situação do réu ("*novatio legis in pejus*"), afasta, necessariamente, a competência especializada?
4. O afastamento da competência da VECCA e a correlata aplicação subsidiária da competência das VVDF ou do JVDF, no que se relaciona aos delitos previstos como de menor potencial ofensivo, ocorre em relação a todos os crimes contra criança e adolescente, ou deve ser limitada aos delitos previstos no ECA?

São essas as questões que a presente nota técnica pretende enfrentar.

2. Da competência da VECCA

O Tribunal de Justiça de Minas Gerais, ante os termos do processo n. 1.0000.18.009452-6/000, editou a Resolução n.º 888/2019[3], fixando, em seu artigo 2.º e incisos, a competência da Vara Especializada em Crimes contra a Criança e o Adolescente (VECCA) da Comarca de Belo Horizonte, que abrange expressamente delitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), no Código Penal e na legislação especial, isso independentemente do gênero da criança e/ou adolescente vítima de violência.

As exceções foram enunciadas de forma expressa, atraindo interpretação estrita (art. 2º, parágrafo único).

A orientação adotada para a fixação da competência da VECCA teve em conta delitos específicos, de maior gravidade, para viabilizar o regular funcionamento na sua implantação. Foram afastados, assim, delitos que fossem compreendidos, na interpretação jurídica firmada, como mais leves ou médios.

Convém o registro de que, na previsão original de competência, não há abrangência da Lei n.º 9.099/1995 nem de crimes patrimoniais, como se verifica do art. 2.º da citada Resolução, precisamente dos incisos I e V.

[3] A instalação da referida Vara de Competência em Crimes contra a Criança e o Adolescente fora determinada por meio da Resolução do Órgão Especial n.º 729, de 25 de julho de 2013. A competência foi alterada pela Resolução n.º 869/2018, e depois pela Resolução n.º 888/2019, atualmente em vigor.

A Lei n.º 14.344/2022 (Lei Henry Borel), contudo, inovou no trato da matéria, preconizando um tratamento mais severo e excluindo os benefícios despenalizadores previstos na Lei n.º 9.099/1995, bem como ampliando a compreensão de violência para incluir os crimes patrimoniais cometidos no âmbito doméstico.

A ampliação quanto aos crimes patrimoniais deve ter como referência aqueles cometidos no âmbito de violência doméstica e familiar, como é o escopo anunciado da Lei Henry Borel. Nesse ponto, a competência passa a ser especializada.

Quanto ao mais, considera-se que a previsão legal, explicitada na Lei n.º 13.431/2017, pelo artigo 4.º, incisos de I a V, deve ser compreensiva de todas as formas de violência. Em razão da "*condição peculiar da pessoa em desenvolvimento*" e da "*prioridade constitucional*", deve-se estender mais amplamente a interpretação quanto à abrangência de delitos quando a criança e/ou o adolescente figurarem como vítimas de violência.

Cabe mencionar que o art. 4.º da Lei n.º 13.431/2017 explicita, sem qualquer redução, as formas de violência, mencionando as suas espécies, quais sejam, física, psicológica, sexual, institucional e patrimonial[4].

Respeitada, assim, a previsão expressa da legislação especial, não se deve admitir interpretação restritiva, sob pena de esvaziar a proteção legal.

Na Comarca de Belo Horizonte, a partir da criação da Vara Especializada em Crimes contra a Criança e o Adolescente (VECCA), a competência em questão passou a ser inteiramente da Vara Especializada criada, quanto aos delitos previstos, afastando-se quaisquer outras.

3. Da competência das Varas de Violência Doméstica e Familiar (VVDF) onde não houver VECCA

Nas comarcas em que não houver instalação da VECCA, a competência deve ser atribuída aos Juizados de Violência Doméstica e Familiar (JVDF) ou às Varas com competência em Maria da Penha (VVDF), em caráter subsidiário, conforme o disposto no art. 23, parágrafo único, da Lei n.º 13.431/2017.

[4] Na edição da Resolução n.º 888/2019, o TJMG não restringiu a competência da VECCA, determinando sua aplicação "independente de gênero", como se verifica do citado art. 2º

O comando legislativo decorreu da interpretação feita pelo Superior Tribunal de Justiça nos EAREsp n.º 2.099.532/RJ. Essa interpretação do artigo 23 da Lei n.º 13.431/2017 já havia sido estabelecida no HC n.º 728.173/RJ, Terceira Seção, rel. Desembargador Convocado Olindo Menezes, j. 26/10/2002, DJe 30/11/2022.

O precedente dos EAREsp n.º 2.099.532/RJ, de relatoria do Ministro Sebastião Reis Júnior, foi firmado pela Terceira Seção do Superior Tribunal de Justiça, que reúne as duas Câmaras Especializadas em matéria criminal, tratando-se de precedente qualificado. Isso porquanto decorre de Embargos de Divergência de Agravo em Recurso Especial. Vale a transcrição da ementa do julgado:

> EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA EM AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL ACERCA DA COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR CRIME DE ESTUPRO PERPETRADO CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE NO CONTEXTO DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA E FAMILIAR. CRITÉRIO ETÁRIO INAPTO A AFASTAR A COMPETÊNCIA ESTABELECIDA NA LEI N. 11.340/2006. ADVENTO DA LEI N. 13.431/2017. COMPETÊNCIA DA VARA ESPECIALIZADA EM CRIMES CONTRA CRIANÇA E ADOLESCENTE E, DE FORMA SUBSIDIÁRIA, DA VARA ESPECIALIZADA EM VIOLÊNCIA DOMÉSTICA. ACÓRDÃO DO TRIBUNAL A QUO RESTABELECIDO.
>
> 1. A Lei n. 11.340/2006 não estabeleceu nenhum critério etário para incidência das disposições contidas na referida norma, de modo que a idade da vítima, por si só, não é elemento apto a afastar a competência da vara especializada para processar os crimes perpetrados contra vítima mulher, seja criança ou adolescente, em contexto de violência doméstica e familiar.
> 2. A partir da entrada em vigor da Lei n. 13.431/2017, estabeleceu-se que as ações penais que apurem crimes envolvendo violência contra crianças e adolescentes devem tramitar nas varas especializadas previstas no caput do art. 23, no caso de não criação das referidas varas, devem transitar nos juizados ou varas especializados em violência doméstica, independentemente de considerações acerca da idade, do sexo da vítima ou da motivação da violência, conforme determina o parágrafo único do mesmo artigo.

Assim, somente nas comarcas em que não houver varas especializadas em violência contra crianças e adolescentes ou juizados/varas de violência doméstica é que poderá a ação tramitar na vara criminal comum.

3. Embargos acolhidos para fixar a tese de que, após o advento do art. 23 da Lei n. 13.431/2017, nas comarcas em que não houver vara especializada em crimes contra a criança e o adolescente, compete à vara especializada em violência doméstica, onde houver, processar e julgar os casos envolvendo estupro de vulnerável cometido pelo pai (bem como pelo padrasto, companheiro, namorado ou similar) contra a filha (ou criança ou adolescente) no ambiente doméstico ou familiar.

   Restabelecido o acórdão exarado na Corte de origem.

4. A tese ora firmada terá sua aplicação modulada nos seguintes termos: a) nas comarcas em que não houver juizado ou vara especializada nos moldes do art. 23 da Lei 13.431/2017, as ações penais que tratam de crimes praticados com violência contra a criança e o adolescente, distribuídas até a data da publicação do acórdão deste julgamento (inclusive), tramitarão nas varas às quais foram distribuídas originalmente ou após determinação definitiva do Tribunal local ou superior, sejam elas juizados/varas de violência doméstica, sejam varas criminais comuns;

   b) nas comarcas em que não houver juizado ou vara especializada nos moldes do art. 23 da Lei 13.431/2017, as ações penais que tratam de crimes praticados com violência contra a criança e o adolescente, distribuídas após a data da publicação do acórdão deste julgamento, deverão ser obrigatoriamente processadas nos juizados/varas de violência doméstica e, somente na ausência destas, nas varas criminais comuns. (EAREsp n.º 2.099.532/RJ, rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, j. 26/10/2022, DJe 30/11/2022)

Considere-se ainda que, nos EAREsp n.º 2.099.532/RJ, houve modulação de efeitos no sentido de que as ações distribuídas deverão permanecer sob a competência da Vara determinada pelo tribunal de origem.

Assim, as ações distribuídas após a publicação do referido acórdão deverão ser processadas e julgadas nas Varas de Violência Doméstica e Familiar (VVDF) ou Juizados de Violência Doméstica e Familiar (VVDF).

Nas Comarcas em que não houver VECCA nem Vara ou Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a competência deve ser atribuída a uma das Varas Criminais. Havendo mais de uma Vara Criminal, a competência será da Segunda Vara Criminal, como previsto na Resolução n.º 824/2016 do TJMG.

4. Do afastamento da aplicação da Lei n.º 9.099/95

O art. 29 da Lei n.º 14.344/2022 (Lei Henry Borel) afasta a aplicação da Lei n.º 9.099/1995. Atento à principiologia, o fato de ser vedada a aplicação da Lei n.º 9.099/1995 não deve afastar a competência especializada.

Isso porquanto as duas normas não se opõem. A primeira, que exclui a aplicação dos benefícios reservados aos crimes de menor potencial ofensivo, não trata de competência. Cuida- se, pois, de modo específico, de um tratamento mais severo aos delitos preconizados na legislação especializada de proteção de vulneráveis. Devem ser conciliados os dispositivos no propósito de garantia do atendimento especializado[5].

Nesses casos, quando a situação se mostrar desfavorável ao acusado, em face do princípio da irretroatividade da lei penal, a Lei n.º 14.344/2022 (Lei Henry Borel) não se aplica aos fatos ocorridos antes de sua vigência.

Assim, mantém-se a competência da VECCA ou subsidiária dos JVDF ou VVDF, para que haja preservação do atendimento especializado.

5. Da extensão do afastamento dos benefícios da Lei n.º 9.099/95

A questão referente ao afastamento, no âmbito dos delitos cometidos contra a criança e o adolescente, dos benefícios despenalizadores previstos na Lei n.º 9.099/1995, notadamente se ele alcança todos os delitos de menor potencial ofensivo ou apenas os delitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, ultrapassa os cânones da interpretação topológica (legal), para espraiar-se no campo da interpretação constitucional, atento à ponderação de valores, empregada como técnica de decisão, para solucionar conflitos normativos ou que envolvam opções políticas, como aquelas que aqui se desenham.

[5] Em alteração do art. 226, § 1.º, do ECA, encontra-se a expressão "independente da pena prevista". Referida expressão já se encontrava na Lei Maria da Penha, com alterações inclusive no Código Penal e no Código de Processo Penal, quanto ao tratamento mais severo.

Considere-se que o tratamento especial às infrações de menor potencial ofensivo tem assento constitucional, para informar política estatal que assegure o princípio da intervenção mínima, com reserva legítima do exercício do "*jus puniendi*" a delitos que exijam maior rigor. Tem fonte primária de validade no dispositivo do art. 98, inciso I, da Constituição Federal, o qual prevê expressamente o instituto da transação.

Em outro campo, na proteção da vulnerabilidade decorrente da condição de pessoa em desenvolvimento, estão os dispositivos constitucionais que disciplinam a proteção integral, fundada na prioridade absoluta do melhor interesse da criança.

Existem ponderações razoáveis no sentido de se evitar uma exegese extensiva das exceções, para que sejam conciliados os propósitos e princípios decorrentes do microssistema de pessoas vulneráveis, como estabelece o art. 3.º da Lei Henry Borel[6].

Nesse ponto, evidencia-se a recomendação no sentido de que seria mais adequada uma proteção mais ampla, aplicando-se o afastamento dos benefícios despenalizadores a todos os delitos previstos como de menor potencial ofensivo, conforme o disposto no art. 61 da Lei Federal nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.

6. Conclusão

Em vista da fundamentação apresentada, recomenda-se a adoção do entendimento de que:

6.1 Nas comarcas onde houver VECCA, tal Vara deve ser considerada a única competente para processar e julgar os crimes que tenham como vítimas crianças e adolescentes – abrangidos os delitos previstos na legislação especial – independentemente do gênero da vítima, incluídos os crimes patrimoniais e os crimes de menor potencial ofensivo cometidos em ambiente doméstico ou familiar;

6.2 Nas comarcas em que não houver VECCA, mas houver Vara ou Juizado de Violência Doméstica, tal unidade deve ser considerada a única competente para processar e julgar os crimes que tenham como vítimas crianças e adolescentes – abrangidos os delitos previstos na legislação especial – independentemente do gênero da vítima, incluídos os

[6] Art. 3º A violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente constitui uma das formas de violação dos direitos humanos. (Brasil. Lei n.º 14.322/2022).

crimes patrimoniais e de menor potencial ofensivo cometidos em ambiente doméstico ou familiar, devendo-se assegurar o tratamento adequado e a prestação jurisdicional célere e prioritária;

6.3 Nas comarcas em que não houver VECCA, nem Vara especializada em Violência Doméstica e Familiar, a competência para processar e julgar os crimes que tenham como vítimas crianças e adolescentes deve ser atribuída à Segunda Vara Criminal, tendo em vista o disposto na Resolução TJMG n.º 824/2016.

6.4 Sugere-se, por fim, que o Tribunal promova, com a maior agilidade possível, a alteração da resolução que criou a VECCA, de modo a moldá-la à legislação vigente, especialmente à Lei 14.344, de 24 de maio de 2022, bem assim ao EAREsp n.º 2.099.532/RJ.

Referências

BRASIL. Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990, e republicado no **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 set. 1990.

BRASIL. Lei 10.741, de 1.º de outubro de 2003. Dispõe sobre o Estatuto da Pessoa Idosa e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 2003.

BRASIL. Lei 11.340, de 7 de agosto de 2006. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do § 8.º do art. 226 da Constituição Federal, da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; dispõe sobre a criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; altera o Código de Processo Penal, o Código Penal e a Lei de Execução Penal; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 3 out. 2003.

BRASIL. Lei 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei 13.431, de 4 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 abr. 2017.

BRASIL. Lei 14.344, de 24 de maio de 2022. Cria mecanismos para a prevenção e o enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a criança e o adolescente, nos termos do § 8.º do art. 226 e do § 4.º do art. 227 da Constituição Federal e das disposições específicas previstas em tratados, convenções ou acordos internacionais de que o Brasil seja parte; altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis n.ºs 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei de Crimes Hediondos), e 13.431, de 4 de abril de 2017, que estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 25 maio 2022.

BRASII. Lei 14.811, de 12 de janeiro de 2024. Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Lei n.º 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 jan. 2024.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. **Política, sistema jurídico e decisão judicial**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

CARMO, Michelly Eustáquia do; GUIZARDI, Francini Lube. O conceito de vulnerabilidade e seus sentidos para as políticas públicas de saúde e assistência social. In: **Cadernos de Saúde Pública (CSP)**, Rio de Janeiro, Ed. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz), v. 34, n. 3, março 2018.

GALVÃO, Danyelle. **Precedentes Judiciais no Processo Penal**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2022.

HOWARD, Zehr. **Changing lenses**: restorative justice for our times. Twenty-fifth anniversary edition. New York: Herald Press, 2015.

MINAS GERAIS. Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Parecer técnico sobre a competência para Crimes contra a Criança e Adolescente (2023).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Convenção dos Direitos das Crianças e Adolescentes. Disponível em: <*https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca*>. Acesso em: 23 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente. Disponível em: <*https://www.unicef.org/brazil/media/22026/file/declaracao- dos-direitos-da-crianca-1959.pdf*>. Acesso em: 23 nov. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Regras de Pequim. Regras Mínimas das Nações Unidas para a administração da Justiça de Menores. Disponível em: *https://www.cnj.jus.br/wpcontent/uploads/2019/09/2166fd6e650e326d77608a013a6081f6.p*>. Acesso em: 20 mar. 2024.

Nota técnica CIJMG N. 15/2024

Belo Horizonte, 25 de junho de 2024.

NOTA TÉCNICA - ASSINATURAS ELETRÔNICAS, MANDATO JUDICIAL E OUTROS DOCUMENTOS ASSINADOS ELETRONICAMENTE, DESTINADOS À COMPROVAÇÃO DE FATOS E ATOS JURÍDICOS MATERIAIS, E TRATAMENTO ADEQUADO DE INDÍCIOS DE ANOMALIAS

Introdução

Durante considerável período, em esforço de estreitamento de sua atuação em rede, preconizada por normas como a Resolução CNJ nº 349/2020 e em cumprimento das Diretrizes números 7/2023 e 6/2024 da Corregedoria Nacional de Justiça, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais (CIJMG), o Centro de Inteligência do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes do Poder Judiciário do Estado do Tocantins (CINUGEP) e o Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas do Tribunal dwe Justiça do Distrito Federal (NUMOPEDE – TJDFT) identificaram possível relação entre focos anômalos de litigiosidade (ou litigância) e utilização massiva de modos pouco seguros de assinatura de documentos, notadamente documentação destinada à comprovação do preenchimento de condições da ação e de pressupostos processuais.

Dados jurimétricos colhidos diuturnamente, não apenas pelos referidos órgãos judiciários, mas também por Centros de Inteligência e NUMOPEDEs de outros Tribunais brasileiros têm indicado uso muito intensivo de assinaturas eletrônicas, especialmente em modalidades sem uso de certificado digital e que resultam na inserção, em documentos como procurações e contratos, de desenhos de nomes ou nomes em padrão de editores de texto. As evidências colhidas apontam também uso crescente, por um número reduzido de profissionais e escritórios, com frequente atuação fora do estado de inscrição originária no órgão profissional, muitas vezes sem inscrição suplementar, e com patrocínio de milhares de ações em diversos Estados da federação, em regra propostas às centenas

em curto espaço de tempo, de instrumentos de mandato com essa espécie de assinatura, o que evidenciou a necessidade de avaliação dos focos de litigiosidade pelos órgãos de inteligência judiciária.

Importa pontuar que apenas se identificaram tais focos em relação a determinados assuntos processuais – repetidos em diversos Estados da federação e, em regra, envolvendo direito à saúde e relações contratuais – e a ações iniciadas por petições iniciais genéricas, com alegações vagas e muito semelhantes entre si, frequentemente hipotéticas e relacionadas a pedidos sucessivos baseados nessas hipóteses, além de valores da causa em regra muito semelhantes entre si, embora relativas a lides essencialmente fáticas. Não se identificou o mesmo fenômeno em relação a outras espécies de litígios repetitivos.

O resultado da análise profunda da questão, com distinção do tratamento relativamente a documentos destinados à comprovação da presença dos pressupostos processuais e das condições da ação e dos destinados a demonstrar a ocorrência de fatos e atos materialmente relevantes, é o objeto desta nota técnica.

1) Assinatura eletrônica e distinções necessárias

Uma definição de fácil apreensão de assinatura eletrônica é apresentada por Leite (2023):

> De acordo com as definições constantes da legislação brasileira (Lei 14.063/2020 (LGL\2020\12790), art. 3º, inc. II) e de diplomas internacionais, a assinatura eletrônica pode ser conceituada como conjunto de dados em formato eletrônico, relacionado de algum modo a determinada pessoa, que se liga ou logicamente se associa a outro conjunto de dados em formato eletrônico, evidenciando a intenção do signatário de se vincular por seu conteúdo.
>
> Trata-se de técnicas voltadas a desempenhar, no "mundo online", as mesmas funções da assinatura manuscrita: identificar a pessoa e vinculá- la a determinado ato.

Sobre as possibilidades de assinatura eletrônica admissíveis em relação a atos processuais eletrônicos, dispõe o inciso III do artigo 1º da Lei n. 11.419/2006:

> Art. 1º O uso de meio eletrônico na tramitação de processos judiciais, comunicação de atos e transmissão de peças processuais será admitido nos termos desta Lei.
>
> (...)
>
> § 2º Para o disposto nesta Lei, considera-se:
>
> (...)
>
> III - assinatura eletrônica as seguintes formas de identificação inequívoca do signatário:
>
> a. assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma de lei específica;
> b. mediante cadastro de usuário no Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos órgãos respectivos.

A respeito de tal dispositivo, comenta Andrade (2018):

> A assinatura eletrônica carrega os atributos da autenticidade, privacidade e integridade. O documento será autêntico, pois uma vez lançada a assinatura eletrônica, identificado estará o seu titular, tornando formalmente autêntico o documento no tocante à sua materialidade. A integridade é atributo que impede a alteração material no documento, que, uma vez assinado eletronicamente, não pode ser alterado material ou formalmente. Por fim, a privacidade é outorgada ao documento pela possibilidade de encriptação, método pelo qual o documento é codificado e somente poderá ser aberto e ter seu conteúdo conhecido pelo titular da assinatura eletrônica, uma vez que o remetente do documento poderá utilizar a chave pública para codificar o documento, que somente poderá ser decodificado – decriptação – pelo destinatário, ou seja, pelo titular da assinatura eletrônica.
>
> Todavia, o art. 1º, § 2º, inc. III, da Lei 11.419/2006 (LGL\2006\2382), criou uma nova espécie de assinatura eletrônica, mas somente para o processo eletrônico, pois também considera assinatura eletrônica, o cadastro prévio junto ao Poder Judiciário. Evidente que o referido cadastro não é assinatura eletrônica nos moldes que é conhecida e utilizada nos sistemas jurídicos de vários países, mas, sem dúvida, tal como ocorre nos sistemas informáticos de bancos, sites de lojas virtuais e várias empresas que atuam na Internet,

é um sistema de identificação do usuário que dá este acesso aos serviços do Poder Judiciário e a oportunidade de praticar atos processuais por meio eletrônico.

Já o art. 11 estabelece:

> Art. 11. Os documentos produzidos eletronicamente e juntados aos processos eletrônicos com garantia da origem e de seu signatário, na forma estabelecida nesta Lei, serão considerados originais para todos os efeitos legais.
>
> § 1º Os extratos digitais e os documentos digitalizados e juntados aos autos pelos órgãos da Justiça e seus auxiliares, pelo Ministério Público e seus auxiliares, pelas procuradorias, pelas autoridades policiais, pelas repartições públicas em geral e por advogados públicos e privados têm a mesma força probante dos originais, ressalvada a alegação motivada e fundamentada de adulteração antes ou durante o processo de digitalização.
>
> § 2º A argüição de falsidade do documento original será processada eletronicamente na forma da lei processual em vigor.
>
> § 3º Os originais dos documentos digitalizados, mencionados no § 2º deste artigo, deverão ser preservados pelo seu detentor até o trânsito em julgado da sentença ou, quando admitida, até o final do prazo para interposição de ação rescisória.
>
> § 4º (VETADO)
>
> § 5º Os documentos cuja digitalização seja tecnicamente inviável devido ao grande volume ou por motivo de ilegibilidade deverão ser apresentados ao cartório ou secretaria ou encaminhados por meio de protocolo integrado judicial nacional no prazo de 10 (dez) dias contado do envio de petição eletrônica comunicando o fato, os quais serão devolvidos à parte após o trânsito em julgado. (Redação dada pela Lei nº 14.318, de 2022) Vigência
>
> § 6º Os documentos digitalizados juntados em processo eletrônico estarão disponíveis para acesso por meio da rede externa pelas respectivas partes processuais, pelos advogados, independentemente de procuração nos autos, pelos membros do Ministério Público e pelos magistrados, sem prejuízo da possibilidade de visualização nas secretarias dos órgãos julgadores, à exceção daqueles que tramitarem em segredo de justiça. (Incluído pela Lei nº 13.793, de 2019)

> § 7º Os sistemas de informações pertinentes a processos eletrônicos devem possibilitar que advogados, procuradores e membros do Ministério Público cadastrados, mas não vinculados a processo previamente identificado, acessem automaticamente todos os atos e documentos processuais armazenados em meio eletrônico, desde que demonstrado interesse para fins apenas de registro, salvo nos casos de processos em segredo de justiça. (Incluído pela Lei nº 13.793, de 2019)

Embora as expressões "assinatura eletrônica" e "assinatura digital" sejam frequentemente utilizadas como sinônimas, Menke (2018) esclarece que não coincidem:

> Enquanto o termo "assinatura eletrônica" abrange o leque de métodos de comprovação de autoria mencionados, e até mesmo outros que possam vir a ser criados, a palavra "assinatura digital" refere-se exclusivamente ao procedimento de autenticação baseado na criptografia assimétrica. Essa modalidade de assinatura eletrônica, qual seja a assinatura digital baseada em criptografia assimétrica, foi a opção adotada pela Medida Provisória 2.200-2 de 2001.

Embora haja autores que, como Leite (2023), defendam que todos os documentos relativos a atos travados entre particulares, aí incluído o instrumento de mandato, poderiam ser submetidos a qualquer espécie de assinatura eletrônica, não lhes sendo aplicáveis as exigências da Lei 11.419/2006 (o que leva a autora a criticar a jurisprudência, inclusive do Superior Tribunal de Justiça), tal entendimento não se revela correto.

Uma distinção necessária precisa ser feita: o tratamento jurídico da assinatura dos atos processuais propriamente ditos não pode destoar do aplicável aos documentos destinados a produzir efeitos estritamente processuais, isto é, dos documentos destinados a comprovar o preenchimento dos pressupostos processuais e das condições da ação, notadamente o mandato judicial. Como se trata de documentos essenciais para evidenciar o cumprimento de verdadeiras condições de procedibilidade, é imprescindível garantir, com segurança, sua autenticidade e a integridade de seu conteúdo.

Assim, diversamente do que se pode admitir em relação aos contratos destinados a produzir efeitos *inter partes* – como uma prestação de serviços comum, e mesmo uma consultoria advocatícia não judicial – quando se trata de um documento a ser apresentado para evidenciar o cumprimento de pressuposto processual, a aplicabilidade da Lei

11.419/2006 é clara, como inclusive evidencia a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e se demonstrará adiante.

2) Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)

A Medida Provisória nº 2.200-2/2001 instituiu a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), em seu art. 1º, e, no art. 2º, estabeleceu sua composição:

> Art. 1º Fica instituída a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, para garantir a autenticidade, a integridade e a validade jurídica de documentos em forma eletrônica, das aplicações de suporte e das aplicações habilitadas que utilizem certificados digitais, bem como a realização de transações eletrônicas seguras.
>
> Art. 2º A ICP-Brasil, cuja organização será definida em regulamento, será composta por uma autoridade gestora de políticas e pela cadeia de autoridades certificadoras composta pela Autoridade Certificadora Raiz - AC Raiz, pelas Autoridades Certificadoras - AC e pelas Autoridades de Registro - AR.

Explica Teixeira (2024, p. 337) a relevância da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira, inclusive como instrumento garantidor da segurança da documentação de atos e negócios jurídicos:

> (...) a MP n. 2.200-2/2001, ao criar a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira – ICP-BRASIL –, instituiu o Comitê Gestor e uma rede de autoridades certificadoras subordinadas a ela, que mantêm os registros dos usuários e atestam a ligação entre as chaves privadas utilizadas nas assinaturas dos documentos e as pessoas que nelas apontam como emitentes das mensagens, garantindo a inalterabilidade dos seus conteúdos.
>
> Assim, por meio deste mecanismo de segurança, permite-se às pessoas realizarem negociações no meio eletrônico com a confiabilidade de que as informações transmitidas estão seguras. Estes instrumentos eletrônicos possibilitam que se assinem contratos, obtenham-se informações sensíveis do Estado ou do setor privado, pratiquem-se atos processuais eletrônicos autorizados pela Lei n. 11.419/2006, entre outros.

A Autoridade Certificadora Raiz, primeira autoridade da cadeia de certificação, executora das políticas de certificados e normas técnicas e operacionais aprovadas pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, é o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI), autarquia federal, ao qual compete:

> (...) emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados das AC de nível imediatamente subseqüente ao seu, gerenciar a lista de certificados emitidos, revogados e vencidos, e executar atividades de fiscalização e auditoria das AC e das AR e dos prestadores de serviço habilitados na ICP, em conformidade com as diretrizes e normas técnicas estabelecidas pelo Comitê (...) (art. 5º)

O art. 6º da Medida Provisória estabeleceu as atribuições das entidades credenciadas em relação aos certificados digitais, a fim de viabilizar a segurança do sistema de certificação digital, por meio da vinculação idônea de cada par de chave pública-chave privada, ao passo que o art. 8º ditou quais entidades são passíveis de cadastramento como autoridades certificadoras e como autoridades de registro:

> Art. 6º Às AC, entidades credenciadas a emitir certificados digitais vinculando pares de chaves criptográficas ao respectivo titular, compete emitir, expedir, distribuir, revogar e gerenciar os certificados, bem como colocar à disposição dos usuários listas de certificados revogados e outras informações pertinentes e manter registro de suas operações.
>
> Parágrafo único. O par de chaves criptográficas será gerado sempre pelo próprio titular e sua chave privada de assinatura será de seu exclusivo controle, uso e conhecimento.
>
> Art. 8º Observados os critérios a serem estabelecidos pelo Comitê Gestor da ICP-Brasil, poderão ser credenciados como AC e AR os órgãos e as entidades públicos e as pessoas jurídicas de direito privado.

Conforme se extrai do Portal do Governo Federal em relação à Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), trata-se de "cadeia hierárquica de confiança que viabiliza a emissão de certificados digitais para identificação virtual do cidadão" (< *https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/icp-brasil* >. Acesso em 24 mai. 2024). O portal esclarece que "o modelo adotado pelo Brasil foi o de certificação com raiz única" e que cabe ao Instituto

Nacional de Tecnologia da Informação (ITI) "desempenhar o papel de Autoridade Certificadora Raiz (AC-Raiz), (...) credenciar e descredenciar os demais participantes da cadeia, supervisionar e fazer auditoria dos processos".

As informações disponíveis no portal evidenciam que há controle das entidades cadastradas e dotadas de capacidade técnica para realizar a identificação biométrica dos titulares de certificado digital (meio material de gravação da chave privada, que, em combinação com a chave pública, permite garantir a autenticidade de assinatura eletrônica qualificada), como se verifica no endereçoeletrônico <https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos /icp-brasil/lista-de-prestadores-de-servico- biometrico-psbio >.

Tendo em consideração o objeto desta nota técnica, mostra-se essencial o disposto no art. 10, segundo o qual há presunção de veracidade das declarações constantes de documentos em forma eletrônica, em relação aos signatários, desde que produzidos com utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil, isto é, por meio de assinatura mediante utilização de certificado digital:

> Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.
>
> § 1º As declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com a utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários, na forma do art. 131 da Lei no 3.071, de 1º de janeiro de 1916 - Código Civil.
>
> § 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.

Como evidencia o § 2º, a utilização de modalidades de assinatura virtual não lançadas por meio de certificação digital assegurada pela ICP-Brasil ou o uso de outros meios de comprovação da autoria e integridade de documentos de forma eletrônica podem produzir efeitos *inter partes*, ou ser aceitos por particulares a quem for oposto o documento. Essas formas de prática de atos jurídicos, porém, não propiciam nível de certeza e segurança ju-

rídica, de autenticidade suficiente para sua utilização com finalidades de interesse público, como a assinatura de documentos processuais, a assinatura de mandato judicial, ou a celebração de contratos que exijam formalidades especiais como requisito de validade.

Sobre os elementos envolvidos no processo de certificação digital, leciona Teixeira (2024, p. 338):

> Cabe ponderar que o processo de certificação digital prescinde de três elementos para a consecução do seu fim (não constam nessa lista os softwares, drivers e hardwares necessários, por tratarem de requisitos pelos quais a mesma se viabiliza), a saber: certificado digital; assinatura digital; e uma normatização técnica positivada que regulamente o sistema de chaves digitais e os órgãos estatais fiscalizadores do sistema eletrônico.
>
> Esses elementos respeitam a algumas necessidades, como: para que o documento eletrônico seja considerado juridicamente válido, é imprescindível que se possam identificar o autor, a localização e a data da sua autoria; que haja segurança quanto à integralidade dos dados criados, de forma que inviabilize alteração; e que esse sistema seja regulamentado pelo Estado.
>
> Por isso, ainda que talvez tardiamente, é importante conceituarmos assinatura digital e certificado eletrônico. Por certificado eletrônico entende-se o arquivo eletrônico gerado por uma Autoridade Certificadora, cuja função será a de identificar com segurança pessoas (físicas ou jurídicas) que emitiram determinado documento eletrônico mediante um par de chaves criptográficas. Estes certificados contêm dados do seu titular, como nome, números de documentos identificadores, entre outros, conforme regulamento da respectiva Política de Segurança da sua Autoridade Certificadora.

3) Classificação da Assinatura Eletrônica

A Lei 14.063/2020 dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de *softwares* desenvolvidos por entes públicos.

Embora o inciso I do parágrafo único do art. 2º preveja expressamente que as disposições do capítulo II (Da assinatura eletrônica em interações com entes públicos) não se aplicam

aos processos judiciais, inexiste óbice a que se apliquem a qualquer situação jurídica, pública ou privada, inclusive processual, os conceitos jurídicos constantes de tal capítulo; apenas não se podem fazer incidir às relações jurídicas processuais as regras de conduta nele previstas.

As principais definições estão contidas no art. 3º:

> Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:
>
> a. - autenticação: o processo eletrônico que permite a identificação eletrônica de uma pessoa natural ou jurídica;
> b. - **assinatura eletrônica: os dados em formato eletrônico que se ligam ou estão logicamente associados a outros dados em formato eletrônico e que são utilizados pelo signatário para assinar, observados os níveis de assinaturas apropriados para os atos previstos nesta Lei**;
> c. - certificado digital: atestado eletrônico que associa os dados de validação da assinatura eletrônica a uma pessoa natural ou jurídica;
> d. - certificado digital ICP-Brasil: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente.

Em complementação, o art. 4º estabelece a classificação da assinatura eletrônica, conforme o grau de complexidade da estrutura viabilizadora e da segurança associada a cada tipo listado em tal dispositivo normativo:

> Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:
>
> I- **assinatura eletrônica simples**:
>
> a. a que permite identificar o seu signatário;
> b. a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;
>
> II- **assinatura eletrônica avançada**: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido

ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

a. está associada ao signatário de maneira unívoca;
b. utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;
c. está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável;

III - **assinatura eletrônica qualificada**: a que utiliza certificado digital, nos termos do § 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001.

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do caput deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

§ 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.

Leite (2023) explicita que "as assinaturas eletrônicas mais seguras valem-se de técnicas de vinculação que impedem a modificação do documento assinado, assegurando certeza não apenas quanto à identidade do signatário mas também quanto à integridade do documento".

Segundo o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, a assinatura eletrônica avançada é a

> provida por meio do portal Gov.br, a partir da Lei n. 14.063/20, que regula o tipo de assinatura a ser utilizado nas relações entre o cidadão e os serviços públicos. Todo cidadão tem acesso a essa modalidade deassinatura desde que se qualifique ao modelo de autenticação existente no portal, de modo que quando a qualificação é prata ou ouro, pode-se ter acesso ao Portal de Assinatura Eletrônica. Esse é um serviço provido pelo ITI à Plataforma Gov.br gerida pela Secretaria de Governo Digital (SGD) do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). (*https://www.gov.br/iti/pt-br/assuntos/assinatura-eletronica- avancada* Acesso em 24 mai. 2024)

As informações disponíveis no portal eletrônico no ITI evidenciam que, por meio da assinatura eletrônica avançada, é possível assinar "um documento em meio digital a partir da sua conta GOV.BR, no Portal de Assinatura Eletrônica, ou em aplicações públicas integradas à Plataforma Gov.br, via API de integração provida pelo ITI", que tais documentos extraem validade jurídica da Lei 14.063/2020, regulamentada pelo Decreto 10.543/2020, e que o serviço pode ser utilizado pelos detentores de contas "Gov.br" de níveis de segurança prata ou ouro (< *https://www.gov.br/iti/pt- br/assuntos/assinatura-eletronica-avancada* > Acesso em 24 mai. 2024).

Sobre o nível de resguardo de autenticidade de documento assinado por meio de certificação digital emitida por autoridade certificadora devidamente credenciada segundo o padrão ICP-Brasil (assinatura eletrônica qualificada), afirmam Arruda Alvim e Cunha (2023):

> Para se saber se quem realizou o ato eletrônico foi mesmo a pessoa, o critério utilizado é o emprego de pontos ou fatores de autenticação, pontos estes que têm o objetivo essencial de demonstração deste liame com o signatário e que são exigidos no momento da assinatura do documento. Consistem em elementos que, em alguma medida, permitam a vinculação à pessoa, podendo ser decorrente de algo que a pessoa tenha em seu poder (por exemplo, um token), uma informação que apenas ela tem conhecimento (uma senha pessoal) ou, ainda, uma característica única pessoal (como a biometria), ou o acesso a algo que somente a pessoa poderia ter (e-mail ou SMS com um token). Diversos são os métodos que podem ser empregados, de forma isolada ou conjunta (token + senha pessoal ou token + biometria, entre outros), de modo a se permitir a vinculação subjetiva àquele que é assinante do documento. Atualmente, tem sido comum, em diversas espécies de transações eletrônicas, ao menos, a utilização de dois pontos ou fatores de autenticação.
>
> Essa possibilidade apenas é possível em razão da utilização de tecnologia que permita não só análise relacionada à autenticidade do documento, como, ainda, da sua integridade. A criptografia, tecnologia amplamente empregada nesta esteira, consiste no ato de encriptar o conteúdo do documento eletrônico, e é baseada no uso de chaves, que conferem efetiva segurança aos documentos eletrônicos. Entretanto, especificamente, estamos nos referindo à criptografia assimétrica, que trabalha com duas chaves distintas, uma que tem a função de cifrar e outra que decifra. Essa usualmente é a tecno-

logia utilizada com grande proveito e segurança nas assinaturas eletrônicas, mas não a única.

Quando se fala em criptografia assimétrica, há de se ter por presente a existência das duas chaves já referidas, isto é, as chaves privada e pública. A primeira é aquela que está no poder de determinada pessoa, sendo a ela vinculada, que permite com que ela realize a assinatura do documento, isto é, nesta situação específica, aquele que vai assinar o documento possui uma chave privada e, com esta, irá cifrar o documento. O decifrar deste documento, para conferência da sua autenticidade (considerando os já referidos pontos de autenticação) e integridade, é viável por meio da utilização de uma chave pública.

Quando se fala em assinatura eletrônica, se tem, essencialmente, um conjunto de dados, no formato eletrônico, que em razão da evoluída tecnologia empregada, por meio de diversos dispositivos ou sistemas (cujos contornos podem variar a depender da tecnologia envolvida), permitem o reconhecimento com substancial segurança da autenticidade e integridade. O sistema e a tecnologia empregados, além de terem mecanismos para a averiguação da autenticidade ou segurança do documento, em igual medida, hão de ter instrumentos aptos a assegurar a integridade do documento ou, melhor dizendo, a vinculação em relação ao signatário, para se manter, depende da inalterabilidade do documento, na medida em que o documento eletrônico, isto é, o conjunto de dados permanece não só vinculado ao signatário, mas com os mesmos contornos existentes no momento em que a assinatura eletrônica foi realizada, ou seja, permanece íntegro.

Exatamente nesta esteira, a MP 2.200-2/2001 é expressa ao tratar da possibilidade de que se reconheça os mesmos efeitos da assinatura física aos documentos em forma eletrônica. (...)

Teixeira (2024, p. 336-337) complementa:

A criptografia é um método matemático que cifra uma mensagem em código, ou seja, transforma-a em caracteres indecifráveis. Cabe esclarecer que a criptografia pode ser simétrica ou assimétrica.

Em razão da segurança, a que mais se utiliza é a criptografia assimétrica. Ela cria um código e uma senha para decifrá-lo, isto é, concebem-se duas chaves: uma chave privada, que codifica a mensagem, e outra chave pública, que decodifica a mensagem. Entretanto, o inverso também pode ocorrer, ou seja, a pública serve para codificar e a privada para decodificar. O emissor da men-

sagem fica com a chave privada, e os destinatários de suas mensagens ficam com a chave pública. Esse sistema dá segurança aos negócios efetuados na internet, devendo ser controlado por uma terceira entidade, que é a autoridade certificadora, conhecida, de igual modo, como tabelião virtual, que irá conferir a autenticação digital das assinaturas e dos documentos. Por sua vez, a criptografia simétrica cria uma mesma chave para criptografar e decriptografar.

Na prática, para possibilitar a assinatura digital, a certificadora fornece ao usuário, em regra, mediante pagamento, um *kit* que contempla: um *smart card*, uma leitora a ser acoplada a um computador e o cadastramento de uma senha (o *smart card* e a leitora podem ser substituídos por um *token*, semelhante a um *pen drive* que é utilizado pelo acoplamento no computador e senha previamente cadastrada).

4) Considerações sobre o mandato judicial

Em relação aos contratos de mandato em geral, dispõe o art. 657 do Código Civil: "A outorga do mandato está sujeita à forma exigida por lei para o ato a ser praticado. Não se admite mandato verbal quando o ato deva ser celebrado por escrito".

Como regra, não se pode invocar, a não ser supletivamente, nem essa norma que frequentemente resulta em reduzidas exigências em termos de requisitos formais para outorga de mandato - nem as demais normas que regem essa espécie contratual, em virtude da clara previsão do art. 692, também do Código Civil: "O mandato judicial fica subordinado às normas que lhe dizem respeito, constantes da legislação processual, e, supletivamente, às estabelecidas neste Código".

Pelas mesmas razões, diversamente do que se verifica em relação aos contratos em geral, não se aplica ao mandato judicial, em regra, a norma do art. 107 do CCB: "A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir".

A específica norma aplicável ao mandato judicial é o art. 105 do Código de Processo Civil (CPC):

> Art. 105. A procuração geral para o foro, outorgada por instrumento público ou particular **assinado pela parte**, habilita o advogado a praticar todos os

> atos do processo, exceto receber citação, confessar, reconhecer a procedência do pedido, transigir, desistir, renunciar ao direito sobre o qual se funda a ação, receber, dar quitação, firmar compromisso e assinar declaração de hipossuficiência econômica, que devem constar de cláusula específica.
>
> § 1º A procuração **pode ser assinada digitalmente, na forma da lei.**
>
> (...)

Diante da imprescindibilidade de outorga do mandato judicial na forma escrita, por instrumento público (que tem sido considerado obrigatório no caso do analfabeto) ou particular, com assinatura da parte, que pode ser digital, "na forma da lei", é necessário perquirir a legislação aplicável.

Como já apontado, a norma legal processual que dispõe a respeito, em relação ao processo eletrônico (único modelo processual de que cabe tratar, diante da determinação do Conselho Nacional de Justiça de eliminação dos processos físicos, com evidentes vantagens em termos de eficiência judiciária), é o art. 1º, III, da Lei n. 11.419/2006, o qual admite duas modalidades de assinatura eletrônica: a lançada mediante certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, na forma da legislação aplicável, ou a aposta mediante informação de usuário e senha, após regular cadastro de usuário no órgão do Poder Judiciário, conforme disciplinado pelos tribunais e pelo Conselho Nacional de Justiça.

No caso do mandato judicial, somente a primeira hipótese prevista no referido diploma legislativo é aplicável, uma vez que o cadastro de usuários apenas se aplica a advogados e auxiliares da justiça, como peritos e leiloeiros, e não aos mandantes (autores, réus, intervenientes diversos).

Relevante também atentar para o disposto nos art. 195, 411, 439, 440 e 441 do CPC:

> Art. 195. O registro de ato processual eletrônico deverá ser feito em padrões abertos, que atenderão aos requisitos de autenticidade, integridade, temporalidade, não repúdio, conservação e, nos casos que tramitem em segredo de justiça, confidencialidade, **observada a infraestrutura de chaves públicas unificada nacionalmente, nos termos da lei**.
>
> Art. 411. Considera-se autêntico o documento quando:
>
> I - o tabelião reconhecer a firma do signatário;

> II - a autoria estiver identificada por qualquer outro meio legal de certificação**, inclusive eletrônico, nos termos da lei**;
>
> III - não houver impugnação da parte contra quem foi produzido o documento.
>
> Art. 439. A utilização de documentos eletrônicos no processo convencional dependerá de sua conversão à forma impressa e da verificação de sua autenticidade, na forma da lei.
>
> 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.

Mostra-se igualmente admissível, claro, a possibilidade de comprovação da outorga de mandato por meio de apresentação de cópia digitalizada[1] de procuração regularmente outorgada nos termos do *caput* do art. 105 do CPC.

Resta avaliar a possibilidade de se admitir a comprovação da outorga de mandato judicial por meio de outras espécies de assinatura eletrônica, diversas da qualificada (assinatura digital lançada por meio de certificado do padrão ICP-Brasil).

Nos diversos casos de aparentes focos de litigiosidade anômala que levaram ao estudo registrado nesta nota técnica, caracterizados pela atuação massiva de profissionais que informaram inscrição originária e endereço em Estados da federação muito distantes do domicílio dos contratantes, pareceu haver indício de ausência de contato pessoal com o mandante, o que suscitou dúvidas em relação à real observância do caráter *intuitu personae* de que o mandato, notadamente o judicial, deve se revestir (STJ, REsp n. 1.346.171/PR, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 11/10/2016, DJe de 7/11/2016), e talvez explique o fato de que, embora as ações ajuizadas às centenas ou milhares em curto espaço de tempo – muitas vezes em diversos Estados da federação –

[1] A definição legal de digitalização está contida no art. 1º da Lei nº 12.682/2012:

Art. 1º A digitalização, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente e a reprodução de documentos públicos e privados serão regulados pelo disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Entende-se por digitalização a conversão da fiel imagem de um documento para código digital.

refiram-se a conflitos de natureza eminentemente fática, não apresentam, na causa de pedir, qualquer dos detalhes factuais que seria de razoavelmente se esperar.

O caráter personalíssimo é, de fato, característico do contrato de mandato, "por estar assentado na confiança depositada reciprocamente", como lecionam Farias e Rosenvald (2023, p. 1.202). Desse modo, a identidade do mandante e do mandatário, suas características pessoais e, no caso do mandato celebrado para prestação de serviços profissionais, as habilidades e competências do mandatário, são fundamentais para sua escolha, a fim de atuar no interesse do mandante, e para o aperfeiçoamento da contratação.

No mesmo sentido a lição de Gagliano e Pamplona Filho (2020, p. 547):

> (...) o mandato é um contrato *individual* e *personalíssimo*, ou seja, celebrado *intuitu personae*, em que a figura do contratante tem influência decisiva para a celebração do negócio, sendo razoável afirmar, inclusive, que a pessoa do contratante se torna um elemento causal do negócio.

Essa lição doutrinária, em relação ao mandato conferido ao advogado, encontra integral respaldo nos artigos 10, 11, 2º, VII, 5º e 7º do Código de Ética e Disciplina da OAB:

> Art. 10. As relações entre advogado e cliente baseiam-se na confiança recíproca. Sentindo o advogado que essa confiança lhe falta, é recomendável que externe ao cliente sua impressão e, não se dissipando as dúvidas existentes, promova, em seguida, o substabelecimento do mandato ou a ele renuncie.
>
> Art. 11. O advogado, no exercício do mandato, atua como patrono da parte, cumprindo-lhe, por isso, imprimir à causa orientação que lhe pareça mais adequada, sem se subordinar a intenções contrárias do cliente, mas, antes, procurando esclarecê-lo quanto à estratégia traçada.
>
> Art. 2º O advogado, indispensável à administração da Justiça, é defensor do Estado Democrático de Direito, dos direitos humanos e garantias fundamentais, da cidadania, da moralidade, da Justiça e da paz social, cumprindo-lhe exercer o seu ministério em consonância com a sua elevada função pública e com os valores que lhe são inerentes.
>
> Parágrafo único. São deveres do advogado: (...)
>
> VII – desaconselhar lides temerárias, a partir de um juízo preliminar de viabilidade jurídica;

(...)

Art. 5º O exercício da advocacia é incompatível com qualquer procedimento de mercantilização.

Art. 7º É vedado o oferecimento de serviços profissionais que implique, direta ou indiretamente, angariar ou captar clientela.

5) Posicionamento do Superior Tribunal de Justiça em relação à Assinatura Eletrônica

O Superior Tribunal de Justiça, intérprete máximo da legislação infraconstitucional, vem deixando claro que formas de "assinatura" de documento que resultem em aposição de assinatura "escaneada", desenhada ou estilizada de qualquer forma não se confundem com a assinatura lançada por meio de certificação digital e com ela não podem ser equiparadas, por não garantirem o mesmo nível de autenticidade e segurança jurídica, inclusive em relação à representação processual:

> PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. 1) AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL NÃO CONHECIDO. APLICAÇÃO DO ART. 21-E, V, DO REGIMENTO INTERNO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA - RISTJ.
>
> INSTRUMENTO DE MANDATO SUBSTABELECIMENTO COM ASSINATURA DIGITALIZADA OU ESCANEADA. AUSÊNCIA DE VALIDADE. REGULARIZAÇÃO DO VÍCIO NÃO REALIZADA PELA DEFESA. 2) HABEAS CORPUS DE OFÍCIO PARA ANÁLISE DAS TESES DEDUZIDAS NO RECURSO ESPECIAL. NÃO CABIMENTO. DESPROVIDO.
>
> 1. Descabido o conhecimento do agravo em recurso especial monocraticamente quando a parte deixa de regularizar a representação processual (art. 932, III e parágrafo único, do Código de Processo Civil - CPC).
>
> 1.1 No caso em tela, **a assinatura constante do substabelecimento foi digitalizada ou escaneada, o que não se admite, pois a "assinatura digitalizada ou escaneada, por se tratar de mera inserção de imagem em documento, não se confunde com a assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, prevista no art. 1º, § 2º, III, "a", da Lei n. 11.419/2006**" (AgInt no AREsp 1173960/RJ, Rel. Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, DJe de 15/3/2018)

> 1.2 Ademais, **"a reprodução de uma assinatura, por meio do escaneamento, sem qualquer regulamentação, é arriscada na medida em que pode ser feita por qualquer pessoa que tenha acesso ao documento original e inserida em outros documentos**. **Não há garantia alguma de autenticidade, portanto. A aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, invocado pelas recorrentes, deve encontrar limites exatamente no princípio da segurança jurídica. Não se trata de privilegiar a forma pela forma, mas de conferir aos jurisdicionados, usuários das modernas ferramentas eletrônicas, o mínimo de critérios para garantir a autenticidade e integridade de sua identificação no momento da interposição de um recurso ou de apresentação de outra peça processual"** (REsp n. 1.442.887/BA, Terceira Turma, relatora Ministra Nancy Andrighi, DJe de 14/5/2014).
>
> (...)
>
> 3. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no AREsp n. 1.404.523/SP, relator Ministro Joel Ilan Paciornik, Quinta Turma, julgado em 17/10/2019, DJe de 25/10/2019; grifos nossos)

São diversos os julgados a respeito, no mesmo sentido, o que evidencia tratar- se de jurisprudência consolidada no STJ:

> AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO (ARTIGO 544 DO CPC) - AÇÃO DE CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÃO DE NÃO FAZER C/C REPARAÇÃO DE DANOS - DECISÃO MONOCRÁTICA NEGANDO SEGUIMENTO AO APELO EXTREMO - INSURGÊNCIA RECURSAL DA AUTORA.
>
> 1. A certificação digital é ato pessoal e intransferível, portanto a assinatura digital constante da petição do recurso deve corresponder a advogado com procuração nos autos, sob pena de incidência do enunciado n. 115 da Súmula do STJ.
>
> 2. Hipótese em que o advogado titular do certificado digital, utilizado para assinar a transmissão eletrônica do agravo regimental, não possui instrumento de procuração nos autos. Recurso inexistente. Incidência da Súmula 115 do STJ. Vício não sanável por juntada posterior de mandato ou substabelecimento, uma vez inaplicável o disposto no artigo 13 do CPC na instância extraordinária. Precedentes.

3. Agravo regimental não conhecido. (STJ, AgRg no AREsp n. 286.636/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 13/10/2015, DJe de 21/10/2015.)

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. SERVIDOR PÚBLICO FEDERAL. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO DE PROCURAÇÃO OU SUBSTABELECIMENTO OUTORGADO AO ADVOGADO SUBSCRITOR DO RECURSO ESPECIAL. RECURSO ASSINADO ELETRONICAMENTE. IRREGULARIDADE DE REPRESENTAÇÃO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 115/STJ. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

(...)

2. "**A jurisprudência do STJ passou a considerar que a identificação de quem peticiona nos autos é a proveniente do certificado digital,** independentemente da assinatura que aparece na visualização do arquivo eletrônico. 2. Ocorre que, in casu, o signatário da petição eletrônica não possui instrumento de procuração nos autos, o que obsta o conhecimento do recurso, ante a incidência da Súmula 115/STJ" (AgRg no AREsp 398.520/RN, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 21/11/2013, DJe 06/12/2013).

3. "Compete à parte zelar pela correta representação processual no ato da interposição do recurso, sob pena de não conhecimento da irresignação, sendo descabida a alegação de que, a despeito da ausência de instrumento de procuração/substabelecimento, o signatário do recurso estaria cadastrado no sistema processual do Tribunal e que seu nome constaria das intimações realizadas anteriormente, circunstâncias estas que não tem o condão de comprovar a regular representação processual, caso em que se mostra indispensável a apresentação do instrumento de procuração ou substabelecimento" (AgRg no REsp 1450269/RJ, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 25/11/2014, DJe 02/12/2014).

4. Agravo regimental não provido. (STJ, AgRg no REsp n. 1.525.128/SE, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/8/2015, DJe de 31/8/2015, grifos nossos)

AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO (ARTIGO 544 DO CPC) - AÇÃO RENOVATÓRIA DE LOCAÇÃO - DECISÃO MONOCRÁTICA NEGANDO PROVIMENTO AO RECLAMO, MANTIDA A INADMISSÃO DO RECURSO ESPECIAL CONSIDERADO INEXISTENTE.

1. Hipótese em que consta a assinatura digitalizada, a qual não se confunde com a firma digital ou eletrônica, por consubstanciar mera cópia do documento original. Recurso inexistente. Vício não sanável por juntada posterior de mandato ou substabelecimento, uma vez inaplicável o disposto no artigo 13 do CPC na instância extraordinária. Precedente da Corte Especial.

2. Agravo regimental desprovido. (STJ, AgRg no AREsp n. 626.680/SP, relator Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 2/6/2015, DJe de 11/6/2015, grifos nossos)

AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. CADEIA COMPLETA. AUSÊNCIA. INTIMAÇÃO. ARTS.76 E 932, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. DESATENDIMENTO. SUBSCRITOR DO RECURSO. ASSINATURA ELETRÔNICA. RESP NÃO CONHECIDO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N. 115/STJ. PRECEDENTES.

(...)

2. "**O STJ possui orientação de que, por se tratar de mera inserção de imagem em documento, a assinatura digitalizada ou escaneada não se confunde com a assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, e, por isso, não tem valor**" (AgInt nos EAREsp n. 1.555.548/RJ, relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 2/8/2021, DJe de 16/8/2021).

3. Deixando a parte transcorrer o prazo sem que a representação processual seja regularizada, é inexistente o recurso dirigido a esta Casa, nos termos do enunciado n. 115 da Súmula.

4. Agravo interno a que se nega provimento. (STJ, AgInt no REsp n. 2.033.696/SP, relatora Ministra Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 27/11/2023, DJe de 30/11/2023, grifos nossos)

PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DIVERGÊNCIA. PROCESSO INFORMATIZADO. LEI 11.419/2006 E RESOLUÇÃO STJ 1/2010. TITULAR DO CERTIFICADO DIGITAL COM PROCURAÇÃO NOS AUTOS. IRRELEVÂNCIA DA AUSÊNCIA DE MENÇÃO DO NOME DO SIGNATÁRIO DIGITAL NA PETIÇÃO REMETIDA ELETRONICAMENTE.

1. Controverte-se acerca da interpretação do art. 1°, § 2°, III, da Lei 11.419/2006, quando, no processamento de petição eletrônica, o nome do advogado titular do certificado digital não se identifica com o do subscritor da peça processual, embora aquele possua poderes para representar a parte.

2. De acordo com o entendimento da Corte Especial do STJ, "A prática eletrônica de ato judicial, na forma da Lei n. 11.419/2006, reclama que o titular do certificado digital utilizado possua procuração nos autos, sendo irrelevante que na petição esteja ou não grafado o seu nome" (AgRg no REsp 1.347.278/RS, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, DJe 1°.8.2013).

3. **É a assinatura eletrônica que legitima a prática do ato processual e que confere sua autoria. Continuar identificando o autor da petição pelo nome que aparece subscrito na peça é concepção que não se coaduna com o espírito da Lei 11.419/2006**.

(...) (STJ, EREsp n. 1.326.823/AM, relator Ministro Herman Benjamin, Corte Especial, julgado em 3/6/2015, DJe de 20/11/2015, grifos nossos)

AGRAVO REGIMENTAL. AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. PROTOCOLO E ASSINATURA DO RECURSO POR MEIO ELETRÔNICO. ADVOGADO TITULAR DO CERTIFICADO DIGITAL QUE NÃO POSSUI PROCURAÇÃO NOS AUTOS. RECURSO INEXISTENTE. SUM. 115/STJ.

1. A utilização do meio eletrônico de peticionamento exige a observância das regras próprias previstas na Lei 11.419/2006, em especial, para a hipótese sob análise, o disposto no art. 2º, inc. III, alínea "a", segundo o qual, **a assinatura eletrônica, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, considera-se "forma de identificação inequívoca do signatário".**

2. A opção pela utilização do meio eletrônico de peticionamento implica na vinculação do advogado titular do certificado digital ao documento chancelado, considerando-se-o, para todos os efeitos, o subscritor da peça. Precedentes.

3. **Não tem valor eventual assinatura digitalizada**, de outro advogado, que venha constar da peça encaminhada e assinada eletronicamente, mesmo que este possua procuração, dada a impossibilidade de aferição de sua autenticidade e também porque essa modalidade de assinatura - de fácil reprodução por qualquer pessoa no âmbito digital - não possui qualquer regulamentação legal.

4. Na hipótese, considerando que o advogado que assinou eletronicamente os agravos regimentais não possui procuração nos autos, tem-se por inexistente ambos os recursos, ex vi do enunciado nº 115 da Súmula/STJ.

> 5. Agravos regimentais não conhecidos. (STJ, AgRg na APn n. 675/GO, relatora Ministra Nancy Andrighi, Corte Especial, julgado em 3/12/2014, DJe de 12/12/2014, grifos nossos)
>
> PROCESSO CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COMINATÓRIA CUMULADA COM COMPENSAÇÃO POR DANO MORAL. PLANO DE SAÚDE. RECURSO SUBSCRITO POR ADVOGADO SEM PROCURAÇÃO NOS AUTOS. REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. ASSINATURA DIGITALIZADA. IMPOSSIBILIDADE. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 115/STJ.
>
> (...)
>
> 4. É firme o entendimento de que, por se tratar de mera inserção de imagem em documento, a assinatura digitalizada ou escaneada não se confunde com a assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada.
>
> 5. Agravo interno não provido. (STJ, AgInt no AREsp n. 1.691.485/PE, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 19/10/2020, DJe de 21/10/2020.)

Importa ressaltar que, embora em alguns dos julgados acima mencionados a discussão estivesse mais relacionada à assinatura lançada por advogado, a *ratio decidendi* adotada pelo Superior Tribunal de Justiça evidencia que, no processo eletrônico, a única forma de assinatura eletrônica apta a cumprir os requisitos exigidos pela Lei nº 11.419/2006, notadamente no art. 1º, § 2º, III, "a", é a lançada mediante certificado digital emitido por autoridade certificadora cadastrada em conformidade com a ICP-Brasil.

Ademais, vale repetir ser firme o posicionamento do STJ no sentido de que não é juridicamente admissível qualquer forma de aposição de assinatura, especialmente em instrumento de mandato, mediante escaneamento, montagem ou desenho por meio de ferramenta virtual, por não viabilizar garantia de autenticidade.

6) Modalidades de assinatura admissíveis no instrumento de mandato judicial

A conclusão a que todos esses fundamentos conduzem – de que o mandato judicial pode apresentar assinatura lançada manualmente (e ser integralmente digitalizado para inserção no sistema de processo eletrônico, o que é totalmente diverso de digitalização apenas da assinatura, para posterior montagem no documento) ou assina-

tura eletrônica qualificada (lançada mediante certificado digital do padrão ICP- Brasil) – realmente não poderia ser diversa, pois essas duas espécies de assinatura têm peculiaridades e meios de resguardo de integridade documental e conferência de autenticidade muito semelhantes.

A assinatura lançada manualmente é caracterizada por individualização, propiciada por meio de traços, inclinação, formato de letras, força com que é aposta, e, diante de questionamento, sua autenticidade pode ser averiguada mediante perícia grafotécnica. Por outro lado, a autenticidade de assinatura eletrônica qualificada pode ser verificada por meio de um par de chaves (pública-privada) vinculado a certificação digital emitida por entidade certificadora credenciada pela ICP-Brasil, como previsto na legislação vigente.

As similaridades referidas são também destacadas por Teixeira (2024, p.339-340):

> (...) assinatura digital é um código anexado ou logicamente associado a um arquivo eletrônico que confere de forma única e exclusiva a comprovação da autenticidade e confiabilidade quanto à integralidade do conjunto de dados do referido documento conforme o original.
>
> Poder-se-ia até dizer que, guardadas as devidas peculiaridades distintivas, a assinatura digital equipara-se à assinatura manuscrita, uma vez que possibilita a comprovação de que tal documento eletrônico foi criado pelo autor; ou manifesta uma vontade identificada por ele, na forma da lei. A propósito, a legislação aplicável que confirma a aceitação e a validade jurídica da assinatura digital é a Lei n. 11.419/2006, art. 2º, bem como o CPC de 2015, arts. 193, caput, 205, § 2º, e 943 [CPC de 1973, arts. 154, § 2º, e 164, parágrafo único].

O autor, assim como firmemente apontado pelo Superior Tribunal de Justiça, destaca a fragilidade da assinatura digitalizada, mera reprodução ou "colagem" de imagem, desprovida de aptidão para conferir autenticidade a documento:

> Muitas vezes utilizada como "alternativa", existe a conhecida assinatura digitalizada, que é um arquivo de imagem por excelência, formado por escaneamento ou captura.368 Ocorre que a assinatura digitalizada é elemento frágil, na medida em que pode ser replicado indistintamente via um singelo comando de "copiar" e "colar" ou em um "*print screen*", de modo que não gera a presunção suficiente sobre a autenticidade do documento. (Op. cit., p. 341)

Outras formas de “assinatura virtual”, como, por exemplo, as que utilizam “certificados” emitidos por entidades não credenciadas pelo ITI (e que, portanto, não gozam da garantia de autenticidade e integridade conferida pelo padrão ICP-Brasil), as que se valem do envio de fotografia e dados de geolocalização, e-mail, usuário e senha, dados de equipamentos eletrônicos etc., não garantem nível de segurança jurídica que permita sua utilização para finalidades de interesse público, prática de atos processuais e comprovação da presença das condições da ação e dos pressupostos processuais. É o caso, repita-se, do mandato judicial, que não se destina a produzir efeito apenas diante dos contratantes, mas deve valer diante do próprio Estado (Poder Judiciário), para resguardar a validade da representação processual.

Não se podem perder de vista a notória facilidade com que tais dados, informações e documentos de identificação (nome, e-mail, senha, número de documentos, fotografias) podem ser obtidos, inclusive na própria rede mundial de computadores, e a igual facilidade com que documentos não devidamente protegidos podem ser corrompidos.

Ao se aplicar a classificação estabelecida no art. 4º da Lei nº 14.063/2020, todas essas modalidades de serviços (não resguardados pelo padrão ICP-Brasil, nem pela modalidade de assinatura avançada do Portal Gov.br) resultam em assinatura eletrônica simples, que apresenta reduzido nível de segurança, em termos de autenticidade:

> A assinatura eletrônica simples permite a identificação do signatário, bem como anexa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário (art. 4º, inc. I).
>
> Embora seja utilizado o termo “simples”, na realidade tal tipo de assinatura exige certos níveis de segurança, podendo-se utilizar de informações como a coleta do endereço de IP (endereço de protocolo de internet)370, geolocalização, o preenchimento de um formulário ou até mesmo a marcação de uma caixa de seleção a fim de confirmar que o signatário externou sua vontade.
>
> Tratando-se da validade da assinatura eletrônica simples, faz-se necessário lembrar o teor do art. 107 do Código Civil, ao prever que “a validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir”.
>
> Evidente que, a vinculação entre a assinatura e seu signatário na assinatura eletrônica simples se trata do seu maior problema, pois um estranho pode se

> passar com relativa facilidade pelo signatário em razão da simplicidade dos meios empregados em tal modalidade de assinatura.
>
> Contudo, embora tenha uma conexão um tanto quanto frágil com seu signatário, a assinatura eletrônica simples pode ser utilizada como declaração de vontade, salvo quando a lei expressamente exige forma especial. (TEIXEIRA, 2024, p. 342-343)

Sobre a necessidade de se resguardar a segurança jurídica, especialmente diante da prática de atos e produção de documentos em meio eletrônico, importante destacar também as lições de Menke (2018):

> A necessidade de incrementar a segurança técnica e jurídica advém da realidade de que existem vulnerabilidades que são intensificadas no meio eletrônico, especialmente no que diz respeito: à identificação, em sentido amplo; à autoria de declarações de vontade, bem como à integridade dos documentos eletrônicos, ou seja, quanto ao fato deque não foram alterados em seu percurso virtual.
>
> Veja-se que o Guia para a incorporação ao direito interno da lei modelo de assinaturas eletrônicas da Uncitral alerta que no ambiente eletrônico o original de uma mensagem é indistinguível da cópia, não comporta uma assinatura manuscrita e não é veiculado em papel. Além disso, o potencial para a ocorrência de fraudes é considerável, devido às facilidades de interceptação e de alteração, sem detecção, da informação sob a forma eletrônica e à velocidade de processamento de múltiplas transações.

7) Amostragem colhida pela equipe de Suporte Estratégico e Cooperação da Direção do Foro da Comarca de Belo Horizonte

No período de 07/10/2023 a 23/02/2024, o setor de Suporte Estratégico e Cooperação da Direção do Foro da comarca de Belo Horizonte, sob a supervisão do Juiz Sérgio Henrique Cordeiro Caldas Fernandes, Juiz Auxiliar da Corregedoria e Diretor do Fórum da Capital, e do Magistrado Guilherme Lima Nogueira da Silva, Juiz de Direito Auxiliar da comarca de Belo Horizonte, empreendeu análise jurimétrica quantitativa e qualitativa dos feitos distribuídos nas Varas Cíveis (1ª a 36ª Varas Cíveis), a fim de detectar quais continham docu-

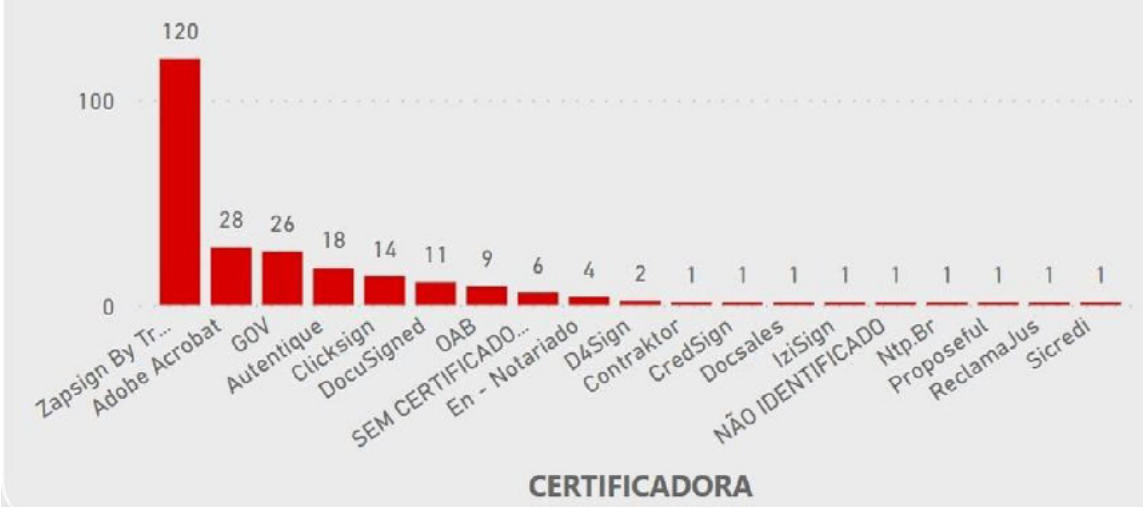
mentos – notadamente procuração e declaração de pobreza – assinados eletronicamente, e quais os fornecedores de serviços de assinatura eletrônica utilizados em cada feito.

Foram encontrados 247 processos contendo documentos assinados eletronicamente (excluídas, claro, as assinaturas lançadas por meio do próprio sistema PJe). Efetuada a análise detalhada, identificou-se que 19 diferentes fornecedoras do serviço de assinatura eletrônica foram utilizadas; em 95 processos, foi utilizada geolocalização do "signatário"; em 90, captação de fotografia; em 149 feitos, utilizou-se e-mail; constatou-se utilização de QR-Code em 148 processos.

A avaliação evidenciou a ausência de padronização em relação aos diversos serviços de "assinadores digitais" disponibilizados no mercado e contratados para assinatura de documentos, inclusive e especialmente no que diz respeito a procurações e declarações de pobreza.

Na amostragem encontrada, identificou-se que, em 120 processos, utilizou- se a fornecedora de serviços Zapsign by Truora, a mais usada, seguida da Adobe Acrobat (utilizada em 28 processos) e do uso da assinatura da plataforma Gov.br (identificada em 26 processos).

O gráfico a seguir ilustra todas as prestadoras de serviços identificadas nos processos analisados:



Cumpre observar que o fato de as prestadoras de serviços terem sido identificadas no gráfico como "certificadoras" não significa que constituam Autoridades Certificadoras credenciadas pela ICP-Brasil, como exigido pela Medida Provisória nº 2.200-2/2001; muitas delas nem sequer estão autorizadas pelo ITI a emitir certificado digital para viabilizar o lançamento de assinatura eletrônica qualificada.

Também é fundamental registrar que mesmo entidades credenciadas pela ICP-Brasil como Autoridades Certificadoras – e, portanto, aptas à emissão de certificação digital – costumam fornecer, no mercado, outras espécies menos seguras (e, em regra, mais baratas) de serviços de assinatura eletrônica, como os que envolvem uso de geolocalização, uso de e-mail e lançamento de assinaturas escaneadas ou desenhadas. É o caso, por exemplo, da Certisign, que, embora seja a Autoridade Certificadora de 1º Nível na estrutura do ITI (como se pode conferir em *https://estrutura.iti.gov.br/*), também fornece uma grande variedade de serviços diversos da certificação digital, como se vê em seu portal na internet. Essa gama de serviços recebeu o nome de "Izisign", e envolve diferentes níveis de segurança de assinatura eletrônica e digital, mediante uso de "SMS Token", "Biometria facial" e "E-mail registrado com emissão de certificado" (Disponível em: < https://izisign.com.br/Home/Planos >. Acesso em 24 mai. 2024).

Desse modo, ao se avaliar se determinada assinatura eletrônica é ou não qualificada (ou, de qualquer modo, deve ser reputada válida, autêntica ou suficiente para imprimir força probatória ao documento, conforme o caso), é necessário que se verifique não apenas se o fornecedor de serviço de assinatura eletrônica é credenciado como Autoridade Certificadora pelo Instituto Nacional de Tecnologia da Informação, mas também se, no caso concreto que se avalia, a forma de assinatura efetivamente utilizada é adequada a oferecer o nível de autenticidade exigido pela espécie de fato ou ato jurídico em questão.

8) Assinatura eletrônica de documentos destinados a comprovar fatos jurídicos materiais

Em relação à assinatura eletrônica de documentos apresentados para comprovar fatos ou atos jurídicos materiais, deverão ser consideradas as normas jurídicas aplicáveis aos negócios jurídicos em geral e a cada fato ou ato específico, entre elas os artigos 107 e 219 do Código Civil:

> Art. 107. A validade da declaração de vontade não dependerá de forma especial, senão quando a lei expressamente a exigir.
>
> Art. 219. As declarações constantes de documentos assinados presumem-se verdadeiras em relação aos signatários.
>
> Parágrafo único. Não tendo relação direta, porém, com as disposições principais ou com a legitimidade das partes, as declarações enunciativas não eximem os interessados em sua veracidade do ônus de prová-las.

Assim, por exemplo, se, com o objetivo de demonstrar a celebração de um contrato de compra e venda de bem móvel, ou de um contrato de crédito, for apresentado instrumento negocial que apresente assinatura "desenhada", acompanhada de dados de geolocalização e/ou fotografia de uma das partes (ou de ambas, a depender do caso), caberá ao Magistrado, em cada caso, avaliar a suficiência da prova da contratação, a partir das exigências formais de validade, em relação à espécie de contrato em questão, à aceitação ou não, pelas partes, da forma de contratação, e inclusive à configuração ou não, nos autos, de controvérsia acerca da negociação, após a juntada do instrumento negocial.

A necessidade de avaliar, em cada caso específico, a validade de eventual documento destinado a provar fato ou ato material assinado de modo eletrônico – embora não com certificado digital – decorre inclusive do disposto no § 2º do art. 10 da MP nº 2.200-2/2001, já anteriormente mencionado:

> Art. 10. Consideram-se documentos públicos ou particulares, para todos os fins legais, os documentos eletrônicos de que trata esta Medida Provisória.
>
> (...)
>
> § 2º O disposto nesta Medida Provisória não obsta a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento.

Não se pode deixar de atentar também para o disposto no art. 18 da Lei nº 13.874/2019, a chamada Lei da Liberdade Econômica:

> Art. 18. A eficácia do disposto no inciso X do caput do art. 3º desta Lei fica condicionada à regulamentação em ato do Poder Executivo federal, observado que:

> a) para documentos particulares, qualquer meio de comprovação da autoria, integridade e, se necessário, confidencialidade de documentos em forma eletrônica é válido, desde que escolhido de comum acordo pelas partes ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento; e
>
> b) independentemente de aceitação, o processo de digitalização que empregar o uso da certificação no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil) terá garantia de integralidade, autenticidade e confidencialidade para documentos públicos e privados.

Tal dispositivo normativo evidencia que, em relação aos documentos puramente particulares, a regra é a liberdade de forma, desde que a forma adotada seja aceita por ambas as partes do negócio jurídico e não haja impugnação por parte daquele a quem for oposto o documento. Por outro lado, como se extrai do inciso II, somente mediante uso de certificado emitido por autoridade certificadora credenciada pela ICP- Brasil se obtém assinatura oponível a todos (e, portanto, passível de utilização para todos os fins públicos e privados, inclusive em processos judiciais), com garantia plena de autenticidade.

Vale lembrar igualmente o disposto nos artigos 440 e 441 do CPC:

> 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.

Mais uma vez se ressalta a necessidade de verificar se, em relação ao específico tipo de fato, ato ou negócio jurídico em questão, há exigência jurídica de forma especial, como requisito de validade ou eficácia.

Conclusão

Em vista de todos os fundamentos expostos, o Centro de Inteligência da Justiça de Minas Gerais recomenda que:

> a) em relação à assinatura dos documentos destinados a demonstrar o preenchimento das condições da ação e dos pressupostos processuais, como o instrumento de mandato judicial, verifique-se se está presente assinatura manual em procuração digitalizada em sua integralidade (sem montagem

ou colagem) ou assinatura eletrônica qualificada, lançada mediante uso de certificado digital de padrão ICP-Brasil;

b) relativamente a documentos juntados a autos processuais para fazer prova de fatos ou atos jurídicos materiais, efetue-se a análise, em cada caso, acerca da suficiência da prova em questão, à luz inclusive do art. 10 da MP n. 2.200-2/2001, dos artigos 107 e 219 do Código Civil e do art. 18 da Lei nº 13.874/2019, devendo-se verificar se existe, em relação ao fato ou ato jurídico em questão, exigência de especial requisito formal de validade, e ainda avaliar as controvérsias delineadas pelas alegações das partes e o disposto nos artigos 428, I e 429, II, no CPC, assim como o Tema 1.061 do STJ.

Referências bibliográficas

ANDRADE, Ronaldo Alves. Justiça digital. *Revista brasileira da advocacia*, vol. 9, abr.- jun. 2018, p. 243-259. Revista dos Tribunais Online, Edições Thomson Reuters.

ARRUDA ALVIM, José Manoel de; CUNHA, Ígor Martins da. As assinaturas eletrônicas no ordenamento jurídico brasileiro e a relevância da autonomia privada: uma breve análise dos documentos eletrônicos à luz da MP 2.200-2/2001 e da Lei 14.063/2020. *Revista de Processo*, vol. 227, mar. 2023. Revista dos Tribunais Online, Edições Thomson Reuters.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Curso de Direito Civil*. 13 ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2023. V. 4 – Contratos.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de Direito Civil*. Contratos. 3 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

LEITE, Clarisse Frechiani Lara. Assinatura eletrônica. *Revista de Processo*, vol. 354, no. 2023, p. 79-121. Revista dos Tribunais Online, Edições Thomson Reuters.

MENKE, Fabiano. A criptografia e a infraestrutura de chaves públicas brasileira (ICP-Brasil). *Revista de Processo*, vol. 1/2018 (Caderno Especial – A regulação da Criptografia no Direito Brasileiro), dez. 2018, p. 83-97. Revista dos Tribunais Online, Edições Thomson Reuters.

TEIXEIRA, Tarcísio. *Direito digital e processo eletrônico*. 8 ed. São Paulo: Saraivajur, 2024. Edição do Kindle.