

Coordenadores
Fabrício Castagna Lunardi
Marco Bruno Miranda Clementino

INOVAÇÃO JUDICIAL: FUNDAMENTOS E PRÁTICAS PARA UMA JURISDIÇÃO DE ALTO IMPACTO



Autores

Ademir Milton Piccoli
Ana Luisa Tarter Nunes
Antônio César Bochenek
Atalá Correia
Bráulio Gabriel Gusmão
Caio Moysés de Lima
Caroline Somesom Tauk
Esdras Silva Pinto
Fabiano Hartmann Peixoto
Fabrício Castagna Lunardi
Felipe Albertini Nani Viaro
George Marmelstein
Helen Yumi Horie
Jairo Simão Santana Melo
Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni
Luiz Fernando Sirotheau Serique Junior
Marco Bruno Miranda Clementino
Priscilla Pereira Costa Correa
Taís Schilling Ferraz
Vânila Cardoso André de Moraes
Weiss Webber Araújo Cavalcante

INOVAÇÃO JUDICIAL:
FUNDAMENTOS E PRÁTICAS PARA
UMA JURISDIÇÃO DE ALTO IMPACTO



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados

Conselho Superior da Enfam

Ministro Og Fernandes (Presidente)

Diretor-Geral da Enfam

Ministro Mauro Campbell Marques

Vice-Diretor da Enfam

Ministro Jorge Mussi

Diretor do CEJ do Conselho da Justiça Federal

Ministro Benedito Gonçalves

Superior Tribunal de Justiça – STJ

Ministro Raul Araújo

Superior Tribunal de Justiça – STJ

Desembargadora Federal

Therezinha Cazerta

Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3

Desembargadora

Katia Maria Amaral Jangutta

Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJRJ

Juiz Federal Roberto Carvalho Veloso

Associação dos Juizes Federais do Brasil – Ajufe

Juiz Jayme Martins de Oliveira Neto

Associação dos Magistrados Brasileiros – AMB

Juíza Federal Cíntia Menezes Brunetta

Secretária-Geral

Jaqueline Aparecida Correia de Mello

Secretária Executiva

Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – Mestrado

Professor Antonio Herman Benjamin
(Ministro do STJ)

Coordenador-Geral do Programa de Pós-Graduação da Enfam

Professora Cíntia Brunetta
(Juíza Federal e Secretária-Geral da Enfam)

Vice-Coordenadora-Geral do Programa de Pós-Graduação da Enfam

Professor Samuel Meira Brasil Júnior
(Desembargador TJES)

Coordenador Acadêmico

Professora Tais Schilling Ferraz
(Desembargadora Federal TRF4)

Vice-Coordenadora Acadêmica

Coordenadores
Fabrício Castagna Lunardi
Marco Bruno Miranda Clementino

INOVAÇÃO JUDICIAL: FUNDAMENTOS E PRÁTICAS PARA UMA JURISDIÇÃO DE ALTO IMPACTO

Autores

Ademir Milton Piccoli	George Marmelstein
Ana Luisa Tarter Nunes	Helen Yumi Horie
Antônio César Bochenek	Jairo Simão Santana Melo
Atalá Correia	Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni
Bráulio Gabriel Gusmão	Luiz Fernando Sirotheau Serique Junior
Caio Moysés de Lima	Marco Bruno Miranda Clementino
Caroline Somesom Tauk	Priscilla Pereira Costa Correa
Esdras Silva Pinto	Taís Schilling Ferraz
Fabiano Hartmann Peixoto	Vânila Cardoso André de Moraes
Fabrício Castagna Lunardi	Weiss Webber Araújo Cavalcante
Felipe Albertini Nani Viaro	

Prefácio

Marcelo Navarro Ribeiro Dantas

2021

Editoria e Revisão Ortográfica

Equipe Enfam

Revisão Bibliográfica

Biblioteca Ministro Oscar Saraiva

Projeto Gráfico

Mayume Melo Kanegae

Créditos Institucionais

Biblioteca Ministro Oscar Saraiva – SED/STJ

Seção de Serviços Gráficos – SAD/CJF

Tiragem

400 exemplares

Distribuição gratuita

Esta obra está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada a fonte e indicada a autoria do texto.



Endereço:

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

www.enfam.jus.br

A publicação deste livro é proveniente da produção intelectual de alunos e professores do curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação Profissional da Enfam – PPGPD. Os conceitos e as opiniões expressos nesta obra são de responsabilidade exclusiva de seus autores e não refletem, necessariamente, a posição da Enfam.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

I58j

Inovação judicial [recurso eletrônico] : fundamentos e práticas para uma jurisdição de alto impacto / Fabrício Castagna Lunardi, Marco Bruno Miranda Clementino coordenadores. — Brasília : Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados — Enfam, 2021.

Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF 514 páginas).

Vários autores.

Disponível em: <http://> <https://www.enfam.jus.br/wp-content/uploads/2021/12/Livro-Inovacao-judicial.pdf>

eISBN 978-65-88022-05-4

DOI: <https://doi.org/10.54795/isbn.978-65-88022-07-8>

1. Inovação judicial, Brasil. 2. Inovação tecnológica, Brasil. 3. Poder judiciário, inovação, Brasil. I. Lunardi, Fabrício Castagna. II. Clementino, Marco Bruno Miranda.

CDU 342.56(81)

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Oscar Saraiva

PREFÁCIO

MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS

Doutor e mestre em direito.
Professor de cursos de graduação e pós-graduação em direito.
Ministro do STJ.

A inovação é hoje, em todos os campos, um patrimônio invisível e poderoso, que promove mudanças necessárias para que quaisquer grupos sociais, desde as famílias, as empresas, as instituições e os próprios países, não se estagnem e evoluam sempre, adotando novas e boas práticas que antes não eram implementadas, descartando os modos de ser e fazer que se tornaram incompatíveis com os tempos que correm e estando sempre atentos às alterações tecnológicas que possam ser utilmente incorporadas para que a atividade seja melhor desempenhada, com mais transparência, rapidez, eficiência, sustentabilidade e inclusividade.

No Judiciário, não poderia ser diferente, especialmente no caso brasileiro, em que as mudanças não são apenas desejáveis, mas imprescindíveis, dado o inaudito número de processos que correm em nossos juízos e tribunais e a necessidade cada vez mais premente de entregar ao povo, em tempo razoável, uma prestação jurisdicional de qualidade e realmente efetiva. Por isso, impõe-se a criatividade em adotar novos métodos e técnicas, não para mudar por mudar, mas para que, com as mudanças, se possa preservar a essência dos valores fundamentais que historicamente a jurisdição sempre representou.

Essa é a linha — tênue, muitas vezes, mas que nunca se pode perder de vista — quando se cuida de inovação judicial. As novidades vêm não para que o Judiciário, a magistratura, ou melhor, o sistema de Justiça como um todo, fique diferente, mas para que ele seja cada vez mais aquilo que deve ser, aquilo que dele quer a Constituição.

Consequentemente, nunca se há de esquecer a diferença entre o essencial e o acidental, para que a mudança seja a garantia da estabilidade, para que o *devir*, de Heráclito, assegure a permanência do ser de Parmênides.

Basta que pensemos no processo digital, nas audiências e sessões virtuais e telepresenciais, que tanto mudaram o fazer jurídico em termos de prática cotidiana, mas que permitiram que a Justiça se mantivesse em ação num mundo pandêmico que não consentiria sua atividade se não fosse a inovação adotada — por sinal fruto de árduo trabalho de pioneiros da aplicação da tecnologia da informação no Judiciário —, à custa das críticas e da incompreensão de muitos que a ela se opunham ou a julgavam cara demais ou desnecessária.

Por tudo isso, é notável — e isso é digno de elogios e tem de ser objeto de regozijo — a preocupação da Enfam (Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados) com os relevantíssimos temas relativos à inovação judicial. São, por isso, incontáveis, principalmente nos últimos anos, os inúmeros eventos, palestras, simpósios e publicações a respeito.

A atual administração da Enfam, sob a direção competentíssima do Ministro Og Fernandes, tem sido digna herdeira dessa preocupação, que vinha de seus antecessores, com essa matéria, intensificando ainda mais as iniciativas para que sua divulgação e seu debate entre os magistrados, no seio da própria instituição e em todas as demais escolas de magistratura, seja a maior e mais qualificada possível.

Este livro é mais um fruto — precioso, quero crer — desse esforço. A coordenação dele ficou a cargo de Fabrício Castagna Lunardi e Marco Bruno Miranda Clementino. O primeiro, juiz de direito no Distrito Federal, é professor do Mestrado em Direito e Poder Judiciário da Enfam, mestre e doutor pela Universidade de Brasília – UnB e bacharel em direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. É ainda

coordenador-geral da Escola de Formação Judiciária do TJDFT e da linha de pesquisa Direito Processual, Sistemas de Justiça e Inovação e de outros projetos de pesquisa na área de gestão e inovação judicial. O outro é juiz federal no Rio Grande do Norte, sendo professor associado da Universidade Federal do mesmo estado – UFRN, onde se formou e ensina na graduação e na pós-graduação. É mestre e doutor em direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE, com formação em inovação e liderança pela Harvard Kennedy School. Atualmente, juiz auxiliar da presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, integra suas redes de inovação e inteligência. Compõe o Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal e o Comitê Nacional da Conciliação do CNJ. São, portanto, magistrados experientes e qualificados profissional e academicamente, além de trabalharem com o assunto objeto do livro.

Colaboraram com o trabalho, no dizer de seus coordenadores, na apresentação que se segue a este prefácio, “juízes, professores e advogados que têm se destacado no cenário nacional em busca de inovações que estão transformando o Poder Judiciário no caminho da efetividade, da sustentabilidade e do *design* centrado no jurisdicionado”. Os nomes desses homens e mulheres merecem aqui um registro, ainda que breve, além de nosso reconhecimento, esse bem menos ligeiro: Ademir Milton Piccoli, Ana Luisa Tarter Nunes, Antônio César Bochenek, Atalá Correia, Bráulio Gabriel Gusmão, Caio Moysés de Lima, Caroline Somesom Tauk, Esdras Silva Pinto, Fabiano Hartmann Peixoto, Fabrício Castagna Lunardi, Felipe Albertini Nani Viaro, George Marmelstein Lima, Helen Yumi Horie, Jairo Simão Santana Melo, Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, Luiz Fernando Sirotheau Serique Junior, Marco Bruno Miranda Clementino, Priscilla Pereira Costa Correa, Taís Schilling Ferraz, Vânia Cardoso André de Moraes e Weiss Webber Araújo Cavalcante. As pessoas citadas vêm de várias áreas profissionais e geográficas de nosso

imenso Brasil, o que torna ainda mais valiosas suas contribuições, pois a multiculturalidade e a interdisciplinariedade são fundamentais para a inovação.

A existência, que anunciei anteriormente, de uma apresentação da estrutura da obra pelos coordenadores, dispensa-me da tarefa de abusar ainda mais da paciência do leitor com estas palavras — de resto, dispensáveis como todos os prefácios —, mas não posso me furtar a dar, ainda que de modo superficial, uma ideia da composição desta joia que o leitor tem em mãos.

Começa-se com a apresentação da ideia de inovação, seu conceito, seus princípios e a importância da proposição de mudanças na cabeça dos que atuam na esfera jurídica. Depois, vem um capítulo acerca das premissas para acelerar a inovação no mundo da Justiça. Segue-se um programa de aceleração e transformação digital na jurisdição. Adiante, passagem sobre laboratórios de inovação e tecnologia. Em um segundo ponto, abordagens variadas acerca de inovação e ciência de dados: uso de ferramentas tecnológicas, inteligência artificial e processamento massivo de dados. Aí vem a análise desses em processos e, numa terceira parte, casos diversos do uso da inteligência artificial – IA e da automação. São estudos de casos que existem nos mais diversos rincões do país, embora pareçam histórias de ficção científica. A quarta seção é interessantíssima porque se dedica ao tema da inovação sob o prisma humano, com o oferecimento de novas modalidades de solução de conflitos, de abordagem dos direitos humanos, das relações entre o uso dessas ferramentas moderníssimas e a mediação. Posteriormente, maneiras diferentes de aplicá-lo em demandas que envolvem habitação, especialmente para famílias de baixa renda e em juizados especiais. Por fim, o estudo do uso dessas tecnologias na organização interna do Judiciário, como o caso dos centros de inteligência.

Em suma, uma obra completíssima na atual e importante seara. Aponta tantos caminhos, que não há um caminho só.

E, em tema de novidade, quando se buscam novos horizontes para a jurisdição e a atividade jurídica em geral, temos de lembrar os Cantares, do sevilhano Antonio Machado, para termos a coragem e a ousadia de avançarmos nossos próprios passos num campo onde não há ainda veredas, mas, como no mar, só rastros de espuma:

Caminante son tus huellas

el camino y nada más;

caminante, no hay camino:

se hace camino al andar.

(...)

Caminante, no hay camino,

sino estelas en la mar.

APRESENTAÇÃO: A INOVAÇÃO, A SUA IMPORTÂNCIA, AS SUAS DIVERSAS FACES E OS SEUS IMPACTOS

A ideia de inovação pode ser percebida nos grupos sociais mais remotos e tem sido vista como propulsora de transformações muito positivas nas últimas décadas. Schumpeter, há quase 90 anos, já defendia que a inovação e a mudança ocorrem por meio de um espiral de atração mútua (*clusters*).¹

Atualmente, há um movimento mundial de inovação no setor público, que aportou no Poder Judiciário brasileiro como caminho para mudanças que induzam melhor desempenho, no sentido de agregar qualidade e celeridade à atividade judicial. Nesse ínterim, é importante, de plano, definir e explicar a relação entre criatividade, invenção e inovação. Criatividade é ter novas ideias; invenção é o desenvolvimento de algo novo; e inovação é colocar em prática essa invenção. Nesse sentido, a presente obra tem por objetivo esse fenômeno em si, assim como algumas das inovações concebidas no Poder Judiciário, as quais, uma vez colocadas em prática, produziram grandes impactos na atividade judicial.

Para isso, os capítulos foram elaborados por juízes, professores e advogados que têm se destacado no cenário nacional em busca de inovações que estão transformando o Poder Judiciário no caminho da efetividade, da sustentabilidade e do *design* centrado no jurisdicionado. Cada projeto ou prática inovadora foi exposta em um capítulo, sendo que os capítulos foram agrupados em cinco partes, de acordo com o tipo de inovação.

Na Parte I, tem-se o objetivo de definir a inovação, apresentar seus princípios e propor mudanças no próprio *mindset* daqueles que atuam no Judiciário.

¹ SCHUMPETER, J. **The theory of economic development**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press, 1934.

A fim de atingir esse propósito, inicia-se com capítulo sobre os Princípios da Inovação Judicial. Marco Bruno Miranda Clementino busca compreender, do ponto de vista antropológico, como se insere a inovação no contexto de uma instituição tradicional e conservadora como o Poder Judiciário. No texto, cuida o autor de fazer uma importante distinção entre a jurisdição e o serviço judicial que lhe confere suporte. Sob essa premissa, mostra que uma jurisdição humanista não implica necessariamente um serviço judicial humanizado. A partir disso, identifica e conceitua os princípios da inovação judicial, os quais aponta como fundamentos para o fenômeno da inovação vivenciado no Poder Judiciário atualmente.

O capítulo seguinte trata das “sete premissas para acelerar a inovação no ecossistema de Justiça”. Ademir Milton Piccoli busca conscientizar os operadores do direito sobre as dimensões da transformação digital pela qual o Judiciário está sendo impactado, quais sejam a velocidade da revolução tecnológica, o impacto no ecossistema da Justiça e a importância das pessoas como agentes transformacionais. O capítulo se desenvolve a partir da inter-relação dos temas cultura digital, liderança, Justiça 4.0, cidadão digital no centro das estratégias, Judiciário como plataforma, inovação multidisciplinar e ecossistemas. Diante da transformação digital, o autor busca promover um momento de reflexão sobre o que pode ser feito para aproveitar melhor essa oportunidade. Ela é, impreterivelmente, substancial para que seja possível gerar mudanças que estão permeando todas as organizações empenhadas em construir um futuro melhor para todos.

A seguir, Bráulio Gabriel Gusmão trata do itinerário para um programa de aceleração digital na jurisdição. Nesse ínterim, aborda as motivações, os eixos principais para a transformação digital, além de temas como ciência de dados, inteligência artificial, automação e inovação, criação de projetos e programas, criação de métricas e objetivos. Para auxiliar a compreender o novo mundo das novidades tecnológicas, o autor oferece um guia para a Transformação Digital nas Organizações.

Em capítulo sobre laboratórios de inovação e tecnologia, Caio Moysés de Lima aborda as condições necessárias para que a inovação tecnológica ocorra e como os laboratórios de inovação podem contribuir para a realização dessas condições. Para isso, o autor compara duas abordagens diferentes quanto ao uso dos laboratórios como instrumentos de inovação tecnológica, o que denomina de “o jeito errado” e de “um jeito melhor”. Propõe equilibrar adequadamente a atuação de seu laboratório de inovação com a atuação da TI, que não deve ser excluída do processo. Aborda a experiência da Justiça Federal da 3ª Região e como esse arranjo vem contribuindo para o sucesso de projetos envolvendo experiência do usuário, criação de modelos simplificados de sistemas (protótipos e MVPs), gestão de dados e inteligência artificial. O capítulo também mostra que o aspecto mais importante da inovação tecnológica não está na tecnologia em si mesma, mas na adoção de estratégias e na mudança de mentalidade.

A Parte II aborda inovação e ciência de dados, a partir de projetos e práticas que têm impactado significativamente o Judiciário.

No capítulo “O uso do R na jurisdição: *script* de uma experiência pessoal”, George Marmelstein busca demonstrar um potencial a ser explorado, em que a análise estatística, por meio da ferramenta R, pode auxiliar no julgamento de casos concretos. Para isso, o autor apresenta um caso real em que o R foi utilizado para ajudar a compreender melhor o fenômeno a ser julgado.

A seguir, é abordado o uso da inteligência artificial e o processamento de dados massivos, a partir de uma realidade existente no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF. Os autores Jairo Simão Santana Melo e Luiz Fernando Sirotheau Serique Junior mostram que a Ciência de Dados aliada à Inteligência Artificial – IA é imprescindível para enfrentar os novos desafios do Judiciário, pois, diante do crescimento exponencial de processos eletrônicos, tornou-se humanamente impossível recuperar, analisar e processar os dados

massivos a fim de explorar oportunidades de inovação. Nesse sentido, mostra-se que algumas práticas já estão sendo empregadas pelo TJDFT, como a organização, o tratamento e a transparência de dados em painéis de *Business Intelligence*, a IA como mecanismo de automação de processos repetitivos e a implantação do laboratório de inovação que proporciona um ambiente colaborativo para resolução de problemas. O capítulo também aborda alguns dos programas de inteligência artificial desenvolvidos no TJDFT, como os projetos Horus, Amon, Toth e Saref, mostra as suas funcionalidades e como eles são capazes de produzir melhorias sistêmicas. Ao detalhar esses projetos, os autores expõem as contribuições da IA ao órgão e aos jurisdicionados.

O capítulo seguinte dedica-se ao estudo da análise de dados em processos previdenciários, com base na experiência do MonitoraPrev. Priscilla Pereira Costa Correa e Caroline Somesom Tauk mostra como a ciência de dados tem o potencial de contribuir para soluções e recomendações voltadas à proceduralização da isonomia, prevenção de litígios e meios para a desjudicialização. Abordam a importância do uso de pesquisas empíricas sobre dados do Judiciário para diagnóstico adequado da judicialização e do tratamento do conflito. Focando nos litígios previdenciários, as autoras, com base na análise econômica do direito, buscam aferir o comportamento dos litigantes (habituais e eventuais) e justificar a necessidade de medidas de prevenção e desjudicialização de litígios previdenciários. Mostram a experiência da Justiça Federal do Rio de Janeiro com utilização da ferramenta MonitoraPrev, criada para mapear a judicialização previdenciária em tempo real a partir da estruturação e do cruzamento dos dados dos processos previdenciários. Abordam também os efeitos da jurimetria sobre a análise preditiva e a transparência.

Na Parte III, a inovação é retratada a partir da inteligência artificial e da automação.

Inicia-se esta parte com o capítulo “Mandamus: inteligência artificial como estratégia de performance no Tribunal de Justiça do Estado

de Roraima”, de autoria de Esdras Silva Pinto. No texto, aborda-se como as novas tecnologias devem ser empregadas como estratégia de performance pelo Judiciário. Para tanto, o autor apresenta algumas ferramentas tecnológicas desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. Mostra a funcionalidade do Mandamus, um sistema inteligente de cumprimento de mandados judiciais. Também aborda a Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br. A partir dessas ferramentas, o capítulo mostra como a prestação jurisdicional pode ser aperfeiçoada pela tecnologia.

Em capítulo sobre inteligência artificial – IA, inovação e proteção de dados pessoais, Ana Luisa Tarter Nunes e Fabiano Hartmann Peixoto abordam a execução de políticas governamentais por meio da IA no combate ao coronavírus, além de outros impactos do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal – STF no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 6387. O texto aborda aspectos centrais nessa temática, como a importância dos dados, bem como os direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação. Também mostra como se deu o uso da IA na pandemia de Covid-19, com os casos São Paulo, Instagram e China. Por fim, traz alguns elementos para a mitigação dos direitos fundamentais à privacidade e à autodeterminação.

O capítulo seguinte aborda a automação e a inteligência artificial a partir da experiência de um projeto desenvolvido para a Vara de Execução Fiscal – VEF do Distrito Federal. Weiss Webber Araújo Cavalcante mostra a experiência da automação na VEF e o processamento inteligente dos dados digitalizados. A partir do Projeto de Modernização da VEF, mostra-se o painel gerencial desenvolvido, a automação do procedimento de verificação da digitalização de autos físicos e a automação da extinção ou suspensão das execuções fiscais. A partir dessa experiência, o autor busca demonstrar como as soluções tecnológicas, além de auxiliarem na tomada de decisões sobre a gestão dos processos judiciais e de trabalho, têm proporcionado melhorias na racionalização das rotinas, celeridade na tramitação dos feitos e no aperfeiçoamento da gestão. Também propõe

a modernização e a ampliação do uso de tais instrumentos nas demais unidades jurisdicionais, como medida de concretização do princípio constitucional da eficiência e de efetividade da prestação jurisdicional.

A Parte IV desta obra aborda a temática da inovação sob o ponto de vista do humanismo e das novas formas de solução de conflitos.

Inaugura-se esta parte com o capítulo “Direitos humanos e inovação no setor público: sincronismos para um pacto global de igualdade e solidariedade”, de Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni. O texto busca lançar um olhar sobre o impacto das inovações tecnológicas na sociedade e nas mudanças sociais e organizacionais. Nesse sentido, mostra como o Estado deve se apropriar das grandes inovações para favorecer a transparência, qualificação e localização georeferenciada de dados sociais, transcendência dos serviços públicos com racionalização da força de trabalho, direcionamento da força de trabalho para a atividade fim e a construção de políticas públicas com participação social. Propõe que o Estado, ao inovar, deve se valer de técnicas de *design* que coloquem a pessoa, usuário do serviço, no centro do pensar e fazer do serviço público, compreendendo suas necessidades e expectativas, a fim de que a formulação e a implementação das políticas públicas busquem minimizar as assimetrias sociais.

Após, busca-se analisar as relações entre a inteligência artificial e a utilização da mediação na solução de conflitos, avaliando-se o impacto daquela sobre esta. Para tanto, o autor Atalá Correia divide o capítulo em três partes. Inicialmente, apresenta a mediação e seu uso no contexto brasileiro. Após, descreve a inteligência artificial, os seus desafios e o seu uso no espaço da mediação. Por fim, com perspectivas filosóficas e psicológicas, apresenta o dilema do reconhecimento e desenvolve uma análise crítica entre esses elementos.

No capítulo subsequente, Antônio César Bochenek e Helen Yumi Horie buscam apresentar uma forma inovadora de prestar jurisdição, relacionando as ações habitacionais de vícios construtivos no Município

de Ponta Grossa aos processos estruturais. Para isso, descrevem o panorama das políticas públicas habitacionais do governo federal para famílias de baixa renda, analisam a judicialização de ações habitacionais e o ajuizamento individual perante os juizados especiais. Por fim, tratam das medidas estruturais que foram e podem ser utilizadas. Com isso, o texto busca contribuir para sistematizar os elementos fundamentais para a condução de litígios de alta complexidade e de demandas estruturais, com protagonismo propositivo do Judiciário, por meio da adoção de práticas processuais flexíveis e eficientes, que assegurem os direitos dos cidadãos e a implementação de políticas públicas.

A última parte desta obra dedica-se a analisar a inovação sob o ponto de vista organizacional, com foco nos centros de inteligência no Poder Judiciário.

Com o capítulo “Problemas complexos são organismos vivos: a adoção da perspectiva sistêmica na atuação dos centros de inteligência”, Taís Schilling Ferraz busca tratar dos fenômenos complexos que desafiam cotidianamente o Poder Judiciário do papel desempenhado pelos centros de inteligência na identificação de sintomas e de causas dos problemas, na localização de possíveis pontos de alavancagem, na construção colaborativa de soluções e na projeção das consequências que poderão decorrer das escolhas de intervenção. Com base no pensamento sistêmico, busca apresentar um panorama sobre o funcionamento desses organismos, seus pressupostos teórico-práticos e sobre as muitas possibilidades que se abrem, através da articulação em rede da inteligência coletiva, para o adequado tratamento dos desafios cotidianos do Poder Judiciário.

O tema inteligência judicial e monitoramento de perfis de demanda é objeto do capítulo escrito por Felipe Albertini Nani Viaro. O autor trata das iniciativas realizadas no Poder Judiciário nacional que visam analisar e propor soluções para os litígios a partir do que denomina de jurisdição em rede. Após apresentar um panorama do problema da sobrecarga no Judiciário brasileiro, analisa os centros de inteligência, os núcleos de

monitoramento de perfis de demandas e os núcleos de apoio técnico, propondo medidas para o futuro da jurisdição no país.

O capítulo subsequente aborda o *design* organizacional e as práticas dos centros de inteligência da Justiça Federal. Vânia Cardoso André de Moraes mostra como esses centros de inteligência promovem uma gestão judiciária democrática e inclusiva, estruturada num espaço dialógico de caráter administrativo, que permite um funcionamento coordenado, dotado de cientificidade e tem alcançado a redução da litigiosidade, aprimoramento da gestão do sistema de precedentes e, ainda, gerado outros reflexos positivos. Com base em notas técnicas emitidas pelos centros nacional e locais, mostra que a promoção de soluções consensuais construídas coletivamente é o melhor caminho para o aprimoramento institucional e para a resolução de problemas sistêmicos. Ao retratar os centros de inteligência do Judiciário Federal como o resultado da união das várias inteligências humanas que trabalham em harmonia pela sustentabilidade institucional e pela concretização da justiça.

No último capítulo, Fabrício Castagna Lunardi aborda a inteligência organizacional e a inovação no Poder Judiciário, retratadas também pela experiência do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. O texto analisa a inteligência organizacional e a inovação no âmbito judicial, a fim de verificar como ela pode contribuir para a gestão e a solução molecularizada, visando otimizar a solução adequada dos casos e melhorar o desempenho judicial. Também descreve a instituição dos centros de inteligência no âmbito do Poder Judiciário, bem como a sua inter-relação com outros órgãos e a sua vocação para o trabalho em rede. A seguir, o autor parte do estudo do caso do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal – CIJDF para analisar os seus objetivos e as suas competências, bem como o seu funcionamento e a sua concepção voltada para a inovação, para a construção coletiva de soluções para os conflitos e para a inteligência organizacional. Também aborda a atuação deste centro com apoio na ciência de dados e na inteligência organizacional. Mostra a operacionalidade de painéis de *business*

intelligence – BI desenvolvidos para o CIJDF e como eles podem auxiliar na tomada de decisão, a partir da verificação, por exemplo, dos maiores demandantes, da taxa de recorribilidade em relação a cada unidade judicial, do ranqueamento de acordo com a taxa de sucesso/insucesso dos maiores demandantes nos seus recursos. A partir desses elementos, busca mostrar como esses fundamentos e ferramentas podem auxiliar na identificação, no mapeamento e na resolução dos litígios de forma molecularizada, melhorando o desempenho judicial e buscando, a partir da interlocução com os outros autores do sistema de justiça, solucionar os litígios de forma tempestiva, adequada e qualificada.

Portanto, este livro pretende ser um convite à reflexão sobre a inovação, bem como fomentar que práticas inovadoras sejam criadas e implementadas, sempre em busca da transformação do Judiciário e de melhorar o seu desempenho em termos de qualidade e celeridade.

Brasília – DF, Natal – RN, agosto de 2021.

Fabrizio Castagna Lunardi*

Marco Bruno Miranda Clementino**

* Professor permanente do Mestrado em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – PPGPD/Enfam. Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDFT. Doutor e mestre em direito pela Universidade de Brasília – UnB e bacharel em direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Líder do Grupo de Pesquisa “Centros de Inteligência, Precedentes e Demandas Repetitivas” (PPGPD/Enfam). Coordenador do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Coordenador-Geral da Escola de Formação Judiciária do TJDFT. Coordenador da Linha de Pesquisa “Direito Processual, Sistemas de Justiça e Inovação” e de diversos projetos de pesquisa na área de gestão e inovação judicial.

** Juiz federal e professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN, onde também é professor do Programa de Mestrado em Direito. Doutor e mestre em direito. Formação em inovação e liderança pela Harvard Kennedy School. Atualmente, exerce as funções de juiz auxiliar da presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, integrando também a Rede de Inovação da Justiça Federal da 5ª Região e a Rede de Inteligência da Justiça Federal da 5ª Região. Compõe o Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal e o Comitê Nacional da Conciliação do CNJ.

SUMÁRIO

PARTE I – INOVAÇÃO: CONCEPÇÃO, PRINCÍPIOS E MUDANÇA DE MINDSET NO JUDICIÁRIO	27
CAPÍTULO 1 – PRINCÍPIOS DA INOVAÇÃO JUDICIAL	29
<i>MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO</i>	
CAPÍTULO 2 – AS SETE PREMISSAS PARA ACELERAR A INOVAÇÃO NO ECOSISTEMA DE JUSTIÇA	57
<i>ADEMIR MILTON PICCOLI</i>	
CAPÍTULO 3 – ITINERÁRIO PARA UM PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DIGITAL NA JURISDIÇÃO	87
<i>BRÁULIO GABRIEL GUSMÃO</i>	
CAPÍTULO 4 – LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA	107
<i>CAIO MOYSÉS DE LIMA</i>	

PARTE II - A INOVAÇÃO E A CIÊNCIA DE DADOS 143

CAPÍTULO 1 – O USO DO R NA JURISDIÇÃO:

SCRIPT DE UMA EXPERIÊNCIA PESSOAL 145

GEORGE MARMELSTEIN

**CAPÍTULO 2 – INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROCESSAMENTO
DE DADOS MASSIVOS: UMA REALIDADE QUE JÁ CHEGOU AO
TJDFT 169**

JAIRO SIMÃO SANTANA MELO

LUIZ FERNANDO SIROTHEAU SERIQUE JUNIOR

**CAPÍTULO 3 – DADOS E PROCESSOS PREVIDENCIÁRIOS:
CONTEXTUALIZAÇÃO E APONTAMENTOS SOBRE O**

MONITORAPREV 205

PRISCILLA PEREIRA COSTA CORREA

CAROLINE SOMESOM TAUK

**PARTE III – INOVAÇÃO, INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL
E AUTOMAÇÃO 235**

**CAPÍTULO 1 – MANDAMUS: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO
ESTRATÉGIA DE PERFORMANCE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO
ESTADO DE RORAIMA237**

ESDRAS SILVA PINTO

**CAPÍTULO 2 – INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA), INOVAÇÃO E OS
PARÂMETROS NA RELATIVIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS
PESSOAIS: A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS POR
MEIO DA IA NO COMBATE AO CORONAVÍRUS E OUTROS
IMPACTOS DO JULGAMENTO DA ADI N. 6.387.....259**

ANA LUISA TARTER NUNES

FABIANO HARTMANN PEIXOTO

**CAPÍTULO 3 – AUTOMAÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL:
EXPERIÊNCIAS DA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DO
DISTRITO FEDERAL291**

WEISS WEBBER ARAÚJO CAVALCANTE

PARTE IV – INOVAÇÃO, HUMANISMO E NOVAS FORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS313

CAPÍTULO 1 – DIREITOS HUMANOS E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: SINCRONISMOS PARA UM PACTO GLOBAL DE IGUALDADE E SOLIDARIEDADE 315

LUCIANA ORTIZ TAVARES COSTA ZANONI

CAPÍTULO 2 – INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NA GESTÃO DE CONFLITOS 349

ATALÁ CORREIA

CAPÍTULO 3 – PROLIFERAÇÃO DE DEMANDAS INDIVIDUAIS DE VÍCIOS CONSTRUTIVOS DE HABITAÇÃO E SOLUÇÕES ESTRUTURAIS: ESTUDO DE CASO DOS PROCESSOS DA JUSTIÇA FEDERALDE PONTA GROSSA-PR 373

ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK

HELEN YUMI HORIE

PARTE V – CENTROS DE INTELIGÊNCIA E INOVAÇÃO.....411

CAPÍTULO 1 – PROBLEMAS COMPLEXOS SÃO ORGANISMOS VIVOS: A ADOÇÃO DA PERSPECTIVA SISTÊMICA NA ATUAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA.....413

TAÍS SCHILLING FERRAZ

CAPÍTULO 2 – INTELIGÊNCIA JUDICIAL E MONITORAMENTO DE PERFIS DE DEMANDA: JURISDIÇÃO EM REDE.....439

FELIPE ALBERTINI NANI VIARO

CAPÍTULO 3 – CENTROS DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL: UM *DESIGN* ORGANIZACIONAL QUE DEU CERTO.....467

VÂNILA CARDOSO ANDRÉ DE MORAES

CAPÍTULO 4 – INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E INOVAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO: A EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE INTELIGENCIADA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL.....487

FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI

CAPÍTULO 1

PRINCÍPIOS DA INOVAÇÃO JUDICIAL

MARCO BRUNO MIRANDA CLEMENTINO*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Uma jurisdição humanista não está necessariamente associada a um serviço judicial humanizado. 3 Colorindo um ambiente cinzento. 4 Escapar ao convencional não é fácil. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Eis que de repente, mais que de repente, juízes e servidores do Poder Judiciário sentam-se juntos à mesa-redonda virtual para debaterem e construírem soluções voltadas à prevenção de litígios, à gestão de demandas repetitivas e ao gerenciamento de precedentes qualificados nos centros judiciais de inteligência. Por todos os lados, são instalados laboratórios judiciais de inovação, inclusive virtuais, nos quais, junto a outros atores do sistema de justiça e mesmo com os jurisdicionados, outros juízes e servidores participam de oficinas com a aplicação de métodos baseados no pensamento do *design* (*design thinking*) com o objetivo de desenvolverem projetos que aprimorem a prestação

* Juiz federal e professor associado da Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Doutor e mestre em direito. Formação em inovação e liderança pela Harvard Kennedy School. Atualmente, exerce as funções de juiz auxiliar da presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região – TRF5, integrando também a Rede de Inovação da Justiça Federal da 5ª Região e a Rede de Inteligência da Justiça Federal da 5ª Região. Compõe o Centro de Inteligência do Poder Judiciário do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal e o Comitê Nacional da Conciliação do CNJ.

jurisdicional. No mesmo movimento frenético, “juízes programadores” passam a compor os times de tecnologia da informação de tribunais e conselhos superiores e acumulam a função jurisdicional com a de verdadeiros engenheiros jurídicos. Empolgadas com a possibilidade de potencializar a comunicação judicial, diversas unidades jurisdicionais Brasil afora se lançam à experimentação de projetos de direito visual (*visual law*).

Aquilo que o Conselho Nacional de Justiça – CNJ denominou, na Resolução n. 313/2020¹, de regime de Plantão Extraordinário, destinado ao enfrentamento da pandemia do novo coronavírus, ofereceu o suporte institucional para consolidar o desenho de um Poder Judiciário desterritorializado e desmaterializado, assim como a ideia de justiça também como um serviço ofertado à população. Os exemplos acima mostram, todavia, que a realização de atos processuais em caixinhas eletrônicas, notadamente audiências e sessões de julgamentos, representa tão somente uma pequena amostra de um cenário largamente vivenciado no Poder Judiciário brasileiro até há mais tempo. A inovação atualmente circula pelo tapete vermelho das instituições judiciárias brasileiras, porém as necessidades impostas pela pandemia apenas a potencializam, tendo o movimento em torno dela surgido alguns anos antes, curiosamente numa perspectiva *bottom-up*, através de iniciativas protagonizadas pela primeira instância posteriormente absorvidas e institucionalizadas por conselhos superiores, que souberam reconhecer o respectivo valor público ou, mais precisamente, seu valor judicial.

O que aconteceu com o bom e velho Poder Judiciário e sobretudo com o “velho Poder Judiciário”? A sociedade brasileira não contava que esse movimento silencioso estivesse acontecendo e, por isso mesmo, surpreendeu-se com a capacidade de adaptação do Poder Judiciário

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 313, de 19 de março de 2020. **DJe/CNJ**, Brasília, DF, n. 71, p. 3-5, 19 mar. 2020 Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 30 jul. 2021. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com objetivo de prevenir o contágio pelo novo coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial.

durante a pandemia. É intuitivamente óbvio que a consolidação de uma política de quase 20 anos de processo eletrônico foi fundamental para os resultados obtidos, porém a rapidez com que as atividades tipicamente presenciais foram incorporadas ao ambiente virtual demonstra que havia ali um *savoir-faire* evoluído, aguardando ansiosamente os desafios que justificassem a conversão das inovações outrora incrementais ou mesmo disruptivas em transformações radicais.

O objetivo geral deste trabalho é apresentar o fundamento desse *savoir-faire*, por meio da identificação e conceituação dos princípios da inovação judicial. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) descrever os marcos normativos e institucionais da inovação judicial; (ii) analisar a relação entre inovação e tecnologia no âmbito judicial; e (iii) compreender, do ponto de vista antropológico, como se insere o contexto da inovação numa instituição tradicional e conservadora como o Poder Judiciário. A problemática gira em torno da conciliação de uma postura transformadora por juízes e servidores com a ideia de solução de conflitos e pacificação social por meio da jurisdição associada àquela de ordem e conservação como elementos estéticos.

A escolha pela temática se justifica no fato de que o fenômeno da inovação judicial precisa ser melhor compreendido, oferecendo base racional para a definição sobre seus limites e sobre o ambiente institucional adequado para que nele seja exercitado, evitando a descaracterização das relevantes funções desempenhadas pela jurisdição. Ademais, tratando-se o Poder Judiciário de uma instituição marcadamente conservadora, a proposta de análise científica tende a evitar a desqualificação vazia, não raras vezes corporativista, do fenômeno como mero modismo, antes mesmo de compreender seu potencial para a concepção de um modelo de prestação jurisdicional mais sustentável, inclusivo e centrado no ser humano.

A pesquisa é descritiva apenas aparentemente e apresenta viés exploratório, como fruto de imersão empírica a partir de dados primários e da própria vivência do pesquisador. Em que pese haja críticas ao aproveitamento da experiência do pesquisador como dado para instruir a pesquisa, sob o argumento de que não estaria resguardado o seu distanciamento do objeto e, por consequência, a isenção científica, o fato é que a experiência é um traço marcante do processo de inovação que não deve ser desprezado. Desse modo, ainda que se reconheça a importância de confronto com uma visão externa, conclusões advindas da experiência merecem um canal legítimo de ingresso no ambiente científico, particularmente na pesquisa social, desde que feito o devido alerta. Afinal, não custa lembrar que todo pesquisador sempre tem uma visão preconcebida acerca do objeto de pesquisa e insuscetível de neutralização, com base na qual define todo o percurso metodológico, o que naturalmente também influencia nas conclusões.

2 UMA JURISDIÇÃO HUMANISTA NÃO ESTÁ NECESSARIAMENTE ASSOCIADA A UM SERVIÇO JUDICIAL HUMANIZADO

Em 1649, Nicolas Poussin executa em óleo sobre tela, a pedido do banqueiro lionês Jean Pointel, a pintura “O Julgamento de Salomão”, em que é retratada passagem bíblica alusiva a julgamento narrado no Livro dos Reis (I, 3, 16-28), na qual duas mulheres disputavam a maternidade de uma criança. Conta a Bíblia que ambas viviam na mesma casa e cada qual gerara um filho, com dois dias de diferença quanto ao nascimento. Uma das crianças, porém, morrera sufocada e as duas mulheres reivindicavam a maternidade da sobrevivente. Ante o impasse, o rei determinou que a criança fosse cortada ao meio, a fim de ser dividida entre as duas postulantes. Uma delas aceitou a decisão; a outra, diferentemente, não pôde suportá-la e aquiesceu a que a criança ficasse com a primeira. Com

base nessa reação, o Rei Salomão, filho de David e Betsabeia, decidiu que aquela que renunciara à criança era sua verdadeira mãe e lhe determinou a entrega.

A obra de Poussin, que integra o acervo do Museu do Louvre, em Paris, retrata um cenário com Salomão no seu trono e as duas postulantes diante dele, uma delas com o semblante nitidamente desesperado. Ao lado, um soldado segura a criança viva numa mão, com a espada em punho na outra. A criança morta, por outro lado, encontra-se nos braços de uma das mulheres, que direciona a sua atenção de forma deliberada para a criança viva. Mais para trás, uma atenta plateia assiste ao julgamento e expressa um sentimento de repulsa à execução da criança.

A própria fonte bíblica aponta o julgamento de Salomão como uma notável metáfora de juiz com sabedoria divina que emprega um estratagema eficaz em busca da verdade. Para além disso, um olhar sensível sobre a narrativa e sobre a pintura que nela se inspira permite captar uma riqueza de valores sobre a função do direito, no curso da história das civilizações, como instrumento de controle social, produzindo também sensações sobre a estética por meio da qual se exteriorizam as instituições e os rituais destinados à sua aplicação.

Essa observação é relevante porque, embora haja farto manancial histórico sobre o fenômeno jurídico em si – assim como sobre a filosofia do direito –, o mesmo não ocorre com relação às instituições jurídicas e aos procedimentos por elas empregados, inclusive quanto ao Poder Judiciário e às estruturas congêneres que o antecederam, cujas organização e ritualística mais remotas eram estudadas pelos historiadores apenas como recortes das práticas sociais e econômicas. É escasso o material sobre a história da atividade judicial e de seus procedimentos, pelo que o recurso à arte constitui relevante auxílio na construção de sentido sobre um padrão estético e, por consequência, também ético relativo ao seu funcionamento.

Do “Julgamento de Salomão”, para além de definitividade da jurisdição e de sua vocação para enfrentamento dos dilemas humanos mais sensíveis, depreende-se de forma bastante nítida o seu reconhecimento como expressão do exercício e da manutenção do poder, bem assim sua respectiva materialização por meio de signos institucionais e procedimentais. O direito constitui um desdobramento da dimensão normativa da religião na sua forma mais primitiva, resultando da emancipação da aptidão que esta ostenta para condicionar comportamentos. Sua origem está, portanto, intimamente ligada às noções estéticas de ordem e de conservação.

Se, por um lado, o direito ostenta essa vocação tradicional de funcionar como instrumento de controle social e de preservação da ordem, conceberam-se também roupagens institucionais e procedimentais com o objetivo resguardar a eficácia social do próprio direito. No plano institucional, o Poder Judiciário talvez constitua o exemplo mais clássico, porque protagonista da função jurisdicional. Ora, se se reconhece no direito originariamente um instrumento de conservação do poder, funções hoje voltadas ao resguardo da defesa, por exemplo, são frutos de posteriores segregações a partir da função judicial, a qual, nos primórdios, até tendia a se confundir com aquela responsável pela acusação.

O Estado concentrou o monopólio de emprego da violência e entregou à jurisdição a tarefa de exercê-lo por último. A pintura “O Julgamento de Salomão” o realça visualmente como recurso procedimental visando à obtenção da verdade e, portanto, como meio de prova. Aliás, o uso da violência com essa finalidade está na gênese da ideia de tortura, como mostra Edward Peters, ao mencionar, entre outros autores, trecho de Ulpiano no século III, segundo quem “por quaestio [tortura] devemos entender o suplício e o sofrimento do corpo com o objetivo de se descobrir a verdade”². E prossegue: “Nem o simples

² PETERS, Edward. **História da tortura**. Lisboa: Círculo de Leitores, 1985. p. 7.

interrogatório nem a intimidação fácil se incluem correctamente neste edicto. Dado que quaestio se deve entender, portanto, como violência e suplício, são estas as circunstâncias que determinam o seu significado”³.

Sob a influência da estética de ordem e de conservação, a jurisdição assumiu uma espécie de “instinto ético” de manutenção do *status quo*, noção que Salvatore Satta ratifica, em “O Mistério do Processo”⁴, com a afirmação de que o processo é essencialmente “antirrevolucionário”. O problema ocorre quando esse traço instintivo relega a plano secundário o elemento humano, tornando-o culturalmente um fator apenas acidental a ser considerado. Na literatura, o conseqüente déficit de empatia decorrente dessa premissa cultural pode ser facilmente assimilado em “O Processo”, de Franz Kafka⁵. Ali, percebe-se o ser humano absolutamente aprisionado num labirinto burocrático naturalizado que o desumaniza e coisifica.

No exercício concreto da jurisdição, essa acidentalidade do ser humano pode ser algo explosivo, com o cometimento de erros judiciais que podem ser técnicos e mesmo tragédias históricas, com efeitos incalculáveis na sociedade. Numa obra de título curioso, “The Supreme Greatest Hits”, em que comenta os julgamentos mais influentes da Suprema Corte dos Estados Unidos, Michael G. Trachtman qualifica de “infame” o célebre e não menos decepcionante caso *Dred Scott v. Sandford*, o qual, segundo ele, tinha elementos de um *thriller* de Hollywood: “Pathos humano, uma crise nacional em chamas, acordos de bastidores, ativistas morais enfrentando grandes grupos empresariais, fragilidade ética nos mais altos níveis de governo, expansão de uma cruzada desconhecida em direção ao panteão da história. Tudo, menos um

³ PETERS, Edward. **História da tortura**. Lisboa: Círculo de Leitores, 1985. p. 7.

⁴ SATTA, Salvatore. **El misterio del proceso**. Lima: Instituto Pacífico, 2015.

⁵ KAFKA, Franz. **O processo**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

final feliz”⁶ e ⁷. Ao final, arremata o raciocínio com a constatação de que o caso reforçou a Suprema Corte como instituição que detém a palavra final nas questões mais incendiárias. Todavia, revela também a dimensão do prejuízo decorrente de seus erros, lembrando que um futuro Chief Justice (na verdade, Charles Evans Hughes) teria posteriormente apelidado esse mesmo julgamento de “ferida autoinfligida”.

Não se desconhece o potencial transformador que atualmente desempenha o direito e, por consequência, a jurisdição. A própria Suprema Corte dos Estados Unidos é pródiga em exemplos de evoluções civilizatórias conduzidas por julgamentos emblemáticos, como *Miranda v. Arizona* (1966), *Griswold v. Connecticut* (1965), *Roe v. Wade* (1973), *Brown v. Board of Education* (1954), *Gideon v. Wainwright* (1963), entre muitos outros. O mesmo se pode afirmar do Supremo Tribunal Federal, em referência a julgamentos de enorme repercussão, como o da proibição do nepotismo nos três poderes, o da liberação de pesquisa em células-tronco, o da declaração de inconstitucionalidade da lei de imprensa, o do reconhecimento das uniões homoafetivas, o do reconhecimento de direitos indígenas na Reserva Raposa Terra do Sol, também entre inúmeros outros.

Todavia, é preciso também admitir que esse potencial transformador da atividade jurisdicional não raras vezes é alvo de crítica contundente advinda dos mais diversos atores sociais, inclusive jurídicos, sob o argumento de usurpação de funções que competem a outros poderes, como tal caracterizando ativismo ilegítimo. Se isso não bastasse, esse ímpeto transformador em busca de uma evolução civilizatória não necessariamente decorre de uma cultura institucional de empatia e alteridade, senão pode se apresentar como genuíno resultado da

⁶ TRACHTMAN, Michael G. **The Supremes' Greatest Hits**. Nova York: Sterling, 2009. p. 21.

⁷ Tradução livre do original: “Human pathos, a burning national crisis, backroom deals, moral activists facing off against big business, ethical weakness at the highest levels of government, the rise of an unknown crusader into the pantheon of history. Everything, that is, except a happy ending”.

materialização de um ideal abstrato ou eventualmente até mesmo como expressão de uma postura paternalista e de afetação intelectual.

Com efeito, o final do século XVIII foi palco de uma grande reviravolta no direito ocidental, com a cimentação do conceito de dignidade humana. Foi o divisor de águas para que a limitação do poder político por meio do direito tivesse alicerce formal e mecanismos procedimentais. Daí em diante os súditos passaram à condição de indivíduos e, como tais, poderiam opor seus direitos (ditos também individuais) ao Estado, entre inúmeras outras prerrogativas antes inimagináveis. É natural, pois, que a jurisdição potencialize esse então “novo direito” ora já não mais tão “novo”, alçado também nessa mesma época a *status* constitucional, e assim protagonize transformações sociais cuja relevância se impõe reconhecer.

Isso não significa, porém, que o elemento humano densamente engravado no conceito de dignidade tenha conseguido penetrar no serviço por meio do qual se exerce jurisdição. A distinção é tênue, porém não menos relevante: uma jurisdição humanista não atrai necessariamente um serviço judicial humanizado. Ora, aquilo que se costuma denominar de prestação jurisdicional consiste numa atividade rigorosamente híbrida. Embora prepondere nela, por óbvio, a função tipicamente jurisdicional, também apresenta traços de função administrativa, no que diz respeito ao funcionamento desse serviço judicial oferecido aos jurisdicionados.

3 COLORINDO UM AMBIENTE CINZENTO

O serviço por meio do qual a jurisdição se exterioriza, ou serviço judicial, deve ser pensado segundo a perspectiva mais ampla possível, abrangendo desde a administração em geral da justiça, envolvendo a construção de fóruns, a disponibilização de parque tecnológico e a gestão de pessoal, até a gestão de unidades jurisdicionais e mesmo a formalização

de atos tipicamente processuais. Como exemplo desta, pode-se mencionar um simples mandado judicial, documento que, embora se preste a formalizar um ato processual, consiste também na materialização de um serviço destinado à sua confecção, que envolve a participação de servidores, a disponibilização de ferramentas tecnológicas e, se se tratar de unidade jurisdicional de funcionamento mais conservador, até mesmo a aquisição de papel.

Para o jurisdicionado, a sentença, a tinta da caneta e o papel (insumos em desuso, felizmente) representam simplesmente a “justiça”, ele não diferencia o ato jurisdicional do serviço por meio do qual ele é materializado. As sensações derivadas da experiência de bater às portas do Poder Judiciário, que podem se expressar tanto como suspiros de cidadania quanto como sufocamentos de opressão, tampouco são filtradas segundo a compreensão de que existe essa distinção. Desse modo, é possível que o beneficiário de um julgamento magnífico resulte frustrado com a “justiça” como um todo por ter sido desdenhado ou mesmo recebido tratamento indiferente de um juiz ou servidor no contexto de uma gigantesca cadeia de serviços que lhe tenham sido prestados.

Ao menos dois problemas se põem em relação ao serviço judicial: (i) a estética de ordem e de conservação que constituem traços culturais da jurisdição, assim como o conseqüente “instinto ético” de manutenção do *status quo*, projeta-se no *design* dos serviços judiciais, de forma a que sejam pensados de dentro para dentro, considerando o ser humano fator meramente acidental; (ii) infelizmente, ele sempre foi encarado como mero desdobramento burocrático da atividade jurisdicional, quiçá algo de importância menor, tanto que a gestão judicial é um objeto de pesquisa bastante recente, cuja autonomia científica majoritariamente sequer se reconhece, em desprestígio às particularidades que a dissociam da gestão pública em geral.

Em linhas gerais, o primeiro aspecto expressa apenas a influência da estética tradicionalmente conservadora da jurisdição no respectivo serviço. Por outro lado, especificamente quanto ao segundo ponto, impõe-se esclarecer que o modelo legal-burocrático (ou legal-racional), de inspiração weberiana, foi o predominante na gestão pública do século XX, pelo menos até a adoção do modelo gerencial, o que, no Brasil, ocorreu nos últimos anos da década de 1990, com a introdução da eficiência como princípio da administração pública. O modelo legal-burocrático, cujos pilares ainda se encontram densamente entranhadas do ponto de vista da cultura institucional na administração pública brasileira, implicava a divisão de trabalho (com a segregação de funções), o formalismo nas comunicações, a definição de rotinas e procedimentos, a estruturação de carreiras com base hierárquica e a impessoalidade, em substituição às práticas patrimonialistas e carismáticas de outrora.

A aparente “frieza” do modelo legal-burocrático então viera em boa hora e fizera todo o sentido no contexto do momento histórico em que concebido, ali pelo final do século XIX, com o objetivo de resguardar a separação entre o público e o privado no trato da coisa pública, dado o imemorial contexto histórico de patrimonialismo. A proposta foi instituir mecanismos de procedimentalização e critérios de controle da atividade administrativa, de modo a distanciá-la da pessoa do funcionário e, por via transversa, também do administrado. Desse modo, segundo esse modelo, um funcionário desincumbir-se-ia exitosamente de suas atribuições se focasse sua atividade em processos e não em pessoas – mediante a observância rigorosa de regulamentos, rotinas e procedimentos – e preservasse um desejado distanciamento em relação ao usuário do serviço público.

Não é difícil perceber o impacto desse modelo no funcionamento da jurisdição, no qual a finalidade buscada pelo modelo legal-burocrático é até reforçada por princípios da ética judicial, como independência, imparcialidade e integridade, os quais naturalmente exercem significativa

influência no desenho do serviço judicial. A estética de distanciamento entre a instituição e o usuário de seus serviços, a propósito, constitui uma premissa filosófica até mais antiga e pode ser depreendida até mesmo da história da arquitetura dos suntuosos prédios judiciários mundo afora.

Como observado em texto anterior, a arquitetura judiciária oferece fascinante reflexão sobre o exercício do poder no curso da história, assim como seus respectivos rituais⁸. Robert Jacob explica que a “justiça” era exercida ao ar livre em seus primórdios e, a partir do século XII, deslocou-se para o interior de prédios. Nas civilizações mais remotas, os julgamentos podiam ocorrer embaixo da “árvore de justiça” ou em ambientes próximos de pedras sagradas. Na Idade Média, porém, a justiça foi transferida para as cidades e passou a funcionar nos chamados *town halls*, prédios cívicos das áreas centrais dos burgos construídos para legitimar o poder dos governantes. No caso dessas estruturas judiciárias medievais, os edifícios eram costumeiramente concebidos em dois níveis, sendo o térreo destinado ao cárcere e o primeiro andar, às audiências e aos julgamentos⁹.

Na Idade Moderna, os prédios judiciários começam a adquirir a feição de “palácios da justiça”, semelhantemente ao que se pratica até os dias atuais e que marcam a tradição da arquitetura judiciária no mundo todo. Esses palácios consolidaram o ideal de “templos da justiça” como um *locus* em que o elemento religioso se segregava em definitivo do jurídico, porém no qual a justiça era alçada à condição de um valor social grandioso e elevado¹⁰. Por isso, embora secularizados, esses prédios mantinham nítida influência religiosa no seu *design*, como forma

⁸ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Legal Design no Poder Judiciário. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. CALAZA, Tales. **Legal design**: visual law, design thinking, metodologias ágeis, experiências práticas, entre outros. Indaiatuba: Foco, 2021.

⁹ JACOB, Robert. **Images de la justice**: essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'époque classique. Paris, Le Léopard d'Or, 1994.

¹⁰ JACOB, Robert. **Images de la justice**: essai sur l'iconographie judiciaire du Moyen Âge à l'époque classique. Paris, Le Léopard d'Or, 1994.

de externar uma espécie de sacralidade judiciária por meio da qual a justiça preservava um certo distanciamento como meio de defesa de interferências externas.

Essa mesma tradição se expressa na arquitetura judiciária brasileira, por meio da qual se projeta, até de forma deliberada, a simbologia de grandiosidade e de sobriedade da justiça como valor. É certo que tal característica tem a virtude de reforçar no imaginário social aqueles princípios da ética judicial. Entretanto, há um nítido aspecto negativo de apresentar como referencial apenas um ideal abstrato de justiça distante do indivíduo, o real titular dos direitos a serem tutelados pela jurisdição. Em outras palavras, o modelo tem como ponto de partida o resguardo da necessária autoridade da jurisdição e seu exercício por meio de um desejado marco ético, mas descarta a importância de conferir o necessário prestígio ao destinatário da distribuição da justiça.

Esse conjunto de fatores é decisivo para que o Poder Judiciário se revele um ambiente institucional historicamente hostil à inovação. Por um lado, os inúmeros exemplos de protagonismo na concretização de transformações sociais relevantes e de evoluções civilizatórias por meio do exercício da jurisdição são recebidos de forma bastante controvertida no debate público, enfrentando invariavelmente severa crítica de parte da sociedade, sob o argumento de representar ativismo judicial indevido. Por outro lado, o conservadorismo estético da tradição judiciária, associado à cultura burocrática da gestão pública, reforçada por imperativos éticos de independência, imparcialidade e integridade característicos da jurisdição, constituíram os ingredientes para a concepção de um serviço judicial no qual o ser humano constituía, até pouco tempo atrás, um elemento meramente acidental e, portanto, também infenso à ideia de inovação.

Seria prematuro afirmar que esse tempo ficou para trás. O conservadorismo ainda predomina no Poder Judiciário, característica que não raras vezes é até celebrada. Porém, os tradicionais e cinzentos fóruns

brasileiros silenciosamente passaram a ganhar espaços coloridos para estímulo da inovação, fenômeno cujo marco mais significativo tenha sido a instalação, em 2017, do Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo, o iJusplab, apresentado ao país durante o Fórum Nacional de Administração e Gestão Estratégica da Justiça Federal, promovido pela Associação dos Juizes Federais do Brasil – Ajufe e cuja segunda edição então se realizava no Tribunal Regional Federal da 3ª Região – TRF3.

A instalação do iJusplab inaugurou um acelerado movimento que findou se tornando política institucional do Poder Judiciário, atualmente referendada pelo CNJ e fortalecida em função dos desafios impostos pela pandemia do novo coronavírus. Apenas dois meses depois do iJusplab, foi também implantado o i9.JFRN, da Justiça Federal do Rio Grande do Norte, seguido pelos laboratórios da Justiça Federal do Espírito Santo e da Justiça Federal do Rio Grande do Sul. Um dado curioso foi o protagonismo da primeira instância nesse contexto, o que provavelmente contribuiu para a densidade do movimento e construção de um ecossistema da inovação em torno dele.

Paralelamente, também adquiria vigor institucional a experiência dos centros judiciais de inteligência, iniciada em 2015 pela Justiça Federal do Rio Grande do Norte e, também em 2017, nacionalizada pelo Conselho da Justiça Federal – CJF. Compreendendo então o potencial transformador das duas iniciativas, o CNJ empreendeu esforços visando estimular a atuação conjunta desses dois referenciais institucionais e criou, em 2019, o Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos do Desenvolvimento Sustentável – LIODS, cuja finalidade principal foi institucionalizar o emprego da inovação e da inteligência, de forma a conectar o Poder Judiciário com a Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas – ONU.

Desde a sua criação, o LIODS estimulou a criação de inúmeros laboratórios judiciais de inovação nos mais diversos ramos do Poder Judiciário, os quais têm sido o vetor principal de difusão do pensamento

do *design* na instituição. Também a Associação dos Magistrados Brasileiros criou o seu Laboratório de Inovação e Inteligência – AMB Lab, o que revela a densidade do comprometimento da Magistratura nacional com essa agenda. Nesse sentido, é possível afirmar que a inovação tem sido, no Poder Judiciário, também uma ferramenta de indução dos 17 ODS em sua política estratégica.

Mais recentemente, em junho de 2021, o CNJ editou também a Resolução n. 395/2021¹¹, que instituiu a Política de Gestão da Inovação no Poder Judiciário. No texto, para além da consolidação do LIODS e da Rede de Inovação do Poder Judiciário, assim como da determinação de criação de laboratórios ou espaços afins em todos os tribunais, foram enunciados os princípios da gestão da inovação em âmbito judicial. Ainda é cedo para avaliar o impacto dessa política, mas o prognóstico é certamente muito positivo, porque por meio dela penetra um colorido muito especial capaz de influenciar na estética dos serviços judiciais.

4 ESCAPAR AO CONVENCIONAL NÃO É FÁCIL

Em reflexão sobre estética, sob inspiração da arte moderna, Ortega y Gasset proclamou que “conseguir construir algo que não seja cópia do ‘natural’ e que, não obstante, possua alguma substantividade, implica o dom mais sublime”¹². Ele lançava a ideia de desumanização da arte para demonstrar o valor das manifestações artísticas que não se limitem a reproduzir a vida: “O vulgo crê que é coisa fácil fugir da realidade, quando é o mais difícil do mundo. É fácil dizer ou pintar uma coisa que careça completamente de sentido, que seja ininteligível ou nula: bastará enfileirar palavras sem nexos, ou traçar riscos ao acaso”¹³.

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021. **DJe/CNJ**, Brasília, DF, n. 148, p. 3-7, 9 jun. 2001. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 30 jul. 2021. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário.

¹² ORTEGA Y GASSET, José. **A desumanização da arte**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 43.

¹³ ORTEGA Y GASSET, José. **A desumanização da arte**. São Paulo: Cortez, 1991. p. 43.

A “desumanização da arte” foi a metáfora proposta por Ortega y Gasset para reconhecimento do valor estético da expressão artística que extrapassa a imitação do real. Nem de longe ali o filósofo pretendeu aludir à ideia de inovação, mas parece ter relevado entusiasmadamente a ousadia na ressignificação linguística da realidade. Ora, inovar indica simplesmente a postura de inconformismo com o determinismo e a consequente iniciativa, por vezes corajosa, de propor a respectiva superação por meio de uma reconstrução semântica que seja absorvida como uma reconfiguração evolutiva. Desse modo, a metáfora, de maneira audaciosa, pode ser apropriada para apontar algumas características da inovação: a base linguística, o valor estético, a transformação cultural e a ressignificação do objeto.

Essa reflexão deve ser encarada em perspectiva rigorosamente abstrata, porque a inovação não pode jamais se afastar de um necessário referencial: o ser humano. Isso se explica porque o conceito de inovação implica essencialmente colocá-lo no centro da estruturação de um novo modelo social qualquer e, assim, agregar-lhe valor. É por isso que inovação não se confunde com tecnologia, algo que inadvertidamente tem sido difundido no imaginário social. A relação entre ambas é de fim e meio. A tecnologia constitui apenas mais uma ferramenta para que a inovação possa atingir seus objetivos. A inovação tecnológica é, portanto, tão somente uma vertente de um amplo leque de possibilidades de incrementar um serviço, romper paradigmas ou mesmo transformar radicalmente a realidade.

É igualmente um equívoco, pois, associar inovação judicial à mera ampliação do emprego da tecnologia na prestação jurisdicional. Aliás, essa é premissa até perigosa, porque pode resultar numa espécie de “exponencialidade da opressão”, simplesmente tornando eletrônicas práticas já existentes e robotizando problemas sistêmicos do Poder Judiciário. A inovação precisa ser elemento propulsor de mudança de cultura organizacional, por meio da agregação de uma espécie de

valor judicial, com foco direcionado ao jurisdicionado, em busca de uma jurisdição mais humana, democrática, transparente, sustentável e solidária.

Esse redirecionamento de foco ao jurisdicionado induz profunda mudança de paradigma na forma como a jurisdição é estruturada. Essencialmente, ela deixa de ser pensada como um prédio, um *locus* em que a justiça é distribuída, com o auxílio de rituais que legitimam o exercício do poder, para se transformar num serviço em benefício do cidadão, organizado segundo as suas necessidades e de forma a proporcionar-lhe a melhor experiência.

É recente a percepção da jurisdição como um serviço, tal qual o reconhecimento da importância da gestão judicial como objeto de pesquisa. Ora, a partir do momento em que a jurisdição adquiriu um mínimo de sofisticação institucional, pavimentou-se também uma dimensão estrutural e burocrática para viabilizar o seu funcionamento. Entretanto, a jurisdição sempre foi conceitualmente mais prestigiada no tocante à legitimação do exercício da autoridade do que quanto à sua caracterização como prestação estatal positiva em favor do cidadão. Muito por isso, o conceito de inovação até pouco tempo lhe era absolutamente estranho.

Em linhas gerais, são pressupostos fundamentais da inovação judicial:

- i) a concepção da jurisdição (também) como um serviço judicial;
- ii) a agregação de valor judicial a esse serviço por meio da ressignificação de práticas tradicionais;
- iii) a remodelagem centrada no jurisdicionado, ocorrendo de fora para dentro e preferentemente implodindo a camada burocrática que desumaniza a prestação judicial; e

iv) a finalidade de proporcionar a melhor experiência possível ao jurisdicionado, ainda que isso não implique o acolhimento da pretensão deduzida na lide.

Conforme ressaltado, a jurisdição não se transforma num serviço apenas pela capacidade de funcionar com amplo emprego da tecnologia, senão a partir de uma mudança de mentalidade, de cultura organizacional, de paradigma a partir do qual se estrutura. Porém, essa transformação pressupõe sejam revisitados os valores tradicionais referidos anteriormente, sem os quais a ideia de centralidade no jurisdicionado não se concretiza. Como se trata de algo novo, os referenciais são muitíssimo escassos, o que torna relevante a enunciação de um conjunto de princípios da inovação judicial, como sugestões de ressignificação estética, ética e institucional da jurisdição.

Na Resolução n. 395/2021, o CNJ enumerou dez princípios da gestão da inovação do Poder Judiciário: (i) cultura da inovação; (ii) foco no usuário; (iii) participação; (iv) colaboração; (v) desenvolvimento humano; (vi) acessibilidade; (vii) sustentabilidade socioambiental; (viii) desenvolvimento sustentável; (ix) desburocratização; e (x) transparência. Sem dúvida, trata-se de princípios que carregam semanticamente os valores da inovação e essa mera constatação bastaria para reconhecer a importância da iniciativa do CNJ. Todavia, não custa pontuar que esses princípios, tal como enunciados e conceituados no texto, poderiam figurar como um guarda-chuva genérico de políticas de inovação ou de gestão da inovação de qualquer área, não dialogando, portanto, com algumas premissas estéticas e éticas da jurisdição.

Desse modo, propõe-se o seguinte conjunto de princípios específicos da inovação judicial¹⁴:

- i) princípio da horizontalidade (princípio do tamborete);
- ii) princípio da gestão judicial democrática;
- iii) princípio da cocriação judicial;
- iv) princípio da colaboração judicial;
- v) princípio da independência judicial compartilhada;
- vi) princípio da racionalidade experimental;
- vii) princípio da flexibilidade e da adaptabilidade;
- viii) princípio da desburocratização;
- ix) princípio da cultura de simplicidade;
- x) princípio da cultura digital judicial;
- xi) princípio da comunicação judicial empática e inclusiva;
- xii) princípio da diversidade e da polifonia de ideias;
- xiii) princípio da sustentabilidade; e
- xiv) princípio da centralidade no jurisdicionado.

O princípio da horizontalidade não propõe em si a quebra da hierarquia no contexto do Poder Judiciário, até porque isso esvaziaria a importante noção de autoridade. Porém, não há tampouco como inovar se essa estrutura hierárquica não dialoga e torna impossível o desenvolvimento de empatia em relação à relevante participação de cada ator na prestação jurisdicional, inclusive do próprio jurisdicionado. Na verdade, o princípio exige uma espécie de lugar de fala e de escuta, de modo a proporcionar o enriquecimento do processo decisório.

¹⁴ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Legal design no Poder Judiciário. In: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. CALAZA, Tales. **Legal Design**: visual law, design thinking, metodologias ágeis, experiências práticas, entre outros. Indaiatuba: Foco, 2021.

A referência a “princípio do tamborete” remete à necessidade de relativização do formalismo dos espaços judiciais em que se pretende inovar, a fim de que o mero simbolismo não silencie determinados indivíduos que precisam falar e ser ouvidos. Como exemplo, não custa pontuar que laboratórios judiciais de inovação são locais muito mais propícios para inovar do que os salões nobres de fóruns e tribunais.

O princípio da gestão democrática consiste em desdobramento do primeiro, pressupondo que uma gestão inovadora precisa saber ouvir, em busca da agregação de genuíno valor judicial, evitando que determinadas estratégias sejam traçadas sem a devida atenção aos problemas sistêmicos da jurisdição e simplesmente expressem a aceleração de uma atividade irrefletida e acrítica quanto às respectivas consequências sociais.

A diferença entre os princípios da cocriação e da colaboração judiciais é bastante tênue. O primeiro diz respeito à maior legitimidade social das construções coletivas no contexto da jurisdição. É um princípio muito rico, por exemplo, para orientar o “saber-fazer” do juiz em demandas estruturais, em litígios complexos e mesmo na concepção de novos serviços judiciais em geral. A colaboração judicial, por outro lado, refere-se ao aspecto ético, ao “saber-ser” dos atores judiciais em torno do processo de inovação, à consciência quanto à importância de um agir coletivo diante da complexidade do fato social no estágio atual civilizatório.

A associação entre esses dois princípios conduz ainda a outro, o da independência judicial compartilhada. Ora, se se reconhece a legitimidade de construções coletivas, de uma cultura de cocriação judicial, assim como se estimula a colaboração como postura ética, o princípio da independência judicial também é ressignificado, para afastar a ideia de que sua manifestação depende da tradicional postura de isolacionismo e distanciamento do juiz, desde que respeitada a diversidade, a isonomia e o caráter democrático no processo de inovação judicial.

O princípio da racionalidade experimental indica a legitimidade de uma postura indutiva quanto à transformação da realidade. Os juristas são reprodutores, por tradição, de uma cultura formalista como roupagem de uma lógica essencialmente dedutiva, que pouco valor atribui à experiência. Nesse sentido, eles tendem a ser conservadores e apresentar uma postura anti-inovadora. Pelo princípio, cada unidade judicial pode ser um laboratório de transformação da jurisdição, agregando valor judicial que pode ser amplificado pelos canais próprios de fomento e gestão da inovação judicial.

Esse princípio é reforçado por outro, o da flexibilidade e da adaptabilidade. Ora, não faz sentido reconhecer o valor de tentativa e erro como vetores de produção de conhecimento se não for agregada a permissão de correção de rumos em face do constante aprendizado. Por isso, o formalismo judicial deve ceder à flexibilidade e à adaptabilidade, possibilitando a evolução de determinada prática e o permanente incremento de novos valores judiciais.

O mesmo formalismo, tão entranhado nas estruturas e práticas judiciais, precisa ser superado, a partir de uma mudança de cultura, expressa pelo princípio da desburocratização. Como desdobramento, é preciso fomentar uma cultura de simplicidade, outro princípio da inovação judicial, irradiando-se para toda a “cadeia produtiva” da prestação jurisdicional e do serviço judicial como um todo, inclusive quanto ao uso da linguagem e à definição do suporte material de apresentação de dados judiciais nos processos. O excessivo recurso ao tradicional suporte documental como pressuposto de validade da prática de atos, por exemplo, é algo que já deveria ter sido superado, diante das inúmeras oportunidades de produção criativa de informações a partir de dados que a tecnologia, por exemplo, já tem condições de oferecer.

Surge daí a importância do princípio da cultura digital. Ora, é equivocado compreender cultura digital como mera substituição

do suporte físico, se as práticas não são também ressignificadas. Por esse princípio, a jurisdição pode ser pensada sob perspectiva desterritorializada, numa espécie de Poder Judiciário em nuvem, e os autos judiciais precisam ser tratados como um meio de gestão inteligente de dados e não apenas de acúmulo cronológico de documentos. Abre-se também um amplo campo de reflexão para construção de padrões de ética e validade digitais, algo que se pode iniciar por uma correlação entre as dimensões presencial e digital da prática de atos processuais.

Se a jurisdição se estrutura também como serviço, com centralidade no jurisdicionado, é de rigor que se assegure a este uma participação ativa no processo judicial e nos serviços judiciais em geral. Para que isso ocorra, é preciso que ele compreenda a linguagem por meio da qual a mensagem é transmitida. Isso suscita a importância do princípio da comunicação judicial empática e inclusiva, em função do qual surge a necessidade de repensar a linguagem sob a perspectiva do jurisdicionado. Isso não significa abandonar o rigor técnico, senão traçar estratégias, a exemplo do direito visual (*visual law*), em benefício de uma maior efetividade na comunicação.

Esse aspecto é fundamental porque a diversidade é um pressuposto fundamental da inovação. Não há como agregar valor (judicial) com uma postura excludente. Daí a importância do princípio da diversidade e da polifonia de ideias. A inovação judicial busca solucionar problemas complexos e isso não é possível sem que se oportunize a apreciação de determinado problema ou desafio, jurídico ou judicial, sob as mais diversas óticas. A não afirmação desse princípio implica tentar enfrentar a complexidade a partir de raciocínios lineares e, portanto, sem potencial transformador da realidade. Outro princípio relevante é o da sustentabilidade. Ora, o conceito de diversidade é incompatível com a lógica do descarte e, por isso, as soluções inovadoras são essencialmente inclusivas, equilibradas e pensadas nas consequências às gerações futuras.

Por fim, aquela que talvez seja uma espécie de matriz filosófica dos demais: a centralidade no jurisdicionado, que lida com habilidades e atitudes no contexto da jurisdição. Ele é o indutor de um modelo de jurisdição que se organiza de dentro para fora, sob a premissa de uma autoridade que serve e escuta, que deixa de focar no processo para se estruturar de forma a proporcionar ao jurisdicionado a melhor experiência possível, nos limites da aplicação da Constituição e da lei. Ele pressupõe essencialmente o exercício de empatia, de se colocar na posição do jurisdicionado, para tentar oferecer o serviço que gostaria de receber no lugar dele. Parece algo simples ou mesmo rudimentar, mas é algo de um impressionante poder transformador da jurisdição, em benefício da democratização do direito.

5 CONCLUSÃO

O trabalho teve como objetivo geral apresentar o fundamento da inovação judicial por meio da enunciação e conceituação de seus princípios, inspirando-se na problemática existente quanto à viabilidade de conciliação de uma postura transformadora por juízes e servidores do Poder Judiciário com as noções de ordem e conservação como elementos estéticos tradicionais da jurisdição.

Constituem resultados da pesquisa:

- i) A despeito de sua vocação para decidir sobre os dilemas mais sensíveis, a jurisdição tradicionalmente reproduz as noções estéticas de ordem e de conservação, como expressões da manutenção e do exercício do poder;
- ii) Embora o seu potencial transformador seja reconhecido, uma jurisdição humanista não atrai necessariamente um serviço judicial humanizado;

- iii) Existe um serviço por meio do qual a jurisdição se exterioriza;
- iv) O serviço judicial sempre foi tradicionalmente pautado pela ênfase ao seu caráter burocrático;
- v) A estética de ordem e de conservação que constituem traços culturais da jurisdição projeta-se no *design* dos serviços judiciais, de forma a que sejam pensados de dentro para dentro, considerando o ser humano fator meramente acidental;
- vi) O serviço judicial sempre foi encarado como mero desdobramento burocrático da atividade jurisdicional, quiçá algo de importância menor;
- vii) O Poder Judiciário se revelou um ambiente institucional historicamente hostil à inovação;
- viii) Em que pese o ambiente tradicionalmente desfavorável, um genuíno ecossistema da inovação judicial foi criado e se intensificou nos últimos anos no Brasil;
- ix) A inovação judicial não se reduz à mera prestação jurisdicional com emprego da tecnologia;
- x) A inovação judicial tem como pressupostos a concepção da jurisdição também como um serviço judicial, a agregação de valor judicial a esse serviço por meio da ressignificação de práticas tradicionais, a respectiva remodelagem centrada no jurisdicionado e o oferecimento da melhor experiência possível ao jurisdicionado; e

- xi) A inovação judicial implica sejam revisitados valores tradicionais da jurisdição, sob o influxo dos seguintes princípios: princípio da horizontalidade (princípio do tamborete), princípio da gestão judicial democrática, princípio da cocriação judicial, princípio da colaboração judicial, princípio da independência judicial compartilhada, princípio da racionalidade experimental, princípio da flexibilidade e da adaptabilidade, princípio da desburocratização, princípio da cultura de simplicidade, princípio da cultura digital judicial, princípio da comunicação judicial empática e inclusiva, princípio da diversidade e da polifonia de ideias, princípio da sustentabilidade e princípio da centralidade no jurisdicionado.

REFERÊNCIAS

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Legal design no Poder Judiciário. *In*: FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. CALAZA, Tales. **Legal design**: visual law, design thinking, metodologias ágeis, experiências práticas, entre outros. Indaiatuba: Foco, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 313, de 19 de março de 2020. **DJe/CNJ**, Brasília, DF, n. 71, p. 3-5, 19 mar. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3249>. Acesso em: 30 jul. 2021. Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, regime de Plantão Extraordinário, para uniformizar o funcionamento dos serviços judiciários, com o objetivo de prevenir o contágio pelo novo coronavírus – Covid-19, e garantir o acesso à justiça neste período emergencial.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 395, de 7 de junho de 2021. **DJe/CNJ**, Brasília, DF, n. 148, p. 3-7, 9 jun. 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 30 jul. 2021.

HAGAN, Margaret. **Law by design**. [S. l.: s. n.], [202-?]. Disponível em: <https://www.lawbydesign.co/>. Acesso em: 30 jul. 2021.

KAFKA, Franz. **O processo**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

JACOB, Robert. **Images de la justice**: essai sur l'íconographie judiciaire du Moyen Âge à l'époque classique. Paris: Le Léopard d'Or, 1994.

ORTEGA Y GASSET, José. **A desumanização da arte**. São Paulo: Cortez, 1990. p. 43

ORTEGA Y GASSET, José. **Ensaio de estética**: Mona Lisa, Três Quadros de Vinho e Velázquez. São Paulo: Cortez, 2011.

PETERS, Edward. **História da tortura**. Lisboa: Círculo de Leitores, 1985.

PORTO, Mário Moacyr. Os fundamentos estéticos do Direito. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 50, n. 308, p. 7-15, jun. 1961.

RADBRUCH, Gustav. **Filosofia do direito**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

SATTA, Salvatore. **El misterio del proceso**. Lima: Instituto Pacífico, 2015.

TRACHTMAN, Michael G. **The Supremes' greatest hits**. Nova York: Sterling, 2009.

CAPÍTULO 2

AS SETE PREMISSAS PARA ACELERAR A INOVAÇÃO NO ECOSISTEMA DE JUSTIÇA

*ADEMIR MILTON PICCOLI**

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Por onde começar?. 3 Cultura digital. 3.1 Estímulo para novas ideias. 3.2 Educação digital. 4 Liderança. 4.1 Performance. 4.2 Valorização do trabalho criativo e da implantação de mudanças e melhorias. 5 Justiça 4.0. 5.1 Tecnologias. 5.2 Tecnologias para a inovação. 6 Cidadão digital no centro das estratégias. 6.1 Estratégias – Satisfação. 6.2 Qualidade dos serviços & humanização. 7 Judiciário como plataforma. 7.1 Interação com a sociedade e acesso à informação. 7.2 Gestão do conhecimento – Acesso ao conhecimento e aprendizado contínuo. 8 Inovação multidisciplinar. 8.1 Pessoas – Engajamento. 8.2 Desenvolvimento de soluções e iniciativas para gestão da inovação. 9 Ecossistemas. 9.1 Relacionamento – Atuação em redes no ecossistema de justiça. 9.2 Tendências e informações políticas, econômicas, sociais e ambientais. 10 Conclusão. Referências.

* CEO do Judiciário Exponencial. Autor dos livros Judiciário Exponencial e Contratação de Inovação na Justiça. Consultor e palestrante. Advogado. Especialista em gestão, inovação e direito digital.

1 INTRODUÇÃO

Diante de um cenário em que tudo está sendo alterado e transformado pela tecnologia, é inegável constatar que a sociedade contemporânea vive uma verdadeira ruptura com o passado. Prova disso, é que a aceleração tecnológica tem impactado desde o comportamento das pessoas até os setores mais tradicionais. Isso significa: transformação, inovação e, sobretudo, que a velocidade dessas transições nos levará a uma mudança de padrão em escala global e sem precedentes.

Nessa perspectiva, as organizações, principalmente as mais verticalizadas e com uma ótica linear do mundo, são as mais impactadas pela disrupção. Como efeito, algumas não sobrevivem ao desafio de se adaptar a um mercado de novos concorrentes exponenciais, que já nasceram com bases tecnológicas. Nesse viés, o Poder Judiciário, por ser um serviço público, sobrevive, mas sob alta pressão de mudança, uma vez que, atualmente, há um número significativo de processos em estoque, tornando a celeridade o principal desafio do sistema judiciário no Brasil.

Assim, nesse contexto, o Judiciário e todas as pessoas envolvidas nesse ecossistema possuem o desafio de acompanhar o mundo em transformação e atuar sobre ele, a fim de desenvolver e inovar os modos de trabalho, atender às demandas de forma mais eficaz e, principalmente, trazer celeridade aos processos. Por isso, este capítulo tem o propósito de apresentar e explanar sobre o conceito das Sete Premissas, suas aplicações e funcionalidades, para que cada pessoa envolvida com o ecossistema judiciário se sinta alicerçada e encorajada a operar em suas equipes e em seu ambiente de trabalho, a fim de se tornar um agente, ou seja, um verdadeiro vetor da inovação.

Portanto, é natural que exista um terreno fértil para novos modelos de negócios e ecossistemas digitais. Esses ecossistemas, segundo o Gartner (2020) – empresa de pesquisa e consultoria reconhecida no

mercado –, podem ser definidos como “grupos independentes de atores, pessoas, coisas e empresas em plataformas digitais padronizadas para interagir no processo digital”. O fato é que, nesse cenário, as organizações privadas e públicas precisarão cada vez mais de pessoas digitais, colaborativas, ágeis, analíticas, inovadoras e criativas. Ou seja, inovar precisa ser um propósito individual de cada agente em cada instituição, inclusive no sistema judiciário.

2 POR ONDE COMEÇAR?

A alternância de gestão no Poder Judiciário é uma constante, pois há alteração de presidência, em regra, a cada dois anos e cada gestão é marcada pelas prioridades elencadas pela alta administração, conforme estratégia planejada e efetivamente implantada durante o período do mandato. Portanto, inovar precisa ir além da cultura e ser também um propósito organizacional, constando formalmente na estratégia definida pela instituição. Nesse sentido, deve haver objetivos estratégicos alinhados à inovação, com indicadores e metas que permitam quantificar o avanço institucional ao longo do horizonte do planejamento.

Mas, antes disso, é preciso identificar a situação atual da organização e os principais pontos a serem trabalhados. Por isso, a aplicação de um diagnóstico de inovação pode encurtar caminhos, visto que ele avalia a aderência a determinados aspectos que revelam *gaps* e deficiências existentes na organização que podem ser resolvidos por meio de projetos de aprimoramento da inovação. Tais ações são insumo para a definição da estratégia da gestão, sendo sua realização recomendada por ocasião do início da gestão e antes da elaboração do planejamento estratégico, para um melhor aproveitamento dos resultados.

Nesse viés, baseado nas Sete Premissas para acelerar a inovação no ecossistema de justiça, foi criado um diagnóstico para avaliar a maturidade das organizações no que se refere à inovação. Assim, a partir das Sete Premissas, foram criadas 17 perspectivas que avaliam 64 áreas de atenção para uma estratégia de inovação que seja vencedora. O diagnóstico é conduzido com base na seguinte mandala:

Figura 1 - Mandala Diagnóstico da Inovação



Fonte: elaboração própria (2021)

A aplicação do diagnóstico é muito relevante, pois auxilia na identificação e na definição das iniciativas para início ou continuidade da implantação de ações de inovação no âmbito organizacional.

Neste capítulo, traremos uma amostra da estrutura do diagnóstico, apresentando dois temas para cada uma das premissas. São 14 temas descritos (de um total de 64 no diagnóstico completo), que provocarão uma reflexão acerca de ações e iniciativas que podem alavancar o processo de inovação na sua organização.

3 CULTURA DIGITAL

Todos os dias, nas instituições, nas diferentes áreas e em cada setor, as pessoas veem problemas e oportunidades que, muitas vezes, os gestores não conseguem perceber. Porém, há quem sempre observe, analise e pense sobre esses cenários. Esses sujeitos são os próprios colaboradores.

Assim, nesse contexto, cada um de nós pode corresponder a uma fonte de ideias e concepções que possibilite simplificar o trabalho, economizar os recursos, aumentar a produtividade, a qualidade e a experiência dos usuários internos e externos. Ou seja, compreender e incentivar o modo pelo qual a instituição estimula as pessoas a sugerir novas ideias para serviços ou processos de trabalho é o que define a premissa da cultura digital.

De acordo com essa premissa, muitas ideias práticas e objetivas – que não exigem mais trabalho ou mais custo para sua implementação – podem promover um alinhamento em toda a equipe e instituição, que, por sua vez, pode estimular o desenvolvimento de ideias e de inovações, além de abrir novas perspectivas capazes de desencadear em mais ideias e mais espaço para uma cultura de inovação.

Portanto, para efetivar plenamente essa premissa, um dos primeiros passos é instituir uma cultura que estimule a inovação e o estabelecimento de um sistema de gestão de novas ideias para que haja

um estímulo à inovação incremental. Isto é, quanto mais as instituições conseguirem estabelecer sistemas que estimulem a geração de ideias, mais abertas se tornarão para inovação e, desse modo, ganharão resiliência, que é a capacidade de antecipar, responder e se adaptar às mudanças.

3.1 Estímulo para novas ideias

Na sociedade contemporânea, é cada vez mais notório que são os membros e servidores, nas diferentes áreas, setores, secretarias e gabinetes, que possuem melhor capacidade de perceber problemas e oportunidades para simplificar o trabalho, economizar recursos, aumentar a produtividade, a qualidade e a experiência dos usuários internos e externos. Assim, se há um estímulo consistente à abertura de ideias, esses profissionais poderão atuar para esse propósito e, conseqüentemente, a instituição estará construindo um caminho para uma cultura de inovação.

Por conseguinte, uma instituição que sistematize a gestão de novas ideias, que desenvolva um processo que ultrapasse um sistema de sugestões de melhorias e consolide esse processo com governança, impreterivelmente, irá gerar o reconhecimento das pessoas e o estímulo para a colaboração entre as áreas.

Sendo assim, é vital que haja esse alinhamento com toda a equipe, para que a instituição se sinta encorajada e cada ideia implementada abra novas perspectivas que desencadeiem em mais ideias e, desse modo, uma cultura de inovação formal seja, de fato, estabelecida e estruturada.

3.2 Educação digital

Quando a instituição estimula as pessoas a sugerir novas ideias e existe um processo formal dessa gestão para que todos possam contribuir sempre mais, certamente, há, também, a sensação de que a inovação não é restrita apenas a alguns núcleos da organização.

Nessa perspectiva, isso indica que a instituição está construindo uma cultura voltada para inovação, mesmo que, ainda, esse não seja um processo simples. Isto é, embora essa temática tenha ganhado recorrência nos últimos tempos, nem todas as instituições sabem, precisamente, qual o caminho mais eficiente a ser percorrido, visto que não existe um passo a passo que conduza a um resultado exato.

Por isso, um ponto importante é que, mesmo que a instituição possua um sistema de gestão de novas ideias, é vital que o processo seja continuamente revisado, uma vez que sempre haverá a necessidade de buscar maneiras de melhorar a governança, o reconhecimento e os fluxos de implementação.

A educação digital tem por objetivo ensinar a usar a tecnologia de forma a agregar valor à vida das pessoas. Estamos vivendo numa sociedade marcada pela tecnologia. Logo, é indispensável que as organizações passem também por essa transformação, por meio da educação digital, que vai influenciar a aprendizagem e os projetos a serem desenvolvidos pelos colaboradores.

Sendo assim, quanto mais as instituições estabelecerem processos formais que estimulem a geração de ideias, mais abertas se tornarão para inovação e, desse modo, desenvolverão plenamente essa premissa a fim de atingir uma verdadeira educação digital.

4 LIDERANÇA

Estamos cercados por tecnologias cada vez mais complexas e que exigem cada vez mais conhecimento e dinamismo para o emprego eficiente de suas ferramentas. Nesse contexto, os líderes que dominarem esses mecanismos serão mais capazes de inspirar, guiar suas equipes e potencializar o processo de inovação.

Nessa perspectiva, compreender o modo pelo qual a liderança valoriza os membros e os servidores criativos e empreendedores para a implantação de mudanças e melhorias é o que define a premissa da liderança.

A liderança é uma peça vital para o desenvolvimento global de toda a equipe. Prova disso, é que equipes geridas por bons líderes são mais dinâmicas, eficientes, empáticas, solidárias e saudáveis. Nesse sentido, analisar as características que formam um bom líder pode contribuir para compreendermos como atuar em nossos times. Vejamos:

No livro *Judiciário Exponencial – Sete Premissas para acelerar a inovação e o processo de transformação no ecossistema da justiça* (PICCOLI, 2018) – mapeamos as características do líder para um judiciário exponencial:

- Visionário

Um líder visionário tem a capacidade de enxergar além dos cenários atuais e construir perspectivas de futuro, e ainda antecipar cenários com base nas transformações que vêm impactando todos os setores.

Não há dúvida de que a tecnologia influencia todo o Poder Judiciário, mas muitas instituições ainda projetam o futuro de forma linear, a partir das perspectivas atuais, e o resultado é que em muitas as informações acabam sendo insuficientes.

O visionário precisa desenvolver a habilidade de combinar informações conhecidas com tendências para entender movimentos futuros.

No caso do Judiciário, ser futurista é também ter a capacidade de enxergar os novos cenários que estão sendo traçados por uma sociedade digital que busca alternativas para resolver conflitos de forma muito mais rápida e, portanto, aceitar meios alternativos ao Judiciário, a exemplo das plataformas privadas de mediação.

- Inovador

Não basta se limitar a pensar em novos cenários. O líder também precisa estar aberto para novas ideias, estimular a criatividade e usar metodologias que ajudem a acelerar o processo de transformação no Poder Judiciário.

A alta administração é a que mais sofre pressão em relação à mudança, mas alguns gestores ainda preferem seguir um planejamento tradicional atendendo às expectativas do cargo, o que os mantém em um caminho constante, sem arriscar seu legado. Para o líder inovador, a incerteza é uma oportunidade de deixar um legado de iniciativas disruptivas que perpassa a sua gestão.

Além da habilidade de se desafiar constantemente, um líder exponencial no Judiciário tem que ter a habilidade de criar espaço para novas ideias e empoderar as pessoas para que haja continuidade nas ações.

- Tecnológico

Mudanças tecnológicas vêm acelerando de diferentes formas todos os contextos em que estamos inseridos. Por isso, os líderes precisam entender quais tecnologias impactarão diretamente na justiça. O Judiciário vem passando nos últimos anos pelo processo de digitalização.

Para a próxima fase, tecnologias emergentes passam a ser imperativas, desafiando o *status quo* de todo o sistema.

Além de entender qual impacto para o setor, o líder exponencial do Judiciário precisa ter a percepção do que é importante. Explorar novas tecnologias é uma maneira de aceitar as mudanças e compreender seu impacto, especialmente do ponto de vista da sociedade.

- Transformacional

O líder transformacional é aquele capaz de engajar todos em torno de um propósito maior que vá além das entregas operacionais e estratégicas.

Um propósito é a razão pela qual a instituição existe, é algo aparentemente simples, mas há uma grande dificuldade na compreensão e comunicação interna e externa, especialmente em uma sociedade digital, que espera relevância em tudo, e não é diferente com os serviços públicos.

Ser transformacional no Judiciário é ter a habilidade de entender o impacto de todas as mudanças tanto no dia a dia dos magistrados e servidores quanto na sociedade, que cada vez mais passa por ser um solucionador de conflitos.

Ser um líder engajado no propósito de promover a transformação digital é um grande diferencial para promover ações que impactem em todo o ecossistema do Poder Judiciário de forma consistente.

- Transparente

O primeiro princípio da transparência é uma boa comunicação. Sendo assim, para liderar de forma exponencial o Judiciário, é fundamental a habilidade de interagir com diferentes públicos.

Uma liderança transparente mantém um diálogo aberto, tanto interno quanto externo. Não adianta realizar um trabalho e não o comunicar. Deve haver transparência e um bom plano de comunicação

que ajude na implantação de uma cultura digital e diminua a ansiedade habitual que existe quando as pessoas envolvidas não sabem o que está acontecendo.

Um líder transparente dá confiança para o time focar no propósito. Assim, é importante ter uma mensagem clara e coerente, por isso, além de aberto ao diálogo, suas ações devem ser um reflexo de seu discurso.

- Conectado

A capacidade de ter uma visão de futuro, um propósito e saber a importância da comunicação são habilidades que se completam com a aptidão do líder de se conectar com todo o ecossistema jurídico, pois atuar em rede é um dos aspectos fundamentais, tanto para o autodesenvolvimento quanto para a instituição.

Segundo Peter Senge (2009), a organização não é um sistema isolado, é parte de vários e diferentes sistemas integrados. É nesse contexto que o Judiciário deve estar interligado e ter respostas céleres para lidar com as novas dinâmicas que estão surgindo devido ao desenvolvimento tecnológico.

Além de se conectar à rede, o líder conectado tem habilidade de construir visão compartilhada, pois mudanças podem ir além da sua gestão. É necessário, portanto, que aposte e atue pensando em continuidade de projeto, deixando de lado o pensamento individual e tendo como foco o sucesso da organização por meio do esforço coletivo.

Visão compartilhada é uma das cinco disciplinas do Peter Senge (2009), que propicia às instituições objetivos comuns. Assim, elas aprendem continuamente e estimulam o engajamento por meio de uma visão única que maximiza os resultados.

Os melhores resultados vêm da diversidade de ideias e pessoas. Conectar todos é uma estratégia para o líder que quiser alavancar resultados na era exponencial.

- Empreendedor

O líder empreendedor é o que conecta todas as demais habilidades e transforma em resultado, pois o objetivo central das iniciativas é conduzir o Judiciário a uma jornada de aceleração do processo de inovação, e tudo isso só acontece quando sai do campo das ideias e parte para o campo das ações.

Sendo objetivo, um líder empreendedor é aquele que, acima de tudo, realiza novas ideias.

Portanto, é imprescindível que haja o patrocínio da liderança – especialmente em ações que envolvam mudança de cultura e projetos de transformação digital – uma vez que esse pode ser um fator-chave para o sucesso de muitas iniciativas.

4.1 Performance

Mesmo que, ocasionalmente, as lideranças de uma instituição valorizem os membros e servidores criativos e empreendedores na implantação de mudanças e melhorias, pode ser que a cultura organizacional seja uma barreira, também, para que esses líderes consigam atuar mais intensamente como patrocinadores de novas ideias. Desse modo, um ponto importante nesse cenário é: não deixar de buscar patrocinadores para as ideias da equipe, ou mesmo, para as ideias individuais. Além disso, é indubitável não deixar que o sistema imunológico que inibe a inovação seja uma barreira.

Nesse sentido, cabe ressaltar que, nos dias atuais, os líderes não são os únicos responsáveis pela inovação, por isso, é necessário desenvolver o intraempreendedorismo entre os colaboradores. O intraempreendedor é aquela pessoa que exerce o empreendedorismo dentro da própria instituição, seja por meio da criação de novos processos, ideias e serviços.

Essas pessoas são proativas, líderes, autônomas, motivadas e, claro, inovadoras.

Em suma, o líder não precisa ser a pessoa responsável por monitorar todas as iniciativas de perto, por isso, é importante que ele crie uma governança para que as ideias tenham acompanhamento e, sobretudo que ele delegue poderes para que múltiplas iniciativas possam fluir, sendo verdadeiramente patrocinadas.

4.2 Valorização do trabalho criativo e da implantação de mudanças e melhorias

Quando as lideranças de uma instituição valorizam membros, servidores criativos e empreendedores na implantação de mudanças e melhorias, significa que estão muito conectadas em criar uma cultura que estimule a inovação. Ou seja, nesse caso, há o patrocínio pleno e íntegro da liderança, especialmente em ações que envolvam mudança de cultura e projetos de transformação digital.

Nesse cenário, além de se conectar à rede, o líder deve ter a habilidade de construir uma visão compartilhada, pois as mudanças podem ir além da sua gestão. Dessa forma, é necessário que ele atue pensando na continuidade dos projetos, deixando de lado o pensamento individual e tendo como foco o sucesso da organização por meio do esforço coletivo.

Portanto, a liderança nessa premissa corresponde ao líder que conecta todas as demais habilidades e as transforma em resultado, pois o objetivo central de todas as iniciativas é conduzir a instituição a uma jornada de aceleração do processo de inovação, mas tudo isso só acontece quando sai do campo das ideias e parte para o campo das ações.

5 JUSTIÇA 4.0

As principais tendências apontam que os investimentos em inovação digital devem dobrar nos próximos anos e que essa inovação – quando associada às novas tecnologias – acelera o processo de transformação digital que, por sua vez, pode promover a celeridade dos processos. Nesse viés, compreender como as instituições disponibilizam e fomentam o uso de tecnologias no processo de inovação é o que define a terceira premissa: Justiça 4.0.

Sob esse viés, cabe analisar que quando uma instituição não está fomentando o uso de tecnologias no processo de inovação, fica evidente a necessidade de direcionar mais atenção ao tema, pois, em um mundo dinâmico e cada vez menos previsível, é preciso olhar à frente e imaginar as novas oportunidades e possibilidades. De acordo com a Singularity University:

Aqueles que querem liderar esse cenário de mudança e criar vantagens para sua organização devem repensar seus modelos com tecnologias, exponenciais como inteligência artificial, *blockchain*, realidade virtual, impressão 3d, neurociência e manufatura digital, como as tecnologias exponenciais que estão ultrapassando barreiras com aplicações em diversos setores da economia e da sociedade.

Portanto, à medida que as organizações aceleram o investimento em inovações tecnológicas e em processos de inovação, melhoram seus resultados e começam a criar uma mentalidade mais aberta às novas ideias e aos riscos inerentes ao processo.

5.1 Tecnologias

A relação entre pessoas e máquinas está mudando, bem como as expectativas de como o mundo evoluirá. Nesse cenário, é muito comum ouvirmos que “as máquinas vão tirar o emprego dos humanos” – tanto que é possível saber funções que deixarão de existir com o avanço da tecnologia, mas não é possível prever todos os novos empregos que surgirão.

Assim, as áreas de TI, a cada ano, tornam-se mais estratégicas e líderes em tecnologias essenciais, uma vez que passam a ser, também, líderes de negócios que precisam apoiar a alta administração, para manter um alinhamento entre as estratégias e a visão tecnológica.

Além disso, o uso intensivo de tecnologias como: Big Data, Analytics e Artificial Intelligence está revolucionando a forma de coletar e analisar dados, tornando os processos de tomada de decisão mais ágeis em diversos segmentos, inclusive no setor público. Vejamos cada uma dessas inovações:

- Inteligência artificial

Com o avanço de tecnologias como inteligência artificial estão nascendo novas profissões, como cientistas de aprendizagem de máquinas, cientistas de dados, curadores de conteúdo, *designers* de órgãos humanos, e-atletas [jogadores profissionais de *videogames*], engenheiros de aprendizagem de máquina, organizadores de *crowdfunding* e os conhecidos *youtubers*.

Estudo da IDC patrocinado pela Salesforce previu que a adoção da IA aumentará rapidamente nos próximos quatro anos. Atividades de gerenciamento de relacionamento com o cliente, com base em IA, adicionarão US\$ 1,1 trilhão para receita de negócios. De quebra, criarão mais de 800 mil empregos de 2017 a 2021. De acordo com o estudo

IDC FutureScape: Worldwide Digital Transformation 2018 Predictions, em 2022, 40% das iniciativas de transformação digital serão suportadas por recursos cognitivos e de IA. A capacidade de utilizar inteligência artificial para melhorar a tomada de decisões e reinventar modelos e ecossistemas de negócio, além de melhorar a experiência do consumidor, é um dos principais desafios dos fabricantes de tecnologia, de acordo com o Gartner.

IA é uma tecnologia multidisciplinar, por isso a mais aderente a todos os públicos, e tem capacidade de elevar o processo de transformação digital a outro patamar. As máquinas estão pedindo passagem para simplificar processos e otimizar mecanismos nos negócios, não para substituir o homem, pois por mais que a tecnologia evolua, ainda está longe de desenvolver a habilidade da empatia, diferencial do profissional do século 21.

- *Blockchain*

O *blockchain* é um banco de dados de distribuição livre que usa criptografia de última geração. Evem, sendo apontado como a próxima revolução depois da internet. Don Tapscott o chama de “a segunda era da internet”. Além da transformação nos serviços financeiro e de setores governamentais, deve trazer implicações profundas à competitividade, à arquitetura e à estratégia de negócios e liderança, prevê o pesquisador, escritor e palestrante canadense. Embora muitos associem a tecnologia apenas às criptomoedas, ela viabiliza transações que vão muito além do mercado financeiro. A tecnologia possibilita estabelecer relações de confiança e permite que tudo seja transacionado na Internet sem intermediários.

- Computação em nuvem

Você sabia que a capacidade de processamento de um *chip* dobra a cada 18 meses? Isso é o que afirma a Lei de Moore (1965), do cofundador

da Intel, Gordon Moore. Mais de 50 anos se passaram e a premissa segue verdadeira. Por esse motivo, a busca por tecnologias disruptivas ganha intensidade. A adoção de inovações como *cloud computing* tem se tornado popular, inclusive por quem não é profissional de tecnologia. Nos últimos anos, a computação em nuvem consolidou-se desde os mais modernos ambientes de TI até o armazenamento de fotos que postamos no dia a dia.

À medida que o conhecimento sobre as mais diversas disciplinas se espalha, o volume de informação existente no mundo começa a dobrar quase anualmente. Sendo assim, a capacidade computacional das empresas precisa acompanhar a velocidade da informação. Após o receio inicial, o armazenamento de dados em nuvem agora é amplamente utilizado por companhias e pessoas. O modelo utilizado em maior escala é a nuvem pública, ou seja, aquele que está disponível a qualquer um, sem a necessidade de grandes aportes em infraestrutura.

Segundo o Gartner, o mercado mundial de serviços em nuvem pública deve crescer 21,4% neste ano, movimentando mais de US\$ 186 bilhões, o que representa um aumento considerável em comparação aos anos anteriores. Para o Brasil, a consultoria IDC prevê que o investimento em nuvem pública praticamente dobre nos próximos anos.

O fato é que o uso intensivo de tecnologias como Big Data, Analytics e Artificial Intelligence está revolucionando a forma como as empresas coletam e analisam dados, tornando mais ágeis os processos de tomada de decisão em diversos segmentos e no setor público. No caso do Judiciário, por exemplo, o maior desafio é simplificar os serviços para melhorar a experiência dos cidadãos.

Sendo assim, a Justiça 4.0 deve ser aberta às tecnologias e às tendências que possam apoiar essa celeridade e, no caso do Judiciário, por exemplo, o maior desafio é simplificar os serviços para melhorar a experiência dos cidadãos.

5.2 Tecnologias para a inovação

Muitas vezes, as organizações estão satisfeitas com aquilo que funciona e, por isso, deixam de inovar. Porém, a sobrevivência de uma instituição depende da sua capacidade de se manter à frente da curva da tecnologia, abraçar as mudanças e fazer uso de novas ferramentas.

Nesse cenário, a inovação – quando associada às novas tecnologias – pode acelerar o processo de transformação digital. Por isso, é preciso verificar se a instituição está ou não fomentando amplamente o uso de tecnologias no processo de inovação, pois, uma vez que ela passe a dar mais ênfase ao tema, automaticamente um alinhamento da inovação com o cenário tecnológico ajudará a preparar a instituição para o futuro.

Portanto, iniciar um investimento em tecnologia significa – além de se preparar para uma real transformação digital – estar alinhado às principais tendências, arranjos, ideias e ajustes que tendem a surgir, a fim de otimizar os trabalhos e promover a celeridade dos processos.

6 CIDADÃO DIGITAL NO CENTRO DAS ESTRATÉGIAS

A sociedade digital demanda serviços cada vez mais rápidos e eficazes, inclusive das instituições públicas. Dessa forma, o cidadão espera por serviços públicos igualmente digitais que facilitem suas vidas – assim como acontece nos incontáveis aplicativos que facilitam os acessos em seu dia a dia.

Desse modo, avaliar o quanto a instituição possui foco no cidadão e desenvolve estratégias que assegurem sua capacidade de entregar o que eles esperam é o que define a quarta premissa: cidadão digital no centro das estratégias.

Hoje, de forma geral, quando falamos em serviços públicos, deparamo-nos com um hiato entre os serviços prestados e as experiências que o mercado oferece. Ou seja, vivemos a ascensão das plataformas digitais, porém isso não é encontrado em muitos setores, como as instituições públicas, por exemplo.

Portanto, para que o sistema judiciário possa fornecer experiências contínuas – a exemplo das oferecidas por plataformas como Netflix, Amazon, Uber e tantas outras –, ele precisará começar a pensar em investir fortemente em um modelo de atuação baseado em plataformas, no qual o cidadão seja único e possa se conectar, de forma simples, aos serviços que procura.

6.1 Estratégias – Satisfação

Atualmente, estamos todos conectados e somos todos digitais. Assim, isso deve ser considerado quando se fala em inovar tecnologicamente no âmbito da justiça, uma vez que o cidadão digital é mais exigente e, como mencionado, está acostumado a contar com serviços melhores e mais rápidos.

Para tanto, há uma série de paradigmas e barreiras que precisam ser quebradas quando falamos em concentrar a atenção na experiência do cidadão, tais como: a abertura de dados, os sistemas legados (sistemas antigos que ainda fornecem serviços de negócio essenciais), as questões de segurança da informação, a governança e, especialmente, o conhecimento sobre a tecnologia das equipes.

Sendo assim, para atender à demanda do Cidadão 4.0, é vital mapear as suas necessidades, entender cada perfil e compreender que, sobretudo, independentemente de eventuais diferenças, esse novo consumidor exige transparência, cobra informações e quer monitorar o serviço público.

6.2 Qualidade dos serviços & humanização

É inevitável encontrarmos serviços cada vez mais automatizados em nosso dia a dia. Prova disso, é que ao buscarmos atendimento via telefone ou plataformas digitais, somos interpelados por inteligências artificiais nos mais diversos segmentos.

Nesse cenário, embora seja uma tendência irreversível nos mais diversos nichos, é imprescindível que exista um equilíbrio entre tecnologia e humanização, pois, mesmo que os consumidores e o público atual optem por atendimentos mais autônomos, essas ferramentas ainda não conseguiram substituir, plenamente, a confiabilidade e a segurança que o contato humano propicia durante um atendimento.

Por isso, é imprescindível que as instituições ainda mantenham os canais de atendimento personalizado, afinal, em uma sociedade cada vez mais tecnológica, o fator humano é, ainda, o maior capital.

7 JUDICIÁRIO COMO PLATAFORMA

A adoção de práticas transparentes de divulgação de informações e o estabelecimento de mecanismos para assegurar que o cidadão tenha acesso às questões às quais a demanda é uma necessidade atual e cada vez mais frequente no ecossistema judiciário. Nesse viés, avaliar se a instituição adota práticas transparentes de divulgação de informações e verificar se ela possui mecanismos estabelecidos para assegurar que o cidadão tenha acesso a essas informações é o que define a quinta premissa: Judiciário como plataforma.

Nesse âmbito, a instituição que não mantém uma interação com a sociedade de forma clara e cuja informação nem sempre chegue a ela com uma linguagem acessível está, conseqüentemente, destinada a fracassar.

Nesse sentido, a simplificação do acesso à informação para a sociedade é um ponto de extrema relevância, especialmente no cenário que foi desenhado com a pandemia, ou seja, uma dependência, sem precedentes, mesmo que forçada, de serviços digitais.

De acordo com a Forrester – consultoria especializada em pesquisa de negócios e tecnologia –, a necessidade de colocar o cliente no centro das questões empresariais é um dos fatores-chave para 2021. Por isso, é a melhor hora para planejar como renovar as experiências com as pessoas.

7.1 Interação com a sociedade e acesso à informação

O Japão, em 2018, apresentou o conceito de Sociedade 5.0, uma sociedade da imaginação, cuja transformação digital combinaria e uniria a criatividade de diversas pessoas para gerar soluções e criar valores que nos levariam ao desenvolvimento sustentável. O país, nesse caso, tem o desafio do envelhecimento, logo, os temas ligados à saúde precisam ser reorganizados em função dessa realidade, a fim de direcionar os esforços dessa transformação digital.

Para Don Scheibenreif, do Gartner, criador do conceito Everything Customer – Cliente que é tudo – a tecnologia deve aproximar as pessoas e não as deixar mais distantes. Por isso, é importante, sobretudo ser empático, seja no atendimento presencial ou por meio de um *chatbot*. Ou seja, é de fundamental importância preservar as experiências humanas ao desenvolver estratégias digitais.

Portanto, para um Judiciário de alto desempenho, a abertura de dados para permitir que agentes externos, como universidade, incubadoras e *startups*, por exemplo, possam usar informações para desenvolver novos serviços, como resposta às mudanças, para gerar mais transparência e interação entre Judiciário e sociedade.

7.2 Gestão do conhecimento – Acesso ao conhecimento e aprendizado contínuo

No ambiente de transformação, é importante se manter na vanguarda tecnológica. Desse modo, quando falamos em exponencialidade, é imperativo evidenciar plataformas e modelos de negócio que usam a tecnologia para conectar pessoas, além de organizações e recursos em ambientes digitais que geram valores para todos os envolvidos.

Nesse contexto, pensar no Judiciário como plataforma significa buscar uma nova abordagem para atender ao cidadão por meio da prestação de novos serviços. Ou seja, o sistema judiciário precisará ser ágil para promover a disrupção e, nesse aspecto, o modelo de plataformas é uma oportunidade e vem sendo fortemente explorado por dezenas de *lawtechs* e *legaltechs*, que ganham cada dia mais relevância pela sua forma célere de resolver conflitos.

Sendo assim, para se ter dimensão da importância do tema, o Tribunal de Contas da União lançou uma cartilha na qual expõe os motivos para a abertura de dados pelos órgãos públicos.

8 INOVAÇÃO MULTIDISCIPLINAR

Multidisciplinariedade na inovação é reunir uma comunidade interna que esteja conectada para transformar e cultivar uma cultura de valorização que encoraje cada colaborador a participar. A conquista dessa multidisciplinariedade requer que a organização envolva pessoas de áreas diversas dentro do propósito da inovação, tais como: engenharia, administrativa, recursos humanos, comunicação, financeira, tecnologia e outras.

Inovação multidisciplinar é a construção de um ambiente de inovação que conecte diferentes pessoas de forma horizontal em prol de um propósito para a instituição.

Se inovação não está engajando todos, talvez a instituição não esteja com um plano de comunicação adequado ou as pessoas internamente possam estar acreditando pouco nas iniciativas. As iniciativas de inovação engajam e impactam os membros e servidores da instituição. Nesse contexto, avaliar o modo pelo qual as iniciativas de inovação engajam e impactam as pessoas é o que define a sexta premissa: inovação multidisciplinar.

Sob essa premissa, é importante que haja uma adequação e um amplo envolvimento, afinal, estamos na era exponencial. Dessa forma, a velocidade das transições nos leva a uma mudança de padrão em escala global e sem precedentes, em todos os setores, até os mais tradicionais, como as instituições do ecossistema de justiça.

Portanto, sem pessoas engajadas e envolvidas, é muito difícil construir resultados duradouros. Justamente por isso é que a construção de uma cultura digital é um dos pontos estratégicos para acelerar o processo de inovação.

8.1 Pessoas – Engajamento

A velocidade imposta pelas disrupções tecnológicas faz com que as organizações necessitem, quase que de forma expressa, adquirir novas habilidades e flexibilidade para acompanhar a pressão por mudança.

Diante desse cenário, uma importante pergunta precisa ser considerada: as pessoas dentro das instituições possuem agilidade e estão preparadas para acompanhar as alterações trazidas com a inovação?

Nesse cenário, cabe evidenciar que os potenciais contratempos relacionados à adoção de inovação nas organizações são abordados sabiamente pelo empreendedor canadense Salim Ismail (2015). Segundo ele, para que um ambiente esteja preparado para a mudança, é necessário minimizar o chamado “sistema imunológico” que barra a inovação. As “defesas corporativas” que inibem transformações precisam ser barradas para que uma nova cultura possa se consolidar e a inovação possa ser sistematizada.

8.2 Desenvolvimento de soluções e iniciativas para gestão da inovação

O primeiro ponto a ser destacado é que inovar vai além da criação de um ambiente de inovação ou espaços coloridos como muito se costuma achar. É preciso haver um programa completo que requer uma combinação de múltiplas disciplinas e pessoas. Deve haver um método e organização, além de espaços que horizontalizem as relações.

Nessa perspectiva, em se tratando do Judiciário exponencial, um dos pontos centrais é a construção de ambientes de inovação, por isso, esse programa tem como primeira etapa (início do processo) a criação de um programa de inovação.

Desse modo, é fundamental que a instituição reúna uma comunidade interna que esteja conectada para transformar e cultivar uma cultura de valorização que encoraje cada colaborador a participar.

Portanto, inovação multidisciplinar é a construção de um ambiente de inovação que conecte diferentes pessoas de forma horizontal em prol de um propósito comum para o tribunal.

9 ECOSISTEMAS

O que vem pela frente? Podemos saber e controlar muitas coisas, mas o futuro é sempre incerto, isso é particularmente verdadeiro quando olhamos para o cenário de 2020, enquanto vivíamos uma pandemia global e em meio às inúmeras incertezas ambientais, econômicas e políticas existentes.

Nesse cenário, compreender se a instituição pesquisa, coleta e gerencia informações políticas, econômicas, sociais e ambientais é o que define a sétima premissa: ecossistemas.

As instituições precisam imaginar o futuro e olhar além do negócio e, portanto, pensar em inovação social e como elas se tornam tão importantes quanto as iniciativas voltadas para o negócio.

Além disso, é preciso traçar estratégias na esfera socioambiental, pois elas também são um indutor de mudanças. Desse modo, a instituição pode usar a inovação como uma ferramenta para ajudar a desenvolver projetos e iniciativas socioambientais.

Por isso, adotar uma mentalidade exponencial é o primeiro passo para criar soluções de impacto global e aproveitar oportunidades na era da abundância. Nessa jornada, indivíduos e organizações podem compartilhar o sonho de mudar o mundo.

9.1 Relacionamento – Atuação em redes no ecossistema de justiça

A atuação em ecossistema é imprescindível para que a justiça ganhe celeridade, troca de experiências, melhoria nos resultados e transparência

Os ecossistemas são grupos independentes de atores, pessoas, coisas e instituições públicas ou privadas atuando juntas em torno de um objetivo em que ambas ganhem. Assim, à medida que a digitalização amadurece em todos os setores, maior é a necessidade de um ecossistema digital, saindo da linearidade com parcerias bem conhecidas para fazer parte de um ecossistema digital em redes mais rápidas e mais dinâmicas.

E qual seria o objetivo disso? O objetivo seria construir uma interrelação com outras instituições, o que é fundamental para haver troca de informações e possibilidades de inovação.

Nessa premissa, destaca-se, especialmente, a atuação em ecossistemas com agentes externos ao sistema judiciário, ou seja, a aproximação com universidades, incubadoras e *startups*.

9.2 Tendências e informações políticas, econômicas, sociais e ambientais

Nesse sentido, é importante evidenciar que vivemos na era das tecnologias exponenciais e que elas têm potencial de criar um futuro abundante. Ou seja, elas podem transformar tudo: energia, água, saúde, aprendizado, tempo, dinheiro, recursos, *expertise*, comunicação, todas essas circunstâncias estão ficando cada vez mais acessíveis.

Assim, acompanhar as tendências políticas, econômicas, sociais e ambientais é importante para que a instituição possa definir estratégias e também para trabalhar projetos de inovação alinhados aos desafios sociais.

10 CONCLUSÃO

As Sete Premissas têm um papel fundamental para a transformação e implementação da inovação. Entretanto, elas não podem ser vistas como algo isolado. Nesse viés, é preciso que, com elas, seja criada uma cultura de pensar nas pessoas, além de uma visão compartilhada de liderança para que as trocas de gestão sejam “uma troca de bastão” e não uma “nova corrida”. Nesse caso, para que o processo de inovação seja permanente, é preciso que haja um ciclo contínuo de evolução, sem interrupções.

Por conseguinte, é importante esclarecer que as Sete Premissas não estão elencadas em ordem de implementação. Isso significa que a sua ordem não representa um guia passo a passo a seguir do primeiro ao último. Pelo contrário, é possível que cada uma delas seja implementada isoladamente. Contudo, essa ordem considera o nível de relevância para os resultados esperados. Obviamente, quanto mais premissas, melhor será o desempenho do órgão rumo a um cenário de inovação.

Ademais, o objetivo principal é o de conscientizar os operadores do direito sobre as dimensões da transformação digital pelo qual o Judiciário está sendo impactado: a velocidade da revolução tecnológica; o impacto no ecossistema da justiça e a importância das pessoas como agentes transformacionais.

Portanto, diante da iminente e presente transformação digital, promover um momento de reflexão sobre o que pode ser feito para aproveitar melhor essa oportunidade é, impreterivelmente, substancial para que seja possível gerar mudanças que estão permeando todas as organizações empenhadas em construir um futuro melhor para todos.

REFERÊNCIAS

DIAMANDIS, Peter H.; KOTLER, Steven. **Oportunidades exponenciais**: um manual prático para transformar os maiores problemas do mundo nas maiores oportunidades de negócios... e causar impacto positivo na vida de bilhões. São Paulo: HSM, 2016.

DIAMANDIS, Peter H; KOTLER, Steven. **Abundância**: o futuro é melhor do que você imagina. São Paulo: HSM, 2012.

DWECK, Carol S. **Mindset**: a nova psicologia do sucesso. Rio de Janeiro: Objetiva, 2017.

GARTNER GROUP. **As 10 principais tendências do Gartner que terão impacto na infraestrutura e operações em 2020**. Stamford: Gartner, 2020. Disponível em: <https://www.gartner.com/pt-br/conferences/la/infrastructure-operations-cloud-brazil/gartner-insights/top-10-trends-impacting-io-2020>. Acesso em: 25 maio 2021.

GOVINDARAJAN, Vijay; TIMBLE, Chris. **O desafio da inovação**: fundamentos para construir empresas inovadoras em meio às incertezas e complexidades. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

ISMAIL, Salim; MALONE, Michael S.; GEEST, Yuri Van. **Organizações exponenciais**: por que elas são 10 vezes melhores, mais rápidas e mais baratas que a sua (e o que fazer a respeito). São Paulo: HSM, 2015.

KELLEY, Tom; LITTMAN, Jonathan. **As dez faces da inovação**: estratégias para turbinar a criatividade. São Paulo: Elsevier, 2007.

LEE, Kai-Fu. **Inteligência artificial**: como os robôs estão mudando o mundo, a forma como amamos, nos relacionamos, trabalhamos e vivemos. Rio de Janeiro: Globo Livros, 2019.

MAGALDI, Sandro; SALIBI NETO, José. **Gestão do amanhã**: tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª Revolução Industrial. São Paulo: Editora Gente, 2018.

MAGALDI, Sandro; SALIBI NETO, José. **O novo código da cultura**: vida ou morte na era exponencial. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Editora Gente, 2019.

PICCOLI, Ademir Milton. **Judiciário exponencial**: 7 premissas para acelerar a inovação e o processo de transformação no ecossistema da justiça. São Paulo: Vidaria, 2018.

PICCOLI, Ademir Milton (org.). **Contratação de inovação na Justiça**: com os avanços do marco legal da ciência, tecnologia e inovação. São Paulo: Vidaria, 2020.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: arte e prática da organização que aprende. 25. ed. Rio de Janeiro: Best Seller, 2009.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. São Paulo: Edipro, 2016.

TAPSCOTT, Don. **Blockchain revolution**: como a tecnologia por trás do *bitcoin* está mudando o dinheiro, os negócios e o mundo. São Paulo: Editora Senai, 2017.

CAPÍTULO 3

ITINERÁRIO PARA UM PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DIGITAL NA JURISDIÇÃO

BRÁULIO GABRIEL GUSMÃO*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Conceito de aceleração ou transformação digital. 3 Motivações. 4 Eixos principais para a transformação digital. 5 Ciência de dados. 6 Inteligência artificial. 7 Automação. 8 Inovação. 9 Comece com um programa. 10 Projetos para o programa. 11 Crie métricas e objetivos. 12 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Constantemente somos surpreendidos com novidades no meio digital. São sempre novos aplicativos, *softwares* ou ideias inovadoras. É impossível prever qual será a próxima atração. O isolamento social provocado pela pandemia de Covid-19 apenas intensificou um comportamento que era presente em nossas vidas.

Ávidos pelo consumo de soluções tecnológicas, nós que vivenciamos o dia a dia do Judiciário, rapidamente tentamos imaginar como os tribunais brasileiros poderiam se apropriar delas e como poderiam melhorar seus serviços. Afinal, o processo judicial em meio eletrônico é uma realidade.

* Juiz do trabalho. Titular da 4ª Vara do Trabalho de Curitiba, Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região. Mestre em direito pela UniBrasil.

Neste texto, busco apresentar algumas questões que considero fundamentais para compreender o novo mundo das novidades tecnológicas e oferecer algo como um pequeno guia para aquilo que tem sido chamado de transformação digital nas organizações.

É importante estar atento para o fato de que o Judiciário brasileiro, diferentemente da maioria de outros segmentos do setor público nacional e mesmo internacional, desde há muito optou por ser produtor de suas soluções tecnológicas. Para tanto, investiu em pessoas e estrutura. O desafio é saber como usar tudo isso para enfrentar os desafios do século 21, em especial, aquilo que podemos chamar de a digitalização de tudo.

2 CONCEITO DE ACELERAÇÃO OU TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

De acordo com o Gartner, transformação digital “refere-se a um processo de alavancar tecnologias e recursos digitais para permitir mudanças e transformação do modelo de negócios”¹.

Quando esses conceitos são trazidos para um ambiente de governo, no qual a prioridade é o serviço público e não propriamente um negócio com fins lucrativos, ainda assim é preciso compreender a necessidade de atendimento às demandas de uma sociedade digital ou cada vez mais digital. Afinal, o Estado deve estar presente.

Essa transição para um governo digital exige planejamento claro e foco nos resultados, sempre voltados para o alcance da missão institucional de uma determinada organização pública.

¹ GARTNER. **Digital business ambition**: transform or optimize? [S. l.: s. n.], [202-?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3995632?ref=so-rqp&refval=292253545>. Acesso em: 25 jun. 2021.

Contribuem para isso abordagens que permitam maior interação com os usuários dos serviços, numa atividade de cocriação e o uso estratégico das tecnologias para alcance dos resultados esperados².

3 MOTIVAÇÕES

Diversas podem ser as motivações ou causas impulsionadoras para a transformação digital, desde melhoria, atualização ou adaptação do serviço público prestado, até outras de ordem mais prementes.

Um exemplo dessas motivações para a transformação digital tem sido a pandemia de Covid-19, que tem levado tribunais a ampliarem de modo intenso os serviços digitais em razão das restrições de deslocamento da população, dos servidores públicos, dos advogados e magistrados.

Outra situação que pode ser traduzida nos desafios enfrentados pelo setor público é o limite de gastos, caso típico dos custos com pessoal³, preconizado na Emenda Constitucional n. 95/2006, que limita os gastos da União com despesas primárias.

Essas motivações causadas pela alteração no ambiente social (pandemia e sociedade digital) ou financeiro (limite de gastos), de certa maneira, empurram as organizações públicas na busca de soluções que permitam manter ou alavancar novas abordagens na maneira como prestam seus serviços.

² GARTNER. **Government digital transformation and innovation primer for 2021**. [S. l.: s. n.], [202-?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3995156?ref=solrAll&refval=292253441>. Acesso em: 25 jun. 2021.

³ BRASIL. Senado Federal. **Receitas e despesas**: primárias e financeiras. Publicado pelo canal Orçamento fácil. Brasília: Senado Federal, [2019]. 1 vídeo (4 min 52 seg.). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/6.-classificacoes-orcamentarias/receitas-e-despesas-primarias-e-financeiras>. Acesso em: 25 jun. 2021.

O Conselho Nacional de Justiça é um exemplo disso, com as iniciativas da chamada plataforma digital do Poder Judiciário⁴ e o balcão virtual⁵.

4 EIXOS PRINCIPAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Quando consideramos um cenário de pós-pandemia, de acordo com o Gartner, as estratégias das organizações governamentais devem considerar os temas e os desafios a seguir indicados, os quais têm comumente sustentado a transformação do governo digital e estão totalmente aderentes aos fatores motivacionais indicados anteriormente⁶:

- Alinhamento estratégico aos resultados e prioridades de negócios;
- Melhorias na prestação de serviços ao cidadão;
- Uso de dados e análises para tomada de decisão;
- Melhoria na eficácia da força de trabalho.

O sucesso de programas de transformação digital apresenta um determinado padrão nas abordagens adotadas e possuem enorme potencial ao serem implementadas em sintonia. Do ponto de vista das ferramentas tecnológicas, três elementos têm se mostrado chave. A

⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Plataforma digital do Poder Judiciário brasileiro**. PDPJ-BR. Brasília: CNJ, [2020?]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/plataforma-digital-do-poder-judiciario-brasileiro-pdpj-br/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Balcão virtual**. Brasília: CNJ, [202-?]. Disponível em <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/balcao-virtual/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

⁶ GARTNER. **Postpandemic scenarios**: the future of digital government transformation. [S. l.: s. n.], [2021?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3986156?ref=lib>. Acesso em: 25 jun. 2021.

adoção de modelos de inteligência artificial, a implementação de soluções para automação e o uso intensivo da análise ou gestão de dados.

Um quarto elemento para o sucesso da transformação digital tem sido a criação de uma cultura organizacional aberta para inovação.

Essas quatro abordagens combinadas podem alavancar ótimos projetos para o alcance dos objetivos estratégicos propostos e, ao final, promover a transformação digital em um tribunal ou em qualquer outra organização pública.

Vamos abordar rapidamente cada uma delas.

5 CIÊNCIA DE DADOS

Qualquer iniciativa no sentido de alavancar a transformação digital e oferecer serviços públicos sustentados pela tecnologia precisará utilizar-se dos dados. Eles são o insumo primário para isso. Sem os dados não temos as outras ações, políticas ou produtos digitais aptos a entregar valor para a sociedade.

Depois que uma organização começa a coletar dados e combiná-los, a etapa mais difícil é descobrir como extrair valor deles. Saber quais histórias eles podem nos contar⁷. De acordo com Hal Varian, economista-chefe da Google, uma habilidade importante nas próximas décadas será a capacidade de obter dados, entendê-los, processá-los, visualizá-los e comunicá-los⁸.

⁷ DYKES, Brent. Data storytelling: the essential data science skill everyone needs. In: FORBES, Steve (ed.). **Forbes**. New Jersey, 31 Mar. 2016. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/brentdykes/2016/03/31/data-storytelling-the-essential-data-scienceskill-everyone-needs/?sh=3c27124e52ad>. Acesso em: 25 jun. 2021.

⁸ VARIAN, Hal. [Entrevista]. Entrevistador: James Manyika. In: MCKINSEY & COMPANY. **Hal Varian on how the web challenges managers**. [S. l.], 1st Jan. 2009. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/hal-varian-on-how-the-web-challenges-managers>. Acesso em: 25 jun. 2021.

O professor David Donoho, estatístico da Universidade de Stanford⁹, em artigo sobre os 50 anos da ciência de dados aponta o que deve ser considerado nessa disciplina e nos dá uma dimensão do grande desafio para obtermos êxito nessa área¹⁰. Ele indica quais são as atividades da denominada Greater Data Science – GDS classificadas em seis divisões:

1. Coleta, preparação e exploração de dados;
2. Representação e transformação de dados;
3. Computação com dados;
4. Modelagem de dados;
5. Visualização e apresentação de dados; e
6. Ciência sobre ciência de dados.

Sua abordagem demonstra que a ciência de dados é a ciência de aprender com os dados. Ela estuda os métodos compreendidos na análise e processamento de dados, além de propor uma tecnologia para aprimoramento dos métodos com base em evidências. Donoho afirma que o impacto da ciência de dados se expandirá enormemente nas próximas décadas, à medida que dados científicos e dados sobre a própria ciência se tornarem onipresentes.

A importância dessa informação decorre do fato de que a quase totalidade dos milhões de casos em andamento no Judiciário brasileiro atualmente é digital, o que significa dizer que estamos diante de um

⁹ STANFORD UNIVERSITY. School of Humanities & Sciences. Statistics. **David Donoho**. California, Stanford University, [202-?]. Disponível em: <https://statistics.stanford.edu/people/david-donoho>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁰ DONOHO, David. 50 Years of data science. **Journal of Computational and Graphical Statistics**, [New York], v. 26, n. 4, p. 745-766, Dec. 2017. DOI: 10.1080/10618600.2017.1384734. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10618600.2017.1384734>. Acesso em: 25 jun. 2021.

enorme potencial para produzir valor a partir dos dados¹¹. Todavia, ainda é preciso saber como chegar até lá.

Independentemente do projeto que se queira implementar, o itinerário será sempre o mesmo. Ele começa pela coleta e preparação dos dados, o que nem sempre é simples ou fácil. Aqui, é importante olhar para outra iniciativa do Conselho Nacional de Justiça denominada DataJud, que pretende estabelecer-se como a fonte primária dos dados processuais¹².

Por outro lado, a criação de um ambiente favorável e sustentável para fazer uma boa ciência de dados é fundamental. Ele envolve a necessidade de adequada infraestrutura tecnológica, além do trabalho colaborativo com pessoas de várias áreas, em especial das chamadas áreas de negócio, gestão, estatística e tecnologia. Especialistas avaliam que cerca de 87% dos projetos de ciência de dados não alcançam resultados efetivos e a principal razão é a falta de visão colaborativa dentro da própria organização¹³.

O caráter heterogêneo do Judiciário brasileiro, no que diz respeito ao nível de capacitação de seus profissionais em várias dessas áreas-chave, é outro fator de risco. Mais uma vez, a visão colaborativa para além das fronteiras do próprio tribunal pode ser uma alternativa extremamente viável.

¹¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. p. 266 Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução CNJ n. 331, de 20 de agosto de 2020**. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹³ VAN DER AALST, Wil M. P.; BICHLER, Martin; HEINZL, Armin. Robotic process automation. **Business & Information Systems Engineering**, [s. l.], v. 60, n. 4, p. 269-272, 14 May 2018. Disponível em: <https://venturebeat.com/2019/07/19/why-do-87-of-data-science-projects-never-make-it-into-production/>Acesso em 25/06/2021.

Para apontar uma hipótese daquilo que é possível fazer através da ciência de dados, podemos mencionar os métodos de análise preditiva. Como o próprio nome diz, busca oferecer aos gestores uma previsão do que virá.

De acordo com a Google, essa é a definição de análise preditiva¹⁴:

A análise preditiva inclui uma variedade de técnicas estatísticas que analisam fatos atuais e históricos para fazer previsões sobre o futuro. Com a ajuda de ferramentas sofisticadas, além de modelos de IA e *machine learning* de Big Data, as organizações podem usar dados históricos e atuais para prever com precisão as tendências e os comportamentos nos próximos segundos, dias ou anos.

Em um cenário de constante número de casos apresentados, a análise preditiva poderia auxiliar tribunais a atuar de modo proativo na identificação de demandas e na melhor abordagem para tratá-las.

Cuidar muito bem dos dados e torná-los adequadamente disponíveis é uma atividade fundamental para o êxito nas iniciativas de transformação digital.

6 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Um segundo elemento considerado fundamental e sempre presente nas iniciativas de transformação digital nas organizações é a inteligência artificial. As organizações atualmente estão interessadas em usar IA especialmente para aumentar sua eficiência operacional e permitir transformações digitais. Pesquisa do Gartner entre maio e junho de 2020 revelou que 47% dos investimentos em IA continuarão e que

¹⁴ GOOGLE CLOUD. **O que é análise preditiva?** Califórnia: Google LLC, [202-?]. Disponível em: <https://cloud.google.com/learn/what-is-predictive-analytics?hl=pt-br>. Acesso em: 25 jun. 2021.

30% dos entrevistados ao redor do mundo planejavam aumentar seus investimentos na área¹⁵.

No âmbito do Judiciário, ela tem sido utilizada principalmente no apoio às decisões e na automação de processos de trabalho¹⁶. A respeito do tema, são inúmeras as iniciativas que visam entregar valor à atividade jurisdicional com o uso de IA, como mostrou o relatório produzido pela Fundação Getulio Vargas¹⁷.

Destacam-se nesse contexto duas iniciativas do Conselho Nacional de Justiça, ao assumir seu papel estratégico na governança e direcionamento para a produção de IA no Judiciário. O principal normativo a respeito está expresso na Resolução CNJ n. 332/2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário¹⁸. A partir da norma, os tribunais brasileiros possuem um roteiro para produzir soluções com uso da IA.

A governança proposta pela resolução permitirá ao CNJ e, por consequência, à sociedade, uma visão sistêmica do que está sendo produzido, em razão do dever que todos os tribunais possuem de informar sobre a pesquisa, o desenvolvimento, a implantação e o uso da IA, bem como dos objetivos e resultados esperados. Há igualmente um esforço para fomentar o trabalho em colaboração, com a vedação ao desenvolvimento paralelo de soluções idênticas.

¹⁵ GARTNER. **Hype cycle for artificial intelligence, 2020**. [S. l.: s. n.], [2020?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/code/448060?ref=authbody&refval=3995104>. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Inteligência artificial no poder judiciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2019. p. 16. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/Inteligencia_artificial_no_poder_judiciario_brasileiro_2019-11-22.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁷ SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Inteligência artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro**. [Rio de Janeiro]: FGV Conhecimento, [2020]. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução CNJ n. 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 25 jun. 2021.

O CNJ, conforme o mesmo texto normativo, oferece ao Judiciário uma plataforma para armazenar, testar, treinar, distribuir e auditar modelos de IA. Trata-se do Sinapses (art. 3º, III). Sua adoção constitui o verdadeiro conceito comunitário que se traduz na publicidade dos modelos existentes e no oferecimento de um padrão de comunicação para acesso (APIs). Além disso, os dados utilizados no treinamento dos modelos devem ser de fonte segura e suscetíveis à auditoria, de modo a oferecer total transparência na sua implementação.

Como conclusão, importa dizer que produzir soluções com uso de IA deve observar o impacto positivo para os usuários e para a sociedade. Como elementos fundamentais, destacam-se a responsabilidade dos envolvidos, a transparência quanto aos custos envolvidos, a colaboração, a métrica para avaliação dos resultados pretendidos e a publicidade.

O painel publicado em dezembro de 2020, sobre as iniciativas na área, apontam o impacto que a IA produzirá nos próximos anos no ambiente judiciário¹⁹.

Mais uma vez, é preciso destacar que soluções de IA exigem ampla pesquisa, investimentos e visão de longo prazo. Não se trata de modismo, mas de atuação responsável com total alinhamento aos objetivos estratégicos das organizações.

7 AUTOMAÇÃO

O terceiro elemento associado à transformação digital nas organizações é a automação. Trata-se de algo aparentemente óbvio, mas que ainda carece de maior atenção e que tem sido cada vez mais utilizado na melhoria de processos de trabalho.

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel dá transparência a projetos de inteligência artificial no judiciário**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-da-transparencia-a-projetos-de-inteligencia-artificial-no-judiciario/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

Basicamente é possível entender a automação no ambiente digital como a assunção por robôs computacionais (algoritmos complexos) de atividades repetitivas que possam dispensar o trabalho humano. De modo especial, aquelas atribuições baseadas em decisões previamente tomadas com redução significativa do tempo de execução.

As soluções que se destacam são as baseadas no conceito de Robotic Process Automation – RPA, que tem como característica atuar na interface dos usuários em substituição às suas próprias ações. Elas podem agir na execução de ações que combinam a interação do usuário e/ou a conexão com APIs. Seu objetivo principal é a redução da carga de tarefas simples e repetitivas para os usuários²⁰.

No ambiente judiciário, é inegável o grande volume de atividades repetitivas que poderiam ser assumidas por robôs. Seja combinando elementos de ciência de dados e inteligência artificial, ou apenas com o mero mapeamento das atividades, a automação é seguramente um investimento importante, de relativo baixo custo e com retornos significativos de valor.

Diversas iniciativas dos tribunais indicam que a automação veio para ficar:

- a) Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região: com a leitura de dados de modo inteligente e sistemático, o robô realiza o agendamento de audiências por videoconferência na plataforma Zoom, com intimação das partes no Diário de Justiça Eletrônico, envio de *e-mail* aos interessados e certificação nos autos²¹;

²⁰ VAN DER AALST, Wil M. P.; BICHLER, Martin; HEINZL, Armin. Robotic process automation. **Business & Information Systems Engineering**, [s. l.], v. 60, n. 4, p. 269-272, 14 May 2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12599-018-0542-4>. Acesso em: 25 jun. 2021.

²¹ BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (9. Região). **TRT cria robô capaz de economizar milhares de horas de trabalho humano**. Curitiba: TRT 9ª Região, 2021. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=7055109>. Acesso em: 25 jun. 2021.

- b) Tribunal de Justiça do Estado da Bahia: com uso da inteligência artificial, o robô faz a triagem inicial de processos em ações de direito do consumidor, com a classificação temática dos casos, de modo a permitir julgamentos mais céleres²²;
- c) Tribunal Regional Eleitoral da Bahia: com uso de inteligência artificial e conceitos de RPA, o robô será utilizado na atividade de análise das prestações de contas eleitorais no referido Estado²³;
- d) Tribunal Regional Federal da 3ª Região: com uso de inteligência artificial e automação, o projeto Sigma permite a produção de minutas para os gabinetes dos magistrados, a partir de modelos previamente existentes²⁴.

Curioso notar que várias dessas iniciativas precisam de dados seguros, podem ou não utilizar IA e têm como objetivo superar as atividades usualmente repetitivas, com notável retorno de valor institucional. Uma perfeita combinação de cada um dos elementos tecnológicos da transformação digital.

8 INOVAÇÃO

O quarto elemento crucial para o desenvolvimento da transformação digital é a inovação. Traduz-se na capacidade de superar

²² BAHIA. Tribunal de Justiça. Assessoria de Comunicação. **Automação e inteligência artificial**: robô faz triagem de processos e possibilita julgamentos temáticos nas 2ª e 8ª varas do consumidor dos juizados especiais. Salvador: Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/automacao-e-inteligencia-artificial- robo-faz-triagem-de-processos-e-possibilita-julgamentos-tematicos-nas-2a-e-8a-varas-do-consumidor-dos-juizados-especiais/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

²³ BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Comunicação. **Robôs vão dinamizar a prestação jurisdicional no TRE da Bahia**: sistema Janus une automação processual e inteligência artificial desde o primeiro grau de jurisdição. Brasília: TSE, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/robos-vaod-dinamizar-a-prestacao-jurisdicional-no-tre-da-bahia>. Acesso em: 25 jun. 2021.

²⁴ BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Assessoria de Comunicação Social. **TRF3 começa a utilizar inteligência artificial em gabinetes**. São Paulo: TRF 3ª Região, 7 jul. 2020. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/Exibir/396711>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ou solucionar problemas, com respostas viáveis que impliquem criação ou alteração de serviços ou processos de trabalho, de modo a criar valor para determinada organização. A consequência é a mudança do paradigma de atuar apenas de modo reativo para o novo, que implica agir proativamente, de modo inovador.

Várias iniciativas podem ser consideradas, dentre elas, laboratórios de inovação, curadoria para inovação, adoção do conceito de *startups* internas, jornadas de inovação ou *hackathons*.

Sob tal aspecto, o Judiciário brasileiro tem produzido uma série de iniciativas para criar laboratórios de inovação nos diversos tribunais. Como exemplo concreto, destaca-se a Resolução CNJ n. 395/2021, que institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário²⁵.

O diferencial quando se fala em inovação é o lugar que as pessoas ocupam no desenvolvimento de soluções inovadoras. Sob tal condição, a dinâmica de construção das soluções é alterada, de modo a permitir uma maior participação dos destinatários dos produtos tecnológicos. Deve-se criar condições para que boas ideias surjam (desafios), sejam testadas (protótipos) e, ao final, implementadas (reconhecimento do valor).

9 COMECE COM UM PROGRAMA

Estabelecidas as premissas, motivações e eixos para uma transformação digital em qualquer organização, o que se pode indagar é o “como”. Vale dizer, de que modo é possível agir para realmente alterar a realidade na prestação dos serviços públicos com o uso intensivo da tecnologia?

²⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução CNJ n. 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 25 jun. 2021.

Quando uma organização estabelece determinada visão de futuro, objetivos estratégicos são fixados para alcançá-la. Tais objetivos, por sua vez, serão vencidos com a implementação de projetos e ações. Tem-se assim um programa.

Tudo começa com a visão de futuro desejada e uma boa prática pode ser imaginar qual notícia gostaríamos de ler a respeito da nossa instituição daqui alguns anos. O tribunal pode definir, por exemplo, que sua visão de futuro é: “Ser reconhecido como um tribunal digital, com a ampliação dos serviços digitais para seu público interno e externo até para cidadãos e advogados em dois anos”.

Algo claro e delimitado no tempo.

O segundo passo é fixar objetivos estratégicos que combinados entre si permitirão que a visão seja alcançada no tempo definido. Como característica, tais objetivos devem ser mensuráveis, de modo a permitir que sejam alcançados e medidos.

10 PROJETOS PARA O PROGRAMA

Os projetos são os motores propulsores para alcance dos objetivos estratégicos. São eles que irão permitir que a visão seja completa. Além disso, o produto ou os produtos de um projeto deverão contemplar um ou mais dos quatro eixos próprios da transformação digital.

É por intermédio dos projetos que serão gerados valores para a organização e entregues os resultados. Será preciso dedicar e fixar tempo para cada projeto. Finalmente, é preciso estabelecer o que se espera dele e qual o seu custo. Projetos não precisam ser complexos, mas é essencial que sejam efetivos e, igualmente, precisam ser medidos²⁶.

²⁶ TRIANONS. A simplicidade no gerenciamento de projetos. In: FINOCCHIO JÚNIOR, José. **PMCanvas Project Management**. São Paulo, 10 fev. 2016. Disponível em: <http://pmcanvas.com.br/2016/02/10/simplicidade-no-gerenciamento-de-projetos/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

11 CRIE MÉTRICAS E OBJETIVOS

Os indicadores de desempenho serão fundamentais em qualquer programa e consequente em seus projetos.

Os indicadores de desempenho ou Key Performance Indicator – KPI são utilizados pelas organizações para acompanhar e aferir a evolução de metas e objetivos.

Os KPIs direcionam as ações para melhorias estratégicas e operacionais, criam uma base analítica para a tomada de decisões e ajudam a concentrar a atenção no que é mais importante: a melhoria dos resultados. Tal como disse o físico irlandês William Thomson, mais conhecido como Lord Kelvin: “Aquilo que não se pode medir, não se pode melhorar”. É justamente esse o problema que os KPIs ajudam a resolver quando se fala em gestão.

Existem diversas metodologias que tratam da gestão de programas, mas em todas elas, as métricas são sempre apontadas como elementos fundamentais²⁷.

Os objetivos estratégicos precisam ser claros e dar uma nítida direção de como a visão fixada pode ser atingida. Esses objetivos precisam responder a perguntas concretas e apresentar condições para construção dos indicadores de desempenho. Alguns exemplos de como os objetivos podem ser declarados:

- a) Quantos serviços digitais ou modelos de IA são pretendidos em determinado período de tempo?
- b) Qual o volume de trabalho pretende-se reduzir durante a existência do programa?
- c) Quantas atividades hoje mecânicas serão substituídas por automação em até dois anos?

²⁷ TABLEU. **Saiba que é um KPI e seu papel primordial nas organizações**. Washington, [202-?]. Disponível em: <https://www.tableau.com/pt-br/learn/articles/what-is-KPI>. Acesso em: 25 jun. 2021.

Do mesmo modo, no que diz respeito aos projetos, suas características devem estar bem traçadas:

- a) Qual é o objetivo a ser alcançado?
- b) Qual problema ou desafio o projeto pretende resolver?
- c) Quais pessoas estarão envolvidas e por quanto tempo?
- d) Qual será o seu custo?
- e) Como medir o resultado do projeto, ou seja, como saber se o objetivo pretendido foi alcançado?
- f) Qual a medida de sua contribuição para um ou mais dos objetivos estratégicos do programa?

12 CONCLUSÃO

O cenário atual no Judiciário é propício para aumento de soluções digitais, especialmente em face dos desafios presentes e futuros para a melhoria dos serviços judiciários. Ele decorre de inúmeros fatores, sociais e econômicos.

A inovação, a implementação de IA, a automação ou qualquer outra iniciativa tecnológica não podem estar dissociadas da missão institucional de uma organização. Além disso, é preciso criar condições para medir cada passo dado, avaliar o desempenho e ter a certeza de que se está no caminho certo.

A transformação digital é o caminho para superar esses desafios. Uma boa abordagem para realizá-la é por intermédio da implantação de um programa de transformação digital. Esse capítulo buscou apresentar quais são os principais eixos que definem a transformação digital e oferece algumas diretrizes sobre como implementá-la.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Tribunal de Justiça. Assessoria de Comunicação. **Automação e inteligência artificial: robô faz triagem de processos e possibilita julgamentos temáticos nas 2ª e 8ª varas do consumidor dos juizados especiais.** Salvador: Tribunal de Justiça, 2021. Disponível em: <http://www5.tjba.jus.br/portal/automacao-e-inteligencia-artificial- robo-faz-triagem-de-processos-e-possibilita-julgamentos-tematicos-nas-2a-e-8a-varas-do-consumidor-dos-juizados-especiais/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Receitas e despesas: primárias e financeiras.** Publicado pelo canal Orçamento fácil. Brasília: Senado Federal, [2019]. 1 vídeo (4 min 52 seg). Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/6.-classificacoes-orcamentarias/receitas-e-despesas-primarias-e-financeiras>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho (9. Região). **TRT cria robô capaz de economizar milhares de horas de trabalho humano.** Curitiba: TRT 9ª Região, 2021. Disponível em: <https://www.trt9.jus.br/portal/noticias.xhtml?id=7055109>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Assessoria de Comunicação Social. **TRF3 começa a utilizar inteligência artificial em gabinetes.** São Paulo: TRF 3ª Região, 7 jul. 2020. Disponível em: <http://web.trf3.jus.br/noticias/Noticias/Noticia/ExibirNoticia/396711-trf3-comeca-a-utilizar-inteligencia-artificial-em>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Assessoria de Comunicação. **Robôs vão dinamizar a prestação jurisdicional no TRE da Bahia: sistema Janus une automação processual e inteligência artificial desde o primeiro grau de jurisdição.** Brasília: TSE, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Junho/robos-vaod-dinamizar-a-prestacao-jurisdicional-no-tre-da-bahia>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Plataforma digital do poder judiciário brasileiro: PDPJ-BR.** Brasília: CNJ, [2020?]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/plataforma-digital-do-poder-judiciario-brasileiro-pdpj-br/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Balcão virtual**. Brasília: CNJ, [202-?]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/tecnologia-da-informacao-e-comunicacao/justica-4-0/balcao-virtual/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Inteligência artificial no poder judiciário brasileiro**. Brasília: CNJ, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/05/Inteligencia_artificial_no_poder_judiciario_brasileiro_2019-11-22.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Painel dá transparência a projetos de inteligência artificial no judiciário**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/painel-da-transparencia-a-projetos-de-inteligencia-artificial-nojudiciario/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. 266 p. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução CNJ n. 331, de 20 de agosto de 2020**. Institui a Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DataJud como fonte primária de dados do Sistema de Estatística do Poder Judiciário – SIESPJ para os tribunais indicados nos incisos II a VII do art. 92 da Constituição Federal. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3428>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução CNJ n. 332, de 21 de agosto de 2020**. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução CNJ n. 395, de 7 de junho de 2021**. Institui a Política de Gestão da Inovação no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3973>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DONOHO, David. 50 years of data science. **Journal of Computational and Graphical Statistics**, [New York], v. 26, n. 4, p. 745-766, Dec. 2017. DOI: 10.1080/10618600.2017.1384734. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10618600.2017.1384734>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DYKES, Brent. Data storytelling: the essential data science skill everyone needs. In: FORBES, Steve (ed.). **Forbes**. New Jersey, 31 Mar. 2016. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/brentdykes/2016/03/31/data-storytelling-the-essential-data-science-skill-everyone-needs/?sh=3c27124e52ad>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GARTNER. **Digital business ambition**: transform or optimize? [S. l.: s. n.], [202-?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3995632?ref=solrrqp&refval=292253545>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GARTNER. **Government digital transformation and innovation primer for 2021**. [S. l.: s. n.], [2021?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3995156?ref=solrAll&refval=292253441>. Acesso em: 25 maio 2021.

GARTNER. **Hype cycle for artificial intelligence, 2020**. [S. l.: s. n.], [2020?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/code/448060?ref=authbody&refval=3995104>. Acesso em: 25 jun, 2021.

GARTNER. **Postpandemic scenarios**: the future of digital government transformation. [S. l.: s. n.], [2021?]. Disponível em: <https://www.gartner.com/document/3986156?ref=lib>. Acesso em: 25 jun. 2021.

GOOGLE CLOUD. **O que é análise preditiva?** Califórnia: Google LLC, [202-?]. Disponível em: <https://cloud.google.com/learn/what-is-predictive-analytics?hl=pt-br>. Acesso em: 25 jun. 2021.

SALOMÃO, Luis Felipe (coord.). **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do poder judiciário brasileiro. [Rio de Janeiro]: FGV Conhecimento, [2020]. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 25 jun. 2021.

STANFORD UNIVERSITY. School of Humanities & Sciences. Statistics. **David Donoho**. California: Stanford University, [202-?]. Disponível em: <https://statistics.stanford.edu/people/david-donoho>. Acesso em: 25 jun. 2021.

TABLEAU. **Saiba que é um KPI e seu papel primordial nas organizações**. Washington, [202-?]. Disponível em: <https://www.tableau.com/pt-br/learn/articles/what-is-KPI>. Acesso em: 25 jun. 2021.

TRIANONS. A simplicidade no gerenciamento de projetos. *In*: FINOCCHIO JÚNIOR, José. **PMCanvas Project Management**, São Paulo, 10 fev. 2016. Disponível em: <http://pmcanvas.com.br/2016/02/10/simplicidade-no-gerenciamento-de-projetos/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

VAN DER AALST, Wil M. P.; BICHLER, Martin; HEINZL, Armin. Robotic process automation. **Business & Information Systems Engineering**, [s. l.], v. 60, n. 4, p. 269-272, 14 May 2018. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s12599-018-0542-4>. Acesso em: 25 jun. 2021.

VARIAN, Hal. [Entrevista]. Entrevistador: James Manyika. *In*: MCKINSEY & COMPANY. **Hal Varian on how the web challenges managers**. [S. l.], 1st Jan. 2009. Disponível em: <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/hal-varian-on-how-the-web-challenges-managers>. Acesso em: 25 jun. 2021.

WHY do 87% of data science projects never make it into production? *In*: **Venture Beat**. San Francisco, CA, 19 July 2019. Disponível em: <https://venturebeat.com/2019/07/19/why-do-87-of-data-science-projects-never-make-it-into-production/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

CAPÍTULO 4

LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA

CAIO MOYSÉS DE LIMA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O que é inovação. 3 Laboratórios de inovação. 4 Inovação tecnológica – o jeito errado. 5 Inovação tecnológica – um jeito melhor; 5.1 Experiência do usuário; 5.2 Modelos simplificados de sistemas; 5.3 Gestão de dados; 5.4 Inteligência artificial. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Desde 2017, quando surgiu o primeiro laboratório de inovação no Poder Judiciário, outros 30 laboratórios foram criados, formando hoje uma rede que abrange cerca de um terço dos tribunais. Essa estrutura oferece uma gama enorme de oportunidades para o aperfeiçoamento dos serviços judiciais, mas para aproveitar essas oportunidades é preciso compreender corretamente o papel dos laboratórios, suas potencialidades e limitações.

* Juiz federal. Coordenador da Inovação da Justiça Federal de São Paulo. Diretor acadêmico da Escola de Servidores da Justiça Federal de São Paulo. Membro do Grupo de Validação Ético-Jurídica de Soluções de Inteligência Artificial do Laboratório de Inteligência Artificial Aplicada – LIIA-3R do Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Formado em filosofia e direito pela Universidade de São Paulo – USP. Mestre em ética e filosofia política pela USP.

Um dos equívocos mais comuns é acreditar que toda inovação deve necessariamente envolver tecnologia. Outro equívoco é pensar que a inovação tecnológica deve partir da área técnica. Como procura-se mostrar neste capítulo, essas duas crenças são barreiras que dificultam a compreensão de como os laboratórios podem efetivamente contribuir para a inovação tecnológica no Poder Judiciário.

Este capítulo inicia pelo exame do que é inovação e do que fazem os laboratórios de inovação. Em seguida, passa a tratar das condições necessárias para que a inovação tecnológica ocorra e de como os laboratórios de inovação podem contribuir para a realização dessas condições. Para tornar esse ponto mais claro, serão comparadas duas abordagens diferentes quanto ao uso dos laboratórios como instrumentos de inovação tecnológica: chamadas aqui de “o jeito errado” e de “um jeito melhor”.

2 O QUE É INOVAÇÃO?

O termo “inovação” foi introduzido no texto da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015. Aparece agora em diversos dispositivos constitucionais, normalmente ao lado de “ciência” e “tecnologia”. Guarda, portanto, alguma afinidade com esses outros dois conceitos, mas com eles não se confunde. Por comando expresso dos arts. 218 e 219 da Constituição, a inovação é algo a ser “formado” e “fortalecido” nos entes públicos e privados, de modo a incentivar o mercado interno e, com isso, “viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia

tecnológica do País”¹. É também algo a ser promovido e incentivado, na ordem social como um todo, ao lado do desenvolvimento científico, da pesquisa e da capacitação científica e tecnológica².

No sentido coloquial do termo, inovar é simplesmente criar ou introduzir algo novo. Em um sentido técnico-jurídico, tal como definido pelo inciso IV do art. 2º da Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004, com a redação dada pela Lei n. 13.243, de 11 de janeiro de 2016, significa:

(...) introdução de novidade ou aperfeiçoamento no ambiente produtivo e social que resulte em novos produtos, serviços ou processos ou que compreenda a agregação de novas funcionalidades ou características a produto, serviço ou processo já existente que possa resultar em melhorias e em efetivo ganho de qualidade ou desempenho.

Na literatura especializada, o conceito de inovação não se aparta dessa definição legal. Todavia, o texto da lei é bastante sintético e, por isso mesmo, não revela alguns elementos que convém explicitar. O primeiro deles é que “inovação” é um termo polissêmico, que ora é utilizado para designar o resultado de um processo, ora para designar o processo em si, ora para designar culturas organizacionais ou formas de gestão que estimulam e favorecem a inovação em qualquer das outras duas acepções anteriores.

Exemplos do uso do termo inovação nessas três acepções podem ser encontrados em Rogers (2017). O autor utiliza o termo na primeira

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 maio 2021. “Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal. Parágrafo único. O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.”

² Ibidem, “Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação. [...]”

acepção quando o define como “qualquer mudança no produto, serviço ou processo de um negócio que agrega valor”³. Utiliza-o na segunda acepção quando o identifica com “o processo pelo qual novas ideias são desenvolvidas, testadas e lançadas no mercado”⁴. Por fim, fala de inovação como cultura organizacional ou como modo de gestão ao contrapor a inovação “por experimentação” à inovação “tradicional”⁵.

Ademais, a definição legal menciona somente as características externas e mensuráveis da inovação, deixando de fora a sua finalidade última, que é a satisfação do usuário e a criação de valor para a coletividade⁶. Tal elemento está, no entanto, implícito na definição legal, pois de que serviria obter ganho de qualidade ou desempenho senão para aquela finalidade?

Assim, é fácil ver como a inovação se distingue da tecnologia. Como bem observa Marco Bruno Clementino⁷, os dois conceitos guardam, entre si, relação de fim e meio. A inovação envolve a promoção de melhorias em benefício do usuário e da coletividade, ao passo que a tecnologia

³ ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. E-book, pos. 3658.

⁴ Ibidem, pos. 307.

⁵ “Ao inovar por experimentação você não tenta evitar ideias erradas; ao contrário, você procura testar tantas ideias promissoras quanto possível, com rapidez e baixo custo, para identificar as que serão eficazes. Isso é muito diferente do processo de inovação tradicional: analisar o mercado, gerar ideias, promover debates internos, escolher uma solução, e, então, desenvolvê-la ao longo de muitas fases de teste de qualidade, antes de lançá-la no mercado e receber *feedback* dos próprios clientes.” Ibidem, pos. 3770.

⁶ Segundo Paulo Cezar Neves Junior, “[...] comparando as definições entre si, podemos estabelecer entre elas diversos pontos de convergência, permitindo-nos concluir que inovação compreende mudanças em produtos, serviços, processos, organizações e negócios, criando-se algo novo ou aprimorando algo existente, que possua valor para o usuário, para o mercado e para a sociedade”. NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. **Judiciário 5.0**: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. São Paulo: Blucher, 2020, p. 113. Quando se diz que algo tem valor, é claro que a referência última é sempre ao ser humano. Assim, falar que algo tem valor “para o usuário”, “para o mercado” ou “para a sociedade” é apenas uma forma abreviada de dizer que algo tem valor para o ser humano na condição de usuário, na condição de participante do mercado ou na condição de membro da sociedade. Assim, é possível dizer que a inovação tem por finalidade precipua melhorar a vida do ser humano individualmente (como usuário) ou como parte de um grupo, uma coletividade.

⁷ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial: a justiça como serviço. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/marco-clementino-principios-inovacao-judicial>. Acesso em: 24 maio 2021.

é apenas um dos instrumentos pelos quais esse objetivo pode ser atingido. Desse modo, a inovação é mais ampla quanto ao escopo e mais específica quanto à finalidade. Com efeito, a tecnologia envolve a criação ou o aperfeiçoamento de artefatos e técnicas destinados a ampliar as capacidades humanas⁸, o que abrange uma gama enorme de finalidades possíveis, boas e más, nem todas alinhadas com os propósitos da inovação. A inovação, por seu lado, tem a finalidade específica de aumentar a satisfação do ser humano e pode atingir esse objetivo por meio de ações que não necessariamente envolvam o emprego de tecnologia, como, por exemplo, a proposta de novas formas de administração ou de organização do trabalho.

Nessa perspectiva, inovar não significa apenas buscar mudanças, nem tampouco buscar “novidades tecnológicas”. Significa buscar e implementar somente as mudanças, tecnológicas ou não, que possam contribuir para aumentar a satisfação do usuário. Por essa razão é que, nos casos de mudança brusca no cenário econômico, social ou cultural, são as organizações inovadoras que em geral melhor conseguem se adaptar à nova realidade e sobreviver.

Daí a necessidade de pensar a inovação não somente no nível dos resultados produzidos e das ações adotadas para atingir esses resultados, mas também no nível da cultura organizacional, em que a inovação envolve um certo conjunto de atitudes e qualidades capazes de tornar a organização flexível e adaptável a novas circunstâncias. Dentre as

⁸ Como é sabido, a palavra vem do grego *téchne*, que significa arte, habilidade, astúcia ou engenho. KELLY, Kevin. **What technology wants**. Pacífica: Viking Penguin, 2010. E-book, pos. 127. Segundo Kevin Kelly, a palavra tecnologia foi utilizada pela primeira vez com o sentido atual em 1802, por Johann Beckmann, professor de economia na Universidade de Göttingen: “Beckmann argued that the rapid spread and increasing importance of the useful arts demanded that we teach them in a ‘systemic order’. He addressed the techne of architecture, the techne of chemistry, metalwork, masonry, and manufacturing, and for the first time he claimed these spheres of knowledge were interconnected. He synthesized them into a unified curriculum and wrote a textbook titled *Guide to Technology* (or *Technologie* in German), resurrecting that forgotten Greek word” Ibidem, pos. 158. Segundo o mesmo autor, a tecnologia pode ser pensada como uma extensão dos seres humanos, e prossegue o autor dizendo: “If technology is an extension of humans, it is not an extension of our genes but of our minds. Technology is therefore the extended body for ideas”. Ibidem, pos. 672.

inúmeras qualidades esperadas de uma organização inovadora, algumas das mais importantes são: a adaptabilidade a novas circunstâncias, a curiosidade e a criatividade para buscar novas soluções, a empatia para compreender bem as necessidades e os anseios do usuário e a agilidade para fazer as alterações necessárias em tempo hábil.

No âmbito do Poder Judiciário, a finalidade da inovação é aprimorar a prestação jurisdicional. Ainda que no setor público, diferentemente do que ocorre na esfera privada, a falta de inovação não ponha em risco a existência das organizações, ela pode abalar profundamente a sua legitimidade, que é a substância vital das instituições em uma democracia. Sem inovação, a instituição pública pode vir a tornar-se uma estrutura vazia, que não cumpre o seu papel e se torna irrelevante⁹. A inovação no Poder Judiciário é, portanto, tão importante quanto no setor privado. Magistrados e servidores devem esforçar-se por manter os serviços judiciários alinhados com as necessidades dos cidadãos, o que requer ações de melhoria tanto na área-fim quanto na área-meio. No primeiro caso, a inovação opera diretamente na atividade jurisdicional e nos serviços cartorários e, no segundo caso, ela se dá pelo aperfeiçoamento de atividades administrativas de apoio¹⁰.

⁹ Como explica Luciana Ortiz Tavares Costa Zanoni, “O olhar aprofundado para o usuário do serviço, e o pensar o serviço público a partir de sua perspectiva, legitima a atuação do poder público, cujo desiderato no Estado Democrático de Direito é o de entregar um serviço público que atenda às suas expectativas. Os processos de empatia que compõem as técnicas de inovação revelam necessidades e expectativas ocultas ou que nunca foram sentidas. Este exercício de empatia constitui processo difícil, uma vez que o juiz e o servidor público estão habituados a desenvolver seus projetos dentro dos gabinetes na ótica de quem presta o serviço, e da forma, não raras vezes, que melhor atenda às suas possibilidades. Este exercício, portanto, inverte a forma de pensar e construir o serviço, certamente, proporcionando aprovação do serviço pelo usuário”. ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. A mudança cultural da gestão judicial: inovação como base da busca da excelência do serviço público. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 49.

¹⁰ NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. **Judiciário 5.0**: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. São Paulo: Blucher, 2020. p. 142.

3 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO

Apesar de já existirem há décadas no setor público¹¹, os laboratórios de inovação só se tornaram uma realidade no Poder Judiciário brasileiro a partir de 2017, com a criação do Laboratório de Inovação da Justiça Federal de São Paulo – iJuspLab¹². Segundo levantamento publicado pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap, já havia 11 laboratórios de inovação criados no Poder Judiciário em 2019¹³. Atualmente, conforme último levantamento informal realizado pelo autor deste capítulo, são mais de 30.

Apesar de serem geralmente associados a espaços modernos e coloridos, os laboratórios de inovação não são necessariamente espaços físicos¹⁴. Eles são sobretudo espaços institucionais, criados para aproximar os mais diversos atores internos e externos para dialogar sobre problemas comuns e buscar soluções criativas, que atendam a todos os interesses envolvidos. Por servirem de espaço de diálogo, os

¹¹ Segundo Álvaro Gregório, o primeiro laboratório de inovação no setor público foi criado em 1916, em Cincinnati, Ohio, Estados Unidos da América, com a finalidade de promover a “participação cívica como condutora de estratégias para os serviços públicos”. GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no judiciário: porque e o que. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário.** São Paulo: Blucher, 2019. p. 61.

¹² A portaria de criação do iJuspLab é de 2016, mas a implantação efetiva do laboratório somente ocorreu em 2017. Trata-se de “um espaço de produção provido de instalações e equipamentos próprios para estudos, pesquisas, criação e desenvolvimento de projetos e programas, com uso de metodologias e técnicas colaborativas que propiciem a resolução de problemas complexos, tais como *design thinking*, modelagem de serviços e uso de plataformas de inovação aberta, oficinas para a resolução de problemas concretos do âmbito da atuação governamental, apoio à gestão, lançamento e maturação de projetos, envolvendo ações de *coaching*, realização de pilotos e de modelagem de estrutura de gestão, tomando como paradigma o Laboratório de Inovação em Governo iGovLab, do governo do Estado de São Paulo”. NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. iJuspLab: origem, evolução e perspectivas. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário.** São Paulo: Blucher, 2019. p. 100.

¹³ SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público: mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais.** Brasília: Enap, 2020. p. 21. (Cadernos Enap, n. 69). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/1/69_Laboratorios_inovacao_governo_completo_final_23062020.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

¹⁴ Isso ficou bastante evidente quando, forçados pelas circunstâncias da pandemia de Covid-19, diversos laboratórios de inovação passaram a funcionar exclusivamente *on-line* e conseguiram manter suas atividades, mesmo que parcialmente.

laboratórios permitem reunir pessoas das mais diversas áreas, com diferentes formações e visões de mundo, o que proporciona pontos de vista distintos e enriquecedores sobre os problemas. Ademais, é comum que os próprios usuários participem das atividades, o que facilita a compreensão das suas queixas e de suas necessidades. O diálogo e a multidisciplinaridade envolvem também a prática do trabalho colaborativo, que pode desenvolver-se tanto entre os membros da própria organização como entre estes e colaboradores externos. Nesse último caso, tem-se o que se chama de “inovação aberta”.

A característica fundamental dos laboratórios é a experimentação. Trata-se de um processo iterativo de desenvolvimento, teste e aprendizado, pelo qual, no lugar de planejar uma solução em gabinete e implantá-la de “cima para baixo”, o grupo envolvido no projeto discute as soluções de forma horizontal, ou seja, deixando de lado qualquer nível de subordinação hierárquica existente entre seus membros, e trata as referidas soluções não como decisões já tomadas, mas sim como hipóteses a serem testadas e validadas pelos usuários. O grupo, em seguida, implementa modelos simplificados dessas soluções, por meio de protótipos ou produtos de viabilidade mínima, registra os pontos positivos e negativos a partir dos testes realizados com os usuários, e prossegue desse modo em ciclos semelhantes, até que uma solução mais robusta e adequada emergja dessa atividade¹⁵. As hipóteses podem ser testadas de vários modos diferentes. Em geral, basta a interação dos usuários com os protótipos ou produtos de viabilidade mínima, mas pode haver também a necessidade de levantamento de dados, o que geralmente é feito por meio de entrevistas, questionários, *workshops* ou consultas a bases de dados.

¹⁵ Conforme explica David Rogers, essa abordagem “enfoca a identificação do problema certo e, então, no desenvolvimento, teste e aprendizado, envolvendo múltiplas soluções possíveis. Como as *startups* enxutas do Vale do Silício, ela se concentra no desenvolvimento e na repetição reiterada de protótipos de viabilidade mínima – antes, durante e até depois do lançamento. Em todas as fases, testam-se os pressupostos e tomam-se as decisões com base na validação pelos clientes e nas respostas do mercado. Líder é quem sabe fazer as perguntas certas, não quem alega ter as respostas certas”. ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. E-book, pos. 3675.

É no aspecto da experimentação que os laboratórios de inovação mais se aproximam do seu modelo inspirador, que são os laboratórios dos inventores e cientistas. Um experimento que falha não representa o fracasso de um projeto, mas uma oportunidade de conhecimento e de antecipação de riscos¹⁶. Aliás, como observa David Rogers, o erro é inevitável¹⁷. Descobrir que algo não funciona é parte indissociável do processo de inovação. O que deve ser buscado não é evitar o erro a qualquer custo, mas errar com inteligência. Desse modo, o fracasso se torna um meio eficaz e barato de testar soluções e adquirir conhecimento¹⁸. Daí o lema das *startups*, frequentemente evocado também nos laboratórios de inovação: “Erre cedo, erre barato”. Quando cometemos erros ainda na fase de busca de soluções, no contexto de experimentação e de aprendizado do laboratório, asseguramos que o projeto está sendo progressivamente expurgado desses erros e melhorado. Evitamos, assim, que eles apareçam depois, na fase de execução, quando errar se torna mais caro, não apenas no aspecto financeiro, mas também em termos de horas de trabalho humano necessário para identificá-los e corrigi-los.

A atividade de experimentação talvez seja a de mais difícil compreensão pelos que atuam no setor público, acostumados a raciocinar com base no princípio da legalidade estrita. É importante notar, no entanto, que os laboratórios de inovação não excepcionam de forma alguma a legalidade. Nesse ambiente, não são tomadas decisões, nem praticados atos de gestão. Os agentes públicos ali comparecem não na sua condição de gestores, mas na condição de partes interessadas (*stakeholders*), imbuídos do propósito de compreender os problemas na perspectiva do usuário, sem preconceitos. E justamente por não

¹⁶ “A experimentação pode ser definida como processo iterativo (repetitivo) de aprendizado do que funciona e não funciona. O objetivo de um experimento de negócios é, na verdade, não um produto ou solução; é o aprendizado – o tipo de aprendizado sobre clientes, mercados e possíveis opções que o levarão às soluções certas.” *Ibidem*, pos. 3759.

¹⁷ *Ibidem*, pos. 4141.

¹⁸ ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. *E-book*, pos. 4162.

assumirem compromissos ou tomarem decisões, podem especular livremente, com espírito aberto, sobre as possíveis causas do problema e propor soluções, criando modelos simplificados para ilustrar ou testar o funcionamento das soluções propostas, elaborando métricas de sucesso, simulando situações em ambiente controlado, colhendo dados para validação das hipóteses etc. Em outras palavras, os laboratórios não substituem os gestores, mas servem tão somente como ferramenta de apoio.

Ademais, os laboratórios não cuidam de problemas simples, com soluções óbvias ou já prescritas em lei. O seu papel é analisar problemas complexos, para os quais não existe uma solução que possa ser identificada facilmente. Ao tratarem de problemas desse tipo, as equipes nos laboratórios procuram utilizar metodologias que as ajudem a encontrar a causa-raiz. Em seguida, tendo sido identificada corretamente a causa, tentam propor soluções criativas, visando à simplicidade, à economicidade e à efetiva utilidade para o usuário. Daí serem frequentemente utilizadas nos laboratórios de inovação as metodologias de *design*, concebidas para criar soluções úteis e, ao mesmo tempo, simples e econômicas. O uso do *design* expressa também a centralidade das necessidades do usuário no processo criativo, pois, como ensina Donald Norman, “o *design* é na verdade um ato de comunicação, o que significa ter um profundo conhecimento e compreensão da pessoa com quem o *designer* está se comunicando”¹⁹.

Os princípios do *design*, quando aplicados ao universo jurídico, recebem o nome de *legal design*. O trabalho seminal sobre esse assunto é o livro eletrônico de Margaret Hagan, *Law by Design*²⁰, no qual a diretora do Legal Design Lab da Universidade de Stanford sustenta que os princípios do *design* podem ser utilizados para melhorar a experiência que as pessoas têm do direito, sejam elas leigas ou profissionais. Portanto,

¹⁹ NORMAN, Donald A. **O design do dia a dia**. Rio de Janeiro: Anfiteatro, 2006. p. 7. E-book.

²⁰ HAGAN, Margaret. **Law by design**. [S. l.: s. n.], [201-]. Disponível em: <https://lawbydesign.co/>. Acesso em: 24 maio 2021.

assim como no *design* em geral, o foco do *legal design* é a experiência do usuário. Mais concretamente, os objetivos do *legal design* são: (i) aperfeiçoar a solução de problemas; (ii) definir o modo como os serviços jurídicos são prestados a partir das necessidades dos usuários; (iii) melhorar a comunicação, especialmente no que se refere à informação jurídica mais complexa; (iv) ampliar a gama de oportunidades de atuação profissional; (v) melhorar as condições de trabalho dos profissionais do direito; (vi) gerar novas ideias para melhorar os produtos e serviços jurídicos oferecidos ao público em geral.

Por outro lado, *legal design* não é o mesmo que *design thinking*, embora os dois conceitos sejam afins. *Design thinking* é a aplicação da mentalidade, das metodologias e das técnicas dos *designers* por pessoas de outras áreas profissionais para cuidar de problemas específicos dessas áreas²¹. No que se refere ao universo jurídico, enquanto o *legal design* define princípios de *design* para melhorar o modo como o direito se apresenta a leigos e profissionais, o *design thinking* é um conjunto de instrumentos para resolver problemas, os quais podem ou não ter relação com a utilização dos princípios de *legal design*.

Um exemplo pode ajudar a tornar isso mais claro. Existe no *legal design* uma subárea que se chama *visual law*, na qual são estudadas formas de melhorar a apresentação e a compreensão de documentos jurídicos, como contratos, petições, sentenças, mandados etc. Um projeto em *visual law* pode não utilizar o *design thinking* como ferramenta de desenvolvimento, se for conduzido diretamente por um só *designer*, em regime de encomenda. E o *design thinking*, por seu turno, também pode ser utilizado para o desenvolvimento de projetos que não envolvam *legal design*. Esse é o caso de projetos que envolvem alguma necessidade da administração que não interfere diretamente com a experiência do usuário, como a reorganização interna de um serviço judiciário, sem mudança na forma de atendimento ao público.

²¹ HAGAN, Margaret. **Law by design**. [S. l.], [201-]. Disponível em: <https://lawbydesign.co/>. Acesso em: 24 maio 2021.

Nos laboratórios de inovação do Poder Judiciário, o *design thinking* tem sido a ferramenta mais utilizada, porque incorpora todas as características essenciais dos laboratórios, a saber, a multidisciplinaridade, a experimentação, a resolução de problemas complexos e o foco no usuário. Conforme explica Margaret Hagan, adotar a mentalidade de um *designer* implica: (i) pensar nas soluções de modo mais livre, sem descurar da sua viabilidade prática, mas sem se preocupar, em um primeiro momento, com eventuais problemas de implementação; (ii) tratar todas as ideias como protótipos a serem testados; (iii) receber as críticas de braços abertos; (iv) implementar as soluções de modo iterativo, com rápidos ciclos de *feedback* e aperfeiçoamento; e (v) colocar o usuário no centro²². O *design thinking* adota todos esses princípios por meio de uma metodologia clara, passo a passo, que contempla uma fase de inicial imersão, em que os diversos olhares do grupo multidisciplinar ajudam na identificação da causa-raiz do problema, uma fase de empatia, em que os participantes se preocupam em identificar de modo claro o perfil dos usuários finais, e uma fase de ideação, em que as soluções podem ser livremente propostas por todos, sendo registradas e efetivamente consideradas no momento de criação do protótipo. Trata-se, portanto, de uma ferramenta poderosa, que facilita a compreensão de problemas complexos e a construção colaborativa de soluções centradas nas necessidades do usuário²³.

²² HAGAN, Margaret. **Law by design**. [S. l.: s. n.], [201-]. Disponível em <https://lawbydesign.co/>. Acesso em: 24 maio 2021.

²³ Segundo Agune & Carlos, o *design thinking* é a mais destacada entre as metodologias centradas no ser humano. Trata-se de um "procedimento [...] voltado para a solução de problemas e para a descoberta de novas oportunidades de negócio, a partir do uso integrado de técnicas e ferramentas que estimulem a criatividade e a colaboração, envolvendo as etapas do entender, observar, definir, idealizar, prototipar e testar". AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. Radar da inovação: o que os governos precisam enxergar. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 33-34.

4 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA – O JEITO ERRADO

Apesar da nítida diferença que existe entre inovação e tecnologia, vamos supor que fosse criado um laboratório de inovação voltado exclusivamente para o desenvolvimento de soluções tecnológicas. Mais ainda, suponhamos que esse laboratório estivesse vinculado diretamente à área de TI. Embora esse arranjo nos parecesse, à primeira vista, perfeitamente lógico e razoável, ele expressaria uma concepção equivocada sobre o que são os laboratórios de inovação e em quê eles efetivamente auxiliam no processo de inovação tecnológica²⁴. Serve, portanto, como um exemplo do que se deve evitar.

Em primeiro lugar, um laboratório que fosse somente um “braço” da TI já não seria um ponto de conexão entre pessoas de diversas áreas, com histórico profissional, formação acadêmica e pontos de vista diferentes. O que deveria ser um espaço de diálogo multidisciplinar se tornaria mera extensão de uma área bastante especializada. Os profissionais de outras áreas e os usuários deixariam de ser “donos” do espaço para se tornarem meros visitantes, convidados, observadores externos.

Em segundo lugar, esse arranjo parte da ideia, infelizmente tão comum, de que inovação tecnológica é responsabilidade da área de TI. Essa é uma falsa ideia não apenas porque, novamente, confunde inovação com tecnologia, mas principalmente em razão do fato de que a área de TI é, entre todas, a mais conservadora e menos propensa a inovar. Essa afirmação não tem nada de paradoxal. É uma realidade universal, presente tanto no setor público como no privado, e registrada na literatura especializada. Não é difícil compreendê-la, uma vez que se reflita sobre a natureza dos serviços de TI.

²⁴ Não conheço suficientemente os detalhes de funcionamento de cada laboratório de inovação criado no Poder Judiciário. Não posso dizer se existe, entre eles, algum que se encaixe no exemplo hipotético.

Como a missão principal das áreas de TI é manter a estabilidade, a confiabilidade e a segurança dos sistemas computacionais, qualquer mudança que possa colocar em risco essa missão tenderá a ser vista como uma ameaça a ser evitada. Ora, qualquer alteração em *software* entra nessa categoria, mesmo que introduzida para beneficiar os usuários. Assim, é natural que contra essas potenciais ameaças sejam criados mecanismos de defesa. Esses mecanismos podem envolver desde o boicote puro e simples a qualquer mudança considerada “desnecessária” pela área de TI, até a criação de procedimentos complexos e burocráticos para a gestão de mudanças. Em qualquer dos casos, a demora no aperfeiçoamento dos sistemas gera frustração, que às vezes se transforma em conformismo e apatia. De tanto os usuários tentarem e não serem atendidos, a maioria deles desiste de pedir e passa a tratar das deficiências nos sistemas como fatos da vida.

Quando se chega a esse ponto, é comum surgir, entre os usuários insatisfeitos que tenham maior familiaridade com a área de tecnologia, o fenômeno da “TI Paralela”²⁵, ou seja, alguns desses usuários simplesmente começam a construir suas próprias soluções “caseiras” ou a contratar serviços por conta própria. Embora esse comportamento produza um risco enorme de segurança cibernética, as iniciativas da TI Paralela acabam passando despercebidas justamente por serem clandestinas.

Ocorre que essa mesma resistência a mudanças experimentada pelos usuários em relação à área de TI também é vivenciada no interior da própria TI. Isso se dá entre os desenvolvedores de *software* em relação ao pessoal de operações. O fenômeno é bastante conhecido, sendo assim descrito por Kim *et al.*:

“Em quase toda organização de TI há um conflito inerente entre Desenvolvimento e Operações de TI que cria uma espiral descendente, resultando em um tempo cada vez mais longo para comercializar novos

²⁵ Tradução livre do termo *Shadow IT*.

produtos e recursos, qualidade reduzida, interrupções maiores e, pior de tudo, uma dívida técnica cada vez maior.

[...] Análoga à dívida financeira, a dívida técnica descreve como as decisões que tomamos levam a problemas cada vez mais difíceis de corrigir com o passar do tempo, reduzindo continuamente as opções disponíveis no futuro – mesmo quando enfrentados prudentemente, ainda incorremos em juros.

Um fator que contribui para isso são os objetivos frequentemente concorrentes de Desenvolvimento e Operações de TI. As organizações de TI são responsáveis por muitas coisas. Entre elas estão os dois objetivos a seguir, que devem ser buscados simultaneamente:

- Responder ao cenário competitivo rapidamente mutante; e
- Fornecer serviço estável, confiável e seguro para o cliente.

Frequentemente o Desenvolvimento assumirá a responsabilidade por responder às mudanças no mercado, implementando recursos e alterações na produção o mais rapidamente possível. Operações de TI assumirão a responsabilidade por fornecer aos clientes um serviço de TI estável, confiável e seguro, dificultando ou mesmo impossibilitando a introdução de mudanças que possam comprometer a produção. Configurados dessa maneira, Desenvolvimento e Operações de TI têm objetivos e incentivos diametralmente opostos.”²⁶

Se no lugar de “resposta ao cenário competitivo rapidamente mutante” pensarmos em “resposta às necessidades dos usuários rapidamente mutantes”, é fácil ver como esse mesmo cenário se reproduz em qualquer organização que dependa de *software* como meio básico de comunicação e de prestação de serviços a usuários internos e externos.

²⁶ KIM, Gene *et al.* **Manual de DevOps**: como obter agilidade, confiabilidade e segurança em organizações tecnológicas. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018. p. xxiii. Para uma descrição detalhada desse conflito e das técnicas desenvolvidas para resolvê-lo (conhecidas como “Cultura DevOps” ou “Ética DevOps”) vale a pena ler a obra inteira.

A terceira razão pela qual a área de TI geralmente não é um local propício para a inovação tecnológica diz respeito à dificuldade natural que os técnicos têm de compreender as necessidades do usuário. Essa dificuldade decorre não apenas do fato de que o técnico de TI, em geral, não tem experiência na área de negócios²⁷, mas também pela dificuldade natural do usuário de comunicar tudo o que é necessário para a correta compreensão do seu trabalho, já que boa parte do conhecimento adquirido no exercício de uma atividade torna-se subconsciente. Isso faz com que o desenvolvimento de *software* pelos métodos tradicionais, centrados na TI, demande muito tempo e esforço por parte dos envolvidos, especialmente nas fases iniciais de elicitação e especificação de requisitos. Além disso, essa assimetria de conhecimento costuma gerar falhas na comunicação, resultando na entrega de algo que não corresponde ao que foi pedido.

Em quarto e último lugar, ao se atribuir à área de TI a responsabilidade pela inovação tecnológica, corre-se o risco de inverter a relação meio-fim que existe entre inovação e tecnologia. Nesse caso, a tecnologia passa a ser vista com um fim em si mesma e a inovação desaparece. Ora, como demonstra de modo convincente David Rogers, a transformação digital não tem só a ver com tecnologia ou com alteração na infraestrutura de TI; tem a ver, sobretudo, com “estratégia e novas maneiras de pensar”²⁸. Assim, para inovar em tecnologia, é preciso primeiro pensar nas pessoas e nos processos de trabalho subjacentes, de forma holística. Ao fazer isso, frequentemente percebemos que a verdadeira causa das queixas apresentadas pelos usuários não é a falta de uma ferramenta tecnológica adequada, mas alguma outra deficiência no

²⁷ Utilizamos a expressão “área de negócios” no sentido usual em que o termo é empregado na engenharia de *software*, ou seja, são os domínios de conhecimento para os quais as aplicações são desenvolvidas. Por exemplo, em relação a um *software* de gestão de universidades, a área de negócios é o ensino universitário; no caso dos sistemas de processo eletrônico, a área de negócios compreende os serviços judiciários; e assim por diante.

²⁸ ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. E-book, pos. 100.

processo de trabalho, na mentalidade, na comunicação ou na capacitação fornecida para uso das ferramentas existentes. Esse tipo de diagnóstico, que exige análise aprofundada da atividade desempenhada pela área de negócios, os técnicos em TI geralmente não estão capacitados para fazer. Isso deve caber principalmente aos gestores.

Dado esse panorama, fica claro que a mera criação de um laboratório, sem qualquer modificação mais profunda nas condições acima apontadas, não é capaz de introduzir alteração estrutural apta a produzir efetiva melhoria nos processos de inovação tecnológica.

O que foi dito acima não significa que seja impossível produzir inovação por meio da área de TI. Certamente é possível. Algumas vezes, um técnico com facilidade incomum para compreender as necessidades das áreas de negócios ou a coordenação competente de um magistrado ou servidor pode ser suficiente para assegurar o sucesso de projetos de inovação tecnológica. Também não significa que os laboratórios de inovação sejam imprescindíveis para um processo bem-sucedido de mudança cultural. O ponto a reter é apenas o seguinte: inovação tecnológica requer, mais do que tecnologia, mudança de mentalidade e conhecimento das necessidades reais dos usuários. Ora, os laboratórios de inovação são ferramentas que ajudam a satisfazer justamente essas duas condições. Se não são utilizados para esse fim, então não há por que usá-los.

Por outro lado, também é importante que a TI não seja excluída do processo de inovação tecnológica. A TI e as áreas de negócio devem atuar lado a lado, de forma colaborativa. É justamente nisso que os laboratórios de inovação podem contribuir de modo mais efetivo, na aproximação desses dois mundos. No restante deste capítulo, examinarei como funciona esse trabalho coordenado na Justiça Federal da 3ª Região, especialmente no primeiro grau, por intermédio do iJuspLab.

5 INOVAÇÃO TECNOLÓGICA - UM JEITO MELHOR

Na Seção Judiciária de São Paulo, a estratégia de inovação tecnológica é encabeçada pelo laboratório de inovação (iJuspLab), que atua de modo coordenado com a área de TI do Tribunal. Essa estratégia é conduzida em quatro frentes principais: (i) experiência do usuário; (ii) criação de modelos simplificados de sistemas; (iii) gestão de dados; e (iv) inteligência artificial.

5.1 Experiência do usuário

A experiência do usuário, área normalmente designada pela expressão inglesa *user experience* ou UX, é o próprio coração do *design*. Não se trata, portanto, de uma área exclusivamente ligada à inovação tecnológica. Na realidade, ela perpassa todas as atividades de inovação realizadas no laboratório. Algumas vezes confundem-se as áreas de UX e UI, esta última responsável pelo estudo e criação de interfaces de usuário (*user interfaces*). Ainda que haja uma grande afinidade entre elas, a área de UX é muito mais ampla, abrangendo todos os aspectos da experiência do usuário²⁹, incluindo os que não requerem a intermediação de um sistema computacional, como, por exemplo, o atendimento presencial ou telefônico. Assim, os projetos de UX tendem a ser bastante amplos, envolvendo tanto inovação tecnológica como inovação organizacional.

²⁹ "A evolução tecnológica, cultural e econômica na qual vivemos faz com que milhares de novos produtos e serviços passem a integrar o nosso cotidiano. A análise das impressões dos clientes/consumidores em relação a esses produtos e serviços tem sido uma importante ferramenta que contribui para diversas organizações entenderem as dinâmicas que influenciam no seu relacionamento e, conseqüentemente, na percepção de qualidade atribuída pelos seus consumidores. A essas reações e percepções damos o nome de experiência do usuário. Na abreviação utilizada para o termo em inglês, UX, *user experience*." LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO (Minas Gerais). **Pesquisa de experiência do usuário:** aplicação na gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. p. 9. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/inovacao/livro_labmg_-_pesquisa_de_experiencia_do_usuario.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

Um dos principais projetos desenvolvidos pelo iJuspLab nessa área denomina-se “JEF em Casa”. Consistiu inicialmente na revisão das formas de atendimento no Juizado Especial Federal de São Paulo, em razão da pandemia de Covid-19, para que as partes sem advogado pudessem receber atendimento adequado de forma remota. Em abril de 2020, o laboratório realizou duas oficinas de *design thinking* em ambiente virtual, das quais resultou um novo fluxo de atendimento por telefone, *e-mail* e aplicativo de mensagens. As oficinas deram início também à prospecção e implementação de uma nova forma de atendimento por *chatbot* inspirada em solução similar desenvolvida na Seção Judiciária do Espírito Santo. Um dos servidores do juizado levantou as principais dúvidas que surgiam no atendimento telefônico e as ordenou em uma árvore de decisões, juntamente com as respostas correspondentes. Tudo foi escrito em linguagem simples, coloquial, e com uso de *emojis*. A solução, colocada em funcionamento com a ajuda da área de TI e da Incubadora do iJuspLab (da qual falo a seguir), passou a absorver a maior parte do volume, desafogando o setor de atendimento. Desse modo, em pouco tempo as atividades se normalizaram.

Nesse caso, o laboratório cumpriu bem o seu papel de espaço de comunicação. Tornou possível que as diversas áreas do juizado reportassem as suas dificuldades umas às outras e prestassem auxílio mútuo na construção das soluções. As atividades foram, ainda, integralmente gravadas e todas as anotações foram preservadas sob a forma de resumos visuais, o que serviu também como documentação do projeto. As soluções tecnológicas necessárias foram apenas duas, ambas relativamente simples de implementar: retomada de intimações por meio de aplicativo de mensagens e criação do *chatbot*. A necessidade dessas duas soluções emergiu naturalmente da análise dos fluxos de atendimentos e das dificuldades reportadas pelos servidores responsáveis. Assim, quando a área de TI interveio, o fez pontualmente, apenas para viabilizar a implantação das soluções, sem necessidade de qualquer esforço adicional para levantar ou especificar requisitos.

O projeto gerou um desdobramento importante. Como parte das soluções propostas e que não puderam ser implementadas imediatamente, pensou-se em um aplicativo de celular que permitisse acesso pleno aos serviços do juizado pelas partes sem advogado, incluindo os serviços de comunicação de atos processuais, de prestação de informações, de propositura de novas demandas e de peticionamento eletrônico. O objetivo principal é possibilitar que no futuro não seja mais necessário contar com aplicativos de mensagens de terceiros³⁰. Os requisitos desse aplicativo foram levantados em outras duas oficinas de *design thinking*, conduzidas dessa vez pela Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência – Dataprev, empresa pública parceira de inovação aberta do iJusLab³¹, que se interessou pelo desenvolvimento conjunto. A partir dessas duas oficinas foi criado um protótipo completo de interface do usuário. Em seguida, foram realizados dois *workshops* de especificação de requisitos no iJusLab, como a participação da TI e de todos os principais *stakeholders*. Nesses *workshops* foram aprofundados detalhes que não constaram do protótipo e definidas as etapas de entrega incremental, com a respectiva ordem de prioridade. O projeto encontra-se atualmente em fase de desenvolvimento pela área de TI.

Novamente, portanto, a área de TI recebeu as especificações da solução em estágio avançado, liberando-se de grande parte do trabalho relacionado à compreensão das necessidades dos usuários e

³⁰ Atualmente, tanto as intimações eletrônicas como o *chatbot* dependem do WhatsApp. Apesar da efetividade desse meio de comunicação, já que o aplicativo é amplamente conhecido e utilizado, a sua utilização é também causa de permanente preocupação, pois o aplicativo pertence a uma empresa privada com a qual a Justiça Federal não mantém relação contratual. Assim, nada poderá ser feito contra eventuais alterações na política de uso que limitem o uso do aplicativo a ponto de inviabilizar o serviço. É certo que os riscos foram devidamente mapeados e que eventual interrupção no uso do WhatsApp não implicará interrupção do serviço público em si, o qual poderá continuar a ser prestado por outros meios. As intimações seriam retomadas pelo correio e as informações antes prestadas pelo *chatbot* voltariam a ser prestadas por telefone ou por *e-mail*. Mesmo assim, trata-se de situação indesejada, considerando os elevados custos financeiros e o imenso esforço de alocação de pessoal que precisaria ser feito. O volume de atendimentos no Juizado Especial de São Paulo chega à casa da centena diariamente. Assim, por essa razão, a ideia de ter um aplicativo próprio revelou-se muito importante estrategicamente.

³¹ No modelo de inovação aberta do iJusLab, as parcerias com pessoas jurídicas de direito público ou privado devem ser formalizadas por meio de convênios ou acordos de cooperação técnica. No caso da Dataprev, a parceria foi objeto de um acordo de cooperação técnica celebrado no início de 2020.

ao levantamento de requisitos. Além disso, uma vez que a solução foi pensada a partir dos processos de trabalho subjacentes e não o contrário, aumentam bastante as chances de que o projeto seja bem-sucedido. Mesmo assim, tendo sido o projeto pensado dentro do espírito de experimentação, foi incluída nas especificações a implementação de métricas de uso para acompanhar, a cada entrega incremental, se e por qual percentual dos usuários o aplicativo estará sendo utilizado.

5.2 Modelos simplificados de sistemas

Um dos aspectos fundamentais da estratégia de inovação tecnológica adotada no iJuspLab é a complementaridade entre as atividades desenvolvidas no laboratório e as atividades a cargo da TI. A ideia fundamental é que o laboratório não deve (nem pode) substituir a área de TI, transformando-se em uma “TI paralela”. O iJuspLab precisa, por outro lado, desempenhar atividades de desenvolvimento de *software*, porque muitas vezes não é possível representar uma ideia adequadamente sem implementá-la, ainda que de modo incompleto ou aproximado.

Para obter esse equilíbrio, o laboratório assumiu a tarefa de desenvolver modelos simplificados de sistemas, com o propósito de comunicar de modo claro as características da solução pretendida, deixando para a TI a incumbência de decidir pela implantação ao final do projeto e concluir o desenvolvimento, se necessário. Na prática, a área de TI sabe bastante cedo se a implantação da solução é ou não viável, porque acompanha os projetos desde o início.

A equipe do laboratório responsável pela criação desses modelos simplificados chama-se Incubadora de Soluções Tecnológicas. Os modelos simplificados são de dois tipos: protótipos e produtos de viabilidade mínima (Minimum Viable Products – MVPs). Podem apresentar níveis diversos de detalhes e de funcionalidade, a depender das necessidades de cada projeto.

Segundo o *site* Usability.gov protótipo é: o rascunho de um produto que permite explorar suas ideias e mostrar a intenção por trás de um recurso ou o conceito geral de *design* para os usuários antes de investir tempo e dinheiro no desenvolvimento. Um protótipo pode ser qualquer coisa, desde desenhos em papel (baixa fidelidade) a algo que permite clicar em algumas partes do conteúdo para um *site* em pleno funcionamento (alta fidelidade).³²

O uso de protótipos é adequado quando o que se pretende é comunicar somente uma parcela da solução, a qual depois será desenvolvida, na sua totalidade, pela área de TI. Por exemplo, caberá muito bem utilizar um protótipo quando o foco do laboratório estiver somente na interface do usuário e não no restante do sistema. Esse foi o caso do aplicativo “JEF em Casa”, cujo protótipo abrangeu somente a interface do usuário, ficando todo o restante a cargo da área de TI. Também é adequado o uso de protótipos quando a parcela do sistema concebida no laboratório for apenas um módulo ou até mesmo um algoritmo a ser depois implementado em um sistema maior. Esse foi o caso de um algoritmo desenvolvido e testado no laboratório, em 2018, para automatizar o cálculo de remoções “casadas”, por triangulação, entre servidores lotados em diferentes subseções.

A expressão Minimum Viable Product – MVP foi proposta pela primeira vez por Eric Ries para descrever o modo como as *startups* conseguem desenvolver *software* de alta qualidade e complexidade utilizando equipes enxutas e recursos limitados. Em entrevista concedida à Venture Hacks, em 23 de março de 2009, o referido autor definiu o MVP como um “produto que tem apenas os recursos necessários (e não mais) para satisfazer as necessidades dos *early adopters* [...]”³³. A expressão

³² UNITED STATES. U.S. General Services Administration. **Usability.gov**: improving the user experience. Washington, 2021. Disponível em: <https://www.usability.gov/>. Acesso em: 24 maio 2020.

³³ RIES, Eric. What is the minimum viable product? [Entrevista concedida a] Nivi. In: **Venture Hacks**. [S. l.], 23 mar. 2009. Disponível em: <https://venturehacks.com/minimum-viable-product>. Acesso em: 24 maio 2020.

“early adopters”, outro jargão das *startups*, designa os primeiros usuários de uma solução tecnológica, que acreditam no projeto e estão dispostos a contribuir para o seu sucesso dando *feedbacks* aos desenvolvedores³⁴.

Assim, pelo uso de MVPs, as *startups* conseguem obter validação mais rápida das funcionalidades com maior chance de êxito e podem abandonar as que não recebem uma boa avaliação. Evitam, com isso, o dispêndio de energia com a criação de funcionalidades inúteis³⁵. O uso de MVPs também permite descobrir mais cedo se o projeto como um todo está no caminho certo, tornando muito mais barata eventual decisão de “pivotar”, ou seja, de mudar radicalmente o rumo, se necessário. Como explica Eric Ries, a utilidade dos MVPs está em permitir “uma volta completa do ciclo construir-medir-aprender, com o mínimo de esforço e o menor tempo de desenvolvimento”³⁶, pois “ao contrário do desenvolvimento de produto tradicional, que, em geral, envolve um período de incubação longo e ponderado e aspira à perfeição do produto, o objetivo do MVP é começar o processo de aprendizagem, não terminá-lo. Diferentemente de um protótipo ou teste de conceito, um MVP é projetado não só para responder a perguntas técnicas ou de *design* do produto. Seu objetivo é testar hipóteses fundamentais do negócio.”³⁷

³⁴ Idem 2012, pos. 173.

³⁵ David Rogers explica muito bem esse ponto: “O ponto mais importante é que o MVP não deve ser, de modo algum, um produto completo ou acabado. A maneira mais comum de estourar os orçamentos para inovação é desenvolver demais os protótipos (por meio de processos de desenvolvimento técnico longos e dispendiosos), antes de validá-los com clientes reais. [...] Esse é o exemplo perfeito dos objetivos de um MVP: custo mínimo + aprendizado máximo. Se o MVP for bem-sucedido, a ele se seguirão outras iterações. À medida que você progride, seus sucessivos projetos devem evoluir em fidelidade (por exemplo, um esboço, um modelo, um produto funcional) e em funcionalidade, de parcial para total (por exemplo, do teste de um atributo importante para o teste da oferta completa, com todos os atributos)”. ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. *E-book*, pos. 4361.

³⁶ RIES, Eric. **A startup enxuta**: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012. *E-book*, pos. 1380.

³⁷ Ibidem, pos. 1695.

No iJuspLab, o uso de MVPs segue exatamente essa lógica. Um exemplo é o Sistema de Informação Predial, que vem sendo desenvolvido pela Incubadora desde 2019. O sistema foi inicialmente concebido como um meio de coletar dados sobre os mais de 50 prédios administrados pela Seção Judiciária de São Paulo, a fim de gerar as informações necessárias para outras ferramentas de apoio à gestão. Todavia, se o sistema se limitasse a coletar informações, ele não ofereceria o incentivo necessário aos gestores para que eles o mantivessem sempre atualizado. Foram introduzidas, por isso, funcionalidades adicionais solicitadas pelos gestores, como controle de vencimento de extintores e *no-breaks*, geração automática de relatórios para as inspeções administrativas, entre outras. Isso tornou o escopo do projeto mais impreciso, dificultando a sua evolução.

Depois de algum tempo de uso, no entanto, aos poucos foi possível compreender melhor a afinidade que havia entre as diversas funcionalidades solicitadas pelos gestores. Além disso, colhendo inspiração do Sistema de Processo Eletrônico - PJe administrado pelo CNJ, chegou-se a uma solução modularizada, em que o núcleo (*core*) do projeto passaria a ter o escopo original, mais restrito, e as outras funcionalidades, solicitadas pelos gestores, seriam implementadas sob a forma de microsserviços, separando melhor essas outras funcionalidades entre si, conforme o seu escopo próprio. Desse modo, tornou-se mais simples planejar e agregar novas funcionalidades, sem que isso gerasse prejuízo à organização e à coesão do sistema como um todo.

Diante da descrição desse complexo percurso, fica claro o motivo pelo qual foi necessário utilizar um MVP. Com um mero protótipo não teríamos conseguido colocar o sistema em uso e não teríamos descoberto qual seria o melhor caminho a seguir para implementação das funcionalidades solicitadas pelos gestores. Além disso, com um protótipo não teria sido possível iniciar a coleta de dados dos prédios, o que também se mostrou fundamental para assegurar que o sistema atenderia a sua finalidade principal.

5.3 Gestão de dados

O normativo que disciplina a inovação na Seção Judiciária de São Paulo³⁸ define como gestão de dados: o esforço de coletar, integrar e analisar os dados produzidos ou utilizados no desempenho das atividades administrativas e judiciais, estruturados ou não, provenientes de fontes diversas e heterogêneas, a fim de torná-los prontamente disponíveis aos órgãos gestores que deles necessitarem, com a devida preservação do sigilo legal.

Os objetivos da gestão de dados são: (i) subsidiar a tomada de decisões gerenciais, mediante análise situacional e identificação de causas e tendências; (ii) automatizar a apuração de métricas de desempenho e outros indicadores numéricos importantes para a tomada de decisões gerenciais; e (iii) automatizar e aprimorar fluxos de trabalho.

Para auxiliar a administração na consecução desses objetivos e, ainda, promover a cultura de gestão de dados entre os servidores, o iJuspLab dispõe de uma equipe multidisciplinar denominada Equipe de Gestão de Dados ou EGD, composta exclusivamente por voluntários, com as atribuições de: (i) pesquisar, estudar e disseminar conhecimentos em gestão de dados, podendo, inclusive, propor e realizar cursos, palestras, seminários, encontros e outras atividades de treinamento e intercâmbio de ideias; (ii) prospectar, desenvolver e propor aos demais órgãos administrativos técnicas e soluções tecnológicas para melhorar a gestão dos dados produzidos e armazenados pela administração; (iii) auxiliar os demais órgãos da administração a gerir seus dados de modo eficiente, segundo os valores da inovação, dando-lhes assessoria e treinamento nessas áreas, podendo, inclusive, nesse contexto, propor alterações nos fluxos de trabalho; (iv) prospectar, desenvolver e propor

³⁸ SÃO PAULO (Estado). Seção Judiciária. **Portaria n. 49, de 10 de outubro de 2019**. Consolida e revisa o Programa de Gestão e Inovação no âmbito da Justiça Federal de 1º Grau em São Paulo. São Paulo, SP: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2019. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUID/inovajusp/atos/portaria-2019-49.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

aos demais órgãos da administração técnicas e soluções tecnológicas para integração e análise de dados, a fim de melhorar a qualidade das informações destinadas a subsidiar as decisões dos gestores; (v) identificar dados indisponíveis e propor meios de disponibilizá-los; (vi) padronizar a forma como são armazenados, processados e disponibilizados os dados produzidos pela Administração, inclusive no tocante à identidade visual; (vii) criar e manter os repositórios de dados da Seção Judiciária de São Paulo em colaboração com a área de Tecnologia da Informação; e (viii) pesquisar, experimentar, desenvolver e implantar métodos de automação das atividades previstas nos incisos anteriores.³⁹

A forma de atuação da EGD é similar à da Incubadora no que tange ao uso de MVPs, exceto pelo fato de que, no lugar de desenvolver sistemas, a equipe cria processos de extração, transformação e carregamento de dados (*extract, transform, load* ou ETL), planilhas, *scripts* e painéis de visualização. Além disso, quando os dados não se encontram armazenados em alguma das bases de dados existentes, a equipe se encarrega de desenvolver soluções para coletá-los da fonte correta e para assegurar que sejam regularmente atualizados e devidamente preservados em armazenamento seguro, provido pela área de TI.

A vantagem de realizar a atividade de gestão de dados no laboratório é a possibilidade de envolver diretamente os gestores interessados, abreviando em muito o tempo de desenvolvimento das soluções. Em um ciclo tradicional de criação de uma solução de Business Intelligence – BI, as dificuldades para a área de TI seriam as mesmas existentes para quaisquer outras soluções tecnológicas: adquirir conhecimento sobre a área de negócio solicitante, assegurar o levantamento completo e correto dos requisitos e cuidar para que a solução atendesse a todas as especificações. Em geral, esse é um

³⁹ SÃO PAULO (Estado). Seção Judiciária. **Portaria n. 49, de 10 de outubro de 2019**. Consolida e revisa o Programa de Gestão e Inovação no âmbito da Justiça Federal de 1º Grau em São Paulo. São Paulo, SP: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2019. Art. 56. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUID/inovajusp/atos/portaria-2019-49.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

processo que pode levar meses e até anos. Parte da demora se deve a procedimentos técnicos específicos, que envolvem a criação de uma base de dados intermediária, otimizada para utilização com ferramentas de BI⁴⁰. Em razão disso, a criação de relatórios gerenciais torna-se um processo moroso e com grande risco de não atender às necessidades reais dos gestores que necessitam dos dados para tomar decisões. Por vezes, quando a solução é finalmente entregue, ela já não é mais necessária ou está superada.

No laboratório de inovação, essas dificuldades são contornadas por meio da técnica dos MVPs e do uso de ferramentas de *self-service* BI, que permitem inverter o processo tradicional de desenvolvimento. A ideia é primeiro criar a visualização que se deseja, com base em dados extraídos do ambiente transacional⁴¹. A visualização é colocada em uso rapidamente, de modo a viabilizar o recebimento de *feedbacks* do gestor. Uma vez estabilizado o relatório, aí tem início o processo de construção da base de dados intermediária, em ambiente apropriado. Desse modo, o esforço de construção dessa base de dados somente é iniciado quando já se tem certeza de que o relatório gerencial cumpre bem a sua finalidade. Ademais, como os relatórios criados por essa metodologia ficam prontos muito rápido, em poucos dias, os dados chegam ao gestor quando ainda lhe são úteis para a tomada de decisão, diminuindo o risco de desperdício de trabalho.

⁴⁰ Conforme o tamanho ou escopo dessa base intermediária, ela pode ser um “armazém de dados” (Data Warehouse – DW) ou um “mercado de dados” (Data Mart – DM). O DW e o DM ficam armazenados em um ambiente do tipo OLAP (Online Analytical Processing), segregado do ambiente OLTP (Online Transaction Processing), onde ficam armazenadas as bases de dados transacionais, que são aquelas utilizadas no dia a dia pelos sistemas computacionais. A separação é feita, dentre outros motivos, para que o consumo de dados necessário para alimentar os relatórios gerenciais não afete o desempenho dos sistemas computacionais utilizados para o funcionamento normal da organização.

⁴¹ Existem diversas formas de evitar que esse procedimento interfira com o desempenho dos sistemas computacionais, como o acesso a cópias das bases transacionais, a extração dos dados a partir de relatórios gerados pelos próprios sistemas, em horários de baixa demanda. De qualquer modo, o procedimento é sempre conduzido com o apoio e a supervisão da área de TI, para não colocar em risco a segurança, a estabilidade ou disponibilidade dos sistemas.

5.4 Inteligência artificial

O iJusLab atua em projetos de IA por meio do Laboratório de Inteligência Artificial Aplicada da Justiça Federal da 3ª Região – LIAA-3R. Segundo a sua portaria instituidora, o LIAA-3R não é um “novo” espaço institucional, nem dispõe de recursos próprios, mas constitui uma parceria permanente entre o iJusLab e o laboratório de inovação do Tribunal, denominado iLabTRF3⁴².

Os membros do LIAA-3R incluem magistrados e servidores das mais diversas áreas da primeira e da segunda instância. Há pessoal da área técnica, especializado em ciência da computação, ciência de dados e IA, assim como pessoal da administração e da área-fim. O LIAA-3R recebe apoio da TI, mas não está vinculado a ela. Por conseguinte, o laboratório não se incumbe de implementar as soluções computacionais onde os modelos de IA irão operar, nem se encarrega de colocá-las em produção ou de mantê-las. Isso permite que o laboratório concentre esforços nas atividades de experimentação, tão necessárias para a resolução do problema central das soluções de IA, que é encontrar a estratégia certa para que as referidas soluções apresentem as saídas (*outputs*) esperadas.

O desenvolvimento de projetos de Inteligência Artificial – IA no Poder Judiciário requer o cumprimento de inúmeras exigências, as quais podem ser agrupadas, grosso modo, nas categorias a seguir, sem qualquer pretensão de que sejam exaustivas: (i) exigências relacionadas à formação de equipe multidisciplinar e diversificada; (ii) exigências relacionadas à formação dos *datasets*; (iii) exigências relacionadas à documentação; (iv) exigências relacionadas à transparência, auditabilidade e explicabilidade dos modelos; e (v) exigências relacionadas à implementação e à

⁴² Nos termos do art. 3º da Portaria Conjunta n. 1, de 30 de janeiro de 2020, editada pela Presidência do Tribunal Regional Federal da 3ª Região e pela Diretoria do Foro da Seção Judiciária de São Paulo, “O LIAA-3R não disporá de recursos próprios, mas utilizará os recursos materiais, humanos, tecnológicos e metodológicos disponíveis no iLabTRF3 e no iJusLab, observando, para tanto, as regras vigentes em cada laboratório quanto ao uso dos referidos recursos”.

implantação da solução de IA. Essas exigências constam, em sua maioria, na Resolução n. 332, de 21 de agosto de 2020, do CNJ, que “dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário e dá outras providências”. Há, porém, algumas exigências importantes também na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD (Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018).

Para assegurar o cumprimento de todas as exigências existentes, o laboratório preparou um manual detalhando o itinerário a ser seguido em cada projeto, o qual envolve interlocução com diversas áreas da Justiça Federal da 3ª Região e com o CNJ⁴³. O LIAA-3R dispõe, ainda, de equipes específicas para anotação de *datasets* e validação ético-jurídica de modelos de IA. A primeira equipe entra em cena nos projetos que envolvem aprendizagem de máquina supervisionada. O *dataset* é dividido em partes, cada qual submetida a dois anotadores e revisada por um curador. Esse procedimento é o que assegura a qualidade dos *datasets*, além de facilitar a disseminação do conhecimento entre os anotadores sobre o quê e como anotar, já que nenhum trabalho deixa de ser revisado por alguém mais experiente. A equipe de anotadores é composta por um grupo menor, estável, e por um grupo flutuante, formado por voluntários convidados *ad hoc* para cada ciclo de anotação. Todos necessariamente devem conhecer minimamente a área de negócios, pois de outro modo não poderiam fazer as anotações corretamente. A equipe de validação ético-jurídica, por sua vez, é coordenada por um magistrado. Essa equipe é acionada após a conclusão do projeto, para emitir um parecer sobre a conformidade do projeto com os normativos e diretrizes éticas em vigor. Também é fundamental que a equipe de validação ético-jurídica tenha conhecimento da área de negócios, para poder identificar corretamente os riscos e eventuais vieses da solução de IA.

⁴³ Cf. LABORATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA DA 3ª REGIÃO. Grupo de Validação Ético-Jurídica. **Diretrizes de auditabilidade e conformidade no desenvolvimento e testes de soluções de IA no âmbito do LIAA-3R**. São Paulo: LIAA-3R, 2021. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Inova/LIAA-3R/Aquivos/Manual_de_Conformidade_-_final_13.abril.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

Pelo que se vê, portanto, em um projeto de IA, ao menos até as fases de implementação e implantação, é muito difícil conceber qualquer atividade que deva ser executada pela área de TI. Na realidade, praticamente todas as atividades descritas exigem o envolvimento quase que exclusivo de pessoas da área de negócios, ainda que se deva contar igualmente com a participação de um especialista em IA. Caso a TI fosse incumbida de assumir todas as tarefas hoje realizadas no LIAA-3R, a dificuldade começaria já na fase de formação da equipe, pois a Resolução n. 332 do CNJ exige que multidisciplinaridade e diversidade, o que para o laboratório é algo quase natural, mas para a área de TI exigiria um esforço enorme a cada novo projeto.

Além disso, o conhecimento da área de negócios é tão ou mais importante que o conhecimento técnico quando se trata de criar uma solução de IA confiável. Isso porque, sem um profundo conhecimento da área de negócios, é muito difícil formular corretamente, com clareza e objetividade, o problema que se busca resolver com a utilização de IA. E sem a formulação correta do problema todo o resto fica comprometido.

Atuando do modo descrito, com suas equipes multidisciplinares e diversificadas e seguindo o roteiro especificado em seu manual, o LIAA-3R já colocou em funcionamento dois importantes projetos em IA: o Sigma e a Sinara. O Sigma é um sistema de ranqueamento de modelos de decisão judicial que inicialmente operava com a utilização de um modelo simples de aprendizagem de máquina. Posteriormente, com o desenvolvimento da Sinara, um modelo de IA que usa técnicas de aprendizagem de máquina para identificar dispositivos normativos e precedentes em peças processuais, o Sigma passou a adotar também como critério de

ranqueamento as informações extraídas de peças processuais pela Sinara⁴⁴.

6 CONCLUSÃO

Ao longo da exposição, procurei mostrar por que é um erro identificar inovação com tecnologia e por que não se deve esperar que parta da área técnica a iniciativa de promover a inovação tecnológica.

Vimos que a inovação exige visão holística dos problemas e atenção especial às necessidades do usuário. Vimos também que a falta de inovação no setor público pode implicar perda de legitimidade e que devemos, por isso, cuidar para que a atividade de inovação seja permanente no Poder Judiciário, a fim de que as necessidades dos jurisdicionados sejam sempre adequadamente atendidas.

Os laboratórios de inovação podem contribuir muito para isso. Eles são espaços institucionais onde atores internos e externos das mais diversas áreas, com diferentes formações e visões de mundo, podem colaborar na solução de problemas complexos. Além disso, atuam por meio da experimentação, um processo iterativo de desenvolvimento, teste e aprendizado, pelo qual as soluções propostas pelo grupo são tratadas como hipóteses e testadas, e no qual o erro faz parte do processo, constituindo um meio de adquirir conhecimento. Os laboratórios utilizam, ainda, a abordagem do *design thinking*, que fornece o *mindset* e

⁴⁴ Para uma descrição mais detalhada do Sigma e da Sinara e da relação entre as duas soluções, veja: LABORATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA DA 3ª REGIÃO. **SIGMA**: ranqueamento de modelos de atos judiciais e administrativos a partir de informações identificadas nas peças processuais. São Paulo: LIAA-3R, 2020a. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Inova/LIAA-3R/SIGMA/PROJETO_SIGMA.pdf. Acesso em: 24 maio 2021. e LABORATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA DA 3ª REGIÃO. **SINARA**: resolvendo problemas de linguagem natural em textos jurídicos através da extração de dispositivos normativos e precedentes. São Paulo: LIAA-3R, 2020b. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Inova/LIAA-3R/SINARA/PROJETO_SINARA.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

os instrumentos adequados para compreender problemas complexos e propor soluções a partir das necessidades do usuário dos serviços.

Mostrei, no entanto, que seria um erro vincular laboratórios de inovação a departamentos de TI e colocá-los para atuar exclusivamente em inovação tecnológica. Para atuarem de modo útil na inovação tecnológica, os laboratórios não devem perder de vista o escopo mais amplo, holístico, da inovação em geral. Adotar a visão mais estreita é prejudicial, porque (i) o laboratório perde importância como espaço de diálogo multidisciplinar; (ii) não se leva em conta a natureza conservadora dos departamentos de TI; (iii) não se leva em conta a dificuldade natural dos técnicos de TI em compreender as necessidades das áreas de negócios; e (iv) perde-se de vista que o aspecto mais importante da inovação tecnológica não está na tecnologia em si mesma, mas na adoção de estratégias de transformação e na mudança de mentalidade.

Existem, portanto, modos melhores de utilizar os laboratórios nos processos de inovação tecnológica. Cada organização encontrará o seu caminho, desde que busque equilibrar adequadamente a atuação de seu laboratório de inovação com a atuação da TI, que não deve ser excluída do processo. Como exemplo, mencionei o arranjo que vem sendo utilizado na Justiça Federal da 3ª Região e mostrei como esse arranjo vem contribuindo para o sucesso de projetos envolvendo experiência do usuário, criação de modelos simplificados de sistemas (protótipos e MVPs), gestão de dados e inteligência artificial. Em todos esses casos, as contribuições do iJusLab foram essenciais.

REFERÊNCIAS

AGUNE, Roberto; CARLOS, José Antônio. Radar da inovação: o que os governos precisam enxergar. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 21-40.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 85, de 26 de fevereiro de 2015**. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc85.htm. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. **Lei n. 10.973, de 2 de dezembro de 2004**. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm. Acesso em: 24 maio 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região; SÃO PAULO (Estado). Seção Judiciária. **Portaria Conjunta n. 1, de 30 de janeiro de 2020**. São Paulo, SP: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2020. Disponível em: <https://www.trf3.jus.br/atos-normativos/atos-normativos-dir/Presid%C3%A2ncia/Portaria%20Conjunta%20PRES-DFORSP/2020/Portaria%20Conjunta%20PRES-DFORSP0001.htm>. Acesso em: 24 maio 2021.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Princípios da inovação judicial: a justiça como serviço. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/marco-clementino-principios-inovacao-judicial>. Acesso em: 24 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Resolução n. 332, de 21 de outubro de 2020. Dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de inteligência artificial no Poder Judiciário e dá outras providências. **Diário da Justiça Eletrônico [do] Conselho Nacional de Justiça**, Brasília, DF, n. 274, p. 4-8, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3429>. Acesso em: 24 maio 2021.

GREGÓRIO, Álvaro. Um laboratório de inovação no judiciário: porque e o que. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 59-77.

HAGAN, Margaret. **Law by design**. [S. l.: s. n.], [201-]. Disponível em: <https://lawbydesign.co/>. Acesso em: 24 maio 2021.

KELLY, Kevin. **What technology wants**. Pacífica: Viking Penguin, 2010. *E-book*.

KIM, Gene *et al.* **Manual de DevOps**: como obter agilidade, confiabilidade e segurança em organizações tecnológicas. Rio de Janeiro: Alta Books, 2018.

LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO EM GOVERNO (Minas Gerais). **Pesquisa de experiência do usuário**: aplicação na gestão pública. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/inovacao/livro_labmg_-_pesquisa_de_experiencia_do_usuario.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

LABORATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA DA 3ª REGIÃO. **SIGMA**: ranqueamento de modelos de atos judiciais e administrativos a partir de informações identificadas nas peças processuais. São Paulo: LIAA-3R, 2020a. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Inova/LIAA-3R/SIGMA/PROJETO_SIGMA.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

LABORATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA DA 3ª REGIÃO. **SINARA**: resolvendo problemas de linguagem natural em textos jurídicos através da extração de dispositivos normativos e precedentes. São Paulo: LIAA-3R, 2020b. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Inova/LIAA-3R/SINARA/PROJETO_SINARA.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

LABORATÓRIO DE INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL APLICADA DA 3ª REGIÃO; ILABTRF3; LABORATÓRIO DE INOVAÇÃO IJUSPLAB. Grupo de Validação Ético-Jurídica. **Diretrizes de auditabilidade e conformidade no desenvolvimento e testes de soluções de IA no âmbito do LIAA-3R**. São Paulo: LIAA-3R, 2021. Disponível em: https://www.trf3.jus.br/documentos/adeg/Inova/LIAA-3R/Aquivos/Manual_de_Conformidade_-_final_13.abril.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. iJusPLab: origem, evolução e perspectivas. In: GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 95-112.

NEVES JUNIOR, Paulo Cezar. **Judiciário 5.0**: inovação, governança, usucentrismo, sustentabilidade e segurança jurídica. São Paulo: Blucher, 2020.

NORMAN, Donald A. **O design do dia a dia**. Rio de Janeiro: Anfiteatro, 2006. *E-book*.

RIES, Eric. **A startup enxuta**: como os empreendedores atuais utilizam a inovação contínua para criar empresas extremamente bem-sucedidas. São Paulo: Lua de Papel, 2012. *E-book*.

RIES, Eric. What is the minimum viable product? [Entrevista concedida a] Nivi. In: **Venture Hacks**. [S. l.], 23 mar. 2009. Disponível em: <https://venturehacks.com/minimum-viable-product>. Acesso em: 24 maio 2020.

ROGERS, David L. **Transformação digital**: repensando o seu negócio para a era digital. São Paulo: Autêntica Business, 2017. *E-book*.

SANO, Hironobu. **Laboratórios de inovação no setor público:** mapeamento e diagnóstico de experiências nacionais. Brasília: Enap, 2020. (Cadernos Enap, n. 69). Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/5112/1/69_Laboratorios_inovacao_governo_completo_final_23062020.pdf. Acesso em: 24 maio 2021.

SÃO PAULO (Estado). Seção Judiciária. **Portaria n. 49, de 10 de outubro de 2019.** Consolida e revisa o Programa de Gestão e Inovação no âmbito da Justiça Federal de 1.º Grau em São Paulo. São Paulo, SP: Tribunal Regional Federal da 3ª Região, 2019. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUID/inovajusp/atos/portaria-2019-49.pdf>. Acesso em: 24 maio 2021.

UNITED STATES. U.S. General Services Administration. **Usability.gov:** improving the user experience. Washington, 2021. Disponível em: <https://www.usability.gov/>. Acesso em: 24 maio 2020.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. A mudança cultural da gestão judicial: inovação como base da busca da excelência do serviço público. *In:* GREGÓRIO, Álvaro *et al.* **Inovação no judiciário:** conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 41-58.

CAPÍTULO 1

O USO DO R NA JURISDIÇÃO: SCRIPT DE UMA EXPERIÊNCIA PESSOAL

GEORGE MARMELSTEIN*

SUMÁRIO

1 Introdução ->. 2 O problema concreto. 3 Baixando e organizando os dados. 4 Analisando os dados. 5 Estatística: limites e possibilidades para a atividade jurisdicional. 6 O próximo passo %>% . Referências.

1 INTRODUÇÃO ->

O R é um *software* livre para análise de dados, computação estatística e elaboração de gráficos. Em termos muito simples, o R ajuda o operador a trabalhar com grandes quantidades de informações, funcionando como uma ferramenta em todas as etapas de um projeto de pesquisa quantitativa, desde a coleta de dados até a apresentação, passando pela limpeza, organização, visualização, interpretação e modelização desses dados. Com o domínio do R, o usuário é capaz de realizar análises estatísticas descritivas e construir modelos mais complexos de inferência e predição, inclusive com redes neurais,

* Doutor em direito pela Universidade de Coimbra. Mestre em direito constitucional pela Universidade Federal do Ceará. Professor do programa de mestrado e da graduação da UNI7 - Centro Universitário 7 de Setembro. Juiz federal da 3ª Vara/CE.

aprendizagem de máquinas (*machine learning*), análises geoespaciais e processamento de linguagem natural (*natural language processing*).

Apesar de sua interface não ser muito amistosa, o R tem sido amplamente utilizado, tanto para fins acadêmicos quanto para fins profissionais, havendo uma comunidade global colaborando para aprimorar cada vez mais seus pacotes e suas funções. Plataformas de aprendizagem, como o Kaggle ou os inúmeros fóruns, *open courses* e canais no YouTube, permitem que qualquer pessoa possa se aventurar nesse mundo aparentemente árido, embora a curva de aprendizagem demande algum esforço e tempo de dedicação.

Em princípio, o uso do R não teria muita utilidade para o julgamento de casos singulares, pois a atividade jurisdicional envolve uma compreensão qualitativa dos fatos. No processo judicial, cada caso é analisado de acordo com as suas características próprias, cabendo ao juiz estabelecer as premissas individualizantes do caso para produzir uma solução sob medida e juridicamente adequada para o problema. Não se trata, portanto, de testar uma hipótese com base em um juízo de probabilidade, mas de captar as nuances que são únicas em cada caso.

Mesmo sabendo que julgar um caso concreto é uma atividade bem diferente de descobrir padrões em um conjunto de informações aparentemente desconexas, pretendo, neste capítulo, em um tom de reflexão pessoal, demonstrar um potencial a ser explorado, em que a análise estatística, por meio da ferramenta R, pode auxiliar no julgamento de casos concretos. Será apresentado um caso real em que o R foi utilizado para ajudar a compreender melhor o fenômeno a ser julgado.

O que será narrado aqui é o resultado dessa experiência.

2 O PROBLEMA CONCRETO

O caso que serviu como pano de fundo envolveu um recurso eleitoral em uma Ação de Investigação Judicial Eleitoral – Aije, em que se acusava um determinado partido de fraudar o cumprimento dos percentuais mínimos de participação feminina na disputa eleitoral municipal, em Nova Russas, no Ceará.

O art. 10, § 3º, da Lei das Eleições, estabelece o seguinte:

Art. 10. Cada partido ou coligação poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as assembleias legislativas e as câmaras municipais, no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher, salvo: [...] § 3º Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo. (BRASIL, 1997)

No caso concreto, a parte autora alegava que o Partido Democrático Trabalhista – PDT havia fraudado a referida regra, ao lançar candidatas com o único objetivo de cumprir a exigência legal, sem proporcionar um ambiente favorável ou um efetivo apoio às candidaturas femininas.

Registre-se que, caso a Justiça Eleitoral se convença de que houve uma fraude eleitoral, a consequência é a cassação dos diplomas e a declaração de inelegibilidade de todos os candidatos investigados, titulares e suplentes, com a decretação da nulidade dos votos por eles obtidos e a realização de novo cálculo do coeficiente eleitoral para os candidatos remanescentes.

Por ser uma consequência extremamente grave, o Tribunal Superior Eleitoral – TSE tem exigido uma “prova robusta” para reconhecer a fraude. Confira-se:

[...] a prova de fraude no preenchimento da cota de gênero deve ser robusta e levar em conta a soma das circunstâncias fáticas do caso a denotar o incontroverso objetivo de burlar o mínimo de isonomia entre homens e mulheres que o legislador pretendeu assegurar no art. 10, § 3º, da Lei n. 9.504/97 (TSE, Recurso Especial Eleitoral n. 060046112, Acórdão, Relator(a) Min. Luís Felipe Salomão, Publicação: DJE – Diário de justiça eletrônico, Tomo 155, Data 5/8/2020). (BRASIL, 2020)

No processo, a alegação contra o PDT seria a de que as candidatas tiveram um desempenho inexpressivo nas urnas (12, 9 e 5 votos), além de não terem se engajado efetivamente na campanha, apenas funcionando como “candidaturas laranjas”.

Em primeira instância, o juiz eleitoral considerou que não houve prova robusta suficiente da fraude, justificando sua decisão com base nas testemunhas ouvidas em juízo, que relataram ter presenciado as candidatas fazendo campanha e que o baixo número de votos e gastos de campanha ínfimos não seriam suficientes para configurar a burla à legislação.

Com a apelação, coube a mim ser o relator do caso no Tribunal Regional Eleitoral. Como se tratava de matéria nova, os precedentes do tribunal ainda eram oscilantes e sem critérios muito bem definidos. Na ocasião, havia base jurisprudencial para decidir tanto a favor quanto contra o recorrente.

Foi nesse contexto que resolvi usar o R.

3 BAIXANDO E ORGANIZANDO OS DADOS

O primeiro passo da análise de dados é a definição do problema para saber que tipo de dado deve ser coletado.

O meu propósito era ter uma visão panorâmica dos dados eleitorais das eleições para vereador do município de Nova Russas, em 2020, para verificar se o desempenho das candidatas do PDT era discrepante das candidatas dos demais partidos.

Em outras palavras, as perguntas centrais da análise seriam: a) o desempenho intrapartidário das mulheres do PDT foi significativamente diferente/inferior do desempenho intrapartidário das mulheres dos outros partidos do município?; e b) se houver diferença, qual seria o tamanho do efeito?

O desempenho intrapartidário consiste na proporção de votos recebidos pelas candidatas em relação à totalidade de votos do partido. Por exemplo, se as mulheres de um partido tiverem 100% dos votos da totalidade de votos do partido, pressupõe-se que atingiram o desempenho máximo. Por outro lado, se tiverem 0%, o desempenho é mínimo.

Delimitado o problema, parti para a coleta dos dados, a fim de obter os elementos informativos relevantes para compreender o fenômeno a ser analisado.

Minha primeira ideia foi fazer o *web scraping* na página do Tribunal Superior Eleitoral, que é uma espécie de raspagem automática dos dados públicos para utilizar na análise de dados. Em termos simples, ativando alguns pacotes e funções do R, é possível extrair os dados públicos de qualquer base de dados, criando, a partir daí, uma tabela com as linhas e as colunas disponíveis. Embora não seja um procedimento tão simples de executar, há vários roteiros ou *scripts* criados por usuários do R, com orientações bem claras sobre como proceder.

Nesse caso, contudo, não foi sequer preciso realizar o *web scraping*, pois o Tribunal Regional Eleitoral (CE) disponibiliza diretamente as informações eleitorais de todas as eleições realizadas. Assim, bastou digitar no Google “tre ce eleições 2020 dados csv”, que o mecanismo de busca direcionou diretamente aos “dados abertos” do tribunal e uma tabela com o resultado eleitoral ao cargo de vereador de todos os municípios do Ceará foi facilmente obtida.

Obtida a tabela “vereadorce.xlsx”, com o resultado das eleições para vereador de todos os municípios do Ceará, o próximo passo é selecionar a pasta que servirá como área de trabalho:

```
setwd("~/projetos R/projeto veRa")
```

Em seguida, ativam-se os pacotes que serão usados:

```
library(tidyverse)
library(psych)
library(janitor)
library(genderBR)
library(data.table)
```

Com o R preparado, abre-se a tabela com o comando básico de iniciação:

```
library(readxl)
vereadorce <- read_excel("data-raw/vereadorce.xlsx") %>%
clean_names()
```

Para não trabalhar com os dados de todos os municípios, utilizei a função *filter* do *tidyverse/dplyr*, para filtrar apenas os dados do município de interesse, criando uma tabela município:

```
municipio <- filter(vereadorce, (municipio=="NOVA RUSSAS"))
```

Na visualização geral da tabela, deparei-me com um problema: não havia o gênero dos candidatos. Procurei outra tabela pública que contivesse esse dado e não encontrei. Por conta disso, optei por usar um pacote do R chamado Gender BR, que faz a categorização de gênero a partir do nome disponibilizado:

```
municipio$genero <- get_gender(municipio$nome_do_candidato)
```

Feito isso, constatei três candidatos, cujos gêneros não foram identificados automaticamente pela função. Por isso, precisei preencher os dados faltantes (*missings*) manualmente, inferindo o gênero a partir do nome.

Como o Gender_BR fornece o gênero em inglês, resolvi traduzir para o português apenas para facilitar na apresentação dos dados:

Uma vez coletados, limpadados, completados e organizados, o próximo passo foi a análise exploratória.

4 ANALISANDO OS DADOS

A análise exploratória começa com uma visualização geral da tabela (função *view*), complementada por alguns elementos de sumarização das

informações. Para esse fim, o R disponibiliza várias funções úteis, como o *summary*, o *glimpse*, *tablee* *prop.table*. No pacote *psych*, há também a função *describe* e *describeBy*, que são bastante úteis para ter uma noção dos indicativos estatísticos, como média, mediana, valores discrepantes, amplitude e assim por diante. Vejamos alguns resultados ainda não tão amistosos:

```
glimpse(municipio)
## Rows: 91
## Columns: 10
## $ municipio      <chr> "NOVA RUSSAS",
"NOVA RUSSAS", "NOVA RUSSAS", ~
## $ numero         <dbl> 35000, 51123,
22555, 51555, 51000, 22333, 227~
## $ nome_do_candidato <chr> "MARIA DO
SOCORRO HOLANDA ROSA PEDROSA", "LUI~
## $ nome_para_urna   <chr> "SOCORRINHA
HOLANDA", "TEIXEIRA", "ADALBERTO ~
## $ votos_computados <dbl> 870, 837,
806, 801, 774, 734, 687, 677, 644, ~
## $ percent_votos_computados <dbl> 4.77,
4.59, 4.42, 4.39, 4.24, 4.02, 3.76, 3.7~
## $ destinacao_de_votos <chr> "Válido",
"Válido", "Válido", "Váli~
## $ situacao_da_totalizacao <chr> "Eleito
por QP", "Eleito por QP", "Eleito por~
## $ partido         <chr> "PMB", "PATRIOTA",
"PL", "PATRIOTA", "PATRIOT~
## $ genero          <chr> "Feminino",
"Masculino", "Masculino", "Mascul~
```

Aqui, dá uma ideia geral de como a tabela está organizada. Para os fins da nossa análise, as variáveis relevantes são a quantidade de “votos computados” (*dbl*, que é uma variável numérica na linguagem do R), o “partido” (*chr*, que é uma variável categórica) e o “gênero” (*chr*, que é uma variável categórica).

Ao passar para a análise dos dados propriamente dita, a função *table* ajuda bastante, pois contabiliza a frequência de cada tipo de amostra em uma coluna, sendo possível também agrupar colunas. Aqui, por exemplo, tem-se a quantidade de mulheres e homens por cada partido:

```
table(municipio$genero, municipio$partido)

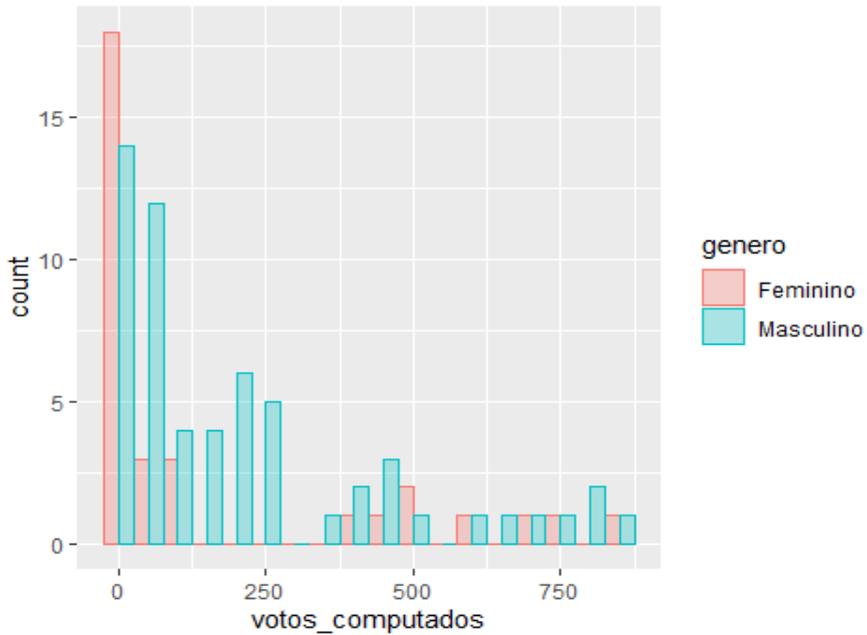
##
##          PATRIOTA PDT PL PMB PMN PP PSD PSL
## Feminino      3  3  3  5  6  6  5  1
## Masculino     6  5  6  5 12 12 11  2
```

Para saber em termos percentuais (frequência relativa), basta usar a função *prop.table*:

```
prop.table(table(municipio$genero))
##
## Feminino Masculino
## 0.3516484 0.6483516
```

Uma ferramenta mais elegante é a função *ggplot2*, que fornece várias possibilidades de visualização. Aqui, um exemplo de histograma mais rico:

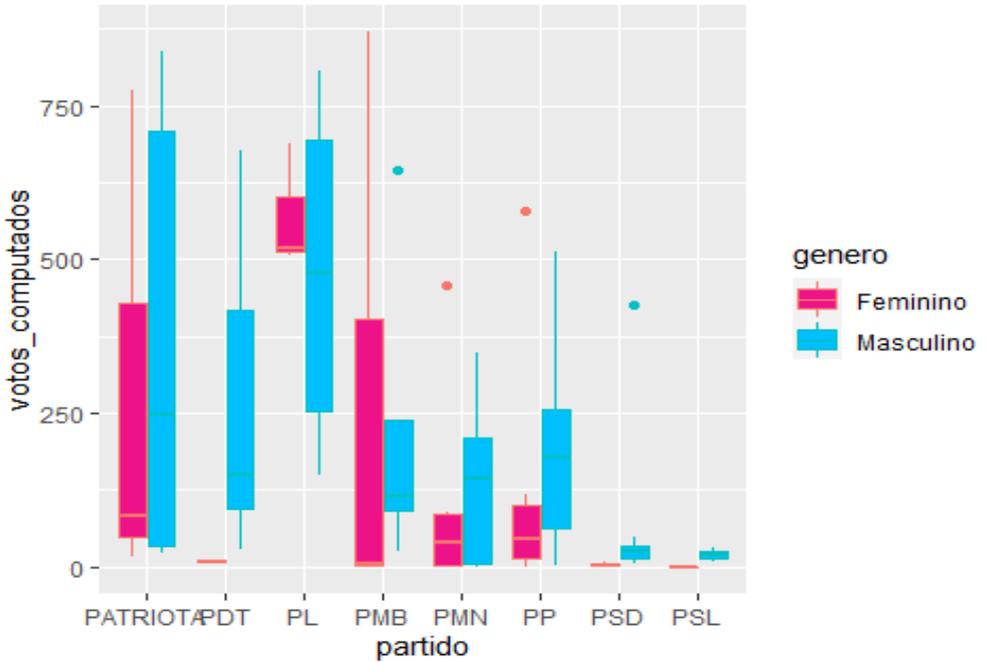
```
ggplot(municipio, aes(x = votos_computados)) +
  geom_histogram(aes(color = genero, fill = genero), alpha =
0.3, position = "dodge", binwidth = 50)
```



Outra forma de visualizar com mais precisão os dados é construir um *boxplot*, que traz algumas medidas estatísticas relevantes.

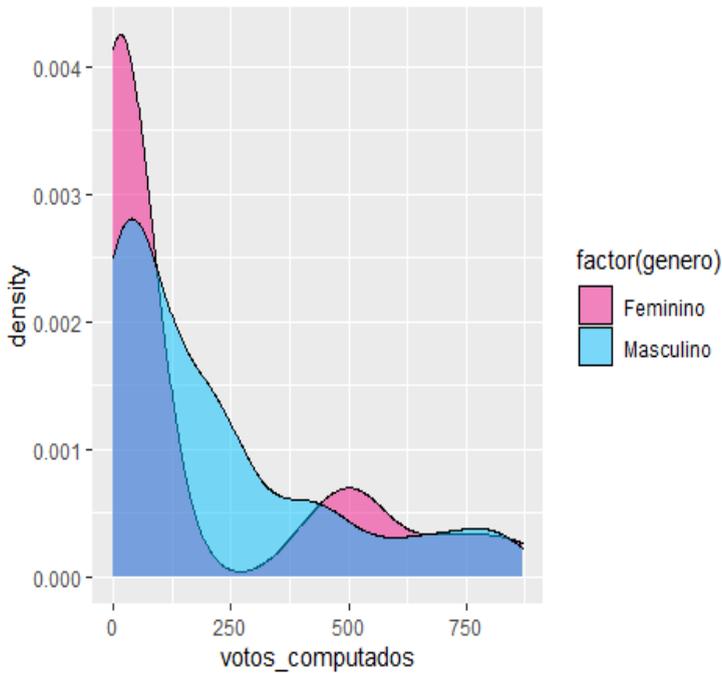
No gráfico abaixo, um *boxplot* elaborado com o *ggplot*:

```
ggplot(municipio, aes(x=partido, y=votos_computados,  
  color=genero, fill=genero)) +  
  geom_boxplot() +  
  scale_fill_manual(values=c("deeppink2", "deepskyblue"))
```



Ainda usando o *ggplot2*, prepara-se um gráfico de densidade, onde se mostra a comparação de votos entre candidatos homens e mulheres:

```
municipio %>%
  ggplot(aes(x=votos_computados, fill= factor(genero)))+
  geom_density(alpha =0.5) +
  scale_fill_manual( values = c("deppink2", "deepskyblue"))
```



O gráfico sinaliza que os votos das mulheres estão condensados principalmente no grupo com baixo desempenho (poucos votos), embora também ocorra um destaque no grupo com alto desempenho (muitos votos).

Para se ter uma ideia geral da distribuição dos votos, usei a função *describe*, do pacote *psych*:

```
describe(municipio$votos_computados)
```

```
## vars n mean sd median trimmed mad min max range
skew kurtosis se
## X1 1 91 191.88 246.66 66 145.55 94.89 0 870 870
1.3 0.47 25.86
```

Aqui, pode-se extrair alguns dados interessantes, como a média e a mediana de votos.

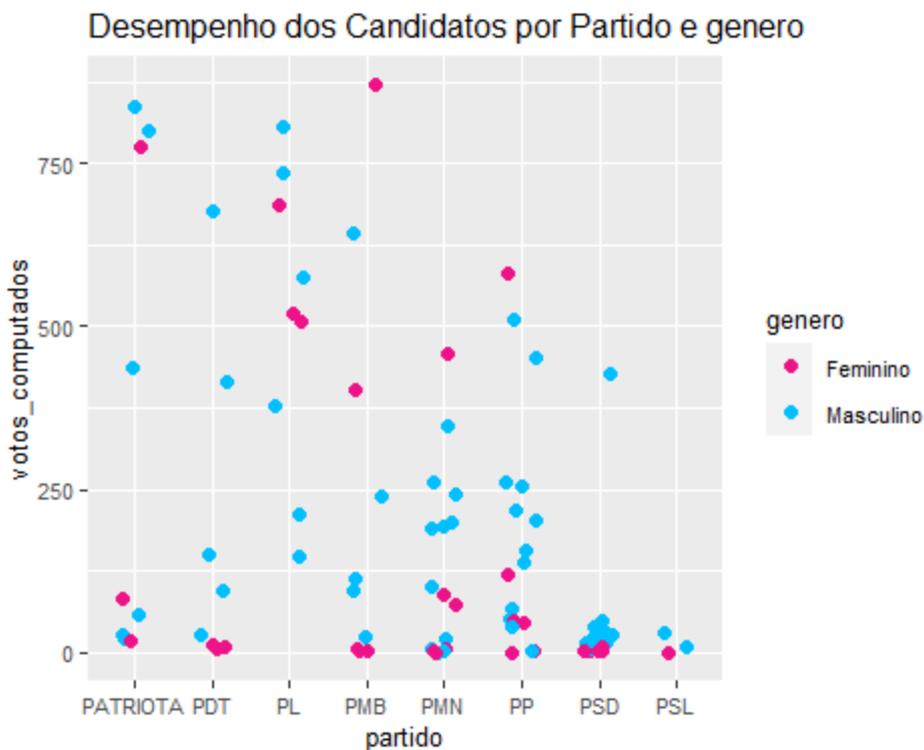
Para ver os mesmos dados categorizados por gênero, pode-se usar a função `describeBy`:

```
describeBy(municipio$votos_computados, group =
municipio$genero)

##
## Descriptive statistics by group
## group: Feminino
## vars n mean sd median trimmed mad min max range
skew kurtosis se
## X1 1 32 166.88 267.2 10.5 115.73 15.57 0 870 870
1.35 0.28 47.23
## -----
## group: Masculino
## vars n mean sd median trimmed mad min max
range skew kurtosis
## X1 1 59 205.44 236.05 114 168.51 146.78 0 837 837
1.27 0.55
## se
## X1 30.73
```

O quadro estava começando a se desenhar com mais precisão quando resolvi testar um gráfico de pontos do `ggplot2` chamado `geom_jitter`. Eis o resultado:

```
ggplot(municipio, aes(x=partido, y=votos_computados))+
geom_jitter(aes(color=genero), width = 0.20, size = 2) +
scale_color_manual(values = c("deeppink2", "deepskyblue")) +
ggtitle("Desempenho dos Candidatos por Partido e genero") +
theme(text = element_text(size=10))
```



Esse gráfico foi o único que incluí na decisão, pois é muito informativo.

Cada pontinho é um candidato. Quanto mais alto, mais votos. As cores indicam o gênero. As linhas verticais sinalizam o partido do candidato. Olhando na base, vê-se que há vários candidatos de ambos os sexos com votação irrisória. Ou seja, um candidato ter zero voto ou poucos votos é um fenômeno frequente, dentro da normalidade eleitoral, inclusive envolvendo candidatos homens.

Aparentemente, após a candidatura, alguns candidatos desistem ou não conseguem convencer nenhum eleitor. Por isso, a primeira conclusão é que não é possível inferir fraude apenas pelo fato de haver candidatas com poucos votos. Nem toda baixa votação é necessariamente com

o intuito de burlar a legislação eleitoral. Ressalte-se, contudo, que a proporção de mulheres com votação baixa é maior do que a de homens, conforme visto anteriormente.

O gráfico, contudo, também é informativo por permitir uma comparação de desempenhos por partido. Olhando na vertical, vemos algumas colunas em que os candidatos agrupados em torno de uma linha são do mesmo partido. Olhando o topo do gráfico, observa-se que há vários pontinhos rosas bem-sucedidos, com votação expressiva, em praticamente todos os partidos. Há mulheres com alto desempenho no Patriota (3^a), no PL (3^a), no PMB (1^a e 3^a), no PMN (1^a) e no PP (1^a). Há, contudo, somente três partidos em que as mulheres estão agrupadas apenas na base, ou seja, com votação irrisória: o PDT, o PSD e o PSL. O PSD só teve um candidato com votação expressiva (homem), embora sem êxito eleitoral. Todos os demais candidatos do partido (homens e mulheres) tiveram poucos votos. O PSL, por sua vez, só tinha três candidatos (2 homens e 1 mulher) e todos tiveram baixo desempenho. Assim, só restou o PDT como “partido fora da curva”. Três candidatos com mais de 100 votos, todos homens. O mais votado foi eleito.

O gráfico, portanto, mostra que o único partido com candidato eleito, em Nova Russas, que destoa dos demais por não ter mulheres com votação expressiva foi o PDT.

Usei esse gráfico no corpo do voto para servir como elemento *prima facie* de que as candidaturas femininas do PDT, em Nova Russas, foram de fachada, justificando uma análise mais rigorosa das provas apresentadas no processo.

Além disso, foi criada uma tabela com o desempenho de voto de cada candidata por partido comparado com o desempenho de cada candidato do mesmo partido (desempenho intrapartidário). Confira-se:

```

desempenho <- setDT(municipio)[, list(votos =
sum(votos_computados)), keyby = list(partido, genero)][,
percent := pas-
te0(round(votos/sum(votos), 2)*100, "%"), by = partido][desempe-
nho %>%
knitr::kable()

```

PARTIDO	GENERO	VOTOS	PERCENTUAL
PATRIOTA	Feminino	874	29%
PATRIOTA	Masculino	2179	71%
PDT	Feminino	26	2%
PDT	Masculino	1365	98%
PL	Feminino	1714	38%
PL	Masculino	2851	62%
PMB	Feminino	1282	53%
PMB	Masculino	1115	47%
PMN	Feminino	630	29%
PMN	Masculino	1558	71%
PP	Feminino	797	25%
PP	Masculino	2355	75%
PSD	Feminino	17	3%
PSD	Masculino	661	97%
PSL	Feminino	0	0%
PSL	Masculino	37	100%

Todos esses gráficos e dados demonstram que a distribuição de votos nas candidaturas femininas por partido não segue um padrão específico. Porém, os partidos, em geral, possuem algumas mulheres com um desempenho bom ou até extraordinário. O PDT, porém, pode ser considerado um *outlier* entre os demais partidos que elegeram candidatas, pois o desempenho de todas as candidatas foi pífio, autorizando um juízo de suspeita sobre a ocorrência de fraude.

5 ESTATÍSTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES PARA A ATIVIDADE JURISDICIONAL

A estatística é uma ciência probabilística. O erro e a incerteza são parte indissociável de seus fundamentos. Por isso, ela não prova nada. Não se pode afirmar categoricamente que uma hipótese é verdadeira, nem pode rejeitar de modo definitivo qualquer hipótese apenas com base na estatística.

No caso concreto, a estatística funcionou apenas como um elemento iluminador para indicar que havia um padrão que foi quebrado. Para ser mais preciso, as mulheres de um dos partidos tiveram um desempenho muito baixo quando comparado com o desempenho dos candidatos homens do mesmo partido naquele município.

Evitei aprofundar a análise estatística porque não foi esse o propósito da análise. Seria relativamente simples realizar testes de significância, testes de hipótese, de tamanho de efeito ou mesmo a construção de modelos preditivos mais avançados, mas isso fugiria aos escopos iniciais.

O meu objetivo era apenas verificar se o baixo desempenho de todas as mulheres era um fenômeno raro e se o desempenho dos candidatos do PDT estava dentro de uma condição esperada.

Para compreender a real função dos dados que foram apresentados, é preciso ter em mente que o desempenho de um candidato de um determinado partido é algo que depende de um real engajamento do candidato, de sua capacidade de angariar eleitores e de um investimento de recursos de campanha, inclusive tempo, dinheiro e apoiadores. Por isso, quando observamos os votos recebidos por candidatos de um partido, não estamos pensando em números distribuídos aleatoriamente, mas em uma decisão política que foi tomada para beneficiar um determinado

candidato. Ou seja, as candidaturas são efetivas quando há um movimento político direcionado para impulsioná-las.

Daí porque a mensagem principal que os dados sinalizam é tão somente no sentido de que é estranho que todas as mulheres do partido tenham tido um baixo desempenho. Mesmo que se considere que ter um baixo desempenho esteja dentro da normalidade (lembre-se que a mediana dos votos femininos foi de 10,5), não é normal que nenhuma mulher do partido tenha votação expressiva.

O aspecto estatisticamente curioso dessa análise é que a distribuição “anormal” (com *outliers*) é a distribuição esperada para um partido que investe efetivamente em candidaturas femininas. É plenamente aceitável que, no contexto da estratégia eleitoral, o partido se engaje mais intensamente na candidatura de apenas alguns candidatos que tenham mais chances de vitória. Por isso, quase todos os partidos apresentam muitos candidatos com baixo desempenho e apenas poucos com alto desempenho. Ao que parece, ao longo da campanha, alguns candidatos vão ficando para trás e desistem de pedir votos, fazendo com que tenhamos um número elevado de candidatos com pouca votação.

Por isso, não adianta muito olhar para a base. O relevante para verificar se houve, efetivamente, o estímulo a candidaturas femininas é analisar o padrão de gênero dos candidatos com alto desempenho.

O fator relevante para indicar que o partido estimulou, de forma efetiva, candidaturas femininas é saber se existem mulheres com bom desempenho de votos. Não é preciso que todas as mulheres do partido tenham votação elevada. Basta observar se houve oportunidades equânimes intrapartidárias.

No caso concreto, havia várias provas que reforçaram a hipótese de que as candidaturas femininas no PDT de Nova Russas eram meramente de fachada. Por exemplo, (a) as candidatas não realizaram qualquer divulgação da sua própria campanha em suas respectivas redes

sociais, apesar de terem divulgado candidaturas de outras pessoas; (b) as candidatas impulsionaram por meio de “curtidas” a candidatura do candidato que se sagrou vitorioso; (c) havia relação de parentesco entre as candidatas e o candidato do PDT a vereador que foi eleito; (d) os gastos de campanha foram pífios e se limitaram a despesas com encargos burocráticos, como advogados e contadores; (e) as notas fiscais de gastos de campanha apresentados na prestação de contas eram exatamente iguais para todas as candidatas, com valor idêntico (R\$ 300,00), expedidos em série no mesmo dia e com data posterior às eleições.

Por tudo isso, a apelação foi provida para reconhecer a fraude. O voto teve adesão unânime de todos os demais desembargadores do TRE-CE, funcionando como um paradigma para casos futuros.

6 O PRÓXIMO PASSO %>%

Este relato é uma espécie de “diário de aprendizagem”. Quando comecei a usar o R, há poucos meses, não imaginava que ele pudesse ser útil na solução de um julgamento de tamanha relevância. Hoje, percebo que a análise de dados usando essa ferramenta e com alguns métodos estatísticos básicos podem, efetivamente, ajudar a melhorar a qualidade da prestação jurisdicional.

Nós, juízes, somos analistas de dados por profissão. Coletamos dados ao analisar as provas de um processo, ao pesquisar pela doutrina, jurisprudência e legislação aplicável ao caso e ao consultar relatórios de gestão. Também exploramos esses dados, tentando diferenciar sobre o que é relevante e o que é apenas ruído, avaliando o peso de importância de cada elemento (ou de cada variável, para usar a linguagem da estatística). Uma vez obtidos os dados relevantes, passamos à interpretação, buscando identificar padrões, detectar anomalias e extrair conclusões a partir daquela amostra parcial de que dispomos. Além

disso, as decisões que tomamos podem funcionar como modelos para a avaliação de casos futuros, cumprindo um papel muito semelhante ao dos modelos inferenciais e heurísticos, que são usados na análise de dados.

Mesmo tendo consciência de que a decisão judicial envolve casos singulares, que exigem uma análise individualizada, ainda assim a metodologia da análise quantitativa de dados, juntamente às poderosas ferramentas de estatística que hoje existem graças à computação, podem funcionar como instrumentos de apoio aos juízes, ajudando a compreender os problemas concretos em seu contexto mais amplo.

Como se viu, o apoio que o R forneceu no julgamento do caso aqui analisado foi meramente instrumental, mas ainda assim bastante valioso, funcionando como um reforço argumentativo em uma demanda eleitoral de grande repercussão jurídica e social. Extrapolando essa ideia para além desse caso, é possível imaginar várias possibilidades em que esse mesmo tipo de análise poderá abrir os horizontes cognitivos dos julgadores e, conseqüentemente, enriquecer a atividade jurisdicional.

Não se trata de substituir a análise prudencial – que é uma das grandes conquistas da humanidade – pela análise estatística, mas, sim, de perceber que essas duas análises não são necessariamente excludentes. Como explica Charles Wheelan, a estatística é mais importante do que nunca porque temos oportunidades mais significativas de fazer uso da enorme quantidade de dados disponíveis. Contudo, “as fórmulas matemáticas não nos dirão quais usos dos dados são apropriados e quais não são. A matemática não pode suplantar o discernimento. (WHEELAN, 2012, p. 300)

Como conclusão, pode-se dizer que podemos, sim, na atividade jurisdicional, usar as ferramentas estatísticas, sobretudo quando conhecemos suas potencialidades e limitações. Se usada com sabedoria, a estatística pode proporcionar um ganho substancial de qualidade ao sistema de justiça.

Este texto foi escrito em *RMarkdown*, que é uma função de escrita dentro do R. Os *scripts* aqui apresentados podem ser rodados por qualquer pessoa para reproduzir os mesmos resultados, inclusive com os gráficos elaborados. Nas referências, apresento alguns livros que tenho utilizado no processo de aprendizagem e que talvez possam ser úteis para quem se interessar pelo tema.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, Alan; FINLAY, Barbara. **Métodos estatísticos para as ciências sociais**. Porto Alegre: Penso, 2012.

AYRES, Ian. **Super crunchs**: por que pensar com números é a nova maneira de ser inteligente. São Paulo: Ediouro, 2007.

BRASIL. **Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%209.504%2C%20DE%2030%20DE%20SETEMBRO%20DE%201997&text=Estabelece%20normas%20para%20as%20elei%C3%A7%C3%B5es. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Especial Eleitoral n. 060046112. Acórdão Agravo Regimental. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, DF, ano 2020, n. 155, 5 ago. 2020.

BRUCE, Peter; BRUCE, Andrew. **Estatística prática para cientistas de dados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

DAMIANI, Athos *et al.* **Ciência de dados em R**. São Paulo: Curso-R (on-line), 2015.

FIELD, Andy. **Descobrendo a estatística usando o SPSS**. [Porto Alegre]: Bookman: Artmed, 2009.

JABINE, Thomas; CLAUDE, Richard. **Direitos humanos e estatística**. São Paulo: Edusp, 2007.

KNAFLIC, Cole Nussbaumer. **Storytelling com dados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2019.

LARSON, Ron; FARBER, Besty. **Estatística aplicada**. São Paulo: Person, 2016.

LENT, Caio Zen do R. **Ciência de dados em R**. São Paulo: Curso-R (on-line), 2021.

MILTON, Michael. **Análise de dados**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2010.

MLODINOW, Leonard. **O andar do bêbado**: como o acaso determina nossas vidas. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

SALSBURG, David. **Uma senhora toma chá**: como a estatística revolucionou a ciência no século XX. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

SCHNEPS, Leila; COLMEZ, Coralie. **A matemática nos tribunais**: uso e abuso dos números em julgamento. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

WHEELAN, Charles. **Estatística**: o que é, para que serve, como funciona. Zahar: Rio de Janeiro, 2013.

WICKHAM, Hadley; GROLEMUND, Garrett. **R for data science**: import, tidy, transform, visualize, and model data. [S. l.]: O'Reilly Media, 2016.

CAPÍTULO 2

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL E PROCESSAMENTO DE DADOS MASSIVOS: UMA REALIDADE QUE JÁ CHEGOU AO TJDF

JAIRO SIMÃO SANTANA MELO*

LUIZ FERNANDO SIROTHEAU SERIQUE JUNIOR*

* Doutor em engenharia elétrica pela Universidade de Brasília – PGEA/UnB (2012), com pesquisa em simulação de sistemas tutores inteligentes e robótica. Mestre em gestão do conhecimento e tecnologia – UCB (2007), com pesquisa em sistemas tutores inteligentes e robótica. Pós-Graduado em sistemas orientados a objeto – UCB (2006). Graduado em ciência da computação pela Universidade Católica de Brasília – UCB (2003). É servidor público do Poder Judiciário Federal, desde 2009, exercendo atualmente o cargo de assessor de ciência de dados no TJDF. Lidera em nível tático diversos projetos de inovação e transformação digital do órgão, com destaque para projetos de inteligência artificial, *data warehouse*, *analytics* e BI. Também atua como docente do ensino superior e pós-graduação, desde 2018, nas cadeiras de banco de dados e BI, segurança cibernética e desenvolvimento, contribuindo em instituições públicas e privadas de ensino, pesquisa e extensão, como a Universidade de Brasília e Faculdade de Tecnologia e Inovação – Senac/DF.

** Doutor em engenharia elétrica pela Universidade de Brasília – UnB (2013), com pesquisa em segurança em computação ubíqua; mestre em engenharia elétrica pela UnB (2006), com pesquisa em segurança de redes; e bacharel em engenharia de redes de comunicação pela UnB (2002). Também possui especialização em educação a distância pelo Senac (2011). É servidor público do Poder Judiciário Federal, desde 2008, exercendo atualmente o cargo de secretário de tecnologia da informação no TJDF. Lidera em nível estratégico diversos projetos de inovação e transformação digital do órgão, com destaque para investimentos em infraestrutura e segurança no Processo Judicial Eletrônico, fomento a ferramentas de aceleração da digitalização de acervos e serviços ao cidadão, bem como para disseminação da gestão empreendedora e ágil no órgão. Também atua como docente do ensino superior e pós-graduação, desde 2005, nas cadeiras de Segurança Cibernética, Governança, Infraestrutura de TI, Business Intelligence e Big Data, contribuindo em instituições públicas e privadas de ensino, pesquisa e extensão, como a Universidade de Brasília, Escola de Formação Judiciária do TJDF e Faculdade de Tecnologia e Inovação – Senac/DF.

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Dados massivos; 2.1 Armazenamento de dados massivos; 2.2 Crescimento dos dados no TJDFT. 3 Ciência de dados e inteligência artificial; 3.1 Inteligência artificial; 3.2 Iniciativas de IA no Poder Judiciário. 4 Projeto Hórus. 5 Projeto Amon. 6 Projeto Toth. 7 Projeto Saref. 8 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A busca por inovação é uma realidade constante no Poder Judiciário que tem galgado as melhores práticas adotadas por grandes empresas. O alvo tem sido, de um lado, a oferta de serviços digitais com melhor experiência para o usuário, e, de outro, a busca pela eficiência e automação de processos internos, reduzindo os custos operacionais e as atividades manuais dos órgãos.

Programas como a Justiça 4.0 e Juízo 100% digital foram aprovados pela corte máxima e recomendados a todos os tribunais do país, reforçando ainda mais a necessidade de inovar. Vale mencionar que a pandemia de Covid-19, a migração para o teletrabalho e o surgimento de novas regulamentações, como a LGPD, tornam o desafio ainda maior, obrigando que todas as organizações aprimorem a maneira que lidam com dados.

Uma importante ferramenta para superar os novos desafios é a área de ciência de dados aliada à inteligência artificial (IA), pois com o crescimento exponencial dos processos eletrônicos, tornou-se humanamente impossível recuperar, analisar e processar os dados massivos a fim de explorar oportunidades de inovação.

Algumas práticas já estão sendo empregadas pelo TJDFT, como a organização, o tratamento e a transparência de dados em painéis de *business intelligence*, a IA como mecanismo de automação de processos

repetitivos e a implantação do Laboratório de Inovação, que proporciona um ambiente colaborativo para resolução de problemas.

Este capítulo busca destacar os novos desafios, a evolução tecnológica que possibilitou o armazenamento e processamento de dados massivos, e, especialmente, detalhar os projetos de IA desenvolvidos, relatando suas contribuições ao órgão e aos jurisdicionados.

2 DADOS MASSIVOS

A evolução digital pode ser evidenciada pelo volume de dados produzidos mundialmente, pois reflete o nível de conversão de procedimentos manuais e atendimentos presenciais para aplicações, serviços e negócios virtuais, que são verdadeiras fontes geradoras de informações. Esse crescimento pode ser constatado no estudo¹ (Figura 1) que estima que o volume de dados gerado globalmente chegará a 175 *zetabytes* no ano de 2025.

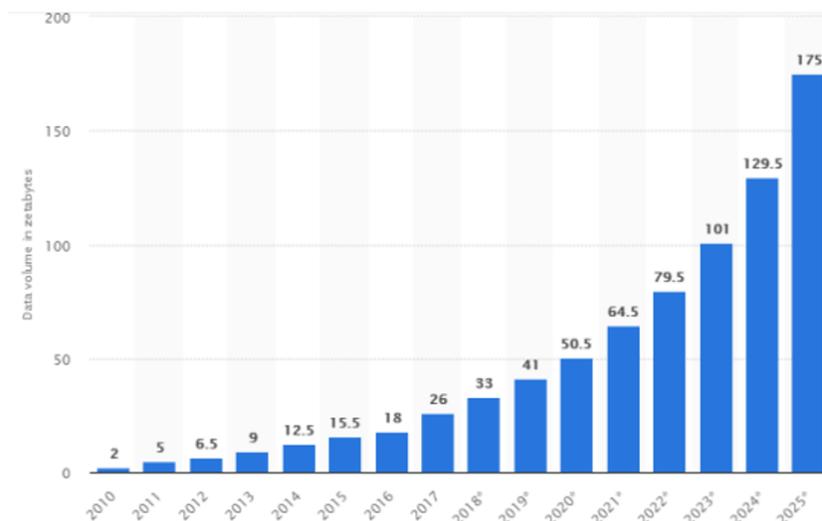


Figura 1: Produção e estimativa de dados em *zetabytes* entre 2010 e 2025

¹ STATISTA. **Volume of data/information created, captured, copied, and consumed worldwide from 2010 to 2024**. [S. l.]: Statista, c2021. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/>. Acesso em: 8 maio 2021.

Big data é o termo usado para descrever uma grande quantidade de dados em um mundo conectado, digitalizado, repleto de sensores e orientado por informações².

2.1 Armazenamento de dados massivos

Para suportar esse grande volume de dados massivos, ou *big data*, a tecnologia está cada vez mais eficiente, utilizando o menor espaço e custo possíveis, por meio de um aumento significativo da densidade de memória, ou seja, da quantidade de *bytes* comportada em um dado dispositivo. A máxima “menos é mais” nunca foi tão bem ilustrada e posta à prova, como neste segmento.

Ao longo dos anos, os meios de armazenamento digital sofreram modificações para melhor se adaptarem aos aparelhos eletrônicos e suas tecnologias avançadas. Segundo Adami³, os primeiros dispositivos, faziam uso de discos magnéticos flexíveis, com a capacidade de poucos *megabytes*:

Em meados de 1971, surgiram os primeiros dispositivos, denominados disquetes ou *floppy disks*, traduzido para o português como discos flexíveis, com o formato de 3½ polegadas, 8 polegadas e na sequência de 5¼ polegadas⁴.

Mais adiante, na década de 80, começaram a surgir as tecnologias ópticas que prometiam maior segurança e capacidade, com dezenas de variantes, como CD, CD-R, CD-RW, DVD, HD DVD, *blu-ray*, dentre outros. Apesar do avanço tecnológico, tais memórias ainda apresentavam

² CHANG, W; GRADY, N. **NIST big data interoperability framework**: volume 1, definitions. Gaithersburg, MD: National Institute of Standards and Technology, 2019. Disponível em: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.1500-1r2.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³ ADAMI, Anna. **Evolução dos dispositivos de armazenamento de dados**. [S. l.]: Infoescola, c2006-2021. Disponível em: <https://www.infoescola.com/informatica/evolucao-dos-dispositivos-de-armazenamento-de-dados/>. Acesso em: 8 maio 2021.

⁴ ADAMI, Anna. **Evolução dos dispositivos de armazenamento de dados**. [S. l.]: Infoescola, c2006-2021. Disponível em: <https://www.infoescola.com/informatica/evolucao-dos-dispositivos-de-armazenamento-de-dados/>. Acesso em: 8 maio 2021.

limitações quanto ao desempenho e tempo de acesso, apesar da capacidade expandida para até dezenas de *gigabytes*.

Com o amadurecimento da nanotecnologia, iniciou-se um processo de descontinuidade dos mecanismos magnéticos e ópticos devido às novas exigências de tamanho, custo e desempenho. As memórias e os dispositivos passaram então a usar *chips* de alta densidade, elevando a capacidade para a ordem dos *terabytes*. Surgiram as memórias SSD (Solid State Drive), *flash*, cartões SD (Secure Digital) e a memória RAM, bem como as arquiteturas corporativas de armazenamento em massa, como SAN (Storage Area Network) e NAS (Network Attached Storage).

Um mercado emergente também aponta para o armazenamento baseado em computação em nuvem (*cloud computing*) e serviços de *stream*. Essa tecnologia tende a substituir vários modelos já existentes, uma vez que agrega vantagens como a elasticidade (a capacidade pode ser alterada dinamicamente), alta disponibilidade, pagamento por demanda ou assinatura, acesso de qualquer ponto da rede mundial, planos gratuitos e limitados para uso pessoal, suporte a dispositivos móveis de diferentes configurações, como *smart devices* e IoT (Internet of Things).

Estudo recente mostra que o crescimento do *big data* vem aumentando significativamente a heterogeneidade, trazendo grandes desafios para o gerenciamento do ciclo de vida do armazenamento, processamento, análise, visualização, compartilhamento e aplicações. Expõe que, ao mesmo tempo, a computação em nuvem vem emergindo para prover soluções para esses desafios⁵.

2.2 Crescimento dos dados no TJDFT

O TJDFT passou por fortes transformações tecnológicas desde a década de 80, que proporcionaram a fundação para o armazenamento

⁵ LI, Yun *et al.* Big data and cloud computing. In: GUO, Huadong; GOODCHILD, Michael F; ANNONI, Alessandro (ed.). **Manual of digital earth**. [S. l.]: Springer, 2019. p. 325-355. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-981-32-9915-3.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

dos dados massivos. A primeira iniciativa foi a criação de sistemas voltados para a 1ª Instância em plataformas de *mainframe*⁶ hospedadas no centro de dados da IBM, localizado na rua L2 Norte, em Brasília. Nessa época não havia computadores instalados fisicamente no Tribunal, mas somente alguns terminais que acessavam remotamente o computador central, responsável por todo armazenamento e processamento.

O primeiro computador instalado nas próprias dependências do Tribunal foi o Cobra 540, de fabricação totalmente nacional, adquirido em 1985. O equipamento possuía a capacidade de memória de 1 *megabyte*, suportando até 64 terminais de fósforo verde, contudo apenas alguns poucos terminais foram adquiridos.

O Tribunal deu um grande salto tecnológico em 1992, adquirindo o computador IBM AIX com um conjunto mais amplo de terminais. A capacidade de memória saltou para até 256 *megabytes* e o processador usava uma arquitetura Risc de desempenho superior para a época, o que permitiu o processamento de bases de dados bem mais complexas que as anteriores.

Em 1993, começaram a ser adquiridos os primeiros computadores do tipo estação de trabalho (*desktop*) que, diferentemente dos terminais, possuíam processadores e memórias internas, possibilitando a utilização sem a necessidade de um computador central. Várias marcas e modelos de computadores da família Intel 386 e 486 foram adquiridos na década de 90. Os novos computadores possibilitaram a criação das primeiras bases de dados setoriais, contudo todo compartilhamento de dados exigia a cópia por meio de *floppy disks*.

A primeira rede de dados foi implantada em 1995 devido à necessidade de interligação dos computadores do Palácio e do Bloco A, para possibilitar o compartilhamento de dados ágil entre as unidades

⁶ *Mainframe* é uma plataforma integrada de computadores capaz de processar grandes volumes de informações em curtos espaços de tempo.

judiciais e administrativas. O primeiro *link* de internet foi contratado em 1996, com velocidade de poucos mbps⁷, mas deu espaço ao início da disseminação de dados por meio do *website* do Tribunal.

Ainda em 1996, foi iniciado o projeto de informatização dos fóruns das cidades satélites, usando uma arquitetura distribuída de banco de dados. Cada fórum possuía um computador central para processamento e armazenamento de dados dos sistemas desenvolvidos na linguagem de programação MUMPS (Massachusetts General Hospital Utility Multi-Programming System).

Do ano 2000 em diante, diversos sistemas em várias linguagens foram desenvolvidos para dar suporte às atividades judiciais e administrativas do Tribunal, como o SISTJ, SISPL, STARH, SIPAD e SICOMP. Os dados passaram a ser armazenados em robustos sistemas gerenciadores de banco de dados, como o Intersystems Caché, SQL Server e Oracle, mas boa parte do legado MUMPS ainda ficou em operação.

Em 2014, o Tribunal aderiu ao programa de implantação do Processo Judicial Eletrônico – PJe, novo sistema de tramitação de autos judiciais criado pelo Conselho Nacional de Justiça em parceria com o Conselho da Justiça Federal e os tribunais de justiça estaduais⁸. Os juizados especiais cíveis foram os primeiros a receber o sistema, após vários meses de preparação e testes.

A Figura 2 apresenta o crescimento do volume de processos eletrônicos entre 2014 e 2021, evidenciando alguns marcos importantes, como o alcance de 1 milhão de processos (maio de 2019), a digitalização de 96% do acervo em tramitação (maio de 2020) e a conclusão no processamento de 170 mil processos da VEF pelo Hórus (novembro de

⁷ Mbps é uma medida de vazão de rede e significa *megabits* por segundo.

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). [Histórico do processo judicial eletrônico]. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/processo-judicial-eletronico-pje/historico>. Acessado em: 21 maio 2021.

2020). Atualmente a capacidade de armazenamento do Tribunal é de cerca de 1,7 *petabytes*.

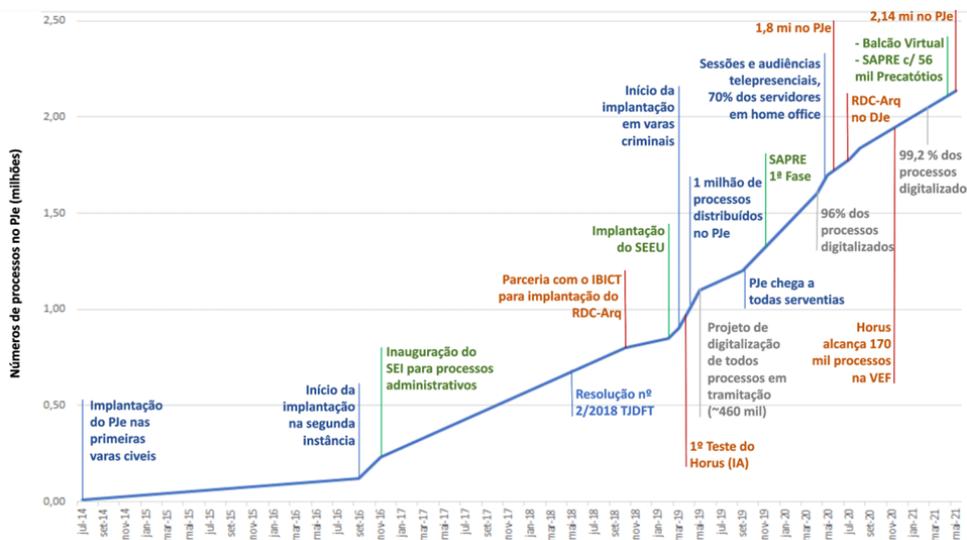


Figura 2: Crescimento de dados referente ao Processo Judicial Eletrônico

3 CIÊNCIA DE DADOS E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Assim como presenciamos a evolução da tecnologia de armazenamento, o dado armazenado também evoluiu verticalmente como pode ser observado na Figura 2, construindo um ambiente favorável à denominada ciência de dados.

A ciência de dados é um ramo multidisciplinar da academia, que envolve técnicas de computação, matemática aplicada, inteligência artificial, estatística e otimização com o intuito de resolver problemas analiticamente complexos, utilizando grandes conjuntos de dados como núcleo de operação⁹.

⁹ FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Introdução à ciência de dados**. [S. l.]: FGV, c2021. Disponível em: <https://educacao-executiva.fgv.br/cursos/online/curta-media-duracao-online/introducao-ciencia-dados>. Acesso em: 8 maio 2021.

Este novo ramo da ciência revela tendências e produz as informações que as empresas podem usar para tomar melhores decisões e criar produtos e serviços mais inovadores. Talvez, o mais importante seja que ele permite que os modelos de aprendizado de máquina ou Machine Learning (ML) aprendam com as grandes quantidades de dados que estão sendo fornecidos a eles, em vez de depender principalmente de analistas de negócios para ver o que podem descobrir a partir dos dados¹⁰.

As organizações estão usando equipes de ciência de dados para transformar os dados em uma vantagem competitiva, refinando produtos e serviços. Os casos de uso de ciência de dados e *machine learning* incluem:

- a) Determinar a rotatividade de clientes analisando os dados coletados nos *call centers*, para que o *marketing* possa tomar medidas para retê-los;
- b) Melhorar a eficiência analisando padrões de tráfego, condições meteorológicas e outros fatores para que as empresas de logística possam melhorar as velocidades de entrega e reduzir custos;
- c) Melhorar o diagnóstico de pacientes analisando dados de exames médicos e sintomas relatados para que os médicos possam diagnosticar doenças mais cedo e tratá-las com mais eficácia;
- d) Otimizar a cadeia de abastecimento, prevendo quando o equipamento irá quebrar;
- e) Detectar fraudes em serviços financeiros, reconhecendo comportamentos suspeitos e ações anômalas;
- f) Melhorar as vendas criando recomendações para clientes com base em compras anteriores;

¹⁰ BISHOP, Christopher M. **Pattern recognition and machine learning**. New York: Springer, 2006.

- g) Recomendar melhores rotas analisando a situação do percurso;
- h) Analisar tráfego de rede buscando identificar situações anormais;
- i) Reconhecer a face ou outras características em imagens ou vídeos buscando construir um serviço automatizado;
- j) Analisar diferentes documentos não estruturados buscando organizá-los em um determinado objetivo¹¹.

Neste cenário, a inteligência artificial tornou-se um termo genérico para aplicativos que executam tarefas complexas que antes exigiam informações do usuário, como a comunicação com clientes *on-line* ou um jogo de xadrez.

3.1 Inteligência artificial

Tecnicamente a inteligência artificial é o campo da ciência da computação que estuda maneiras de simular a inteligência humana, possuindo vários subcampos, como visão por computador (*computer vision*, em inglês), Processamento de Linguagem Natural (Natural Language Processing – NLP, em inglês) e Aprendizagem de Máquina (Machine Learning – ML, em inglês). *Machine learning* é o subcampo da IA que visa automatizar o processo de tomada de decisão de uma máquina a partir de um conjunto de dados.

No entanto, existem diferenças. O *machine learning* é centrado na criação de sistemas que aprendam e melhorem seu desempenho com base nos dados que são submetidos ao algoritmo. Importante notar que,

¹¹ ORACLE. **Ciência de dados:** um recurso inexplorado para machine learning. [S. l.]: Oracle, c2021. Disponível em: <https://www.oracle.com/br/data-science/what-is-data-science/>. Acesso em: 8 maio 2021.

embora todo *machine learning* seja IA, nem toda IA é *machine learning*¹², o que pode ser percebido pelo diagrama descrito na Figura 3.

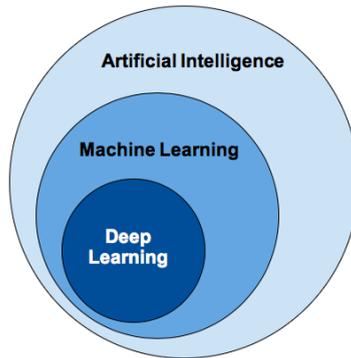


Figura 3: Diagrama representativo de hierarquia da IA¹³

Especificamente em relação a *machine learning*, Kenji¹⁴ propõe que os algoritmos podem ser classificados do seguinte modo:

- a) Aprendizado supervisionado: algoritmos que fornecem às máquinas dados e seus rótulos esperados, sendo necessária uma avaliação prévia de um especialista. Após o treinamento, o modelo deve ser capaz de classificar dados fora do conjunto de treinamento corretamente;
- b) Aprendizado não supervisionado: algoritmos em que se espera que a máquina detecte tendências nos dados sem nenhuma identificação prévia;
- c) Aprendizado por reforço: algoritmos que ensinam o modelo, dando reforços positivos para os resultados esperados e/ou reforços negativos para comportamentos indesejados¹⁵.

¹² ORACLE. **Ciência de dados**: um recurso inexplorado para machine learning. [S. l.]: Oracle, c2021. Disponível em: <https://www.oracle.com/br/data-science/what-is-data-science/>. Acesso em: 8 maio 2021.

¹³ KENJI, Bruno. **Machine learning para leigos**. [S. l.]: Venturus, 2019. Disponível em: <https://www.venturus.org.br/machine-learning-para-leigos/>. Acesso em: 8 maio 2021.

¹⁴ KENJI, Bruno. **Machine learning para leigos**. [S. l.]: Venturus, 2019. Disponível em: <https://www.venturus.org.br/machine-learning-para-leigos/>. Acesso em: 8 maio 2021.

¹⁵ KENJI, Bruno. **Machine learning para leigos**. [S. l.]: Venturus, 2019. Disponível em: <https://www.venturus.org.br/machine-learning-para-leigos/>. Acesso em: 8 maio 2021.

3.2 Iniciativas de IA no Poder Judiciário

O Poder Judiciário também não poderia ficar afastado desse novo cenário, o crescimento exponencial das demandas da sociedade por justiça vem obrigando a busca contínua de melhores formas de auxiliar o jurisdicionado, entre essas destaca-se o estudo da IA em seus processos de trabalho.

As diversas iniciativas desenvolvidas e implementadas pelos tribunais do país são sistematizadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para compartilhamento com todo o sistema do Poder Judiciário, como pode ser observado na Figura 4, que quantifica as iniciativas de IA por segmento da justiça. A ação atende às diretrizes estabelecidas da Portaria n. 25/2019, que instituiu o Laboratório de Inovação do Processo Judicial em meio Eletrônico – Inova PJe e o Centro de Inteligência Artificial Aplicada ao PJe.

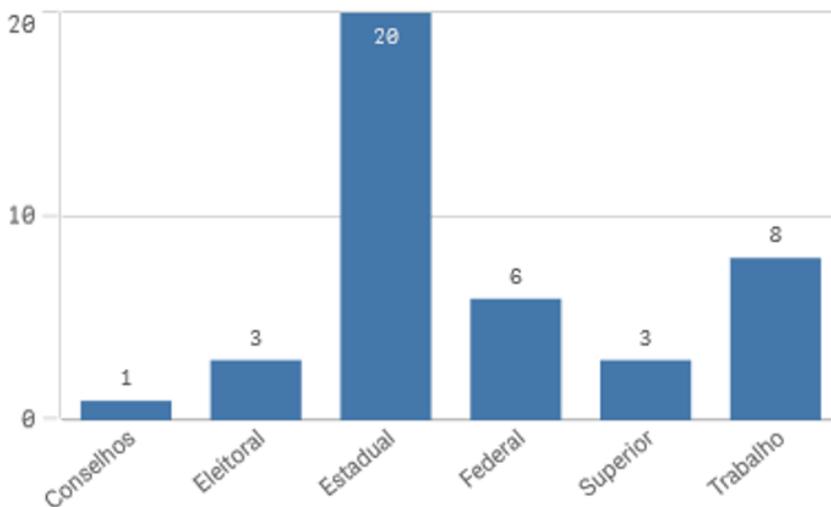


Figura 4: Quantidade de projetos de IA por segmento da justiça¹⁶

¹⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Projetos com inteligência artificial no poder judiciário**. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 8 maio 2021.

Nesse universo, 78% dos projetos foram motivados pela busca por inovação, além de atuarem para redução de acúmulo de trabalho (54%) e para dar maior agilidade aos processos (54%). Quase 60% das ferramentas de inteligência artificial foram desenvolvidas pelas equipes técnicas dos próprios tribunais e conselhos, sendo que 88% delas possuem alguma parte do código fonte na linguagem Python.

Atualmente, o TJDFT é o que apresenta o maior número de projetos utilizando a Inteligência Artificial – IA, como mostra o Painel de Projetos com Inteligência Artificial – IA, publicado pelo CNJ (Figura 5). Com quatro projetos em produção – Amon, Artiu, Hórus e Natureza Conciliação – e outros dois em fase de finalização – Toth e Saref – que ainda não aparecem no painel, o Tribunal vem utilizando com sucesso a IA há cerca de dois anos para aprimorar a prestação jurisdicional.

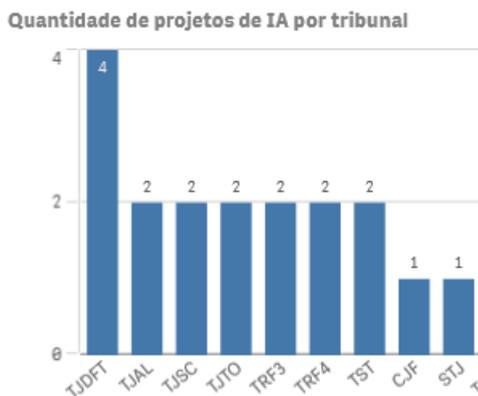


Figura 5: a) Projetos de IA desenvolvidos pelo TJDFT¹⁷
e b) Gráfico de IA do CNJ¹⁸

¹⁷ DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **TJDFT lidera número de projetos de inteligência artificial no poder judiciário**. Brasília, DF: TJDFT, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2021/janeiro/tjdft-e-o-tribunal-com-mais-projetos-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 8 maio 2021.

¹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Projetos com inteligência artificial no poder judiciário**. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 8 maio 2021.

4 PROJETO HÓRUS

A Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal - VEF realiza o julgamento de ações relativas à dívida ativa da Fazenda Pública do Distrito Federal, de acordo com o art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980 (Lei de Execução Fiscal), envolvendo dívidas tributárias e não tributárias, com a devida atualização monetária, juros e multa de mora, bem como demais encargos previstos em lei ou contrato.

O cenário nacional de execuções fiscais, pode ser melhor compreendido por meio do Relatório Justiça em Números 2019 (ano-base 2017), elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ, no qual é destacado o impacto negativo gerado pela fase de execução nos dados de litigiosidade do Poder Judiciário brasileiro.

Segundo o relatório, existia, à época, um acervo de 80,1 milhões de processos judiciais pendentes de baixa no final de 2017, em que 53% se referiam à fase de execução. Apontando, ainda, que, deste estoque, 74% eram compostos por execuções fiscais, responsáveis pela alta taxa de congestionamento do Poder Judiciário, representando aproximadamente 39% do total de casos pendentes.¹⁹

Vale destacar também que, segundo o mencionado relatório, a taxa nacional de congestionamento nas execuções fiscais em 2017 foi de 91,7%, sendo na Justiça estadual de 91%²⁰. No caso do TJDF, a taxa de congestionamento chega a 95%, a maior dentre os tribunais de médio porte. A VEF já nasceu com um número extremamente elevado de processos, cerca de 186.000 (cento e oitenta e seis mil), em face da redistribuição de processos das 8 (oito) varas de fazenda pública, dos

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2018**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a-58cee3d92d2df2f25.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

²⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2018**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2018/09/8d9faee7812d35a-58cee3d92d2df2f25.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

quais, aproximadamente, 90.000 (noventa mil) ainda não tinham sido autuados. Em outubro de 2017, a VEF possuía um acervo de mais de 300 mil processos, sendo 275 mil processos físicos pendentes (excluídos cerca de 100 mil processos arquivados, nos termos do Provimento 13/2012 da Corregedoria do TJDF), bem como 6.305 processos eletrônicos.

De acordo com o trabalho de Melo, Neves e Cavalcante, referente ao Projeto Hórus:

[...] surgiu a necessidade de uma atuação diferenciada na VEF, pautada por uma gestão judiciária estratégica, que tenha em vista as relações institucionais da VEF com a Administração Superior do TJDF e órgãos externos (como a Procuradoria do Distrito Federal), uma gestão administrativa (recursos humanos e processos de trabalho) e uma atuação jurisdicional que busque uniformidade e segurança jurídica²¹.

Quanto à solução tecnológica proposta, o trabalho também manifesta que:

[...] além das ferramentas de automação, a Inteligência Artificial – IA seria capaz de aplicar regras lógicas a um conjunto de dados, aprender com os erros e acertos, reconhecer padrões visuais/sensoriais/comportamentais e aplicar o raciocínio aos casos concretos, em princípio repetitivos e de menor complexidade. Frise-se que ferramentas baseadas na IA em nada retirariam o poder de autonomia do magistrado e dos servidores, uma vez que sua calibragem sempre estaria em consonância com o entendimento e a supervisão daqueles.²²

²¹ MELO, Jairo; NEVES, Thiago; CAVALCANTE, Weiss. Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 51-64, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/249/1/H%c3%b3rus%20processamento%20inteligente%20dos%20dados%20digitalizados.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²² MELO, Jairo; NEVES, Thiago; CAVALCANTE, Weiss. Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 51-64, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/249/1/H%c3%b3rus%20processamento%20inteligente%20dos%20dados%20digitalizados.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

O sistema Hórus foi concebido com a finalidade de auxiliar a VEF em algumas atividades de automação, dentre elas:

- a) realizar a inserção automática no PJe de processos digitalizados categorizando/classificando os documentos baseando-se em tipos específicos existentes no sistema de tramitação, além de utilizar o processo de certificação digital com autorização da corregedoria para validar todo o processo;
- b) reconhecer o código de caracteres dos documentos via OCR a fim de confrontar os dados das peças processuais com os dados dos sistemas legados, detectando possíveis inconsistências das peças processuais digitalizadas manualmente;
- c) recuperar metainformações de sistema de tramitação de processos físicos com a finalidade de subsidiar dados para o pré-cadastro e um futuro tratamento de dados. Integrando o Projeto de Modernização da Vara de Execuções Fiscais – VEF, o Hórus trouxe resultados efetivos e velozes ao cadastramento de processos digitalizados, integrou a digitalização de processos físicos com o PJe e viabilizou movimentações processuais no sistema judicial legado – SISTJ. O TJDFT é o primeiro Tribunal a utilizar técnicas de inteligência artificial nesse caso.

A arquitetura de *software* proposta para auxiliar a digitalização inteligente da VEF abarca atividades de automação e inteligência artificial como pode ser evidenciado na Figura 6, sendo esta uma associação importante em projeto dessa categoria, isto é, grande parte dos projetos apresentam boa parte do seu desenvolvido atrelado à automação de processos e algumas atividades podem ser auxiliadas por algoritmos de aprendizado de máquina. Justamente essa característica se aplica ao Hórus, isto é, a IA foi utilizada na classificação das peças processuais para serem cadastradas corretamente no sistema de tramitação processual do TJDFT, denominado PJe.

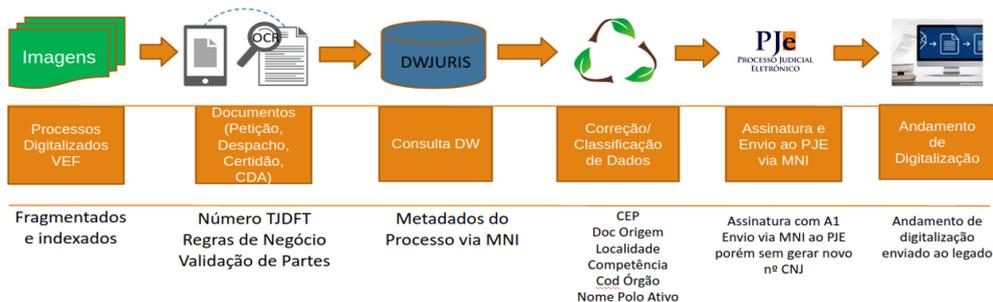


Figura 6: Arquitetura de automação e classificação proposta para a solução da VEF²³

A prova de conceito teve início em novembro de 2018 e entrou em operação em abril de 2019, após um processo de homologação realizado pela própria VEF com o auxílio de magistrados e servidores. A evolução da digitalização inteligente pode ser evidenciada na Figura 7 pelo gráfico extraído do sistema digitímetro, em que é possível identificar o ápice do processamento no mês de agosto de 2019, cerca de 60.000 mil digitalizações mês, algo que seria impossível se a atividade fosse realizada manualmente.

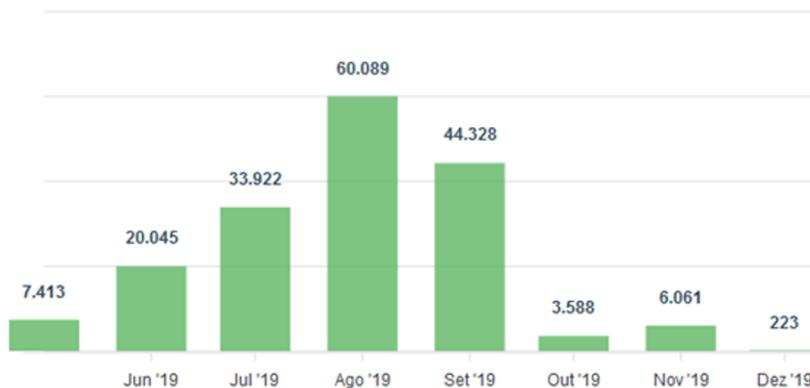


Figura 7: Gráfico de evolução do processamento do Hórus²⁴

²³ MELO, Jairo; NEVES, Thiago; CAVALCANTE, Weiss. Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 51-64, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/249/1/H%c3%b3rus%20processamento%20inteligente%20dos%20dados%20digitalizados.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²⁴ DIGITOMETRO: [digitalização de Processos do TJDFTR]. Brasília, DF: TJDFTR. Disponível em: <https://digitometro.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 8 maio 2021.

5 PROJETO AMON

Segundo o trabalho de Melo, Neves e Oliveira Neto:

O reconhecimento facial não é mais uma tecnologia vista apenas em filmes de ficção científica. Hoje, dispositivos e sistemas de segurança contam com esse recurso, que promete facilitar rotinas em diversos cenários. Essa tecnologia é uma maneira de identificar rostos humanos em imagens por meio de técnicas digitais. É um recurso baseado em sistemas de inteligência artificial responsáveis pelo cruzamento de dados e detecção de padrões para garantir que o rosto detectado é de determinada pessoa.²⁵

O processamento de imagens da face existe há alguns anos, mas somente agora começou a ganhar espaço e ser implementado em bancos e outros serviços que demandem reforço na segurança ou, simplesmente, busquem facilitar o acesso do usuário. Hoje, já usamos a biometria para a identificação das pessoas pelas suas digitais, seja para desbloquear o celular, fazer operações bancárias, entrar no país ou votar nas eleições. O reconhecimento facial também é baseado em uma técnica biométrica em que os *softwares* “codificam” nosso rosto.

Para fazer esse mapeamento, os sistemas utilizam as características do rosto de uma pessoa, como o tamanho do queixo e a distância entre os olhos. Elas são chamadas de pontos nodais (a face humana possui cerca de 80 pontos).

²⁵ MELO, Jairo; NEVES, Thiago; OLIVEIRA NETO, Celso. Amon: controle de acesso do jurisdicionado no TJDFT a partir de técnicas de reconhecimento facial. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 129-140, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/77>. Acesso em: 1 jun. 2021.

A extração de cada ponto vai formando a assinatura facial e é armazenada em um banco de dados. Ao fim do processo, é necessário comparar as características extraídas com as do banco para encontrar o dono do rosto. Alguns *smartphones* já utilizam a tecnologia para que o aparelho seja desbloqueado somente pelo proprietário. Segundo pesquisa do Counterpoint Research, até 2020, 64% de todos os celulares vão contar com a inovação²⁶.

Para implementar um sistema de reconhecimento facial a partir de fotografias, foi criado o Amon, que gerencia o controle integrado de acesso às dependências do Tribunal. Em funcionamento desde junho de 2020, o sistema possibilita a verificação a partir de metadados, como CPF, e permite realizar a conferência de cada pessoa pelo reconhecimento facial, trazendo um maior controle sobre quem entra na Casa. Com isso, o TJDFDT traz mais segurança aos jurisdicionados²⁷.

Como se trata de uma tecnologia nova, as leis ainda não foram adaptadas para ela. No Brasil, já foi aprovada a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que entra em vigor em agosto de 2020. Seu art. 4º, no entanto, exclui o tratamento de dados para fins de segurança pública.

A preocupação dos especialistas é que os dados não sejam usados apenas para essa finalidade — como o que acontece hoje na China para a definição do crédito social. E a polêmica aumentou com a criação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) por medida provisória. Isso porque, além de tornar o poder fiscalizatório sobre o tratamento de dados pelo Estado mais flexível, ela permite o compartilhamento de informações públicas com empresas desde que haja supervisão de uma autoridade²⁸.

²⁶ RUNRUNIT (Brasil). **[Como funciona o reconhecimento facial]**. Brasília, DF: RUNRUNIT, [2021]. Disponível em: <https://blog.runrun.it/reconhecimento-facial/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²⁷ MELO, Jairo; NEVES, Thiago; OLIVEIRA NETO, Celso. Amon: controle de acesso do jurisdicionado no TJDFDT a partir de técnicas de reconhecimento facial. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 129-140, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/7/7>. Acesso em: 1 jun. 2021.

²⁸ OLHAR DIGITAL. **Reconhecimento facial o que se pode esperar dele**. Brasília, DF: OLHAR DIGITAL, [2021]. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2019/03/23/noticias/reconhecimento-facial-o-que-se-pode-esperar-dele/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

O Brasil tem 37 iniciativas em cidades adotando, de alguma maneira, tecnologias de reconhecimento facial. Mais da metade, 19, foram lançadas no período de 2018 a 2019. Essas soluções, em geral, são empregadas nas áreas de segurança pública, transporte e controle de fronteiras²⁹.

Juntamente com a disseminação desse recurso, vem também a preocupação das autoridades. O levantamento identificou dois projetos de lei no Congresso Nacional e 21 em assembleias legislativas sobre o tema, sendo oito no Rio de Janeiro e dois em São Paulo. “O reconhecimento facial é colocado como uma espécie de bala de prata para segurança pública”, observou a pesquisadora Marie Hurel.

O Projeto de Lei n. 9.736, de 2018, do deputado Júlio Lopes (PP/RS), por exemplo, obriga o reconhecimento facial em presídios. O PL n. 11.140, de 2018, do líder do PSL, Delegado Waldir (GO), vai além, e determina registros não somente aos detidos, mas também a funcionários e até mesmo advogados que ingressam nas unidades de internação³⁰.

O TJDF tem atuação em 19 circunscrições em todo o Distrito Federal, com movimentação diária de milhares de pessoas em seus cartórios, fóruns e secretarias. Em cada portaria das unidades do Tribunal existe uma estrutura de controle de acesso físico composto de *scanners*, portas giratórias, segurança e atendentes contratados e servidores responsáveis pelo acesso. Todo o acesso é registrado por um sistema de cadastro denominado Siden, onde são registrados os dados do jurisdicionado que adentra as dependências do órgão. Durante este cadastro no sistema, são solicitadas algumas documentações de

²⁹ AGENCIA BRASIL, EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC) (Brasil). **Tecnologias de reconhecimento facial são usadas em 37 cidades no país**. Brasília, DF: EBC, [2021]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/tecnologias-de-reconhecimento-facial-sao-usadas-em-37-cidades-no-pais>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³⁰ AGENCIA BRASIL, EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC) (Brasil). **Tecnologias de reconhecimento facial são usadas em 37 cidades no país**. Brasília, DF: EBC, [2021]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/tecnologias-de-reconhecimento-facial-sao-usadas-em-37-cidades-no-pais>. Acesso em: 1 jun. 2021.

identificação, tais como RG, CPF ou habilitação, assim como o destino desejado dentro do fórum.

Em 2019, passou-se a exigir uma foto tirada pelos equipamentos do TJDFT e armazenada em ambiente seguro dentro do SidenWeb, sistema de gestão de acesso às dependências do TJDFT, possibilitando que futuramente algum mecanismo de processamento de imagens pudesse auxiliar e contribuir com a segurança interna do Tribunal.³¹

A integração do SidenWeb com o Amon foi disponibilizada em produção no dia 5/7/2020 e atualmente apresenta as seguintes estatísticas de processamento conforme os indicadores detalhados na Figura 8, sendo possível identificar o grande volume de imagens vetorizadas que contribuem para a efetividade do reconhecimento e o quantitativo de erros, fraudes e sucessos.

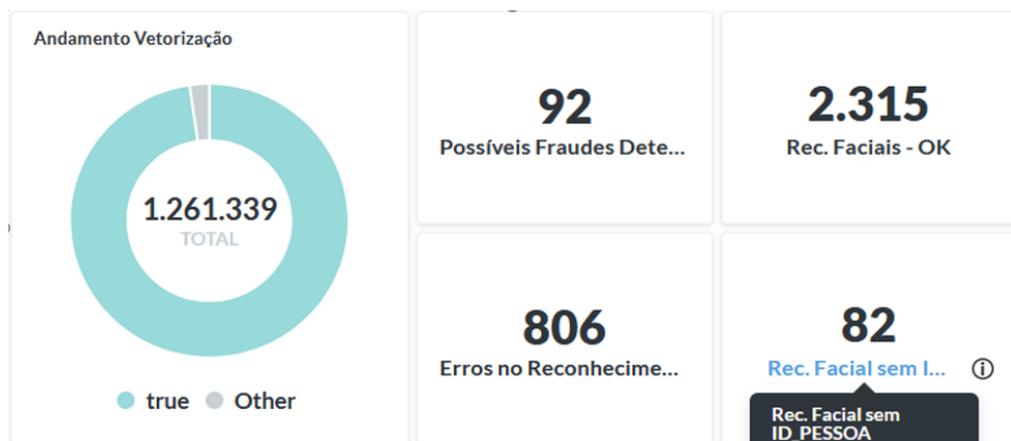


Figura 8: Indicadores de Gestão do Amon³²

³¹ MELO, Jairo; NEVES, Thiago; OLIVEIRA NETO, Celso. Amon: controle de acesso do jurisdicionado no TJDFT a partir de técnicas de reconhecimento facial. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 129-140, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/77>. Acesso em: 1 jun. 2021.

³² SIDEN: indicadores do reconhecimento facial do TJDFT. Brasília, DF: TJDFT, [2021]. Disponível em: <https://metabase-asi.apps.tjdft.jus.br/public/dashboard/5e87cac9-6894-44c2-8af1-1a3309111dc3>. Acesso em: 8 maio 2021.

6 PROJETO TOTH

Uma das grandes dificuldades do Poder Judiciário consiste no processo de geração de relatórios estatísticos, pois no passado não existia padronização de sistemas e metadados, o que atualmente já vem sendo minimizado com o uso do PJe e o padrão de replicação nacional. Nesse sentido, desde 2015, o CNJ vem solicitando aos tribunais o envio mensal dos metadados processuais, a fim de conceber um banco de dados nacional, denominado DataJud que irá possibilitar a geração de relatórios a nível nacional. Inclusive, o tribunal que regularmente melhora a qualidade dos dados pode atingir 200 pontos no prêmio nacional de qualidade do judiciário. Desse modo, a proposição de iniciativas que auxiliem o projeto de qualidade de dados, corrobora com as últimas determinações do Supremo Tribunal Federal em relação ao projeto da Justiça 4.0.

O Projeto Toth foi idealizado para maximizar a qualidade de dois atributos de suma importância para as estatísticas do judiciário, isto é, classe e assuntos do processo. A recomendação da classe e dos assuntos do processo, durante a etapa do fluxo do PJe, identificada como tratar a petição inicial, corresponde ao objetivo principal da solução. Essa recomendação é baseada no treinamento supervisionado de algoritmos de classificação tendo como base a petição inicial submetida pelo advogado. Projetos dessa envergadura e complexidade são orientados por uma metodologia conhecida como CRISP-DM, que define um conjunto de fases para projetos de mineração de dados, como pode ser observado na Figura 9.

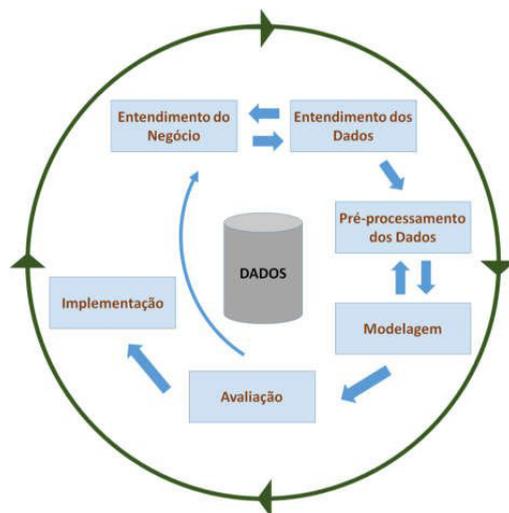


Figura 9: Ciclo de vida da metodologia CRISP-DM³³

Seguindo a metodologia CRISP-DM, iniciou-se o entendimento do negócio buscando identificar e colher algumas respostas para balizar o projeto, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 – Questionário para balizamento do Projeto Toth

Questão	Resposta
Quem é responsável pelo cadastramento dos assuntos e classe do processo?	Advogado
Em que momento os atributos da análise são corrigidos?	Durante a fase de tratar petição inicial no PJe
Quem realiza a correção das inconsistências?	Servidores do cartório autorizados pelo magistrado da unidade jurisdicional
Qual o volume atual de inconsistências?	40 mil
Quais estatísticas são afetadas?	Justiça em Números do CNJ
Quais tipos de documentos são cadastrados no sistema?	PDF, vídeos e imagens. Nesse sentido foi proposto o desenho esquemático descrito na Figura 9

³³ CRISP-DM: a metodologia ideal para ciência de dados. [S. l.]: DNC, [2020]. Disponível em: <https://dnc.group/blog/data-science/metodologia-crisp-dm/>. Acesso em: 8 maio 2021.

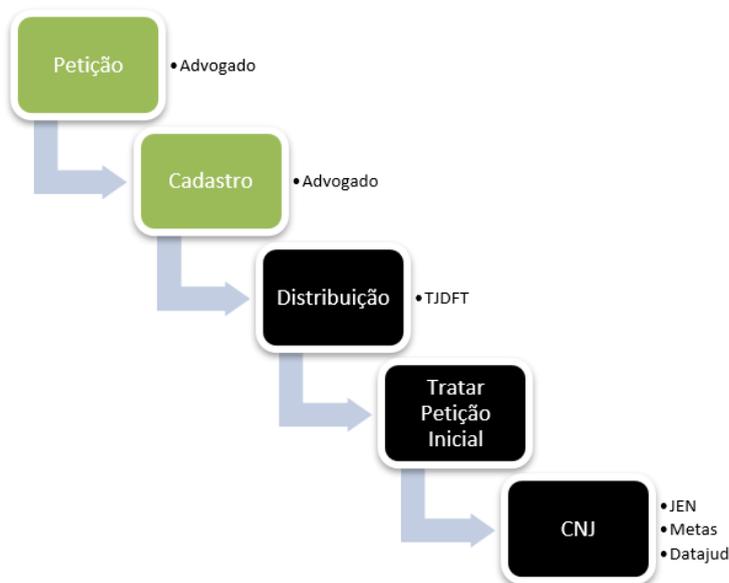


Figura 9: Fluxo de evolução da atuação até a geração das estatísticas

Nas etapas de entendimento e preparação dos dados, utilizaram-se algumas consultas ao banco de dados analítico do PJe como pode ser visualizado na Figura 10, buscando delimitar as variáveis e analisar a qualidade dos dados que seriam utilizados nas fases de treinamento e inferência, pois essas atividades sendo realizadas com afinco contribuem com a melhora da acurácia do modelo.

Nessas consultas, foram utilizados parâmetros dos relatórios da Justiça em Números com o objetivo de identificar quais unidades do TJDFT eram prejudicadas pelas alterações de classe e assunto que eram realizados durante o fluxo processual, e a partir dessa delimitação, restringiu-se o escopo inicial de atuação do treinamento para 22 classes e 50 assuntos, além de facilitar a escolha da competência de atuação das unidades para o futuro piloto.

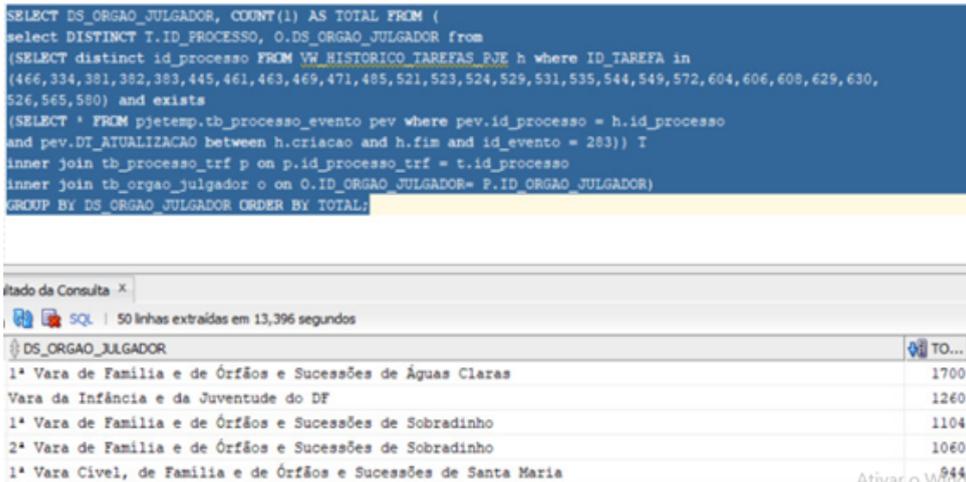


Figura 10: Consultas SQL a base analítica do PJe

Na fase responsável pela elaboração do modelo definiu-se a estratégia de aprendizado supervisionado, onde um conjunto de especialistas da 1ª vice-presidência do TJDFT selecionou e rotulou um conjunto petições iniciais com a identificação correta da classe de assuntos do processo, tendo como base o inteiro teor dos documentos. A partir dessa seleção, iniciou-se o estudo do algoritmo que melhor respondesse a esse ambiente, sendo selecionado o algoritmo *fasttext*, que teve uma boa acurácia com poucos registros de treinamento.

1ª Vara Cível, de Família e de Órfãos e Sucessões de Santa Maria				
item	cd_classe	ds_classe	qtde_pje	qtde_totth
1	7	PROCEDIMENTO COMUM CÍVEL	1738	1842
2	156	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA	979	453
3	81	BUSCA E APREENSÃO EM ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA	655	967
4	89	ALIMENTOS - LEI ESPECIAL Nº 5.478/88	540	1203
5	12154	EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL	529	1083
6	12246	CUMPRIMENTO DE SENTENÇA DE OBRIGAÇÃO DE PRESTAR ALIMENTOS	476	0
7	159	EXECUÇÃO DE TÍTULO EXTRAJUDICIAL	248	1136
8	40	MONITÓRIA	185	571
9	1294	OUTROS PROCEDIMENTOS DE JURISDIÇÃO VOLUNTÁRIA	159	537
10	74	ALVARÁ JUDICIAL - LEI 8858/80	108	226
11	39	INVENTÁRIO	108	960
12	12372	DIVÓRCIO CONSENSUAL	103	291
13	58	INTERDIÇÃO	90	509
14	172	EMBARGOS À EXECUÇÃO	69	281
15	12541**	DIVÓRCIO LITIGIOSO	44	0

Figura 11: Massa de treinamento rotulado

Na etapa de construção do modelo, o conjunto de dados tratados, organizados e preparados nas fases anteriores do projeto/da metodologia em uma organização tabular que estabelece as variáveis e os valores que foram submetidos ao processamento de um algoritmo de aprendizado de máquina da categoria supervisionada baseado no algoritmo *fasttext*³⁴, onde os dados precisam ter sido previamente rotulados por um especialista com a finalidade de realizar uma classificação multiclasse, configura uma etapa diferencial do mecanismo tradicional de desenvolvimento de *software*.

Nesse sentido, os dados da petição inicial elaborada pelo advogado e autuados no sistema de processo eletrônico (PJe) formam o subsídio do treinamento e teste do modelo de aprendizado de máquina desse projeto, produzindo dados estatísticos como, por exemplo, a acurácia, que representa o atual grau de sucesso de classificação. Na Figura 12, exemplificamos o grau de acurácia do Toth em relação a algumas classes do processo.

Classe Advogado	Classe Toth	Acurácia Toth	Classe Definitiva
436	436	0.8081	436
12372	12372	0.6077	12372
241	7	0.7607	7
279	1268	0.5775	1268
69	69	0.9263	69
172	172	0.8559	172
7	7	0.8706	7
436	436	0.8439	436
69	69	0.9466	69
12154	12154	0.9399	12154

Figura 12: Exemplos de acurácia de classe obtidas após o treinamento

³⁴ JOULIN, Armand; GRAVE, Edouard; BOJANOWSKI, Piotr; MIKOLOV, Tomas. **Bag of tricks for efficient text classification**. [S. l.], 2016. ArXiv 1607.01759V3.

No passo seguinte, iniciou-se a integração do serviço de recomendação de classe e assuntos disponibilizados na infraestrutura de *container openshift* do TJDF-T ao sistema de processo eletrônico, seguindo as recomendações do CNJ em relação ao uso de microsserviço e fila de mensagens como forma de integração ao sistema transacional. Nesse sentido, a arquitetura do Projeto Toth possibilitou a integração descrita na Figura 13, onde a tela de tratar petição inicial do PJe solicita a recomendação do sistema inteligente.



Figura 13: Recomendação da Classe e Assunto processada pelo Toth e apresentada pelo PJe durante a execução do fluxo do sistema

A unidade-piloto escolhida para iniciar os testes de usuário foi a 1ª Vara Cível, de Família e de Órfãos e Sucessões de Santa Maria, onde a partir do dia 9/3/2021 as recomendações passaram a ser exibidas no ambiente de produção para 22 classes e 50 assuntos da Justiça em Números.

Atualmente o projeto já está sendo expandido para outras unidades de competência similar e outras de competência diversa, como, por exemplo: Juizado Especial Cível e Criminal do Núcleo Bandeirante, Juizado de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher de São Sebastião, Vara Criminal do Riacho Fundo, Juizado Especial Cível do Guará, Vara Criminal e Tribunal do Júri de Águas Claras, Juizado Especial Cível, Criminal e de Violência Doméstica e Familiar Contra a Mulher do Itapoã, 3ª Vara Criminal de Brasília, 23ª Vara Cível de Brasília e 1ª Vara de Órfãos e Sucessões de Brasília.

7 PROJETO SAREF

A Vara de Execuções das Penas em Regime Aberto – Vepera, jurisdiciona pessoas que cumprem penas privativas de liberdade em prisão domiciliar ou que foram beneficiadas pela suspensão da pena (*sursis penal*) ou pelo livramento condicional. O contingente jurisdicionado alcança mais de 20 mil pessoas, às quais comparecem regularmente ao Fórum Mirabete para cumprimento das condições impostas no momento da concessão do benefício. Essa situação, que muito ocupa e preocupa a Vepera, adquiriu maior relevância e urgência em vista do advento da pandemia de Covid-19.

A iniciativa Saref, Sistema de Apresentação e Reconhecimento Facial, visa agilizar a apresentação de uma população de apenados da unidade, com algoritmos de reconhecimento facial, auxiliando e modernizando o controle de presença da unidade, além de seguir a recomendação do CNJ em relação ao Juízo 100% digital, aperfeiçoando antigo modelo de apresentação de apenados representado na Figura 14.



Figura 14: Antigo modelo de apresentação de apenados antes da pandemia

O projeto foi dividido em três produtos representados nas Figuras 15 e 16: a) Saref-Admin: interface responsável pela coleta da imagem do apenado e vinculação com as informações do Sistema Eletrônico de Execução Unificado – SEEU, além de possibilitar uma administração da base de reconhecimentos e apresentações, sendo este operado pelos servidores da unidade judicial; b) Saref-Totem: interface responsável pelo reconhecimento do apenado de modo descentralizado, tendo por base as imagens registradas pelo Saref-Admin. Os totens serão distribuídos pelos fóruns do TJDFR para apresentação descentralizada, buscando agilizar o processo de apresentação para usuário que não tem acesso a dispositivos móveis; e c) Saref-Mobile: possibilidade do apenado realizar a apresentação do próprio celular sem a necessidade de comparecer fisicamente ao TJDFR.

A iniciativa pioneira do TJ entra em produção em 1º de junho de 2021, com cronograma que prioriza o cadastramento da imagem baseado no requisito de idade do apenado.

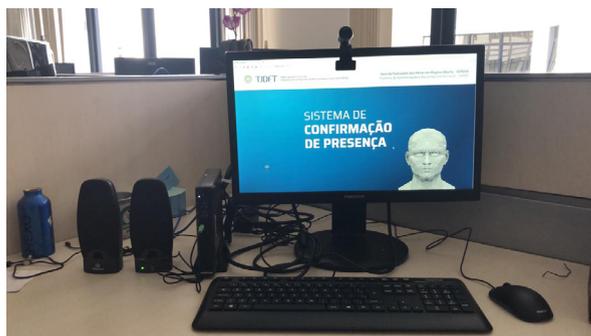
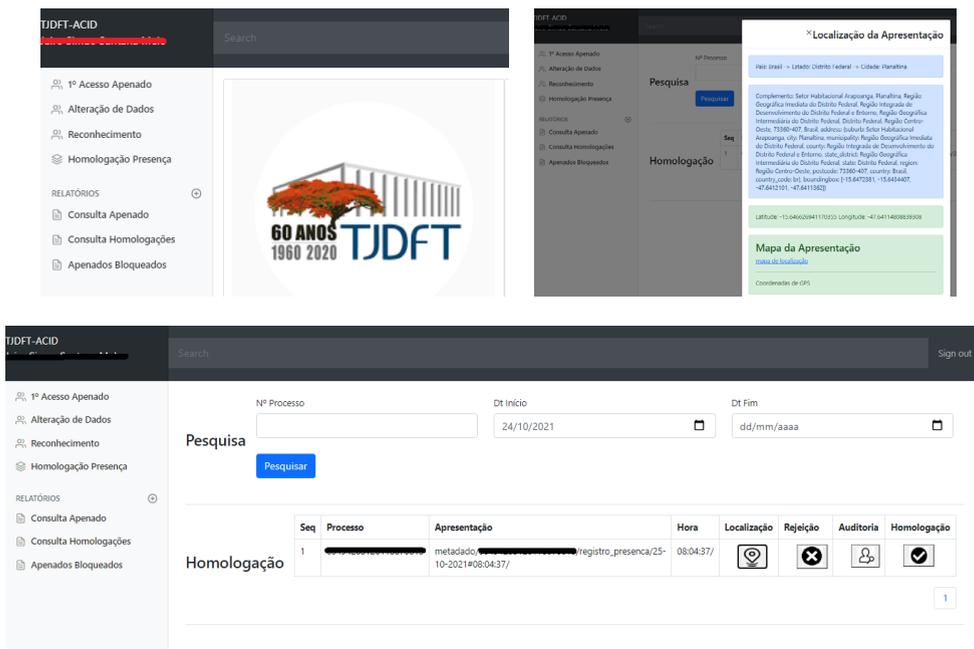


Figura 15: a) ambiente de administração do Saref restrito aos servidores da Vepera; b) controle GPRS da apresentação do apenado; c) ambiente de gestão da apresentação do apenado; d) protótipo do Totem do Saref com sistema operacional gratuito e segurança reforçada, acessibilidade e ambiente responsivo

Especificamente em relação ao ambiente mobile, como o sistema será disponibilizado em ambiente externo, o TJ está se preocupando com requisitos de segurança adicionais, desse modo o módulo Saref-Mobile será submetido a um processo de *pentest*, a fim de que possam ser mitigadas possíveis vulnerabilidades.

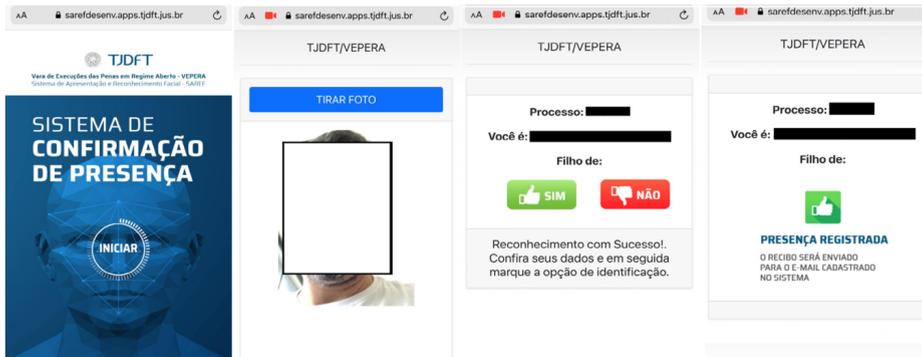


Figura 16: ambiente mobile multiplataforma do Saref, com acessibilidade e identificação do apenado via GPRS e reconhecimento facial

8 CONCLUSÃO

Atualmente o Judiciário brasileiro tem investido em algumas abordagens de melhoria na prestação de serviço ao jurisdicionado, como, por exemplo, o programa de Justiça 4.0, que retrata a possibilidade de um juízo 100% digital, que inclusive passa a fazer parte dos requisitos do prêmio nacional de qualidade instituído pela Portaria n. 135, de 6/5/2021 do CNJ.

Nesse sentido, as tecnologias e os investimentos, como os apresentados pelo TJDF, estão alinhados com as determinações superiores, o que qualifica o Tribunal em uma posição de vanguarda.

O uso da tecnologia de inteligência artificial e o processamento de dados em massa retrata o atual estado da arte das grandes empresas que buscam analisar o comportamento de seus clientes a fim de vislumbrar possíveis melhorias sistêmicas.

REFERÊNCIAS

ADAMI, Anna. **Evolução dos dispositivos de armazenamento de dados**. [S. l.]: Infoescola, c2006-2021. Disponível em: <https://www.infoescola.com/informatica/evolucao-dos-dispositivos-de-armazenamento-de-dados/>. Acesso em: 8 maio 2021.

AGENCIA BRASIL, EMPRESA BRASILEIRA DE COMUNICAÇÃO (EBC) (Brasil). [**Tecnologias de reconhecimento facial são usadas em 37 cidades no país**]. Brasília, DF: EBC, [2021]. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-09/tecnologias-de-reconhecimento-facial-sao-usadas-em-37-cidades-no-pais>. Acesso em: 1 jun. 2021.

BISHOP, Christopher M. **Pattern recognition and machine learning**. New York: Springer, 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Notícias STF, de 30 de maio de 2018**: inteligência artificial vai agilizar a tramitação de processos no STF. Brasília, DF: STF, [2018]. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=380038>. Acesso em: 20 mar. 2019.

CHANG, W; GRADY, N. **NIST big data interoperability framework**: volume 1, definitions. *Gaithersburg, MD*: National Institute of Standards and Technology, 2019. (NIST SP)-1500-1). Disponível em: <https://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.1500-1r2.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). [**Histórico do processo judicial eletrônico**]. Brasília, DF: CNJ, [2021]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/processo-judicial-eletronico-pje/historico>. Acesso em: 21 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2018**. Brasília: CNJ, 2018. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/contendo_arquivo/2018/08/44b7368ec6f888b383f6c-3de40c32167.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Projetos com inteligência artificial no poder judiciário**. Brasília, DF: CNJ, [2020]. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=29d710f7-8d8f-47be-8af8-a9152545b771&sheet=b8267e5a-1f1f-41a7-90ff-d7a2f4ed34ea&lang=pt-BR&opt=ctxmenu,currsel>. Acesso em: 8 maio 2021.

CRISP-DM: a metodologia ideal para ciência de dados. [S. l.]: DNC, [2020]. Disponível em: <https://dnc.group/blog/data-science/metodologia-crisp-dm/>. Acesso em: 8 maio 2021.

DIGITOMETRO: [digitalização de processos do TJDF]. Brasília, DF: TJDF. Disponível em: <https://digitometro.tjdft.jus.br/>. Acesso em: 8 maio 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **TJDF lidera número de projetos de inteligência artificial no poder judiciário**. Brasília, DF: TJDF, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2021/janeiro/tjdft-e-o-tribunal-com-mais-projetos-de-inteligencia-artificial>. Acesso em: 8 maio 2021.

DUDA, Richard O; HART, Peter E; STORK, David G. **Pattern classification**. 2nd ed. New York: Wiley, 2002.

FIELDING, Roy Thomas. **Architectural styles and the design of network-based software architectures**. 2000. PhD Dissertation. Dept. of Information and Computer Science, University of California, Irvine, 2000, Chapter 5, f. 76-106.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS. **Introdução à ciência de dados**. [S. l.]: FGV, c2021. Disponível em: <https://educacao-executiva.fgv.br/cursos/online/curta-media-duracao-online/introducao-ciencia-de-dados>. Acesso em: 8 maio 2021.

HEKSTER, Nicky. 5 Predictions in 5 years: what de big data environment will look like [...]. In: Big Data Expo, 2015, [s. l.]. **Anais** [...]. [S. l.]: IBM, 2015. Disponível em: <https://www.slideshare.net/BigDataExpo/big-data-expo-2015-ibm-5-predictions>. Acesso em: 29 mar. 2019.

JOULIN, Armand; GRAVE, Edouard; BOJANOWSKI, Piotr; MIKOLOV, Tomas. **Bag of tricks for efficient text classification**. [S. l.], 6 Jul. 2016. ArXiv 1607.01759v3.

KENJI, Bruno. **Machine learning para leigos**. [S. l.]: Venturus, 2019. Disponível em: <https://www.venturus.org.br/machine-learning-para-leigos/>. Acesso em: 8 maio 2021.

LI, Yun *et al.* Big data and cloud computing. In: GUO, Huadong; GOODCHILD, Michael F; ANNONI, Alessandro (ed.). **Manual of digital earth**. [S. l.]: Springer, 2019. p. 325-355. Disponível em: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-981-32-9915-3.pdf>. Acesso em: 21 maio 2021.

MELO, Jairo; NEVES, Thiago; CAVALCANTE, Weiss. Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da vara de execução fiscal do Distrito Federal. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 3, n. 1, p. 51-64, 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/249/1/H%c3%b3rus%20processamento%20inteligente%20dos%20dados%20digitalizados.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2021.

MELO, Jairo; NEVES, Thiago; OLIVEIRA NETO, Celso. Amon: controle de acesso do jurisdicionado no TJDF a partir de técnicas de reconhecimento facial. **Revista Eletrônica do CNJ**, Brasília, DF, v. 5, n. 1, p. 129-140, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/issue/view/7/7>. Acesso em: 1 jun. 2021.

OLHAR DIGITAL. [**Reconhecimento facial o que se pode esperar dele**]. Brasília, DF: OLHAR DIGITAL, [2021]. Disponível em: <https://olhardigital.com.br/2019/03/23/noticias/reconhecimento-facial-o-que-se-pode-esperar-dele/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

ORACLE. **Ciência de dados**: um recurso inexplorado para machine learning. [S. l.]: Oracle, c2021. Disponível em: <https://www.oracle.com/br/data-science/what-is-data-science/>. Acesso em: 8 maio 2021.

RAJAMARAN, Anand; ULLMAN, Jeffrey David. **Mining of massive datasets**. New York, NY: Cambridge University Press, 2011.

RICH, Elaine; KNIGHT, Kevin. **Inteligência artificial**. 2. ed. São Paulo: Makron, 1994. 722 p.

RUNRUNIT (Brasil). [**Como funciona o reconhecimento facial**]. Brasília, DF: RUNRUNIT, [2021]. Disponível em: <https://blog.runrun.it/reconhecimento-facial/>. Acesso em: 1 jun. 2021.

SIDEN: indicadores do reconhecimento facial do TJDF. Brasília, DF: TJDF, [2021]. Disponível em: <https://metabase-asi.apps.tjdft.jus.br/public/dashboard/5e87cac9-6894-44c2-8af1-1a3309111dc3>. Acesso em: 8 maio 2021.

STATISTA. **Volume of data/information created, captured, copied, and consumed worldwide from 2010 to 2024**. [S. l.]: Statista, c2021. Disponível em: <https://www.statista.com/statistics/871513/worldwide-data-created/>. Acesso em: 8 maio 2021.

TAN, Steinbach; KUMAR. **Introduction to data mining**. [S. l.]: Addison-Wesley, 2005.

TURING, Alan. Computing machinery and intelligence. **Mind**, [s. l.], 59(236), p. 433–460, Oct. 1950.

CAPÍTULO 3

DADOS E PROCESSOS PREVIDENCIÁRIOS: CONTEXTUALIZAÇÃO E APONTAMENTOS SOBRE O MONITORAPREV

*PRISCILLA PEREIRA COSTA CORREA**

*CAROLINE SOMESOM TAUk***

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A jurimetria: um olhar estatístico sobre o direito. 3 A essencialidade dos dados para a redução da litigância previdenciária. 4 Os objetivos da Agenda 2030 e a ferramenta MonitoraPrev. 5 O monitoramento estatístico dos auxílios-doença previdenciários da Justiça Federal do Rio de Janeiro. 6 Impactos do uso da jurimetria: a transparência e a predição de resultados. 7 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O Instituto Nacional do Seguro Social – INSS é o maior demandado em todo o Judiciário brasileiro: são quase sete mil novas ações por

* Juíza federal. Mestre em justiça administrativa pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Docente no Mestrado Profissional da Enfam. Coordenadora do Laboratório de Inovação da Justiça Federal do Rio de Janeiro. Membro do Conselho de Inovação do AMB Lab.

** Juíza federal. Mestre em direito público pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Visiting Scholar em Columbia Law School.

dia ajuizadas contra a autarquia nas Justiças Federal e estadual¹. Os incentivos do sistema brasileiro à judicialização, que não se restringem às demandas previdenciárias, alçou o país ao *status* de campeão mundial de processos judiciais, com cerca de 80 milhões.

Os mecanismos de resolução alternativa de conflitos, por sua vez, têm seu uso muitíssimo abaixo do ideal no Brasil, tanto na esfera judicial quanto na extrajudicial, não ultrapassando a margem de cerca de 10% dos conflitos, conforme dados históricos do Conselho Nacional de Justiça, apesar das constantes campanhas de estímulo ao seu uso.

A concepção de que o Judiciário não é a única porta de acesso à justiça não é nova². É corrente a ideia de que a jurisdição não deve ser a primeira, tampouco a única porta de acesso à justiça. Entretanto, equacionar o acesso à justiça, numa sociedade complexa, desigual e carente de serviços públicos básicos, e a celeridade, a efetividade e a previsibilidade do processo judicial não tem sido tarefa fácil.

No quadro atual, o elevado número de disputas, em sua maior parte eletrônica, fornece dados que se acumulam de forma desestruturada e se encontram dispersos nos sistemas judiciais dos 91 tribunais brasileiros. O estudo empírico desses dados, baseado em análises estatísticas, tem o potencial de contribuir para soluções e recomendações voltadas à procedimentalização da isonomia, à prevenção de litígios e aos meios para a desjudicialização.

¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Justiça e União promovem ação conjunta para reduzir judicialização de benefícios previdenciários**, 20 ago. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=420938>. Acesso em: 31 jan. 2021.

² O professor norte-americano Frank Sander, na década de 70, concebeu o conceito de “justiça multiportas”, segundo o qual a justiça pode ser prestada dentro e fora das cortes, como por meio da mediação, conciliação e arbitragem. SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do Tribunal Multiportas. In: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Maria Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2012. p. 31. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

Esse tipo de estudo, inserto no campo da jurimetria, tem sua aplicabilidade e relevância potencializadas como decorrência direta do avanço da tecnologia no Judiciário brasileiro, com o uso do processo eletrônico em larga escala, o que propicia farta matéria-prima para diagnóstico e estudo do litígio e seus desdobramentos em juízo, associando-os ao comportamento dos litigantes.

Sob esse pano de fundo, aborda-se neste texto a importância do uso de pesquisas empíricas sobre dados do Judiciário para diagnóstico adequado da judicialização e do tratamento do conflito. Com enfoque nos litígios previdenciários, utiliza-se brevemente da escola da Análise Econômica do Direito para compreender o comportamento dos litigantes (habituais e eventuais) e justificar a necessidade de medidas de prevenção e desjudicialização de litígios previdenciários. Na sequência, exploram-se os usos da ferramenta MonitoraPrev, criada na Justiça Federal do Rio de Janeiro para mapear a judicialização previdenciária em tempo real a partir da estruturação e cruzamentos dos dados dos processos previdenciários. Por fim, aborda-se os efeitos da jurimetria sobre a análise preditiva e a transparência.

2 A JURIMETRIA: UM OLHAR ESTATÍSTICO SOBRE O DIREITO

Em 1895, Oliver Wendell Holmes Jr, que mais tarde viria a ser juiz da Suprema Corte dos EUA, afirmou que “o homem do futuro é o homem da estatística e o mestre em economia”³. A ideia subjacente a essa afirmação era a de que a estatística e a economia são fundamentais para uma previsão do que os juízes farão ao aplicarem a lei ao caso e, segundo o autor, o direito seria o que os tribunais fazem, de fato, com o caso em

³ HOLMES JR., Oliver Wendell. The path of the law. **Boston University Law Review**, Boston, v. 78, p. 699-715, 1998.

juízo⁴. É por isso que ele afirma, em outra conhecida passagem, que “a vida da lei não tem sido lógica, tem sido experiência”⁵, demonstrando sua rejeição ao formalismo jurídico e a defesa da abertura do direito à reconsideração em razão da experimentação social. Em suma, Holmes deixou o legado de que o direito deveria se aproximar do mundo real, buscando nas decisões judiciais o indicativo da realidade jurídica.

Nessa linha de pensamento, ganhou força a concepção de que métodos científicos de investigação, como o empirismo, devem ser aplicados ao campo do direito. Cunha-se, então, o termo “jurimetria” para designar as atividades que envolvem investigação científica de problemas jurídicos, na definição de Lee Loevinger, de modo semelhante ao que ocorre na econometria, a abordagem científica dos fenômenos econômicos⁶.

Embora Loevinger não forneça uma definição precisa para o termo, entendendo que, como em qualquer disciplina pragmática, a definição será dada pelas atividades de quem a aplica, deixa claro que a jurimetria se preocupa com questões como a aplicação de métodos quantitativos para problemas jurídicos, o uso da lógica matemática no direito e a formulação de um cálculo de previsibilidade legal⁷. De uma forma geral, a literatura utiliza o termo jurimetria para se referir ao estudo empírico do direito, com o uso de modelos matemáticos, para auxiliar na explicação e predição

⁴ Segundo Holmes: “The prophecies of what the courts will do in fact, and nothing more pretentious, are what I mean by the law”. HOLMES JR., Oliver Wendell. *The path of the law*. **Boston University Law Review**, Boston, v. 78, p. 699-715, 1998. p. 701. O autor exemplifica. Imagine que um contrato celebrado por escrito tem como objeto dar uma palestra, sem mencionar quando seria a execução. Uma das partes interpreta a promessa no sentido de que a palestra seja dada logo, dentro de uma semana. Já a outra interpreta como se a palestra devesse ser dada quando ela estiver pronta. O tribunal, contudo, diz que a promessa significa dentro de um prazo razoável. As partes estão vinculadas pelo contrato como ele é interpretado pelo tribunal, ainda que nenhuma delas quisesse dizer com o contrato o que o tribunal veio a decidir (HOLMES JR., 1998, p. 704).

⁵ HOLMES JR., Oliver Wendell. **The common law**. Cambridge: Harvard University Press, 1967. p. 1.

⁶ LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the next step forward. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v. 33, p. 455-493, Apr. 1949.

⁷ LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the methodology of legal inquiry. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 28, p. 5-35, Winter 1963. p. 8. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2945&context=lcp>. Acesso em: 31 jan. 2021.

do comportamento humano. Esse estudo empírico inclui a análise de decisões judiciais, mas também de atos legislativos ou negociais⁸.

No Brasil, Luciana Yeung apresenta uma visão similar, enfatizando que se considera trabalho jurimétrico qualquer estudo sobre decisões judiciais que utilize dados coletados empiricamente e que faça uma análise com base em conceitos estatísticos, ainda que muito simples. Nesse sentido:

Jurimetria é entendida como um método de pesquisa baseado no uso do empirismo, combinado com análises estatísticas, aplicado ao estudo do direito. Por sua vez, o empirismo é a prática filosófica-científica de se chegar a conclusões investigativas por meio da utilização de dados obtidos pela observação da realidade. O empirismo se contrapõe, por exemplo, ao dogmatismo.⁹

Yeung esclarece que o método de pesquisa mencionado não precisa ser sofisticado, aplicado apenas por especialistas em ciências exatas ou em avançados sistemas de computador. A diversidade de modelos que podem ser escolhidos para a pesquisa permite sua adequação aos propósitos de cada estudo. Por exemplo, quando se pretende fazer uma análise detalhada para obter informações qualitativas de uma amostra restrita de casos, é adequado o uso do estudo de caso; por outro lado, quando se aumenta o número da amostra das decisões judiciais e pretende-se identificar, confirmar ou descartar alguma tendência nos julgados, o emprego de estatísticas descritivas seria um bom método

⁸ DE MULDER, Richard V.; NOORTWIJK, Kees van; COMBRINK-KUILTERS, Lia. Jurimetrics please! **European Journal of Law and Technology**, Birmingham, v. 1, n. 1, p. 135-165, Mar. 2010. p. 137. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/44277549_Jurimetrics_please. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁹ YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 249-274. p. 249.

puramente quantitativo¹⁰. Por isso, “as conclusões da jurisprudência são meramente discutíveis; as conclusões da jurimetria são testáveis”¹¹.

De forma diversa do estudo dogmático do direito, a jurimetria permite investigar os resultados da aplicação e criação do direito pelos juízes, por meio da análise das decisões com base em modelos estatísticos e probabilísticos e, com isso, “viabiliza a criação de modelos capazes de aproximar os resultados produzidos pela ordem jurídica das expectativas e aspirações da sociedade”¹², o que auxilia o papel do direito na redução da incerteza das consequências das ações humanas, garantindo maior segurança jurídica.

Além da diversidade de métodos estatísticos e do aumento da influência das metodologias de pesquisa empírica nas ciências sociais, o desenvolvimento tecnológico vem impactando os trabalhos jurimétricos, tanto em relação: (i) à forma de acesso às amostras de dados quanto; e (ii) ao gerenciamento e manuseio deles.

Uma observação inicial sobre o estágio de uso da tecnologia no Judiciário faz-se necessária para contextualizar a relevância do tema e o estado da arte. A rapidez das transformações provocadas pela tecnologia nos últimos anos está relacionada a três causas: o surgimento de grandes conjuntos de dados (*big data*¹³), o aumento do poder da computação e a inteligência artificial. A maior quantidade de informações e a melhor qualidade dos dados permitem um melhor resultado pelos

¹⁰ YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 251-255.

¹¹ LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the methodology of legal inquiry. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 28, p. 5-35, Winter 1963. p. 8. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2945&context=lcp>. Acesso em: 31 jan. 2021.

¹² NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. *E-book*. cap. 3.

¹³ Os conjuntos de dados são considerados *big data* se tiverem um alto grau de três dimensões distintas: volume (a quantidade de dados), velocidade (a rapidez em que os dados são gerados) e variedade (a diversidade de dados). Análise completa em: MAGRANI, Eduardo. **Entre dados e robôs: ética e privacidade na era da hiperconectividade**. Porto Alegre: Arquipélagos, 2019.

sistemas computacionais¹⁴. No Judiciário brasileiro, o *machine learning* – assim chamado em razão da sua capacidade de aprendizagem com a experiência – é o subcampo mais usado nas dezenas de sistemas de inteligência artificial desenvolvidos¹⁵: ele ensina um programa de computador a identificar padrões em dados e a aplicar o conhecimento obtido em novos dados.

No que concerne ao primeiro item, o volume crescente de dados jurídicos permitido pelo processo judicial eletrônico traz um material rico e diversificado para estudos empíricos, com custos de acesso muito baixos por meio do uso da internet. No entanto, ainda existem dificuldades decorrentes da forma como o banco de dados eletrônico é estruturado, o que impactará na seleção das decisões judiciais que irão compor a amostra para análise. Pesquisadores questionam se todos os acórdãos são disponibilizados no banco de dados eletrônico do tribunal, qual o fator que determina se os julgados serão ou não disponibilizados publicamente, ou se a amostra disponibilizada corresponde à realidade das decisões proferidas no tribunal ou há um viés de seleção dos casos.

A título de exemplo, em 2014, uma pesquisa analisou as bases eletrônicas de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça e concluiu que, de uma forma geral, sua construção e gestão estão comprometidas com o pleno acesso do público às decisões. No entanto, verificou-se que os bancos de dados não contemplam a totalidade das decisões em seu sistema de busca de jurisprudência, ainda

¹⁴ RUSSEL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Artificial intelligence: a modern approach**. 3rd. ed. New Jersey: Pearson Education, 2010. p. 366.

¹⁵ Uma pesquisa do Centro de Inovação, Administração e Pesquisa do Judiciário da Fundação Getúlio Vargas – Ciapj/FGV, concluída no primeiro semestre de 2020, apontou que há 72 projetos de inteligência artificial nos tribunais do país em fases de implementação distintas. SALOMÃO, Luis Felipe (coord.); LOSS, Juliana; BRAGANÇA, Fernanda; DYMA, Maria Fernanda; BRAGA, Renata. **Inteligência artificial: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário**. FGV: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

que seja possível o acesso à integralidade dos julgados por meio da busca específica pelo número processual¹⁶.

O próprio Conselho Nacional de Justiça avalia o desempenho dos tribunais brasileiros, seus gastos e sua estrutura com base em dados estatísticos coletados nos bancos de dados dos tribunais com uso de metodologia de coleta padronizada e processamento de informações com uso de tecnologia¹⁷. Busca-se, assim, a execução de uma política de administração judiciária transparente e fundada em dados técnicos.

O gerenciamento e o manuseio dos dados, por sua vez, têm sido facilitados pelo uso de ferramentas computacionais de pesquisa, alcançando resultados com maior velocidade e assertividade em menor tempo. Com o acesso à base de decisões, o próximo passo é a tabulação dos dados, que pode ser feita manualmente, por meio de programas de computador, a exemplo do Excel, ou pelo treinamento de algoritmos em sistemas de inteligência artificial – esta última forma representa um novo horizonte para o uso da jurimetria quando há um grande número de casos para estudo, e tende a ser cada vez mais explorada tanto pelos tribunais quanto pelo setor privado¹⁸.

Por fim, o uso da estatística e da probabilidade permitem melhor administração da justiça, visto que produz efeitos internos, relacionados à gestão dos tribunais e melhor compreensão da realidade prática

¹⁶ VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho; PEREIRA, Bruno Ramos; PERRUSO, Camila Akemi; MARINHO, Carolina Martins; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira; WANG, Daniel Wei Liang; GUERRINI, Estela Waksberg; PALMA, Juliana Bonacorsi de; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de estudos empíricos em direito**, v. 1, n. 1, p. 105-139, jan. 2014.

¹⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jan. 2020.

¹⁸ DE MULDER, Richard V.; NOORTWIJK, Kees van; COMBRINK-KUILTERS, Lia. Jurimetrics please!. **European Journal of Law and Technology**, Birmingham, v. 1, n. 1, p. 135-165, Mar. 2010. p. 160. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/44277549_Jurimetrics_please. Acesso em: 31 jan. 2021; YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. In: MACHADO, Maira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 249-274. p. 271.

pelos juízes, auxiliando a repensar a maneira de o Judiciário gerir e atuar na resolução de determinadas demandas¹⁹, assim como externos, relacionados à adoção de estratégias de advocacia e à alteração legal, auxiliando a mensuração da eficácia, eficiência e eventual reformulação de políticas públicas e leis que sejam apreciadas pelos juízes.

Outro exemplo é a pesquisa realizada em 2015 pela Associação Brasileira de Jurimetria – ABJ sobre o sistema de adoção no país, a pedido do CNJ, com base nos dados do Cadastro Nacional de Adoção – CNA, do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Acolhidos – CNCA e de entrevistas com profissionais²⁰. Com base em estudos empíricos, ressaltou o relatório do trabalho que “a idade da criança está relacionada com a sua chance de ser adotada”²¹, razão pela qual recomendou-se à Justiça da Infância e da Juventude acelerar as destituições de poder familiar, em especial de menores de cinco anos, para que estejam aptos à adoção. A celeridade dos prazos no decorrer do procedimento de adoção constou na exposição de motivos da Lei n. 13.509/2017, que alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente. Embora não haja referência expressa ao estudo da ABJ, não se pode desconsiderar sua influência na discussão do tema.

Dessa forma, ao auxiliar o magistrado a prever as possíveis consequências das suas decisões, o Legislativo e o Executivo a calcularem o impacto das políticas públicas e o advogado a adequar sua estratégia, a jurimetria propõe uma virada estatística no direito, tendo como objeto de estudo o plano concreto, ou seja, dados coletados empiricamente.

¹⁹ BARBOSA, Cássio Modenesi; MENEZES, Daniel Francisco Nagao. **Jurimetria como método de investigação da eficiência do poder judiciário**: análise do caso das empresas telefônicas. [S. l.: s. n., 2014?]. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c71d6367dc1f7a9>. Acesso em: 31 jan. 2021.

²⁰ NUNES, Marcelo Guedes (coord.) *et al.* **Processos relacionados à adoção no Brasil**: uma análise sobre os impactos da atuação do poder judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://abj.org.br/cases/adoacao/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

²¹ *Ibidem.*, p. 25.

3 A ESSENCIALIDADE DOS DADOS PARA A REDUÇÃO DA LITIGÂNCIA PREVIDENCIÁRIA

O auxílio da escola da Análise Econômica do Direito – AED nos ajuda a entender as causas da litigiosidade e incentivos aos comportamentos dos litigantes e porque é uma necessidade premente prevenir e desjudicializar litígios previdenciários. Embora a AED seja uma disciplina autônoma e diversa da jurimetria, a atenção aos dados é comum em ambas.

O relatório Justiça em Números 2019 aponta que 57% de todos os novos processos propostos na Justiça Federal envolvem o INSS e a tendência é aumentar em decorrência das causas relacionadas à reforma da Previdência e à crise provocada pela pandemia de Covid-19²².

As decisões judiciais possuem capacidade de produção limitada e na linguagem econômica geram externalidades, pois alcançam diretamente os integrantes da disputa judicial e indiretamente aqueles que estão em situação similar²³. Por ser de livre acesso, o Poder Judiciário corre o risco de uma utilização exagerada, que provoca aumento do custo social do litígio, arcado por toda a sociedade por meio de tributos²⁴. Essas externalidades negativas causadas pela sobreutilização acabam levando a sua ineficiência.

Importante causa para a litigiosidade excessiva é a assimetria informacional. Para que o litigante seja incentivado à resolução consensual, é preciso que haja uma simetria de informações, ou seja, que ambas as partes em conflito possuam informações sobre todos os

²² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2019**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. p. 205.

²³ SHAVELL, Steven. Suit, settlement, and trial: a theoretical analysis under alternative methods for the allocation of legal costs. **Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 11, n. 1, p. 55-81, Jan. 1982.

²⁴ GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário**: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do Judiciário. 2012. 146 f. Tese (Doutorado em Economia Política) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012. f. 117-118.

elementos necessários para a tomada de decisão, o que lhes permite ter uma visão menos otimista e mais realista do conflito. A troca de informações prévia entre os litigantes reduz a assimetria e estimula o acordo.

Experiências de formas alternativas de resolução de conflitos no âmbito virtual, como a Online Dispute Resolution – ODR²⁵, só funcionam porque são ambientes orientados por dados. São exemplos, na iniciativa privada, os sites Ebay²⁶ e Amazon, que usam um sistema de inteligência artificial que informa os consumidores sobre seus direitos, e, na esfera pública, a plataforma Consumidor.gov, um serviço público e gratuito que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para buscar um acordo em conflitos de consumo²⁷, bem como a futura plataforma *on-line* de mediação do CNJ²⁸.

No âmbito previdenciário, com acesso aos dados estatísticos compilados pelas ferramentas de monitoramento de processos, por exemplo, os atores da Justiça podem calcular melhor as chances de êxito de um futuro litígio, tempo de tramitação processual, índice de perícias favoráveis para a sua patologia e demais custos de transação, elementos que impactam diretamente na decisão de litigar. O INSS, por sua vez, pode aperfeiçoar seu processo administrativo com base nos fundamentos que faz uso e são sistematicamente infirmados em juízo.

²⁵ RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. **Digital justice**. Reino Unido: Oxford University Press, 2019. p. 4-14.

²⁶ RULE, Colin; ALED, Davies. **Modria**: the operating system for ODR mediator. London: Mediator academy, c2015. Disponível em: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/colin_rule_modria_os_for_odr.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

²⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Página inicial – Portal CNJ**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: www.cnj.jus.br. Acesso em: 31 jan. 2021; ESTADOS UNIDOS. Federal Trade Commission. Consumidor.gov: qué saber y qué hacer. [S.l.]: Federal Trade Commission, [2021?]. Disponível em: www.consumidor.gov. Acesso em: 31 jan. 2021.

²⁸ IGNÁCIO, Laura. Empresas poderão realizar mediações on-line com o INSS. **Valor econômico**, São Paulo, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://www.sopesp.com.br/2020/08/10/empresas-poderao-realizar-mediacoes-on-line-com-o-inss/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

Outra importante causa da litigiosidade excessiva é a ausência de uniformidade nas orientações jurisprudenciais e, no âmbito previdenciário, a recalcitrância dos entes públicos na adoção dos precedentes firmados. A incerteza decorrente desse quadro abre espaço para a presença de um otimismo exagerado, típico da racionalidade humana²⁹. As partes tendem a ser excessivamente otimistas em relação aos seus direitos e a ausência de precedentes estáveis dificulta que os advogados tracem um perfil claro do prognóstico da demanda para seu cliente, estimulando a disputa judicial³⁰ e a chamada “loteria de varas”. Assim, a pesquisa empírica com dados judiciais é imprescindível também para uma radiografia do comportamento judicial, identificando decisões do juiz que eventualmente se afastem do padrão, de forma a se compreender fatores que influem nessa direção.

Para enfrentar esses desafios, é essencial, dentre outras mudanças, a integração da base de dados do Judiciário com órgãos de saúde (DataSus) e previdência (INSS), o incentivo à absorção pelas instâncias administrativas de entendimentos judiciais firmados e ao uso dos meios consensuais de solução e a maior visibilidade da relação direta entre a litigância e o déficit de direitos básicos, como saneamento e atenção à saúde primária, assim como dos custos transferidos ao Judiciário pelo excesso de judicialização.

4 OS OBJETIVOS DA AGENDA 2030 E A FERRAMENTA MONITORAPREV

Diante do cenário da litigância previdenciária traçado acima e da importância de uma gestão orientada por dados estatísticos, foi criado

²⁹ LOVALLO, Dan; KAHNEMAN, Daniel. Delusions of success: how optimism undermines executives' decisions. **Harvard Business Review**, Brighton, July 2003. Disponível em: <https://hbr.org/2003/07/delusions-of-success-how-optimism-undermines-executives-decisions>. Acesso em: 31 jan. 2021.

³⁰ TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da *Law and Economics*. **Revista de processo**, São Paulo, v. 34, n. 178, dez. 2009. p. 2, p. 8.

na Justiça Federal do Rio de Janeiro o MonitoraPrev³¹, ferramenta que extrai dados dos processos previdenciários e laudos eletrônicos periciais e exibe, de forma simples e visual, painéis e informações que geram um mapeamento georreferenciado das demandas e a análise comportamental dos atores da Justiça, permitindo a mineração e a futura predição de dados, com o fim de auxiliar na busca de medidas voltadas à prevenção e desjudicialização de demandas repetitivas em matéria previdenciária³².

Esse monitoramento da judicialização previdenciária em tempo real mapeia os CIDs mais recorrentes nas demandas por localidade, o tempo médio das etapas processuais atinentes às perícias, os percentuais de conciliação e resultados do litígio e, a partir da indexação de indicadores sociodemográficos de desenvolvimento humano, como renda, saúde e escolaridade, ilustra num mapa de calor baseado no CEP do demandante, com recorte etário, de gênero e perfil contextualizado dos autores. Dessa forma, dados estruturados são exibidos em painéis dinâmicos e visuais aptos a cruzamentos e extração de informações sobre litígios previdenciários e assistenciais.

O projeto integra a Agenda 2030, compromisso firmado por 193 países para implementação de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS até 2030, relacionados a desafios econômicos, sociais e ambientais mais urgentes no mundo, como a erradicação da pobreza, o acesso à saúde e à educação de qualidade, a igualdade de gênero, a redução das desigualdades e combate às alterações climáticas. Para analisar o cumprimento desses objetivos e, conseqüentemente, medir o desempenho dos países, a Agenda 2030 se vale de metas e indicadores

³¹ Integraram o projeto Meta 9 do Centro Local de Inteligência da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, além das duas autoras deste texto, a juíza federal Michele Menezes e os servidores Larissa Soldate, Vinicius de Paiva, Pedro Oishi, Claudia Coutinho e Rosângela Olivieri.

³² A ferramenta MonitoraPrev é acessível para consulta pública na página eletrônica do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). **Meta 9 CNJ – MonitoraPrev – Distribuição processual por assunto**. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://portaldeestatisticas.trf2.gov.br/Pages/PainelIndicadores/PainelMeta9.aspx>. Acesso em: 31 jan. 2021.

gerais e específicos, formulados pelos próprios países, sobretudo em relação a políticas públicas.

A indagação sobre como o Poder Judiciário influi na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável foi a pergunta que norteou a edição da Portaria n. 133/2018 pelo CNJ e tornou o Judiciário brasileiro pioneiro na adoção da Agenda 2030 e na indexação de sua base de dados com 80 milhões de processos a cada um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável³³. A partir da identificação dos temas mais judicializados, com base na Tabela Processual Única – TPU, buscam-se estratégias de atuação orientadas pelas metas e indicadores da Agenda.

Os ODS têm funcionado como importante bússola de priorização para concretização de direitos humanos no Judiciário, deslocando-o de uma eficiência estritamente quantitativa, para uma abordagem qualitativa com foco na efetividade e concretização de direitos. Por meio do Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável criado no CNJ – LIODS, diversos grupos trabalham em busca de soluções para problemas estruturais e sistêmicos da judicialização.

A matéria previdenciária é o tema mais demandando na Justiça Federal e se insere não só no ODS 16: Paz, justiça e instituições eficazes, mas também se conecta aos ODS 3: Saúde e bem-estar, 10: Redução das desigualdades e 17: Parcerias e meio de implementação. A judicialização de benefícios por incapacidade invoca questões afetas à saúde do trabalhador/segurado, e essa judicialização não pode ser vista de forma descontextualizada das políticas públicas dos entes federativos. Essa é, afinal, a lógica do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos: nenhum direito humano pode ser integralmente implementado sem que os outros também o sejam. Por isso, os 17 ODS guardam estreita

³³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030** – Portal CNJ. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, [2021?]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda-2030/>. Acesso em: 20 maio 2021.

correlação entre si. Essa indivisibilidade, que expressa um todo abrangente e interdependente, impassível de separação sem perda de significado e de sua funcionalidade transversal, reclama iniciativas que conectem dados da judicialização com indicadores de desenvolvimento.

O benefício previdenciário é, não raras vezes, a única fonte de renda do segurado e de sua família e a privação ou a demora indevida na sua concessão demonstra que as instituições não atuaram de forma eficaz, realçando o papel do Judiciário nas dimensões econômica e de inclusão social que alicerçam esse compromisso global.

5 O MONITORAMENTO ESTATÍSTICO DOS AUXÍLIOS-DOENÇA PREVIDENCIÁRIOS DA JUSTIÇA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

A ferramenta MonitoraPrev, ao permitir a extração de dados estatísticos mais precisos da Justiça Federal do Rio de Janeiro, propicia a melhoria do uso das informações processuais e a realização de estudos jurimétricos.

A consulta ao painel permite ao usuário a seleção de alguns critérios para filtragem de dados. No presente texto, para demonstrar sua aplicação, concentrou-se a análise na tela “laudo pericial eletrônico”, no lapso temporal entre 1º/1/2020 e 31/12/2020, no assunto auxílio-doença previdenciário, por ser o mais recorrente entre os dez assuntos mais distribuídos na Seção Judiciária do Rio de Janeiro – dado compatível com os números nacionais, que informam que, dentre os assuntos judicializados, auxílio-doença previdenciário é o mais demandado no 1º grau (juizados e varas) e nos tribunais³⁴. Com base nesses critérios, os gráficos gerados se referem a uma amostra de 6.135 processos.

³⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2019**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019. p. 205.

Com as informações coletadas, investigou-se: (i) quais os resultados das perícias feitas em laudos eletrônicos (sem incapacidade atual, com incapacidade temporária e com incapacidade permanente); (ii) qual a distribuição dos laudos por CID; e (iii) quais os resultados das sentenças após a realização da perícia (procedente, improcedente, procedente em parte, com conciliação, sem resolução do mérito).

Em relação ao resultado das perícias, em 43,27% dos casos (2.650 processos) havia ausência de incapacidade atual do litigante; em 36,74% (2.250 processos), incapacidade temporária e em 19,99% (1.224), incapacidade permanente. Confira-se tela extraída do MonitoraPrev³⁵:



Nas perícias que constataram a incapacidade atual, as cinco CIDs mais comuns foram: outros transtornos de discos intervertebrais (239), transtornos de discos lombares e de outros discos intervertebrais com radiculopatia (187), hipertensão essencial primária (156), dor lombar baixa (111) e síndrome do manguito rotador (104). Nas perícias em que se concluiu por incapacidade permanente, as CIDs foram: outros transtornos de discos intervertebrais (100), cegueira de ambos os olhos (94),

³⁵ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). **Meta 9 CNJ – MonitoraPrev – Distribuição processual por assunto**. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://portaldeestatisticas.trf2.gov.br/Pages/PainelIndicadores/PainelMeta9.aspx>. Acesso em: 31 jan. 2021.

transtornos de discos lombares e de outros discos intervertebrais com radiculopatia (71), hipertensão essencial primária (66) e esquizofrenia (57).

Quanto ao resultado das sentenças após a realização das perícias, o gráfico do MonitoraPrev³⁶ mostra que o pedido foi improcedente em 47,1% dos casos (1.949 processos); houve conciliação em 19,7% (817); procedência em parte em 18,9% (781), procedência total em 13,6% (562) e sentença sem resolução do mérito, incluindo desistência, em cerca de 0,5% dos casos (28); ou seja, em mais de 50% dos casos a decisão proferida pelo INSS no âmbito do processo administrativo foi infirmada e revertida na via judicial. Confira-se:



O MonitoraPrev permite, ainda, um recorte específico do gráfico dos resultados das perícias, com a adição de uma variável: a interação com os dados dos resultados da sentença, a fim de demonstrar o percentual de cada uma das espécies de sentença que acolheu ou afastou a conclusão pericial. Dentre os processos em que o perito constatou inexistência de incapacidade, em 93,1% (1.749) a sentença foi improcedente. Nas

³⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). **Meta 9 CNJ – MonitoraPrev – Distribuição processual por assunto**. Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://portaldeestatisticas.trf2.gov.br/Pages/PainelIndicadores/PainelMeta9.aspx>. Acesso em: 31 jan. 2021.

perícias em que se concluiu por incapacidade temporária, em 38,5% (580) houve acordo; em 35% (528) a sentença foi de procedência parcial; em 17,7% (267) a sentença foi de procedência total e 8,2% (123) dos casos resultaram em improcedência. Por último, nos casos em que o perito constatou incapacidade permanente, a sentença foi procedente em 34,3% dos processos (256), houve acordo em 30,9% (231), procedente em parte em 23,2% (173) e improcedente em 10,2% (76).

A simples análise dos gráficos e números apresentados permite algumas conclusões. Em relação às CIDs analisadas no item (ii), os dados demonstram que determinadas doenças são muito comuns nos pedidos de auxílio-doença previdenciário e a mesma CID fundamentou tanto sentenças de improcedência quanto de procedência. Isso demonstra que o diagnóstico de capacidade ou incapacidade laboral, de fato, depende do tipo de trabalho ou atividade habitual do segurado no caso concreto, na forma do art. 59 da Lei n. 8.213/91, bem como das suas características de idade e qualificação profissional, daí a necessidade de os litigantes explorarem esses elementos fáticos nos autos.

Considerando-se que o Judiciário rejeita as conclusões do INSS em sede administrativa em cerca da metade dos processos, cumpre pesquisar os pontos nodais dessas divergências, notadamente se incidem em temas pacificados na jurisprudência, conectando-se tais resultados com a gestão de precedentes. Essa conclusão é parcialmente confirmada pela média nacional, conforme dados do INSS referentes ao resultado das decisões judiciais de todo o país em 2019, a revelar que, das 1.333.899 ações ajuizadas em face do INSS nas Justiças Federal e estadual, 701.988 (52,63%) foram favoráveis à autarquia, 465.497 (34,90%) foram desfavoráveis e em apenas 166.414 (12,48%) houve acordo³⁷. A divergência que merece destaque é em relação aos acordos,

³⁷ INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Relatório de gestão**. Brasília: Instituto Nacional do Seguro Social, 2019. p. 73. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/INSS-RELAT%C3%93RIO-DE-GEST%C3%83O-2019.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021

que aparecem com números mais elevados na Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

Relacionando os dados dos itens (i) e (iii), percebe-se que, na grande maioria dos pedidos de auxílio-doença em que a perícia judicial concluiu pela ausência de incapacidade do segurado, a sentença acolheu o laudo pericial. De forma similar, nos casos em que a perícia concluiu por incapacidade temporária ou permanente, somente cerca de 10% resultaram em improcedência, o que demonstra uma alta frequência de acolhimento judicial do laudo, permitindo uma abordagem preditiva que poderá ser explorada, sobretudo pelo INSS ao efetuar a proposta de acordo.

O MonitoraPrev permite, ainda, o estudo empírico de cada uma das varas e juizados com competência previdenciária, pois, ao ter ciência de quais são as tendências de julgamento, o advogado pode analisar o risco da propositura da demanda, as chances de fazer um acordo e qual o potencial de ter êxito no recurso.

O desenvolvimento futuro do projeto poderá priorizar a incorporação de precedentes, o uso da inteligência artificial a partir da análise comportamental dos atores da Justiça e predição de cenários.

6 IMPACTOS DO USO DA JURIMETRIA: A TRANSPARÊNCIA E A PREDIÇÃO DE RESULTADOS

Os estudos empíricos significam uma previsão mais confiável em relação a novos casos, o que é útil para a gestão e eficiência não apenas de escritórios e serviços jurídicos, mas principalmente do próprio Judiciário. Ademais, a análise estatística e de probabilidade colaboram para a transparência na tomada de decisões judiciais.

O Estado Democrático de Direito é pautado pela possibilidade de controle das escolhas e da atuação do Poder Público pelos cidadãos. Para que o controle possa ser exercido, é essencial a transparência dos atos públicos, um aspecto fundamental da chamada *accountability* das instituições e que está consagrado no âmbito legislativo brasileiro, a exemplo da Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/11).

O monitoramento e a auditoria de dados viabilizam, ou ao menos facilitam, o exercício do controle pela sociedade em relação ao Poder Público, razão pela qual o trabalho jurimétrico torna-se especialmente útil³⁸.

No Brasil, há a tradição do Judiciário de divulgação dos atos processuais a fim de garantir o direito de acesso à informação, nos termos do art. 5º, XXXIII e XXXIV, *b*, da Constituição da República. Para ter acesso integral aos autos do processo eletrônico, a Lei n. 13.793/2019 assegurou a advogados, mesmo sem procuração, o exame e a obtenção de cópias de atos e documentos de processos e de procedimentos eletrônicos findos ou em andamento, quando não estiverem sujeitos a segredo de justiça. Na prática, mesmo antes da Lei n. 13.793/2019, referido acesso era permitido, pois não havia motivo razoável para diferenciar o processo eletrônico do físico, para o qual havia autorização prevista no art. 107, I, do CPC. No entanto, a lei de 2019 elimina, de forma expressa, a possibilidade de interpretação restritiva que existia em razão da má redação do art. 11, § 6º, da Lei n. 11.419/2006 (Lei do Processo Eletrônico)³⁹.

³⁸ DE MULDER, Richard V.; NOORTWIJK, Kees van; COMBRINK-KUILTERS, Lia. Jurimetrics please! **European Journal of Law and Technology**, Birmingham, v. 1, n. 1, p. 135-165, Mar. 2010. p. 160. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/44277549_Jurimetrics_please. Acesso em: 31 jan. 2021.

³⁹ Art. 11, § 6º, da Lei n. 11.419/2006, redação original: “§ 6º Os documentos digitalizados juntados em processo eletrônico somente estarão disponíveis para acesso por meio da rede externa **para suas respectivas partes processuais e para o Ministério Público, respeitado o disposto em lei para as situações de sigilo e de segredo de justiça.**” (grifo nosso) BRASIL. **Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm. Acesso em: 31 jan. 2021.

Na era digital, o volume de dados judiciais está em constante expansão e, como vimos, embora a literatura ainda aponte alguns itens para que os bancos de dados sejam aperfeiçoados, estão eles, em sua maior parte, disponíveis em formato *on-line*, fator que, somado aos sofisticados sistemas computacionais, torna o monitoramento e o trabalho jurimétrico opções factíveis realizadas em tempo razoável. Ainda, a estruturação de uma grande quantidade de dados de decisões judiciais e a extração de padrões entre eles, inclusive por meio de ferramentas de inteligência artificial, facilita a análise preditiva⁴⁰.

Com efeito, ao fazer estudos empíricos de dados do passado e do presente com o auxílio de modelos matemáticos, a jurimetria auxilia na explicação e predição do comportamento humano, estabelecendo possíveis relações com o estado futuro. É a esta segunda parte que se chama de estatística inferencial, que, na definição de Marcelo Guedes Nunes, é “[...] área que estuda como certas conclusões podem ser logicamente induzidas a partir da análise de um conjunto de dados sujeitos a uma variação aleatória”⁴¹.

Conforme explica o autor, explorar e sumarizar dados fica a cargo da estatística descritiva, que apresenta uma descrição do conjunto de dados por diversas formas, como por meio de distribuição de frequências de cada variável, pela tabulação de resultados ou pela visualização de tabelas e gráficos. Realizar inferências decorrentes da amostra de dados, previsões sobre o comportamento futuro e reconhecimento de tendências, associações e correlações nas variáveis são parte da estatística inferencial. Aplicando esses conceitos ao direito, é importante o alerta de Guedes Nunes no sentido de que os dados judiciais estão sujeitos a variáveis aleatórias que evoluem para dois ou mais resultados

⁴⁰ MCGINNIS, John; PEARCE, Russel. The great disruption: how machine intelligence will transform the role of lawyers in the delivery of legal services. **Fordham Law Review**, New York, v. 82, n. 6, p. 3041-3066, May 2014. p. 3052-3053.

⁴¹ NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria: como a estatística pode reinventar o direito**. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. *E-book*. cap. 3.

possíveis, conforme as probabilidades⁴², o que afeta diretamente o grau de previsibilidade do resultado futuro. Por exemplo, a análise inferencial permitiria identificar uma tendência decisória de determinado juiz com base em padrões de dados dos casos que decidiu, mas não há qualquer certeza quanto ao resultado.

Especificamente em relação à parte da jurimetria que se dedica à predição de resultados, críticas são formuladas em razão do potencial decorrente do uso de máquinas, inclusive as artificialmente inteligentes, realizarem cálculos para auxiliar na previsão da resposta jurisdicional. A análise preditiva permite uma atuação estratégica dos litigantes, indo além dos aconselhamentos com base na sua experiência ou com base em algum juízo de probabilidade calculado por uma pesquisa simples de jurisprudência⁴³.

Como visto, por um lado, a técnica permite ao litigante e seu advogado escolherem como irão atuar, gera sugestões de propostas ótimas e cria uma janela maior para a conciliação. Por outro, no entanto, pode acentuar a disparidade entre os litigantes, em especial os habituais, manipulação de litígios e eventual aumento de demandas.

Dierle Nunes e Fernanda Duarte trazem o exemplo do uso da análise preditiva por escritórios de advocacia de processos de massa, que, por acumularem uma grande quantidade de dados, utilizam a predição para obterem decisões favoráveis “ou mesmo criarem mecanismos de ODR – Online Dispute Resolution, com os dados parametrizados, de modo a obter acordos vantajosos a seus constituintes pelo simples fato de saberem os limites ótimos de valores de potenciais futuras sentenças”⁴⁴.

⁴² NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. *E-book*. cap. 3.

⁴³ DE MULDER, Richard V.; NOORTWIJK, Kees van; COMBRINK-KUILTERS, Lia. Jurimetrics please! **European Journal of Law and Technology**, Birmingham, v. 1, n. 1, p. 135-165, Mar. 2010. p. 159. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/44277549_Jurimetrics_please. Acesso em: 31 jan. 2021.

⁴⁴ NUNES, Dierle; DUARTE, Fernanda Amaral. Jurimetria e tecnologia: diálogos essenciais com o direito processual. **Revista de processo**, São Paulo, v. 45, n. 299, p. 407-450, jan. 2020.

Assim agindo, os litigantes habituais minimizam seus prejuízos econômicos e realizam acordos que não são benéficos para a parte, acentuando a assimetria informacional entre eles.

Talvez essa tenha sido uma das razões que levou a França a determinar, na Lei n. 222/2019, que trata da reforma judiciária, que “os dados de identidade dos magistrados e membros do cartório não podem ser reutilizados com o objetivo ou efeito de avaliar, analisar, comparar ou prever” resultados de processos judiciais⁴⁵. Isso significa, em síntese, a proibição da divulgação de dados estatísticos baseados nas decisões judiciais. Essa legislação foi mantida pelo Conselho Constitucional Francês⁴⁶, concluindo que análises preditivas de decisões feitas a partir de perfis de juízes poderiam gerar pressões ou estratégias de escolha de competência e atentar contra o regular funcionamento do Judiciário francês.

A crítica ao mau uso da jurimetria por litigantes de maior poder aquisitivo que não buscam resultados positivos para o funcionamento do sistema de justiça merece atenção e exige um estudo específico, inviável nos limites de texto. No entanto, não se pode desconsiderar que esses litigantes atuam de forma estratégica não apenas pelo uso desse método, mas por tantas outras ferramentas processuais por meio das quais buscam controlar os litígios. A atuação estratégica, portanto, está

⁴⁵ FRANÇA. **Loi n. 2019-222, du 23 mars 2019**. Programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Paris: Légifrance, 2019. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/3/23/2019-222/jo/article_33. Acesso em: 31 jan. 2021. Confira-se a redação original do art. 33 da citada Lei: “Les données d’identité des magistrats et des membres du greffe ne peuvent faire l’objet d’une réutilisation ayant pour objet ou pour effet d’évaluer, d’analyser, de comparer ou de prédire leurs pratiques professionnelles réelles ou supposées. La violation de cette interdiction est punie des peines prévues aux articles 226-18, 226-24 et 226-31 du code pénal, sans préjudice des mesures et sanctions prévues par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés.”

⁴⁶ FRANÇA. Conseil Constitutionnel. **Décision n. 2019-778 DC, du 21 mars 2019**. Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Non conformité partielle – réserve. Paris: Conseil constitutionnel, 2019. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019778DC.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

presente em diversas formas de atuação dos grandes litigantes⁴⁷, o que reforça a importância do estudo da jurimetria pelos integrantes dos órgãos judiciais.

7 CONCLUSÃO

Não basta querer inovar, é preciso ter metodologia baseada em dados para permitir que a inovação seja adequada e efetiva. É por isso que os dados são a matéria-prima da inovação: eles permitem conhecer onde residem os principais problemas do sistema e, a partir daí, realizar o planejamento baseado em informações, determinar onde os esforços devem ser concentrados e, ao final, avaliar a eficiência da medida.

A estruturação de dados espalhados pela infinidade de decisões judiciais, seguida do estudo empírico feito com base em análises estatísticas, torna visualmente perceptível seus impactos e a necessidade de aprimoramento de determinadas políticas públicas, assim como permite a formulação de proposições para mudanças legislativas e no próprio Judiciário. Conflitos que não deveriam estar no Judiciário o estão assoberbando e há temas relevantes que merecem atenção judicial e não chegam às cortes.

Para enfrentar o quadro de excessiva litigância previdenciária desenhado no texto, acompanhado de suas causas, é essencial, dentre outras mudanças, uma gestão orientada por dados. A ferramenta MonitoraPrev busca dar um primeiro passo nesse sentido na Justiça Federal do Rio de Janeiro, transformando os dados estatísticos de processos judiciais em informações acessíveis a todos, disponibilizadas na página eletrônica do tribunal.

⁴⁷ NUNES, Dierle; DUARTE, Fernanda Amaral, op. cit., p. 21. Os autores entendem que o IRDR da Samarco é um exemplo de uso estratégico e descaracterização de ferramentas processuais usado por um grande litigante, que independe do recurso à jurimetria.

Monitorar dados dos processos previdenciários e analisar seus resultados concretos é fundamental para orientar uma gestão eficiente e inovadora capaz de aperfeiçoar a prestação jurisdicional. Identificar e eliminar barreiras para assegurar o direito a um benefício previdenciário de caráter alimentar em tempo razoável é implementar direitos humanos e concretizar os objetivos de desenvolvimento da Agenda 2030.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Cássio Modenesi; MENEZES, Daniel Francisco Nagao.

Jurimetria como método de investigação da eficiência do poder

judiciário: análise do caso das empresas telefônicas. [S. l.: s. n., 2014?].

Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8c71d-6367dc1f7a9>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.419, de 19 de dezembro de 2006.** Dispõe sobre a informatização do processo judicial; altera a Lei n. 5.869, de 11 de janeiro de 1973 – Código de Processo Civil; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11419.htm. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Justiça e União promovem ação conjunta para reduzir judicialização de benefícios previdenciários,** 20 ago. 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=420938>. Acesso em: 31 jan. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (2. Região). **Meta 9 CNJ – MonitoraPrev – Distribuição processual por assunto.** Rio de Janeiro: Seção Judiciária do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://portaldeestatisticas.trf2.gov.br/Pages/PainelIndicadores/PainelMeta9.aspx>. Acesso em: 31 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030** – Portal CNJ. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, [2021?]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-aco/es/agenda-2030/>. Acesso em: 20 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2019.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020.** Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros>. Acesso em: 30 jan. 2020.

CORREA, Priscilla P. Costa. **Direito e desenvolvimento**: aspectos relevantes do Judiciário brasileiro sob a ótica econômica. Brasília, CEJ, 2014.

DE MULDER, Richard V.; NOORTWIJK, Kees van; COMBRINK-KUILTERS, Lia. Jurimetrics please!. **European Journal of Law and Technology**, Birmingham, v. 1, n. 1, p. 135-165, Mar. 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/44277549_Jurimetrics_please. Acesso em: 31 jan. 2021.

FRANÇA. Conseil Constitutionnel. **Décision n. 2019-778 DC, du 21 mars 2019**. Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Non conformité partielle – réserve Paris: Conseil constitutionnel, 2019. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2019/2019778DC.htm>. Acesso em: 31 jan. 2021.

FRANÇA. **Loi n. 2019-222, du 23 mars 2019**. Programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. Paris: Légifrance, 2019. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2019/3/23/2019-222/jo/article_33. Acesso em: 31 jan. 2021.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. **A tragédia do Judiciário**: subinvestimento em capital jurídico e sobreutilização do judiciário. 2012. 146 f. Tese (Doutorado em Economia Política) – Departamento de Economia, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

HOLMES JR., Oliver Wendell. **The common law**. Cambridge: Harvard University Press, 1967.

HOLMES JR., Oliver Wendell. The path of the law. **Boston University Law Review**, Boston, v.78, p. 699-715, 1998.

IGNÁCIO, Laura. Empresas poderão realizar mediações on-line com o INSS. **Valor econômico**, São Paulo, 10 ago. 2020. Disponível em: <https://www.sopesp.com.br/2020/08/10/empresas-poderao-realizar-mediacoes-on-line-com-o-inss/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (Brasil). **Relatório de gestão**. Brasília: Instituto Nacional do Seguro Social, 2019. Disponível em: <https://www.inss.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/INSS-RELAT%C3%93RIO-DE-GEST%C3%83O-2019.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2021.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the methodology of legal inquiry. **Law and Contemporary Problems**, Durham, v. 28, p. 5-35, Winter 1963. Disponível em: <https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2945&context=lcp>. Acesso em: 31 jan. 2021.

LOEVINGER, Lee. Jurimetrics: the next step forward. **Minnesota Law Review**, Minneapolis, v. 33, p. 455-493, Apr. 1949.

LOVALLO, Dan; KAHNEMAN, Daniel. Delusions of success: how optimism undermines executives' decisions. **Harvard Business Review**, Brighton, July 2003. Disponível em: <https://hbr.org/2003/07/delusions-of-success-how-optimism-undermines-executives-decisions>. Acesso em: 31 jan. 2021.

MAGRANI, Eduardo. **Entre dados e robôs**: ética e privacidade na era da hiperconectividade. Porto Alegre: Arquipélago, 2019.

MCGINNIS, John; PEARCE, Russel. The great disruption: how machine intelligence will transform the role of lawyers in the delivery of legal services. **Fordham Law Review**, New York, v. 82, n. 6, p. 3041-3066, May 2014.

NUNES, Dierle; DUARTE, Fernanda Amaral. Jurimetria e tecnologia: diálogos essenciais com o direito processual. **Revista de processo**, São Paulo, v. 45, n. 299, p. 407-450, jan. 2020.

NUNES, Marcelo Guedes. **Jurimetria**: como a estatística pode reinventar o direito. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. *E-book*.

NUNES, Marcelo Guedes (coord.) *et al.* **Processos relacionados à adoção no Brasil**: uma análise sobre os impactos da atuação do poder judiciário. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://abj.org.br/cases/adocao/>. Acesso em: 31 jan. 2021.

POSNER, Richard. A. **Law, pragmatism and democracy**. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. **Digital justice**. Reino Unido: Oxford University Press, 2019.

RULE, Colin; ALED, Davies. **Modria**: the operating system for ODR mediator. London: Mediator academy, c2015. Disponível em: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/colin_rule_modria_os_for_odr.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

RUSSEL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Artificial intelligence**: a modern approach. 3rd. ed. New Jersey: Pearson Education, 2010.

SALOMÃO, Luis Felipe (coord.); LOSS, Juliana; BRAGANÇA, Fernanda; DYMA, Maria Fernanda; BRAGA, Renata. **Inteligência artificial**: tecnologia aplicada à gestão dos conflitos no âmbito do Poder Judiciário. FGV: Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://ciapj.fgv.br/sites/ciapj.fgv.br/files/estudos_e_pesquisas_ia_1afase.pdf. Acesso em: 31 jan. 2021.

SANDER, Frank; CRESPO, Mariana Hernandez. Diálogos entre os professores Frank Sander e Mariana Hernandez Crespo: explorando a evolução do tribunal multiportas. *In*: ALMEIDA, Rafael Alves de; ALMEIDA, Tania; CRESPO, Maria Hernandez (org.). **Tribunal Multiportas**: investindo no capital social para maximizar o sistema de solução de conflitos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2012. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10361/Tribunal%20Multiportas.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2021.

SHAVELL, Steven. Suit, settlement, and trial: a theoretical analysis under alternative methods for the allocation of legal costs. **Journal of Legal Studies**, Chicago, v. 11, n. 1, p. 55-81, Jan. 1982.

TIMM, Luciano Benetti; TRINDADE, Manoel Gustavo Neubarth. As recentes alterações legislativas sobre os recursos aos tribunais superiores: a repercussão geral e os processos repetitivos sob a ótica da *Law and Economics*. **Revista de processo**, São Paulo, v. 34, n. 178, dez. 2009.

VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho; PEREIRA, Bruno Ramos; PERRUSO, Camila Akemi; MARINHO, Carolina Martins; BABINSKI, Daniel Bernardes de Oliveira; WANG, Daniel Wei Liang; GUERRINI, Estela Waksberg; DE PALMA, Juliana Bonacorsi; SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. A pesquisa em direito e as bases eletrônicas de julgados dos tribunais: matrizes de análise e aplicação no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça. **Revista de estudos empíricos em direito**, v. 1, n. 1, p. 105-139, jan. 2014.

YEUNG, Luciana. Jurimetria ou análise quantitativa de decisões judiciais. *In*: MACHADO, Maira Rocha (org.). **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 249-274.

CAPÍTULO 1

MANDAMUS: INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL COMO ESTRATÉGIA DE PERFORMANCE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA

*ESDRAS SILVA PINTO**

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Tecnologia como uma estratégia de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. 3 A virada tecnológica promovida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima. 4 Mandamus: sistema inteligente de cumprimento de mandados. 5 A plataforma digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Apesar de toda a boa vontade e o esforço de magistrados e servidores que atuam no Poder Judiciário, é inegável que os serviços prestados à sociedade não atendem adequadamente às expectativas. Tal constatação foi escancarada pelo Estudo da Imagem do Judiciário Brasileiro¹, encomendado pela Associação dos Magistrados Brasileiros à Fundação Getúlio Vargas, que concluiu que a percepção da sociedade sobre a atuação do Judiciário é marcada por ideias de morosidade e

¹ ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Estudo da imagem do poder judiciário**: sumário executivo. Brasília: AMB; Rio de Janeiro: FGV/Ipespe, 2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

* Mestrando em direitos humanos, segurança pública e cidadania pela Universidade Estadual de Roraima. Especialista em Poder Judiciário com ênfase em Processo Civil. Bacharel em direito pela Universidade de Brasília. Juiz de direito no TJRR. Professor universitário. Membro do Conselho de Inovação do AMBLab. Gestor Negocial do Módulo Mandamus da PDPJ-Br/CNJ. E-mail: esdras.pinto@tjrr.jus.br.

burocracia. Segundo a pesquisa, 54% da população considera que o Poder Judiciário funciona mal, ou muito mal, enquanto apenas 37% avalia bem ou muito bem. Para 93% dos entrevistados, a justiça é lenta; enquanto para 74% o Judiciário não é eficaz.

Essa crise de eficiência é reflexo, sobretudo, do colapso vivenciado pelo Poder Judiciário em razão de complexos fatores. Segundo o Relatório Justiça em Números de 2020², apesar da maior produtividade dos últimos 11 anos, correspondente a 2.107 processos baixados por magistrado em 2019, equivalendo a 8,4 casos solucionados por dia por magistrado, sem descontar períodos de férias ou afastamentos, o Judiciário brasileiro simplesmente não consegue dar vazão à quantidade descomunal de processos em tramitação no Brasil, no absurdo patamar de 77,1 milhões ao final de 2019. Essa excessiva sobrecarga de trabalho dos magistrados impõe a média de 6.962 processos sob responsabilidade de cada magistrado. Esse lamentável cenário inviabiliza qualquer chance de se prestar uma jurisdição que seja ao mesmo tempo rápida e de qualidade.

De qualquer modo, por mais que essas percepções da sociedade não considerem a complexidade dessas dificuldades enfrentadas pelo Judiciário, fato é que o tempo médio de tramitação dos processos no Brasil é de 5 anos e 2 meses³, o que, razoavelmente, não atende minimamente às expectativas do jurisdicionado dessa nova realidade social marcada pela facilitação do acesso aos serviços, da velocidade das relações jurídicas e acostuada à comodidade da vida digital.

Se já era verdadeira a antiga lição de Rui Barbosa, segundo a qual “a prestação jurisdicional tardia nada mais é do que uma injustiça

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

travestida de justiça”⁴, defendendo existir uma profunda correlação entre acesso à justiça, efetividade e duração razoável, muito mais agora nessa nova realidade social.

Diante desse cenário, o presente capítulo busca defender que as novas tecnologias devem ser empregadas como estratégia de performance pelo Judiciário para enfrentar esse colapso. Para tanto, serão apresentadas duas ferramentas tecnológicas desenvolvidas pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima para demonstrar como a prestação jurisdicional pode ser aperfeiçoada pela tecnologia.

2 TECNOLOGIA COMO UMA ESTRATÉGIA DE APERFEIÇOAMENTO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL

Em um cenário caracterizado pelo aumento anual na quantidade de novos processos, todos os profissionais do direito, sejam eles professores, pesquisadores, doutrinadores, advogados, juízes, promotores, defensores e procuradores, devem refletir sobre quais medidas cada categoria pode contribuir para a administração como um todo do sistema de justiça, levando sempre em conta que o principal desafio é expandir o acesso à justiça e prestar uma jurisdição célere sem perder qualidade, que seja ao mesmo tempo capaz de efetivamente tutelar os direitos e as garantias fundamentais que alicerçam o Estado Democrático de Direito, como também de validar e legitimar a própria função jurisdicional.

Não é difícil observar que as soluções jurídicas implementadas não têm sido suficientes por si para enfrentar esse problema. Medidas como a obrigatoriedade de conciliação no rito ordinário, o desenvolvimento de um sistema de precedentes, a criação de filtros para recorribilidades nos tribunais de superposição, a desjudicialização de diversos conflitos, tais como o divórcio e reconhecimento de paternidade diretamente no serviço

⁴ BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1949, p.29.

de registro civil, entre outros, apesar de apresentarem bons resultados, não foram totalmente capazes de desafogar o Judiciário.

Rafael Leite alude que “simples alterações legislativas, ou, ainda, mecanismos de replicação de jurisprudência não parecem ser suficientes. Nessa toada, o juiz e os operadores do direito precisam atuar como solucionadores de problemas locais, aumentando sua capacidade de atuação e a de seus servidores”⁵.

De fato, a estrutura atual do Judiciário, com todo esforço hercúleo de seus magistrados e servidores, chegou ao seu limite de produção, colocando em risco a um só tempo suas saúdes físicas e psicológicas, bem como a própria credibilidade do Judiciário na sociedade.

Por essa razão, Rosa e Guasque defendem ser imperioso ao Poder Judiciário, apesar de o direito e seus profissionais serem tradicionalmente refratários à inovação, empregar as ferramentas tecnológicas mais modernas. Para eles, os avanços tecnológicos, mais do que simplesmente influenciarem o comportamento humano e, por isso, criarem novos conflitos e novas demandas judiciais, “constituem ferramentas úteis ao aprimoramento da atividade jurisdicional”⁶.

Para que o Judiciário consiga enfrentar essa quantidade infindável de trabalho, precisa incorporar novas tecnologias, em especial aquelas capazes de realizar tarefas específicas com velocidade e precisão, economizando recursos financeiros e humanos. Peixoto e Silva defendem que atividades rotineiras e repetitivas na administração do direito podem ser desenvolvidas em uma fração do tempo com grande nível de acurácia por intermédio do emprego de sistemas baseados em inteligência

⁵ LEITE, Rafael. Tecnologia e corte: panorama brasileiro I. In: FERRARI, Isabela (coord.). **Justiça digital**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. p. 113.

⁶ ROSA, Alexandre Moraes da; GUASQUE, Bárbara. In: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (coord.). **Inteligência artificial e direito processual: os impactos da virada tecnológica no direito processual**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 67.

artificial, permitindo a concentração do talento humano em áreas estratégicas⁷.

3 A VIRADA TECNOLÓGICA PROMOVIDA PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE RORAIMA

O Tribunal de Justiça do Estado de Roraima é o menor Tribunal de Justiça do Brasil. Composto por apenas 10 desembargadores e 45 juízes, seu acervo processual registra 91,5 mil processos ativos, dentre os quais ingressaram 64,3 mil novos processos apenas em 2019.

Desde 2008, vem promovendo variadas ações visando à melhoria de seu desempenho judicial e administrativo. Esse esforço rendeu excelentes resultados no aumento da capacidade produtiva e na otimização de recursos, incrementando a eficiência como um todo do tribunal.

Isso pode ser observado pela gradual melhoria do Índice de Produtividade Comparada da Justiça, divulgado anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Desde 2015, o Tribunal de Justiça de Roraima está entre os tribunais mais produtivos do Brasil, tendo recebido Ouro, por seis anos consecutivos, no Prêmio CNJ de Qualidade, alcançando o Diamante em 2020⁸. Apresenta, atualmente, uma das menores taxas de congestionamento do Brasil, consistente no menor tempo de tramitação processual do país, o que representa ao jurisdicionado uma jurisdição mais célere.

Um dos grandes fatores estruturais ocorridos no tribunal para a obtenção desses resultados foi exatamente o investimento em novas

⁷ PEIXOTO, Fabiano Hartman; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. Curitiba: Alteridade Editora, 2019. p. 43.

⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Anunciados vencedores do Prêmio CNJ de Qualidade 2020. **Notícias CNJ**, Brasília, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/anunciados-vencedores-do-premio-cnj-de-qualidade-2020/>. Acesso em: 22 maio 2021.

ferramentas tecnológicas, após a virtualização do processo em todo o seu ciclo de tramitação: do ingresso de inquéritos policiais ou petições iniciais até a remessa de recursos ao Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal.

O Tribunal de Justiça de Roraima deu início à era digital em 2008, quando passou a receber as novas ações de natureza não criminal exclusivamente em meio eletrônico. Após anos de amadurecimento e aperfeiçoamento de todo o sistema de justiça cível, em 2016, foi dada a largada a uma verdadeira saga para a digitalização de todos os processos em tramitação. Atualmente, cerca de 99% dos processos tramitam eletronicamente. Somente os processos em fases bastante avançadas, suspensos ou aqueles que aguardam julgamento pelo Superior Tribunal de Justiça e Supremo Tribunal Federal ainda permanecem em meio físico. Com a digitalização do acervo processual, as atividades dos juízes e servidores apresentaram nítida melhora de performance.

4 MANDAMUS: SISTEMA INTELIGENTE DE CUMPRIMENTO DE MANDADOS

Essa transformação digital, contudo, não ocorreu na forma de cumprimento dos mandados judiciais.

Não à toa, os relatórios estatísticos do tribunal indicavam existir considerável congestionamento na tramitação dos processos exatamente no cumprimento das diligências pelos oficiais de justiça.

O não êxito no cumprimento das diligências também gera um retrabalho em todo o ciclo de trabalho, haja vista que demanda nova manifestação das partes, nova conclusão para o juiz reanalisar a questão, nova expedição de um outro mandado pelo cartório e uma nova

tentativa de cumprimento da diligência, sobrecarregando magistrados e servidores, bem como tornando mais lenta e mais cara a tramitação processual.

O Tribunal de Justiça de Roraima resolveu, então, investir na informatização do cumprimento dos mandados judiciais pelos oficiais, empregando as tecnologias existentes e já validadas em outras atividades, a fim de automatizar tarefas mecânicas e repetitivas, bem como de eliminar etapas exclusivamente burocráticas.

A sistemática de cumprimento de mandados é composta por diversas etapas burocráticas, repetitivas e manuais, com baixa estratégia, e, por isso, com grandes chances de ocorrência de erros.

O ciclo de cumprimento dos mandados no TJRR era dividido em cinco etapas: confecção do mandado pela serventia judicial, distribuição do mandado ao oficial, cumprimento do mandado por ele, expedição da certidão e juntada no processo.

Primeiro, fazia-se necessário que o servidor cartorário analisasse a decisão judicial proferida, para identificar a diligência a ser cumprida por oficial de justiça e, assim, confeccionasse o mandado com as informações constantes no processo e as orientações e determinações correspondentes.

Após, o mandado expedido era encaminhado em meio eletrônico para a central de mandados, onde era feita sua impressão e distribuição manual em papel ao oficial responsável pela diligência, que deveria comparecer à central somente para buscar os mandados sob sua responsabilidade. Na ocasião, conferia a informação de protocolo de controle de distribuição e lançava sua assinatura para autenticar o procedimento de recebimento.

Antes de sair para cumprir os mandados na rua, cabia ao oficial por ele próprio elaborar uma estratégia de cumprimento, ficando inteiramente sob sua responsabilidade organizar seu trabalho, desde

que atendesse alguns poucos critérios relacionados ao tempo de cumprimento, dependendo da categoria do mandado.

Somente então o oficial dava início ao cumprimento da diligência, deslocando-se ao endereço indicado para a realização da diligência.

Cumprida a diligência com sucesso, o oficial precisando elaborar uma certidão, contendo o relatório circunstanciado da diligência, deveria dirigir-se a um computador para a confecção da certidão.

Por fim, o mandado com a assinatura do intimado era escaneado para ser juntado aos autos com a certidão circunstanciada lavrada pelo oficial.

Por se tratar de um trabalho repetitivo e com variadas tarefas mecânicas, era frequente a ocorrência de erros, baixa eficiência e alguns problemas de assertividade em todo ciclo.

No momento de expedição do mandado pelo servidor cartorário, em razão de desatenção ou cansaço, é comum a ocorrência de erros na extração das informações dos autos, em especial os relacionados ao endereço de cumprimento do mandado.

A manutenção dos mandados em meio físico dificultava a implementação de estratégias de distribuição de mandados mais eficientes, continuando como critério utilizado a distribuição dos mandados entre os oficiais exclusivamente em razão da localização do endereço de cumprimento. Os mandados eram distribuídos para os oficiais vinculados a zonas, recebendo os mandados correspondentes aos endereços abrangidos por elas.

Aqui, convém mencionar que, a nosso sentir, a distribuição exclusivamente com base nesse critério gera menos benefícios do que prejuízos. Se por um lado, a manutenção de um oficial em uma zona permita o conhecimento dos endereços daquela localidade, por

outro, dificulta a distribuição equitativa dos mandados em termos de quantidade e complexidade, por dificultar eventuais compensações entre oficiais vinculados a zonas distintas.

A depender da localização do endereço de cumprimento da diligência, é comum existir uma homogeneização entre a complexidade dos mandados para cumprimento na localidade. Por exemplo, em bairros de baixa renda, o acesso às residências torna-se menos complicado em comparação aos bairros de maior renda. Naqueles, os imóveis possuem menos limitadores como muros, portarias, guaritas, sendo comum a maior facilidade de localização. Também há variação na complexidade do cumprimento do mandado a depender da espécie de diligência a ser realizada. O cumprimento de um mandado de citação e intimação, por exemplo, é mais simples do que o de um mandado de reintegração na posse ou de busca e apreensão de veículo.

Outra desvantagem em relação à distribuição dos mandados pelo critério de setorização refere-se à pessoalização do cumprimento das diligências judiciais. Como os mandados são distribuídos entre os oficiais com um critério de setorização, é alta a probabilidade de um mandado anteriormente não cumprido ser distribuído para o mesmo oficial. Caso o não cumprimento seja devido a algum tipo de má conduta do oficial, essa situação tende a perdurar, alongando indevidamente o tempo de duração do processo, que fica travado aguardando o cumprimento da diligência. A pessoalidade no cumprimento dos mandados aumenta a chance de o oficial desidioso ou ímprobo prejudicar o regular andamento processual.

A distribuição do mandado em meio físico também impossibilita o controle quanto à eficiência da diligência, ficando o oficial inteiramente livre para organizar a rota de cumprimento dos mandados, bem como para definir suas rotinas e seus horários, dependendo a sua eficiência

exclusivamente de sua organização, já que não é utilizada nenhuma ferramenta informatizada capaz de lhe auxiliar nisso.

Esse descontrole das atividades dos oficiais causa uma série de consequências negativas ao trâmite processual. Muito embora tenham os oficiais 30 dias para realização da diligência no TJRR, não era incomum que o mandado não retornasse aos autos com a informação de seu cumprimento, não se sabendo exatamente o que aconteceu: se o oficial nem sequer chegou a fazer a diligência ou, se realizada, não obteve êxito, só não sendo juntada a certidão. Tratando-se de um mandado de intimação do réu para audiência em processo criminal, por exemplo, o não retorno do mandado, com a juntada da certidão, impedia a realização da assentada, por ausência quanto à informação de que o réu fora ou não intimado da assentada. Assim, ainda que tivesse comparecido a vítima e todas as testemunhas, a audiência não poderia ser realizada, tornando necessário o refazimento de toda a cadeia de tarefas, desde uma nova decisão judicial, designação de uma nova data e intimação de todos os que deveriam ser inquiridos, gerando desnecessária lentidão processual e sobrecarga do trabalho.

Para superar esses obstáculos, o TJRR desenvolveu o sistema Mandamus, com o objetivo de informatizar todo o ciclo de cumprimento dos mandados com emprego de IA para a automação de sua expedição, distribuição e controle. Assim, por meio de um *smartphone* e uma impressora portátil, os oficiais passaram a realizar o cumprimento de todos mandados por meio eletrônico. Desde o recebimento do mandado à sua devolução com a respectiva certidão, todo o procedimento passou a ser realizado de modo eletrônico.

Para o desenvolvimento da tecnologia relacionada à inteligência artificial necessária para a consecução do escopo do sistema, o TJRR celebrou uma parceria de pesquisa e desenvolvimento com a Universidade de Brasília, por meio da qual o Tribunal custeou bolsas de

estudos e pesquisa para professores e alunos de graduação, mestrado e doutorado.

Pelo seguinte QR Code é possível assistir ao vídeo de divulgação do projeto, feito pelo Tribunal de Justiça do Estado de Roraima:



No início do ciclo, um primeiro sistema inteligente foi desenvolvido para analisar todos os retornos de conclusão, verificando pela análise dos pronunciamentos judiciais a necessidade ou não de realização de uma diligência. Analisada a decisão judicial proferida e verificada a necessidade de confecção de um mandado judicial, o sistema elabora o documento a partir das informações constantes na decisão e nos metadados do sistema de processamento eletrônico. Assim, caso a decisão determine uma intimação de uma parte, o sistema, capaz de reconhecer isso, confecciona o mandado judicial intimatório. Caso se trate de intimação de uma testemunha em processo criminal, o robô percebe a diferença e entende que precisa elaborar um mandado de intimação de testemunha para ser cumprido por oficial, com informações relativas à testemunha, contendo advertências quanto ao não comparecimento justificado e instruções como deve proceder para ser ouvida.

Ao redigir o documento, a partir de modelos validados, o robô preenche automaticamente as informações necessárias e identifica o encaminhamento a ser tomado. Uma carta precatória, por exemplo, deve ser enviada ao juízo deprecado pelo próprio sistema. No caso de expedição de um mandado de citação ou intimação, o sistema

verifica se o cumprimento deve se dar por correspondência com aviso de recebimento ou por oficial de justiça. Em ambos os casos, ele dá o encaminhamento devido. Os mandados cumpridos por carta são encaminhados para cumprimento pelo sistema AR Digital, enquanto os mandados que precisam ser cumpridos por oficial são encaminhados eletronicamente diretamente para o oficial responsável que deve cumprir a diligência.

Os dados dos modelos de mandados utilizados no TJRR foram agrupados e analisados com o intuito de serem obtidos modelos genéricos mais abrangentes. Para isso foi utilizada a técnica Alocação Latente de Dirichlet (Latent Dirichlet Allocation – LDA), consistente em um modelo estatístico de processamento de linguagem natural, o qual foca em explicar por que algumas partes dos dados obtidos são semelhantes.

Esse modelo possibilita a análise de correlações dentro de um grande volume de amostras, pois o conteúdo existente no texto dos mandados é agrupado pela quantidade de repetição de uma mesma palavra, através da técnica Bag of Words – BoW, bem como pela verificação da importância de certas palavras que se repetem nos mandados. Isso é possível pela utilização da técnica Term Frequency-Inverse Document Frequency (tf-idf ou TFIDF), responsável por aferir a importância de informações obtidas decorrentes da mineração de dados realizada a partir do uso de medições estatísticas.

Os fluxos processuais foram analisados com o intuito de ensinar a máquina a comandar adequadamente o sistema de processamento eletrônico, a fim de gerar a pendência de cumprimento de mandado de modo mais preciso possível.

Os modelos de aprendizado de máquina são definidos a partir da alimentação de expressiva quantidade de dados, consistentes em ordens judiciais pretéritas devidamente relacionadas com seu correspondente

tipo de mandado, de modo que o próprio algoritmo, após mapear as entradas e os caminhos, seja capaz de encontrar uma maneira de alcançar o resultado pretendido, consistente em justamente gerar, expedir e distribuir os mandados de modo automatizado, sem intervenção humana.

Para o preenchimento dos modelos (*templates*) dos mandados, o algoritmo foi treinado com o uso do modelo Named Entity Recognition - NER (Reconhecimento de Entidade Mencionada), responsável por localizar e classificar palavras-chave citadas na determinação judicial, de modo a permitir a escolha mais precisa possível de um texto pré-definido, dentro de um rol de modelos preexistentes.

A simples automação dessa tarefa cartorária de expedição dos mandados judiciais corresponde em torno de 45% dos atos cartorários. O cumprimento incrivelmente mais rápido e assertivo dessas tarefas possibilitará que o tribunal realize, em breve, um redimensionamento da sua força de trabalho, realocando mão de obra humana para funções roboticamente não delegáveis.

Após a confecção do mandado, o sistema realizará a distribuição dos mandados diretamente aos oficiais. O robô analisa os mandados e os classifica por sua urgência, natureza, complexidade, definindo uma ordem prioritária de cumprimento. Mandados relacionados a processos de violência doméstica, vulneráveis, réus presos, tutelas de urgência, por exemplo, são distribuídos com prioridade em relação aos demais.

O robô monitora em tempo real a geolocalização dos oficiais em atividade, considerando apenas aqueles logados no sistema no momento e realiza a distribuição dos mandados considerando, além dos critérios acima mencionados, a geolocalização dos oficiais, para que os mandados sejam distribuídos considerando a proximidade do oficial ao local do seu cumprimento.

Esse procedimento aumenta a eficiência no cumprimento das diligências por variadas razões. A distribuição de mandados em razão da geolocalização do oficial reduz o seu tempo de deslocamento até o destino de cumprimento. Torna possível uma distribuição eficiente dos oficiais por toda a região, haja vista que o próprio sistema vai deslocando os oficiais de acordo com a demanda de cumprimento de mandados. Analisando em tempo real todos os mandados que devem ser cumpridos naquele momento, mapeia os locais de destino, define uma estratégia eficiente de distribuição de mandados, levando em consideração todos os oficiais em atividade naquele momento, com o fim de expandir as rotas de cumprimento de modo e abranger todos os mandados.

Com isso, possibilita que o oficial concentre todo o seu esforço exclusivamente em cumprir a diligência, visto que cumprirá os mandados na ordem estipulada pelo robô, sem precisar despender tempo organizando a sua rotina de diligências ou demandado de conhecimento profundo da área para melhor organizar seu itinerário.

Essa sistemática proporciona a impessoalização no cumprimento dos mandados, haja vista que não há um ou alguns oficiais exclusivamente responsáveis por determinada zona. Assim, é possível a realização de várias tentativas de localização do sujeito submetido à diligência judicial, na medida em que serão feitas tantas diligências quanto forem necessárias para o seu êxito, podendo ser feitas as tentativas de cumprimento por oficiais distintos, aumentando a probabilidade de êxito. Situações como a citação ou intimação por hora certa, em que é necessário o retorno para constatar a suspeita de ocultação, passam a ter a possibilidade de dupla checagem, na medida em que a suspeita do primeiro oficial deve ser confirmada por pessoa diversa, validando a excepcional situação que autoriza a citação ou intimação ficta.

O controle rigoroso de todo o procedimento de cumprimento da diligência proporcionado pela tramitação eletrônica do mandado torna possível estabelecer um tempo médio de cumprimento para cada tipo de diligência, de modo que, caso um oficial, por qualquer motivo, alongue-se mais do que o tempo normal de cumprimento da diligência, o próprio sistema recolhe o mandado e distribui para outro oficial próximo ao local de cumprimento.

Esse procedimento acaba também impedindo que determinada diligência seja retardada ou não realizada por razões ilícitas, tais como favorecimento, prevaricação ou mesmo corrupção do oficial. Distribuído determinado mandado para esse heterodoxo servidor, caso ele não a cumpra no tempo estimado para tal, o sistema automaticamente distribui para outro.

O Mandamus é integrado aos aplicativos de GPS como o Google Maps e o Waze, gerando o itinerário até o endereço de cumprimento da diligência pelo próprio celular, fazendo com que mesmo aquele oficial menos afeiçoado com a região consiga chegar aos locais, de modo rápido e seguro.

Os dados de endereço constantes no Mandamus são cruzados com aqueles existentes em outros bancos do tribunal, tanto do próprio sistema de processamento eletrônico como também do sistema de recepção dos fóruns e prédios, para identificar o endereço mais consistente para cumprimento da diligência.

Para a distribuição dos mandados, o sistema também considera a quantidade de mandados cumpridos por cada oficial, a complexidade deles, a distância percorrida pelos oficiais e o tempo logado no sistema, a fim de que sejam distribuídos de forma justa e igualitária entre os oficiais, privilegiando sempre a eficiência.

Caso um oficial receba um mandado de citação e não localize a pessoa em razão de ela haver mudado de endereço, havendo conhecimento do novo endereço, a simples inserção dele no sistema já gera automaticamente um novo mandado em tempo real, que passa a ser imediatamente distribuído para o oficial mais próximo desse novo endereço.

Localizada a pessoa, o oficial acessa, pelo celular, o mandado e as peças processuais relacionadas, lê seu inteiro teor, colhe a assinatura da pessoa na própria tela do celular e, se for o caso, envia a contrafé eletrônica ao *e-mail*, aplicativo de mensagens ou imprime o mandado pela impressora portátil contendo um QR Code para acesso imediato ao processo.

Cumprida a diligência, o oficial, a partir de um fluxo de opções correspondentes ao tipo de mandado correspondente, vai apenas clicando nas opções pré-cadastradas – caixas de seleção ou *checkbox* –, gerando a certidão de modo automatizado pelo próprio celular, sem a necessidade de uso posterior de um computador para a lavratura da certidão circunstanciada. Caso necessário, o oficial terá a opção de inserir as informações não padronizadas por uma caixa de texto no aplicativo, digitando no próprio celular. Por fim, pelo próprio celular, o oficial assina eletronicamente a certidão, momento em que esta é imediatamente juntada no sistema de processamento eletrônico, independentemente do local, desde que com cobertura de internet móvel na localidade. Dessa maneira, o juiz e as partes tomam conhecimento instantaneamente sobre o resultado da diligência.

Assim, o trabalho do oficial passa a ser exclusivamente o cumprimento da diligência, eliminando a necessidade de deslocar-se à central de mandados para receber os mandados manualmente distribuídos em papel, bem como de redigir as certidões das diligências cumpridas em momento posterior por um computador.

Por outro lado, também há um ganho de confiabilidade da informação, na medida que as informações relacionadas ao cumprimento da diligência serão imediatamente registradas a partir da geração automatizada da certidão exatamente no local do seu cumprimento, evitando que alguma informação se perca em razão da memória ou de uma anotação à caneta posteriormente mal compreendida. A extração automática da localização do oficial no momento da redação da certidão também confere segurança quanto à realização da diligência pelo oficial, tendo em vista que para constar na certidão que o oficial compareceu ao endereço indicado no mandado ele necessariamente terá de estar presencialmente no local, porque a certidão extrai a geolocalização do oficial no momento da sua expedição.

5 A PLATAFORMA DIGITAL DO PODER JUDICIÁRIO – PDPJ-BR

O Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução n. 335/2020, instituiu a Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br, com o objetivo de consolidar todos os sistemas eletrônicos do Judiciário brasileiro em um ambiente unificado, implantando o conceito de desenvolvimento comunitário, em que todos os tribunais contribuem com as melhores soluções tecnológicas para o aproveitamento comum. Trata-se de uma plataforma única para a publicação e disponibilização de aplicações, microsserviços e modelos de inteligência artificial (IA), por meio de computação em nuvem⁹.

No dia 6 de janeiro de 2021, foi celebrado um termo de cooperação técnica entre o Conselho Nacional de Justiça e o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima para que o Sistema Mandamus integre a Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br, tornando-se assim o módulo

⁹ ARAÚJO, Valter Shuenquener de; GABRIEL, Anderson de Paiva; PINTO, Esdras Silva. A plataforma digital do judiciário brasileiro e o Mandamus. *Jota*, São Paulo, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juiz-hermes/inteligencia-artificial-poder-judiciario-23022021>. Acesso em: 12 mar. 2021.

nacional de cumprimento de mandados baseado no emprego de inteligência artificial, ficando, em breve, disponível para todos os tribunais interessados, independentemente do sistema processual eletrônico adotado.

Desde fevereiro de 2021, uma equipe de desenvolvedores, que são servidores efetivos do TJRR, foi deslocada para Brasília, para trabalhar no Conselho Nacional de Justiça, com o desafio de nacionalizar o sistema, tornando-o capaz de integrar aos diversos sistemas processuais eletrônicos. Em breve, a equipe do TJRR receberá apoio técnico de outros tribunais que estão em vias de ingressar na PDPJ-Br como criadores de tecnologia.

Trata-se de projeto revolucionário no Judiciário brasileiro, que para muito além de apenas promover uma coalização de esforços para o desenvolvimento de uma plataforma nacional de processo eletrônico, dará o salto definitivo na consolidação da Justiça Digital brasileira.

6 CONCLUSÃO

Para evitar o colapso do sistema de justiça, é necessária uma mudança de paradigmas e concepções jurídicas historicamente estabelecidas, convindo ao Judiciário e a todo profissional jurídico olhar prospectivamente para os novos horizontes que se formam.

A utilização dessas tecnologias no Poder Judiciário brasileiro precisa ser vista não apenas como ferramenta de otimização, mas de verdadeiro paradigma de governança, tornando-se dever do administrador público estudar seriamente essas tecnologias, para o fim de incorporá-las em todos os serviços prestados à sociedade.

O investimento em tecnologia que vem sendo feito pelo Tribunal de Justiça de Roraima é fruto da necessidade de aperfeiçoamento do

trabalho e o caminho natural do processo eletrônico. Além da automação de tarefas mecânicas, a tecnologia permite um controle preciso de cada etapa do *workflow* até o arquivamento do processo, o que torna possível que as estratégias de aperfeiçoamento sejam tomadas a partir de relatórios precisos e pormenorizados, melhorando o desempenho continuamente de toda a cadeia de produção. Acima de tudo, a virada digital do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima tem como objetivo cumprir seu dever constitucional de prestar uma jurisdição célere, eficiente, sustentável e econômica.

É inquestionável que a assimilação das novas tecnologias pelo Poder Judiciário proporciona verdadeira expansão do acesso à justiça, na medida em que promove uma considerável redução do custo da jurisdição para o cidadão e para o Estado, tornando mais eficiente a tramitação processual, ao eliminar etapas meramente burocráticas, reduzir a ocorrência de erros humanos e acabar com a necessidade de deslocamentos dos cidadãos aos prédios dos tribunais. Tudo isso gera simplicidade, comodidade, segurança e transparência na prestação jurisdicional.

Nessa esteira, o Mandamus tem como finalidade melhorar a eficiência da tramitação dos processos, consistente na diminuição do tempo médio de tramitação processual pela automatização do procedimento de cumprimento dos mandados judiciais.

Automatizando tarefas repetitivas e eliminando atividades burocráticas, haverá uma diminuição no consumo de folhas de papel A4, de toners de impressora, bem como de combustível nos deslocamentos feitos pelos oficiais, que receberão a melhor trajetória e poderão usar o GPS integrado ao aplicativo, diminuindo os custos relacionados às diligências judiciais, racionalizando os gastos públicos e reduzindo o consumo de recursos ambientais.

Por fim, reduz a sobrecarga de trabalho dos servidores e melhora a qualidade de vida no trabalho, gerando menos absenteísmo, ao atenuar a sobrecarga de trabalho dos servidores, que deixarão de realizar aquelas tarefas roboticamente delegáveis, as quais, por serem repetitivas e burocráticas, esgotam física e emocionalmente o servidor cartorário e o oficial de justiça.

A revolução digital no Judiciário está apenas começando e seus caminhos são ainda indefinidos e o Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, embora pequeno, dá seus primeiros e largos passos na direção do futuro.

Todos esses benefícios serão em breve acessíveis a todos os tribunais, a partir da colaboração de esforços no desenvolvimento das adaptações necessárias para o funcionamento do Mandamus nos diferentes sistemas de processamento eletrônico, por intermédio da integração gerada pela Plataforma Digital do Poder Judiciário – PDPJ-Br.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Valter Shuenquener de; GABRIEL, Anderson de Paiva; PINTO, Esdras Silva. A plataforma digital do judiciário brasileiro e o Mandamus.

Jota, São Paulo, 23 fev. 2021. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/juiz-hermes/inteligencia-artificial-poder-judiciario-23022021>. Acesso em: 12 mar. 2021.

ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS. **Estudo da imagem do Poder Judiciário**: sumário executivo. Brasília: AMB; Rio de Janeiro: FGV/ Ipespe, 2019. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

BARBOSA, Rui. **Oração aos moços**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1949.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). Anunciados vencedores do Prêmio CNJ de Qualidade 2020. **Notícias CNJ**, Brasília, 27 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/anunciados-vencedores-do-premio-cnj-de-qualidade-2020/>. Acesso em: 22 maio 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.amb.com.br/wp-content/uploads/2020/04/ESTUDO_DA_IMAGEM_.pdf. Acesso em: 22 maio 2021.

LEITE, Rafael. Tecnologia e corte: panorama brasileiro I. *In*: FERRARI, Isabela (coord.). **Justiça digital**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

PEIXOTO, Fabiano Hartman; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

ROSA, Alexandre Morais da; GUASQUE, Bárbara. *In*: NUNES, Dierle; LUCON, Paulo Henrique dos Santos; WOLKART, Erik Navarro (coord.). **Inteligência artificial e direito processual**: os impactos da virada tecnológica no direito processual. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAPÍTULO 2

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL (IA), INOVAÇÃO E OS PARÂMETROS NA RELATIVIZAÇÃO DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS: A EXECUÇÃO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS POR MEIO DA IA NO COMBATE AO CORONAVÍRUS E OUTROS IMPACTOS DO JULGAMENTO DA ADI N. 6.387

*ANA LUISA TARTER NUNES**

*FABIANO HARTMANN PEIXOTO***

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Inteligência artificial: por que os dados importam? 3 Direito fundamental à privacidade e à autodeterminação. 4 Usos da IA na Covid-19. Caso São Paulo, caso Instagram, caso China. 5 Elementos para mitigação do direito fundamental à privacidade e à autodeterminação. 6 Conclusão. Referências.

* Doutoranda em direito pela Universidade de Brasília – UnB. Mestre em direito constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, com foco na efetivação da tutela coletiva de direitos individuais homogêneos. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito, Racionalidade e Inteligência Artificial – DR.IA – UnB. Diretora adjunta de apoio à universidade, pesquisa e projetos do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – Brasilcon.

** Doutor em direito pela Universidade de Brasília – UnB. Professor da Faculdade de Direito da UnB, do mestrado acadêmico e profissional e do doutorado em direito da UnB. Estágio pós-doutoral pela Flacso em Inteligência Artificial – IA. Líder do Grupo de Pesquisa DR.IA (www.dria.unb.br). Coordenador dos Projetos P&D Victor (STF/UnB), Mandamus (TJRR/UnB), Julia (Jurix/UnB) e Confia (UnB). Membro da AID-IA – Associação Ibero-americana de Direito e Inteligência Artificial. Coordenador do PPGD/UnB (2019-2021).

1 INTRODUÇÃO

A decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n. 6.387 representa um paradigma na proteção de dados no Brasil. Dela é possível extrair a definição de princípios e parâmetros para o tratamento e compartilhamento de dados pessoais e, em especial, é a decisão que inaugura o reconhecimento, pela Corte Suprema, da tutela constitucional do direito à autodeterminação informativa como direito fundamental e autônomo. A íntima relação entre a utilização de dados – em especial os pessoais – e o emprego de tecnologias que os utilizam, como a Inteligência Artificial – IA, demonstra que a análise dos desdobramentos da decisão ultrapassa o contexto do caso concreto. Em outras palavras, não se pode olvidar que decisões que limitam a utilização de dados impactam diretamente nas possibilidades de aplicação da IA.

Direitos fundamentais e a IA são constantemente colocados em xeque, como elementos contrapostos. Não precisa ser assim. A inteligência artificial carrega um caráter intrinsecamente instrumental e, portanto, tanto pode agravar as ameaças pela má utilização de dados como ampliar medidas de proteção a direitos e a efetividade de serviços públicos em benefício à sociedade como um todo. No contexto de enfrentamento da pandemia internacional de Covid-19, o emprego da IA, apesar de invariavelmente exigir dados para seu processamento, tem se mostrado essencial para implementar medidas de segurança e de saúde pública.

O uso de dados de geolocalização de *smartphones*, por exemplo, pode auxiliar governos e instituições de pesquisa a identificar pontos de aglomeração que merecem atenção para ações de segurança e até mesmo auxiliar na elaboração de programas logísticos de vacinação. De fato, o uso de grandes quantidades de dados apresenta um preço, que normalmente traduz um risco à liberdade individual e à autonomia coletiva. Os riscos

devem ser idealmente mitigados por meio de estruturas jurídicas dedicadas que descrevam finalidades e objetivos do uso, da coleta, da análise, do armazenamento, do compartilhamento, bem como da exclusão de dados.

À época da decisão proferida na ADI n. 6.387, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD encontrava-se em *vacatio legis*, o que foi levado em consideração pela corte. Na ausência de normas claras e democraticamente legitimadas, restou ao STF recorrer a disposições de direitos fundamentais, como os previstos no art. 5º da CF/1988, que nos lembram que qualquer mitigação de direitos fundamentais, ainda que implícitos, precisam estar de acordo com a lei, necessária em uma sociedade democrática, perseguindo um objetivo legítimo e proporcional em sua aplicação.

Referida ação constitucional estabeleceu que os direitos fundamentais à autodeterminação informativa e à privacidade, ainda que não expressos no texto constitucional, são albergados pela leitura conjunta dos incisos X e XII do art. 5º da Constituição Federal. No entanto, ainda que alçados a direitos fundamentais e autônomos, não se tratam de direitos absolutos. Sujeitam-se, portanto, à possibilidade de relativização. Justamente esse cotejo é o ponto determinante para definir em que medida a proteção de dados pessoais e a autodeterminação dos titulares de dados podem ser mitigados.

Para fins de contextualização, cabe descrever que a ADI n. 6.387 teve como objeto a análise da Medida Provisória n. 954/2020, a qual determinou que as operadoras de telefonia móvel e fixa compartilhassem a listagem de nomes, telefones e endereços de consumidores e pessoas jurídicas com o IBGE para fins de suporte à produção estatística oficial durante a situação de emergência de saúde pública internacional decorrente do coronavírus. O objeto da análise da constitucionalidade referiu-se à transferência de dados pessoais de consumidores de

telefonias ao IBGE com o propósito de realizar o PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. A questão jurídico-constitucional, portanto, envolveu o cotejo entre dois aspectos: (i) a exigência de produção estatística para o desenho de políticas públicas de combate ao coronavírus; e (ii) os direitos fundamentais à proteção de dados, à autodeterminação informativa e à privacidade.

O STF não se limitou a reconhecer a autonomia de direitos não expressos na Constituição Federal, como também definiu parâmetros para a sua relativização. Apesar de a especificidade do caso envolver a realização de políticas públicas no combate à Covid-19, também é possível verificar um posicionamento da Corte Superior no sentido de conferir uma ênfase na proteção de dados pessoais sob o aspecto preventivo de danos. Esse fator pode ser indicativo de uma tendência de futuras decisões, o que tem um impacto não apenas na interpretação de leis específicas, a exemplo do Código de Defesa do Consumidor – CDC e da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD, como também nas tecnologias que fazem uso de dados pessoais, com especial destaque para a inteligência artificial – ciência que visa dotar programas e computadores com a capacidade de realizar atividades que são tradicionalmente consideradas como prerrogativas de humanos.

Na busca de mitigar efeitos da pandemia de Covid-19, ao mesmo tempo que se mostra extremamente útil na elaboração e execução de políticas públicas, a IA levanta questões sobre os limites de sua utilização. Na China, ferramentas de reconhecimento facial foram levadas ao extremo e, como medida de prevenção, foram expostas as identidades de pessoas acometidas pelo vírus ou que tiveram contato com outras pessoas doentes. Em São Paulo, a identificação de padrões de localização de pessoas pelo serviço geolocalização de celulares permitiu ações mais organizadas e o exercício do poder de polícia direcionado a esses casos. Iniciativas da sociedade também foram observadas, como a criação de perfis que fazem uso de imagens disponíveis no Instagram para divulgar

pessoas conhecidas como os “quebra-quarentena”. No específico caso enfrentado pela ADI n. 6.387, ainda que reconhecida a importância da realização de retratos estatísticos pelo IBGE na condução de quaisquer políticas públicas, a Corte Superior reconheceu como excessiva a exigência de dados pessoais previstos na MP n. 954/2020. No caso, considerou-se que a prevenção de riscos não permitiria a mitigação da proteção de dados pessoais.

É importante notar que o uso da inteligência artificial retrata a complexidade humana¹. Da mesma forma que a realidade social se altera por fatores diversos, os cenários descritos apresentam questões, parâmetros e contextos distintos e que são decisivos na análise jurídica de sua viabilidade ou proibição jurídica. A título de exemplo, sobre a importância de analisar casos de forma mais atenta, a ADI n. 6.387 retratou uma preocupação que antecedeu danos efetivos – o que reforça a função de prevenção da responsabilidade cível – e, de forma expressa, estabeleceu que o tratamento dos dados em si não era proibido. A decisão enfatizou muito mais a estrutura atual do IBGE do que a proibição em caráter geral de transferência de dados previstos na MP n. 954/2020.

Situação distinta é considerar de que modo o reconhecimento da autodeterminação informativa, como direito autônomo, impacta a análise de uso de imagens de pessoas em perfis de Instagram criados para expor aqueles que, aparentemente, violam a quarentena. A utilização de algoritmos para a difusão de conteúdo torna essa prática

¹ Na lição de Manuel Castells: “Nós sabemos que a tecnologia não determina a sociedade. A sociedade é que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias. Além disso, as tecnologias de comunicação e informação são particularmente sensíveis aos efeitos dos usos sociais da própria tecnologia. [...] O que nós sabemos é que esse paradigma tecnológico tem capacidades de performance superiores em relação aos anteriores sistemas tecnológicos. Mas para saber utilizá-lo no melhor do seu potencial, e de acordo com os projetos e as decisões de cada sociedade, precisamos de conhecer a dinâmica, os constrangimentos e as possibilidades desta nova estrutura social que lhe está associada: a sociedade em rede”. CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. p. 384. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

proibida? Pode-se adiantar que a inteligência artificial não cria, mas agrava as exposições geradas, o que indica, a princípio, que o caso exige o foco mais na avaliação jurídica da atividade de expor imagens publicadas do que no risco potencial de tratamento de dados pessoais por essa tecnologia.

Todos esses fatores demonstram que o contexto em exame é determinante para a análise da mitigação de direitos fundamentais frente às novas tecnologias – em especial, a inteligência artificial. A análise de julgados e da doutrina demonstram que essa tecnologia não propriamente cria danos novos, mas tem o potencial de agravar os existentes. No momento, não é possível realizar previsões conclusivas sobre o futuro de julgamentos que envolvam a inteligência artificial e a mitigação de direitos fundamentais. É viável, no entanto, verificar uma tendência da Corte Superior voltada a assumir uma postura preventiva na proteção dos direitos fundamentais.

2 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: POR QUE OS DADOS IMPORTAM?

Inteligência artificial é a ciência que tem por objeto desenvolver *softwares* e máquinas que mimetizam atividades que sempre foram consideradas como prerrogativas humanas². Realizar listas é uma delas. Apesar de parecer uma atividade elementar, muitos serviços de internet se baseiam na tarefa de ordenar elementos em uma lista. A função de

² Cabe notar que não há um conceito unívoco que defina inteligência artificial. É um termo polissêmico. Sua origem remonta à Conferência de Dartmouth, realizada em 1956, marcado como a primeira vez que o termo é citado em um artigo científico. A proposta de estudo para a realização Conferência de Dartmouth apresentou como pressuposto a noção de que qualquer aspecto do aprendizado ou qualquer característica da inteligência pode ser descrito de uma forma tão precisa de modo que uma máquina poderia simulá-lo. (Tradução nossa). O documento oficial pode ser acessado em: MCCARTHY, John; MINSKY, Marvin L.; ROCHESTER, Nathaniel; SHANNON, Claude E. **A proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence, August 31, 1955.** [S. l.: s. n.]. Disponível em: <http://www-formal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html>. Acesso em: 14 abr. 2021. Para visualizar uma linha do tempo da IA ver LAGE, Fernanda de Carvalho. **Manual de inteligência artificial no direito brasileiro.** Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 30-35.

busca Google, a título de exemplo, destacou-se justamente por se basear em um algoritmo diferenciado, que realiza combinações complexas para ordenar milhões de *sites* de maneira eficiente. Para operar, a IA requer *softwares* de computação e *hardwares* para processar dados e informações (como microprocessadores). *Softwares* são os programas que comandam o funcionamento de um computador. Trata-se da parte lógica que fornece instruções (descritas em algoritmos) à parte física do computador (também denominada *hardware*)³.

O algoritmo descreve a sequência de instruções que uma entrada (*input*) deve passar para fornecer uma saída (*output*). As entradas são dados que serão processados pelo algoritmo, como, no exemplo introdutório, informações sobre a geolocalização de pessoas fornecidas por *smartphones*. A sequência de etapas de processamento de dados – como o número de celulares identificados, velocidade de trajetória de transeuntes e tipos de estabelecimentos comerciais que os cercam – fornece uma saída que auxilia a tomada de uma decisão como a indicação de um padrão de aglomeração de pessoas e as medidas de segurança necessárias para mitigar focos de transmissão da doença.

Os propósitos de um algoritmo de inteligência artificial são diversos e envolvem a solução de problemas determinados. No contexto da Covid-19, o algoritmo de IA pode indicar quais pacientes serão indicados para ocupar leitos de UTI⁴; pode definir pontos futuros de aglomeração de pessoas ou a evolução da doença na sociedade para a adoção de políticas

³ O Eniac é por muitos considerado o primeiro computador eletrônico do mundo. Construído em 1945 com o propósito de calcular tabelas balísticas de artilharia para o Exército dos Estados Unidos (como a trajetória de mísseis), pesava cerca de 30 toneladas e ocupava uma área de 270m². A criação de microprocessadores. A partir de 1971, a substituição do sistema de válvulas por sistema de circuitos permitiu que as CPUs, hoje, sejam pequenos *chips*, conhecidos como microprocessadores. GADDIS, Tony. **Starting out with Python**. 2nd. ed. New York: Pearson, 2012.

⁴ MATIUZZO, Marcela. Distribuição de UTIs a pacientes de Covid-19 por algoritmo não elimina dilema ético. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/04/distribuicao-de-utis-a-pacientes-de-covid-19-por-algoritmo-nao-elimina-dilema-etico.shtml>. Acesso em: 14 set. 2021.

públicas repressivas, preventivas e educativas. Para atender a essa função, os passos devem ser especificados no algoritmo, o qual é descrito em uma linguagem de programação (como Java, Python ou SQL)⁵.

Além de estabelecer a possibilidade de ordenar e processar uma enorme quantidade de dados, os algoritmos de IA também permitem que computadores realizem alterações ou criem seus próprios algoritmos a depender dos dados de entrada (*input*). Em geral, essas alterações ou criações de algoritmos dizem respeito à identificação de padrões no fluxo e quantidade de dados. A essa habilidade de “aprender” com os dados, difundiu-se o subcampo da IA, conhecido como Machine Learning – ML.⁶

IA e ML são conceitos distintos. Enquanto inteligência artificial é uma ciência – como direito, física ou medicina – que tem como objeto desenvolver programas e máquinas que possam executar atividades que sempre foram consideradas prerrogativas humanas, *machine learning* é um sub-ramo da IA que tem por propósito promover sistemas com a habilidade de alterar ou desenvolver algoritmos com base na experiência (expressa em dados). O grande diferencial do ML refere-se, de modo geral, à sua “capacidade de aprendizagem”, o que é realizado com base nos

⁵ Na realidade, o computador somente entende códigos de máquina, ou seja, instruções em valores binários (dígitos 0 ou 1). Programar na linguagem de máquina é extremamente difícil, pois alocar um simples 0 ou 1 em um lugar errado pode causar erros de processamento. Assim, foram desenvolvidas linguagens de montagem (ou *assembly languages*) que demandam do programador não uma linguagem de números binários, mas palavras conhecidas como *mnemônicos*, mais fáceis de serem manuseadas. Cabe reiterar que o computador (ou melhor, CPU) não compreende a linguagem de montagem. A tradução dos mnemônicos para valores binários pelo montador (ou *assembler*). Os exemplos citados – como Java; Python; C e Perl – são, de forma mais precisa, linguagens de montagem.

⁶ Há diversas técnicas que podem ser utilizadas como estratégia de performance ou delegação de funções repetitivas e roboticamente praticáveis. PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência artificial e direito: convergência ética e estratégica**. Curitiba: Alteridade, 2020. p. 17. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 5). Disso decorre a afirmação de que “*objetivamente, a IA pode ser considerada como uma constelação de tecnologias – da machine learning ao processamento de linguagem natural, que permite à máquina, percepções, compreensões, aprendizado e ações.*” PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. 1. ed. Curitiba: Alteridade. 2019. p. 20. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 1).

resultados (acertos e erros) de seus processamentos e a aplicação dessa experiência em situações diferentes.⁷

Cabe esclarecer que a expressão “capacidade de aprendizagem” pode induzir a uma correlação precipitada de que a máquina possua uma autonomia de pensamento e até consciência. Essa correlação é equivocada porque o aprendizado de máquina é referencial, ou seja, depende da qualidade e quantidade de dados usados como *input* ou como conjunto de treinamento para ajustar parâmetros de modelos computacionais ou algoritmos⁸.

Aliás, o termo “inteligência” em IA é muito criticado justamente por criar expectativas irreais e desconfiança de sua utilização. Humanos devem controlar as máquinas e fazer parte de seu desenvolvimento e controle de resultados tanto para alcançar a almejada eficiência como para manter a confiança das pessoas. Nesse sentido, Lui e Lamb afirmam que os inúmeros desafios relativos a *bias*, discriminação, privacidade e uso do Big Data devem ser tratados por essa ideia de que a inteligência artificial

⁷ Por exemplo, uma coisa é programar uma máquina que possa se mover de um ponto A até o ponto B; outra, bem diferente, é programar uma máquina que aprenda a se mover. Uma coisa é programar uma máquina que reconheça um cachorro ou um gato a partir da análise de pixels; outra coisa bem distinta é programar uma máquina para que aprenda o que é um cachorro e o que é um gato. O desenvolvimento e criação da tecnologia de ML caracteriza-se por diferentes níveis de complexidade que somente se realizam por meio de um aprendizado supervisionado, não supervisionado e (pelo) Deep Learning – DL que é desenvolvido a partir de técnicas como as redes neurais artificiais.

⁸ PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência artificial e direito: convergência ética e estratégica**. Curitiba: Alteridade, 2020. p. 26. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 5). Nesse mesmo sentido, ver KITCHIN, Rob; MCARDLE, Gavin. What makes big data, big data?: exploring the ontological characteristics of 26 datasets. **Big Data Society**, Thousand Oaks, p. 1-10, Jan./ June 2016. DOI 10.1177/2053951716631130. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951716631130>. Acesso em: 15 set. 2021.

traduz uma ideia de colaboração (e não de confronto) entre homem e máquina⁹.

“Augmented intelligence, not artificial intelligence, is the way forward”. Essa filosofia é endossada por diversos setores como na utilização de *chatbots*. Funcionários ou agentes públicos criam respostas às perguntas de clientes que são registradas em um arquivo (conhecido como biblioteca de dados). Se a resposta se encontra lá, o *chatbot* a apresenta. Caso contrário, o *chatbot* encaminhará a pessoa a um assistente humano. É um dos exemplos que traduzem o caráter instrumental da IA, como uma ótima forma de otimizar recursos humanos (e não, propriamente, ameaçá-los). Vale transcrever o posicionamento dos autores:

The debate is no longer about humans versus AI. The issue is about integrating both so that customers [*civilians*] will receive a seamless service. Debates and discussions about AI have become more popular in the media in the past few months. They are essential to educate and inform the public, remove the fear factor of AI and improve transparency in AI. Training robots and chatbots is equally important to provide a personalised, seamless and efficient customer experience¹⁰.

⁹ Conforme endossa Fabiano Hartmann, a autonomia de máquina refere-se ao *meio* para alcançar o *fim*. A autonomia não é emancipação ou soberania da máquina e, portanto, não retira o seu caráter instrumental. Nesse sentido: “O resultado consistente de um sistema de IA segue um fluxo de inserção de dados provenientes de um *dataset*, a internalização algorítmica e o resultado entregue. Embora exista a característica da caixa preta algorítmica, os riscos de desvios estão fortemente associados à deficiência na curadoria do *dataset* (alimentado com dados desviados e outras falhas) e pela falta de sistemas de controle e transparência no resultado, que possam detectar erros e apontar para soluções.” PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência artificial e direito: convergência ética e estratégica**. Curitiba: Alteridade, 2020. p. 29. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 5).

¹⁰ LUI, Alison; LAMB, George William. Artificial intelligence and augmented intelligence collaboration: regaining trust and confidence in the financial sector. **Information and Communications Technology Law**, London, v. 27, n. 3, p. 1-17, 2018. DOI 10.1080/13600834.2018.1488659.

No mundo contemporâneo, a grande maioria dos propósitos que guiam o desenvolvimento da IA seguem a noção de que essa ciência tem como meta construir máquinas para maximizar o resultado que atenda ao objetivo para o qual foram criadas¹¹. Isso quer dizer que os sistemas desenvolvidos pela IA funcionam dentro de parâmetros pré-definidos e com objetivos pré-determinados. Em uma classificação de IA fraca (ou débil), forte ou superinteligência, os avanços dessa tecnologia que, até o momento, provocaram inquietação da sociedade são, em grande parte, resultantes da IA fraca¹².

Essa classificação é útil para enfatizar que, apesar de as ferramentas desenvolvidas se mostrarem extremamente úteis para maximizar a produtividade e a eficiência de tarefas determinadas, tais programas ainda se encontram muito distantes da possibilidade de se igualar e muito menos se sobrepôr à inteligência humana, pois não raciocinam por si mesmos e carecem de inteligência genuína que se aproxime da noção da cognição ou inteligência humana – características essas que pretendem

¹¹ Para Stuart Russel e Peter Norving, a IA implica na construção de máquinas cujo propósito pode ser descrito por quatro abordagens: i) a primeira, que considera que a IA se trata de construir máquinas que *pensam* como pessoas; ii) a segunda, que define que a IA se volta a construir máquinas que *ajam* como pessoas; iii) a terceira, que aponta que a IA tem como propósito construir máquinas que *pensam de modo racional*; iv) e a quarta, que propõe que a IA se trata de construir máquinas que atuem de modo racional na busca de maximizar o melhor resultado que atenda ao objetivo para o qual foram criadas. Pode-se afirmar que, no mundo contemporâneo, a grande maioria dos propósitos que guiam o desenvolvimento da IA seguem a quarta corrente. Russell, Stuart and Norvig, Peter. "Artificial Intelligence: a modern approach". New Jersey: Pertince Hall, terceira edición, 2015. Páginas 1 a 5. Así mismo, los autores definen la inteligencia artificial como "el estudio y diseño de agentes de inteligencia, en el que un agente inteligente es un sistema que percibe su entorno y toma acciones que maximizan sus posibilidades de obtener un resultado". RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Artificial intelligence: a modern approach**. 3rd. ed. London: Pearson, 2015. Para aprofundar o conceito e aspectos da IA, ver LAGE, Fernanda de Carvalho. **Manual de inteligência artificial no direito brasileiro**. Salvador: JusPODIVM, 2021. p. 26-37.

¹² IA fraca pode ser definida como qualquer código, técnica ou algoritmo que permite que um sistema, programa ou máquina maximize suas probabilidades de obter um resultado específico por meio de uma simulação de racionalização ou cognição humana.

ser alcançadas por sistemas dotados de inteligência artificial forte ou de superinteligência¹³.

É intensa correlação do volume de dados disponibilizados e a eficácia e efetividade do algoritmo de ML. Por isso o aumento qualitativo e, de forma mais expressiva, o quantitativo de dados na sociedade impulsionou o desenvolvimento da IA. A partir da noção da dependência dessa tecnologia sobre os dados, é possível deduzir que há um grande controle pelos humanos sobre o seu funcionamento e, conseqüentemente, sobre os seus riscos. Em outras palavras: “Se há uma diferença entre o comportamento artificial e o humano é que o resultado da atividade cognitiva artificial pode ser mais facilmente corrigido que os desvios e preconceitos do próprio ser humano”.¹⁴

A denominada “opacidade” da IA não é, portanto, um desafio intransponível, mas revela que a atividade mais crítica no desenvolvimento dessa tecnologia é a curadoria de *datasets*, ou seja, o conhecimento do pré-processamento e das técnicas de IA para além de recortes e amostragem tradicionais com o objetivo de identificar parâmetros para evitar a perpetração de preconceitos, violações e, em especial, refletir benefícios no resultado final (*output*), como o fortalecimento de valores democráticos e a garantia à proteção a direitos fundamentais¹⁵.

¹³ A IA forte pode ser definida como qualquer código, técnica ou algoritmo que permite que um sistema, programa ou máquina realize tarefas diversas que se equiparem à cognição, inteligência e comportamento humano. Atualmente (e num futuro próximo), não existem agentes de IA que tenham inteligência equiparada à dos seres humanos. Os avanços realizados no sentido de efetuar uma transição da IA fraca para a forte focam, em especial, no ML não supervisionado e DL por meio de técnicas como as redes neurais artificiais. A tecnologia do *machine learning* operada por um aprendizado não supervisionado e pode ser conceituada como códigos, algoritmos ou técnicas que visam produzir conhecimento exclusivamente a partir dos dados fornecidos ao sistema. A diferença com relação ao aprendizado supervisionado é que, no não supervisionado, não é indicada a resposta a que se pretende chegar (como no exemplo do cachorro), ou seja, disponibiliza-se uma grande quantidade de fotos de cachorro, mas não é indicado para a máquina o objetivo de reconhecer o animal.

¹⁴ PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência artificial e direito: convergência ética e estratégica**. Curitiba: Alteridade, 2020. p. 28. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 5).

¹⁵ PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência artificial e direito: convergência ética e estratégica**. Curitiba: Alteridade, 2020. p. 28. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 5).

O grande ponto comum da tecnologia são os dados, os quais, em grande medida, atendem à definição de dado pessoal descrito no inciso I, do art. 5º, da Lei n. 13.709/2018, ou seja, “qualquer informação relacionada à pessoa natural identificada ou identificável”. Daí se extrai a íntima correlação entre grande número de usos da IA com a Lei Geral de Proteção de Dados¹⁶.

3 DIREITO FUNDAMENTAL À PRIVACIDADE E À AUTODETERMINAÇÃO

O acúmulo de dados esconde o risco de identificação precisa da pessoa e a formação de perfil dos usuários. O perigo da *perfilização* é um dos aspectos que o direito à privacidade visa proteger. Objetiva-se assegurar que o indivíduo desenvolva sua identidade sem ingerências excessivas por parte do Estado ou por forças econômicas. A criação de filtros a partir de dado perfil enseja o perigo das bolhas, em que, ao identificar a tendência das pessoas, a invasão supera o direito de ser deixado só (primeiro aspecto da privacidade), mas também afeta a esfera da própria liberdade intrínseca do pensamento (aspecto do livre desenvolvimento da pessoa humana).

Na ADI n. 6.387, que ganhou relevância no contexto de proteção de direitos fundamentais, a questão jurídica enfrentada colocou em jogo a ponderação de dois valores. De um lado, a estatística, que não se trata de um valor em si, mas um instrumento indispensável para o desenvolvimento de soluções e políticas públicas adequadas às

¹⁶ A avaliação da compatibilidade do tratamento de dados aos direitos e deveres previstos na LGPD exige, como ponto de partida, o exame das hipóteses de incidência da normativa. Conforme prevê o art. 3º, da LGPD, o campo de aplicação da norma é extremamente amplo pois abrange “qualquer operação de tratamento realizada por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, independentemente do meio, do país de sua sede ou do país onde estejam localizados os dados”. BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

necessidades da população com base em dados objetivos. De outro, figuram os direitos fundamentais elencados nos incisos X e XII, do art. 5º, da Constituição Federal, notadamente o direito à intimidade e à vida privada, bem como o direito à privacidade.

O caráter constitucional da proteção ao direito fundamental da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (art. 5º, X, da CF/1988), bem como da inviolabilidade dos dados telefônicos e telemáticos (art. 5º, XII, da CF/1988), no que diz respeito às pessoas físicas, engloba, sem dúvida, dados que estão diretamente ligados aos direitos de personalidade (art. 11 a 21, do Código Civil) e envolvem projeções da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/1988). A proteção ao direito à privacidade, por sua vez, vem positivada não na Constituição Federal, mas na Lei n. 13.709/2018 (art. 1º, LGPD). Ocorre que, à época do julgamento da ADI n. 6387, a Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD ainda se encontrava em *vacatio legis*. Isso, no entanto, não impediu o reconhecimento de direitos fundamentais implícitos.

Os direitos fundamentais não precisam estar expressos para serem assim reconhecidos, pois, a teor do § 2º, do art. 5º, da Constituição Federal¹⁷, a ordem jurídico-constitucional brasileira abarca direitos fundamentais sediados fora do título próprio (ou seja, em outras partes do texto constitucional, bem como em tratados internacionais ratificados) e também os não expressamente positivados, na condição de direitos

¹⁷ O dispositivo aduz que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

implícitos, conquanto deduzidos dos princípios fundamentais ou mesmo de outros direitos¹⁸.

A análise do referendo da medida cautelar na ADI n. 6.387 suscitou a oportunidade de o Supremo Tribunal Federal aprofundar a identificação, na ordem constitucional brasileira, de um direito fundamental à proteção de dados pessoais, a fim de estabelecer de forma clara o âmbito de proteção e os limites constitucionais à intervenção estatal sobre essa garantia individual. A adequada compreensão do parâmetro de controle invocado perpassou o aprofundamento do debate teórico acerca da afirmação da autonomia do direito fundamental à proteção de dados pessoais como categoria dentro do rol dos direitos fundamentais, para além da mera evolução do direito ao sigilo¹⁹.

Abraçar esse caráter da privacidade e do livre desenvolvimento da personalidade humana incentivou que o Supremo reconhecesse a proteção de dados pessoais e a autodeterminação informativa como direitos fundamentais autônomos extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e da vida privada e, conseqüentemente, do princípio da dignidade da pessoa humana.

O reconhecimento da privacidade como um direito constitucional autônomo importou no reconhecimento de que a proteção às informações pessoais não se restringe ao momento de sua comunicação

¹⁸ Acerca do reconhecimento do direito à proteção de dados e à autodeterminação informativa como direitos fundamentais implícitos, Ingo Wolfgang Sarlet afirma que “para uma compreensão constitucionalmente adequada, é preciso recordar que a inter-relação entre o direito internacional dos direitos humanos (e um direito humano à proteção dos dados pessoais) e a ordem jurídico-constitucional doméstica brasileira guarda uma conexão com o problema da assim chamada expansividade (não taxatividade e exaustividade) do catálogo constitucional dos direitos fundamentais”. SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. In: MENDES, Laura Schertel Ferreira; BIONI, Bruno Ricardo (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 27.

¹⁹ A concepção do direito à privacidade como manifestação do direito à autodeterminação informacional foi reconhecida pela Corte Constitucional alemã, em 1983, oportunidade em que se assentou que a atividade de processamento dos dados pessoais deve seguir “precauções organizacionais e processuais que combatam o perigo de uma violação do direito da personalidade”.

(art. 5º, XII, CF/1988) ou da intimidade (art. 5º, X, CF/1988). A perspectiva constitucional dos direitos da personalidade, guiada pelo fundamento da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/1988), volta-se à proteção da privacidade como a garantia ao livre desenvolvimento da pessoa humana. Em outras palavras, garante-se não apenas o direito de ser deixado só (intimidade), mas também o poder de controle sobre as informações pessoais (direito à proteção de dados pessoais) e também a forma como a representação de sua personalidade é retratada perante a sociedade digital (autodeterminação informativa).²⁰

4 USOS DA IA NA COVID-19: CASO SP, CASO INSTAGRAM, CASO CHINA

A produção de estatísticas a partir do uso de dados pessoais é de extrema importância para a elaboração e desenho de políticas públicas de enfrentamento da crise sanitária. No entanto, a utilização de grandes quantidades de dados por governos não é inédita. Dentre as experiências anteriores, há a Lei do Censo (Volkszählungsgesetz), de 1983, a qual foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional Alemão, em reconhecimento à autodeterminação informativa dos indivíduos. No plano internacional, antes mesmo desse julgamento paradigmático, o Conselho Europeu para a Proteção de Dados, em 1981, editou a Convenção 108, de Strasbourg, que trouxe, em seu art. 2º, a relevância do controle ao tratamento automatizado de dados, estipulando que a informação pessoal é considerada como “qualquer informação relativa

²⁰ Sobre os direitos implícitos que tomam como base, mas ultrapassam a simples leitura dos incisos X e XII, do art. 5º, da CF/1988, Danilo Doneda afirma: “A leitura das garantias constitucionais para os dados somente sob o prisma de sua comunicação e de sua eventual interceptação lastreia-se em uma interpretação que não chega a abranger a complexidade do fenômeno da informação ao qual fizemos referência. [...] Não é necessário ressaltar, novamente, o quanto hoje em dia as pessoas são reconhecidas em diversos relacionamentos somente de forma indireta, pela representação de sua personalidade que é fornecida pelos seus dados pessoais, ressaltando, ainda mais, a importância da proteção de tais dados para a proteção da identidade e personalidade de cada um de nós” DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 263.

a uma pessoa singular identificada ou susceptível de identificação” e, ao mesmo tempo, consagrou a imprescindibilidade de sua proteção.

À época da decisão da ADI n. 6.387, o STF relatou sua preocupação com a situação da pandemia global e da adoção de medidas excepcionais utilizadas como justificativas para realizar políticas de vigilância e de coleta de dados de cidadãos que, em realidade, tendem ao enfraquecimento de direitos²¹. Para o STF, a ausência de diploma legislativo e de autoridade administrativa específicos para a proteção de dados evidenciou os riscos do compartilhamento e usos ilícitos dos dados. O vazamento de dados da empresa de Previdência Privada do Banco do Brasil que, por uma falha de segurança, causou a publicização de dados de 153 mil clientes foi utilizado como exemplo de periculosidade do compartilhamento de dados, tendo em vista que, por essa falha, foi possível ter acesso a todos os dados pessoais de participantes, bem como editar e cadastrar beneficiários em nome do próprio cadastrado.

Em tese, a ausência de diploma normativo não é tão impeditiva da tutela judicial ao tratamento de dados pessoais. Não haveria ausência de proteção de direitos da personalidade do indivíduo, tendo em vista as disposições do Código Civil, CDC e, em especial, o reconhecimento de direitos fundamentais como o sigilo dos dados e da privacidade. O estabelecimento da responsabilidade civil por eventuais danos não seria regulado pelo art. 42, mas o poderia ser pelos arts. 927 do Código Civil e pela disciplina da responsabilidade civil pelo CDC. O diferencial se refere, de fato, à responsabilidade administrativa, com respectivas sanções previstas na lei.

Alterando-se o cenário, em exemplo distinto, o Brasil observou a criação de perfis em redes sociais (como Instagram) para denunciar pessoas que descumprem medidas de distanciamento e isolamento

²¹ LONG, Clarissa. Privacy and pandemics. In: PISTOR, Katharina. **Law in the time of Covid-19**. New York: Columbia Law School Books, 2020. p. 89-98.

social.²² Na prática, foram publicadas imagens retiradas dos perfis dos próprios titulares das imagens publicizadas. Como meio utilizado em plataforma digital, a divulgação foi ampliada por mecanismos de *machine learning*, que potencializam o alcance e o impacto de tais conteúdos. No entanto, e com maior ênfase, esse caso retrata que o uso da inteligência artificial agrava, mas não cria o dano.

Nesse sentido, a análise que se propõe para esse tipo de caso envolve considerar a legitimidade que tem a população em exercer o controle sobre condutas aparentemente incompatíveis com as medidas para conter a pandemia. Em primeiro lugar, cabe notar que a violação ao dado pessoal não se refere apenas ao conteúdo, mas também ao contexto em que é utilizado. Isso porque as pessoas realizam postagens sobre si com a intenção de construir uma identidade. A alteração do contexto do conteúdo é decisiva para a forma como serão compreendidas. Em segundo, cabe questionar se haveria uma assunção de risco de censura por aqueles que divulgam as próprias imagens em atividades incompatíveis com medidas de segurança. Não há uma resposta simples. De um lado, há a autodeterminação informativa que oferece base para uma pessoa se opor à alteração do contexto de conteúdos por ela publicados. De outro, a legitimidade da sociedade em se opor a condutas supostamente prejudiciais ao bem-estar coletivo.

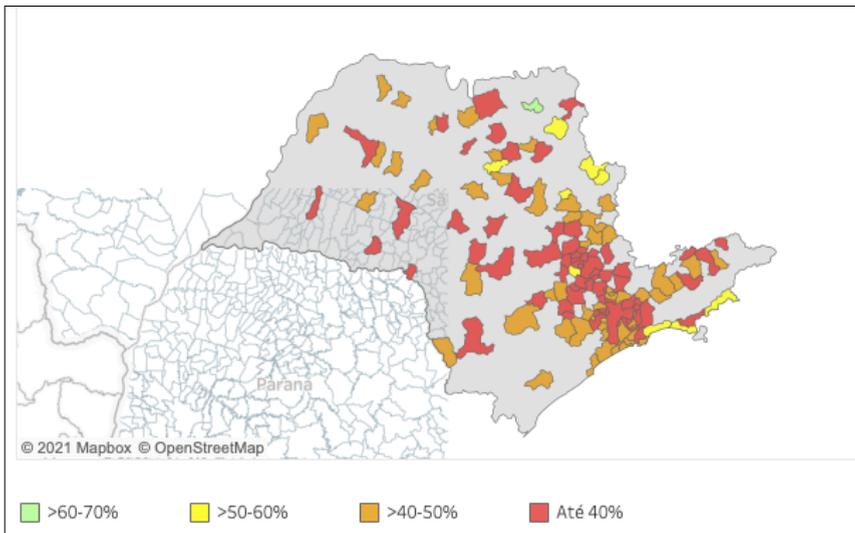
Outro contexto, diferente da exposição de identidades, refere-se à utilização de dados georreferenciais por autoridades públicas. Em Recife, a prefeitura municipal utilizou dados dos sistemas de localização de celulares para coordenar ações de incentivo ao isolamento social, como o envio de carros de som e notificações por celular²³. Em outro exemplo,

²² Há vários exemplos, como o perfil @vacilo_covidfsa e o @vacilosocovid.udi com imagens de festas clandestinas, reuniões e viagens.

²³ RECIFE rastreia 700 mil celulares para monitorar isolamento social e direcionar ações contra coronavírus. **G1**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/03/24/recife-rastreia-700-mil-celulares-para-monitorar-isolamento-social-e-direcionar-acoes-contr-coronavirus.gh.html>. Acesso em: 20 maio 2021.

o Governo de São Paulo implementou o Sistema de Monitoramento Inteligente – SIMI-SP viabilizado por meio de acordo com operadoras de telefonia (Vivo, Claro, Oi e TIM) para que o Estado possa consultar dados georreferenciados agregados para a elaboração de políticas públicas. Esse programa permite a elaboração de conteúdo visual, como o mapa do Estado abaixo, com a indicação do índice de adesão ao isolamento social por município:

Mapa 1 – Índice de adesão ao isolamento social por município no Estado de São Paulo

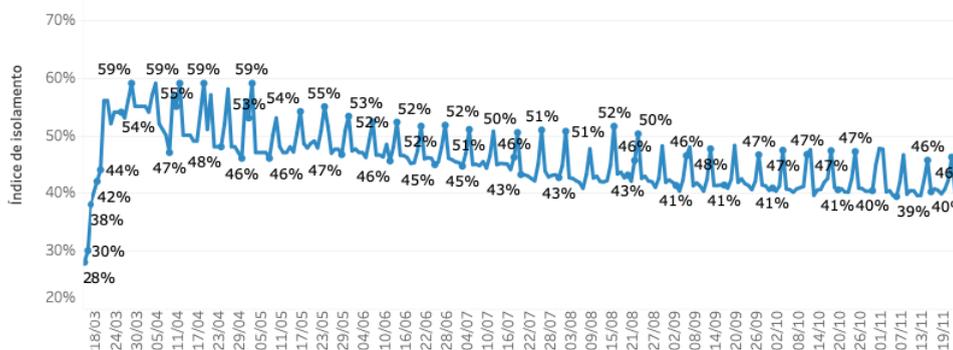


Fonte: Site oficial do governo do Estado de São Paulo²⁴

Pode, ademais, demonstrar o índice percentual de isolamento de acordo com a data, na forma apresentada:

²⁴ SP contra o novo coronavírus: adesão ao isolamento social em São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, [2021?]. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/isolamento/>. Acesso em: 19 maio 2021.

Figura 1 - Índice de isolamento por data no Estado de São Paulo



Fonte: Site oficial do governo do Estado de São Paulo²⁵

O ponto determinante para o reconhecimento da constitucionalidade do programa refere-se à anonimização dos dados, ou seja, a utilização de meios para que o dado não possa ser associado, direta ou indiretamente, a um indivíduo (art. 5º, XI, LGPD). No acordo, números telefônicos, nomes e números de IP dos aparelhos móveis não são compartilhados. Os dados de geolocalização também não são individualizados, mas transmitidos em bloco e em tempo real²⁶.

Isso ampara o princípio da não discriminação, que proíbe o tratamento de dados para fins discriminatórios ilícitos ou abusivos (art. 6º, IX). O dispositivo é determinante para amparar preocupações de que o compartilhamento de dados seja utilizado para *profiling* – prática que traduz a ideia de criação de perfis para esboçar, descrever ou

²⁵ SP contra o novo coronavírus: adesão ao isolamento social em São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, [2021?]. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/isolamento/>. Acesso em: 19 maio 2021.

²⁶ Cabe destacar que, em Mandado de Segurança coletivo, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reconheceu a legalidade do serviço. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (Órgão Especial). **Mandado de segurança coletivo n. 2073871-34.2020.8.26.0000**. Relator: Desembargador Moreira Viegas, 1 jul. 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020.

antecipar seus traços e propensões²⁷. Esse método não é, em si, proibido, mas desde a revelação de que informações de viés psicológico de mais de 50 milhões de usuários do Facebook foram utilizadas pela empresa Cambridge Analytica para a realização de propaganda política nas eleições dos Estados Unidos em 2016, o compartilhamento de grandes volumes de dados gera receios e é visto com cautela.

Além da prática de *profiling*, os efeitos discriminatórios são verificados na exposição de dados negativos com a identificação do indivíduo. Essa prática é mais notável na China, que, dentre inúmeros exemplos, revela que foram publicizados, na internet, enormes quantidades de dados pessoais de residentes da província de Wuhan (local em que foi detectado o primeiro caso de coronavírus), o que gerou todo tipo de discriminação e mesmo perseguições de indivíduos que tiveram a doença, estiveram em contato com infectados ou apenas transitaram em locais definidos como de risco.

À primeira vista, esse tipo de divulgação de dados não seria possível no Brasil. Isso porque, além de configurar uma discriminação abusiva (proibida pelo art. 6º, IX, LGPD), demonstra, de modo bastante expressivo, violação ao duplo aspecto de proteção da privacidade e de dados pessoais: tanto o direito de ser deixado só, como o direito ao livre desenvolvido da personalidade humana, ou seja, o poder de interferir e se autodeterminar perante práticas de perfilização decorrente do tratamento de dados pessoais e da divulgação indiscriminada de informações pessoais.

Com relação à intervenção prevista na MP n. 954/2020, o STF considerou que o compartilhamento de informações diretamente ligadas à identidade do indivíduo (como nome e número de telefone) em muito

²⁷ EUROPA. Parlamento Europeu. **The impact of the General Data Protection Regulation (GDPR) on artificial intelligence**: panel for the future of science and technology. Brussels: Scientific Foresight (STOA), June 2020. p. 22. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU\(2020\)641530_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/641530/EPRS_STU(2020)641530_EN.pdf). Acesso em: 9 dez. 2020.

se distancia do compartilhamento anonimizado de dados agregados e em bloco, como o realizado na iniciativa do Governo de São Paulo, considerada como legítima pelo respectivo Tribunal de Justiça. Para a Corte Suprema, o nível de precisão na identificação dos usuários foi preocupante com a direta conclusão de que seria potencial a influência negativa no nosso cotidiano²⁸.

5 ELEMENTOS PARA MITIGAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À PRIVACIDADE E À AUTODETERMINAÇÃO

O emprego de dados pessoais para ações governamentais não é uma prática proibida. A própria LGPD prevê, em seu art. 7º, a permissão de uso, pela administração pública, do “tratamento e uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos [...]; para a realização de estudos por órgão de pesquisa” e também “para a tutela da saúde, exclusivamente, em procedimento realizado por profissionais de saúde, serviços de saúde ou autoridade sanitária”²⁹. Tais procedimentos devem obedecer a parâmetros e princípios constitucionais e legais, tais como os princípios elencados pelo art. 6º, da LGPD.

²⁸ Acrescente-se que o Ministro Lewandowski, com acerto, afirma que não há dados insignificantes, mas da chave de acesso a dados de milhões de pessoas, com alto valor para execução de políticas públicas, mas também com provável risco de adoção de expedientes prejudiciais ao indivíduo. Esse risco se caracteriza pela possibilidade do tratamento indevido desses elementos individualmente descritivos, ou de sua utilização por terceiros que não eram, a princípio, os destinatários daquelas informações. Estes são os chamados riscos da sociedade da informação.

²⁹ Inclusive, nas razões de voto, o Ministro Edison Fachin assim se posicionou acerca da importância das informações formuladas pelo IBGE para a qualidade da vida democrática: “Em primeiro lugar, não restam dúvidas de que os estudos demográficos e os métodos estatísticos são parte essencial de uma ideia democrática de governo e de administração pública. As políticas públicas, quando amparadas por evidências (sejam elas de natureza quantitativa ou qualitativa), garantem não somente a efetiva realização das funções do Estado, ou o apuro técnico dos serviços públicos, mas também o justo controle político dos Poderes republicanos. Porque as políticas públicas podem ser analisadas racionalmente, elas também podem ser objeto do escrutínio dos cidadãos nos “fluxos de formação discursiva da opinião e da vontade” [...] Em outras palavras, demografia e estatística contribuem de forma decisiva para a racionalização do debate público e, nesse sentido, são essenciais para o pleno exercício da cidadania.”

De toda forma, foi concluído que a MP n. 954/2020 desbordou dos limites fixados pelos direitos fundamentais à proteção de dados e à autodeterminação informativa, extraídos da garantia da inviolabilidade da intimidade e vida privada (art. 5º, X, CF/88), do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF/88) e da garantia processual do *habeas data* (art. 5º, LXXII, CF/88). Considerou-se que a medida provisória afrontou, ainda, o postulado da proporcionalidade, notadamente nas vertentes adequação e necessidade, mormente por não delimitar o objeto, a amplitude e a finalidade específica da estatística a ser produzida com os dados obtidos.

Para o Supremo, a intervenção prevista na MP n. 954/2020 somente seria possível com o reforço das garantias de natureza procedimental – ou seja, apenas com um incremento do conjunto de filtros e salvaguardas relativos aos dados dos usuários dos serviços de telefonia poderia, *a priori*, justificar tal ingerência.

O que se definiu é que a coleta e o compartilhamento de dados pessoais, ainda que em cenários de crise, devem seguir parâmetros constitucionais e legais que atendam, em síntese, a relação de necessidade e adequação. A pandemia de Covid-19 não abre uma justificativa abrangente ou uma carta em branco para quaisquer medidas de contenção ou prevenção. Sem dúvida, em tempos de crise, há uma tentação (e mesmo uma necessidade) de governos para monitorar e controlar o público, o que pode justificar medidas de limitação de liberdade (como é o caso de adoção de toques de recolher em algumas cidades). Tal decisionismo, de fato, caracteriza muitas situações emergenciais. A Constituição Federal e os direitos fundamentais, no entanto, são projetados para também vigorar em contextos de crises. A utilização de dados, ao mesmo tempo que útil para conter avanços do vírus, somente é legítima a depender do contexto em que se insere.

Embora uma crise como a pandemia do coronavírus exija medidas dedicadas, rápidas e eficazes, não devemos esquecer que os dados são contextuais. Um mesmo conjunto de dados pode ser sensível em diferentes contextos, e precisamos de estruturas de governança para garantir que esses dados sejam gerados, analisados, armazenados e compartilhados em sistemas legítimos e formas responsáveis. À luz da pandemia de Covid-19, dados de localização podem ser muito úteis para análises epidemiológicas. No contexto de uma crise política, os mesmos dados de localização podem ameaçar o Estado de Direito, a democracia e o gozo dos direitos humanos³⁰.

Tempos de crise não são uma carta em branco para ferir a Constituição³¹. De fato, eventuais restrições ao direito à privacidade, à proteção de dados e à autodeterminação informativa podem e devem ocorrer, posto inexistir direitos absolutos. Em outras palavras, direitos e garantias fundamentais, tais como intimidade, vida privada e sigilo de dados, não são absolutos, não

³⁰ ZWITTER, Andrej; GSTREIN, Oskar J. Big data, privacy and Covid-19: learning from humanitarian expertise in data protection. **Journal of Internacional Humanitarian Action**, [s. l.], p. 1-7, may 2020. Disponível em: <https://jhumanitarianaction.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s41018-020-00072-6.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

³¹ Daniel Solove critica a ideia de que a privacidade deve ser mitigada em tempos de crise, a título de beneficiar a segurança. Para o doutrinador, há uma falsa dicotomia entre privacidade e segurança, como se ambos os valores fossem mutuamente excludentes. Cuida-se do “argumento do pêndulo”, segundo o qual, em tempos de crise o pêndulo vai em direção à segurança e, em tese, permite o sacrifício de direitos, enquanto em tempos de paz, o pêndulo volta para a valorização da liberdade e da proteção de direitos. Nas palavras do doutrinador, “sacrifícios de direitos e liberdades civis devem ser feitos somente quando o governo justifica adequadamente por que esses sacrifícios são necessários. É preciso submeter tais restrições a um escrutínio meticuloso, especialmente porque, em tempos de crise, o medo distorce nosso julgamento. [...] devemos ser extremamente cautelosos ao fazer sacrifícios desnecessários” (SOLOVE, Daniel J. **Nothing to hide**: the false tradeoff between privacy and security. London: Yale University Press, 2011).

são ilimitados³², mas medidas de limitação devem ser sempre orientadas por parâmetros constitucionais e legais³³.

Portanto, também nas hipóteses de proteção ao sigilo de dados com base na intimidade e no sigilo dos dados, previstas nos referidos incisos X e XII do art. 5º, bem como nos princípios implícitos da privacidade, proteção de dados e autodeterminação informativa, existe a possibilidade de relativização. A par dos argumentos apresentados para concluir pela inconstitucionalidade da MP n. 954/2020, depreende-se que o tratamento de dados pessoais, para fins e produção estatística, em mitigação do princípio da proteção e à autodeterminação informativa, somente poderia ser realizado se: 1) a finalidade da pesquisa for precisamente delimitada; 2) a coleta for limitada ao mínimo necessário para a realização das finalidades normativas; 3) forem adotados procedimentos de segurança suficientes para prevenir riscos de acesso desautorizado, vazamentos acidentais ou utilização indevida; 4) sejam adotadas medidas de prevenção a ocorrência de danos, consoante os parâmetros desenhados no direito comparado e no art. 6º da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais.

³² Nas razões de voto, o Ministro Alexandre de Moraes se posiciona: “Encontram, obviamente, limites nos demais direitos consagrados pela nossa Carta Magna. É o denominado, pela doutrina, princípio da relatividade ou da convivência das liberdades públicas. Quando houver conflito entre dois ou mais direitos ou garantias fundamentais, deverá o intérprete [como o STF] [...] utilizar-se do princípio da concordância prática ou da harmonização, de maneira a coordenar e combinar os bens jurídicos em conflito, para que se evite o sacrifício total de uns em relação a outros, realizando também, quando possível, por óbvio, redução proporcional do âmbito de alcance de cada um e a resolução da chamada contradição de princípio - sempre em busca do verdadeiro significado da norma e, mais do que isso, em tempos confusos, em tempos conflitantes, sempre buscando a harmonia do texto constitucional com sua finalidade precípua. Isso já vem também, todos sabemos, expresso no art. 29 da Declaração dos Direitos Humanos das Nações Unidas, que expõe que a finalidade dos direitos fundamentais é a proteção de toda a sociedade, do bem-estar de uma sociedade democrática.”

³³ “Não apenas o argumento do pêndulo está errado ao supor falsamente que sacrifícios de direitos e liberdades civis são sempre necessários, mas também ao ignorar a essência do porquê os direitos e as liberdades civis são importantes. A proteção da liberdade é ainda mais importante em tempos de crise, quando ela está sob a maior ameaça. Durante os tempos de paz a necessidade de protegê-la não é tão imperiosa, justamente porque nesse período é menos provável que façamos sacrifícios desnecessários de liberdade. A maior necessidade de salvaguardar a liberdade ocorre nos momentos em que menos queremos protegê-la, quando nosso medo obscurece nosso julgamento. Quando as coisas ficam difíceis é justamente o momento em que nós mais precisamos de direitos” SOLOVE, Daniel J. **Nothing to hide: the false tradeoff between privacy and security**. London: Yale University Press, 2011.

6 CONCLUSÃO

A intenção dos cientistas da conferência de Dartmouth, em 1956, demonstrou que a programação de uma IA, como tentativa de mimetizar o funcionamento do cérebro humano, era mais complicada do que se pretendia. Apesar de todas as descobertas e todos os avanços e ainda se considere que a IA seja onipresente em toda a sociedade, a capacidade computacional ainda está muito longe de retratar a inteligência humana com perfeição. Isso até mesmo incentivou a alteração do conceito de inteligência da IA de “mimetizar o cérebro humano” (que traduz uma ideia de substituição do humano por uma máquina) para a inteligência aumentada, no sentido de que a IA, longe de substituir as pessoas, potencializa nossa inteligência e nossas capacidades.

O uso da IA tem avançado no contexto da pandemia do coronavírus, inclusive para a tomada de decisões relevantes e sensíveis, como a alocação de leitos de UTI e adoção de medidas de prevenção e identificação de aglomerações. Os novos contextos de utilização de dados vêm demonstrando que as análises jurídicas não são restritas aos debates sobre sigilo comunicacional ou intimidade dos indivíduos (assegurados no art. 5º, XII e X, respectivamente, da Constituição Federal) o que levou o Supremo Tribunal Federal a reconhecer, no julgamento da ADI n. 6.387/2020, que o processamento e a utilização da informação pessoal exige a adequação normativa e o reconhecimento da privacidade e da autodeterminação informativa como direitos fundamentais autônomos, ainda que implícitos.

A discussão travada nessa ADI testou as possibilidades e os limites da proteção constitucional do direito à privacidade frente aos riscos desencadeados pelo constante avanço tecnológico que caracteriza a nossa sociedade da informação. Reconheceu-se que a força normativa da constituição pode e deve ser atualizada e reconceitualizada para preservar garantias individuais que constituem a base da democracia

constitucional e que hoje são diretamente ameaçadas pelo descompasso entre o poder de vigilância e a proteção da intimidade.

Essas premissas servem de fundamento para a defesa de um direito autônomo de proteção de dados pessoais e autodeterminação informativa, que não se restringem ao conteúdo dos incisos X e XII do art. 5º da CF/1988. Essa ação também estabeleceu parâmetros e diretrizes paradigmáticos na utilização de dados pessoais que vão desde aspectos de argumentação jurídica à consideração da função preventiva que deve ser adotada na utilização de dados pessoais.

A íntima relação entre a utilização de dados – em especial os pessoais – e o emprego de tecnologias que os utilizam, como a Inteligência Artificial – IA, demonstra que a análise dos desdobramentos de decisões judiciais ultrapassa o contexto do caso concreto. Em outras palavras, não se pode olvidar que decisões que limitam a utilização de dados impactam diretamente nas possibilidades de aplicação da IA. A dualidade que se coloca é precisamente uma tensão entre a importância dos dados no mundo contemporâneo e os riscos para a privacidade que a sua malversação representa para todos nós.

A exposição do tema também reforça como a inteligência artificial e o emprego de dados pessoais por outras tecnologias retratam a complexidade humana. Os fatores diversos, parâmetros e contextos são decisivos na análise jurídica de sua viabilidade ou proibição jurídica. Na ADI n. 6.387/2020, foi retratada uma preocupação que antecedeu danos efetivos – o que reforça a função de prevenção da responsabilidade cível – e, de forma expressa, estabeleceu que o tratamento dos dados em si não era proibido. A decisão enfatizou muito mais a estrutura atual do IBGE do que a proibição em caráter geral de transferência de dados previstos na MP n. 954/2020.

De outro lado, a análise da autodeterminação informativa, como direito autônomo, no caso de criação de perfis, por cidadãos, a partir de

imagens disponibilizadas pelos próprios autores de perfis privados ganha outra perspectiva. A difusão desse conteúdo pela IA não torna, por si, a prática proibida. Essa tecnologia não cria o risco, mas o agrava. No cotejo entre a liberdade e proatividade da sociedade e o poder de decisão sobre o desenvolvimento da personalidade no meio digital, não há respostas diretas sobre a legitimidade dessa prática.

Em outro cenário, a utilização de dados pela administração pública conta com exemplos que foram legitimados por autoridades judiciárias, como no caso do uso de dados georreferenciais de usuários de telefones móveis viabilizado por uma parceria entre empresas de telefonia e o estado de São Paulo (SIMPI-SP). A utilização de dados anonimizados, de modo que as informações acessíveis por autoridades públicas não pudessem ser associadas à identidade de indivíduos, foi levada em consideração como elemento legitimador de tal prática.

Em conclusão, cabe assentar que a utilização de dados pessoais por autoridades públicas não é proibida, nem sob a perspectiva constitucional, pois não há direitos fundamentais absolutos, nem sob a perspectiva legal, pois é permitida pelo art. 7º da LGPD. Demonstrou-se também que não há uma resposta unívoca que atenda a todas as circunstâncias de utilização de dados pessoais. O contexto é determinante na análise jurídica. No entanto, é possível depreender, do julgamento da ADI n. 6.387, que, para fins estatísticos, é possível mitigar o princípio da proteção e o direito à autodeterminação informativa, se: 1) a finalidade da pesquisa pela administração pública seja precisamente delimitada; 2) a coleta seja limitada ao mínimo necessário para a realização das finalidades normativas; 3) sejam adotados procedimentos de segurança suficientes para prevenir riscos de acesso desautorizado, vazamentos acidentais ou utilização indevida; e 4) que sejam adotadas medidas para prevenir a ocorrência de danos, consoante os parâmetros desenhados no direito comparado e no art. 6º da LGPD.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei geral de proteção de dados pessoais (LGPD). Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **Medida Provisória n. 954, de 17 de abril de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/mpv/mpv954.htm. Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6387**. Relatora: Min. Rosa Weber, 7 maio 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur436273/false>. Acesso em: 15 set. 2020.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

DONEDA, Danilo. **Da privacidade à proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

GADDIS, Tony. **Starting out with Python**. 2nd. ed. New York: Pearson, 2012.

KITCHIN, Rob; MCARDLE, Gavin. What makes big data, big data?: exploring the ontological characteristics of 26 datasets. **Big Data Society**, Thousand Oaks, p. 1-10, Jan./June 2016. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/2053951716631130>. Acesso em: 15 set. 2021.

LAGE, Fernanda de Carvalho. **Manual de inteligência artificial no direito brasileiro**. Salvador: JusPODIVM, 2021.

LONG, Clarissa. Privacy and pandemics. In: PISTOR, Katharina. **Law in the time of Covid-19**. New York: Columbia Law School Books, 2020. p. 89-98.

LUI, Alison; LAMB, George William. Artificial intelligence and augmented intelligence collaboration: regaining trust and confidence in the financial sector. **Information and Communications Technology Law**, London, v. 27, n. 3, p. 1-17, 2018.

MATIUZZO, Marcela. Distribuição de UTIs a pacientes de Covid-19 por algoritmo não elimina dilema ético. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 13 abr. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ilustrissima/2020/04/distribuicao-de-utis-a-pacientes-de-covid-19-por-algoritmo-nao-elimina-dilema-etico.shtml>. Acesso em: 14 set. 2021.

MCCARTHY, John; MINSKY, Marvin L.; ROCHESTER, Nathaniel; SHANNON, Claude E. **A proposal for the Dartmouth Summer Research Project on Artificial Intelligence, August 31, 1955**. Disponível em: <http://www-formal.stanford.edu/jmc/history/dartmouth/dartmouth.html>. Acesso em: 14 abr. 2021.

PEIXOTO, Fabiano Hartmann. **Inteligência artificial e direito: convergência ética e estratégica**. Curitiba: Alteridade, 2020. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 5).

PEIXOTO, Fabiano Hartmann; SILVA, Roberta Zumblick Martins da. **Inteligência artificial e direito**. 1. ed. Curitiba: Alteridade, 2019. (Coleção direito, racionalidade e inteligência artificial, v. 1).

RECIFE rastreia 700 mil celulares para monitorar isolamento social e direcionar ações contra coronavírus. **G1**, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2020/03/24/recife-rastreia-700-mil-celulares-para-monitorar-isolamento-social-e-direcionar-acoes-contr-coronavirus.ghtml>. Acesso em: 20 maio 2021.

RUSSELL, Stuart J.; NORVIG, Peter. **Artificial intelligence: a modern approach**. 3rd. ed. London: Pearson, 2015.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (Órgão Especial). **Mandado de Segurança Coletivo n. 2073871-34.2020.8.26.0000**. Relator: Desembargador Moreira Viegas, 1 jul. 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do estado de São Paulo, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang. Fundamentos constitucionais: o direito fundamental à proteção de dados. *In*: MENDES, Laura Schertel Ferreira; BIONI, Bruno Ricardo (coord.). **Tratado de proteção de dados pessoais**. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 21-60.

SOLOVE, Daniel J. **Nothing to hide**: the false tradeoff between privacy and security. London: Yale University Press, 2011.

SP contra o novo coronavírus: adesão ao isolamento social em São Paulo. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, [2021?]. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/coronavirus/isolamento/>. Acesso em: 19 maio 2021.

ZWITTER, Andrej; GSTREIN, Oskar J. Big data, privacy and COVID-19: learning from humanitarian expertise in data protection. **Journal of International Humanitarian Action**, [s. l.], p. 1-7, May 2020. Disponível em: <https://jhumanitarianaction.springeropen.com/track/pdf/10.1186/s41018-020-00072-6.pdf>. Acesso em: 15 set. 2021.

CAPÍTULO 3

AUTOMAÇÃO E INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: EXPERIÊNCIAS DA VARA DE EXECUÇÃO FISCAL DO DISTRITO FEDERAL

WEISS WEBBER ARAÚJO CAVALCANTE*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A experiência da automação em autos físicos da VEF. 3 O processamento inteligente dos dados digitalizados da VEF. 4 Projeto de Modernização da VEF; 4.1 Painel Gerencial da VEF; 4.2 Automação do procedimento de verificação da digitalização de autos físicos; 4.3 Automação da extinção ou suspensão das execuções fiscais. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O Relatório Justiça em Números 2020, ao afirmar que “historicamente as execuções fiscais têm sido apontadas como o principal fator de morosidade do Poder Judiciário”¹, resume, em poucas palavras, o grande desafio da gestão dos vultosos acervos processuais das varas com competência para processá-las e julgá-las.

* Juiz de direito da 1ª Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal.

¹ CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**: ano-base 2019. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

Além de questões processuais que influenciam a duração do trâmite dos feitos, e não serão objeto de discussão neste capítulo, a gestão dos processos assume grande relevância quando se trata de milhares de execuções fiscais, na maioria das vezes sem o aporte suficiente de recursos humanos e materiais para fazer frente à demanda.

Defrontei-me com essa realidade ao assumir a titularidade da Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal – VEF (atualmente 1ª Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal) em meados de 2017, à época com um acervo processual de mais de 350.000 processos.

A dificuldade de imprimir celeridade aos processos, em sua maioria em meio físico, associada à escassez de recursos humanos, exigia a adoção de estratégias e processos de trabalho diferenciados, em que a tecnologia deveria assumir cada vez mais espaço como aliada para a consecução do objetivo de garantir solução célere e eficiente para os conflitos.

Exsurgiu, então, a visão do emprego de recursos tecnológicos para a prática de atos repetitivos e de menor complexidade, como nos casos de expedição de mandados de citação, efetivação de constrições por meio de sistemas eletrônicos, encaminhamento dos autos para registro de decisões suspensivas ou sentenças extintivas, dentre outros atos, a fim de permitir uma prestação jurisdicional mais rápida e possibilitar a otimização dos recursos humanos disponibilizados.

Nesse sentido, este capítulo tem por escopo relatar a experiência em projetos de automação e inteligência artificial, desenvolvidos no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, referentes às tarefas de natureza judicial e cartorária desempenhadas na VEF.

2 A EXPERIÊNCIA DA AUTOMAÇÃO EM AUTOS FÍSICOS DA VEF

A Lei Complementar Distrital n. 904/2015, que dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, regulamentada pelo Decreto Distrital n. 38.650/2017², autorizou os procuradores do Distrito Federal a requererem a desistência de execuções fiscais, atendidos os critérios normativos.

Diante da perspectiva da extinção de milhares de execuções fiscais, da dificuldade de dispensar tratamento manual ao grande quantitativo de processos e da possibilidade de que fossem adotadas rotinas uniformes, a VEF propôs a simplificação de procedimentos referentes à juntada da petição de desistência e da sentença homologatória, bem como dos atos subsequentes até o arquivamento dos autos.

O projeto consistiu no lançamento automatizado de registros eletrônicos do inteiro teor dos atos processuais, em processos previamente triados, a fim de substituir a juntada de petição e sentença em cada um dos autos físicos, considerando que uma petição padrão poderia abranger todos os processos relacionados, assim como uma sentença padrão homologatória da desistência também o faria. Do mesmo modo, as providências relativas ao arquivamento dos autos também foram simplificadas mediante o registro eletrônico do *checklist* e a geração de maço com vinculação dos processos às respectivas caixas. É como se os autos físicos se tornassem híbridos, parte físicos e parte eletrônicos.

Com a implementação da ideia, foram sentenciados em apenas um mês mais de 35.000 processos que, posteriormente, foram arquivados definitivamente. Ressalte-se que, além da celeridade, todo o processo ocorreu com o mínimo de intervenção humana.

² DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Decreto n. 38.650, de 27 de novembro de 2017**. Brasília, DF: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=38650&txtAno=2017&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 7 jun. 2021.

3 O PROCESSAMENTO INTELIGENTE DOS DADOS DIGITALIZADOS DA VEF

O manejo de autos físicos sempre demandou a prática de atos processuais associada à execução de atos materiais, tais como localização física dos autos, carga, juntada de peças, numeração, remessa a outros órgãos, dentre outros. Deveras, a “folha de papel” apresentava-se como uma das grandes vilãs da produtividade, o que exigiu sua reinvenção no contexto da revolução digital.

Assim, a digitalização dos processos passou a ser medida adotada pelo Poder Judiciário, também em razão da redução de gastos e incremento da celeridade na prestação jurisdicional.

No caso do TJDFT, a digitalização dos autos deve observância às seguintes fases: 1ª) conversão dos autos físicos em digitais, em PDF único; 2ª) fragmentação do arquivo PDF em vários arquivos, com a indexação do tipo de documento correspondente; 3ª) distribuição dos autos no PJe; e 4ª) intimação das partes e advogados quanto à digitalização.

Um dos grandes desafios apresentados pela digitalização de processos, em relação à VEF, foi a 3ª fase da digitalização, qual seja a distribuição dos autos no PJe. É que, para realizar, manualmente, a distribuição dos autos digitalizados, era necessário que um servidor, munido de um certificado digital, acessasse o PJe e efetuasse todo o cadastramento necessário (classificação, dados das partes, características do processo), comparando as informações existentes nos sistemas do tribunal e na petição inicial, para só então incluir os documentos digitalizados. Ao final, havia a necessidade de verificação da correção do processo e de todos os documentos nele contidos para que se efetivasse o seu protocolo. Registre-se que o referido procedimento resultava em no máximo 300 processos distribuídos por dia.

Como as fases anteriores eram realizadas mais rapidamente, criava-se um grande gargalo na 3ª fase de digitalização que poderia trazer transtornos, considerando os mais de 275.000 processos digitalizados e o tempo necessário para que houvesse a sua distribuição no PJe de modo manual.

Nessa esteira, foi desenvolvido um sistema a partir da automação e da inteligência artificial, denominado Horus, que auxiliou nas atividades de identificação, classificação, correção, assinatura, carga e registro dos novos processos que passassem a tramitar de modo digital.

O Horus realizava o reconhecimento óptico de caracteres contidos nas peças processuais digitalizadas, principalmente na petição inicial das execuções. Após, verificava algumas informações relevantes, como o número do processo, o polo passivo (nome, CEP, endereço), informações identificadoras da Certidão de Dívida Ativa – CDA e o valor da dívida na data de expedição do referido documento. A partir dessas informações, eram recuperados os metadados dos processos no sistema de gerenciamento de dados *data warehouse*, denominado DWJURIS, por meio de um serviço que retornava as informações processuais baseadas no padrão CNJ de formatação de processos, tais como: classe, assunto, circunscrição, prioridades, polos processuais, magistrados, advogados, órgão julgador, movimentos e documentos.

Na etapa posterior, fazendo uso de inteligência artificial, preparava o conjunto de dados para ser inserido no PJe, ocasião em que a máquina aplicava a regra de negócio pertinente, realizava correções e classificava os documentos, de modo a categorizar corretamente os autos dos processos. Por último, os autos digitalizados eram importados para o PJe sem a necessidade de cadastramentos manuais.

O resultado revelou 92% de acurácia, a duração de 8 segundos para a execução de todas as fases de um processo com características comuns e a prescindibilidade de uma equipe de servidores para a realização da distribuição de processos. Ademais, informações de endereço da parte, que não estavam presentes no banco de dados, foram complementadas a partir do reconhecimento óptico realizado na CDA, qualificando o dado enviado ao PJe e evitando uma atualização do processo após a sua distribuição.

Segue o gráfico do quantitativo de distribuições de processos realizadas pelo Horus durante alguns meses do ano de 2019:



Verifica-se que, em apenas um mês, o Horus distribuiu mais de 60.000 processos, o que, se feito manualmente, demoraria quase 10 meses.

4 PROJETO DE MODERNIZAÇÃO DA VEF

Com a transição dos processos físicos para eletrônicos, abriu-se um leque de oportunidades para o desenvolvimento de soluções tecnológicas.

Nesse contexto, a VEF apresentou projeto de modernização com o objetivo de promover um conjunto de melhorias focadas na racionalização do processo de trabalho, celeridade na tramitação dos feitos e aperfeiçoamento da gestão, vislumbrando o desenvolvimento de automações no PJe e soluções acessórias a esse sistema, como o uso de inteligência artificial e a elaboração de painel de informação gerencial, tendo o TJDFT patrocinado a proposta ao incluí-la em seu portfólio de projetos estratégicos.

Além dos supracitados benefícios, o projeto visava contribuir para a redução do acervo processual e para o atingimento da Meta 9 do CNJ, relativa ao ano de 2020, que consistia em integrar a Agenda 2030³ ao Poder Judiciário e realizar ações de prevenção e desjudicialização de litígios voltadas ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16⁴ da agenda mencionada.

³ A Agenda 2030, conforme a define a Organização das Nações Unidas – ONU, “é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade” constituído por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, 169 metas globais e 231 indicadores que orientam medidas nas três dimensões do desenvolvimento sustentável: econômica, social e ambiental. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário: 2º Relatório do Comitê Interinstitucional.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

⁴ O objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16 trata da Paz, Justiça e Instituições Eficazes. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário: 2º Relatório do Comitê Interinstitucional.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

O Projeto de Modernização da VEF previu as seguintes ações:

- Automação da extinção ou suspensão de executivos fiscais;
- Automação do arquivamento provisório de processos;⁵
- Automação da juntada de documentos digitalizados;
- Implantação do e-Carta;⁶
- Automação do BacenJud, Renajud, Infojud e ERIDFT;
- Sinalização dos processos relativos aos grandes devedores no PJe;
- Controle automatizado do prazo de suspensão e de arquivamento de execuções fiscais, previsto no art. 40 da Lei de Execuções Fiscais;
- Identificação de processos “Pai/Filhos” no PJe;
- Desenvolvimento de painel de *business intelligence* da VEF;
- Integração via *webservice* do PJe com os sistemas da Procuradoria-Geral do Distrito Federal;
- Estudo de viabilidade de criação de Núcleo Especializado para Grandes Devedores;
- Automação do fluxo para tratamento dos processos digitalizados; e
- Automação da citação dos parceiros eletrônicos no PJe.

⁵ Arquivamento provisório de execuções fiscais de baixo valor, nos termos do Provimento n. 13, de 9 de outubro de 2012, da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Provimento n. 13, de 9 de outubro de 2012 [da] Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2012. Disponível em: <https://www.tjdf.tj.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimento-judicial/2012/13>. Acesso em: 7 jun. 2021.

⁶ Solução desenvolvida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ETC que visa o envio de documentos oficiais aos seus destinatários, tais como intimações e citações, garantindo integridade, confidencialidade e autenticidade das informações enviadas.

Inicialmente, para que algumas das ações fossem desenvolvidas, foi realizada a dinâmica de Lean Inception como etapa inicial do processo ágil de desenvolvimento de *software* do TJDFT, cujo objetivo era alinhar todas as partes interessadas sobre o problema a ser resolvido e estruturar a solução em pequenas entregas denominadas Minimum Viable Product – MVP. A dinâmica consistiu em *workshops* colaborativos divididos em etapas e atividades, com a participação das equipes da VEF, da Procuradoria-Geral do Distrito Federal e de Tecnologia da Informação – TI de ambos os órgãos.

Considerando que o projeto vem sendo executado paulatinamente, sendo profícuo explorar as experiências tecnológicas implementadas, passa-se ao seu relato.

4.1 Painel Gerencial da VEF

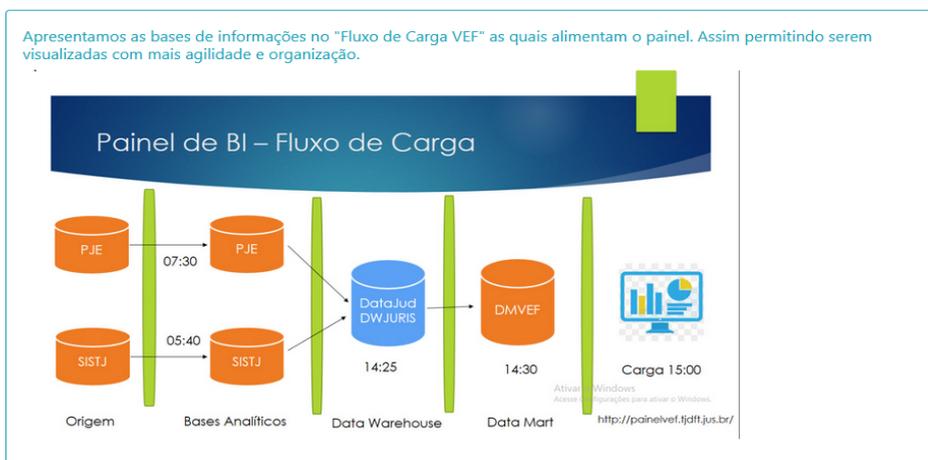
Em uma unidade jurisdicional com o acervo processual e o quantitativo de recursos humanos como os da VEF, é fundamental a obtenção de informações organizadas e de fácil acesso que possibilitem uma gestão estratégica e mais eficiente.

O Painel Gerencial da VEF, cujo acesso por meio do link *painelvef.tjdft.jus.br* é público, foi desenvolvido em formato *business intelligence*, de modo que a partir de dados e informações extraídos dos sistemas do TJDFT e da Procuradoria-Geral do Distrito Federal, houvesse uma apresentação amigável de números e gráficos que subsidiassem a tomada de decisões sobre a gestão dos processos judiciais e de trabalho.

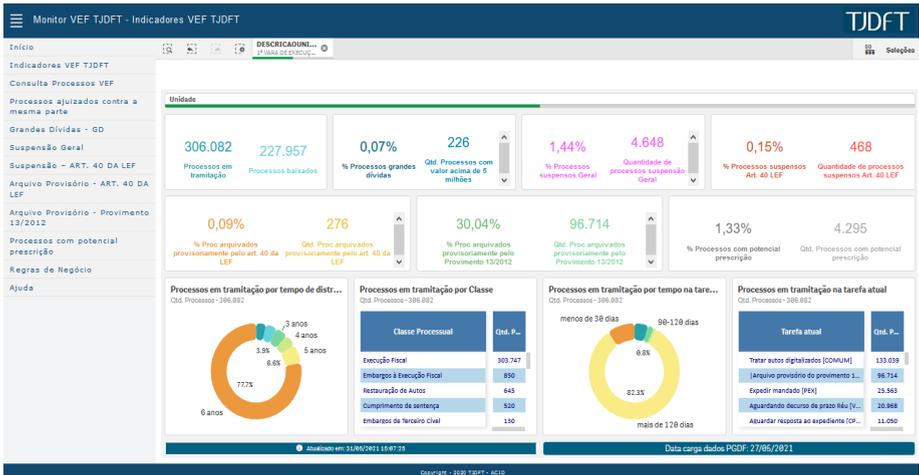
Dentre vários sistemas que fazem parte de um conglomerado de dados, busca-se apenas dados de interesse da vara, segundo regras de negócio previamente definidas e implantadas dentro de um ambiente analítico. A qualificação dos dados dá-se mediante a necessidade do usuário.

Basicamente, após a extração de dados dos sistemas, há o seu tratamento e carregamento em base de dados analítica, especializada para consulta e interação, como o é o painel em formato *business intelligence*.

Nesse cenário, a automação realiza-se pela ligação de todos os pontos e entrega de um objetivo. Há, inclusive, possibilidade de agregar inteligência artificial ao painel futuramente. Segue o fluxo de carga do Painel Gerencial da VEF:

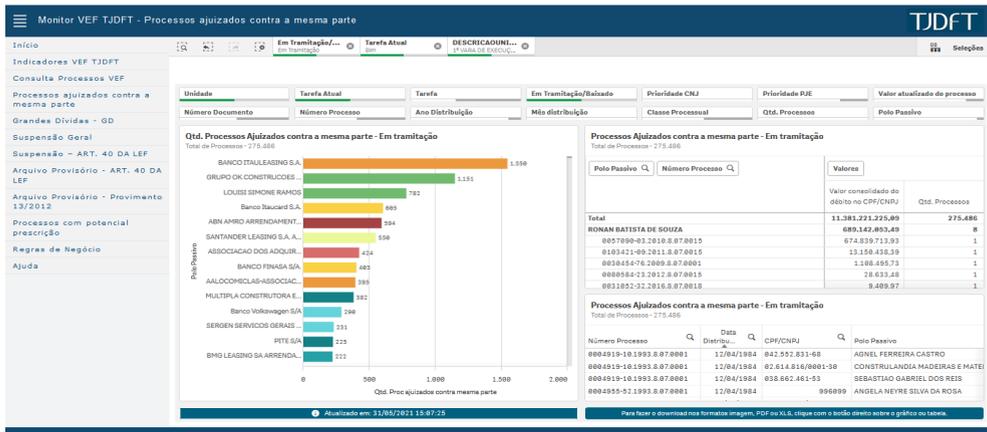


Informações como número de processos em tramitação, processos referentes a grandes dívidas, quantidade de processos suspensos e arquivados provisoriamente, quantidade de processos potencialmente alcançados pela prescrição, tempo de tramitação do processo desde a distribuição, quantidade de processos em tramitação por classe, processos em tramitação por tempo em tarefa atual do PJe e quantidade de processos em tramitação na tarefa atual do PJe compõem tela correspondente ao resumo dos indicadores:



O Painel propicia o monitoramento dos gargalos da vara, a fim de que subsidie decisões estratégicas, jurisdicionais ou administrativas, concernentes aos processos, ao emprego da força de trabalho e à metodologia dos processos de trabalho.

Outras funcionalidades proporcionam a geração de relatórios sobre os processos prioritários (idosos, portadores de necessidades especiais, metas do CNJ etc.), a identificação do valor consolidado do débito no CPF/CNPJ de determinada parte, o acompanhamento dos prazos de suspensão e de permanência no arquivo provisório para os fins da aplicação do art. 40 da Lei de Execuções Fiscais no tocante à prescrição intercorrente, a geração de relatórios sobre os processos ajuizados contra a mesma parte e o monitoramento de processos referentes às grandes dívidas.



Como se vê na figura acima, na coluna da esquerda há os indicadores “Processos ajuizados contra a mesma parte”, “Grandes Dívidas – GD”, “Suspensão Geral”, “Suspensão – art. 40 da LEF”, “Arquivo Provisório – art. 40 da LEF”, “Arquivo Provisório – Provimento 13/2012” e “Processos com potencial prescrição”, assim como as regras de negócio estabelecidas e um campo de ajuda para os usuários.

Em cada indicador ainda há os filtros que poderão ser utilizados, isolada ou conjuntamente, para restringir ou focar a extração de dados, valendo citar, a título de exemplo, os filtros “Número Processo”, “Em Tramitação/Baixado”, “Parte”, “Classe Processual”, “Número CDA”, “Situação CDA”, “Valor Corrigido CDA”, “Descrição Receita”, “Tarefa Atual”, “Qtd dias na tarefa”, “Valor atualizado do processo”, “CPF/CNPJ”, “Ano Distribuição”, “Mês distribuição”, “Polo Passivo”, “Data da decisão”, “Qtd dias após decisão” e “Valor da Causa”, dentre outros.

Não se trata, portanto, de mero painel estatístico ou de produtividade, pois tem por objetivo possibilitar o aprimoramento do trabalho e reduzir custos por meio de um compilado de informações, reunindo histórico de dados, tendências e caminhos para possíveis soluções.

O ganho trazido pelo Painel de BI reflete-se, para além da identificação de detalhes dos procedimentos, na possibilidade de uma visão macro que auxilie na adoção de estratégias para o enfrentamento dos desafios da vara com o maior acervo processual do TJDFT.

4.2 Automação do procedimento de verificação da digitalização de autos físicos

A digitalização do acervo de autos físicos da VEF e a distribuição dos correspondentes autos eletrônicos no PJe, especialmente com o auxílio do Horus, representou um grande avanço rumo à implementação de soluções tecnológicas.

Ocorre que a resolução do gargalo da distribuição dos processos eletrônicos gerou outro relativo ao tratamento dos mencionados feitos quanto à verificação de eventual desconformidade do processo eletrônico com o físico e da retirada das peças de interesse das partes.

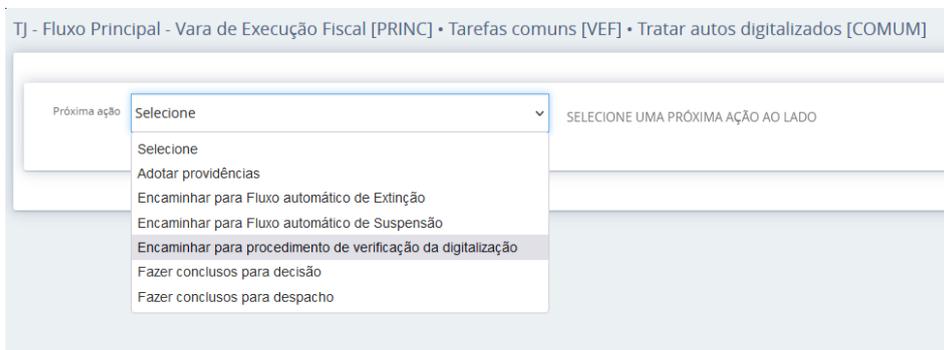
O rito de verificação da digitalização é disciplinado pelos arts. 10, 11, §§ 1º e 2º, 12, 14 e 15, da Portaria Conjunta n. 24/TJDFT⁷, de 20 de fevereiro de 2019.

⁷ Art. 10. Finda a distribuição dos autos no PJe, a unidade judicial providenciará a intimação das partes e dos advogados nos termos da lei, para que verifiquem a conformidade dos processos eletrônicos. Art. 11. As partes poderão suscitar eventual desconformidade do processo eletrônico com o físico no prazo de 15 (quinze) dias corridos, contados da intimação. § 1º Caberá à parte que alegar a desconformidade ou à unidade judicial que a reconhecer de ofício realizar a digitalização das respectivas peças e inseri-las no processo eletrônico. § 2º Caso as partes suscitem a desconformidade prevista no *caput*, os autos serão conclusos ao magistrado para decisão. Art. 12. Ultrapassado o prazo para suscitar a desconformidade do processo eletrônico, as partes serão intimadas para, em 45 (quarenta e cinco) dias corridos, retirarem as peças por elas juntadas ao processo. [...] Art. 14. Após o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para retirada das peças de interesse das partes, os autos físicos serão encaminhados pelo Núcleo de Transferência de Custódia Arquivística – Nutarq à cooperativa de reciclagem, mediante prévio agendamento da transferência pela unidade judicial, para fragmentação mecânica. Art. 15. Encerrado o procedimento de verificação da conformidade do processo eletrônico, o juízo a atestará mediante certidão. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 24, de 20 de fevereiro de 2019**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-ecg/2019-1/portaria-conjunta-24-de-20-02-2019>. Acesso em: 7 jun. 2021.

O procedimento manual exigia dos servidores, em suma, a conferência do cadastro dos autos eletrônicos, o exame de sua integridade, a certificação sobre sua digitalização, a abertura dos prazos previstos na aludida norma administrativa, a preparação de expediente de publicação no PJe, a verificação do encerramento dos prazos ou de eventuais requerimentos das partes e, por fim, a certificação do encerramento do procedimento de verificação da digitalização.

Considerando que mais de 275.000 processos físicos foram digitalizados, o procedimento deveria ser adotado para todos, o que demandava dos servidores várias rotinas praticadas no ambiente do PJe em cada um dos processos e com um gasto de tempo considerável.

Com a automação desse procedimento, restou aos servidores conferir o cadastramento de dados do processo e verificar sua integridade, sendo as demais rotinas desencadeadas mediante apenas um clique na opção “Encaminhar para procedimento de verificação da digitalização”:



Transcorridos os prazos sem requerimentos, é gerada automaticamente a certidão de encerramento do procedimento de verificação da digitalização. Em havendo petições, os autos são direcionados para a tarefa “Analisar petição durante encerramento da digitalização”, onde, a depender do teor do documento, há a possibilidade

de encerrar manualmente os expedientes abertos e gerar a certidão de encerramento do procedimento de verificação da digitalização ou de retornar o processo para aguardar o decurso dos prazos previstos na supracitada portaria ou de retirar o processo do fluxo automatizado.

O sistema ainda permite gerar o relatório de todos os processos eletrônicos em que houve a certificação automatizada do encerramento do procedimento de verificação da digitalização, a fim de que seja possível identificar os respectivos autos físicos aptos à eliminação.

4.3 Automação da extinção ou suspensão das execuções fiscais

É corriqueiro o procedimento de extinção de execuções fiscais em decorrência da desistência do exequente, assim como do pagamento, cancelamento ou da prescrição do débito. Do mesmo modo, isso ocorre com a suspensão dos executivos fiscais em razão de parcelamento da dívida. Tais situações são noticiadas por meio de petição do próprio exequente ou por meio de consulta a sistema⁸ por ele disponibilizado.

As sentenças extintivas ou decisões suspensivas lançadas em virtude das aludidas situações, além de possuírem baixa complexidade, são repetitivas.

Por outro lado, quando o processo é movimentado manualmente, exige-se a superação de diversas rotinas no PJe, valendo destacar a necessidade de abertura de prazos, de verificação de seu encerramento e de certificação correspondente, o que demanda a atuação de servidores em várias fases processuais até a decisão padrão e a partir desta.

A implementação de automação para a prolação dessas decisões elimina qualquer intervenção humana na movimentação dos autos eletrônicos, seja antes ou após a necessária certificação digital da assinatura do magistrado, conforme descrito no diagrama a seguir:

⁸ Sistema Integrado de Tributação e Administração Fiscal do Distrito Federal – Sitaf

TJ - Fluxo Principal - Vara de Execução Fiscal [PRINC] • Encaminhar para Fluxo automático de Extinção [VEF]

Próxima ação

Selecione

SELECIONE UMA PRÓXIMA AÇÃO AO LADO

Selecione

Adotar providências

Pedido de Extinção de execução fiscal pelo pagamento com renúncia prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal pelo pagamento sem renúncia prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por cancelamento com renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por cancelamento sem renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por desistência com renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por desistência sem renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por pagamento/cancelamento com renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por pagamento/cancelamento sem renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por prescrição com renúncia de prazo

Pedido de Extinção de execução fiscal por prescrição sem renúncia de prazo

Na sequência, são, ainda, apresentadas as telas relativas ao fluxo automático de suspensão:

TJ - Fluxo Principal - Vara de Execução Fiscal [PRINC] • Encaminhar para suspensão [VEF] • Minutar Decisão - Correção [VEFSUS]

Próxima ação

ENCAMINHAR PARA FLUXO AUTOMÁTICO DE EXTINÇÃO

ENCAMINHAR PARA FLUXO AUTOMÁTICO DE SUSPENSÃO

ENCAMINHAR PARA MINUTAR DECISÃO

TJ - Fluxo Principal - Vara de Execução Fiscal [PRINC] • Encaminhar para Fluxo automático de Suspensão [VEF]

Próxima ação

ADOTAR PROVIDÊNCIAS

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO FISCAL COM RENÚNCIA DE PRAZO

PEDIDO DE SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO FISCAL SEM RENÚNCIA DE PRAZO

Assim como ocorreu na experiência de extinção de mais de 35.000 processos físicos, tais ferramentas também serão úteis por ocasião da extinção ou suspensão em massa de processos eletrônicos, considerando as políticas de desjudicialização de execuções fiscais dispostas em leis⁹ do Distrito Federal.

⁹ A Lei Complementar Distrital n. 904, de 28 de dezembro de 2015, dispõe sobre a racionalização no ajuizamento de execuções fiscais, dentre outros assuntos, enquanto a Lei Complementar n. 976, de 9 de novembro de 2020, trata do programa de anistia de débitos fiscais e de incentivo à regularização fiscal do Distrito Federal – Refs. DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Complementar n. 904, de 28 de dezembro de 2015**. Brasília, DF: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=904&txtAno=2015&txtTipo=4&txtParte=>. Acesso em: 7 jun. 2021.

Tratando-se da automação da extinção em massa de executivos fiscais, a par da celeridade dos processos e otimização de recursos humanos proporcionada pela solução tecnológica, há a possibilidade de se alcançar, em curto prazo, a redução da taxa de congestionamento das ações em trâmite na Justiça do Distrito Federal.

5 CONCLUSÃO

A Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal foi recentemente desmembrada¹⁰ em duas varas, tendo remanescido mais de 300.000 processos na agora denominada 1ª Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal e redistribuídos quase 16.000 processos relativos a créditos de ICMS para a 2ª Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal, o que também contemplou o Projeto Estratégico de Modernização da VEF para além do objetivo de criação de Núcleo Especializado para Grandes Devedores.

Algumas entregas previstas no projeto foram homologadas há pouco tempo, especialmente o Painel Gerencial e os fluxos automáticos de digitalização e de extinção/suspensão de processos disponibilizados a ambas as varas. Outras ainda estão em fase de desenvolvimento e são cruciais para a melhoria da qualidade do serviço prestado ao jurisdicionado.

¹⁰ Resolução n. 11/TJDFT, de 25 de novembro de 2020, e Portaria Conjunta n. 9/TJDFT, de 11 de fevereiro de 2021. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Resolução n. 11, de 25 de novembro de 2020**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2020/resolucao11-de-25-11-2020>. Acesso em: 7 jun. 2021.; DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 9, de 11 de fevereiro de 2021**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2021/portaria-conjunta-9-de-11-02-2021>. Acesso em: 7 jun. 2021.

As soluções tecnológicas, além de auxiliarem na tomada de decisões sobre a gestão dos processos judiciais e de trabalho, têm proporcionado melhorias na racionalização das rotinas, celeridade na tramitação dos feitos e aperfeiçoamento da gestão.

Nesse mister, tem sido profícuo o trabalho conjunto dos órgãos internos do TJDFT e a celebração de acordos de cooperação técnica entre o tribunal e o Distrito Federal, com vistas ao compartilhamento de tecnologias e informações visando a racionalização dos serviços e a troca de dados. Merece registro o fato de o Painel Gerencial e os fluxos automáticos de extinção/suspensão de executivos fiscais terem contribuído para que o TJDFT atingisse a Meta 9 do CNJ no ano de 2020.

A experiência de se adotar recursos tecnológicos como a automação e a inteligência artificial em vara de execução fiscal, além de fomentar a gestão estratégica, demonstrou a imprescindibilidade da modernização e ampliação do uso de tais instrumentos nas demais unidades jurisdicionais, como medida de concretização do princípio constitucional da eficiência e de efetividade da prestação jurisdicional.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 6.830, de 22 de setembro de 1980**. Dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6830.htm. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: 2º Relatório do Comitê Interinstitucional. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/04/Segundo-Relatorio-Comite-Interinstitucional-14022020.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DA JUSTIÇA (Brasil). **Justiça em números 2020**: ano-base 2019. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Decreto n. 38.650, de 27 de novembro de 2017**. Brasília, DF: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, 2017. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=38650&txtAno=2017&txtTipo=6&txtParte=>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Complementar n. 904, de 28 de dezembro de 2015**. Brasília, DF: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=904&txtAno=2015&txtTipo=4&txtParte=>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Complementar n. 976, de 9 de novembro de 2020**. Brasília, DF: Sistema Integrado de Normas Jurídicas do DF, 2020. Disponível em: <https://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=976&txtAno=2020&txtTipo=4&txtParte=>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Resolução n. 11, de 25 de novembro de 2020**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/resolucoes-do-pleno/2020/resolucao11-de-25-11-2020>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 24, de 20 de fevereiro de 2019**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2019. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2019-1/portaria-conjunta-24-de-20-02-2019>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 9, de 11 de fevereiro de 2021**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2021. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2021/portaria-conjunta-9-de-11-02-2021>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Provimento n. 13, de 9 de outubro de 2012 [da Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios]**. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2012. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/provimento-judicial/2012/13>. Acesso em: 7 jun. 2021.

MELO, Jairo S. S.; NEVES, Thiago A.; CAVALCANTE, Weiss W. A. Hórus: processamento inteligente dos dados digitalizados da Vara de Execução Fiscal do Distrito Federal. **Revista eletrônica CNJ**, v.3, n.1, jan./jun. 2019. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/ojs/index.php/revista-cnj/article/view/12>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CAPÍTULO 1

DIREITOS HUMANOS E INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: SINCRONISMOS PARA UM PACTO GLOBAL DE IGUALDADE E SOLIDARIEDADE

LUCIANA ORTIZ TAVARES COSTA ZANONI*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Os marcos dos direitos humanos na humanidade na era moderna e o sincronismo com as grandes descobertas científicas. 3 Dois mundos: o paradoxo entre favorecidos pelas revoluções industriais e os excluídos das suas benesses. 4 O regime democrático e o estado de desenvolvimento do bem-estar social como estruturantes dos direitos humanos. 5 O Estado garantista de uma sociedade de bem-estar social: a inovação empática para uma sociedade igualitária. 6 O serviço público em transformação: Nova Governança Pública. 7 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por escopo lançar um olhar sobre o impacto das inovações tecnológicas na sociedade, as mudanças sociais e organizacionais advindas dessas revoluções, de um lado com viés

* Juíza federal. Mestre em direito pela PUC/SP e em gestão e políticas públicas pela FGV/SP. Foi diretora do Foro da Justiça Federal em São Paulo de 2018 a 2020. Cocriadora do 1º Laboratório de Inovação do Poder Judiciário. Membro da Comissão para implantação do Liods - Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Nacional de Justiça.

de ampliar as distâncias sociais e a exclusão dos direitos básicos de sobrevivência das pessoas e de outro lado a função do Estado como agente garantidor do respeito aos direitos humanos, que tem como farol constitucional assegurar a igualdade, a justiça social e a dignidade da pessoa humana.

Perpassando os olhos sobre as grandes revoluções industriais, mormente aprofundando o olhar sobre a última delas, é possível identificar a concentração do capital em mãos dos detentores das benesses das inovações, acentuando a exploração da força de trabalho e a exclusão social e provocando um acirramento do sofrimento humano.

Nas mãos do Estado, está a proteção de uma sociedade que deve priorizar políticas sociais e ambientais, que promovam um equilíbrio entre o necessário desenvolvimento econômico e o bem-estar social de todas as pessoas, o que compreende ações afirmativas e contundentes para concretizar políticas públicas inovadoras vocacionadas a enaltecer a busca da igualdade e da solidariedade sociais.

Para isso, o Estado deve se apropriar das grandes inovações para potencializar seu aparato, tornando-o eficiente, permeável às mudanças tecnológicas, a fim de favorecer a transparência, a qualificação e a localização georeferenciada de dados sociais, a transcendência dos serviços públicos com racionalização da força de trabalho, o direcionamento da força de trabalho para a atividade-fim, e a construção de políticas públicas com participação social, entre outros ganhos.

Por fim, procurar-se-á demonstrar que o Estado ao inovar deve se valer de técnicas, dentro da perspectiva do movimento de *design*, que coloquem a pessoa, usuário do serviço, no centro do pensar e fazer o serviço público, compreendendo suas necessidades e expectativas, a fim de que a formulação e a implementação das políticas públicas contemplem e tenham o condão de minimizar essas assimetrias sociais.

Essa nova leitura da função do Estado proporciona ambientes democráticos, aderentes às diferenças sociais e à construção de políticas públicas em parceria com diversos atores sociais, potencializando os resultados efetivos e legitimando a atuação estatal.

2 OS MARCOS DOS DIREITOS HUMANOS NA HUMANIDADE NA ERA MODERNA E O SINCRONISMO COM AS GRANDES DESCOBERTAS CIENTÍFICAS

A partir da idade moderna eclodiram as chamadas revoluções industriais marcadas pelas inovações tecnológicas, das quais emergiram potencial de transformação produtivo, com mudanças significativas nas relações organizacionais e sociais¹. Com os avanços tecnológicos, acirraram-se as diferenças sociais. A concentração de renda e a opressão caminharam com os ganhos da tecnologia. De outro lado, a história registrou as revoluções sociais, sendo que muitas expressaram seus anseios nas declarações de direitos com vistas a ampliar a proteção aos direitos individuais e coletivos, inicialmente, pondo fim ao poder absolutista do monarca e depois para limitar o poder do Estado.

Fábio Konder Comparato (2019), ao tratar do sincronismo entre as grandes declarações de direitos e as grandes descobertas científicas ou invenções técnicas, assinala que:

¹ Trato amplamente das revoluções industriais e mudanças nas organizações sociais e na estrutura do Poder Judiciário no artigo: ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; BOCHENEK, Antônio César. A tecnologia e o novo design organizacional no Poder Judiciário. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-8, out./dez. 2018

Na história moderna, esse movimento unificador tem sido claramente impulsionado, de um lado, pelas invenções técnico-científicas e, de outro lado, pela afirmação dos direitos humanos. São os dois grandes fatores de solidariedade humana, um de ordem técnica, transformador dos meios ou instrumentos de convivência, mas indiferente aos fins; o outro de natureza ética, procurando submeter a vida social ao valor supremo da justiça.²

De sorte que a solidariedade técnica e a solidariedade ética precisam caminhar juntas sob pena de redundar em desigualdades sociais, provocando abismos sociais, com exclusão das pessoas mais vulneráveis, conforme chama a atenção Comparato:

Ambas as formas de solidariedade são, na verdade, complementares e indispensáveis para que o movimento de unificação da humanidade não sofra interrupção ou desvio. A concentração do gênero humano sobre si mesmo, como resultado da evolução tecnológica no limitado espaço terrestre, se não for completada pela harmonização ética, fundada nos direitos humanos, tende à desagregação social, em razão da fatal prevalência dos mais fortes e sobre os mais fracos. Por sua vez, sem a contribuição constante do progresso técnico, não se criam as condições materiais indispensáveis pelo fortalecimento universal da comunhão humana: os diferentes grupos sociais permanecem distantes uns dos outros, desenvolvendo mais os fermentos de divisão do que os laços de colaboração mútua.³

As declarações americana e francesa constituem um marco na defesa dos direitos humanos e nasceram durante a primeira Revolução Industrial, período no qual surge o ferro, as máquinas e o motor a vapor. Essas inovações propiciaram o surgimento das ferrovias, que transformaram a forma das pessoas se relacionarem, imprimindo maior

² COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 51.

³ COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 51.

facilidade aos deslocamentos de grandes distâncias, produção em grande escala e o transporte da produção. Com o surgimento das fábricas e das empresas industriais, aparecem os operários no lugar do artesão. Mas com as inovações prevalece a concentração da renda, o acirramento da exploração da força de trabalho e o capitalismo como força política dominante. Nessa sobreposição de forças e do sofrimento humano da classe mais vulnerável, emergem de movimentos sociais as cartas de declaração da igualdade, liberdade e solidariedade, impondo limitações ao poder estatal.

Nesse contexto, mas também no da afirmação da independência da Inglaterra, a Carta Americana expressa a liberdade privada, com o repúdio a toda interferência estatal na vida familiar ou profissional, exaltando o princípio da igualdade de todas as pessoas, dispondo que todos os homens são criaturas iguais, dotados pelo seu Criador de certos direitos inalienáveis, entre os quais a vida, a liberdade e a busca da felicidade. A Declaração de Direitos de Virgínia, de 1779, exalta um governo que tenha uma adesão firme à justiça, à moderação, à temperança, à frugalidade e à virtude, assim como pelo recurso constante aos princípios fundamentais. Portanto, enaltece o governo eleito por representantes do povo e para servi-lo.

Na França, para além de assegurar as liberdades individuais, a Carta então editada enaltece a solidariedade entre os homens e traz expressa a promessa de superação das desigualdades entre indivíduos e grupos sociais, trazendo no art. 1º: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se em utilidade pública. No art. 12, o texto reforça o princípio ao dispor que: “A garantia dos direitos do homem e do cidadão necessita de uma força pública; esta força é, pois, instituída para fruição por todos, e não para utilidade particular daqueles a quem é confiada”.

Após as luzes lançadas por essas cartas constitucionais garantidoras dos direitos humanos, ao longo da história, diversas outras foram formalmente assegurando novas garantias, com vistas a ressaltar a igualdade, a solidariedade e a liberdade, dentro de um contexto de opressão da classe trabalhadora, resistência às cartas de abolição da escravatura e desigualdades sociais durante todo o século XIX.

A segunda Revolução Industrial caracteriza-se pela descoberta da energia elétrica e pelo uso do petróleo como combustível, com produção industrial em grande escala e agricultura mecanizada. A expansão da comunicação, com a descoberta do rádio e, posteriormente, a televisão, contribuem para a formação da sociedade em massa. A influência nas relações sociais pode ser sentida na separação do contexto familiar e do trabalho. As tensões sociais nesse período ganham relevo, sobretudo porque o estado liberal é fortemente questionado.

É nesse período que eclodem as duas grandes guerras mundiais, contexto no qual instrumentos internacionais protetivos vêm externar a confluência das nações para uma sociedade mais igualitária. Tais aspirações foram contempladas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, vinda à lume em 1948, na qual os países signatários reconhecem a necessidade de as nações adotarem o Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão, além da igualdade essencial da pessoa humana, as liberdades políticas e individuais, a solidariedade, entre outras.

Não demora muito para a terceira revolução, agora mais propriamente tecnológica, despontar, a partir da década de 1960, com a criação da internet. A mudança é tão significativa que entramos na era do conhecimento e da inovação. A inovação marca e transforma o mundo com ideias disruptivas, provocando forte transformação nas organizações. No início do século XXI, entramos na quarta revolução industrial, na qual a internet é onipresente e móvel, há uma celeridade

e otimização de processos, os sensores e processadores são cada vez menores, e, numa onda de salto tecnológico, a Inteligência Artificial – AI, com a qual cada vez mais temos as máquinas que aprendem (*machine learning*), entre outros avanços. A transformação da humanidade na era digital não tem precedentes. Ao mesmo tempo que trouxe grande inclusão a serviços e conforto para uma parcela da população, acirrou o distanciamento social decorrente não apenas da concentração de renda, mas também da exclusão digital e de seu uso pelas pessoas assim excluídas.

Em 1966, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais que, apesar das resistências dos países para adesão às suas disposições, reafirmaram os direitos humanos, sobretudo no que concerne à autodeterminação dos povos, reconhecendo a necessidade de se criar condições que permitam a cada um gozar dos direitos civis e políticos, assim como dos direitos econômicos, sociais e culturais. Aqui, o compromisso dos países, sobretudo das potências, a exemplo dos Estados Unidos da América (EUA), falhou ao não avançar na efetiva proteção dos direitos humanos. O que se assistiu nas últimas décadas foi uma hercúlea resistência à redução dos ganhos econômicos e financeiro do grande capital e em nível global, em detrimento da edificação de um mundo mais solidário.

A exploração da natureza sem preocupação com a sustentabilidade trouxe repercussões climáticas para a humanidade. Doenças em nível global impõem soluções e compromissos globais, como a pandemia de Covid-19 (SARS-Covi2), mas também outras que a antecederam. Os processos de migração decorrentes de guerras, regimes autoritários e pobreza extrema revelam a necessidade de união global para o desenvolvimento do bem-estar social dos países em desenvolvimento.

Nesse contexto, as nações firmam novo compromisso universal, consistente inicialmente na Agenda 2015 das Nações Unidas, com oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM (2000-2015), expressos em metas globais relacionadas à pobreza, à educação, à saúde, ao meio ambiente e à promoção do desenvolvimento. Posteriormente, foram fixados objetivos ainda mais audaciosos na agenda global 2016-2030, denominada Agenda 2030, cujo escopo é o de alcançar os níveis propostos para os chamados 5Ps (Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz e Parceria), portanto, além da inclusão social, o desenvolvimento econômico e a proteção ao meio ambiente, também a parceria e a paz. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD é a agência da ONU responsável pela implementação da Agenda 2030 nos países, competindo-lhe o trabalho de articulação com o poder público, a sociedade civil e o setor privado⁴.

É aqui que estamos envoltos na maior crise humanitária global, com a Carta de Compromisso Global mais audaciosa de todos os tempos, que convida à empatia, à inovação e às parcerias para as nações alçarem esse projeto em efetiva sustentabilidade social e ambiental.

3 DOIS MUNDOS: O PARADOXO ENTRE FAVORECIDOS PELAS REVOLUÇÕES INDUSTRIAIS E OS EXCLUÍDOS DAS SUAS BENESSES

O mundo globalizado de hoje não é o de outrora. As revoluções industriais trouxeram possibilidades inimagináveis de acesso a bens, a produtos e a serviços, que proporcionaram conforto, conhecimento e bem-estar social. A ciência cada vez alça voos mais longínquos, trazendo descobertas que rompem paradigmas e diminuem o sofrimento humano.

⁴ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Acompanhando a Agenda 2030**. [S. l.]: PNUD, 2015. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>. Acesso em: 28 maio 2021.

A tecnologia revolucionou a vida, elevando os padrões de comunicação e o acesso ao conhecimento a níveis transcendentais e globais. Na era do conhecimento e da inovação, o saber corre o mundo digital e deveria pertencer a todos. Se queimar livros no passado não reprimiu a evolução natural do desenvolvimento, hoje não é obstado por regimes que querem controlar antenas de transmissão, mas certamente exclui pela desigualdade do acesso à educação e às inovações tecnológicas.

A realidade em países em desenvolvimento é bastante distante desse paradigma de evolução. Para parcela da população em que se concentra a renda, esse mundo se faz presente, mas ali na esquina a vida é bem diferente. Os dados oficiais de padrões mínimos de vida digna são alarmantes.

Dados das Nações Unidas indicam que a pobreza extrema havia diminuído de 36% para 10% em 2015, mas adverte – por meio de relatório do Instituto Mundial de Pesquisa Econômica do Desenvolvimento da ONU – que a crise humanitária ocasionada pela Covid-19 pode reverter esse quadro, ampliando a pobreza extrema em até meio bilhão de pessoas ou 8% da população humana global. Isso significa uma população desprovida de recursos básicos de vida digna, como saúde, educação e acesso à água e ao saneamento⁵. Se ficarmos somente no número de pessoas que sofrem de fome, as estimativas das Nações Unidas é a de que 690 milhões de pessoas passam fome (8,9% da população mundial), sendo que 135 milhões sofrem de fome aguda, que podem ser atribuídos a conflitos causados pelo homem, mudanças climáticas e crises econômicas⁶.

⁵ UNITED NATIONS. **Goal 1:** end poverty in all its forms everywhere. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

⁶ UNITED NATIONS. **Goal 2:** zero hunger. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

No Brasil⁷, 10,3 milhões de pessoas vivem em domicílios em que houve privação severa de alimentos ao menos em alguns momentos em 2017-2018, sendo que pelo menos 84,9 milhões de pessoas vivem com algum grau de insegurança alimentar, com maior concentração no Nordeste do país⁸.

Nos idos da Revolução Francesa, o saneamento básico não existia nem mesmo no conforto do Palácio de Versalhes, desconforto abrandado pela vida de luxo e ostentação, mas era a população miserável que sofria à margem de acesso à água limpa e ao esgoto. Com todas as inovações de infraestrutura, tais bens públicos atualmente deveriam estar acessíveis para toda a população, mas uma em cada três pessoas no mundo não tem acesso à água potável, duas em cada cinco pessoas não têm lavatório básico com água e sabão e mais de 673 milhões de pessoas ainda praticam a defecação a céu aberto⁹. No Brasil, apenas 54,1% da população tem atendimento com esgoto e os níveis sanitários são ainda mais alarmantes quando o olhar é por estados, bastando citar que no Nordeste do país o percentual é de apenas 28,3% e no Norte é de 12,3%¹⁰.

A ONU propõe que a educação é a chave para escapar da pobreza, dado que proporciona mobilidade socioeconômica ascendente. Em 2018, cerca de 260 milhões de crianças ainda estavam fora da escola, quase

⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. **10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave**. [S. l.], 2020. Editoria: Estatísticas Sociais; Umberlândia Cabral. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>. Acesso em: 28 maio 2021.

⁸ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. **POF 2017-2018: proporção de domicílios com segurança alimentar fica abaixo do resultado de 2004**. [S. l.], 17 nov. 2020. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>. Acesso em: 28 maio 2021.

⁹ UNITED NATIONS. **Goal 6: ensure access to water and sanitation for all**. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 29 maio 2021.

um quinto da população global de infantes e adolescentes. Portanto, não é apenas a falta de acesso à educação, mas a sua qualidade, na medida em que metade de todas as crianças e adolescentes em todo o mundo não estão atendendo aos padrões mínimos de proficiência em leitura e matemática. Tal situação se agravou durante o período de pandemia, afetando mais de 91% dos alunos de todo o mundo, sendo que em abril de 2020 cerca de 1,6 bilhão de crianças e jovens estavam fora da escola¹¹.

Dados do IBGE de 2019 demonstram que houve aumento no Brasil de pessoas de 25 anos ou mais com ensino médio completo; no entanto, os percentuais ainda são baixos, passando de 45,0% em 2016 para 47,4% em 2018 e 48,8% em 2019, sendo que 51,2%, o que equivale a 69,5 milhões de adultos, não concluíram essa etapa educacional. A taxa de analfabetismo é de 6,6%, ou seja, mais de 11 milhões de pessoas são analfabetas, das quais 6,2 milhões vivem no Nordeste (56,2%). Embora tenha havido um pequeno aumento no acesso formal à educação, os estudantes no Brasil têm baixa proficiência em leitura, matemática e ciências, quando comparado com outros 78 países que participaram da avaliação pelo Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – PISA, cuja edição de 2018 revela que “68,1% dos estudantes brasileiros, com 15 anos de idade, não possuem nível básico de matemática, o mínimo para o exercício pleno da cidadania. Em ciências, o número chega a 55% e, em leitura, 50%. Os índices estão estagnados desde 2009.”¹²

A desigualdade educacional e de serviços sociais mínimos para uma sociedade justa e igualitária reflete no acesso aos serviços públicos digitais. Com efeito, exclusão digital, exclusão de uso e exclusão de qualidade de uso são os novos abismos da sociedade contemporânea que contempla mundos paralelos, de maior acesso ao conhecimento para

¹¹ UNITED NATIONS. **Goal 4:** quality education. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

¹² INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. **PNAD Educação 2019:** mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. [S. l.], 2020. Editoria: Estatísticas Sociais.

parcela da população e um acirramento da exclusão para as classes mais vulneráveis. Relatório da ONU de novembro de 2019 revela que metade da população mundial (4,1 bilhões de pessoas) usa internet, sendo que 52% das mulheres do mundo e 42% dos homens estão fora da rede, conforme estudo da União Internacional de Telecomunicações – UIT.¹³ Esses dados de não acesso à internet, aliados aos dados de incapacidade de interpretação e matemática, revelam, sem dúvida, que os serviços 100% digitais são totalmente excludentes no Brasil e em grande parte dos países no mundo.

Essa é a realidade do mundo e do Brasil, retratada em universos diversos e paralelos, fruto da concentração de renda. O Brasil, em pesquisa do Banco Mundial, figura em 2º lugar no *ranking* da desigualdade, sendo que 1% dos mais ricos concentram 28,3% da renda total do país, perdendo apenas para o Catar (29%), sendo campeão latino-americano, segundo relatório de Desenvolvimento Humano de 2019, intitulado “Além da renda, além das médias, além de hoje: desigualdades no desenvolvimento humano no século XXI”, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.¹⁴ O Brasil ocupa a posição 84ª no *ranking* mundial que mede o índice de desenvolvimento humano.¹⁵ Os dados revelam que os detentores do poder econômico, cada vez mais, concentram a renda no Brasil, fruto do modelo de poder de domínio patrimonialista, assim como da burocracia estamental. O estamento burocrático permeia nossas práticas políticas, acabando por direcionar e estabelecer um patronato político sobre a nação.

¹³ NAÇÕES UNIDAS. **Estudo da ONU revela que mundo tem abismo digital de gênero.** [S. l.], 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693711>. Acesso em: 29 jun. 2021.

¹⁴ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. **Relatório do desenvolvimento humano 2019.** [S. l.]: PNUD, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

¹⁵ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Latest human development index ranking.** [S. l.]: Human Development Reports, 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>. Acesso em: 29 jun. 2021.

A realidade de concentração da renda do Brasil e da política direcionada à proteção dos interesses das classes dominantes tem sido objeto de análises sociológicas. Segundo Raymundo Faoro, em sua destacada obra “Os donos do poder”, ao tratar acerca do potencial do patrimonialismo de se amoldar e concentrar no estado, os “mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia” – formam um sistema de forças políticas, que se renova no tempo e persiste imutável¹⁶.

Henrique Cardoso, por sua vez, assinala que a expansão do mercado e o aumento do poderio econômico da burguesia industrial não tem acompanhado a desagregação da antiga ordem político-social pré-industrial. Assim, a burguesia industrial que adota a dominação tradicional queixa-se de um lado da política clientelista do Estado e de outro utiliza-se do mesmo mecanismo para obter favores e privilégios¹⁷.

Edson Nunes diz que no clientelismo as trocas são generalizadas e pessoais, com promessas e expectativa de retornos futuros. Difere, portanto, do capitalismo moderno, no qual o processo de troca não contempla expectativa de relações pessoais futuras, nem depende de relações anteriores, embora se possa ver esse sistema de troca também no capitalismo. No Brasil, a universalização de procedimentos está sempre sob tensão, dada a influência de relações pessoais e hierárquicas. Para o autor, a troca de favores está impregnada no Estado, de forma que os procedimentos burocráticos precisam de uma mãozinha, salientando que o clientelismo se manteve presente e forte inclusive durante os períodos democráticos. Assim, o insulamento burocrático vem como instrumento para frear o clientelismo, com criação de ilhas de racionalidade e de

¹⁶ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1975. p. 733.

¹⁷ CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972. p. 160.

especialização técnica, como processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público e de outras organizações intermediárias¹⁸.

Nesse contexto, é preciso um Estado efetivamente insulado das pressões políticas, mas aberto às inovações no contexto da realidade social, capaz de usar as técnicas inovadoras em prol da sociedade e de suas necessidades. Para isso, os modelos tradicionais e fechados são incapazes de assimilar e modificar a realidade dos abismos sociais. Não basta imprimir uma burocracia insulada, é preciso considerar no serviço público efetivamente as diferenças sociais. É preciso ir além do insulamento burocrático, para adotar um modelo de Estado capaz de contemplar inovações nos serviços públicos que considerem as diferenças sociais e direcionar todas as ações para corrigir a histórica desigualdade social do nosso país.

4 O REGIME DEMOCRÁTICO E O ESTADO DE DESENVOLVIMENTO DO BEM-ESTAR SOCIAL COMO ESTRUTURANTES DOS DIREITOS HUMANOS

Peter Evans destaca que um Estado desenvolvimentista do século XXI pressupõe a existência de capacidades estatais e relações entre estados e respectivas sociedades, sendo que as instituições têm um papel fundamental a desempenhar. Assinala que não há desenvolvimento sem um Estado desenvolvimentista¹⁹.

Um Estado desenvolvimentista pressupõe a conquista de liberdades reais, entre as quais estão os fatores de bem-estar social, como saúde,

¹⁸ NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

¹⁹ EVANS, Peter. Bringing deliberation into the development State, in deliberation and development. In: HELLER, Patrick; RAO, Vyayendra (ed.). **Deliberation and development**: rethinking the role of voice and collective action in Unequal Societies. Washington: World Bank Group, 2015. p. 51.

educação, saneamento básico, liberdades individuais e de participação, portanto, conceitos que ultrapassam a visão histórica de desenvolvimento enquanto busca de crescimento econômico. Isso não quer dizer que se deve afastar pressupostos do estado em desenvolvimento, mas que deve ocorrer dentro de balizas de fortes capacidades weberianas, leis e instituições fortes, agregadas à responsividade e participação democrática²⁰.

Foi na Declaração de Independência Americana e na Constituição dos Estados Unidos da América do Norte que o regime democrático ressurgiu ao pontuar que todo poder emana do povo e dele deriva, consignando que seus representantes são seus fiduciários e servidores. É no regime democrático que os direitos humanos encontram a base para densificar os seus princípios e concretizar a proteção abstrata em ações efetivas. Para além da participação representativa das maiorias, atualmente os regimes democráticos contemplam formatos plurais e participativos nos processos decisórios de políticas públicas.

A participação democrática constitui pressuposto de um estado plural. Podemos dizer que o Brasil iniciou um desenvolvimento deliberativo? Ensina Justino Oliveira que a democracia deliberativa busca: (a) igualdade em participação; (b) inclusão deliberativa; (c) igualdade deliberativa; (d) publicidade e reciprocidade; (e) liberdade; (f) autonomia e base provisória; (g) conclusividade; e (h) prestação de contas²¹.

Destaca o autor que desde o governo Lula foram sendo construídas arenas de construção participativa de políticas públicas, sistematizadas na Lei n. 13.019/2014 (Marco Regulatório da Sociedade Civil), e cristalizadas pela Secretaria Nacional de Articulação Social, que utiliza como formatos de participação conselhos nacionais, conferências nacionais, audiências

²⁰ DINIZ, Eli. Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 21, n. 47, p. 13, 2013.

²¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Democratic participation and the process of construction of the Brazilian Development State in the 21o century**: a search for deliberative development? [S. l.: s. n.], 2016. p. 5. Mimeografado.

públicas e diálogos sociais e ouvidorias. Em que pese os avanços na participação da construção de políticas públicas, o fato é que o avanço para adoção de um estado desenvolvimentista esbarrou na frágil burocracia weberiana e na ausência de atenção necessária à disciplina fiscal²².

A falta de oferecimento universal de infraestrutura, como saneamento, saúde, educação, habitação, transporte público de qualidade e lazer, revela a debilidade da nossa democracia. Para o Estado desenvolvimentista, é preciso uma democracia sustentada, destacando-se as dimensões de *accountability*, *governance* e *responsiviness*. A *accountability* refere-se à existência de mecanismos de cobranças da sociedade. A governança é caracterizada pela capacidade de construção da agenda pública de forma participativa. A responsividade é a capacidade dos governos de responder às preferências do cidadão²³.

David M. Trubeck sustenta que os ideais reformistas emancipatórios sejam revigorados com o aprendizado do passado da história do direito e do desenvolvimento, abandonando-se as grandes ideias e soluções universais com o transplante de modelos sem considerar a natureza, a história e o impacto do direito em qualquer sociedade. O autor convida para uma nova abordagem, que chama de “pós-direito e desenvolvimento”, em que se busca “na complexidade dos sistemas jurídicos realmente existentes oportunidades de emancipação”²⁴. É nesse contexto que os direitos humanos devem ser construídos nos países, dentro de um cenário de Estado de Direito, no qual o regime democrático considera a sua história, cultura e

²² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Democratic participation and the process of construction of the Brazilian Development State in the 21o century**: a search for deliberative development? [S. l.: s. n.], 2016. p. 7. Mimeografado.

²³ DINIZ, Eli. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 21, n. 47, p. 18, 2013.

²⁴ TRUBECK, David. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito do desenvolvimento**: presente, passado e futuro. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 217-225.

instituições, mas que sobretudo esteja aberto para uma efetiva participação democrática.

5 O ESTADO GARANTISTA DE UMA SOCIEDADE DE BEM-ESTAR SOCIAL: A INOVAÇÃO EMPÁTICA PARA UMA SOCIEDADE IGUALITÁRIA

A história da proteção dos direitos humanos é feita de progressos, sendo vedado o regresso ou o efeito *clíquet*²⁵. A adesão dos países às cartas protetivas dos direitos humanos significa o comprometimento institucional com as políticas públicas vocacionadas a materializar os princípios de uma sociedade mais igualitária.

Nesse contexto, é um compromisso de toda a sociedade a materialização dos direitos humanos, mas cabe ao poder estatal assegurar diante das forças sociais a primazia de políticas públicas de uma sociedade mais justa e solidária. Nesse sentido, ao ser signatário das cartas internacionais protetivas dos direitos humanos, de rigor que as políticas públicas possam ser contempladas em instrumentos legais, mas sobretudo sejam implementadas com um serviço público inclusivo e protetivo das assimetrias sociais.

O Estado, enquanto garantidor da observância das garantias constitucionais, vem previsto na Constituição Francesa de 1793 (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da Constituição de 1793), que trouxe no art. 1º: “O fim da sociedade é a felicidade comum. O governo é instituído para garantir ao homem o gozo desses direitos naturais e imprescritíveis”.

Também a Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas – ONU, de 1948, consigna que: “Todo

²⁵ RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. Saraiva: São Paulo, 2016. p. 270.

homem tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país” e, depois, no artigo 22, que: “Todo homem, como membro da sociedade, tem direito à seguridade social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade”. Diversas outras cartas internacionais de compromissos globais que se seguiram trouxeram a função do Estado como materializador dos direitos humanos.

A Agenda 2030 das Nações Unidas contempla em sua perspectiva de sustentabilidade a dimensão econômica, social e ambiental, traduzindo em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, construídos mediante diálogo entre os estados-membros da ONU, autoridades locais, sociedade civil, setor privado e outras partes interessadas. Para a implementação da Agenda 2030, a sua aplicação é contextualizada em níveis subnacionais, com o envolvimento das cidades e regiões, onde os governos regional e local buscarão transformá-la em ações concretas e eficientes, com uma participação multinível e multidisciplinar, com envolvimento de protagonistas locais, além do governo nacional por meio de criação de arcabouços legais e institucionais adequados, assim como capacidade financeira. Dessa maneira, a Agenda 2030 deve ser construída pelos governos nacionais de baixo para cima, sendo que as necessidades, prioridade e expectativas locais determinam as estratégias nacionais.

Dentro do modelo do estado garantidor dos direitos humanos em face da revolução tecnológica, constitui um marco a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital (Lei n. 27/2021) por meio da qual:

1 – A República Portuguesa participa no processo mundial de transformação da internet num instrumento de conquista de liberdade, igualdade e justiça social e num espaço de promoção, proteção e livre exercício dos direitos humanos, com vista a uma inclusão social em ambiente digital.

2 – As normas que na ordem jurídica portuguesa consagram e tutelam direitos, liberdades e garantias são plenamente aplicáveis no ciberespaço.

A Carta prevê, além de ampla inclusão digital, a assistência às pessoas para os serviços digitais, o que constitui importante proteção aos excluídos digitais e excluídos de uso digital.

Esses instrumentos internacionais, entre outros assinalados ao longo da história, atribuem ao estado o papel de densificar e qualificar os direitos humanos, com a implementação de políticas públicas que efetivamente alcem a proteção de direitos naturais inerentes aos homens em medidas concretas e eficientes, sendo capazes de levar as inovações para todas as pessoas e, com isso, diminuir o sofrimento humano, garantindo uma vida digna para toda a população.

6 O SERVIÇO PÚBLICO EM TRANSFORMAÇÃO: NOVA GOVERNANÇA PÚBLICA

O modelo de administração pública reflete na capacidade estatal de evolução do serviço público a partir das inovações e no potencial de concretizar políticas públicas de inovação com impacto na efetividade dos direitos humanos. Acerca do serviço público, podemos dizer que tivemos três grandes ondas: a Administração Pública – AP, a Gestão Pública – GP e a Nova Governança Pública – NGP. O primeiro, a administração pública, do final do século XIX até o final da década 1970,

início da década de 1980; depois a GP até o início do século XXI; e neste século, a NGP.²⁶

A Administração Pública – AP, fundada em uma burocracia weberiana, constituiu importante avanço para as nações, sendo fundamental para os estados desenvolvimentistas, sobretudo na sua capacidade e em seus vínculos com a sociedade na implementação das políticas de desenvolvimento²⁷. Nessa fase, preponderava o foco na administração de regras e diretrizes definidas; um papel central da burocracia na elaboração e implementação de políticas; a administração política se dividiu nas organizações públicas²⁸.

Com o Estado do bem-estar social, as demandas sociais não podiam ser satisfeitas de forma igual para todos os cidadãos em função da limitação de recursos. Surge na Inglaterra a Gestão Pública – GP, baseada, principalmente, em elementos gerenciais da iniciativa privada, que levaria, acreditava-se, automaticamente a uma melhoria da eficiência e da efetividade dos serviços. Esse modelo expandiu-se para Austrália, Nova Zelândia e Escandinávia e inspirou mudanças em diversos países, como ocorreu com o Brasil na década de 1990. A GP foi duramente criticada pela ausência de base teórica e rigor conceitual, além do seu foco intraorganizacional em um mundo cada vez mais plural²⁹. A nosso ver, constituiu importante movimento, depois de longo período do modelo clássico de AP, que colocou a necessidade do estado ser eficiente, indo além do olhar legalista, mas que falhou por ter um modelo de formulação de políticas de cima para baixo e pouco aderente às inovações e às necessidades e diferenças da população.

²⁶ OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: **THE NEW Public Governance?** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge: New York, 2010. p. 1.

²⁷ IANONI, Marcus. **Teoria do estado desenvolvimentista**: uma revisão da literatura. Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2014. p. 90.

²⁸ OSBORNE, op. cit., p. 2.

²⁹ OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: **THE NEW Public Governance?** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge: New York, 2010. p. 4.

A Nova Governança Pública – NGP tem potencial de entender o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas em um Estado plural e pluralista. Osborne (2010), ao avançar no conceito de governança pública, faz uma divisão em cinco vertentes, a saber: a governança sociopolítica, preocupada com as relações institucionais gerais da sociedade; a governança de políticas públicas com foco em como elites e redes de políticas interagem para criar e governar o processo de políticas públicas; a governança administrativa, preocupada com a aplicação efetiva da administração pública e seu reposicionamento do estado de abrangência; o governo de contrato, consistente com a governança das relações contratuais na prestação de serviços públicos; e a governança em rede, preocupada como as redes interorganizacionais são estruturadas³⁰.

Lobel Orly destaca a escola Renew Deal, na qual o modelo de governança considera a “renovação e inovação permanente”, dado que “à medida que o mundo muda, os padrões de lei e governança devem mudar com ele”, acompanhando as transformações sociais, culturais e política, devendo existir técnicas que incorporem as mudanças de forma constante. Salienta o autor que hoje temos uma gama de questões e problemas sociais, que não comporta uma regularização única para diversos contextos sociais. Destaca que o modelo de governança é um sucessor natural do modelo regulatório, dado que a regulação apresenta barreiras à adoção de inovação, como dificuldades de modificar textos escritos, sendo que é preciso pensar “fora da caixa” do que está regulamentado para incorporar a inovação³¹.

Dentro dessa visão da governança pública, é fundamental trazer a necessidade de uma administração pública consensual, que tenha

³⁰ OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: **THE NEW Public Governance?** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge: New York, 2010. p. 7.

³¹ ORLY, Lobel. **The renew deal:** the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. Minnesota Law Review, v. 89, San Diego Legal Studies Paper no. 7-27, nov. 2004. p. 277.

uma forma de “gestão cujas referências são o acordo, a negociação, a coordenação, a cooperação e a colaboração”³². Assim, esse novo direito administrativo aberto ao diálogo, na busca de consensos, tem melhores condições de atender às necessidades de uma sociedade cada vez mais complexa em suas relações.

A Nova Governança Pública – NGP parte do pressuposto de um Estado desenvolvimentista, com uma abordagem social e sustentável, capaz de assimilar um ambiente em rápida mudança, com flexibilidade, eficiência operacional e adaptabilidade para mudanças em estruturas organizacionais. É um modelo que privilegia a cidadania ativa, com governança eletrônica e ciberdemocracia, além de adotar o princípio de governança de integração de políticas e estrutura de parcerias, descentralização e colaboração.

Nessa nova proposta de administração pública, para capturar as necessidades da população, mister que as ações para a efetividade dos direitos humanos coloquem o ser humano no centro do pensar o serviço público, identificando suas necessidades e expectativas, a fim de que sejam construídas pontes institucionais que permitam incluir efetivamente o destinatário da política pública na sua implementação.

Na Constituição Francesa de 1795 (Declaração dos Direitos e Deveres do Homem e do Cidadão da Constituição de 1795), ao fixar os deveres, consta que: “Todos os deveres do homem e do cidadão derivam dos dois princípios seguintes: gravados pela natureza em seus corações – não façais a outrem o que não quiserdes que se faça a vós. Fazei constantemente aos outros o bem que desejais receber”. Traz, portanto, o princípio da empatia para construção da igualdade social e da solidariedade, justificando a criação do governo como garantidor desses direitos. Eis aqui o resumo da empatia que deve fundar qualquer serviço público.

³² OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 33.

As Nações Unidas, ao tratar da implantação da Agenda 2030, destaca que “para que os planos locais e regionais reflitam com precisão suas necessidades locais, as instituições públicas devem promover a participação cidadã especialmente dos grupos mais vulneráveis, por meio de mecanismos que facilitem a sua participação”, além da cooperação para desenvolvimento e aprendizagem entre pares (2016). Ao tratar de atuação das lideranças na implementação da Agenda 2030, destaca a necessidade de visão sistêmica para considerar a complexidade do mundo em que vivemos, ações com adaptabilidade constante mediante inovação para assegurar impactos e cocriação de soluções. Neste último aspecto, destaca que a liderança precisa catalisar:

a ação através da construção de redes, coalizões e parcerias específicas para o contexto e questões, alavancando as diversas contribuições de todas as partes interessadas relevantes dentro e fora da ONU. Fornecendo um espaço seguro e colaborativo e nos posicionando como convocadores e conectores em vez de meros implementadores de projetos, precisamos facilitar processos de grupo inclusivos para analisar problemas em conjunto e cocriar soluções para alcançar resultados. Em última análise, devemos mudar da colaboração para a cocriação³³.

Portanto, a ONU recomenda, para a implementação da Agenda 2030, o uso de inovação, com imersão nos problemas, olhar multidisciplinar, parcerias, cocriação e gestão de dados.

Nesse contexto, para implementar o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16: Paz, Justiça e Instituições Eficazes, para promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis, os três poderes

³³ UNITED NATIONS. Chief Executives Board for Coordination. **United Nations system leadership framework**. [S. l.], 2017. Disponível em: https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/Leadership_0.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

(Executivo, Legislativo e Judiciário) devem adotar medidas inovadoras construídas a partir de imersões nos problemas, cocriação e parcerias para implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que se traduz em adoção de medidas inovadoras para a implementação da agenda de Direitos Humanos Global.

A União Europeia traz essas perspectivas na publicação *The Future of Government 2030+*. A *Citizen Centric Perspective on new Government Models*, recomendando que os governos adotem sistematicamente novas práticas e estratégias inovadoras para enfrentar os desafios emergentes, como a inclusão digital. O estudo salienta que abordagens de *design* integrado e pensamento progressivo melhoram o trabalho de governos e setores públicos, com o desenvolvimento de uma cultura altamente participativa com a inclusão dos cidadãos na cocriação e no codesenho de políticas poderia aumentar a legitimidade e a eficiência do governo e, conseqüentemente, contribuir positivamente para as nossas sociedades democráticas. A alfabetização do futuro, juntamente à alfabetização cibernética e de dados e a promoção do pensamento criativo e crítico, é necessária para poder enfrentar os diferentes desafios futuros da sociedade.

Ao recomendar o uso do *design*, a Comissão Europeia apresenta o seu conceito:

O que é *design*?

O pensamento de *design*, o *design* de serviço, o *design* social e outras abordagens estão cada vez mais sendo usadas na formulação de políticas, serviços governamentais e inovação social, resultando do crescente reconhecimento de sua capacidade de auxiliar na compreensão e na abordagem de questões de políticas públicas contemporâneas. Com foco em trazer as experiências das pessoas à luz, enquanto interagem com os sistemas, o *design* abre questões e

fornece um espaço experimental inventivo para explorar e avaliar soluções potenciais.

O *design*, tal como é trabalhado no Laboratório de Políticas da UE, está acostumado a: 1) alcançar e envolver significativamente diferentes grupos de pessoas/partes interessadas (centrado nas pessoas); 2) responder às questões emergentes e inter-relacionadas sob a perspectiva de como as pessoas as vivenciam diariamente (negociando complexidade e incerteza); e 3) experimentar novos modelos de criação de conhecimento (usando representações visuais e protótipos). Como parte do objetivo do Joint Research Centre de fornecer insights e evidências para a formulação de políticas, o *design* trabalha em colaboração com outras disciplinas para trazer diferentes perspectivas em relação umas às outras, baseadas na compreensão da vida das pessoas e o que as questões atuais e novas propostas significam para elas. O valor agregado do *design* é fomentar a mudança, gerando materiais e objetos digitais que permitem às partes interessadas explorar, avaliar e decidir entre interpretações divergentes sobre questões sociais e possíveis soluções³⁴.

Assim, ao colocar o cidadão na perspectiva central do serviço público, é possível considerar no pensar e fazer o serviço público as desigualdades sociais e todo o olhar dos direitos humanos, de forma concreta, além de buscar na fase de formulação de ações a cocriação com diversos atores sociais, aumentando a potencialidade de sua implantação. Essa visão da administração pública do século XXI é para todo o serviço público e para todos os poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário).

³⁴ VESNIC-ALUJEVIC, Lucia; STOERMER, Eckhard; RUDKIN, Jennifer-Ellen; SCAPOLO, Fabiana; KIMBELL, Lucy. **The future of government 2030+**: a citizen centric perspective on new government models. Luxembourg: European Union, 2019. p. 17. [com tradução livre da autora.] Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC115008>. Acesso em: 30 maio 2021.

Não se trata de modismos com salas coloridas, trata-se de trabalho empático, para que os valores mais nobres da sociedade sejam efetivamente contemplados na execução das políticas públicas. É um novo olhar, a visão preocupada com o acesso aos serviços, à informação e à inclusão. Os valores da inovação devem ser contemplados em todas as perspectivas do serviço público, para aprimorar a governança, repensar as políticas, rever e simplificar o direito visual, para trazer a linguagem simples que facilite a compreensão pelos destinatários, rever processos de trabalho com modelos menos burocráticos e mais inovadores, incentivar o desenvolver de novas tecnologias, a gestão de dados visual e acessível, enfim, trata-se de uma transformação da cultura da inovação.

Em 2020, foi implantado o auxílio emergencial para socorro social e humanitário à população brasileira no contexto da pandemia de Covid-19. No entanto, a população mais vulnerável encontrou barreiras intransponíveis para acessar esse benefício governamental, como v.g., a obtenção de documentação, pois todos os serviços sociais estavam de portas fechadas, cumprimento da exigência de requerimento via celular próprio e conta bancária³⁵. Os centros de inteligência revelaram por meio da Nota Técnica Conjunta n. 3/2020 os abismos que a Política Pública de renda emergencial criou para o acesso pelo cidadão, excluindo os mais vulneráveis³⁶. Justamente, essa atuação estatal demonstrou como políticas construídas de cima para baixo não conseguem dar efetividade e concretude aos direitos humanos.

Em situação oposta, está o Programa Ruas, do Juizado Especial Federal de São Paulo, que nasceu em 2010 da constatação de que

³⁵ ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; PERES, Livia; MOTA, Clara. Auxílio emergencial e justiça. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opinia0/2020/08/auxilio-emergencial-e-justica.shtml?origin=folha>. Acesso em: 30 jun. 2021.

³⁶ BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Seção Judiciária de São Paulo. Nota Técnica NI CLISP Conjunta n. 3/2020 - CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região**, São Paulo, SP, n. 131, p. 1-13, 21 jul. 2020. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Nota_Tecnica_Conjunta_03-2020_CLISP-CLIRJ-CLIAL.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

as pessoas em situação de rua estavam tendo os processos extintos sem julgamento do mérito em razão da ausência de comprovantes de residência. Em parceria com a Defensoria Pública da União – DPU, essa população é atendida nos locais de atendimento social, em processos de empatia e estabelecimento de laços de confiança. Tão logo a ação é proposta, faz-se a identificação do Programa Ruas, a fim de que tenha um fluxo processual bastante célere, com julgamento em no máximo 45 dias, inclusive com realização de perícias médicas e assistenciais, sendo que o comprovante de residência é substituído por declaração da própria DPU de que se trata de pessoa em situação de rua³⁷.

Assim, urge a adoção pelos poderes de formatos inovadores, com empatia e cocriação, para pensar e implementar políticas públicas efetivas e concretas de atendimento às pessoas excluídas.

Nesse sentido, o Poder Judiciário brasileiro abraçou essa nova perspectiva desde 2016, com a inauguração do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário, o iJusPlab, a fim de se pensar e construir o serviço judicial processual e administrativo a partir dessa perspectiva³⁸. A iniciativa se espalhou para todo o Poder Judiciário, com a criação de espaços de inovação em todos os segmentos de justiça. E por meio do movimento Laboratório de Inovação, Inteligência e Objetivo de Desenvolvimento Sustentável do Conselho Nacional de Justiça – Liods/CNJ, a perspectiva da Agenda 2030 das Nações Unidas tem elevado as possibilidades de uma visão igualitária e solidária, dado que a empatia constitui o gatilho para construir o serviço público,

³⁷ O Programa RUAS fez parte da matéria do programa de televisão Justiça Legal, disponível em: CIDADANIA assegurada – via legal. [S. l.: s. n.], 2012. 1 vídeo (5:44 min). Publicado pelo canal programaViaLegal. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=MyPJ2MkwLW8&list=UUMMJm4lYxEh7GM4loYh6-SQ&index=3&feature=plcp>. Acesso em: 25 jun. 2021.

³⁸ Ver o trabalho do ijusplab em: BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado de São Paulo. **iJusplab**. São Paulo, [2018?]. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/servicos-administrativos/ijusplab/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

invertendo a lógica de gabinete³⁹. Esse olhar sério, empático e colaborativo produziu resultados significativos no Poder Judiciário. Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça aprovou a Política Nacional de Inovação, concedendo prazo para que os tribunais implantem seus espaços de inovação.

No Poder Judiciário, significa materializar o amplo acesso à justiça, em todas as suas perspectivas, dado que, nas palavras de Mauro Cappelletti e Bryant Garth, o acesso à justiça é requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos⁴⁰. Assim, as inovações no Poder Judiciário precisam ter como farol o acesso à justiça em toda a sua amplitude, valendo-se de instrumentos de empatia e colaboração, para efetivamente abrir suas portas e cumprir a sua missão institucional de levar justiça para todos.

7 CONCLUSÃO

A história mostra um sincronismo entre as grandes revoluções industriais e tecnológicas e o avanço no reconhecimento dos direitos humanos em cartas declaratórias globais; esses compromissos globais chamam a atenção para a existência de um paralelismo no avanço do bem-estar social para parcela da sociedade, mas com a exclusão de parcela significativa da população, submetida ao sofrimento humano decorrente da privação do mínimo para uma vida digna.

³⁹ Ver o trabalho do Liods em: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**. Comitê Interinstitucional. Brasília, DF: CNJ, [2019-2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacao-inteligenica-e-ods/liods/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

⁴⁰ CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

Os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão comprometidos com o Estado de desenvolvimento do bem-estar social, que decorre da nossa carta constitucional, enquanto Estado Democrático de Direito, com compromisso de efetivar os direitos fundamentais, que expressam o reconhecimento dos direitos humanos, além das cartas internacionais de que o Brasil é signatário.

Para tanto, surge um novo modelo de administração pública, a Nova Governança Pública – NGP, voltada para construir a sustentabilidade social, ambiental e política, por meio de inovações que contemplem de forma empática as necessidades dos cidadãos, construindo pontes no serviço público capazes de torná-lo mais acessível e igualitário. Assim, a proposta é de um estado mais flexível, adaptável e aberto às inovações.

A adoção do *design* para pensar e construir o serviço público tem sido adotado pelos países que absorveram a Nova Governança Pública – NGP, além de ser recomendado pela Comissão Europeia e pela Organização das Nações Unidas na implementação da Agenda 2030, para implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, os quais trazem a necessidade de empatia, parceria, construção coletiva, com a criação de capacidades não apenas nacionais, mas sobretudo regionais e locais. O uso do *design* pela administração pública, em todas as esferas e níveis de poder, tem o potencial de efetivamente formular e implantar políticas públicas destinadas a observar os direitos humanos, com uma prestação de serviço destinado a construir uma sociedade mais igualitária e justa, de modo a lhe conferir efetividade e concretude.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - 2019**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-setor-saneamento>. Acesso em: 29 maio 2021.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Estado de São Paulo. **iJusplab**. São Paulo, [2018?]. Disponível em: <https://www.jfsp.jus.br/servicos-administrativos/ijusplab/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (3. Região). Seção Judiciária de São Paulo. Nota Técnica NI CLISP Conjunta n. 3/2020 - CLISP/CLIRJ/CLIAL. **Diário Eletrônico da Justiça Federal da 3ª Região**, São Paulo, SP, n. 131, p. 1-13, 21 jul. 2020. Disponível em: https://www.jfsp.jus.br/documentos/administrativo/NUBI/clisp/Nota_Tecnica_Conjunta_03-2020_CLISP-CLIRJ-CLIAL.pdf. Acesso em: 30 jun. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Pensadores que inventaram o Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Empresário industrial e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972.

CIDADANIA assegurada – via legal. [S. l.: s. n.], 2012. 1 vídeo (5:44 min). Publicado pelo canal programaViaLegal. Disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=MyPJ2MkwLW8&list=UUMMJm4IYxEh7GM4loYh6-SQ&index=3&feature=plcp>. Acesso em: 25 jun. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Agenda 2030 no Poder Judiciário**: Comitê Interinstitucional. Brasília, DF: CNJ, [2019-2020]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/agenda-2030/liods-cnj-laboratorio-de-inovacao-inteligenica-e-ods/liods/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DINIZ, Eli. Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, [S. l.], v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013.

EVANS, Peter. Bringing deliberation into the development State, in deliberation and development. In: HELLER, Patrick; RAO, Vyayendra (ed.). **Deliberation and development**: rethinking the role of voice and collective action in Unequal Societies. Washington: Word Bank Group, 2015.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1975.

GLOBAL TASK FORCE OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENTS. **Roteiro para a localização dos objetivos de desenvolvimento sustentável**: implementação e acompanhamento no nível subnacional. Tradução: ONU/BR. [S. l.: s. n.], [2017].

IANONI, Marcus. **Teoria do estado desenvolvimentista**: uma revisão da literatura. Rio de Janeiro: Sinais Sociais, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. **10,3 milhões de pessoas moram em domicílios com insegurança alimentar grave**. [S. l.], 2020. Editoria: Estatísticas Sociais; Umberlândia Cabral. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/28903-10-3-milhoes-de-pessoas-moram-em-domicilios-com-inseguranca-alimentar-grave>. Acesso em: 28 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. **POF 2017-2018**: proporção de domicílios com segurança alimentar fica abaixo do resultado de 2004. [S. l.], 17 nov. 2020. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28896-pof-2017-2018-proporcao-de-domicilios-com-seguranca-alimentar-fica-abaixo-do-resultado-de-2004>. Acesso em: 28 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Agência IBGE Notícias. **PNAD Educação 2019**: mais da metade das pessoas de 25 anos ou mais não completaram o ensino médio. [S. l.], 2020. Editoria: Estatísticas Sociais. Disponível em: [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio#:~:text=No%20Brasil%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,4%25%20entre%202018%20e%202019](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28285-pnad-educacao-2019-mais-da-metade-das-pessoas-de-25-anos-ou-mais-nao-completaram-o-ensino-medio#:~:text=No%20Brasil%2C%20a%20propor%C3%A7%C3%A3o%20de,4%25%20entre%202018%20e%202019.). Acesso em: 29 maio 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Estudo da ONU revela que mundo tem abismo digital de gênero**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1693711>. Acesso em: 29 jun. 2021.

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Democratic participation and the process of construction of the Brazilian Development State in the 21o century**: a search for deliberative development? [S. l.: s. n.], 2016. Mimeografado.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Contrato de Gestão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

ORLY, Lobel. **The renew deal**: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought. *Minnesota Law Review*, v. 89, San Diego Legal Studies Paper no. 7-27, nov. 2004.

OSBORNE, Stephen P. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: **The NEW Public Governance?** emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge: New York, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Acompanhando a Agenda 2030**. [S. l.]: PNUD, 2015. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/ods/acompanhando-a-agenda-2030.html>. Acesso em: 28 maio 2021.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Relatório do desenvolvimento humano 2019**. [S. l.]: PNUD, 2019. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_pt.pdf. Acesso em: 29 jun. 2021.

RAMOS, André de Carvalho. **Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional**. 6. ed. Saraiva: São Paulo, 2016.

TRUBECK, David. A coruja e o gatinho: há futuro para o “direito e desenvolvimento”? In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). **O novo direito do desenvolvimento: presente, passado e futuro**. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 217-225.

UNITED NATIONS. Chief Executives Board for Coordination. **United Nations system leadership framework**. [S. l.], 2017. Disponível em: https://unsceb.org/sites/default/files/imported_files/Leadership_0.pdf. Acesso em: 28 maio 2021.

UNITED NATIONS. **Goal 1**: end poverty in all its forms everywhere. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/poverty/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

UNITED NATIONS. **Goal 2**: zero hunger. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/hunger/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

UNITED NATIONS. **Goal 4**: quality education. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/education/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

UNITED NATIONS. **Goal 6**: ensure access to water and sanitation for all. [S. l.]: United Nations, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/water-and-sanitation/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Latest human development index ranking**. [S. l.]: Human Development Reports, 2020. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>. Acesso em: 29 jun. 2021.

VESNIC-ALUJEVIC, L.; STOERMER, E.; RUDKIN, J.; SCAPOLO, F.; KIMBELL, L. **The future of government 2030+**: a citizen-centric perspective on new government models. Luxembourg: European Union, 2019. Disponível em: <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC115008>. Acesso em: 30 maio 2021.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. Tecnologia no contexto da gestão da inovação no Poder Judiciário. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-10, out./dez. 2018.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa. A mudança cultural da gestão judicial: inovação como base da busca da excelência do serviço público. In: GREGÓRIO, Alvaro; NEVES JUNIOR., Paulo Cezar; ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa (coord.). **Inovação no Judiciário**: conceito, criação e práticas do primeiro laboratório de inovação do Poder Judiciário. São Paulo: Blucher, 2019. p. 41-58.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; PERES, Livia; MOTA, Clara. Auxílio-emergencial e justiça. **Jornal Folha de São Paulo**, São Paulo, 2 ago. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2020/08/auxilio-emergencial-e-justica.shtml?origin=folha>. Acesso em: 30 jun. 2021.

ZANONI, Luciana Ortiz Tavares Costa; BOCHENEK, Antônio César. A tecnologia e o novo design organizacional no Poder Judiciário. **Revista de Direito e as Novas Tecnologias**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-8, out./dez. 2018.

CAPÍTULO 2

INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: LIMITES E POSSIBILIDADES NA GESTÃO DE CONFLITOS

ATALÁ CORREIA*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Mediação. 3 Inteligência artificial. 4 Busca por reconhecimento; 4.1 Fundamentos filosóficos e psicológicos. 5 Conclusão. É possível o reconhecimento via inteligência artificial? Referências.

1 INTRODUÇÃO

O objeto do presente estudo é investigar as relações entre inteligência artificial e mediação, avaliando o impacto daquela sobre esta. O texto desdobra-se em três partes relativamente independentes. O objeto da primeira delas é apresentar, sumariamente, a mediação e seu uso no contexto brasileiro. A segunda parte, sob uma proposta descritiva, apresenta a inteligência artificial, seus desafios e seu uso no espaço da mediação. A terceira parte transita entre perspectivas

* Doutor (2020) e mestre (2005) em direito civil pela Faculdade de Direito do Largo São Francisco da Universidade de São Paulo. É professor do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Atualmente é juiz de direito no Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, onde vem ao longo dos anos atuando em jurisdição cível e penal. Foi assessor de ministra no Superior Tribunal de Justiça, entre 2007 e 2009. Advogou no contencioso cível e societário entre 1998 e 2005. É presidente da Seção Estadual do Distrito Federal da Associação de Direito de Família e das Sucessões (ADFAS). Membro da Rede de Pesquisa em Direito Civil Contemporâneo. Membro do Instituto Brasileiro de Estudos em Responsabilidade Civil.

filosóficas e psicológicas, para apresentar o dilema do reconhecimento. Por fim, a conclusão apresenta um confronto crítico entre as partes anteriores.

2 MEDIAÇÃO¹

Na mediação, um terceiro neutro, chamado mediador, procura facilitar a solução de um conflito estabelecido entre as partes, assistindo-as, segundo um procedimento de múltiplas fases, para que cheguem a acordo satisfatório para ambas. O mediador não toma decisão pelas partes. Na mediação, as partes controlam o resultado do esforço de solução de controvérsias, pois não delegam a um terceiro a tarefa de dizer o que é justo².

Vê-se, portanto, que a mediação depende, em larga medida, do profissionalismo do mediador³. Espera-se que o mediador seja devidamente treinado e que passe por reciclagens periódicas. Tanto

¹ Este trabalho, com modificações, foi originalmente apresentado no VI Fórum Jurídico de Lisboa, evento realizado pela FGV, pelo IDP e pelo Centro de Investigação de Direito Público da Universidade de Lisboa no ano de 2017. O primeiro tópico, em particular, foi desenvolvido anteriormente, com alterações pontuais, em CORREIA, Atalá; SORRENTINO, Luciana Yuki F. Mediação em conflitos de família: a experiência do TJDFT. **Revista de Direito de Família e das Sucessões**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 11-27, out./dez. 2014.

² "Mediation is a process by which parties utilize a third party, known as a mediator, to help them resolve a dispute. Some mediators meet with parties together and attempt to get them to agree to a settlement. Some mediators meet with the parties separately and ferry information back and forth in an effort to achieve a settlement. The goal of mediation is for the parties to reach a voluntary settlement which is then reduced to writing and becomes an enforceable contract. Conciliation is a process by which as third party attempts to induce parties to resolve a dispute by improving communications and providing technical assistance. It is generally less formal than mediation" STONE, Katherine V.W. **Alternative dispute resolution**: encyclopedia of legal history. [S. l.], 7 Dec. 2004. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=631346>. Acesso em: 11 maio 2021. Em sentido similar, vide AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de mediação judicial**. 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 55.

³ Os tribunais priorizam o recrutamento de mediadores dentro de seu quadro funcional, mas a enorme demanda torna bem-vinda a ajuda de colaboradores, muitas vezes universitários ou recém-graduados em busca de experiência. O voluntariado (exercício honorífico da função pública) dado seu baixo custo, torna o trabalho instável, pois a troca de colaboradores é grande e o treinamento contínuo. Alguns Tribunais regularam a remuneração desses colaboradores externos. O Código de Processo Civil deu ênfase ao profissionalismo do mediador, autorizando sua remuneração. Confrimam-se os termos do art. 169: "Ressalvada a hipótese do art. 167, § 6º, o conciliador e o mediador receberão pelo seu trabalho remuneração prevista em tabela fixada pelo tribunal, conforme parâmetros estabelecidos pelo Conselho Nacional de Justiça".

quanto o juiz, o mediador precisa ser imparcial, ou seja, não pode favorecer uma das partes, devendo estar livre de pressões internas ou externas. Isso não significa, contudo, que o mediador seja mero expectador do acordo. Ao contrário, espera-se que ele leve as partes ao diálogo, estimulando-as a se perceberem como seres humanos merecedores de atenção e respeito (notadamente com técnicas de “validação de sentimentos”). O mediador há de ser, sobretudo, independente. Não pode ele assistir passivamente ao conluio das partes, para lesar terceiros ou fraudar a lei. Por isso, ele pode, a qualquer momento, suspender a sessão de mediação.

A depender da situação, o mediador pode manter-se em uma posição mais neutra, em que só estimula o diálogo, para que as partes apresentem as soluções possíveis e que satisfaçam a ambas (*facilitative mediation*). Ao adotar essa posição, o mediador assume que as partes estão em posição adequada para encontrar por si mesmas uma solução para o litígio. Mas o mediador pode adotar uma posição mais ativa, sugerindo soluções para as partes⁴ (*activist mediation*). Aqui o mediador deve transmitir às partes informações disponíveis sobre o contexto fático em que estão inseridas, para que suas decisões não se deem em situação de assimetria de poder. Em poucas palavras, o mediador deve facilitar a decisão informada. Por outro lado, vem sendo questionada entre nós a postura do mediador que avalia os argumentos das partes, indicando fatores favoráveis e desfavoráveis, para, então, predizer qual

⁴ O art. 145, do Projeto de Lei n. 8.046, de 2010, que então visava propor a adoção de novo Código de Processo Civil, chegou a sugerir que “a realização de conciliação ou mediação deverá ser estimulada por magistrados, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. § 1º O conciliador poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 2º O mediador auxiliará as pessoas interessadas a compreenderem as questões e os interesses envolvidos no conflito e posteriormente identificarem, por si mesmas, alternativas de benefício mútuo”. Como se vê, o artigo não foi aprovado pelo Congresso Nacional, o que reflete a preferência política por técnicas facilitativas.

seria, no seu entender, o resultado de um processo judicial (*evaluative mediation*)⁵.

Vê-se, dessa forma, que as armas do mediador são, essencialmente, técnica, postura e palavra. A técnica da mediação pressupõe que o conflito representa uma oposição entre as partes, que leva à deterioração do relacionamento entre elas e ao rompimento do diálogo. Por isso, através da comunicação, o mediador procura interromper a escalada conflitiva, para trazer as partes à razão, recuperando a capacidade que elas têm de negociar.

Tradicionalmente, as mediações ocorrem em etapas. O procedimento inicia-se com a reunião das partes em uma sala apropriada, na qual o mediador se apresenta, explica as regras a serem seguidas, as fases e o propósito da mediação. Nessa sessão de abertura, o mediador afere a vontade das partes em seguir esse método de solução alternativa. Dá-se informação às partes e a seus advogados (caso estes participem) sobre as regras da mediação e, assim, prestigia-se a autonomia da vontade. Caso haja interesse e as partes estejam de acordo com as regras, seguem-se tantas sessões de mediação quanto necessárias.

O propósito do procedimento de mediação não é a obtenção de um acordo a qualquer custo, mas, sim, a análise do conflito, segundo as técnicas apropriadas, para que as partes, se assim quiserem, estabeleçam entre si o acordo. Acordo e pacificação social são as consequências naturais de um trabalho bem desenvolvido. Não há uma obrigação de resultado e a mediação pode ser interrompida unilateralmente.

⁵ “[...] considera-se que não são recomendadas sugestões de acordo ou direcionamentos quanto ao mérito em mediações. A despeito de considerar legítima a chamada mediação avaliadora, há técnicas autocompositivas que podem ser utilizadas para evitar que se desenvolva a mediação desta forma. Vale registrar ainda que não se considera legítimo o adiantamento ou a previsão de qual sentença será prolatada em determinada disputa como forma de estimular as partes a um acordo. Isso porque tal orientação viola os princípios da ampla defesa e do devido processo legal previstos na Constituição da República no art. 5º, incisos LIV e LV” AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de mediação judicial**. 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 56-57.

3 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL

Feitas essas considerações de ordem geral, pode-se indicar que, com o avanço da tecnologia em geral, surgem de forma contínua plataformas eletrônicas para a solução de conflitos. Por meio de redes de computadores, essas plataformas podem oferecer desde um simples espaço onde as partes e o mediador poderão escrever, comunicando-se, até soluções mais complexas de videoconferência simultânea. A ideia geral do uso dessas tecnologias é permitir a redução de custos (como os relacionados ao transporte e à locomoção, por exemplo) e facilitação da mediação. Está-se aí no campo da Online Dispute Resolution – ODR.

É esse o campo onde grassam soluções de automatização, que podem envolver processos relativamente simples, como, por exemplo, o preenchimento de formulários que permitam triagem de casos e encaminhamento para os mediadores apropriados; ou que permitam a escolha entre negociação direta e mediação.

Em tempos recentes, passou a ser comum designar esses processos de automação como trabalho de robôs ou de inteligência artificial. A ideia de inteligência artificial é bastante ampla e usualmente descreve o poder de uma máquina de copiar o comportamento racional humano. Mas é certo que há aí uma generalização, pois essas técnicas envolvem desde processos mais simples até o uso de algoritmos⁶ e,

⁶ Hill define algoritmo como a fórmula matemática com “a finite, abstract, effective, compound control structure, imperatively given, accomplishing a given purpose under given provisions” apud MITTELSTADT, Brent; ALLO, Patrick; TADDEO, Mariarosaria; WACHTER, Sandra e FLORIDI, Luciano. The ethics of algorithms: mapping the debate. **Big Data & Society**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 6, 1 Nov. 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2909885>, Acesso em: 11 maio 2021.

de modo mais complexo, a capacidade de aprendizado a partir das experiências⁷.

O que permite a existência dessas tecnologias é essencialmente o avanço de uma sociedade de informação, que, por meio da internet, permitiu a coleta e divulgação de uma quantidade antes inimaginável de dados sobre os mais diversos aspectos da vida e do comportamento humano. Nesse cenário, a ciência da computação pode, através do emprego de fórmulas matemáticas (os algoritmos), avaliar, para além da capacidade humana uma quantidade infinita de dados, interpretando-os ou sugerindo ações a serem tomadas. O avanço das estratégias permite, pouco a pouco, o auxílio à atividade humana e até mesmo sua substituição.

É interessante notar que, de modo metafórico, designamos as atividades desempenhadas por *softwares* e robôs propriamente ditos como expressões linguísticas que tradicionalmente aplicam-se aos seres humanos. Falamos, nesse sentido, de linguagem computacional, memória dos computadores e de inteligência artificial. Mas na verdade, o *software* não está propriamente copiando a inteligência humana, mas sendo criado para “aprender” por comparação, confrontando dados antigos e novos e estabelecendo padrões⁸.

O avanço dessas tecnologias no presente vem pondo em cheque o exercício de diversas profissões. Não vai longe o tempo em que enxadristas eram capazes de vencer ininterruptamente partidas

⁷ “Machine learning is ‘any methodology and set of techniques that can employ data to come up with novel patterns and knowledge, and generate models that can be used for effective predictions about the data’ (VAN OTTERLO, 2013) Machine learning is defined by the capacity to define or modify decision-making rules autonomously. A machine learning algorithm applied to classification tasks, for example, typically consists of two components, a learner which produces a classifier, with the intention to develop classes that can generalise beyond the training data (DOMINGOS, 2012)” MITTELSTADT *et al*, op. cit., p. 10.

⁸ Vide BENYEKHELF, Karim; VERMEYS, Nicolas. The use of artificial intelligence to facilitate settlements through ODR. **Slaw**: Canada’s online legal magazine, [s. l.], 10 Oct. 2016. Disponível em: <http://www.slaw.ca/2016/10/10/the-use-of-artificial-intelligence-to-facilitate-settlements-through-odr/>. Acesso em: 11 maio 2021.

jogadas com computadores⁹. Hoje essa possibilidade é mais remota. A capacidade de processamento de grandes computadores permite, por exemplo, que traduções entre idiomas sejam simplificadas e aceleradas, como se vê, com maior ou menor qualidade, na ferramenta do Google Translator. No dia a dia das grandes cidades, os aparelhos de posicionamento sugerem qual rota tomar para evitar congestionamentos ou para chegar mais rápido ao destino. Pode-se imaginar que o idioma é vivo, dinâmico, com expressões que surgem todos os dias. Mas o surgimento e implemento da capacidade de aprendizado, difunde o emprego da inteligência artificial e permite sonhar no dia em que aparelhos eletrônicos farão traduções simultâneas.

No campo da advocacia, esses processos de computação têm ganhado enorme capacidade descritiva. A partir de uma base de dados, *softwares* são capazes de predizer qual a solução já encontrada no passado para um caso análogo. Em interessante experimento, cem advogados londrinos participaram de uma competição com um *software* denominado “Case Cruncher Alpha”. A todos foram distribuídos os dados básicos sobre disputas securitárias, para que pudessem indicar qual seria a solução apontada pelo regulador. Dos 775 casos, o *software* obteve resultados adequados em 86,6% dos casos contra 66,3% dos advogados¹⁰. Em outro exemplo, o *software* chamado Premonition apresenta-se como um sistema de inteligência artificial que minera dados para descobrir que advogados ganham ações perante quais

⁹ Há 20 anos supercomputador derrotou o campeão mundial do xadrez Garry Kasparov. In: FOLHA de S. Paulo: acervo. [S. l.], 11 maio 2017. Disponível em: <http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br/2017/05/11/ha-20-anos-supercomputador-derrotou-o-campeao-mundial-do-xadrez-garry-kasparov/>. Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁰ CELLAN-JONES, Rory. The robot lawyers are here: and they're winning. In: **BBC**: News, [S. l.], 1st. Nov. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/technology-41829534>. Acesso em: 11 maio 2021.

tribunais, separando-os por taxa de sucesso, tipos de caso, duração do processo e por juiz¹¹.

Embora esses resultados sejam surpreendentes, ainda há casos difíceis a julgar, questões morais ou legais intrincadas, dentre outras características. Há questões morais delicadas porque os algoritmos são construídos a partir de valores, ou seja, parâmetros operacionais especificados por seus desenvolvedores e que privilegiam certos resultados em detrimento de outros¹².

De forma sugestiva, Brent Mittelstadt indica que pode haver seis tipos diferentes de problemas com o uso de algoritmos, a saber: (i) evidência inconclusiva; (ii) evidência inescrutável; (iii) evidência desviada (*misguided evidence*); (iv) ações injustas (*unfair outcome*); (v) efeitos transformativos; e (vi) rastreabilidade (*traceability*)¹³.

De modo epistemológico, há preocupações com a qualidade dos resultados obtidos. É importante notar que essas tecnologias apontam probabilidades estatísticas, mas não certezas, podem indicar correlações, mas não nexos causais. A tecnologia não é construída para ser infalível (evidências inconclusivas). De modo análogo, nem sempre é claro qual o universo amostral tomado em consideração no processo de análise dos dados, o que pode levar a resultados limitados (evidência inescrutável). Também pode não estar clara a confiabilidade da informação acessada e tomada em consideração no processo de análise (evidência desviada). Com isso, é importante entender quem assume o

¹¹ BENYEKHLIF, Karim; VERMEYS, Nicolas. The use of artificial intelligence to facilitate settlements through ODR. **Slaw**: Canada's online legal magazine, [s. l.], 10 Oct. 2016. Disponível em: <http://www.slaw.ca/2016/10/10/the-use-of-artificial-intelligence-to-facilitate-settlements-through-odr/>. Acesso em: 11 maio 2021.

¹² MITTELSTADT, Brent et al. The ethics of algorithms: mapping the debate. **Big Data & Society**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 1-68, 1 Nov. 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2909885>. Acesso em: 11 maio 2021. p. 3.

¹³ MITTELSTADT, Brent et al. The ethics of algorithms: mapping the debate. **Big Data & Society**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 1-68, 1 Nov. 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2909885>. Acesso em: 11 maio 2021. p. 13.

risco dos erros correlatos. Pode ser, no entanto, que os dados coletados levem a análises e resultados fidedignos, mas que o *software* tome ações que, de um modo ou outro, tenham aspectos discriminatórios (ações injustas). Eventualmente, os resultados parecem ser corretos e justos, sem prejuízos quaisquer, mas o emprego da tecnologia afeta a forma pela qual construímos conceitos sobre a realidade, transformando sua estrutura social e política (efeitos transformativos). Por fim, considerando o amplo espectro de dados pessoais usados, eventualmente é difícil entender o prejuízo causado e sua causa e, em consequência, estabelecer quem deve ser responsável pelos danos (rastreadibilidade).

Apesar dessas limitações, é de se esperar que, nos próximos anos, sobretudo com o incremento da capacidade de processamento e o aumento das bases de dados disponíveis, aumente o emprego da tecnologia e que sua qualidade seja aprimorada, com resultados mais significativos.

É nesse contexto que se pergunta, portanto, se o avanço do uso dessas máquinas ameaçará, para além de profissões tradicionais, também a função dos mediadores. Diante desse cenário, parece estar claro que esse tipo de tecnologia pode, em grande medida, auxiliar as partes e os mediadores a entender, para além de suas perspectivas pessoais, as reais chances de sucessos de suas pretensões.

Mas além de um papel auxiliar, pode a inteligência artificial substituir pessoas que exercem papéis complexos, interativos e interpessoais? Quais são as limitações desse processo de avanço tecnológico, caso existam? Naturalmente, respostas para essas perguntas só podem ser feitas no campo especulativo, pois o futuro não é dado e as variáveis de análise são infundáveis. Isso não impede, no entanto, que a reflexão seja feita.

4 BUSCA POR RECONHECIMENTO

Para entender o papel que a tecnologia pode exercer no processo de mediação, é necessário compreender os mecanismos utilizados pelo mediador na tentativa de auxiliar as partes na solução de seus conflitos.

A estratégia do mediador envolve, inicialmente, ganhar alguma confiança das partes, para que possam percebê-lo como terceiro independente e disposto a escutá-los. Diz-se que nas etapas preliminares, o mediador busca estabelecer um vínculo, relação ou *rapport* com as partes.

A literatura é ampla¹⁴, mas para bem exemplificar a questão basta tomar como referência o “Manual de Mediação Judicial”, editado e divulgado a partir de 2009 pelo Conselho Nacional de Justiça a partir de 2009, obra que se tornou referência na formação de mediadores. O livro dedica um capítulo para analisar técnicas que possam estabelecer uma relação de confiança¹⁵. O pressuposto aqui é que, em havendo percepção de que os sentimentos foram bem compreendidos, as partes comunicam mais facilmente dados de sua vivência e facilitam a mediação.

Trata-se de técnica comumente designada “reconhecimento e validação de sentimentos”. A estratégia “consiste em identificar sentimentos, ainda que as partes não os revelem explicitamente, reconhecer estes perante as partes e contextualizar o que cada parte está sentindo em uma perspectiva positiva identificando os interesses reais

¹⁴ Veja ainda GOLDBERG, Stephen B. The secrets of successful mediators. **Negotiation Journal**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 365-376, July 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2005.00069.x>. Acesso em: 11 maio 2021.; GOLDBERG, Stephen B.; SHAW, Margaret L. The secrets of successful (and unsuccessful) mediators continued: studies two and three. **Negotiation Journal**, [s. l.], v. 23, n. 4, p. 393-418, Oct. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2007.00152.x>. Acesso em: 11 maio 2021.; SWAAB, Roderick I.; BRETT, Jeanne M. Caucus with care: the impact of pre-mediation caucuses on conflict resolution. **IACM 2007 Meetings Paper**, [s. l.], 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1080622>. Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁵ AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de mediação judicial**. 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 131.

que estimularam o referido sentimento”¹⁶. Para além disso, a confiança construída possibilitará a construção de soluções para o conflito¹⁷.

4.1 Fundamentos filosóficos e psicológicos

A técnica assenta-se sobre premissas filosóficas e psicológicas de longa tradição. O problema do reconhecimento aparece inicialmente em Hegel. Em suas investigações da Fenomenologia do Espírito, Hegel procura abordar o problema epistemológico sob duas perspectivas distintas e complementares, que passaram a ser designadas dialética do desejo e dialética do reconhecimento¹⁸.

Conquanto o tema seja árido, com interpretações múltiplas entre aqueles que influenciou, é desnecessário inicialmente retomar suas lições originais, para, após, mostrar como foram desenvolvidas em campos diversos do pensamento.

A dialética do desejo diz respeito à relação entre ser cognoscente e objeto. Aqui a consciência toma como certo algo externo a ela mesma e, quando da experiência, a existência da certeza sensível revela-se concretamente. Com isso, o verdadeiro desvanece na experiência, “o conceito do objeto se suprassume no objeto efetivo; a primeira

¹⁶ AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de mediação judicial**. 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012. p. 139.

¹⁷ “More than seventy-five percent rated their ability to develop rapport with the parties— a relationship of understanding, empathy and trust—as the most important ingredient of their success. In our experience, most effective mediators engage in various forms of “rapport-building” persuasion, for example, by describing their credentials or previous successes as a mediator as a way of gaining the parties’ confidence, or by listening “actively” to demonstrate understanding of the participants’ feelings and concerns, thereby establishing a relationship of trust. Active listening by mediators is inherently desirable because it helps mediation participants feel heard. But it can also be used (and often is used) for instrumental purposes by mediators to inculcate trust and rapport so that their later, more overt persuasion efforts will be more effective” STARK, James H.; FRENKEL, Douglas N. Changing Minds: the work of mediators and empirical studies of persuasion. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 263, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1769167>. Acesso em: 11 maio 2021.

¹⁸ VAZ, Henrique C. de Lima. Senhor e escravo: uma parábola da filosofia ocidental. **Revista Síntese**, [s. l.], v. 8, n. 21, p. 7-29, 1980. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/2175>. Acesso em: 11 maio 2021.

representação imediata se suprassume na experiência, e a certeza vem a perder-se na realidade”¹⁹.

Na dialética do reconhecimento, por outro lado, a consciência busca em si mesma a certeza e a verdade. Na consciência-de-si, o sujeito conhece a si mesmo na medida em que se diferencia. Tem-se aí a infinita unidade do diferente²⁰. “A consciência-de-si que pura e simplesmente é para si, e que marca imediatamente seu objeto com o caráter do negativo”²¹. A reflexão da consciência-de-si sobre si mesma, que põe em si o seu ser-outro, com a certeza que veio a ser verdade, possibilita a satisfação do desejo. Há aí, portanto, uma duplicação da consciência, que recai sobre si mesma, o que leva Hegel a afirmar que “a consciência-de-si só alcança sua satisfação em uma outra consciência-de-si”²².

¹⁹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9. ed. Trad. Paulo Menezes. Petrópolis: Vozes: Ed. Universitária São Francisco, 2014. p. 135. Lima Vaz assim trata do ponto: “O ponto de partida da Fenomenologia é dado pela forma mais elementar que pode assumir o problema da inadequação da certeza do sujeito cognoscente e da verdade do objeto conhecido. Esse problema surge da própria situação do sujeito cognoscente enquanto sujeito consciente. Ou seja, surge do fato de que a certeza do sujeito de possuir a verdade do objeto é, por sua vez, objeto de uma experiência na qual o sujeito aparece a si mesmo como instaurador e portador da verdade do objeto. O lugar da verdade do objeto passa a ser o discurso do sujeito que é também o lugar do automanifestar-se ou do autoreconhecer-se – da experiência, em suma – do próprio sujeito. Não bastará comparar a certeza ‘subjéctiva’ (em sentido vulgar) e a verdade ‘objéctiva’ (igualmente em sentido vulgar), mas será necessário submeter a verdade do objeto à verdade originária do sujeito ou à lógica imanente de seu discurso. Será necessário, em outras palavras, conferir-lhe a objetividade superior do saber que é ciência (...) Trata-se, afinal, como diz Hegel na Introdução, de aplicar ao sujeito que se experimenta no ato de saber alguma coisa a sua própria medida (pois onde poderá buscar, senão em si mesmo, uma medida que seja norma constitutiva do seu saber?) e com ela medir, nas formas sucessivas de saber, a distância que separa a certeza da verdade, até que essa distância que seja suprimida no saber que a verdade da medida revela a sua plena adequação à certeza do sujeito e à verdade do objeto: no saber absoluto” VAZ, Henrique C. de Lima. Senhor e escravo: uma parábola da filosofia ocidental. **Revista Síntese**, [s. l.], v. 8, n. 21, p. 7-29, 1980. p. 13. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/2175>. Acesso em: 11 maio 2021.

²⁰ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9. ed. Trad. Paulo Menezes. Petrópolis: Vozes: Ed. Universitária São Francisco, 2014. p. 137.

²¹ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9. ed. Trad. Paulo Menezes. Petrópolis: Vozes: Ed. Universitária São Francisco, 2014. p. 137.

²² *Ibidem*, p. 141. Ao comparar essa perspectiva com a kantiana, Lima Vaz afirma: “Hegel transfere para o próprio coração do sujeito – para o seu saber – a condição de fenômeno que Kant cingira à esfera do objeto. Essa é a originalidade da Fenomenologia e é nessa perspectiva que ela pode ser apresentada como processo de ‘formação’ (cultura ou *bildung*) do sujeito para a ciência” VAZ, Henrique C. de Lima. Senhor e escravo: uma parábola da filosofia ocidental. **Revista Síntese**, [s. l.], v. 8, n. 21, p. 7-29, 1980. p. 11. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/2175>. Acesso em: 11 maio 2021.

Para ilustrar o problema da passagem da dialética do desejo para a dialética do reconhecimento, Hegel usará a parábola filosófica do Senhor e do Escravo. Para além das diversas interpretações possíveis, está razoavelmente claro que Hegel procura demonstrar aí o paradoxo de um senhor que termina por se escravizar e do escravo que torna-se liberto²³, como quem indica o caminho da autonomia. Dada a importância da perspectiva histórica na Fenomenologia do Espírito, o senhor e o escravo tomam o lugar da consciência no tempo e no espaço, que se transforma de uma figura para outra, assim como o botão que se transforma em rosa e, então, em fruto.

O primeiro momento dessa relação é de luta de vida ou morte. A ideia do risco da morte significa admitir que senhor e escravo podem deixar de ser, o que significa reconhecer que eles são verdades para si mesmos. A consciência-de-si é verdade para si mesma²⁴. Além disso, ao ariscar a vida, prova-se a liberdade (até mesmo de não ser²⁵). De qualquer

²³ Lima Vaz recorda que Hegel pressupõe, sempre, o homem em sociedade e que, portanto, ele não está a fazer uma alusão a luta entre indivíduos no estado de natureza e antes do pacto social. *Ibidem*, p. 18-19.

²⁴ No primeiro esboço da Fenomenologia, Hegel faz uma abordagem mais detalhada desse ponto, com mais de uma versão para o mesmo trecho. Na primeira versão da passagem vê-se uma explicação mais detalhada de seu pensamento original. "Each [must] posit himself as totality in the consciousness of the other, in such a way that he puts his whole apparent totality, his life, at stake for the maintenance of any single detail, and each likewise must do for the death of the other. I can only recognize [myself] as this singular totality in the consciousness of the other, so far as I posit myself in his consciousness as of such a kind that in my exclusiveness [I] am a totality of excluding, [i.e., so far as] I go for his death; when I go for his death, I expose myself to death, I risk my own life; I perpetrate the contradiction of wanting to affirm the singularity of my being and my property; and this affirmation passes over into its contrary, that I offer up everything I possess, and the very possibility of all possessions and enjoyment, my life itself; in that I posit myself as a totality of singularity, I suspend myself as totality of singularity; I want to be recognized in this [outward] extension of my existence, in my being and my possessions, but I transform this will in affirming it, because I cancel this existence and get recognition only as rational as totality in truth, since when I go for the death of the other, I myself wager my own life, too, and cancel this extension of my existence, the very totality of my singularity [...] If in his own case he stops short of death, he only proves to the other that he will accept the loss of a part or the whole of his possessions, that he will risk a wound but not life itself; then for the other he is immediately not a totality, he is not absolutely for himself, he becomes the slave of the other. If he stops short of death in the other's case, and suspends the conflict before putting him to death, then neither has he proved himself as totality nor has he come to recognition of the other as such". HEGEL, G. W. F. **System of ethical life and first philosophy of spirit**. Trad. H. S. Harris and T. M. Know. Albany: State University of New York Press, 1979. p. 239-240.

²⁵ "Só mediante o pôr a vida em risco, a liberdade se comprova" HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9. ed. Trad. Paulo Menezes. Petrópolis: Vozes: Ed. Universitária São Francisco, 2014. p. 145.

modo, nesse momento inicial, há igualdade formal entre senhor e escravo. Aquele que se empenhou a fundo na luta sai vencedor, escravizando aquele que recuou diante do risco. As consciências distanciam-se, deixando a posição de igualdade. Como o escravo está para o senhor como uma coisa, ele não aparece para ele como outra consciência-de-si, mas como um objeto de desejo que evanesce²⁶. O escravo, no entanto, mantém-se independente da coisa, que não é sua e que, por isso, com ela se relaciona não através do desejo, mas do trabalho. Na medida em que trabalha as coisas, imprimindo a ela qualidades pessoais, o escravo toma consciência de si mesmo, reconhecendo-se²⁷. O trabalho é um caminho para o reconhecimento.

Essas perspectivas hegelianas irão influenciar uma série de autores, com desdobramentos diversos. Marx, como é notório, tomará em consideração esse paradoxo sob a perspectiva materialista, e não idealista, para criar a ideia de luta de classes²⁸.

Preocupamo-nos, no entanto, com os desdobramentos que seu pensamento terá sobre a psicologia. Essa restrição se dá em razão das limitações práticas e finalísticas da presente pesquisa. Tampouco há pretensão de esgotar as discussões sobre o reconhecimento no campo psicológico, mas apenas a de observar como algumas leituras nesse campo podem trazer reflexões relevantes para o problema que ora está sob análise. Assim, centraremos nossa análise em Mead e Laing.

George Herbert Mead²⁹ preocupa-se com a psicologia comportamental (behaviorism), ou seja, investiga como o grupo social

²⁶ "O senhor, porém, é a potência sobre esse ser, pois mostrou na luta que tal ser só vale para ele como um negativo". Não há um reconhecimento propriamente dito porque "falta o momento em que o senhor opera sobre o outro o que outro operaria sobre si mesmo; e o escravo faz sobre si o que também faria sobre o Outro. Portanto, o que se efetuou foi um reconhecimento unilateral e desigual". A verdade da consciência do senhor é a consciência escrava. Ibid., p. 147-148.

²⁷ WICKERT, Tarciso Alfonso. **Reconhecimento em Hegel**: uma análise da fenomenologia do espírito e dos princípios da filosofia do direito. Florianópolis: UFSC, 2013. p. 48.

²⁸ RAMOS, Cesar Augusto. A crítica marxista do estado hegeliano. **Revista de sociologia e política**, [s. l.], n. 1, p. 57-63, 1993. p. 57-63.

²⁹ MEAD, George Herbert. **Mind, self & society**. Berlin: Heptagon, 2013. E-book.

impacta a experiência individual. Para ele, a expressão consciência releva a relação entre o ambiente e os organismos sensíveis. A cor, por exemplo, dá-se com relação à percepção de um ser sensível quanto a uma qualidade do objeto. Assim, essa especial característica só surge com relação ao sujeito. De modo análogo, só pode haver comida, porque determinada substância alimenta um organismo específico. A consciência surge como inteligência racional quando o organismo pode selecionar as experiências que vive, provocando ou respondendo à atitude de outros organismos. Isso só é possível com o uso da linguagem. A autoconsciência surge em sociedade, sendo o sujeito livre para aceitar o padrão social, como uma moda, ou para questioná-la, sendo diferente.

Mead diferencia essas duas situações, tratando-as por “mim” (“me”), para se referir ao conjunto de referências comunitárias e ao “eu” (“I”, “ego”), que indica a possibilidade de transformar, a cada relação e a cada momento, ainda que de forma mínima. Assim, apesar das perspectivas sociais, não se perde a individualidade. De qualquer forma, esse conjunto de ideias releva que há o reconhecimento dos outros e o reconhecimento de nós nos outros. Ao tomar em consideração a atitude dos outros é que conseguimos nos perceber como indivíduos (*self*) aquilo que nos é dado coletivamente. Em um exemplo significativo, Mead toma a hipótese de um encontro casual na rua. Se falha o reconhecimento do outro, ele será um outro geral (*generalized other*) e nosso comportamento perante ele será o simplesmente desviar, sem autoconsciência. Para haver autoconsciência, é necessário ter em consideração a atitude do outro, como se pudesse controlá-lo.

R. D. Laing tem em perspectiva sua psicologia clínica. Em seu famoso estudo sobre a esquizofrenia, busca explicar os processos psicológicos que a desencadeiam desde a perspectiva fenomenológica³⁰. Laing indica que certas pessoas desenvolvem um estranhamento de si mesmas e

³⁰ Suas influências mais marcantes são Heidegger e Sartre. Conf. LAING, R. D. **The divided self: an existential study in sanity and madness**. Londres: Penguin Books, 1990.

da sociedade e, portanto, não percebem como real sua existência ou a de outros. Desenvolvem uma falsa consciência (*false self*) com a qual confrontam o mundo real e seu desespero individual, desenvolvendo a esquizofrenia.

Laing inicialmente observa que nós podemos ver o próximo como um simples organismo vivo ou como uma pessoa e, a depender da perspectiva tomada, nos relacionamos de forma diversa com ele. Coexistem aí suas substâncias, a psíquica e a somática, corpo e mente³¹. Quando vemos o homem como um organismo, não há lugar para desejo, medo, esperança ou desespero. Ao ver o homem como um complexo biomecânico, conjunto de coisas e processos, como uma máquina, reificando-o, prejudica-se a perspectiva de sua personalidade.

Para ele, o aspecto essencial da psicoterapia, em contraste com outros tratamentos, é que cada pessoa é, ao mesmo tempo, separada e vinculada àqueles que lhe são próximos. Separação e vínculo são postulados necessários. Os vínculos só podem existir entre pessoas separadas, mas não isoladas entre si. Esse paradoxo expressa-se de forma mais clara quando percebemos que é um aspecto essencial da nossa existência estarmos vinculados a outros, mas, ao mesmo tempo, nenhuma pessoa é parte necessária do nosso ser³². Com isso, o senso de identidade exige não só a consciência de si mesmo, mas a existência de outro por quem sou conhecido³³. Dito de outro modo, “a experiência de si mesmo e dos outros como pessoas é essencial e autoconstitutiva (*self-validating*)”³⁴.

Daí afirmar que as psicoses não têm relação propriamente com a falta de contato com a realidade. A loucura, sob a perspectiva de Laing, é atribuída a pessoas que veem a si mesmas como autômatos ou

³¹ Ibidem, p. 21.

³² LAING, R. D. **The divided self**: an existencial study in sanity and madness. Londres: Penguin Books, 1990.

³³ Ibidem, p. 139.

³⁴ Ibidem, p. 23.

robôs. Em razão daquilo que Laing denomina insegurança ontológica, o indivíduo percebe corpo e mente como separados. Seu corpo é apenas mais um dentre os objetos existentes, que se torna o centro de uma falsa personalidade (*false self*)³⁵. O verdadeiro *self* procura isolar-se, para manter-se seguro³⁶. Sob outra perspectiva, o esquizoide não experimenta o estar consigo em privacidade, manifestando o desespero de sentir-se transparente, acessível a todos³⁷. Isso leva o indivíduo a criar um falso *self*, moldado segundo as expectativas, boas ou más, alheias, cuja função é preservar sua íntima identidade (*inner self*). Assim, os equizoides vivenciam uma permanente separação de corpo e mente. No entanto, sem a relação dialética com o outro, o *self* não pode preservar sua identidade ou vivacidade.

5 CONCLUSÃO. É POSSÍVEL O RECONHECIMENTO VIA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL?

A narrativa construída até aqui, lança-nos sobre a questão central desse capítulo, qual seja, podem as tecnologias que envolvem inteligência artificial atuar como mediadores, não só na simplificação de tarefas e auxílio na compreensão dos cenários possíveis, mas estabelecendo uma relação de mútuo reconhecimento e confiança?

A resposta mais intuitiva a esse problema, parece ser negativa, salvo se consideramos a fantasia e a ficção científica, como nos filmes *Inteligência Artificial* (2001), de Steven Spielberg, que narra a jornada de um robô, em forma de criança, David, programado para amar sua mãe humana, mas que é por ela rejeitado. Como as referências psicológicas acima indicadas possibilitam inferir, o reconhecimento de outra

³⁵ LAING, R. D. **The divided self**: an existencial study in sanity and madness. Londres, Penguin Books, 1990. p. 69.

³⁶ *Ibidem*, p. 76.

³⁷ *Ibidem*, p. 37.

consciência é essencial na nossa formação e, mais que isso, o descompasso nas relações que daí surgem, da consciência com o corpo e com o meio, comumente é causa de desequilíbrios.

Essa não é, entretanto, a opinião de David Allen Larson³⁸. O professor americano mergulha a fundo na análise de tecnologias de inteligência artificial, que são construídas para parecerem humanos, sejam robôs propriamente ditos, ou formas virtuais de *software*, como os avatares (representação gráfica de uma pessoa), que acabam recebendo tarefas relacionais (*relational agents*), no intuito de criar relações de longo prazo, *rappports*, confiança e finalidades terapêuticas. Essas tecnologias seriam capazes de mimetizar comportamentos humanos, gestos e aparências, ganhando o reconhecimento dos humanos com quem interagem. Suas habilidades envolvem estabelecer vínculos³⁹, emoção, colaboração e relacionamento social. Mas o seu uso não dependeria apenas da aparência humanoide, pois há situações em que a ausência de contato humano pode facilitar a confiança das partes. Para fundamentar sua visão, Larson indica que psicólogos vêm utilizando esse tipo de tecnologia para interações sofisticadas com pacientes que sofrem de autismo, com resultados positivos⁴⁰. Na pesquisa com o robô Keepon, que se assemelha a um brinquedo, notou-se que crianças autistas aos poucos se aproximaram e mantiveram comunicação, compreendendo as emoções expressadas pela máquina. Eventualmente, as crianças se utilizaram do robô para facilitar a comunicação com terceiros. O autor também menciona a pesquisa realizada com idosos que mantiveram relação com inteligência artificial, estimulando-os a prática de exercícios. Com base

³⁸ LARSON, David Allen. Artificial intelligence: robots, avatars and the demise of the human mediator. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**. [s. l.], v. 25, n. 1, p. 105-164, Feb. 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1461712>. Acesso em: 11 maio 2021.

³⁹ "Engagement refers to initiate, maintain and terminate a connection to another individual". Ibidem, p. 112.

⁴⁰ Para além do próprio estudo de Larson, sobre o MyKeepon vide KOZIMA, Hideki; MICHALOWSKI, Marek Piotr; NAKAGAWA, Cocoro. Keepon: a playful robot for research, therapy, and entertainment. **International Journal of Social Robotics**. [s. l.], v. 1, n. 1, p. 3-18, Jan. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s12369-008-0009-8>. Acesso em: 11 maio 2021.

nessas e outras experiências, Larson conclui que “robôs e avatares podem atuar, ao menos para alguns fins, tão efetivamente quanto mediadores humanos”⁴¹.

Arno R. Lodder and John Zeleznikow também mostram-se otimistas quanto às possibilidades. Esses autores estão mais focados em tecnologias atualmente em uso, com finalidade auxiliar. Eles dedicam a uma análise pormenorizada das tecnologias em utilização, destacando: (i) Sistemas de Apoio à Decisão (Decision Support Systems), que suplementam o conhecimento humano com base nas informações obtidas pelo *software*; em regra não apresentam uma solução, mas apenas indicam se as partes estão próximas ou não de um acordo, considerando experiências passadas; (ii) Ferramentas que tomam por base a teoria dos jogos e que sugerem se a demanda formulada pela parte pode ser considerada justa ou razoáveis (como os *softwares* Adjusted Winner e Smartsettle); (iii) Ferramentas de apoio à negociação, auxiliam as partes com base nas estratégias de negociação por princípios (*softwares* Negoplan e Persuader)^{42 43}.

A análise desses autores aponta não só os caminhos já percorridos, mas tendências importantes. O progresso de tecnologias auxiliares, com amplo uso de inteligência artificial, é realmente espantoso.

⁴¹ LARSON, David Allen. Artificial intelligence: robots, avatars and the demise of the human mediator. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 105-164, Feb. 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1461712>. Acesso em: 11 maio 2021. p. 111.

⁴² LODDER, A. R.; ZELEZNIKOW, J. Artificial intelligence and online dispute resolution. In: WAHAB, M.; KATSH, E.; RAINEY, D. (ed.). **Online dispute resolution: theory and practice**. Den Haag: Eleven Publishers, 2012. p. 61-82. Disponível em: <https://research.vu.nl/ws/portafiles/portal/3097325>. Acesso em: 11 maio 2021.

⁴³ Eles construíram um modelo para avaliar se a tecnologia de inteligência artificial pode, de fato, auxiliar as partes. Trata-se de um sistema trifásico. Em primeiro lugar, a ferramenta precisa apresentar às partes os caminhos mais prováveis caso não haja acordo (a conhecida BATNA – *best alternative no a negotiated agreement*). Ela precisa, para além disso, tentar resolver quaisquer conflitos com uso de argumentação e técnicas de diálogo. Em terceiro lugar, caso o conflito não seja resolvido até aqui, ela precisa empregar técnicas relacionadas à análise de decisão e a compensações. Caso ainda assim não haja acordo, as partes podem retornar às etapas anteriores quantas vezes for necessário. LODDER, Arno R.; ZELEZNIKOW, John. Developing an online dispute resolution environment: dialogue tools and negotiation support systems in a three-step model. **Harvard Negotiation Law Review**, [s. l.], v. 10, p. 287-337, 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1008802>. Acesso em: 21 maio 2021.

Deve haver, entretanto, algum ceticismo quanto ao uso central da tecnologia de inteligência artificial como meio para substituir o trabalho humano do mediador. Em primeiro lugar, conquanto custos específicos em situações concretas bem delimitadas possam justificar o desenvolvimento da inteligência artificial como sucedâneo da função humana, é certo que, fora dessas hipóteses economicamente justificáveis, a mão de obra ainda continuará a ser um recurso abundante e barato ao redor do globo, com eficiência incomparável no que diz respeito à afetuosidade e ao interrelacionamento.

Em segundo lugar, como Hegel, Mead e Laing demonstram, cada um a seu modo, o indivíduo constitui-se ao se reconhecer na consciência alheia. Para nos valermos da parábola hegeliana, uma luta de vida ou morte entre homem e máquina jamais revelará igualdade formal entre duas consciências-de-si, tampouco um caminho de autonomia. Fora da ficção científica, a máquina é objeto da consciência, e não consciência-de-si.

Sob a perspectiva de Mead, a máquina não inova o conhecimento que lhe é dado, não expõe o seu Eu. Sua capacidade é analítica, e não inovadora ou inventiva.

Se tomarmos a visão de Laing, teremos em mente uma característica do relacionamento muito mais complexa do que aquela que pode ser alcançada pela simples mimetização robótica de comportamentos humanos. Um robô talvez possa transmitir conhecimentos a um humano e possa tomar decisões que coincidem com a atitude de muitos de nós, talvez possa simular nossas feições e afetuosidade, mas o que nos constitui não é a média matemática dos comportamentos sociais, e sim o reconhecimento de nós no outro. Isso só ocorre de forma concreta, em que outras pessoas com características particulares e bem identificadas relacionam-se entre si. Sem a relação dialética com o outro, o *self* não pode preservar sua identidade ou vivacidade. Sem isso, o papel do mediador, esvai-se.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma (org.). **Manual de mediação judicial**. 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2012.

BENYEKHFLEF, Karim; VERMEYS, Nicolas. The use of artificial intelligence to facilitate settlements through ODR. **Slaw**: Canada's online legal magazine, [s. l.], 10 Oct. 2016. Disponível em: <http://www.slaw.ca/2016/10/10/the-use-of-artificial-intelligence-to-facilitate-settlements-through-odr/>. Acesso em: 11 maio 2021.

CELLAN-JONES, Rory. The robot lawyers are here: and they're winning. *In*: **BBC**: news. [s. l.], 1 Nov. 2017. Disponível em: <http://www.bbc.com/news/technology-41829534>. Acesso em: 11 maio 2021.

CORREIA, Atalá; SORRENTINO, Luciana Yuki F. Mediação em conflitos de família: a experiência do TJDFT. **Revista de Direito de Família e das Sucessões**, São Paulo, v. 1 n. 2, p. 11-27, out./dez. 2014.

GOLDBERG, Stephen B. The secrets of successful mediators. **Negotiation Journal**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 365-376, July 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2005.00069.x>. Acesso em: 11 maio 2021.

GOLDBERG, Stephen B.; SHAW, Margaret L. The secrets of successful (and unsuccessful) mediators continued: studies two and three. **Negotiation Journal**, [s. l.], v. 23, n. 4, p. 393-418, Oct. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1571-9979.2007.00152.x>. Acesso em: 11 maio 2021.

HÁ 20 anos supercomputador derrotou o campeão mundial do xadrez Garry Kasparov. *In*: FOLHA de S. Paulo: acervo. [S. l.], 11 maio 2017. Disponível em: <http://acervofolha.blogfolha.uol.com.br/2017/05/11/ha-20-anos-supercomputador-derrotou-o-campeao-mundial-do-xadrez-garry-kasparov/>. Acesso em: 11 maio 2021.

HEGEL, G. W. F. **System of ethical life and first philosophy of spirit**. Trad. H. S. Harris and T. M. Know. Albany: State University of New York Press, 1979. p. 239-240.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. **Fenomenologia do espírito**. 9. ed. Trad. Paulo Menezes. Petrópolis: Vozes: Ed. Universitária São Francisco, 2014.

KOZIMA, Hideki; MICHALOWSKI, Marek Piotr; NAKAGAWA, Cocoro. Keepon: a playful robot for research, therapy, and entertainment. **International Journal of Social Robotics**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 3-18, Jan. 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1007/s12369-008-0009-8>. Acesso em: 11 maio 2021.

LAING, R. D. **The divided self**: an existencial study in sanity and madness. Londres: Penguin Books, 1990.

LARSON, David Allen. Artificial intelligence: robots, avatars and the demise of the human mediator. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 105-164, Feb. 2010. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1461712>. Acesso em: 11 maio 2021.

LODDER, A. R.; ZELEZNIKOW, J. Artificial intelligence and online dispute resolution. In: WAHAB, M.; KATSH, E.; RAINEY, D. (ed.). **Online dispute resolution**: theory and practice. Den Haag: Eleven Publishers, 2012. p. 61-82. Disponível em: <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/3097325>. Acesso em: 11 maio 2021.

LODDER, Arno R.; ZELEZNIKOW, John. Developing an online dispute resolution environment: dialogue tools and negotiation support systems in a three-step model. **Harvard Negotiation Law Review**, [s. l.], v. 10, p. 287-337, 2005. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1008802>. Acesso em: 21 maio 2021.

MEAD, George Herbert. **Mind, self & society**. Berlin: Heptagon, 2013. E-book.

MITTELSTADT, Brent *et al.* The ethics of algorithms: mapping the debate. **Big Data & Society**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 1-68, 1 Nov. 2016. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2909885>. Acesso em: 11 maio 2021.

RAMOS, Cesar Augusto. A crítica marxista do estado hegeliano. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 1, p. 57-63, 1993.

STARK, James H.; FRENKEL, Douglas N. Changing Minds: the work of mediators and empirical studies of persuasion. **Ohio State Journal on Dispute Resolution**, [s. l.], v. 28, n. 2, p. 263, 2013. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1769167>. Acesso em: 11 maio 2021.

STONE, Katherine V.W. **Alternative dispute resolution**: encyclopedia of legal history. [S. l.], 7 Dec. 2004. Disponível em: <http://ssrn.com/abstract=631346>. Acesso em: 11 maio 2021.

SWAAB, Roderick I.; BRETT, Jeanne M. Caucus with care: the impact of pre-mediation caucuses on conflict resolution. **IACM 2007 Meetings Paper**, [s. l.], 2007. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=1080622>. Acesso em: 11 maio 2021.

VAZ, Henrique C. de Lima. Senhor e escravo: uma parábola da filosofia ocidental. **Revista síntese**, [s. l.], v. 8, n. 21, p. 7-29, 1980. Disponível em: <https://faje.edu.br/periodicos/index.php/Sintese/article/view/2175>. Acesso em: 11 maio 2021.

WICKERT, Tarciso Alfonso. **Reconhecimento em Hegel**: uma análise da fenomenologia do espírito e dos princípios da filosofia do direito. Florianópolis: UFSC, 2013.

CAPÍTULO 3

PROLIFERAÇÃO DE DEMANDAS INDIVIDUAIS DE VÍCIOS CONSTRUTIVOS DE HABITAÇÃO E SOLUÇÕES ESTRUTURAIS: ESTUDO DE CASO DOS PROCESSOS DA JUSTIÇA FEDERAL DE PONTA GROSSA-PR

ANTÔNIO CÉSAR BOCHENEK*

HELEN YUMI HORIE**

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 As políticas de habitação para as famílias de baixa renda. 3 Judicialização de políticas públicas de habitação. 4 As soluções possíveis com medidas estruturais; 4.1 Modelo participativo; 4.2 Audiências públicas e a participação dos interessados – *amicus curiae*; 4.3 Negócios jurídicos processuais; 4.4 Flexibilização procedimental; 4.5 Cooperação judiciária; 4.6 Reestruturação do modo de operar das instituições. 5 Conclusão. Referências.

* Doutor em direito pela Universidade de Coimbra – Portugal. Mestre pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUC/PR. Professor da Esmafe/PR, UEPG e do PPGPD/Enfam. Diretor do Ibrajus – Instituto Brasileiro de Administração da Justiça. Foi presidente da Associação dos Juizes Federais do Brasil – Ajufe. Juiz Federal do Tribunal Regional Federal da 4ª Região.

** Mestranda no Programa de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Bacharela em direito com láurea acadêmica pela mesma instituição. Advogada.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, o governo federal potencializou as políticas públicas de habitação para as famílias consideradas de baixa renda. Em todo o Brasil, seguindo normativas quanto às especificações das construções habitacionais, foram edificados diversos empreendimentos por várias empresas de construção civil. Ponto interessante, nas moradias do programa habitacional, foi a previsão de instalação de aparelhos de aquecimento solar para a geração de uma energia mais sustentável e econômica para essas famílias.

Contudo, apesar de o programa alcançar importantes metas e possibilitar o acesso à aquisição de uma casa própria por muitas pessoas de baixa renda, as residências, em várias regiões brasileiras, começaram a demonstrar vícios construtivos. E, especialmente no Município de Ponta Grossa, no Estado do Paraná, para além de vícios construtivos, os projetos apresentaram problemas quanto ao painel solar, principalmente por conta das condições geográficas e climáticas regionais e da amplitude térmica diária elevada.

Os moradores ficaram insatisfeitos. Os responsáveis (Caixa Econômica Federal – CEF, na condição de agente executor, e construtoras), quando procurados, demonstram aparente inércia ou resistência. Surge, então, um estado de desconformidade que caracteriza um litígio estrutural. Com o legítimo fim de solucionar os problemas de suas casas, mas, muitas vezes sem tentativas administrativas, os moradores ajuizaram ações individuais nos juizados especiais federais. O Poder Judiciário, inegavelmente, passou a interferir em uma política pública habitacional. Se é inevitável a sua atuação em questões sociais de alta complexidade e que envolvem importantes valores sociais, a forma adequada de conduzir a discussão e com mais possibilidades de resultados eficientes é por meio do processo estrutural.

Este artigo visa analisar, à luz da teoria dos processos estruturais, as demandas habitacionais dos programas de habitação de famílias de baixa renda que tramitaram na vara de competência cível da Subseção Judiciária Federal de Ponta Grossa (2ª Vara Federal de Ponta Grossa), limitando-se à discussão de vícios construtivos e questões com o aparelho de aquecimento solar.

O objetivo geral é relacionar as ações habitacionais de vícios construtivos no Município de Ponta Grossa aos processos estruturais, como uma forma inovadora de prestar a jurisdição. Para tanto, tem-se como objetivos específicos: descrever um panorama das políticas públicas habitacionais do governo federal para famílias de baixa renda; analisar a judicialização de ações habitacionais; analisar o ajuizamento individual perante os juizados especiais; relacionar medidas estruturais que poderiam ser tomadas; e indicar medidas estruturais que foram e podem ser utilizadas.

Cabe ponderar que se trata de estudo preliminar, com conclusões parciais, porquanto, até o presente momento, ainda existem algumas medidas estruturais que estão em fase de implementação, a fim de maximizar os resultados na garantia do direito das partes e melhores soluções do Judiciário. Isso posto, futuros estudos para agregar a análise são fundamentais.

Ao final, pretende-se contribuir para a sistematização de elementos fundamentais dos processos estruturais que atendam à prática do Judiciário na condução de litígios de alta complexidade e de demandas estruturais, com protagonismo propositivo do Judiciário, por meio da adoção de práticas processuais flexíveis e eficientes, que assegurem os direitos dos cidadãos e as políticas públicas.

2 AS POLÍTICAS DE HABITAÇÃO PARA AS FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA

Nos últimos anos, em sintonia com os postulados constitucionais da garantia do direito à moradia, houve um incremento significativo de políticas públicas de habitação.

Implementado em 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) teve como objetivo incentivar a aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e de habitações rurais para famílias com baixa renda (art. 1º, Lei n. 11.977/2009). Foram criadas quatro diferentes categorias (faixa 1; faixa 1,5; faixa 2; e faixa 3), que variam conforme a renda familiar mensal. De acordo com a faixa, a União concede determinados valores como subvenção econômica para que o beneficiário possa contratar financiamento habitacional.

Os programas de habitação para pessoas de baixa renda foram contratados pela CEF, competindo-lhe a gestão operacional do programa e dos seus recursos (arts. 9º e 16, Lei n. 11.977/2009), e executados por diversas construtoras por todo o Brasil.

Como várias construtoras executaram as obras, a uniformização normativa foi importante para avançar em múltiplos pontos, como a obrigatoriedade de realização de obras sanitárias e de infraestruturas mínimas e necessárias dos conjuntos e condomínios, estabelecendo padrões de construção¹. O programa também evoluiu com a previsão de colocação de aparelhos de aquecimento solar para que as casas tenham água quente sem a utilização de energia elétrica, entre tantas outras exigências², que visam garantir um mínimo de conforto e qualidade de vida para as pessoas atendidas.

¹ As diretrizes gerais para elaboração dos projetos dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida foram dispostas em várias normativas do Ministério das Cidades. Cronologicamente: Anexo IV da Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013; Portaria n. 146, de 26 de abril de 2016; Portaria n. 269, de 22 de março de 2017; Portaria n. 660, de 14 de novembro de 2018.

² Estabelecidas na Portaria n. 643, do Ministério das Cidades, de 13 de novembro de 2017.

No Município de Ponta Grossa, foram mais de 8 mil casas e apartamentos empreendidos no período de 2009 a 2016, conforme dados da Companhia de Habitação de Ponta Grossa (Prolar)³, destacando-se por ser uma das cidades, no Brasil, que mais contratou e entregou empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida.

O atual governo promove o Programa Casa Verde e Amarela (instituído pela Lei n. 14.118/2021). Enquanto o Programa Minha Casa, Minha Vida tinha como única modalidade a produção habitacional, o Programa Casa Verde Amarela conta com atuação em diversas modalidades: regularização fundiária, melhoria e produção habitacional financiada.

Dessa forma, esse tópico apresentou, de modo breve, a forma como o governo federal promoveu as políticas públicas de habitação destinadas às famílias definidas como de baixa renda, bem como a evolução dos requisitos mínimos legais para a execução dessas políticas públicas. Além disso, as especificações normativas são relevantes para compreender a integralidade do programa, sobretudo os problemas decorrentes da construção dos imóveis e não solucionados, ou seja, a causa de pedir e o pedido das demandas submetidas à apreciação do Judiciário.

3 A JUDICIALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO

A análise centrada nos últimos anos revela que é incontestável o avanço das políticas públicas de habitação como as citadas acima. Todavia, como na vida e, em especial, nas obras de construção, nem sempre tudo é perfeito e ocorrem diversas situações, algumas previsíveis e outras imprevisíveis, que demandam ajustes, reparos, correções, restaurações ou até mesmo indenizações.

³ COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA. **Programas habitacionais: 1989 a 2015**. Ponta Grossa, PR: Prolar, [2021]. Disponível em: <https://prolarmpg.com.br/programas-sociais/>. Acesso em: 7 maio 2021.

Na ordem natural das possíveis soluções de eventuais problemas, o primeiro passo deveria ser o contato com os responsáveis pela obra, ou seja, as construtoras dos empreendimentos. Num segundo momento, a responsabilidade é possível recair no agente fiscalizador de contratos e obras, no caso dos programas habitacionais para famílias de baixa renda, a CEF. Se não for providenciada uma solução adequada entre os envolvidos, então surge um conflito de interesses, e, caso não seja resolvido, é passível de ser judicializado. Nesse sentido, as partes envolvidas transferem ao Judiciário as suas liberalidades decisórias para decisão do Estado-Juiz, mas não perdem seus poderes deliberativos quanto às soluções extrajudiciais, inclusive incentivadas pelas regras processuais, ampliadas no Código de Processo Civil de 2015.

De 2019 até abril de 2021, segundo informações da CEF, foram ajuizados, em todo o Brasil, mais de 50.000 processos judiciais⁴ com pedidos de reparos e indenizações relativos às casas do programa de habitação para famílias de baixa renda. A grande maioria das demandas são individualizadas (uma casa, um processo) e foram propostas nos juizados especiais federais, em face do valor dado à causa.

No que se refere aos juizados especiais no sistema judicial brasileiro, representam uma política pública efetiva de prestação de serviços judiciais, bem como de pleno acesso aos direitos e à justiça⁵. Se no passado muito se debateu a respeito da oportunidade das pessoas conhecerem seus direitos e terem acesso aos tribunais para garanti-los, atualmente temos vários estudos acadêmicos e preocupações dos operadores do direito⁶ quanto ao abuso de direito de acesso à justiça.

⁴ Em 2019, foram 22.482 ações; em 2020, foram 26.775, e até abril de 2021, haviam sido 1.150 ações protocoladas. Nesse período, o total foi de 50.407 ações, conforme exposição proferida pela CEF, no evento realizado pela Escola da Magistratura Federal do TRF da 4ª Região, denominado Habitação e Vícios Construtivos.

⁵ BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2013. 561 p.

⁶ BOCHENEK, Antônio César; DALAZOANA, Vinícius. **Competência cível da justiça federal e dos juizados especiais federais**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2017. 254 p.

O acesso à justiça é um direito fundamental e muitas lutas foram travadas para assegurá-lo a todos. Contudo, a prática sem observância de um mínimo de cuidado e técnica pode ocasionar fissuras que questionem o sistema de utilização dos juizados especiais.

No caso em análise, as pessoas proprietárias de casas do programa de habitação de baixa renda, muitas vezes sem procurar a parte contrária para resolver eventual situação, acionaram diretamente o Judiciário sem saber ou compreender um mínimo das implicações da ação, pois ausentes as despesas do processo, por conta da gratuidade dos juizados⁷. Ou seja, além de inexistirem riscos, a parte requerente acredita que pode vir a receber algum valor no final do processo.

Todavia, a movimentação da máquina judicial tem um custo operacional, estrutural e de pessoal, não somente dos tribunais, mas em todo o aparato estatal, como os procuradores públicos responsáveis pela defesa e os demais servidores para processar administrativa ou judicialmente todas as demandas.

Feita a ponderação sobre a inflexão do acesso à justiça pelos juizados especiais, observa-se que o ajuizamento individualizado das demandas nem sempre é a melhor forma de submeter os conflitos de interesse ao Judiciário. Em alguns casos, os problemas verificados são estruturais e atingem muito mais do que a individualidade de cada autor e de cada casa, afetando um grupo ou todo o conjunto de casas ou apartamentos.

Do ponto de vista daqueles que integram o polo ativo de uma demanda, existem motivos para crer que há mais chances de se obter uma decisão de procedência em menos tempo e com maior facilidade de implementação em uma ação individual. Isso gera uma espécie de

⁷ Outros tantos fatos podem ser citados — como a ausência de ônus para partes que ingressam com uma demanda, a gratuidade ampla e irrestrita das despesas processuais, o adiantamento do pagamento de todos os atos dos peritos, a ausência de responsabilidades para a propositura de demandas infundadas — pelo que é possível compreender a necessidade de revisão de vários aspectos legislativos e de gerenciamento judicial e administrativo, no intuito de aperfeiçoar o sistema de justiça.

corrida individual ao Poder Judiciário e uma fuga ou são relegadas a um segundo plano as soluções coletivas, o que pode frustrar a implementação das medidas estruturais, sem contar com o risco de proliferação de decisões individuais desconexas, desiguais ou contraditórias. Se os recursos e esforços são drenados para atender pedidos individuais, a desestruturação que deu causa ao litígio tende a se manter⁸, pois dificilmente é percebida no contexto global e sistêmico⁹.

Não se defende a eliminação ou restrição da defesa individual, a qual permanece como uma opção para análise de cada cidadão e seus advogados. Contudo, em situações amplas e estruturais, é relevante observar quais medidas podem e devem ser tomadas de forma mais abrangente. Dessa forma, a questão de como lidar com causas individuais que tratam de pretensões estruturais merece atenção na condução de um problema estrutural.

No que se refere às ações de vícios construtivos propostas de modo individualizado nos juizados e que possuem um pano de fundo fático semelhante (problemas no aparelho de aquecimento solar e vícios construtivos), a pluralidade de ações individuais se demonstrou pouco eficiente e mais custosa.

Numa análise superficial, pois o tema merece atenção aprofundada, é possível constatar que a forma individualizada de ajuizamento de demandas nem sempre atende aos preceitos processuais delimitadores de um processo judicial eficiente. Apenas sob o aspecto formal essas demandas podem ser consideradas insuficientes processualmente. Todavia, nos juizados especiais

⁸ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 310-311.

⁹ Por outro lado, se a tramitação simultânea de ações individuais não é a melhor escolha, a doutrina questiona os efeitos de se suspender essas demandas individuais para aguardar o julgamento de uma ação coletiva. Isso porque é preciso ponderar se a suspensão e a resolução centralizada têm o potencial de favorecer os litigantes habituais (geralmente, os réus), em detrimento da coletividade de indivíduos afetados. A suspensão das ações individuais contribui para a desmobilização do grupo e poderia se converter em um benefício injustificado para o litigante habitual. (Ibid., p. 317-318).

é comum a complacência quanto aos pedidos dos autores sob o pálio da hipossuficiência e da vulnerabilidade. Não está aqui a afastar por completo esses preceitos, válidos e relevantes numa sociedade desigual como a brasileira. No entanto, nas demandas de vícios construtivos de casas destinadas a pessoas de baixa renda, a maioria dos casos é atendida por poucos e grandes escritórios de advocacia que se especializaram no ajuizamento das demandas similares, nem sempre com a atenção merecida no contato pessoal com o autor e na preparação da demanda como na sua delimitação, inclusive probatória. A realidade prática revela uma rotina burocratizada de assinaturas de procurações, com a colaboração de líderes comunitários, associativos ou angariadores de demandas. Observados esses fatores, é razoável exigir dos procuradores uma qualidade mínima razoável no ajuizamento das demandas de vícios construtivos quando ajuizadas individualmente. Aliás, não se está a exigir nada além do que estabelecem as normas processuais, justamente para evitar a movimentação inadequada ou desperdiçada da máquina judiciária.

A experiência ora analisada aponta para diversos vetores aferidos em vários processos e necessitam de atenção dos operadores do direito:

1. A demanda é individualizada em relação ao autor e à unidade do imóvel, mas nem sempre os vícios construtivos do imóvel e eventuais reparos a serem realizados são apontados de forma individualizada e detalhada;
2. Nem sempre são apresentados documentos comprobatórios de tentativa de solução extrajudicial do conflito antes de ser submetido ao Judiciário, como contato direto com representantes das construtoras, CEF, ou programas de controle da qualidade ou atendimento ao usuário;

3. Com o fundamento do acesso à justiça e a hipossuficiência das partes (pessoas de baixa renda), quase que na totalidade dos casos, há requerimento de gratuidade para todas as despesas processuais;
4. Na maioria dos processos, são requeridas a realização de perícias genéricas e amplas, para uma verificação completa do imóvel e de todos os eventuais problemas da casa. Contudo, nem todos os problemas são vícios construtivos e podem ser decorrentes do uso (vida útil), da falta de manutenção adequada, da modificação estrutural inadequada ou até de caso fortuito ou força maior.

A extensão da judicialização dos conflitos de habitação para famílias de baixa renda transfere ao sistema de justiça a oportunidade de mediar esses conflitos, não apenas restrito à função de aplicar a legislação sem maiores apontamentos, mas também para ajustar estados de desconformidade dos direitos fundamentais e propor, com todos os atores envolvidos, sob ampla participação democrática, medidas estruturais, transformadoras e sistêmicas, para assegurar os direitos, no nosso exemplo, a efetiva política pública de moradia.

É inconteste que podem existir problemas, de diversas ordens, nas moradias, e cabe ao Judiciário analisar demanda por demanda, situações fáticas e jurídicas, de cada processo que lhe é submetido ou gerir os conflitos de interesse global (políticas públicas de moradia), por meio de técnicas estruturais.

Na prática da Justiça Federal, a execução das políticas judiciárias podem ocorrer diretamente na via judicial, por atitudes de um juiz ou de vários juízes, num processo ou em vários processos, por meio da cooperação judicial; ou por meio de articulações realizadas pelos centros de inteligência da Justiça Federal ou programa correlato, que opera mobilizações e conversas com os envolvidos: juízes, servidores,

procuradores, construtoras e todos os demais interessados, no sentido de encontrar soluções viáveis para a solução das controvérsias ou melhoria das ferramentas processuais, sempre no sentido da melhor efetividade da prestação jurisdicional.

Em tese, as observações acima estão em sintonia com os próprios valores e missões do Judiciário e dos operadores dos sistemas de justiça. Na prática, há muitas brechas e falhas que acarretam a sobrecarga do sistema, a proliferação de demandas, a demora e a falta de efetividade, além de outros obstáculos e desafios para a concretização das políticas públicas.

É possível sintetizar que é inegável a interferência do Poder Judiciário em políticas públicas de habitação. Cada decisão judicial que determina o pagamento de uma indenização ou correção dos vícios construtivos impacta na política pública e nos recursos públicos do fundo destinado à construção de imóveis para famílias de baixa renda, ou seja, se um valor foi gasto para fazer um reparo ou pagar uma indenização, essa mesma quantia não poderá ser utilizada na construção de uma nova unidade de moradia, com impacto direto na sequência de investimentos.

Por outro lado, há ainda questionamentos da inviabilidade ou impossibilidade da interferência judicial nas políticas públicas por meio do processo judicial. Cada vez mais perde força essa teoria e aumenta o número de experiências judiciais interessantes com aplicabilidade de conceitos flexíveis, adaptáveis, sobretudo com ampla participação democrática, para justificar a relevância da atuação do Poder Judiciário em políticas públicas, com enormes vantagens para todo o sistema estatal, e, principalmente, para a solução dos problemas que emergem na sociedade e visam assegurar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. O estado de desconformidade em relação aos direitos relevantes recebe uma oportunidade, uma nova chance, com os denominados processos estruturais.

Nessa linha de investigação, este capítulo objetiva analisar as principais ferramentas processuais, denominadas técnicas estruturais de soluções de conflitos, que podem ser aplicadas aos conflitos relacionados às políticas públicas de habitação e moradia às famílias de baixa renda, especialmente no contexto de litigação individualizada, com propósito de melhorar ainda mais a eficiência da prestação jurisdicional na concretização de políticas públicas.

Os apontamentos acima revelam uma obliquidade de situações presentes nas demandas judiciais entrelaçadas com os instrumentos processuais utilizados pelo sistema de justiça, que demanda estudos, reflexões e ações dos operadores do direito, especialmente do Judiciário e sob perspectivas dos processos estruturais, para que sejam efetivamente assegurados e garantidos os direitos fundamentais à moradia.

Em que pese o veto do art. 333, do CPC, ao incidente de coletivização e a chance perdida para solucionar o fenômeno das ações individuais repetitivas, o principal instrumento normativo processual evoluiu e normatizou relevantes ferramentas que flexibilizaram as regras processuais, com tendência para observância de preceitos de gestão processual e focadas na efetividade em assegurar os direitos, sobretudo o princípio cooperativo. É nítido na análise desses preceitos o avanço em melhores práticas de gestão processual que atuam diretamente na alteração das práticas tradicionais processuais, mas que dependem, sobretudo de uma atitude propositiva dos juízes e das juízas na condução dos processos para a efetivação de medidas que impulsionam a prestação jurisdicional.

Portanto, o legislador visou flexibilizar as regras processuais para obter o melhor e mais eficiente resultado das práticas processuais, em sintonia com a complexidade das relações sociais, além de valorizar a

vontade das partes, nos negócios jurídicos processuais, sempre focados na colaboração e cooperação entre elas.

A complexidade e a extensão desse tema merecem um estudo aprofundado e específico, mas é inevitável que o sistema de resolução de demandas de vícios construtivos avance para empregar as ferramentas processuais existentes. As demandas de vícios construtivos em casas destinadas à população de baixa renda, em sua grande maioria, envolvem uma coletividade e são litígios estruturantes. Por isso, elas exigem outra postura dos operadores de direito para o processamento mais efetivo e melhores resultados, uma transformação que agrega uma função de reformas estruturais, ou seja, não mais se trataria apenas de pacificar disputas individuais, mas também de permitir a afirmação de valores constitucionais¹⁰.

Ainda, antes de adentrar nas técnicas de gestão processual e judicial relacionadas às demandas estruturais como ferramenta administrativa auxiliar do sistema de justiça, é preciso mencionar os centros de inteligência da Justiça Federal e demais projetos similares, que visam aproximar os envolvidos no sentido de identificar os problemas, apontar soluções, propiciar mediações e acordos entre as partes, no intuito de construir soluções consensuais e facilitar a resolução dos conflitos, especialmente daqueles denominados estruturais.

No caso em estudo, houve a comunicação do número de processos, bem como de ações estruturais realizadas: audiências públicas e a concertação dos atos processuais. O Centro de Inteligência do Paraná realizou oficinas e cursos com os envolvidos, expediu recomendações, todas para a melhor e mais efetiva compreensão e tomadas de decisões de todos os envolvidos.

¹⁰ OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivim, 2021. p. 468.

4 AS SOLUÇÕES POSSÍVEIS COM MEDIDAS ESTRUTURAIS

Nem todo litígio estrutural¹¹ tramita judicialmente na forma de um processo estrutural, pois essa seria a forma ideal, em vez de processos fragmentados e individualizados. Apesar de o processo estrutural parecer um modo de potencializar a intervenção judicial em políticas públicas, na realidade, ele é um método de organizá-las e ajustá-las, sendo que oferece as melhores ferramentas e as técnicas mais adequadas para o seu desenvolvimento¹². Nesse ponto, assemelha-se às funções dos demais órgãos estatais, como o Executivo e o Legislativo, na articulação das medidas e na busca incessante de consensos.

O conceito de litígios e processos estruturais, bem como os seus caracteres distintivos, não são unânimes na doutrina. Entretanto, o problema ora em análise (vícios construtivos nas moradias dos programas de habitação de baixa renda) se enquadra como um litígio estrutural.

Assim, estamos diante de um conflito estrutural, porquanto: i) é complexo por envolver uma importante política pública de habitação, sendo diversas as formas de resolvê-lo; ii) possui múltiplos polos de interesse (conflito policêntrico), envolvendo moradores, CEF, Sanepar, construtoras, Companhia de Habitação, órgãos estatais, entre outros, cada qual atingido pelo problema com uma intensidade diferente; iii) possui elevada conflituosidade, pois dentro do próprio subgrupo podem existir divergência de opiniões; iv) há mutabilidade do objeto, vez que os vícios construtivos se agravavam com o passar do tempo, os equipamentos de aquecimento solar podem ser retirados das casas, ou se deteriorar

¹¹ Nos litígios estruturais, o funcionamento de uma estrutura – entendida como uma instituição, conjunto de instituições, uma política ou um programa público – é a causa ou admite a perpétua violação de direito, exigindo, para a solução, a reestruturação do funcionamento dessa estrutura. VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 60.

¹² VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural: teoria e prática**. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 117.

por falta de manutenção; os moradores podem fazer reformas nas casas; v) há um estado de desconformidade com os valores constitucionais, pois a política pública de habitação envolve o direito fundamental à moradia (art. 6º, *caput*, CRFB) nem sempre concretizado de modo adequado ou razoável, e quando realizado pode apresentar problemas estruturais; e vi) há necessidade de reorganizar o modo que as instituições operam frente às situações de vícios construtivos e o modo como o programa de habitação é realizado.

Uma vez que se trata de conflito estrutural e considerando que inúmeras ações sobre o assunto foram judicializadas, a opção para conduzi-lo nos tribunais com maiores possibilidades de eficiência é por meio da utilização de técnicas de processo estrutural. Em um primeiro momento, anterior à fase judicial, o encaminhamento processual pode, desde a origem, ser direcionado por advogados, procuradores, defensores, via ações coletivas ou estruturais. Num segundo momento, na fase judicializada, também é possível que os juízes, nas atividades de gestão processual, adotem medidas estruturais, flexíveis e adaptadas, para melhor e mais adequada solução dos conflitos e acentuada efetividade da prestação jurisdicional. Nesse ponto, reside a análise do presente estudo de caso. Ressalta-se que, independentemente de quem parta a iniciativa da condução estrutural, é necessário contar com um esforço conjunto de todos os atores envolvidos (ou potencialmente afetados), para que os resultados sejam os melhores possíveis.

A análise do caso em estudo revela mecanismos e ferramentas para alcançar um resultado mais eficiente, como abordado na sequência, a respeito do uso de audiências públicas; admissão de *amicus curiae* (art. 138, CPC); negócios jurídicos processuais (art. 190, CPC); centralização de demandas (art. 69, II, CPC) ou das provas; uso de atos concertados (art. 69, IV, CPC); e estímulo às decisões consensuais (art. 3º, §3º e art. 515, §2º, CPC).

Assim, o objetivo não é revelar uma fórmula válida e universal para resolver todos os conflitos de vícios habitacionais, mas apontar elementos e práticas eficientes à disposição dos magistrados no arcabouço técnico-processual existente para personalizar o procedimento ao caso concreto, com a aplicação de métodos dos processos estruturais às inúmeras demandas ajuizadas individualmente.

4.1 Modelo participativo

Em um litígio estrutural, a participação dos envolvidos é de suma importância. Um processo cooperativo, com um modelo participativo (art. 6º, CPC), abre espaço para as decisões dialogadas e consensuais. Os acordos e os ajustes suprimem custos e tempo do processo. As próprias partes, com seus esforços criativos, têm o potencial de desenvolver o remédio ideal para suas reivindicações¹³.

A premissa essencial para possibilitar a participação é a informação, sendo fundamental colocar em prática métodos que disponibilizem aos grupos interessados a real extensão do problema e ou conflito. Vitorelli denomina conhecimento de grupo e participação adequada¹⁴. Para além da publicidade dos autos, é preciso que o processo conte com maior publicização do que a conferida aos processos em geral¹⁵. A transparência é uma ferramenta com alto potencial de confiança na construção de soluções dialogadas e consensuais.

¹³ BAUERMANN, Desirê. Structural Injunctions no direito norte-americano. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 305-328. p. 324-326.

¹⁴ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: Decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix. **Processos estruturais**. Salvador: Juspodivm. 3. ed. 2021. p. 329-384. p. 364-365.

¹⁵ FERRARO, Marcella Pereira. Litígios estruturais: Algumas implicações da publicidade do processo. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 757-778.

A dimensão ativa da informação, publicidade e transparência é um elemento essencial na participação democrática. Nesse ponto, ganha destaque a divulgação, seja por meio eletrônico (atualmente, bastante potencializada), como criação de páginas na internet, ou pelos meios tradicionais, como distribuição de encartes.

Após inserir os envolvidos no conflito estrutural, é preciso consultá-los e fazer com que participem, cooperem e se empoderem. Uma das formas de possibilitar uma participação mais direta dos grupos atingidos é a realização de audiências públicas.

4.2 Audiências públicas e a participação dos interessados – *amicus curiae*

A participação e a cooperação dos envolvidos e interessados no conflito estrutural pode ser fomentada pelas reuniões em audiências públicas. Apesar de inexistir previsão expressa no Código de Processo Civil, as audiências representam importante técnica para consultar os envolvidos, ampliar a participação democrática e auxiliar na tomada de decisão. O uso da linguagem verbal diminui o peso do vocabulário jurídico, o que possibilita maior compreensão do problema pelas partes. A proximidade temporal dos debates orais também viabiliza a melhor compreensão e evita ruídos de comunicação (se houver, podem ser esclarecidos no momento), bem como eventuais perdas de sentido e significado na interpretação daquilo que está escrito, devido ao tempo dos atos processuais. Para além dos documentos escritos, a reunião pública revela percepções e amplia os horizontes muito significativos, principalmente para serem utilizados na construção de soluções parciais ou totais, consensuais ou mediadas.

Nessas ocasiões, um especialista no assunto pode contribuir para as discussões, com esclarecimentos sobre os costumes, as práticas e as

experiências. Inclusive, o ordenamento jurídico admite o *amicus curiae* (art. 138, CPC), figura que pode favorecer um diálogo entre o magistrado e os integrantes da sociedade, um agente que permite um contraditório substancial, visto que, muitas vezes, há uma assimetria de informação entre os sujeitos processuais, e o réu é o detentor de grande parte das informações.

A audiência pública representa um espaço para uma participação democrática no processo decisório. Permite que o juiz tome ciência das contingências e avance para além dos requisitos mínimos substanciais de um processo, para compreender a integralidade do conflito que é submetido ao Judiciário.

A doutrina aponta para o uso da audiência *town meeting*, em que, nos moldes de órgãos administrativos ou legislativos, o magistrado conduz o processo (podendo contar com um *special master*), para definir o conteúdo das decisões com um apoio institucional, político e social¹⁶. Por mais que existam obstáculos e incertezas para a adoção do *town meeting*, esse modelo – cuja estrutura favorece a manifestação dos diferentes subgrupos sociais atingidos, sopesando os interesses de cada um deles – representa uma proposta para lidar com litígios irradiados¹⁷. A prática se coaduna com a nova perspectiva do contraditório ampliado evidente nos processos estruturais.

Na experiência da Subseção Judiciária de Ponta Grossa, foi realizada uma audiência pública conjunta, presidida pelos juízes titular e substituto da vara de competência cível, relacionada aos processos de vícios construtivos. Para o ato, foram convidados representantes dos moradores e seus advogados, das construtoras, funcionários e procuradores da CEF, além de membros da Companhia de Habitação.

¹⁶ SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. O publicismo e privatismo no processo estrutural. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 835-852.

¹⁷ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book.

Também foram chamados os representantes do Ministério Público Federal e da Defensoria Pública Federal. No ato, foi possível ouvir e encaminhar as pretensões desses subgrupos envolvidos e todos puderam expor as suas reivindicações, para além das angústias pessoais e empresariais, fragmentadas ou globais. O encontro foi extremamente produtivo porque permitiu ouvir e dar voz aos interessados e auxiliou todos na compreensão da dimensão dos problemas, bem como propiciou entendimentos iniciais para a realização de acordos extrajudiciais, posteriormente homologados no Judiciário.

Ainda, novas informações foram destacadas e são extremamente relevantes para soluções estruturais dos problemas de vícios construtivos, como: a utilização ou não do programa De Olho na Qualidade, da CEF, para que os vícios sejam reclamados e solucionados na via extrajudicial, antes do ajuizamento da demanda; houve a necessidade de ouvir a companhia de saneamento, em face da constatação da elevada pressão da água que influenciou no funcionamento dos equipamentos de aquecimento solar; e muitos aportes para a construção de soluções mediadas dos conflitos.

Para além desse ponto, os advogados das construtoras indagaram a respeito do ajuizamento de demandas sem a adequada individualização dos danos e reparos de cada unidade habitacional, a demonstração do interesse de agir, vez que, várias delas não se recusaram em nenhum momento a reparar eventuais vícios construtivos.

Ademais, constatou-se que os espaços de diálogo são relevantes tanto para a construção de consensos, para compreender e delimitar o conflito em juízo e as desconformidades dos direitos fundamentais, como para viabilizar a construção de alternativas ou a adequada solução processual e judicial.

A riqueza da audiência pública em estudo recomenda a realização de mais de uma reunião, estruturada e organizada, de acordo com as

temáticas, para facilitar os encaminhamentos e as recomendações. O espaço para os interessados (*amicus curiae*) é potencializado nas audiências públicas. As informações relevantes mineradas em audiência pública podem ser organizadas e direcionadas na sua ata, com os encaminhamentos necessários para cumprimento, administrativo ou judicial, naquilo que interesse ao processo. Também, conjuntamente, é possível as partes realizarem negócios jurídicos processuais ou até mesmo conciliar ou mediar seus conflitos.

4.3 Negócios jurídicos processuais

Outros instrumentos que podem conferir maior efetividade à tutela jurisdicional relativa às políticas públicas, que prestigiam a consensualidade, o princípio democrático¹⁸ e permitem um modelo mais cooperativo, são os negócios jurídicos processuais. O ordenamento jurídico vigente prevê inúmeros instrumentos típicos, além de dispor uma cláusula geral de negociação, com espaço para os modelos atípicos (art. 190, CPC).

No tocante ao presente estudo de caso dos vícios construtivos, as partes envolvidas negociaram a calendarização dos atos da perícia, um ato simples com ganhos para a organização das partes e a gestão processual das demandas, que evitam trabalhos repetitivos e o retrabalho para o Judiciário e as partes.

Um outro ponto que poderia ter sido adotado é a escolha consensual do perito (art. 471, CPC), porquanto o caso envolve perícia técnica em inúmeras construções. Em que pese não ter sido utilizada a prática, foi realizada uma reunião prévia com os peritos cadastrados, expostos os casos e as pretensões, bem como os objetivos das perícias.

¹⁸ RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 779-814.

Logo após, os peritos que se consideram aptos (excluídos os que não tiveram interesse, aqueles que trabalham como assistentes técnicos das partes, ou declinaram da perícia por outro motivo), num total de quatro, participaram da gestão dos atos que antecedem a visita e a elaboração do laudo técnico, com a simplificação e a organização das atividades para melhor aproveitamento, como nomeação de um mesmo profissional para um mesmo conjunto, recomendações e notificações de modo a auxiliar nos trabalhos.

Pondera-se que a negociação processual precisa respeitar limites, principalmente quando versam sobre políticas públicas, em que o interesse transcende a esfera individual. Existindo soluções negociadas, cabe, então, ao Estado-Juiz garantir o contraditório ampliado e respeitar o equilíbrio entre as partes com a paridade de armas. Nesse sentido, no caso estudado, apesar de alguns quesitos terem sido indeferidos pelo juízo, por meio de despachos, posteriormente foi realizada uma audiência, com a ampla participação de todos os envolvidos e respeito ao contraditório, em que as partes entenderam de forma consensual ajustar e aperfeiçoar os quesitos deferidos, de modo a respeitar a ampla defesa de todas as partes, em atendimento consensual de todos os envolvidos.

Assim, para concretizar a situação jurídica material subjacente, é possível moldar os instrumentos processuais para criar mecanismos consensuais em um *locus* participativo, com a valorização da cooperação e dos valores democráticos.

4.4 Flexibilização procedimental

Em demandas como as analisadas no presente estudo, que envolvem vícios construtivos, é perceptível, desde o momento da propositura da inicial até o desenrolar do processo, que pode haver alteração da situação fática vivenciada. Os vícios (rachaduras,

fissuras, entre outros) podem se agravar com a passagem do tempo, a necessidade de manutenção do aparelho de aquecimento solar e de outras estruturas (vida útil do imóvel) ou até mesmo a reforma ou a ampliação do imóvel ou alteração dos moradores. As mudanças, de diversas ordens, também refletem diretamente em modificações dos pedidos, causa de pedir e da extensão da demanda.

A interpretação do pedido inicial, da contestação e das decisões judiciais devem considerar o contexto e a boa-fé (art. 322, § 2º e art. 489, § 3º, CPC), ou seja, a decisão judicial deve ser interpretada (e aplicada) a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

Necessária é uma flexibilização procedimental a fim de tutelar o direito da parte e efetivar a política pública em voga¹⁹. Na medida em que os fatos são esclarecidos, os problemas e as soluções podem ser relidos e redescobertos ao longo do processo. O pedido e a decisão podem ser progressivamente adequados às alterações da realidade. Relativiza-se a estabilização da demanda (art. 329, CPC) do processo estrutural²⁰. Em síntese, para cada processo e conflito existe um tipo de procedimento adaptável para as suas peculiaridades e particularidades.

Ainda em relação à flexibilização procedimental, está superada a dualidade dos processos de conhecimento e execução. As fases cognitivas/executivas são continuamente monitoradas e revisadas, e entrelaçadas, a depender do tipo de conflito judicializado. Portanto, há uma simbiose das fases cognitivas e executivas.

Ainda, o conteúdo decisional ou consensual operado pelo processo é definido, mas não necessariamente os meios para obtê-lo, na esteira

¹⁹ CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. 2017. Tese (Concurso de Titulariedade) – Faculdade de Direito, UERJ, Rio de Janeiro. 2017.

²⁰ VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384. p. 371.

da norma de cumprimento das obrigações de fazer como a prestação da tutela específica ou equivalente. A imutabilidade das decisões deixa de ser um mandamento, pois as ordens se adaptam às necessidades reais e se amoldam conforme a mutação do objeto ou as transformações das políticas públicas. Logo, conforme a implementação das medidas estruturantes e observação de seus resultados, novas decisões são elaboradas, sendo possível o uso de provimentos em cascata, expressão cunhada pela doutrina.

No estudo de caso proposto, foram realizadas as audiências públicas, com a participação dos interessados e com os peritos para o alinhamento da produção da prova. Também, em ato conjunto, foram realizadas audiências com partes e interessados para ajustar os quesitos da perícia e outros pontos do processo. As medidas foram significativas para adaptar ao processamento individual das demandas alguns elementos do processo estrutural, principalmente para simplificar o processamento, operacionalizar respostas em tempo adequado e centralizar a realização de atos processuais similares e aplicáveis à grande maioria dos processos individuais. A flexibilização procedimental é, em tese, a adaptabilidade do procedimento aos casos concretos e reais dos conflitos, facilitada exponencialmente pela cooperação judicial entre as partes e demais atores dos sistemas de justiça e estatal.

4.5 Cooperação judiciária

Além da participação entre os afetados pelo problema, os advogados e os magistrados, a cooperação também pode ser analisada em uma perspectiva interna do Poder Judiciário, ou seja, os mecanismos de cooperação nacional, que fomentam a recíproca cooperação entre órgãos do Poder Judiciário, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição.

No estudo de caso dos vícios de construção, como uma possível solução para a massificação de ações individuais, entende-se que a máquina judiciária teria uma eficiência melhor, por exemplo, com a centralização de demandas ou ao menos das provas, utilizando-se os atos concertados entre os dois juízos competentes da Subseção Judiciária.

A reunião ou apensamento de processos (art. 69, II, CPC) para julgamento conjunto pode encontrar fundamento na necessidade de evitar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente (art. 55, § 3º, CPC), homenageando a isonomia. Apoia-se também na eficiência, por possibilitar o aproveitamento de atos processuais e probatórios, ou ainda na gestão dos atos instrutórios procedimentais. A centralização, porém, não se resume a reunir as ações individuais e simplesmente julgá-las coletivamente sem atenção às particularidades concretas. Pelas regras atuais de modificação de competência, com fundamento na prevenção, seria possível o declínio da competência das ações individuais ao juízo responsável pelo processo estrutural. Aceita a prevenção, os processos individuais são tratados como parte do processo estrutural. Tal solução foi adotada, por exemplo, em caso estrutural sobre cirurgias ortopédicas no Estado do Ceará, conforme relato da juíza Cíntia Brunetta²¹.

Se frustrada a possibilidade de reunir as demandas em um juízo preventivo, outra medida que concretiza o princípio da eficiência é a cooperação judiciária que, em uma perspectiva macro, também contribui para a administração judiciária. Do princípio da eficiência, extrai-se a possibilidade de realizar a conexão probatória, com fundamento legal no art. 69, IV, § 2º, II e VI, do CPC. A conexão não é por identidade de algum dos elementos da ação, mas por alguma afinidade em questões de fato comuns²².

²¹ VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020. p. 312.

²² LAMÉGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de Cooperação Judiciária Nacional Aplicadas a Processos Estruturais. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 491-518.

O pedido de cooperação de atos concertados consiste em prévio ajuste entre juízes para a prática de atos que interessam vários processos. É possível, assim, produzir provas em conjunto (parecer técnicos globais), mas com o cuidado de não generalizar todos os casos ou deixar de individualizar as particularidades de cada situação.

No caso das ações envolvendo vícios construtivos de habitações de famílias de baixa renda, em trâmite na 2ª Vara Federal de Ponta Grossa, observou-se, nos diversos processos, questões de fato comuns. Verificou-se a afirmação de um mesmo fato (vícios construtivos), mas a peculiaridade de cada pleito (cada casa tem vícios específicos, precisando de um laudo individualizado) inviabiliza um julgamento idêntico. Contemplou-se a possibilidade, em homenagem à efetividade, de unificar não a produção da prova, porque cada casa precisa ser periciada individualmente, mas dos atos instrutórios para a realização da perícia, como os quesitos a serem observados em cada perícia técnica, os procedimentos executivos do ato.

Assim, por meio da participação dos envolvidos nas audiências públicas, foram definidos procedimentos, extensíveis aos processos de mesmo momento processual, para ordenar e organizar a tramitação da produção da prova pericial com eficiência. Portanto, essas múltiplas incidências da mesma questão fática possibilitam a utilização em todos os processos, tanto do juízo titular quanto do juízo substituto. Assim, os parâmetros da prova técnica foram produzidos de forma conjunta e padronizados para serem aproveitados em todos os processos, evitando-se decisões conflitantes e agilidade no cumprimento das decisões. Os quesitos de alta complexidade, que poderiam levar tempo para serem analisados pelos julgadores, foram construídos em um ambiente colaborativo e também evitam atuações diferenciadas, quando não diversificadas em detrimento da justiça. A experiência também revelou celeridade processual. Sobretudo, a experiência transparece uma abertura dialógica na relação entre peritos, juízes,

procuradores e partes. As negociações e debates possibilitaram a elaboração de quesitos em consenso e ganhos significativos em termos de procedimento. Ao delimitar conjuntamente as questões a serem enfrentadas, foi estabelecido um padrão mínimo necessário para os quesitos técnicos, a organização do feito quanto a esse ponto foi consensual e fundamental para a maior segurança e efetividade. Os pontos controvertidos sobre os quais deve a prova pericial recair, decididos em conjunto, evitam desperdício de tempo com pontos incontroversos ou irrelevantes, agilidade na apreciação da prova e eficiência jurisdicional.

4.6 Reestruturação do modo de operar das instituições

A solução de um conflito estrutural deve ter uma visão prospectiva. Uma decisão estrutural, além de eliminar uma conduta ilícita ou omissão, visa reestruturar o modo de uma instituição operar. “O processo não se foca no que aconteceu, mas no que vai acontecer depois que ele interferir na realidade”²³. O ideal, em um processo estrutural, é reorganizar o funcionamento das entidades causadoras do estado de desconformidade, sem descurar do reparo das feridas porventura existentes. A finalidade da decisão estrutural se dirige exatamente à reestruturação da relação burocrática das instituições públicas ou privadas, de modo a “alterar substancialmente a forma como as interações sociais se travam”²⁴.

Nesse sentido, a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro estabelece vários valores e critérios aplicáveis às demandas estruturais, entre elas, as consequências práticas das decisões judiciais

²³ VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. E-book. item 6.4.2

²⁴ ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013. p. 15.

(art. 20), também denominadas consequencialismo judicial²⁵. As normas são relevantes e desvendam um ponto de conexão entre os atos da administração e as decisões judiciais correlatas, pois na prática sempre há conectividade e interação entre elas. Para tanto, é aconselhável sempre pensar no global, bem como em espaços de transições contidos em planos de reestruturação. Essa decisão judicial, que formula um plano gradual de mudança (plano de reestruturação institucional), tem fulcro legal no art. 23 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, o qual estabelece um regime de transição.

Em um primeiro momento, na fase inicial da demanda, é necessário um diagnóstico do estado de desconformidade para estabelecer um plano de organização e execução. Ao fim, com uma implementação progressiva, pode ser possível sanar a situação de desconformidade. E mais, é necessário pensar em como neutralizar a fonte causadora do problema para que não se repita no futuro.

No caso das demandas individuais sobre os vícios construtivos nas moradias, as decisões que apenas se limitam a indenizar o dano material e/ou moral sofrido por determinado morador são insuficientes²⁶.

Os processos estruturais e seus pressupostos teóricos precisam reestruturar aquilo que dá causa ao problema estrutural. Em uma análise preliminar, entende-se que há um estado de coisas inconstitucionais, não existindo só um agente gerador do problema. A CEF, as construtoras, a Companhia de Habitação, os moradores, os advogados e todos contribuem em maior ou menor medida para o estado de inconstitucionalidade ou de desconformidade.

²⁵ MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: a intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 204 p.

²⁶ Sobre o tema: Considerando que os fundos de reparação, no Brasil, ainda não demonstram empiricamente o potencial de atender às finalidades para as quais foram criados, as reformas estruturais devem focar em reorientar a atuação da instituição, procurando evitar a reiteração de danos causados no passado. Se a solução é a indenização, o produto pode ser destinado tanto a indivíduos diretamente lesionados quanto a finalidades públicas relacionadas. VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384. p. 377.

Ao delegar à Caixa Econômica Federal a gestão operacional dos recursos disponibilizados para o programa, o governo federal a confere um importante papel como agente transformador da sociedade brasileira²⁷. De acordo com informação da CEF, existe um canal de comunicação que faz a ligação entre o cliente e a construtora para garantir atendimento a reclamações sobre possíveis danos físicos das moradias. Trata-se do De Olho na Qualidade, criado em março de 2013, que consiste em um programa que monitora a qualidade das construções dos imóveis da iniciativa do governo federal Programa Minha Casa, Minha Vida, intermediando junto às construtoras problemas relacionados a vícios construtivos²⁸. As construtoras que não atenderem os chamados são impedidas ou sofrem restrições de contratar futuramente com a CEF.

Tal programa abrange tanto as reclamações sobre os vícios construtivos nos imóveis do Programa Minha Casa, Minha Vida, para todas as faixas (1; 1,5; 2 e 3), quanto do mais recente Casa Verde e Amarela. Apesar da existência desse atendimento específico, fato é que – ao menos no Município de Ponta Grossa – o estado atual da arte não se demonstra suficiente, pois os problemas acabam (e continuam sendo) judicializados.

Esse cenário aponta que a CEF, gestora do programa, ainda precisa aprimorar o canal de comunicação administrativo. Primeiramente, os moradores precisam receber mais informações a respeito da existência do

²⁷ Desde a extinção do BNH, em 1986, a CEF assumiu importante papel e passou a ser a principal instituição capaz de realizar financiamentos imobiliários no país. Ao longo de sua existência, a CEF “sempre esteve conectada às classes sociais mais pobres e ao governo central, promovendo a inclusão de indivíduos na sociedade, seja com abertura das cadernetas de poupança, operações de penhor, seja promovendo obras de saneamento e, nos últimos anos, financiando a compra da casa própria”. D’AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. In: COSTA, Juliana Camargos *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. p. 48. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111291655290.LivroCAIXA_T_0.pdf#page=33. Acesso em: 17 abr. 2021.

²⁸ CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **De olho na qualidade**. Brasília, DF: CAIXA, [2021]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx#sempre-ao-seu-lado>. Acesso em: 7 maio 2021.

programa De Olho na Qualidade. A divulgação pode ser repensada para que seja mais efetiva. Outros meios mais acessíveis podem ser utilizados para aquele público em específico.

Além disso, após tomar ciência do De Olho na Qualidade, a comunicação pelo cliente aos responsáveis pode ser mais efetiva – o que, aparentemente, não tem ocorrido. De acordo com informação na página eletrônica da CEF, quando o cliente pretende realizar a notificação do vício construtivo, existem dois meios para registrar a notificação: linha telefônica exclusiva e gratuita ou *site* da CEF, na opção Fale Conosco.

Ao realizar a presente pesquisa, simulou-se o acesso ao Fale Conosco. Contudo, ao clicar na opção, o internauta é transferido para outra página da CEF, que leva a outros números de telefone e outras informações. Em síntese, aparentemente, a impressão é de que, apesar do objetivo nobre do canal de atendimento, o acesso ao meio de comunicação não pareceu adequado, ao menos a página da internet.

Um plano de reestruturação pode prever a reformulação desse canal de atendimento. Em audiências colaborativas, a CEF, os representantes dos moradores, as construtoras e demais interessados podem, juntos, criar um meio mais fácil de comunicação, para, pelo menos como um projeto-piloto, ser aplicado no Município de Ponta Grossa. Com o aprimoramento dos mecanismos do programa De Olho na Qualidade propostos pela CEF, os conflitos têm potencial maior de serem solucionados administrativamente.

E, após a comunicação do morador chegar ao destinatário, a solução adotada precisa ser satisfatória. Conforme informação no site da Caixa Econômica Federal, as reclamações recebidas são encaminhadas diretamente aos construtores, que devem resolver o problema no menor tempo possível ou emitir um laudo de contestação. Entretanto, ao que a realidade prática indica, aparentemente, nem todas as construtoras estão lidando de modo satisfatório com as reclamações dos clientes, seja

porque algumas não existem mais e outras encontram-se em processo de recuperação judicial, seja por dificuldades financeiras.

Seria interessante um plano de reestruturação prever formas de desenvolver o atendimento administrativo, tanto da CEF quanto das construtoras, para que se torne mais operativo. Os problemas estruturais e as dificuldades operacionais podem ser repensados para reestruturar o modo de execução das atividades do programa da qualidade.

Além disso, é preciso contar com as próprias partes e seus advogados na consciência da dimensão de cada um no processo de reestruturação dos programas de habitação para famílias de baixa renda. A transformação é antecedida de alterações dos padrões comportamentais e das condutas. Em grande parte dos processos, faltam comprovações de que o morador tentou solucionar o problema pelas vias administrativas, inferindo-se que o ajuizamento ignora tentativas extrajudiciais prévias.

Em relação aos advogados, algumas ponderações feitas pela CEF, inclusive na audiência pública, centram-se na existência de captação inadequada ou ilícita de clientes, por meio de estratégias de cooptação de clientes (não há esclarecimento ao beneficiário de que a ação proposta versa sobre vício construtivo, tampouco de elementos essenciais para a mínima compreensão; os laudos que acompanham a petição inicial apresentam indícios de fraudes e/ou são genéricos, desacompanhados de ART; ainda, não são raros os casos de distribuição de ações judiciais sem o conhecimento do beneficiário). Uma atuação mais consciente das partes e dos advogados poderia evitar o ajuizamento, muitas vezes infundado, processual e/ou materialmente, de inúmeras ações. A participação do órgão de classe, a Ordem dos Advogados do Brasil, também é fundamental para evitar a cooptação de clientes.

Um plano de reestruturação, por exemplo, pode ser construído para constar uma obrigação da parte ou morador se comprometer

efetivamente a procurar meios extrajudiciais antes de ingressar em juízo. Ao mesmo tempo, o requerimento administrativo seria uma condição de procedibilidade para comprovar o interesse de agir em juízo. Nesse sentido, os advogados estariam atentos, inclusive para orientar e ajudar o morador nas atividades que antecedem as vias judiciais.

Mais um ponto de reflexão diz respeito ao modo de atuação das construtoras, especialmente por causa da experiência ocorrida no Município de Ponta Grossa quanto aos aquecedores solares. Por mais que existam normativas nacionais que estabelecem padrões de construções para todo o país²⁹, é possível verificar que são necessárias adaptações de padrões de construção civil em atenção às características regionais geográficas de cada local da obra (relevo e clima, por exemplo).

Quanto aos equipamentos de aquecimento solar, em tese, a energia renovável supostamente seria mais eficiente e reduziria as despesas nas contas de energia elétrica, com a promoção da sustentabilidade ambiental. E, de fato, o Programa Minha Casa, Minha Vida ganhou destaque mundial por promover esse uso mais sustentável das fontes energéticas. Contudo, por razões das mais diversas ordens, dentre as quais pode-se incluir a amplitude térmica diária elevada além das variantes geográficas e climáticas na região dos Campos Gerais (não sendo objetivo deste trabalho perquirir sobre a responsabilidade ou causa do problema), alguns fatores contribuíram para o insucesso na instalação dos painéis solares nas moradias construídas em Ponta Grossa.

Além de seguir os parâmetros nacionais do programa, a construção das moradias precisa se adequar às exigências locais ou regionais. Observa-se que pela grandiosidade do território nacional, as condições regionais de relevo e clima variam conforme cada lugar. Em

²⁹ No Programa Minha Casa, Minha Vida, buscando elevar os padrões de sustentabilidade ambiental em seus empreendimentos, passou a ser obrigatória a instalação de Sistemas de Aquecimento Solar ou substituto equivalente, conforme art. 2º, Portaria n. 643, do Ministério das Cidades, de 13 de novembro de 2017.

Ponta Grossa e na região dos Campos Gerais, a construção de uma obra e a instalação de equipamentos precisa considerar a alta variação da amplitude térmica diária e o relevo acidentado com pressão da água, fatores que influenciam a eficiência do sistema solar de captação de energia e também em outros aspectos da construção civil. Uma atuação mais técnica (com um estudo técnico direcionado e especializado) por parte dos engenheiros quando da escolha de materiais a serem empregados nas obras seria uma forma de prevenir os vícios construtivos. Um plano de mudanças pode sugerir a importância de planejamento técnico específico para a região em que será construída a moradia.

Dessa forma, no presente estudo de caso, é mais factível que um plano de reestruturação possa envolver a proposta de mudança de atuação dos moradores (por meio de seus representantes), os escritórios de advocacia e a CEF responsável pela região. A alteração de comportamento, seja das construtoras, seja da CEF, das partes e dos advogados, ao menos em tese, poderia prevenir que os próprios vícios ocorressem, e mesmo aqueles vícios inevitáveis, poderiam ser solucionados extrajudicialmente.

Por fim, a decisão estrutural é uma ferramenta interessante para tutelar o direito habitacional, a garantia do desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais e regionais, em conformidade com os fins do programa social que objetiva a diminuição do déficit habitacional, sobretudo das famílias das classes sociais mais pobres. Para além de pacificar disputas individuais, o processo estrutural precisa afirmar valores constitucionais estruturantes em benefício de toda a coletividade. O magistrado, para além de decidir o direito do autor, deve fazer do direito uma realidade prática³⁰.

³⁰ FISS, Owen. Fazendo da constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 999-1026. FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures of the structural injunction. In: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 31-56.

5 CONCLUSÃO

A litigação individual predomina no cenário nacional, contudo os conflitos que as originam, em grande parte, são estruturais, complexos e com diversas causas. As ferramentas processuais flexíveis, plásticas e adaptáveis, baseadas nos princípios da cooperação e participação, são relevantes para a aplicação de preceitos dos processos estruturais na forma de judicialização. Também para os juízes na condução dos processos, no sentido de aplicar elementos estruturais nas inúmeras demandas individualizadas que sobrecarregam o sistema de justiça brasileiro, sobretudo para maior eficiência na prestação jurisdicional e na gestão processual e dos tribunais³¹.

Para além das propostas de gestão realizadas pelos juízes individualmente ou em conjunto, inclusive por meio da cooperação judicial, há ferramentas administrativas que revelam alta potencialidade quando empregadas no sistema de justiça, como as articulações realizadas pelos centros de inteligência do Judiciário ou similares.

Por fim, os estudos ainda incipientes das técnicas de processos estruturais no sistema de justiça brasileiro tendem a avançar e a presente pesquisa e capítulo, ora compartilhados com o público, teve a pretensão de contribuir para que as novas técnicas sejam conhecidas, aplicadas, mas sobretudo sirvam de estímulo e incentivo para novas pesquisas de estudos de casos, com perspectivas pervasivas e prospectivas, que gerem impactos positivos na efetividade das prestações jurisdicionais.

³¹ BOCHENEK, Antônio César; FREITAS, Valdimir Passos; COELHO, N.; LOPEZ, J. M.; MATOS, J. I.; MENDES, L. A. **Manual luso-brasileiro de gestão judicial**. São Paulo: Almedina, 2018. 406 p.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. Decisões estruturais no direito processual civil brasileiro. **Revista de processo**, São Paulo, v. 38, n. 225, p. 389-410, nov. 2013.

BAUERMANN, Desirê. Structural injunctions no direito norte-americano. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 305-328.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF: Presidência da República, [2018]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13655.htm. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. **Lei n. 14.118, de 13 de janeiro de 2021**. Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14118.htm. Acesso em: 19 abr. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria n. 643, de 13 de novembro de 2017. Dispõe sobre as condições gerais para provisão de sistemas alternativos de geração de energia para empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial – FAR, e contratação de operações com recursos transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social – FDS, no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 154, n. 218, p. 54, 14 nov. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&data=14/11/2017&pagina=54>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BOCHENEK, Antônio César. **A interação entre tribunais e democracia por meio do acesso aos direitos e à justiça**: análise de experiências dos juizados especiais federais cíveis brasileiros. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, 2013. 561 p.

BOCHENEK, Antônio César; DALAZOANA, Vinícius. **Competência cível da justiça federal e dos juizados especiais federais**. 4. ed. Curitiba: Juruá, 2017. 254 p.

BOCHENEK, Antônio César; FREITAS, Valdimir Passos; COELHO, N.; LOPEZ, J. M.; MATOS, J. I.; MENDES, L. A. **Manual luso-brasileiro de gestão judicial**. São Paulo: Almedina, 2018. 406 p.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual**: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. 2017. Tese (Concurso de Titularidade) - Faculdade de Direito, UERJ, Rio de Janeiro. 2017.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **De olho na qualidade**. Brasília, DF: CAIXA, [2021]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/de-olho-na-qualidade/Paginas/default.aspx#sempre-ao-seu-lado>. Acesso em: 7 maio 2021.

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DE PONTA GROSSA. **Programas habitacionais**: 1989 a 2015. Ponta Grossa, PR: Prolar, [2021]. Disponível em: <https://prolarpmpg.com.br/programas-sociais/>. Acesso em: 7 maio 2021.

D'AMICO, Fabiano. O Programa Minha Casa, Minha Vida e a Caixa Econômica Federal. *In*: COSTA, Juliana Camargos *et al.* **O desenvolvimento econômico brasileiro e a Caixa**: trabalhos premiados. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento: Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111291655290.LivroCAIXA_T_0.pdf#page=33. Acesso em: 17 abr. 2021.

FERRARO, Marcella Pereira. Litígios estruturais: algumas implicações da publicidade do processo. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 757-778.

FISS, Owen. Fazendo da constituição uma verdade viva: quatro conferências sobre a structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 999-1026.

FISS, Owen. To make the constitution a living truth: four lectures of the structural injunction. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 31-56.

LAMÊGO, Gustavo Cavalcanti. Técnicas de cooperação judiciária nacional aplicadas a processos estruturais. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 491-518.

MEDEIROS JÚNIOR, Leonardo. **Processo estrutural consequencialista**: a intervenção judicial em políticas públicas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018. 204 p.

OSNA, Gustavo. Nem “tudo”, nem “nada”: decisões estruturais e efeitos jurisdicionais complexos. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 463-490.

RODRIGUES, Marco Antonio; GISMONDI, Rodrigo. Negócios jurídicos processuais como mecanismo de auxílio à efetivação de políticas públicas. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 779-814.

SQUADRI, Ana Carolina; JOBIM, Marco Félix. O publicismo e privatismo no processo estrutural. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 835-852.

VITORELLI, Edilson. Litígios estruturais: decisão e implementação de mudanças socialmente relevantes pela via processual. *In*: ARENHART, Sérgio Cruz; JOBIM, Marco Félix (org.). **Processos estruturais**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2021. p. 329-384.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

VITORELLI, Edilson. **Processo civil estrutural**: teoria e prática. Salvador: Juspodivm, 2020.

CAPÍTULO 1

PROBLEMAS COMPLEXOS SÃO ORGANISMOS VIVOS: A ADOÇÃO DA PERSPECTIVA SISTÊMICA NA ATUAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA

TAÍS SCHILLING FERRAZ*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 O que fazem e de onde vieram os centros de inteligência do Poder Judiciário. 3 Espaços de captação, compartilhamento e produção de conhecimento. 4 As várias frentes de atuação. 5 Problemas complexos são organismos vivos: uma perspectiva sistêmica. 6 Trazendo a perspectiva sistêmica para a definição da estratégia de atuação; 6.1 O problema é nosso; 6.2 Identificando padrões sistêmicos em casos reais. 7 Pontos de alavancagem. 8 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Grandes desafios da prestação jurisdicional, por sua característica complexa, multicausal e multidimensional, não respondem a abordagens lineares, nem fragmentadas. Suas características estão interconectadas; a relação de causalidade entre seus elementos é circular e, em alguns casos, é tautológica.

* Desembargadora federal do TRF4, doutora em ciências criminais e mestre em direito pela PUCRS, membro do corpo docente permanente do PPGPD/Enfam, integrante do Grupo Operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal; taissferraz@gmail.com.

Assim é, por exemplo, com os fenômenos da manutenção das taxas de congestionamento, da repetição de demandas, do aumento de casos de prisão provisória, entre muitos outros.

Tratar esses fenômenos de maneira cartesiana, agindo exclusivamente sobre suas exterioridades, não produz efeitos positivos sustentáveis e, não raro, gera consequências indesejáveis.

Metas de produtividade, quando tomadas como principais alternativas, podem ser exemplos de soluções lineares e fragmentadas, pautadas apenas em sinais exteriores de problemas muito mais profundos e abrangentes, cujas causas, por não serem adequadamente consideradas, permanecem ativas, encontrando outros caminhos por onde possam extravasar seus efeitos.

Ao desmembrar problemas complexos, na tentativa de torná-los mais administráveis, perde-se a noção intrínseca de conexão com o todo. A lição é de Peter Senge¹ e encontra seu fundamento no pensamento sistêmico.

É sobre o tratamento de fenômenos complexos, que desafiam cotidianamente o Poder Judiciário, que este capítulo incursionará, e sobre o papel que vem sendo desempenhado pelos centros de inteligência, na identificação de sintomas e de causas dos problemas, na localização de possíveis pontos de alavancagem, na construção colaborativa de soluções e na projeção das consequências que poderão decorrer das escolhas de intervenção.

Buscando referências teóricas no pensamento sistêmico, e incursionando sobre as atividades que vêm sendo realizadas no âmbito dos centros de inteligência, o objetivo será apresentar um panorama sobre o funcionamento desses organismos, seus pressupostos teórico-práticos e sobre as muitas possibilidades que se abrem, através da articulação em

¹ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: a arte e a prática da organização que aprende. Tradução: Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017. p. 33.

rede da inteligência coletiva, para o adequado tratamento dos desafios cotidianos do Poder Judiciário.

2 O QUE FAZEM E DE ONDE VIERAM OS CENTROS DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO

Captação, canalização e avaliação, sob várias perspectivas, de problemas complexos no contexto do Poder Judiciário, prospecção, construção compartilhada de alternativas de prevenção, solução ou tratamento, intervenção e monitoramento desses problemas e projeção de impactos podem ser consideradas, resumidamente, as atuais e já concebidas possibilidades de atuação dos centros de inteligência.

A ideia de criação desses espaços não surgiu de uma hora para a outra, tendo sido experimentada e lapidada, ao longo de anos, em grupos de trabalho de magistrados e servidores, que atuaram, em diferentes momentos, espalhados pelos diversos ramos da Justiça brasileira, bem como no Conselho da Justiça Federal, na Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, nas associações de magistrados e no Conselho Nacional de Justiça.²

Esses grupos, na sua origem, dedicaram-se a estudar o fenômeno das demandas repetitivas e estruturais, a compreender a lógica de atuação dos grandes litigantes e do funcionamento de um ainda recente sistema de precedentes.

Tinham à frente, como desafio, encontrar caminhos para o tratamento adequado de questões complexas, e traziam consigo a convicção, produto das vivências até então, de que seria necessário

² FERRAZ, Taís Schilling. Centros de Inteligência. Possíveis referenciais teóricos de uma iniciativa que pegou. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 60-69. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, 2).

identificar novas estratégias para a abordagem dos antigos e dos novos problemas, visto que aumentar a produtividade ou os quadros, modificar sistematicamente a legislação, recorrer a mecanismos sancionatórios, revelavam-se, entre muitas outras medidas, como estratégias absolutamente insuficientes e pouco sustentáveis.

A experiência que funcionou como laboratório e que forneceu as bases modelares para a criação dos atuais centros de inteligência ocorreu na Seção Judiciária do Rio Grande do Norte, onde magistrados e servidores começaram a adotar uma metodologia que rompia com o modelo vertical de diagnóstico de problemas e tomada de decisões, e que passava questionar a forma cartesiana de intervenção.

A ideia foi levada ao Conselho da Justiça Federal e, com a criação do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, expandiu-se para todas as seções judiciárias.³

A Resolução CJF n. 499/2018 elencou, em um rol exemplificativo, as competências do centro nacional e dos centros locais de inteligência, divididas em duas grandes vertentes: a) o monitoramento, com vistas à prevenção, e à racionalização no tratamento das demandas; e b) a gestão do sistema de precedentes. A importante institucionalização assentou as bases para que fossem identificadas oportunidades de atuação, constituindo-se em fator de encorajamento para a proposição de soluções, que vieram a ser documentadas e difundidas essencialmente através de notas técnicas.

³ Criados inicialmente pela Portaria n. 369/2017, editada pelo então corregedor-geral, e confirmados pela Resolução n. 499/2018, ambos normativos do Conselho da Justiça Federal, o Centro Nacional de Inteligência e os centros de inteligência das seções judiciárias espalharam-se pelo país. Em menos de um ano da sua ratificação, estavam instalados em praticamente todos os estados e no Distrito Federal. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a criação do Centro Nacional e Local de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília: CJF, 2017; CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília: CJF, 2018.

Com o sucesso da metodologia de atuação dos centros nacional e locais de inteligência na Justiça Federal, estabeleceu-se, rapidamente, uma estratégia de trabalho em rede, com a realização de reuniões periódicas em diversos formatos e com o compartilhamento sistemático de desafios e soluções. Essa estratégia ganhou escala durante o período de pandemia, quando houve a rápida necessidade de redefinição de rotinas para o funcionamento dos serviços e a criação de inúmeras alternativas para dar adequado processamento às demandas judiciais, diante das medidas de isolamento social.

O período funcionou como um grande laboratório para o trabalho colaborativo no Poder Judiciário, em novos e mais disruptivos parâmetros, passando a envolver, gradativamente, centros de inteligência que surgiam no contexto da Justiça dos estados.

Recentemente, o Conselho Nacional de Justiça deu ainda maior institucionalização às iniciativas, criando o Centro de Inteligência do Poder Judiciário e orientando os tribunais de justiça, do trabalho e eleitorais, a criarem, também, seus centros locais.⁴

Esse movimento, que vem se expandindo exponencialmente, começa a integrar as demais instituições do sistema de justiça.

3 ESPAÇOS DE CAPTAÇÃO, COMPARTILHAMENTO E PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

“Quando as aranhas combinam as suas redes, são capazes de amarrar um leão”. Este provérbio africano talvez auxilie na dimensão da potencialidade de um trabalho em rede no Judiciário, frente à multidimensionalidade dos desafios atuais.

⁴ A Resolução n. 349/2020, do Conselho Nacional de Justiça, criou o Centro de Inteligência do Poder Judiciário. CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020.** Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília: CJF, 2018.

A proposta dos centros de inteligência não é a de concentrar a inteligência da instituição em um ou em alguns locais, mas funcionar como espaços qualificados de conexão e compartilhamento, que sejam capazes de captar (não capturar) o conhecimento gerado nas mais diversas frentes de atuação do Judiciário, para dar-lhe vazão, difundindo-o, compartilhando-o, qualificando-o ou, através dele, propondo alternativas de solução para desafios complexos, que prestigiem o funcionamento adequado do Judiciário como um todo.

Assim, a partir de iniciativas que podem ter origem no Poder Judiciário, nas instituições do sistema de justiça, nos próprios litigantes e na sociedade em geral, os centros de inteligência realizam a afetação e a análise de relevantes questões, em um trabalho de equipe e entre equipes, que ocorre em metodologia horizontal e com a observância de diversos princípios, que vêm sendo sistematizados por seus primeiros integrantes, com o objetivo de favorecer a disseminação desse modelo cooperativo e efetivo de trabalho.⁵

Dentre tais princípios, especial relevância assumem, por sua perspectiva sistêmica, os da colaboração, da cocriação, da flexibilidade e adaptabilidade, da diversidade e polifonia de ideias e da centralidade do jurisdicionado.⁶

Um dos princípios operadores da complexidade, identificados por Morin⁷ e integralmente consentâneo com os pressupostos de atuação dos centros de inteligência, é o da dialogicidade, que traz ínsita a noção de complementaridade e de possibilidade de convivência entre elementos ou ideias que, na aparência, são antagônicos.

⁵ CLEMENTINO, Marco Bruno M. Princípios da inovação judicial: a justiça como serviço. **Revista Consultor Jurídico**. São Paulo, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/marco-clementino-principios-inovacao-judicial>. Acesso em: 20 maio 2021.

⁶ Ibidem.

⁷ MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução: Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 190.

Transpondo-se para a realidade do Judiciário, diante de desafios que são comuns a vários segmentos, é natural a existência de dicotomias, que, em larga escala, não podem ser simplesmente eliminadas; precisam ser acolhidas.

Trabalhar de forma dialógica significa abraçar as contradições, indo além da proposta dialética de tese, antítese e síntese, na qual, para se chegar à síntese, que será algo diferente de qualquer das hipóteses, será preciso abdicar de uma convicção, o que nem sempre se sustenta ou mesmo se justifica. Talvez isso possa explicar que, na metodologia dos centros de inteligência, busquem-se os consensos possíveis, em vez de se buscar construir soluções completas, para serem, depois, submetidas a votações e consideradas certas ou erradas, implementáveis ou não.

Trata-se de compreender e conviver com o diferente, sem perder de vista que há um todo maior, que se dirige a um propósito, que precisa ser considerado, e que vem traduzido na missão do Poder Judiciário – Realizar Justiça, e nos compromissos do Estado Brasileiro, pertinentes à atuação judicial, entre eles o da solução pacífica das controvérsias.

4 AS VÁRIAS FRENTES DE ATUAÇÃO

Como julgar tantos processos? Como aumentar a produtividade?

Estas perguntas são feitas constantemente, nos pequenos grupos de magistrados e servidores, nos cursos, no trabalho das corregedorias, nos variados órgãos que se dedicam à gestão estratégica, nas escolas judiciais e também nos ambientes externos, inclusive legislativos.

A partir delas, muitas ideias surgiram e foram implementadas, sempre focadas em alcançar maior eficiência na prestação jurisdicional. Sob diversas perspectivas, efeitos foram alcançados, em especial no tema

da repetição de demandas, onde muitas soluções foram identificadas e aplicadas, com resultados estatisticamente comprovados.

Inobstante isso, as dificuldades aumentaram. Ainda que se tenha alcançado um grande aumento na produtividade, a sensação é quase sempre a de “enxugar o gelo”. A cada ano, mais processos ingressam no Poder Judiciário.

A eficiência é fundamental, e não há erro em querer alcançá-la. É necessário, porém, formular outras perguntas, ampliando a mirada, procurando por efeitos verdadeiramente transformadores.

Mais do que tentar saber como aumentar a produtividade, talvez seja preciso perguntar, por exemplo, por que o Judiciário é chamado a julgar tantos e cada vez mais processos a cada ano? O que faz com que a sociedade se torne cada vez mais dependente do Judiciário para resolver conflitos? Quais fatores são determinantes para a excessiva recorribilidade nos processos? O que tem dificultado a obtenção de maior coerência e integridade na aplicação do direito? Quais os efeitos do aumento da rapidez no julgamento dos processos sobre a litigiosidade?

Ao estabelecer suas competências de atuação, os centros de inteligência procuram estar atentos a essas e outras perguntas mais abertas, daí a proposta de trabalhar em três grandes (embora não exclusivas) vertentes:

- Prevenção de demandas;
- Monitoramento e racionalização de procedimentos; e
- Gestão de Precedentes.

Avaliam-se, nos centros de inteligência, entre outras questões, os possíveis impactos da afetação, pelos tribunais superiores, de determinados temas para julgamento no modelo de precedentes vinculantes, seja no sobrestamento dos processos, seja na solução

e futura prevenção de novos conflitos; mapeiam-se dificuldades práticas na interpretação e aplicação dos precedentes, sugerindo-se alternativas de solução que contribuam para o adequado funcionamento do modelo; captam-se movimentos incomuns, no ajuizamento de demandas, buscando-se alternativas para que conflitos possam ser solucionados sem necessidade de judicialização, ou possam ter fluxo facilitado de tramitação; detectam-se indicativos de que determinados procedimentos ou escolhas que vêm sendo feitas, dentro e fora do Judiciário, têm provocado maior judicialização ou litigiosidade interna, disseminando-se essa informação e propondo-se construção colaborativa de soluções; identificam-se situações em que a existência de entendimentos contraditórios esteja causando insegurança jurídica, propondo-se que alguns temas sejam afetados e julgados (ou mesmo revisitados), para uma maior integridade e coerência sistêmica na aplicação dos precedentes; detectam-se riscos, em determinados conflitos, de aumento do volume de recursos e rescisórias, propondo-se medidas de prevenção ou mesmo de modulação de efeitos.

São ações, por vezes pontuais, capazes de acionar uma série de efeitos desejáveis em cadeia, e que contemplam também a previsão de monitoramento ou atenuação de possíveis consequências negativas advindas das iniciativas, sempre com um olhar sobre o todo.

5 PROBLEMAS COMPLEXOS SÃO ORGANISMOS VIVOS: UMA PERSPECTIVA SISTÊMICA

Buscar o todo pela mera análise e soma das partes é a estratégia do pensamento mecanicista, baseado no paradigma cartesiano. Concentra-se a investigação dos fenômenos nas propriedades essenciais das partes que possam ser investigadas, mensuradas e individualmente tratadas, pressupondo-se que, para conhecer e intervir

sobre tais fenômenos, basta desmontá-los, parti-los em unidades menores e mais simples.⁸

Segundo Hock, há quase três séculos trabalha-se diligentemente para estruturar a sociedade, acreditando na metáfora da máquina:

[...] que com maior conhecimento científico reducionista, maior especialização, mais tecnologia, maior eficiência, maior educação linear, mais regras e regulamentos, maior comando e controle hierárquico, aprenderemos a construir organizações em que seja possível puxar uma alavanca num lugar e obter um resultado preciso em outro e saber exatamente que alavanca puxar para obter um determinado resultado. Pouco importa se, no processo, os seres humanos forem obrigados a se comportar como engrenagens e parafusos.⁹

Nem todos os problemas, porém, respondem adequadamente a essa forma de abordagem, que, para funcionar, pressupõe observação e intervenção em ambientes controlados, onde haja razoável estabilidade do ambiente, baixo grau de complexidade dinâmica e menor grau de influência dos observadores sobre o objeto em análise.¹⁰

Fenômenos complexos não podem ser abordados de forma linear. São totalidades, como organismos vivos. Comportam-se conforme o contexto, modificam-se ao influxo da observação, adaptam-se, sujeitam-se a muitas variáveis interrelacionadas, cujas influências recíprocas podem se modificar com o tempo. Daí que sua abordagem não pode ser cartesiana, muito menos definitiva.

⁸ FERRAZ, Taís Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão**. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. p. 170.

⁹ HOCK, Dee. **Nascimento da era caórdica**. Tradução: Carlos Salum, Ana Lucia Franco. São Paulo: Cultrix, 2008. p. 63.

¹⁰ ANDRADE, Aurélio L. **O curso do pensamento sistêmico**. São Paulo: Digital Publish & Print, 2017. n.p., E-book I. 150.

O todo não é, necessariamente, igual à soma das partes. Ele pode ser maior ou menor. Em uma escola, por exemplo, a soma das capacidades individuais dos seus professores, alunos, diretores e funcionários não resulta, necessariamente, num desempenho equivalente da instituição. O resultado poderá ser maior ou menor, a depender da capacidade de trabalharem em conjunto e do compartilhamento de propósitos entre si e com a escola.

Existe uma tendência do ser humano de olhar para um fenômeno complexo aos pedaços, tomando-se os fragmentos captados como elementos suficientes na representação de um todo maior, diagnosticando seus problemas e tomando as decisões sobre como intervir.

No contexto do Judiciário, não é diferente. Diante de desafios altamente complexos e da sensação de perda de controle, aponta-se, não raro, a visão para um elemento que se sobressai e se atua diretamente sobre ele, como se seu comportamento pudesse determinar o funcionamento do todo.

É como tentar enxergar uma imagem através de um espelho quebrado. Passados alguns instantes, desiste-se de olhar o todo e procura-se enxergar toda a realidade através de um fragmento.¹¹

Ao observar um problema complexo, num dado momento e lugar, recolhem-se dele elementos visíveis, como a captura de uma foto, e, com base no que esses elementos aparentemente revelam, elabora-se logo um diagnóstico e uma estratégia de intervenção. É comum que não se cogite das interconexões desses elementos com possíveis outros, e que não se faça uma prospecção adequada sobre como se comportariam em outros contextos.

Assim é com as políticas públicas em geral.

¹¹ A lição é do físico David Bohm e é trazida por Peter Senge, na obra *SENSE*, Peter M. **A quinta disciplina: a arte e a prática da organização que aprende**. Tradução: Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017. p. 33.

Identifica-se um problema de produtividade numa determinada equipe, isola-se, com um olhar nas estatísticas, aquele que menos produz e se atua exclusivamente sobre ele, seja para repreendê-lo, ensiná-lo como agir, condicioná-lo ou mesmo substituí-lo.

Em outro exemplo, identifica-se um aumento da taxa de congestionamento de tarefas em um determinado momento, e aumenta-se a meta de produtividade individual ou coletiva.

São soluções absolutamente cartesianas, que, com frequência, negligenciarão outros fatores, menos exteriores, e provocarão consequências não esperadas ao serem adotadas.

O problema é que ao capturar, de um dado contexto, apenas o que é visível, deixa-se na periferia questões que, com o tempo, revelam-se fundamentais, e talvez as mais importantes para uma adequada abordagem dos problemas. Parafraseando Susan Sontag “fotografar é emoldurar, e emoldurar é excluir”¹².

É o caso dos grandes desafios que impactam a prestação jurisdicional. São contextuais, têm elementos que nem sempre estarão exteriorizados, mas que se interconectam. A relação entre eles quase nunca será linear, sendo bastante comum que seja circular, o que explica o comportamento resistente e, muitas vezes, tautológico.

Fenômenos complexos demandam uma abordagem sistêmica, uma abertura à perplexidade e à inteligência coletiva.¹³

Para compreender essa ideia, é preciso saber o que se compreende como sistema.

¹² SONTAG, Susan, apud MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. **Escassez**. Tradução Scarcity. Rio de Janeiro: Best Business, 2016. p. 47.

¹³ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: a arte e a prática da organização que aprende. Tradução: Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017. p. 28-29.

Adotando-se, aqui, a proposta de Meadows, um sistema é um conjunto de elementos interconectados, coerentemente organizado de forma a alcançar um resultado.¹⁴

Extraem-se dessa definição as bases do pensamento sistêmico: há mais que elementos em um sistema, que normalmente são suas exterioridades. A ligação entre esses elementos, quase sempre oculta, tem imensa relevância para o comportamento do todo, que, ademais, está dirigido a um propósito, ainda que disfuncional.

Assim sendo, produzir modificações apenas nos elementos, agindo diretamente sobre eles, sem considerar suas interconexões e sem ter a compreensão do propósito para o qual o sistema está dirigido, não modificará substancialmente o comportamento.

A mudança de um dos integrantes de uma equipe não produz, necessariamente e de forma sustentável, uma mudança no funcionamento da equipe que, como num organismo vivo, buscará retomar sua forma natural de funcionamento, recuperando seu equilíbrio, ainda que isso signifique manter resultados não desejados.

Pensar sistemicamente, para usar a definição de Stroh, é a habilidade de entender as interconexões, de forma a atingir um propósito desejado.¹⁵

Isso vale para os problemas complexos: olhar para um problema de produtividade apenas a partir dos dados estatísticos e, com base neles, aumentar as metas, não se traduz, como regra, em uma abordagem sistêmica, pois esses sinais exteriores, captados nas estatísticas, estão interligados com outros elementos. Agir sem considerá-los, e sem projetar os reflexos sobre o funcionamento do todo, produzirá poucos resultados

¹⁴ MEADOWS, Donella. **Thinking in systems: a primer**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. p. 7.

¹⁵ STROH, David Peter. **Systems thinking for social change**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015. p. 16-17.

ou estes contribuirão para retroalimentar o problema, num movimento circular.

Paradoxalmente, porém, abordagens como essa são ainda muito comuns e podem ser encontradas com facilidade em muitas políticas judiciárias voltadas à solução de importantes desafios, como o da litigiosidade, da gestão de conflitos, da demora da prestação jurisdicional, da integridade e coerência dos julgamentos, entre muitas outras.

Várias causas podem estar contribuindo para um mesmo fenômeno, o que requer uma maior abertura à incerteza e uma grande dose de humildade, para se reconhecer que não haverá soluções prontas e acabadas, como se receitas fossem.

6 Trazendo a perspectiva sistêmica para a definição das estratégias de atuação

Adotar a perspectiva sistêmica, ao abordar os fenômenos complexos, requer conhecer pressupostos, padrões e princípios de funcionamento dos sistemas, tornando-se capaz de realizar movimentos à luz desses padrões ao diagnosticar e identificar estratégias de intervenção.

Talvez isso possa explicar os bons resultados que vêm sendo obtidos a partir da metodologia de atuação dos centros de inteligência. Reconhece-se que, para desafios complexos, como o da prevenção e da administração das demandas repetitivas, do funcionamento adequado do modelo de precedentes, da gestão de pessoas e da redução da litigiosidade, soluções baseadas na linearidade não se sustentam. É atribuída a Einstein a lição de que não se pode continuar a fazer a mesma coisa e esperar resultados diferentes.

Há também a compreensão de que problemas complexos têm causas diretas e reflexas, interligadas entre si e com outros problemas, que precisam ser consideradas, além do reconhecimento de que sistemas complexos não surgem ao acaso, e de que são desenhados para atingir os resultados que normalmente atingem.

Por mais disfuncionais que possam parecer, os resultados que decorrem do funcionamento de um sistema produzem algum benefício aos que dele participam¹⁶ e, em geral, são produto de escolhas que, quando realizadas, encontravam alguma justificativa, o que precisa ser considerado quando se decide intervir.

6.1 O problema é nosso

Um dos pilares de sustentação da proposta dos centros de inteligência se expressa através do mantra “o problema é nosso”.

É comum olhar para os desafios como se fossem fenômenos externos, nos quais o observador não se percebe como parte do problema; como alguém que, em alguma medida, contribuiu para os resultados, ou que vem contribuindo para que se mantenham.

Há uma predisposição, quase natural, e que está bastante enraizada no pensamento ocidental, de enxergar os fenômenos a partir de uma perspectiva externa. A origem está lá fora. E é mais simples adotar essa posição passiva do que reconhecer que a mudança depende – também – daquele que analisa o fenômeno.¹⁷

Segundo Meadows, não é que alguém deliberadamente crie os problemas ou deseje que eles persistam:

¹⁶ STROH, David Peter. **Systems thinking for social change**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015. p. 5.

¹⁷ FERRAZ, Taís Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil**: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020. p.225.

Isso ocorre porque eles são problemas intrinsecamente sistêmicos – comportamentos indesejáveis característicos das estruturas do sistema que os produz. Eles cederão apenas quando recuperarmos nossa intuição, pararmos de culpar, vermos o sistema como a fonte de seus próprios problemas e encontrarmos coragem e sabedoria para reestruturá-lo.¹⁸

Existem alguns padrões de funcionamento das estruturas dos mais variados sistemas. São como verdadeiras histórias que se repetem.

Um desses padrões, plenamente aplicável aos problemas sistêmicos que ocorrem nas organizações, foi identificado por Senge, sob a denominação de arquétipo da transferência de responsabilidade. Conhecer esse arquétipo permite compreender a intransigência de certos problemas frente a determinadas estratégias, e de que forma se consegue intervir para modificar os resultados.¹⁹

O padrão é transferir a responsabilidade por um problema, das suas causas, muitas vezes ocultas, para os seus sintomas, estes, aparentes.

É como tratar um problema crônico de coluna fazendo uso apenas de analgésicos. Ainda que a dor (sintoma do problema) precise ser tratada, ela não é a causa da patologia. É comum que o paciente, em vez de buscar tratar as causas do problema, o que poderá requerer mudança de hábitos posturais, exercícios físicos, cirurgia, perda de peso ou todas essas e outras medidas, apenas aumente a dose ou o tipo de analgésico, ou passe a fazer uso de anti-inflamatórios.

¹⁸ MEADOWS, Donella. **Thinking in systems: a primer**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008. p. 3.

¹⁹ Meadows, ao estudar esse comportamento, o denomina “armadilhas e oportunidades do sistema” (Ibid., p. 6).

O alívio dos sintomas, por algum tempo, faz a pessoa acreditar que resolveu o problema. Com o decorrer dos dias, as dores retornam e já não cedem da mesma forma. A tendência, então, é “culpar” o analgésico, que não mais consegue resolver, amentando-se a dose ou buscando-se outros remédios mais fortes, em vez de se procurar compreender as causas subjacentes da dor. A responsabilidade fica transferida – das possíveis causas do problema de coluna, para um dos seus sintomas – a dor, atuando-se apenas sobre ela.

Reclama-se, então, do remédio, que já não é capaz de diminuir a dor, concentra-se a energia na busca de outros paliativos, porque, afinal, a estratégia funcionou antes, até que surja um parafeito produzido pelo excesso de uso do antissintomático. As possíveis causas do problema de coluna, porém, permaneceram sempre ativas e intocadas, tornando-o cada vez mais grave e produzindo muitas outras consequências indesejáveis, que atraindo, agora, novas intervenções sobre outros sintomas, num movimento recursivo e espiralar.²⁰

Um dos princípios operadores da complexidade, identificados por Morin, denominado recursivo, pode ser representado por uma espiral, indicando que algo, originalmente reconhecido como efeito em um fenômeno, pode assumir, também, a função de causa. Problemas que nascem de circunstâncias singelas podem se agravar devido a esse mecanismo, tornando-se complexos.

Ocorrem fluxos recíprocos de influência entre os elementos, em vez de mera relação linear, em que um seria a causa e o outro a consequência.

Ao serem identificados tais fluxos, é possível uma intervenção com algum grau de previsibilidade.

²⁰ MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006. p. 61.

6.2 Identificando padrões sistêmicos em casos reais

Muitas políticas públicas são concebidas sem atenção a esses mecanismos de comportamento dos problemas sistêmicos, com resultados bastante semelhantes aos do caso figurado acima.

No Judiciário, muitos exemplos de estratégias que não consideram esse arquétipo, presente no comportamento de problemas sistêmicos, foram também concebidas e implementadas.

Talvez as metas de produtividade sejam um bom exemplo da transferência de responsabilidade. Dirigem-se todos os esforços para reduzir as altas taxas de congestionamento, que nada mais são do que sintomas de um problema muito mais abrangente, expresso, talvez, na pergunta – o que faz com que a população recorra cada vez mais do Poder Judiciário?

Não se discute que metas sejam importantes, assim como são necessários os analgésicos, no exemplo antes construído. Podem ser necessárias, inclusive para permitir que outras medidas sejam endereçadas às possíveis múltiplas origens de um grande desafio como o da litigiosidade. Mas não são fins em si mesmas.

Um olhar sobre o problema da litigiosidade, em especial da litigiosidade repetitiva, requer mais do que atenção às estatísticas de distribuição e produtividade. A perspectiva preventiva é essencial, é preciso incursionar sobre possíveis causas e perceber-se como parte nas estruturas do fenômeno.

Ainda que se consiga julgar mais processos do que o número de distribuídos, estará sendo resolvido o problema que vem gerando tamanha judicialização? Será alcançada uma maior pacificação dos conflitos? Serão obtidos efeitos transformadores na perspectiva da sociedade, a destinatária da prestação jurisdicional? E estão sendo

considerados os parafeitos dessa atuação sintomática? A que se pode admitir renunciar, quando se estabelecem metas de produtividade que cada vez mais desafiam limites, inclusive de saúde? O que o Judiciário pode fazer para contribuir para o aumento da litigiosidade?

Note-se que quando se olha apenas para o sintoma e se atua diretamente sobre ele, a tendência, considerando o arquétipo da transferência de responsabilidade, é insistir e reforçar o tratamento desse sintoma. No exemplo da meta, investe-se capital humano no desenvolvimento de soluções inovadoras para julgamento mais rápido dos processos. Utilizam-se novas tecnologias, melhores ferramentas de gestão, entre outras medidas. Num movimento recursivo, culpa-se o sistema processual, porque não dispõe, ainda, de certas funcionalidades que acelerariam o trabalho; culpa-se aquele gestor que ainda não adotou alguma ferramenta de trabalho. Direciona-se toda a inteligência para dar tratamento ao sintoma.

Entretanto, as causas, aquelas que vêm determinando todos os anos o aumento do número de processos distribuídos, permanecem ativas e saudáveis, produzindo cada vez mais resultados, por mais disfuncionais que sejam.

A concentração de toda a estratégia para eliminar ou reduzir um ou mais sintomas, não apenas é insuficiente ou ineficiente para dar solução a problemas complexos, como provoca efeitos reflexos, muitas vezes indesejáveis, que tendem a produzir novas intervenções paliativas, num movimento tautológico.

Não se questiona a necessidade de dar tratamento aos sintomas de um problema, mas é preciso perceber que uma intervenção direta sobre eles, sem considerar suas interrelações com as possíveis causas, não contribuirá para a solução do problema de base, antes o exacerbará.

É preciso mudar as perguntas.

7 PONTOS DE ALAVANCAGEM

A percepção de que problemas complexos não podem ser tratados com soluções cartesianas não conduz, necessariamente, à conclusão de que estratégias absolutamente complexas e intrincadas terão que ser concebidas antes de qualquer intervenção.

Segundo Senge,²¹ pequenas e pouco perceptíveis mudanças podem ter excelentes efeitos. A questão é procurar os chamados pontos de alavancagem e, conhecendo as estruturas interconectadas do sistema, realizar movimentos específicos sobre elementos-chave, produzindo reações em cadeia que sejam desejáveis e monitoráveis.

Mudanças nos mecanismos de comunicação interna e externa nas organizações, alterações no fluxo de determinadas atividades, realização de cursos voltados ao desenvolvimento de competências atitudinais, podem ser considerados, a depender do contexto, bons exemplos de alavancagem sistêmica.

Nem sempre o ponto de alavancagem é algo evidente. Encontrá-lo, pressupõe adotar uma visão sistêmica sobre o problema.

Essa é a abordagem que vem sendo adotada pelos centros de inteligência, seja no contexto da prevenção de conflitos, seja no monitoramento e na racionalização de procedimentos, seja na gestão de precedentes.

Antes de qualquer proposição, avaliam-se as questões que são objeto de afetação em perspectiva sistêmica, procurando-se possíveis causas para os problemas suscitados, suas correlações com outros fenômenos e buscando-se identificar pontos de alavancagem.

²¹ SENGE, Peter M. **A quinta disciplina**: a arte e a prática da organização que aprende. Tradução: Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017. p. 121.

As medidas que venham a ser sugeridas, por meio de notas técnicas ou outras vias, não trazem características como definitividade, peremptoriedade, nem se pretendem absolutamente resolutivas.

Em geral, são possibilidades de intervenções pontuais, que tenham potencial para produzir efeitos orgânicos desejáveis e evitar consequências indesejáveis. Devidamente contextualizadas, as notas técnicas, que seguem pressupostos do pensamento sistêmico, orbitam as funções primordiais dos centros de inteligência: a prevenção de novos conflitos, a racionalização de procedimentos e a gestão de precedentes.

8 CONCLUSÃO

A verdade é um mosaico, nas palavras da juíza federal Vânia Moraes, uma das principais idealizadoras dos centros de inteligência. Uma única perspectiva não a revela, nem é capaz de implementá-la. Por vezes, mais importante que encontrar a verdade, é abrir espaço, por meio de perguntas, para que ela se evidencie nas muitas vozes que pretendem portá-la.

Embarcar na ideia de trabalhar em rede, que está na base da criação dos centros de inteligência, não leva a destinos finais certos, definitivos ou absolutos. Trata-se de uma viagem permanente.

A proposta de trabalho nos centros de inteligência tem esta compreensão, bem como a de que os desafios da prestação jurisdicional e da administração de processos internos são bastante complexos e requerem abordagens contextualizadas, que considerem muitas variáveis, que contemplem variadas perspectivas e atentem para efeitos futuros.

Os problemas não são tomados como fenômenos externos aos observadores; o diálogo interno e interinstitucional é considerado fundamental na construção colaborativa, com o acolhimento de naturais

contradições, compartilhando-se da compreensão de que os fenômenos não podem ser vistos aos pedaços, sob pena de não serem consideradas interligações relevantes e as possíveis consequências das ações que venham a ser intentadas.

Uma das lições, que precisa ser bem compreendida por todos aqueles que se dispõem, de fato, a pensar sistemicamente, é a de que dificilmente haverá soluções definitivas para os problemas complexos. É preciso constantemente revisitá-los. Se o comportamento dos elementos e suas interconexões podem se modificar, a depender de circunstâncias contextuais, algo que ontem funcionou, hoje pode não mais ser suficiente ou ser até mesmo inadequado.

Daí o desafio de se abraçar a complexidade e aprender a trabalhar com ela, o que requer um forte sentimento de pertencimento, a disposição para o trabalho conjunto e o compartilhamento de visões para o futuro.

Quando todos, sem perderem suas individualidades, valores e motivações, convergem para um propósito comum e encontram vazão, fluem as ideias que, trabalhadas sob um viés concretizador, podem produzir resultados em perspectiva multidimensional, antes sequer visualizados. O propósito é uma poderosa alavanca.

Os centros locais e nacionais de inteligência são espaços estratégicos, que reúnem, em rede, as diversas formas de visualizar os desafios da prestação da Justiça e as muitas possibilidades de com eles trabalhar. Antes de serem polos de produção de soluções inovadoras, os centros de inteligência são espaços para perguntas, para pesquisas e para gestão do conhecimento circulante.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Aurélio L. **O curso do pensamento sistêmico**. São Paulo: Digital Publish & Print, 2017.

CAPRA, Fritjof; LUISI, Pier Luigi. **A visão sistêmica da vida**: uma concepção unificada e suas implicações filosóficas, políticas, sociais e econômicas. Tradução: Mayra Eichenberg, Newton Eichenberg. São Paulo: Cultrix, 2014.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 1982.

CLEMENTINO, Marco Bruno M. Princípios da inovação judicial: a justiça como serviço. **Revista Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-nov-09/marco-clementino-principios-inovacao-judicial>. Acesso em: 20 maio 2021.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017**. Dispõe sobre a criação do Centro Nacional e Local de inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília: CJF, 2017.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 499, de 1º de outubro de 2018**. Dispõe sobre a instituição do Centro Nacional e dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal e dá outras providências. Brasília: CJF, 2018.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CJF, 2020.

FERRAZ, Taís Schilling. **Um olhar sistêmico sobre a violência no Brasil**: a insuficiência dos mecanismos de controle e repressão. 2020. Tese (Doutorado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2020.

FERRAZ, Taís Schilling. Centros de Inteligência. Possíveis referenciais teóricos de uma iniciativa que pegou. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA

FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 60-69. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, 2).

FERRAZ, Taís Schilling. Gestão do Conhecimento como instrumento para a efetividade do modelo de precedentes: a importância dos centros de inteligência. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2018. p. 63-71. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, 1).

HOCK, Dee. **Nascimento da era caórdica**. Tradução: Carlos Salum, Ana Lúcia Franco. São Paulo: Cultrix, 2008.

MEADOWS, Donella. **Thinking in system: a primer**. Vermont: Chelsea Green Publishing, 2008.

MORAES, Vânia 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. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: Centro de Estudos Judiciários, 2018. p. 13-20. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, 1).

MORIN, Edgar. **Ciência com consciência**. Tradução Maria D. Alexandre e Maria A. S. Dória. 8. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Trad. Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MULLAINATHAN, Sendhil; SHAFIR, Eldar. **Escassez**. Tradução Scarcity. Rio de Janeiro: Best Business, 2016.

SENGE, Peter M. **A quinta disciplina:** a arte e a prática da organização que aprende. Tradução: Gabriel Zide Neto. 34. ed. Rio de Janeiro: BestSeller, 2017.

STROH, David Peter. **Systems thinking for social change.** Vermont: Chelsea Green Publishing, 2015.

CAPÍTULO 2

INTELIGÊNCIA JUDICIAL E MONITORAMENTO DE PERFIS DE DEMANDA: JURISDIÇÃO EM REDE

FELIPE ALBERTINI NANI VIARO*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Análise do problema da litigiosidade de massa e das demandas repetitivas. 3 Centros de inteligência. 4 Núcleos de monitoramento de perfis de demandas. 5 Núcleos de apoio técnico. 6 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

O Poder Judiciário enfrenta um conhecido problema de sobrecarga. O elevado número de processos congestionam as varas e os tribunais, e tem impedido a solução dos litígios em tempo razoável, pondo à prova a própria eficiência do sistema de justiça como meio para a pacificação social. Entretanto, conquanto os litígios sejam muitos, sua distribuição não se dá de maneira uniforme entre os atores da sociedade. Na verdade, as análises demonstram que percentual significativo dos processos está relacionado a um mesmo conjunto de litigantes, os chamados litigantes habituais. Além disso, até como subproduto dessa concentração, também se reproduzem os processos relacionados a uma mesma relação massificada e uma mesma questão jurídica, que, tratados de maneira pulverizada, elevam o risco da geração de conflitos.

* Doutor e mestre em direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Graduado em direito pela Universidade de São Paulo. Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Professor da Escola Paulista da Magistratura.

A necessidade de conferir tratamento racional para esses processos, por sua vez, levou à criação de importantes mecanismos, como a repercussão geral, a sistemática dos recursos repetitivos e, mais recentemente, o incidente de resolução de demandas repetitivas. Da avaliação de que mecanismos processuais podem ser complementados por outros, vêm surgindo ainda outras iniciativas no bojo do próprio Poder Judiciário, focadas na realização de análises sobre os litígios e no planejamento das unidades judiciais. Neste capítulo, após um panorama do problema da sobrecarga no Brasil, serão examinadas três iniciativas: os centros de inteligência, os núcleos de monitoramento de perfis de demandas e os núcleos de apoio técnico do Poder Judiciário, tecendo considerações sobre o seu significado para o futuro da jurisdição no país.

2 ANÁLISE DO PROBLEMA DA LITIGIOSIDADE DE MASSA E DAS DEMANDAS REPETITIVAS

Ano após ano, os dados oficiais apontam a sobrecarga no sistema judicial brasileiro. Dados do Anuário da Justiça no Brasil de 2014 indicam que o número de ações tramitando pelo Poder Judiciário desde a Constituição de 1988 saltou de 350 mil para mais de 96 milhões em 2012, um aumento de cerca de 270 vezes¹. Segundo o Conselho Nacional de Justiça – CNJ, no Relatório Justiça em Números 2015, no final de 2014, o Brasil alcançou a marca de 100 milhões de processos judiciais em tramitação². Além disso, no mesmo ano, aproximadamente 28 milhões de novas ações foram ajuizadas, que se acrescentaram às demais para processamento e julgamento. Assim, ainda que seja perceptível

¹ ANUÁRIO DA JUSTIÇA. São Paulo: Conjur, 2014.

² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em números 2015**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

um aumento da produtividade no âmbito dos tribunais³, não parece ser suficiente para dar conta desse imenso estoque de processos.

Muito embora o volume de processos seja alto, isso não significa que os litígios sejam distribuídos de maneira equânime pelos agentes da sociedade. Na verdade, percentual expressivo das demandas no Brasil é iniciado por ou contra um mesmo grupo de litigantes, que podem assim ser chamados na expressão consagrada da doutrina de litigantes habituais ou *repeat players*⁴. Com efeito, de acordo com a pesquisa elaborada pelo CNJ em 2012⁵, o próprio Poder Público figura como o maior litigante do país, com destaque para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, seguido pelas instituições financeiras e concessionárias de serviços⁶. Estudo da Associação Brasileira de Jurimetria apontou que apenas 20 empresas concentram mais de 50% de litígios no país e, no Estado de São Paulo, 30 empresas concentram mais de 70% dos processos⁷.

³ RECORDE de produtividade reduz estoque de processos pelo segundo ano consecutivo. Brasília, DF: Agência CNJ de Notícias, 26 ago. 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/record-de-productividade-reduz-estoque-de-processos-pelo-segundo-ano-consecutivo/#:~:text=O%20ano%20de%202019%20foi,processos%20em%20tramita%C3%A7%C3%A3o%20na%20Justi%C3%A7a.&text=Esse%20%C3%A9%20o%20segundo%20ano,6%20milh%C3%B5es%20de%20processos%20inconclusos>. Acesso em: 28 mar. 2021.

⁴ São os chamados *repeat players*, que têm vantagens em litigar frequentemente, como habilidade de manejar técnicas jurídicas, uso da mesma estrutura material e humana para enfrentar diversas demandas, diluição de riscos, dentre outras. Cf. GALANTER, Marc; TALES, Shauhin A.; GORDON, Robert W. **Why the haves come out ahead: the classic essay and new observations**. New Orleans: Quid Pro Books, 2014.

⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 25 mar. 2016.

⁶ Estudo produzido pela Associação dos Magistrados Brasileiros, publicado em 2018, mostra, ainda, que esse quadro geral vem se mantendo inalterado nesses últimos anos. Nesse sentido, tomando por base o TJSP, a administração pública municipal aparece como principal litigante no polo ativo, seguida do setor financeiro; no polo passivo, o setor financeiro aparece em primeiro lugar, seguido do INSS. Cf. JUNKES, Sérgio Luiz (coord.). **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, DF: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2015. Disponível em: <http://jota.info/wp-content/uploads/2015/08/O-uso-da-Justi%C3%A7a-e-o-lit%C3%ADgio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2015.

⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório analítico propositivo: políticas públicas do poder judiciário: os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2018. (Justiça pesquisa). Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/28383cca082cb68ac79144e7b40f5568.pdf>. Acesso em: 4 maio 2021.

Até em razão da alta concentração de processos ao redor dos mesmos litigantes, tem-se verificado também que parte significativa dos processos gira em torno dos mesmos assuntos. Conforme se extrai do Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios do CNJ⁸, no início de 2021, 1.620.756 processos repetitivos estavam sobrestados na Justiça estadual aguardando a definição de temas no âmbito dos tribunais superiores ou dos próprios tribunais. Esses números, por sua vez, refletem apenas processos sobrestados em razão da verificação de repetitividade de questão jurídica e não consideram, por exemplo, processos ainda pendentes de análises ou que tratam de questões ainda não afetadas ou mesmo de questões fáticas comuns⁹.

As últimas reformas no sistema judicial têm, de alguma forma, buscado orientar esse problema, com a criação de mecanismos como a repercussão geral no Supremo Tribunal Federal, da sistemática dos recursos repetitivos no Superior Tribunal de Justiça, e, mais recentemente, com o Código de Processo Civil de 2015, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Vale observar, entretanto, que esses mecanismos têm endereçado a questão a partir da perspectiva dos tribunais. A reprodução de demandas, contudo, gera um prejuízo tão grande – senão efetivamente maior – na instância inicial que, além de julgar o caso pela primeira vez, deve também prepará-lo para julgamento e, reconhecido o direito, executá-lo.

⁸ BANCO Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios. Mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://bnpr.cnj.jus.br/bnpr-web/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

⁹ O anteprojeto do Código de Processo Civil previa, tal como a lei promulgada, o IRDR tão somente para questões unicamente de direito. Durante a tramitação, contudo, chegou-se a prever o cabimento também para a resolução de questão fática controvertida, o que aproximaria o instituto do *musterverfahren* do direito alemão e da GLO (*Group Litigation Order*) do direito inglês. Cf. JEAN, Olivier Haxkar. **O processo coletivo e o IRDR ante a litigiosidade repetitiva e de massa**. 2020. 153 f. Dissertação (mestrado em direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23332>. Acesso em: 16 set. 2021.

Mesmo a suspensão dos processos acaba gerando iguais problemas de congestionamento nas varas e cortes de origem¹⁰. Saliente-se, ainda, a relativa demora até que as demandas cheguem aos tribunais¹¹, tempo em que outras demandas continuam a entrar. O processo coletivo, por sua vez, é tido, de maneira geral, como pouco efetivo¹², enfrentando resistência por parte dos demais atores processuais, além de um desafio de gestão para as próprias varas, até pela necessidade do processamento de inúmeras habilitações¹³, verificando-se no cenário brasileiro uma forte tendência de pulverização¹⁴.

A pulverização das demandas, aliás, tem se mostrado estratégia particularmente relevante, especialmente no contexto de litígios com origem em relações de massa. Nesse sentido, por exemplo, estudos realizados pela Secretaria de Planejamento do TJSP apontaram a distribuição de elevado número de ações, pela mesma parte, com a mesma causa de pedir, mas relacionadas a réus distintos, objetivando exibição de documentos e informações sobre apontamentos em cadastros

¹⁰ BACELO, Joice; OLIVON, Beatriz. Milhões de processos estão parados à espera de decisões do Supremo e STJ. **Valor econômico**. São Paulo, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2020/02/06/milhoes-de-processos-estao-parados-a-espera-de-decisoes-do-supremo-e-stj.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2021.

¹¹ Nas palavras do Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, em entrevista: “Até chegar ao STJ ou ao STF, a demanda talvez já não alcance mais a efetividade que o caso mereceria”. Cf. CENTRO Nacional de Inteligência vai monitorar demandas repetitivas e gerenciar precedentes na Justiça Federal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 13 ago. 2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-08-13_08-00_Centro-Nacional-de-Inteligencia-vai-monitorar-demandas-repetitivas-e-gerenciar-precedentes-na-Justica-Federal.aspx. Acesso em: 18 abr. 2021.

¹² JEAN, Olivier Haxkar. **O processo coletivo e o IRDR ante a litigiosidade repetitiva e de massa**. 2020. 153 f. Dissertação (mestrado em direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23332>. Acesso em: 16 set. 2021.

¹³ Que, no fim das contas, é muito próximo de um processo de conhecimento para cada interessado, gerando imensuráveis desafios de gestão para as varas do país. O mesmo problema, aliás, é constatado na aplicação larga da conexão, o que leva a entendimentos sempre tradicionais acerca da individualidade da relação jurídica, mesmo em casos em que o exame dos casos poderia ser facilitado se realizado em conjunto.

¹⁴ DURÇO, Karol Araújo. As soluções para demandas repetitivas no novo Código de processo civil e suas implicações para o processo coletivo. In: DIDIER, Fredie (coord.). **Processo coletivo**. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 515-534.

de devedores, mas omitindo a existência de outros¹⁵. Ou, ainda, no âmbito do TJRS, foi constatado que 85% das ações, relacionadas ao sistema de pontuação para análise de risco de crédito (*credit scoring*), absolutamente idênticas, foram ajuizadas, uma a uma, por um mesmo autor contra todos os órgãos arquivistas¹⁶.

É importante notar, ainda, mesmo após a definição dessas questões jurídicas – como efetivamente ocorreu nos exemplos citados da exibição de documentos (REsp n. 1.349.453¹⁷) e do *scoring* (REsp n. 1.419.697¹⁸) – remanesce a necessidade de efetivamente julgar os processos represados a partir do novo parâmetro formado¹⁹. Ademais, muito embora seja esperado que, com a definição da tese, seja possível prevenir o ajuizamento de novas demandas²⁰, isso pode não ocorrer, ao menos não sem que a própria causa que levou ao surgimento do litígio – ou do processo – seja investigada e eventualmente corrigida²¹.

¹⁵ CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; NERY, Ana Rita de Figueiredo; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho; DEZEM, Renata Mota Maciel. Monitoramento de perfis de demandas: um caminho na busca do planejamento no âmbito do Poder Judiciário? In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.). **Direito, instituições e políticas públicas**: papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 709.

¹⁶ GUBERT, Jerson Moacir; BORDASCH, Rosane Wanner da Silva. Processamento e gestão das ações de massa: a experiência do Programa de Gestão e Racionalização das Ações de Massa (Program) da comarca de Porto Alegre/RS no processamento de mais de 72.000 ações versando sobre o sistema de pontuação ou score. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de Justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016.

¹⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Recurso Especial n. 1.349.453**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 19 de novembro de 2014. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2014.

¹⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Recurso Especial n. 1.419.697**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 12 de novembro de 2014. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2014.

¹⁹ WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. p. 321-322.

²⁰ OLIVEIRA, Thais Hirata de. **Mecanismos processuais de gestão das demandas repetitivas pelo poder judiciário**. 2015. 274 f. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. f. 14

²¹ Um exemplo interessante é a cobrança de ITBI sobre o “valor venal de referência” no município de São Paulo. Mesmo após o julgamento do IRDR n. 2243516-62.2017.8.26.0000, que reconheceu a ilegalidade da medida, a Prefeitura seguiu com a cobrança e inclusive acrescentou no formulário de declaração eletrônica campo para a declaração de transações imobiliárias amparadas por Mandados de Segurança ou por Avaliação Especial. Cf. AGUIAR, Alexandre Lopez Rodriguez; SANTOS, Raphael Correia. Prefeitura de São Paulo cobra indevidamente valores de ITBI. **Migalhas**. Ribeirão Preto, SP, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/309923/prefeitura-de-sao-paulo-cobra-indevidamentevalores-de-itbi>. Acesso em: 28 mar. 2021.

Como se pode perceber, o problema é bastante complexo, e mesmo a utilização dos mecanismos colocados à disposição, por si só, pode não ser o bastante para a solução. Desse novo contexto que surgem as iniciativas voltadas à estruturação de mecanismos institucionais para a produção de conhecimento, inclusive relacionados às causas subjacentes dos litígios, e o desenvolvimento de estratégias de prevenção e gestão de conflitos, ou seja, antes ou depois de virarem processos. Essas iniciativas trazem uma nova perspectiva sobre a atuação do Poder Judiciário como um todo, deixando de lado “o olhar restrito da jurisdição clássica solipsista em prol de uma visão e atuação judiciais plurais, sistêmicas, estruturais e dialógicas”²².

Não concorrem, mas aliam-se aos mecanismos processuais existentes e podem muito bem servir para potencializar sua atuação, permitindo uma identificação mais célere da repetitividade ou até mesmo de falhas na aplicação das teses firmadas²³. Como se verá adiante, a ideia central dessas iniciativas é gerir o conhecimento e criar espaços de coordenação estratégica²⁴ para o máximo aproveitamento das ferramentas existentes.

²² CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/marco-clementino-inteligencia-judicial-tempos-pandemia>. Acesso em: 4 abr. 2021.

²³ ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Centro Nacional de Inteligência e uma abordagem bottom-up para a política de gerenciamento de precedentes. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 19-31. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021. p. 20.

²⁴ ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MORAES, Vânia Cardoso André de. **A criação dos centros de inteligência da justiça federal**: novas perspectivas de enfrentamento da litigiosidade repetitiva. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-criacao-dos-centros-de-inteligencia-da-justica-federal-14052018>. Acesso em: 4 abr. 2021.

3 CENTROS DE INTELIGÊNCIA

Os centros de inteligência têm origem no âmbito da Justiça Federal, mais especificamente na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, que, ainda em 2015²⁵, criou uma Comissão Judicial de Prevenção de Demandas, cujo objetivo central era conferir “estruturação ao conhecimento produzido no âmbito da gestão judicial” e “possibilitar a interlocução da Justiça Federal com outros atores do sistema da Justiça (assim como da sociedade como um todo) em torno da prevenção de litígios”²⁶. Como aponta Marco Bruno Miranda Clementino, no processo de experimentação dessa nova estratégia, foi concebido um conjunto de ferramentas de ação e um fluxo de trabalho próprio²⁷, que acabou se tornando a principal fonte de inspiração para o fluxo de trabalho posteriormente implantado nos centros de inteligência da Justiça Federal.

Os centros de inteligência da Justiça Federal tornaram-se política institucional a partir da Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017, do Conselho da Justiça Federal, que instituiu o Centro Nacional e os Centros Locais de Inteligência em Seção Judiciária. O Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal é dividido em Grupo de Decisão e Grupo Operacional, e atua a partir de uma série de competências relacionadas ao monitoramento das demandas judiciais e ao gerenciamento de precedentes. Os centros locais, a seu turno, têm estrutura adaptada às

²⁵ COUTINHO, Carlos Marden Cabral; BRUNETTA, Cíntia. Os centros de inteligência da justiça federal e seu papel na prevenção e no tratamento de litígios. **Revista de política judiciária, gestão e administração da Justiça**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 41-57, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/4226/pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.

²⁶ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos centros de inteligência. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 48-59. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

²⁷ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/marco-clementino-inteligencia-judicial-tempos-pandemia>. Acesso em: 4 abr. 2021.

possibilidades de cada região e preferencialmente integradas às centrais de conciliação. Ademais, além da atuação no âmbito da própria região, podem apresentar temas ao Centro Nacional.

A Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020, do CNJ, dispôs sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ, “com o objetivo de identificar e propor tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa no Poder Judiciário brasileiro”. O CIPJ funciona junto ao CNJ e replica a estrutura adotada pelo Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, dividindo seu funcionamento em dois grupos: decisório e operacional, mas agregando a participação de magistrados dos mais diversos ramos do Poder Judiciário, em sistema de rodízio. A mesma resolução determinou, ainda, a criação e manutenção de centros de inteligência também no âmbito dos tribunais de justiça e dos tribunais regionais do trabalho, além dos tribunais regionais federais.

Nos termos da resolução, compete ao CIPJ, dentre outros: prevenir o ajuizamento de demandas repetitivas ou de massa a partir da identificação das causas geradoras, com a possível autocomposição ou encaminhamento de solução na seara administrativa; propor ao CNJ recomendações para uniformização de procedimentos e rotinas cartorárias e notas técnicas para aperfeiçoamento da legislação; disseminar as medidas consubstanciadas nas notas técnicas exaradas pelos demais centros de inteligência; articular políticas e ações de mediação e conciliação institucional ou interinstitucional, inclusive envolvendo segmentos distintos do Poder Judiciário quando se tratar dos mesmos litigantes ou dos mesmos fatos; e supervisionar a aderência às notas técnicas emitidas ou disseminadas pelo CIPJ.

Assim, de maneira geral, os centros de inteligência destacam-se como atividade de caráter administrativo e não jurisdicional²⁸, com três principais eixos de atuação: prevenção de demandas, monitoramento de informações processuais e gestão de precedentes²⁹. O objetivo da atividade dos centros de inteligência, ou, mais simplesmente, do método da inteligência judicial, em outras palavras, é qualificar a jurisdição pelo aprimoramento da cientificidade na tomada de decisões, pela promoção da gestão do conhecimento, pelo melhor aproveitamento do capital intelectual em prol da formação de uma inteligência coletiva, “por potencializar o capital institucional e pelo aproveitamento da capacidade de comunicação e articulação”³⁰.

A atividade dos centros de inteligência se desenvolve através de um método de trabalho que se inicia com o monitoramento da litigiosidade ou de entraves à prestação jurisdicional, o que pode ocorrer inclusive com a ajuda de ferramentas tecnológicas, ou pela provocação de atores internos e externos. Uma vez identificados, os temas são afetados a relatores, que podem, por exemplo, expedir ofícios, propor ou realizar estudos, organizar reuniões e propor encontros e seminários, *workshops* ou audiências públicas contando com a colaboração de agentes externos que possam contribuir para o debate. Ao final, é editada uma nota técnica, que é encaminhada para aprovação do grupo decisório, e que se presta a

²⁸ MORAES, Vânia Cardoso André de. Centros de inteligência da justiça federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 70-78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

²⁹ ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MORAES, Vânia Cardoso André de. **A criação dos centros de inteligência da justiça federal**: novas perspectivas de enfrentamento da litigiosidade repetitiva. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-criacao-dos-centros-de-inteligencia-da-justica-federal-14052018>. Acesso em: 4 abr. 2021.

³⁰ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 23 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/marco-clementino-inteligencia-judicial-tempos-pandemia>. Acesso em: 4 abr. 2021.

documentar a análise realizada acerca de determinado tema e permitir sua divulgação e aderência³¹.

Conforme aponta Vânia Cardoso André de Moraes, a criação dos centros de inteligência revelou-se uma estratégia institucional de sucesso. Dentre as diversas ações relevantes adotadas pelos centros locais, a autora exemplifica estudo produzido pelo Centro de Inteligência de Pernambuco para alteração dos prazos para comunicação dos óbitos pelo Registro Civil, garantindo economia de R\$ 2,4 milhões aos cofres do INSS. No âmbito nacional, destaca os trabalhos em parceria com os núcleos de gerenciamento de precedentes do Superior Tribunal de Justiça e dos tribunais federais, o que pode ser verificado nas Notas Técnicas n. 3, 4 e 12. Salienta, ainda, a interlocução com atores processuais, especialmente o INSS, “em busca de pontos de consenso e da prevenção de litígios”³².

4 NÚCLEOS DE MONITORAMENTO DE PERFIS DE DEMANDAS

O Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas – Numopede surgiu em 2016, no âmbito da Corregedoria Geral da Justiça do TJSP, com o objetivo de monitorar demandas que, pelas suas características, impactam de forma substancial na organização dos serviços judiciais, com destaque justamente para as demandas repetitivas, a litigiosidade

³¹ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos centros de inteligência. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 48-59. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021. p. 49.

³² MORAES, Vânia Cardoso André de. Centros de inteligência da justiça federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 70-78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021. p. 77.

de massa e as condutas dos grandes litigantes³³. Segundo Manoel de Queiroz Pereira Calças, corregedor à época, além da racionalização dos trabalhos e do ganho de produtividade, percebeu-se que “as análises do Numopede tendem a coibir a utilização predatória da jurisdição, fraudes e ações que são parte de estratagemas para fins espúrios, ou seja, objetivos que não o da pacificação social”³⁴, o que nem sempre é possível perceber pela visão pontual do magistrado.

O modelo acabou sendo replicado em diversos outros tribunais, sobretudo na Justiça estadual, especialmente a partir das deliberações do 75º Encontro do Colégio Permanente de Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil – Encoge, recomendando a “importância do enfrentamento e diminuição dos impactos das demandas predatórias, a fim de assegurar o bom funcionamento do Poder Judiciário”³⁵. No 77º Encoge³⁶, por sua vez, foi reafirmada a importância da criação dos Numopedes, como “instrumento de enfrentamento do uso abusivo do Poder Judiciário”; e no 78º Encoge, foi explicitada a necessidade de fortalecer a interligação entre os Numopedes de cada tribunal,

³³ CORREGEDORIA Geral da Justiça cria Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 29 set. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=36713&Id=36713>. Acesso em: 4 abr. 2021.

³⁴ CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; NERY, Ana Rita de Figueiredo; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho; DEZEM, Renata Mota Maciel. Monitoramento de perfis de demandas: um caminho na busca do planejamento no âmbito do Poder Judiciário? In: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.). **Direito, instituições e políticas públicas**: papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017. p. 700.

³⁵ ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 75., 2017, Belo Horizonte, MG. **Relatório**. Belo Horizonte, MG: Colégio Permanente dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, 30 jun. 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/75/38/19/76D1D51014A991D5B04E08A8/Carta%20de%20BH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

³⁶ ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 77., 2018, Belém, PA. **Relatório**. Belém, PA: Colégio Permanente dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/75/38/19/76D1D51014A991D5B04E08A8/Carta%20de%20BH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

“permitindo mapear, diagnosticar e traçar estratégias”³⁷, com tratativas posteriores para a criação de um Numopede nacional³⁸.

Voltando-se ao Numopede do TJSP, que serviu de base para os demais, estão no seu escopo de atuação³⁹: monitorar as principais classes e assuntos das ações distribuídas por unidade/foro ou comarca, com vistas à disponibilização das informações aos magistrados; monitorar as principais partes litigantes, incluindo seus patronos por unidade/foro, para tentar identificar oportunidade para aprimoramento do peticionamento eletrônico ou melhor dimensionar na organização das unidades as melhores estratégias para enfrentar os impactos das ações; monitorar as práticas de situações repetitivas em demandas de massa ou repetitivas e, ainda, atuar para coibir patologias decorrentes de utilização indevida do Poder Judiciário como parte de estratégia para a prática constante de fraude.

O fluxo de trabalho do Numopede não difere substancialmente daquele dos centros de inteligência, iniciando-se pelo contínuo monitoramento da litigiosidade ou de entraves à prestação jurisdicional, com a ajuda de ferramentas tecnológicas ou pela provocação de atores internos e externos. As informações são reunidas em um expediente e ao final é emitido um comunicado com as características do perfil delineado e que pode ou não conter recomendações de boas-práticas, sem caráter vinculante e, sem, portanto, interferir na liberdade de convicção do juiz da causa. É importante salientar, ainda, que as análises do Numopede centram-se nos perfis de demandas e não têm o caráter correccional sobre

³⁷ ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 78., 2018, João Pessoa, PB. **Relatório**. João Pessoa, PB: Colégio Permanente dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, 15 jun. 2018. Disponível em: https://www.ccoge.com.br/wp-content/uploads/2020/02/carta_encoge_78.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

³⁸ TJSP sedia primeira reunião de trabalho do Numopede nacional. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 11 dez. 2017. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/Noticia?codigoNoticia=49652>. Acesso em: 4 abr. 2021.

³⁹ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. Relatório bimestral de atividades do Numopede: outubro-novembro/2016. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/PublicacaoADM/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=77180. Acesso em: 10 abr. 2021.

outros agentes, embora seja possível a comunicação a outras autoridades de eventuais achados em colaboração.

Os Numopedes, assim como os centros de inteligência, desempenham atividade administrativa na gestão de informações. Talvez pela sua colocação no âmbito das corregedorias, os Numopedes acabaram se destacando no quesito da análise da movimentação judiciária, a partir do auxílio dos setores de informática e ferramentas de *business intelligence*⁴⁰. Assim, muito embora não haja qualquer regra nesse sentido, enquanto as notas técnicas dos centros de inteligência parecem focar mais no exame de questões de direito e precedentes, os comunicados Numopedes parecem voltar suas atenções mais a análises empíricas e de movimentação judiciária⁴¹.

Também a partir dessas análises empíricas, aliadas à centralização do recebimento de informações por parte de magistrados, servidores e partes, os Numopedes tiveram profícua atuação na identificação de conjunto de características comuns a determinadas ações para classificação como movimentação atípica do Poder Judiciário, identificando características comuns que poderiam indicar o uso abusivo do direito de ação⁴², justificando análise cautelada pelos magistrados: elevada distribuição de petições iniciais com narrativas genéricas ou idênticas,

⁴⁰ O TJRS, por exemplo, indica a utilização das ferramentas AVI, BI, Themis, Ethemis, eproc, entre outros. Cf. NÚCLEO de Monitoramento de Perfis de Demandas. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/administracao/corregedoria-geral-da-justica/numopede/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁴¹ Nesse sentido, por exemplo, o Numopede do TJSP identificou que, no período de 1/2016 a 10/2016, um grupo de apenas 5 advogados foi responsável pelo ajuizamento de 10,3% de todas as ações na Comarca de Guarulhos. Outras pesquisas, por sua vez, levaram à identificação de patronos que, individualmente, responderiam por 30% das ações judiciais em curso em dada comarca ou unidade, dado que, sem dúvida, chama a atenção. Cf. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Relatório bimestral de atividades do Numopede**: outubro-novembro/2016. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/PublicacaoADM/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=77180. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁴² A situação não é exclusiva ao cenário brasileiro. Vale destacar, na doutrina estrangeira as chamadas *nuisance suits*, mencionadas pelo Ministro Luiz Fux, Presidente do Conselho Nacional de Justiça, na Primeira Reunião do Centro Nacional de Inteligência do Poder Judiciário. (REUNIÃO DO CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO, 1., 6 abr. 2021. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rEIXbkdZeE0>. Acesso em: 6 maio 2021.).

em curto espaço de tempo, contra grandes instituições/corporações, além da fragmentação de pedidos conexos em mais de uma demanda, com instrumentos procuratórios em cópias ou desatualizados, solicitação indistinta de gratuidade, dentre outras⁴³.

Destaque-se, ainda, o trabalho desempenhado no campo da judicialização da saúde. O Numopede do TJSP, ainda em 2016, identificou ações com coincidências no tocante aos pedidos e aos agentes envolvidos: advogados, médicos e fornecedores de materiais cirúrgicos⁴⁴, recomendando-se como boa-prática a cautela na análise, inclusive mediante perícia, conforme a convicção do magistrado. Em pesquisa em relação a um dos procedimentos mencionados (rizotomia percutânea), é possível encontrar diversos julgados em que as perícias feitas, de fato, apontaram divergências relevantes quanto aos materiais e ao próprio tratamento prescrito⁴⁵. Ainda, foram encontradas ações semelhantes

⁴³ “Interessante destacar que 100% das ações analisadas nos expedientes afetos ao Numopede que apresentavam o perfil descrito houve a solicitação de gratuidade de justiça” Cf. SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Relatório bimestral de atividades do Numopede: outubro-novembro/2016**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/PublicacaoADM/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=77180. Acesso em: 10 abr. 2021.

⁴⁴ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Comunicado n. 1857/2016**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016.

⁴⁵ Nesse sentido, confira-se: SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (2. Vara Cível). **Apelação Cível n. 1001042-80.2018.8.26.0505**. Relatora: Viviani Nicolau, 4 de agosto de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: Ap. 1001042-80.2018.8.26.0505. Acesso em: 20 set. 2021; SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (1. Vara Cível). **Apelação Cível n. 1020013-72.2015.8.26.0003**. Relator: Angela Lopes, 1º de setembro de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: Ap.1020013-72.2015.8.26.0003. Acesso em: 20 set. 2021; nos seguintes casos a perícia apontou que o tratamento não era pertinente ao quadro: SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (22. Vara Cível). **Apelação Cível n. 0013548-74.2016.826.0635**. Relatora: Clara Maria Araújo Xavier, 24 de março de 2021. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: Ap. 0013548-74.2016.826.0635. Acesso em: 20 set. 2021; SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (2. Vara Cível). **Apelação Cível n. 1050665-75.2015.8.26.0002**. Relator: Marcus Vinicius Rios Gonçalves, 30 de março de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: Ap. 1050665-75.2015.8.26.0002. Acesso em: 20 set. 2021. Consta, também, determinação para realização de perícia com indicação das recomendações do NUMOPEDE: SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (1. Câmara de Direito Privado). **Agravo de Instrumento n. 2259241-86.2020.8.26.0000**. Relator: Claudio Godoy Jr, 14 de janeiro de 2021. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: Al. 2259241-86.2020.8.26.0000. Acesso em: 20 set. 2021; SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (18. Vara Cível). **Agravo de Instrumento n. 2214180-08.2020.826.0000**. Relator: Augusto Rezende. 10 de novembro de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: Al 2214180-08.2020.826.0000. Acesso em: 20 set. 2021.

envolvendo o Sistema Único de Saúde⁴⁶, tendo sido recomendado como boa-prática a consulta ao NatJus, como se verá a seguir.

5 NÚCLEOS DE APOIO TÉCNICO

O direito de acesso à saúde é um tema frequente em processos judiciais. Conforme os estudos do Conselho Nacional de Justiça⁴⁷, o número de ações relativas à saúde aumentou 130% entre 2008 e 2017, enquanto o número total de processos judiciais cresceu 50% no mesmo período. Os dados apontam que o setor de saúde foi responsável por 498.715 processos em primeira instância e 277.411 processos em segunda instância. Os reflexos são igualmente relevantes no âmbito da saúde suplementar, sendo constatado em diversos estados que o número total de processos inclusive supera as demandas envolvendo o setor público⁴⁸.

A chamada “judicialização da saúde”⁴⁹ indica um fenômeno altamente complexo, cujas “dificuldades em descrever o fenômeno são acompanhadas pelas dificuldades em estabelecer causas e efeitos”⁵⁰.

⁴⁶ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral de Justiça. **Comunicado Numopepe n. 1/2021**. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2021/02/CO_01_2021_NUMOPEDE_TJRS.pdf. Acesso em: 9 abr. 2021.

⁴⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Analítico Propositivo: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. (Justiça pesquisa). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/relatorio-judicializacao-saude-Insper-CNJ.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019. p. 125.

⁴⁸ Destaca-se, nesse sentido, a situação de São Paulo (cerca de 86% do total), Ceará (cerca de 82% do total), Pernambuco (cerca de 88% do total) e o Distrito Federal (cerca de 88% do total). Cf. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Analítico Propositivo: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. p. 125. (Justiça pesquisa). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/relatorio-judicializacao-saude-Insper-CNJ.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

⁴⁹ VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização: análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro**. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

⁵⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Analítico Propositivo: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. p. 125. (Justiça pesquisa). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/relatorio-judicializacao-saude-Insper-CNJ.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

Assim, conforme exemplifica o relatório do CNJ, demandas no SUS podem decorrer da ineficiência da atuação da autoridade, que não executa a contento a política pública, ou, em contraposição, pedidos individuais solicitando procedimentos não incluídos na política. Da mesma forma, demandas no setor privado podem decorrer de disfunções nas relações entre beneficiários e suas operadoras, servindo o processo para reclamar o adequado cumprimento do contrato ou podem servir para reclamar elementos não previstos, e, como tal, implicar efeitos sobre os custos de contratação e segurança jurídica.

Considerando o elevado número de ações e a complexidade do tema, o CNJ aprovou a Resolução n. 107, de 6 de abril de 2010, que instituiu o Fórum Nacional do Judiciário para Monitoramento e Resolução das Demandas de Assistência à Saúde. Em 6 de setembro de 2016, a partir das diretrizes da Resolução n. 107, o CNJ aprovou a Resolução n. 238, que determinou a criação pelos tribunais de comitês de saúde, encarregados de auxiliar os próprios tribunais na criação de núcleo “constituído de profissionais da Saúde, para elaborar pareceres acerca da medicina baseada em evidências”, o chamado Nat ou NatJus. Por fim, em 2017, o CNJ lançou o Sistema Nacional de Parecer e Notas Técnicas – e-NatJus, ferramenta para centralizar o trânsito de pedidos e servir de banco de dados de pareceres e notas técnicas⁵¹.

Os NatJus e o e-NatJus, tais como os centros de inteligência e os núcleos de monitoramento, são medidas de caráter administrativo, voltadas à gestão e difusão de conhecimento no âmbito dos tribunais, que surgiram do reconhecimento do caráter complexo das questões envolvendo o direito de acesso à saúde e da necessidade de adoção de medidas para proporcionar a especialização dos magistrados para proferirem decisões mais técnicas e precisas em casos de tais naturezas. Como apontam Jonas Rodrigo Gonçalves e Renata Coelho Nóbrega, a

⁵¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento n. 84, de 14 de agosto de 2019**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2987>. Acesso em: 11 de abr. 2021.

proposta tem como grande diferencial “a ampliação da segurança dos magistrados em suas decisões, mais especificamente liminares, sem a morosidade que um modelo menos dialogal e instrumental ocasionaria nas informações prestadas pelos entes públicos”⁵².

De modo geral, o pedido de parecer ao NatJus é feito pelo magistrado com competência, ainda que em regime de plantão. A análise pode se dar, por exemplo, se o medicamento está registrado na Anvisa ou se o tratamento consta do rol da ANS; se é eficaz ao tratamento da doença; se existe alternativa igualmente eficaz; eficiência, eficácia e custo-efetividade do tratamento. A equipe elaborará a resposta, podendo contar, se necessário, com o apoio de instituições conveniadas. Uma vez emitidas, as notas técnicas são alimentadas no sistema e-NatJus para compartilhamento. O sistema e-NatJus, bem como os repositórios de diversos tribunais permitem também a realização de consulta pública, diretamente pelos interessados.

6 CONCLUSÃO

Não são poucos os desafios colocados ao Poder Judiciário brasileiro na realidade atual. O elevado número de processos e as características dessa litigiosidade chamam atenção para o uso racional da Justiça e da necessidade do tratamento adequado dos litígios, sobretudo dos conflitos massificados e das demandas repetitivas. Ao lado dos mecanismos processuais, como o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, a sistemática de julgamento de Recursos Repetitivos e de Repercussão Geral, os centros de inteligência, os núcleos de monitoramento de perfis de demandas e os núcleos de apoio técnico, compõem os mecanismos institucionais inovadores para o enfrentamento da litigiosidade de massa e das demandas repetitivas no Brasil.

⁵² GONÇALVES, Jonas Rodrigo; NÓBREGA, Renata Coelho. Judicialização da saúde e a atuação do Núcleo de Apoio Técnico ao Judiciário: NatJus. **Revista do curso de direito do Centro Universitário Braz Cubas**, São Paulo, v. 4, n. 1, jun. 2020, p. 87. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/revdubc/article/view/975/930>. Acesso em: 11 abr. 2021.

Essas iniciativas apresentam diversos pontos em comum: surgiram no bojo do Poder Judiciário; têm natureza administrativa; são voltadas à gestão do conhecimento e do capital intelectual; não interferem, nem vinculam o magistrado e, por isso, não tolhem sua independência, mas permitem o aperfeiçoamento técnico da decisão. Mais importante, ainda, essas iniciativas parecem partir de um ponto comum: a necessidade de produzir e difundir o conhecimento nas instituições. E, parecem, igualmente, pretender chegar em um destino semelhante, o aprimoramento da prestação jurisdicional, mediante aportes pelos atores ao longo da cadeia (um tipo de “governança colaborativa judicial”), e em um novo paradigma de jurisdição, com o compartilhamento de informações entre processos (a ideia de “jurisdição em rede”).

É inequívoco o impacto que essas iniciativas terão para a visão tradicional da jurisdição. No aspecto macro, mesmo os mecanismos processuais desenhados poderão ser profundamente afetados por elas, visto que o estabelecimento desses canais acaba por facilitar a identificação dos temas de repetição e até mesmo comunicar eventuais problemas na aplicação prática das teses, possibilitando o constante aprimoramento do sistema. No aspecto micro, nesse sistema de jurisdição em rede, o processo deixa, então, de ser considerado uma ilha, para ser considerado um arquipélago, sendo possível a comunicação de informações, não apenas por iniciativa das partes, mas também por iniciativa do juiz e da própria instituição e quem sabe, num futuro próximo, até mesmo por inteligência artificial.

O cenário que se desenha, assim, é de transformação, sendo difícil imaginar o que virá pela frente. Os desafios são muitos. Se hoje as demandas se reproduzem em uma velocidade alarmante, o Poder Judiciário deve atuar com inteligência orgânica, sob pena de sermos todos soterrados por conflitos que nasceram, cresceram e não puderam ser solucionados em tempo razoável.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. **Processo constitucional brasileiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

AGUIAR, Alexandre Lopez Rodriguez; SANTOS, Raphael Correia. Prefeitura de São Paulo cobra indevidamente valores de ITBI. **Migalhas**, Ribeirão Preto, SP, 30 ago. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/309923/prefeitura-de-sao-paulo-cobra-indevidamente-valores-de-itbi>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta. Centro Nacional de Inteligência e uma abordagem *bottom-up* para a política de gerenciamento de precedentes. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 19-31. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

ALVES, Clara da Mota Santos Pimenta; CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda; MORAES, Vânia Cardoso André de. **A criação dos centros de inteligência da justiça federal**: novas perspectivas de enfrentamento da litigiosidade repetitiva. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-criacao-dos-centros-de-inteligencia-da-justica-federal-14052018>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ANUÁRIO DA JUSTIÇA. São Paulo: Conjur, 2014.

BACELO, Joice; OLIVON, Beatriz. Milhões de processos estão parados à espera de decisões do Supremo e STJ. **Valor econômico**, São Paulo, 6 fev. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/legislacao/noticia/2020/02/06/milhoes-de-processos-estao-parados-a-espera-de-decisoes-do-supremo-e-stj.ghtml>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BANCO Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios. Mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: <https://bnpr.cnj.jus.br/bnpr-web/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Recurso Especial n. 1.349.453**. Relator: Min. Luis Felipe Salomão, 19 de novembro de 2014. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2014. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28RESP.clas.+e+%40num%3D%221349453%22%29+ou+%28RES-P+adj+%221349453%22%29.suce>. Acesso em: 17 set. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Seção). **Recurso Especial n. 1.419.697**. Relator: Min. Paulo de Tarso Sanseverino, 12 de novembro de 2014. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 2014. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?se-q=39037908&tipo=51&nreg=201303862850&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20141117&formato=PDF&salvar=false>. Acesso em: 17 set. 2021.

CALÇAS, Manoel de Queiroz Pereira; NERY, Ana Rita de Figueiredo; DIAS, Maria Rita Rebello Pinho; DEZEM, Renata Mota Maciel. Monitoramento de perfis de demandas: um caminho na busca do planejamento no âmbito do Poder Judiciário? *In*: CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.). **Direito, instituições e políticas públicas**: papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

CENTRO Nacional de Inteligência vai monitorar demandas repetitivas e gerenciar precedentes na Justiça Federal. Brasília, DF: Superior Tribunal de Justiça, 13 ago. 2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias-antigas/2017/2017-08-13_08-00_Centro-Nacional-de-Inteligencia-vai-monitorar-demandas-repetitivas-e-gerenciar-precedentes-na-Justica-Federal.aspx. Acesso em: 18 abr. 2021.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. **Consultor jurídico**, São Paulo, 23 out. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-out-28/marco-clementino-inteligencia-judicial-tempos-pandemia>. Acesso em: 4 abr. 2021.

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Supervisão de aderência nos centros de inteligência. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 48-59. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **100 maiores litigantes**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2012. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf. Acesso em: 25 mar. 2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Provimento n. 84, de 14 de agosto de 2019**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2987>. Acesso em: 11 de abr. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório analítico propositivo**: judicialização da saúde no Brasil: perfil das demandas, causas e propostas de solução. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. (Justiça pesquisa). Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/03/relatorio-judicializacao-saude-Insper-CNJ.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2019.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Relatório Justiça em números 2015**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/justica-em-numeros/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

CORREGEDORIA Geral da Justiça cria Núcleo de Monitoramento de Perfis de Demandas. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 29 set. 2016. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/Noticias/noticia?codigoNoticia=36713&Id=36713>. Acesso em: 4 abr. 2021.

COUTINHO, Carlos Marden Cabral; BRUNETTA, Cíntia. Os centros de inteligência da justiça federal e seu papel na prevenção e no tratamento de litígios. **Revista de política judiciária, gestão e administração da Justiça**, Salvador, v. 4, n. 1, p. 41-57, jan./jun. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/4226/pdf>. Acesso em: 1 abr. 2021.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da (coord.). **Direito, instituições e políticas públicas**: o papel do jusidealista na formação do Estado. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

DURÇO, Karol Araújo. As soluções para demandas repetitivas no novo Código de processo civil e suas implicações para o processo coletivo. In: DIDIER, Fredie (coord.). **Processo coletivo**. Salvador: JusPODIVM, 2016. p. 515-534.

ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 78., 2018, João Pessoa, PB. **Relatório**. João Pessoa, PB: Colégio Permanente dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, 15 jun. 2018. Disponível em: https://www.ccoge.com.br/wp-content/uploads/2020/02/carta_encoge_78.pdf. Acesso em: 4 abr. 2021.

ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 75., 2017, Belo Horizonte, MG. **Relatório**. Belo Horizonte, MG: Colégio Permanente dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, 30 jun. 2017. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/75/38/19/76D1D51014A991D5B04E08A8/Carta%20de%20BH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

ENCONTRO DO COLÉGIO PERMANENTE DOS CORREGEDORES-GERAIS DOS TRIBUNAIS DE JUSTIÇA DO BRASIL, 77., 2018, Belém, PA. **Relatório**. Belém, PA: Colégio Permanente dos Corregedores-Gerais dos Tribunais de Justiça do Brasil, 23 mar. 2018. Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/data/files/E6/75/38/19/76D1D51014A991D5B04E08A8/Carta%20de%20BH.pdf>. Acesso em: 4 abr. 2021.

FERREIRA, Ana Conceição Barbuda; MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de Justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016.

GALANTER, Marc; TALES, Shauhin A.; GORDON, Robert W. **Why the haves come out ahead**: the classic essay and new observations. New Orleans: Quid Pro Books, 2014.

GICO JÚNIOR, Ivo Teixeira. A tragédia do judiciário. **Revista do direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 267, 163-198, set./dez. 2014.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo; NÓBREGA, Renata Coelho. Judicialização da saúde e a atuação do Núcleo de Apoio Técnico ao Judiciário: NatJus. **Revista do curso de direito do Centro Universitário Brazcubas**, São Paulo, v. 4, n. 1, jun. 2020. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/revdubc/article/view/975/930>. Acesso em: 11 abr. 2021.

GUBERT, Jerson Moacir; BORDASCH, Rosane Wanner da Silva. Processamento e gestão das ações de massa: a experiência do Programa de Gestão e Racionalização das Ações de Massa (PROGRAM) da comarca de Porto Alegre/RS no processamento de mais de 72.000 ações versando sobre o sistema de pontuação ou score. In: MORAES, Vânia Cardoso André de (coord.). **As demandas repetitivas e os grandes litigantes**: possíveis caminhos para a efetividade do sistema de Justiça brasileiro. Brasília, DF: Enfam, 2016.

JEAN, Olivier Haxkar. **O processo coletivo e o IRDR ante a litigiosidade repetitiva e de massa**. 2020. 153 f. Dissertação (mestrado em direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2020. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/23332>. Acesso em: 16 set. 2021.

JUNKES, Sérgio Luiz (coord.). **O uso da justiça e o litígio no Brasil**. Brasília, DF: Associação dos Magistrados Brasileiros, 2015. Disponível em: <http://jota.info/wp-content/uploads/2015/08/O-uso-da-Justi%C3%A7a-e-o-lit%C3%ADgio-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2015.

MARIANO, Cynara Monteiro; ALBUQUERQUE, Felipe Braga; FURTADO, Emmanuel Teófilo; PEREIRA, Fabricia Helena Linhares. Diálogos sanitários interinstitucionais e a experiência de implantação do NAT-JUS. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 5, n. 1, p.169-188, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/56027/35009>. Acesso em: 16 set. 2021.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Centros de inteligência da justiça federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, 2019. p. 70-78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2). Disponível em: http://ajufe.org.br/images/2019/PDF2019/Notas_tcnicas_do_CNIJF_-_vol_2_3.pdf. Acesso em: 1 abr. 2021.

NÚCLEO de Monitoramento de Perfis de Demandas. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.tjrs.jus.br/novo/institucional/administracao/corregedoria-geral-da-justica/numopede/>. Acesso em: 10 abr. 2021.

OLIVEIRA, Thais Hirata de. **Mecanismos processuais de gestão das demandas repetitivas pelo poder judiciário**. 2015. 274 f. Dissertação (mestrado em direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

PAINEL de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios: gráficos. Mantido pelo Conselho Nacional de Justiça. Disponível em: https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qww_l%2FPainelCNJ.qww&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shDRGraficos. Acesso em: 28 mar. 2021.

RECORDE de produtividade reduz estoque de processos pelo segundo ano consecutivo. Brasília, DF: Agência CNJ de Notícias, 26 ago. 2012. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/record-de-produtividade-reduz-estoque-de-processos-pelo-segundo-ano-consecutivo/#:~:text=O%20ano%20de%202019%20foi,processos%20em%20tramita%C3%A7%C3%A3o%20na%20Justi%C3%A7a.&text=Esse%20%C3%A9%20o%20segundo%20ano,6%20milh%C3%B5es%20de%20processos%20inconclusos>. Acesso em: 28 mar. 2021.

REUNIÃO DO CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO, 1., 6 abr. 2021. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=rEIXbkdZeE0>. Acesso em: 6 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Corregedoria-Geral de Justiça. **Comunicado Numope n. 1/2021**. Porto Alegre, RS: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2021. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/static/2021/02/CO_01_2021_NUMOPEDE_TJRS.pdf. Acesso em: 9 abr. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (1. Câmara de Direito Privado). **Agravo de Instrumento n. 2259241-86.2020.8.26.0000**. Relator: Claudio Godoy Jr, 14 de janeiro de 2021. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: AI. 2259241-86.2020.8.26.0000. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (18ª Vara Cível). **Agravo de Instrumento n. 2214180-08.2020.826.0000**. Relator: Augusto Rezende. 10 de novembro de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: AI 2214180-08.2020.826.0000. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (2. Vara Cível). **Apelação Cível n. 1001042-80.2018.8.26.0505**. Relatora: Viviani Nicolau, 4 de agosto de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: Ap. 1001042-80.2018.8.26.0505. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (1. Vara Cível). **Apelação Cível n. 1020013-72.2015.8.26.0003**. Relator: Angela Lopes, 1 de setembro de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2019. Disponível em: Ap.1020013-72.2015.8.26.0003. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (22. Vara Cível). **Apelação Cível n. 0013548-74.2016.826.0635**. Relatora: Clara Maria Araújo Xavier, 24 de março de 2021. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2021. Disponível em: Ap. 0013548-74.2016.826.0635. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça (2. Vara Cível). **Apelação Cível n. 1050665-75.2015.8.26.0002**. Relator: Marcus Vinicius Rios Gonçalves, 30 de março de 2020. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2020. Disponível em: Ap. 1050665-75.2015.8.26.0002. Acesso em: 20 set. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Comunicado n. 1857/2016**. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Corregedoria Geral da Justiça. **Relatório bimestral de atividades do Numopede**: outubro-novembro/2016. São Paulo: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: http://www.tjsp.jus.br/PublicacaoADM/Handlers/FileFetch.ashx?id_arquivo=77180. Acesso em: 10 abr. 2021.

VIARO, Felipe Albertini Nani. **Judicialização**: análise doutrinária e verificação no cenário brasileiro. São Paulo: Quartier Latin, 2018.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise econômica do processo civil**: como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

CAPÍTULO 3

CENTROS DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL: UM *DESIGN* ORGANIZACIONAL QUE DEU CERTO¹

VÂNILA CARDOSO ANDRÉ DE MORAES*

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 Como chegamos até aqui?. 3 Referencial teórico e empírico. 4 Gestão processual democrática e inclusiva. 5 A colaboração como pressuposto lógico do procedimento. 6 Pilares estratégicos: capacitação e publicação. 7 Impactos da atuação dos centros de inteligência: estudo de casos. 7.1 Tema: teleperícias nas demandas previdenciárias. 7.2 Tema: o caso da reafirmação da DER – Data de Entrada do Requerimento administrativo nos processos previdenciários. 8 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

Os centros de inteligência da Justiça Federal são, sem sombra de dúvida, um *design* organizacional que deu certo. Foram institucionalizados pelo Conselho da Justiça Federal ao constatar-se a necessidade de se

¹ Este capítulo constitui-se numa coletânea parcial de diversos textos publicados pela autora, bem como acréscimos de casos analisados durante a pandemia de Covid-19 pelos centros locais e pelo Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

* Juíza federal do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, coordenadora do Grupo Operacional do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, mestre em justiça administrativa e doutora em sociologia e direito.

desenvolver uma rede de informação e cooperação entre instâncias, para garantir a implementação eficiente do novo sistema de precedentes brasileiro, bem como diante da constatação de que as soluções individuais não conseguiam solucionar as demandas repetitivas que desaguavam no Poder Judiciário.

Na atualidade, a produção do conhecimento não admite mais o voo solo. Na era da comunicação ágil e da inovação, essa construção tem de ser coletiva num encaixe natural das diversas perspectivas para a formação de escolhas que sejam inclusivas. E esse foi o caminho adotado para a institucionalização dos centros de inteligência.

2 COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI?²

O projeto foi sendo lapidado ao longo de vários anos, em grupos de trabalho de magistrados e servidores que atuaram em diversos ramos da Justiça e também no Conselho da Justiça Federal, Conselho Nacional de Justiça, Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, escolas da magistratura e também nas associações de magistrados.

Com efeito, a criação dos centros de inteligência da Justiça Federal, estratégia institucional inovadora que interligou os juízos de primeira instância aos tribunais regionais federais, STJ e STF, é uma realidade que se desenvolveu pelas cinco regiões federais do país e tem demonstrado os reais benefícios da comunicação e da cooperação para o alcance da efetividade e da eficiência do sistema de justiça.

² MORAES, Vânia Cardoso André. Como chegamos até aqui?: a história dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia**: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Ed. especial. Brasília: Centro de Estudos Judiciários – CEJ, 2020. p. 17-21. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados).

Os centros de inteligência foram inicialmente instituídos por meio da Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017, da lavra do Ministro Mauro Campbell, corregedor da Justiça Federal à época. Devido aos excelentes resultados alcançados em 1º de outubro de 2018, foi editada a Resolução n. 499/CJF, instituindo os centros de inteligência pelo Conselho da Justiça Federal, tendo como relator da proposta o Ministro Raul Araújo, na ocasião corregedor-geral e diretor do Centro de Estudos Judiciários, que consignou em seu voto:

A disciplina dos centros de inteligência por meio de uma estrutura normativa mais ampla será fundamental para que eles venham a se firmar permanentemente como o que efetivamente são: órgãos essenciais para a racionalização de um Poder Judiciário que começa a se dar conta de que, tendo o mundo mudado, deve ele também mudar estratégias para prodigalizar a distribuição de Justiça³.

A experiência serviu de inspiração para a Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020, do Conselho Nacional de Justiça, que instituiu o Centro de Inteligência do Poder Judiciário, expandindo para a Justiça estadual e trabalhista a exitosa experiência da Justiça Federal.

Mas até chegarmos no momento de institucionalização dessa nova política judiciária, precisamos lembrar que o ponto de partida dentro do CJF aconteceu após o primeiro Seminário Demandas Repetitivas na Justiça Federal: possíveis soluções processuais e gerenciais, realizado em março de 2013, pelo Centro de Estudos Judiciários, por iniciativa do Comitê Técnico de Aperfeiçoamento e Pesquisa (CTAP), que assessora o Conselho das Escolas de Magistratura Federal (Cemaf). Naquele momento, verificou-se a necessidade de maior aprofundamento científico e pragmático a respeito do tema, várias vozes se faziam ouvir

³ Anexo 1 CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia**: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Ed. especial. Brasília: CEJ, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados).

questionando que, apesar de todo o esforço concentrado embasado num sistema de metas de produtividade, os resultados não estavam sendo satisfatórios. Respostas eram buscadas para uma crise de litigiosidade excessiva e constatou-se que o fenômeno das demandas repetitivas estava interligado de forma visceral com essa crise.

Assim, em 2014, foi instituído, por meio da Portaria n. CJF-POR-2014/00159, do Conselho da Justiça Federal, um grupo de trabalho para elaborar um projeto de pesquisa sobre demandas repetitivas na Justiça Federal.

No Conselho da Justiça Federal – CJF, em 2015, a pesquisa sobre demandas repetitivas passou a incorporar o portfólio de projetos estratégicos da Justiça Federal, inserido no âmbito do Item 4, do macrodesafio do Planejamento Estratégico do Conselho Nacional de Justiça para os anos de 2015-2020.

Durante esse período, foi instalado, em 2015, o primeiro Centro Local de Prevenção de Demandas em Natal-RN. Após um longo período de estudos e análise dos resultados do local, percebeu-se a necessidade de criação de um espaço institucional junto ao CJF, que permitisse a construção coletiva de conhecimento e soluções para o fenômeno da litigância repetitiva e que atuasse por meio de uma rede de comunicação que interligasse o Superior Tribunal de Justiça às seções judiciárias.

Uma conclusão alcançada pelos integrantes da pesquisa foi a necessidade de se chegar à origem dos conflitos que provocavam demandas repetitivas. A simples produção numérica de decisões acarretava uma eficiência paradoxal, pois quanto mais se produzia numericamente, mais demandas surgiam. Além disso, constatou-se que o tratamento individualizado de demandas que possuíam origem única gerava uma espiral de desigualdade, pois casos idênticos recebiam tratamentos diferentes.

Entre 2017 e 2019, estruturaram-se os centros locais de inteligência nas seções judiciárias e começaram a atuar nos mesmos moldes do Centro Nacional, observadas as especificidades das regiões e as demandas locais. Não foram poucas as vezes em que notas técnicas produzidas por um determinado centro local foram alçadas diretamente ao Superior Tribunal de Justiça, num diálogo entre instâncias, pacificando dúvidas relacionadas a precedentes qualificados e impedindo uma avalanche de recursos. Aberto estava um novo caminho para a pacificação social.

Vale destacar que, na atualidade, diversos centros locais possuem *links* de acesso para que possam ser apresentadas à sociedade as ações realizadas, bem como os trabalhos em andamento. Na mesma linha do Centro Nacional, os centros locais abriram um *link* direto para que a comunidade jurídica apresente novos temas que possam auxiliar na prevenção de conflitos e gestão de precedentes, inclusive com identificação visual, conforme alguns exemplos abaixo:



Em outubro de 2019, foi, finalmente, implantada a Rede dos Centros Locais de Inteligência da Justiça Federal, no IV Fórum Nacional de Administração e Gestão Estratégica da Justiça Federal – Fonage, na Seção Judiciária do Espírito Santo. Numa ensolarada tarde na capital capixaba, juízes federais e servidores de Norte a Sul reuniram-se virtualmente com propósitos bem definidos, estabelecendo canais de articulação e comunicação sem limites de espaço e tempo.

3 REFERENCIAL TEÓRICO E EMPÍRICO⁴

A prevenção de conflitos, o monitoramento de demandas e a gestão de precedentes, objetivos principais dos centros de inteligência, têm como referencial empírico a análise constante do perfil dos milhões de processos que tramitam no sistema de justiça.

No Brasil, o poder público apresenta-se como líder no *ranking* dos “100 maiores litigantes do país”⁵ em meio a um fenômeno processual denominado “demandas repetitivas contra o Poder Público”⁶.

O referencial teórico, por sua vez, parte da análise da origem desse fenômeno e consta que a repetibilidade das ações materializam-se no ajuizamento de demandas semelhantes (mesma tese jurídica, ou decorrentes de conflito único) por centenas ou milhares de vezes, tendo como objeto principal ações e omissões da administração⁷.

A forma individualizada com que têm sido tratadas essas demandas acarreta diversas ofensas a princípios constitucionais estruturantes, em especial a igualdade, pois lides que possuem situação fática e jurídica idêntica costumam receber decisões diferentes pelo sistema de justiça.

⁴ MORAES, Vânia Cardoso André. Centro Nacional (e locais) de Inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: CEJ, 2018. p. 13-21. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal; 1).

⁵ Disponível em: http://www.cnj.br/imagens/pesquisa-judiciarias/pesquisas_litigantes. Acesso em: 5 jun. 2014.

⁶ O Prêmio Inovare, “que tem a finalidade de identificar, premiar e disseminar práticas inovadoras realizadas por magistrados, membros do Ministério Público estadual e federal, defensores públicos e advogados públicos e privados de todo o Brasil, que estejam aumentando a qualidade da prestação jurisdicional e contribuindo com a Justiça Brasileira”, em sua Edição XII – 2015, teve como tema especial em 2015 a “redução das ações judiciais do Estado: menos processos e mais agilidade”, bem demonstra a preocupação atual relacionada ao excesso de ações em que há presença da administração pública. Disponível em: <http://www.premioinnovare.com.br/premiacoes/edicao-xii-2015>. Acesso em: 21 set. 2015.

⁷ MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública**: hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília: CJF, 2012. 295p. (Série Monografias do CEJ, 14). Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/pergamumweb/vinculos/00007a/00007ad5.pdf>.

Esse fenômeno é perverso para a legitimidade do Poder Judiciário, pois o sentimento coletivo de injustiça aprofunda-se no seio social quando no foro público não se garante a concretização do princípio da igualdade.

Percebe-se que possuímos um arcabouço processual voltado para a solução de lides privadas, quando a maioria das causas na atualidade tem origem em conflitos coletivos e massivos. O tratamento individualizado desses conflitos gera pulverização de demandas e repetição, por isso a importância da prevenção. Acrescente-se a isso um excesso de burocracia, políticas públicas insuficientes e fragilidades do processo legal administrativo e está formada uma avalanche de processos, reproduzindo demandas, dentre as quais muitas são artificiais, decorrentes da própria ineficiência dos procedimentos estatais.

Tenha-se como exemplo do potencial de multiplicação de demandas, fenômeno que põe em xeque a igualdade formal (isonomia) e a igualdade material, as demandas sobre direitos sociais, como saúde e previdência, que têm por fundamento uma ação ou omissão da administração pública de alcance geral. Muitas dessas matérias são próprias de políticas públicas e têm sido enfrentadas de forma individual pelo Poder Judiciário, gerando uma espiral de desigualdade no trato das questões de interesse público, reforçando no sistema de justiça a desigualdade estrutural da sociedade brasileira.

É de suma importância para garantir o acesso igualitário aos bens públicos, mesmo nas demandas individuais por direitos sociais, que se busquem elementos para analisar a regularidade do processo extrajudicial (se porventura existir) e da própria implementação e execução da política pública que operacionaliza o direito ou os elementos fundamentais da omissão administrativa, se for o caso. Isso pode ser operacionalizado a partir da análise preliminar da política pública, audiências públicas, promoção do diálogo interinstitucional, estímulo à colaboração e à cooperação.

De outro lado, muitas ações contra a administração pública tramitam sobre matéria jurídica pacificada pelos tribunais, e a institucionalização de um espaço público onde possam ser realizadas conciliações e mediações interinstitucionais tem uma força extraordinária na solução dos conflitos levados ao Judiciário, pois conseguem solucionar ou prevenir milhares de litígios individuais.

Importante ressaltar que o novo Código de Processo Civil, ao incorporar a conciliação e a mediação como etapas obrigatórias do processo civil, aproximou-se do denominado Tribunal Multiportas, caracterizado como instituição capaz de redirecionar os litígios para o método de resolução mais apropriado ao caso concreto, em vez de buscar o processo judicial como meio único para resolução dos conflitos.

As demandas de direito privado, no que tange ao fenômeno das demandas repetitivas, geralmente estão vinculadas à presença das grandes empresas privadas e empresas que trabalham com serviços regulados, como o sistema bancário e de telefonia. Aliás, essas duas espécies de demandas lideram o *ranking* do número de processos relacionados a questões consumeristas.

Em paralelo a essas constatações empíricas, o diploma processual de 2015 apostou em um novo sistema de precedentes, mantendo integralmente o sistema recursal existente e sem alteração relacionada ao acesso à justiça. O sucesso desse sistema exige a compreensão da sua finalidade transformadora e não a simples uniformização da jurisprudência. Para a concretização desse objetivo, é indispensável a gestão dos precedentes vinculantes por meio de uma rede de comunicação eficiente entre todas as instâncias do Poder Judiciário.

4 GESTÃO PROCESSUAL DEMOCRÁTICA E INCLUSIVA⁸

Uma gestão processual democrática e inclusiva é a principal característica dos centros de inteligência, pois oportuniza um diálogo entre todas as instâncias do sistema de justiça federal em busca de soluções sistêmicas.

Nesse contexto, a sua composição organizacional mantém a representatividade dos integrantes de todas as instâncias, desde a primeira até o STF, com a inclusão de juízes, desembargadores, ministros e servidores.

Com efeito, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal é composto por dois grupos divididos em razão das competências institucionais de seus membros: Grupo de Decisão e Grupo Operacional, integram o Grupo de Decisão (art. 4º da Resolução n. 499/2018, do CJF):

- I - o ministro diretor do Centro de Estudos Judiciários, que o presidirá;
 - II - um ministro representante da Comissão Gestora de Precedentes do Superior Tribunal de Justiça; e
 - III - os cinco presidentes das Comissões Gestoras de Precedentes dos Tribunais Regionais Federais.
- § 1º Compete ao Grupo de Decisão dar as diretrizes de trabalho do Centro Nacional e apreciar os assuntos apresentados pelo Grupo Operacional.

Por sua vez, integram o Grupo Operacional, nos termos do art. 5º da Resolução n. 499/2018:

⁸ MORAES, Vânia Cardoso André. Centros de Inteligência da Justiça Federal: uma estratégia institucional de sucesso. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes, volume 2**. Brasília: CEJ, 2019. p. 70-78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

- I - os cinco juízes federais indicados pelos respectivos Tribunais Regionais Federais entre aqueles com experiência em gestão de demandas repetitivas ou conciliação;
- II - os cinco juízes federais, coordenadores do Núcleo de Gerenciamento de Precedentes dos Tribunais Regionais Federais; e
- III - um juiz federal da Turma Nacional de Uniformização dos Juizados Especiais Federais, indicado pelo seu presidente.

Finalmente, de acordo com o art. 9º da Resolução n. 499/2018, cada seção judiciária terá um centro local de inteligência, com a estrutura adaptada às possibilidades de cada região, preferencialmente integrada às centrais de conciliação.

Dessa forma, a partir de uma rede de comunicação e cooperação entre os núcleos de gerenciamento de precedentes do STJ e dos TRFs, por meio dos centros nacionais e locais, abre-se a possibilidade de atuação preventiva e gerencial em relação ao contencioso repetitivo ou que possa causar impacto à prestação jurisdicional. Além disso, oportuniza-se a adoção de medidas concretas e normativas voltadas à modernização de rotinas processuais, organização, especialização e estruturação das unidades judiciárias atingidas pelo excesso de litigância, em integração com os tribunais regionais federais e cortes superiores.

5 A COLABORAÇÃO COMO PRESSUPOSTO LÓGICO DO PROCEDIMENTO

O fluxo procedimental nos centros de inteligência não possui regras rígidas, ao contrário, apresenta uma flexibilidade que tem como fundamento a abertura do diálogo, a inclusão, a transparência e a segurança. A colaboração, por sua vez, é o pressuposto lógico do procedimento adotado.

Acrescente-se que a prevenção pode ser provocada por todos os atores que atuam perante o sistema de justiça. Quando se trata, por exemplo, de uma demanda repetitiva, o profissional do direito pode e deve oferecer subsídios relevantes para a emissão de notas técnicas que auxiliem a resolução do conflito na origem.

O site do Centro Nacional de Inteligência possui um espaço específico para a proposição de novos temas: https://www2.cjf.jus.br/centro_inteligencia/tema-proposto/.

Conforme explicita Marco Bruno Miranda Clementino, a definição do fluxo de trabalho nos centros de inteligência tem por pressupostos⁹:

- i) a abertura ao diálogo entre instâncias da Justiça Federal e entre esta e os demais atores do sistema de justiça, com a aceitação da legitimidade de uma lógica negociativa para solução de problemas;
- ii) a disponibilização de um canal de diálogo com os jurisdicionados, como mecanismo do sistema judicial multiportas;
- iii) o prestígio a soluções coletivo-estruturais;
- iv) o prestígio à lógica colegiada;
- v) a busca da cientificidade e da interdisciplinaridade para auxílio na tomada de decisões;
- vi) a ideia de que a Justiça Federal pode ser uma gestora ativa de conflitos, sem prejuízo da inércia como princípio da jurisdição;
- vii) a preferência do sistema jurídico pela prevenção do ilícito do que por uma postura de reação, por meio da função jurisdicional;
- viii) a não usurpação de competências jurisdicionais.

⁹ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Centro de Inteligência da Justiça Federal: legitimação pelo procedimento, fluxo de trabalho e diálogo aberto. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas precedentes**. Brasília: CEJ, 2018. p. 29.

O êxito da atuação dos centros depende do emprego de um fluxo de trabalho que possibilite a participação dos demais atores do sistema de justiça e mesmo da população em geral às atividades do centro. Como o objetivo do centro é a instrumentalização do diálogo interinstitucional, seu funcionamento pressupõe essencialmente uma lógica colaborativa.

Clementino prossegue detalhando a operacionalização dos centros de inteligência¹⁰:

- i) procedimento de levantamento de temas;
- ii) aprovação de indicação de temas para desenvolvimento;
- iii) critérios para elaboração, aprovação e controle de notas técnicas;
- iv) controle da tramitação dos temas e do cumprimento das providências estabelecidas nas notas técnicas (supervisão de aderência).

Para além do fluxo de trabalho, o conteúdo da produção dos centros de inteligência não tem caráter vinculante, jamais usurpando competências jurisdicionais. A lógica negociativa adotada pressupõe o caráter facultativo de suas recomendações, deliberações e encaminhamentos.

6 PILARES ESTRATÉGICOS: CAPACITAÇÃO E PUBLICAÇÃO

O fundamento dos centros de inteligência é a promoção de soluções consensuais, nas quais o poder de convencimento decorre da cientificidade das estratégias de gestão empregadas.

¹⁰ CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Centro de Inteligência da Justiça Federal: legitimação pelo procedimento, fluxo de trabalho e diálogo aberto. In: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: CEJ, 2018. p. 30.

Configurando-se, assim, numa nova forma de gestão processual e judiciária realizada numa perspectiva sistêmica, a capacitação é fundamental para que se possa atuar nos centros de inteligência. Da mesma forma, o conhecimento produzido precisa ser registrado e compartilhado, para que não se perca com o passar do tempo. Uma política institucional inovadora só poderá ser aprimorada se houver material de pesquisa suficiente para sua análise e aprofundamento.

Assim, institucionalizados os centros, a Escola de Magistratura da 1ª Região – Esmaf realizou, em setembro de 2018, o primeiro curso de formação em centros locais de inteligência¹¹, com a presença de aproximadamente 100 juízes federais e servidores, representando as seções judiciárias de todo o Brasil. Referido curso foi devidamente credenciado pela Enfam e obteve excelente avaliação de todos os participantes. O ponto alto do evento foram os debates realizados nas oficinas de trabalho, consistentes na construção coletiva de soluções para casos concretos que possuíam potencial de multiplicação de litígios, simulando os trabalhos que são realizados nos centros de inteligência.

Da mesma forma, o conhecimento produzido pelos centros de inteligência da Justiça Federal encontra-se disponível no site oficial do Conselho da Justiça Federal e também foi objeto de publicação em diversas obras, onde constam as notas técnicas, bem como o seu impacto para o sistema de justiça¹².

Uma das obras que merece destaque foi o resultado das ações e notas técnicas produzidas em 2020 durante a pandemia de Covid-19. A partir da Rede Federal dos Centros de Inteligência, foi possível atuar em

¹¹ CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Esmaf sediará curso de formação em centros locais de inteligência da justiça federal**. Brasília: CJF, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2018/agosto/esmaf-sediara-curso-de-formacao-em-centros-locais-de-inteligencia-da-justica-federal>. Acesso em: 23 mar. 2019.

¹² Obras publicadas disponíveis no site: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Série CEJIn**. Brasília: CJF, [2021]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/serie-cej-1>. Acesso em: 5 jun. 2021

cooperação e na prevenção dos conflitos durante a maior crise sanitária da contemporaneidade¹³.

7 IMPACTOS DA ATUAÇÃO DOS CENTROS DE INTELIGÊNCIA: ESTUDO DE CASOS

A melhor forma de compreender os impactos das iniciativas e das notas técnicas produzidas é a partir da análise dos resultados, o que costumamos chamar de “supervisão de aderência”.

Neste tópico, analisaremos dois temas afetados e seus resultados: o primeiro, relacionado ao impacto de uma nota técnica do Centro Local de Inteligência da Seção Judiciária de São Paulo (prevenção de conflitos) e, o segundo, o resultado de uma nota técnica do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, no que se refere à gestão dos precedentes.

7.1 Tema: teleperícias nas demandas previdenciárias

A Nota Técnica n. 12/2020, do Centro de Inteligência de São Paulo (Relatoras Juíza Federal Katia Hermínia Martins Lazarano Roncada e Juíza Federal Luciana Ortiz Tavares Costa Zano), surgiu da necessidade de se oferecer alternativas à realização das perícias médicas e sociais em tempos de pandemia de Covid-19. Percebeu-se, em março de 2020, as consequências nefastas de se aguardar o fim do isolamento social para retomar a instrução processual das demandas, cujo objeto era de concessão de benefícios por incapacidade.

¹³ Para aprofundamento do estudo desses casos e suas supervisões de aderência, o inteiro teor das notas técnicas consta da obra coletiva CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia**: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Ed. especial. Brasília: CEJ, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados). Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/pergamumweb/vinculos/0000a6/0000a634.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2021.

A partir da análise do disposto no art. 464, § 4º, do CPC, que prevê a possibilidade da utilização de recurso tecnológico de sons e imagens para esclarecer pontos controvertidos da prova pericial, desenvolveu-se um estudo técnico a respeito da possibilidade de realização de teleperícia.

Além disso, o Conselho Regional de Medicina editou a Resolução n. 2.227, de 6 de fevereiro de 2019, na qual definia e disciplinava a telemedicina como forma de prestação de serviços médicos mediados por tecnologias.

Referida nota técnica orientou que fosse “facultada às partes a realização da teleperícia ou perícia virtual nos processos que envolvessem benefícios por incapacidade ou benefícios de prestação continuada”, após a manifestação do perito médico judicial sobre a viabilidade da realização no caso específico, bem como solicitou ao Conselho Federal de Medicina a regulamentação da teleperícia no excepcional momento da pandemia.

Supervisão de aderência (impactos)

A Nota Técnica CLISP n. 12 foi apresentada à rede de inteligência da Justiça Federal recebendo apoio dos magistrados integrantes dos centros de inteligência, os quais deliberaram pelo envio da nota técnica referente à teleperícia ao Comitê de Crise do Conselho Nacional de Justiça, assim como pelo seu envio pelo Centro de Estudos Judiciários a todos os centros locais do país.

O presidente do Tribunal Regional Federal da 3ª Região encaminhou a Nota Técnica CLISP n. 12 ao Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão, instituído pela Portaria n. 57, de 20 de março de 2020, do CNJ.

No âmbito do Conselho Nacional de Justiça – CNJ foi designada reunião com o Conselho Federal de Medicina – CFM, a fim de se encontrar possibilidades de construção interinstitucional de um modelo que atendesse à excepcionalidade do momento. Não obstante o CFM emitiu, durante o diálogo interinstitucional, parecer contra qualquer possibilidade de se fazer as teleperícias ou perícias a distância, com a seguinte ementa:

Após o parecer, sobreveio a Lei n. 13.989, de 15 de abril de 2020, autorizando em caráter emergencial o uso da telemedicina. Fundado na autorização legal, o CNJ editou a Resolução n. 317/2020, disciplinando a realização de perícias em meios eletrônicos ou virtuais, em ações em que se discutem benefícios previdenciários por incapacidade ou assistenciais, enquanto durarem os efeitos da crise ocasionada pela pandemia de Covid-19, além de trazer outras providências. A regulamentação foi cuidadosa, no sentido de se observar a faculdade das partes, a independência do magistrado, e, sobretudo a decisão do médico perito para avaliação da viabilidade da perícia na modalidade a distância e *on-line*. A Nota Técnica n. 12/2020, constou como um dos fundamentos da edição da Resolução n. 317/2020 pelo CNJ.

7.2 Tema: o caso da reafirmação da DER – Data de Entrada do Requerimento administrativo nos processos previdenciários

A prevenção de conflitos por meio da gestão de precedentes pode ser comprovada a partir do caso descrito na Nota Técnica n. 4, do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal.

Tratava a controvérsia da possibilidade de reafirmação da DER mediante o cômputo de tempo de contribuição posterior ao ajuizamento da ação, para fins de implementação dos requisitos necessários à

concessão de benefício previdenciário. A controvérsia passava pela análise do art. 493 do Código de Processo Civil de 2015 (art. 462 do CPC/19732) e a consequente consideração de atos constitutivos, modificativos ou extintivos do direito no momento da prestação jurisdicional, ainda que posteriormente ao ajuizamento da ação. As questões encontravam soluções jurídicas dissonantes nos tribunais.

Constatou-se a propensão à repetição da matéria e os posicionamentos dissonantes na jurisprudência dos tribunais justificavam a seleção de recursos como representativos de controvérsia e o encaminhamento de proposta de afetação ao rito dos recursos repetitivos pelo relator sorteado.

Recomendou-se, assim, o encaminhamento da nota técnica ao presidente da Comissão Gestora de Precedentes do Superior Tribunal de Justiça, órgão responsável pela análise inicial de todos os recursos representativos, nos termos da Portaria STJ/GP n. 299/2017.

Supervisão de aderência (impactos)

Após esse encaminhamento, o tema foi afetado, tendo como fundamento a Nota Técnica n. 4 e, em outubro de 2019, a tese firmada pelos ministros, sob o rito dos recursos repetitivos foi a seguinte:

“É possível a reafirmação da DER – Data de Entrada do Requerimento para o momento em que implementados os requisitos para a concessão do benefício, mesmo que isso se dê no interstício entre o ajuizamento da ação e a entrega da prestação jurisdicional nas instâncias ordinárias, nos termos dos arts 493 e 933 do CPC/2015, observada a causa de pedir.”

8 CONCLUSÃO

Os Centros de Inteligência da Justiça Federal promovem uma gestão judiciária democrática, estruturada num espaço dialógico de caráter administrativo, que permite um funcionamento coordenado, dotado de cientificidade e tem alcançado a redução da litigiosidade, o aprimoramento da gestão do sistema de precedentes e ainda gerado reflexos positivos para a administração pública. Diversas notas técnicas foram emitidas pelos centros nacional e locais, restando comprovada que a promoção de soluções consensuais construídas coletivamente é o melhor caminho para o aprimoramento institucional e para a resolução de problemas sistêmicos.

Os centros de inteligência são, enfim, o resultado da união das várias inteligências humanas que compõem o Judiciário Federal e que trabalham em harmonia pela sustentabilidade institucional e pela concretização da justiça, bem público vital à convivência pacífica em sociedade.

REFERÊNCIAS

CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. Centro de Inteligência da Justiça Federal: legitimação pelo procedimento, fluxo de trabalho e diálogo aberto. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: CEJ, 2018. p. 22-35.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia**: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Ed. especial. Brasília: CEJ, 2020. 591 p. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados). Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/pergamumweb/vinculos/0000a6/0000a634.pdf>.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Esmaf sediará curso de formação em centros locais de inteligência da justiça federal**. Brasília: CJF, 2018. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/noticias/2018/agosto/esmaf-sediara-curso-de-formacao-em-centros-locais-de-inteligencia-da-justica-federal>. Acesso em: 23 mar. 2019.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). **Série CEjCIn**. Brasília: CJF, [2021]. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/publicacoes-1/serie-cej-cnijf-1>.

MORAES, Vânia Cardoso André. Centro Nacional (e locais) de Inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários. **Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes**. Brasília: CEJ, 2018. p. 13-21. (Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, v. 1).

MORAES, Vânia Cardoso André. Centros de Inteligência da Justiça Federal: uma estratégia institucional de sucesso. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN).

Estratégias de prevenção de conflitos, monitoramento e gestão de demandas e precedentes, volume 2. Brasília: CEJ, 2019. p. 70-78. (Série CEJ. Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal. Notas técnicas e ações, v. 2).

MORAES, Vânia Cardoso André. Como chegamos até aqui?: a história dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. *In*: CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL (Brasil). Centro de Estudos Judiciários; CENTRO NACIONAL DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL (CIN). **Atuação em rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia:** uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro. Ed. especial. Brasília: CEJ, 2020. p. 17-21. (Série CEJ. Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal. Sistema de Justiça. Notas técnicas e resultados).

MORAES, Vânia Cardoso André de. **Demandas repetitivas decorrentes de ações ou omissões da administração pública:** hipóteses de soluções e a necessidade de um direito processual público fundamentado na Constituição. Brasília: CJF, 2012. 295p. (Série Monografias do CEJ ; 14). Disponível em: <https://www2.cjf.jus.br/pergamumweb/vinculos/00007a/00007ad5.pdf>.

CAPÍTULO 4

INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL E INOVAÇÃO NO PODER JUDICIÁRIO: A EXPERIÊNCIA DO CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

*FABRÍCIO CASTAGNA LUNARDI**

SUMÁRIO

1 Introdução. 2 A inteligência organizacional como ferramenta para o desempenho judicial: um potencial ainda pouco explorado. 3 Os centros de inteligência no âmbito do Poder Judiciário: criação, estruturação e trabalho em rede. 4 O Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal; 4.1 A atuação do CIJDF: estrutura, inovação e construção coletiva de soluções; 4.2 Centro de inteligência e ciência de dados: inteligência organizacional em ação. 5 Conclusão. Referências.

1 INTRODUÇÃO

A inovação organizacional é, de acordo com Alice Lam, um conceito multifacetado que pode compreender o comportamento inovador, a adoção de inovações organizacionais, as novas combinações de estruturas

* Professor permanente do PPGPD/Enfam. Juiz de direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF. Doutor e mestre em direito pela Universidade de Brasília – UnB e bacharel em direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Líder do Grupo de Pesquisa “Centros de Inteligência, Precedentes e Demandas Repetitivas” (PPGPD/Enfam). Coordenador do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Coordenador-Geral da Escola de Formação Judiciária do TJDF. Coordenador da Linha de Pesquisa “Direito Processual, Sistemas de Justiça e Inovação” e de diversos projetos de pesquisa na área de gestão e inovação judicial.

e os processos organizacionais e a mudança ou o desenvolvimento organizacional.¹ A inovação tem sido vista como um importante mecanismo para transformar a complexa burocracia do Judiciário, com tendência de isolamento, em uma estrutura que busca atingir resultados.²

Nesse sentido, diversas inovações têm sido desenvolvidas e implementadas no âmbito do Poder Judiciário para buscar melhorar o desempenho judicial. Mais recentemente, foi criado o Centro de Inteligência do Poder Judiciário pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ)³, que busca fomentar o trabalho em rede e otimizar soluções para os conflitos. No entanto, diversos outros órgãos com atribuições semelhantes haviam sido implementados no âmbito dos tribunais, por determinação do próprio CNJ, como os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – Nupemecs, os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – Cejuscs, os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps e os Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopedes.

Desse modo, neste capítulo, tem-se o objetivo de investigar se a criação dos centros de inteligência pode auxiliar os tribunais a melhorar a gestão dos conflitos e o desempenho judicial, a partir da inteligência organizacional, ou se tem a tendência de se tornar apenas mais um órgão na estrutura judicial com atribuições conflitantes em relação a outros já existentes.

Inicialmente, analisa-se a inteligência organizacional e a inovação no âmbito judicial, a fim de verificar como ela pode contribuir para

¹ LAM, Alice. Organizational innovation. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. **The Oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 115-147.

² GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

a gestão e a solução molecularizada, visando otimizar a solução adequada dos casos e melhorar o desempenho judicial. Após, é analisada a instituição dos centros de inteligência no âmbito do Poder Judiciário, bem como a sua inter-relação com outros órgãos e a sua vocação para o trabalho em rede. A seguir, parte-se para o estudo do caso do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal – CIJDF, aferindo-se a sua estruturação e se esta é capaz de produzir os resultados almejados. Investigam-se os objetivos e as competências do CIJDF, bem como o seu funcionamento, se a sua concepção voltada para a inovação, para a construção coletiva de soluções para os conflitos e para a inteligência organizacional. Estuda-se também a atuação desse Centro com apoio na ciência de dados, aferindo-se como esta pode auxiliar na identificação, no mapeamento e na resolução dos litígios de forma molecularizada, melhorando o desempenho judicial e buscando, a partir da interlocução com os outros autores do sistema de justiça, solucionar os litígios de forma tempestiva, adequada e qualificada.

2 A INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL COMO FERRAMENTA PARA O DESEMPENHO JUDICIAL: UM POTENCIAL AINDA POUCO EXPLORADO

A inteligência organizacional pode ser definida como “a capacidade coletiva disponível na organização para, de maneira proativa, identificar situações que recomendam iniciativas de aperfeiçoamento, conceber iniciativas de aperfeiçoamento, implementá-las e operá-las, utilizando seus recursos intelectuais”, como propõem Couto e Macedo-Soares.⁴ Esses recursos intelectuais consistem, segundo os mesmos autores, em “informações gerenciais relevantes, que servem de apoio à tomada de

⁴ COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. **Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 18.

decisões adequadamente fundamentadas”; “conhecimentos de interesse sobre as operações e atividades que a organização precisa realizar, indispensáveis para que se definam as informações relevantes para gerenciá-la”; “linguagem organizacional, que reflete os conhecimentos dominados pela organização, suporta a geração de novos conhecimentos de interesse, permite definir as informações relevantes para a organização e dá suporte à comunicação organizacional”.⁵

Nesse sentido, a inteligência organizacional fornece a metodologia e as ferramentas para analisar e monitorar o ambiente interno e externo⁶, obter informações, dados, gerir conhecimento e aproveitar oportunidades para melhorar o desempenho.

A utilização da inteligência organizacional no âmbito do Poder Judiciário, para a atividade de gestão dos conflitos, possui um grande potencial para, a partir dos conhecimentos e informações, buscar caminhos e subsidiar tomadas de decisão, no sentido de identificar, mapear e resolver os conflitos com uma perspectiva macro, de forma extrajudicial se possível, como alternativas à solução judicial fragmentada.

Desse modo, as diversas iniciativas desenvolvidas em termos de inteligência organizacional no setor público e, em especial, nas diversas instâncias judiciais precisam ser melhor aproveitadas pelos tribunais, a fim de aprimorar a gestão dos conflitos judiciais. Aliás, o *benchmarking* deve ser internacional, considerando que a implementação de medidas e ferramentas de gestão do setor privado no setor público e, inclusive, no Poder Judiciário faz parte de um movimento mundial que se iniciou no final do Século XX, conhecido como New Public Management.⁷

⁵ COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. **Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 18.

⁶ ALVES, Robson de Paula; FALSARELLA, Orandi Mina. Modelo conceitual de inteligência organizacional aplicada à função manutenção. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 16, n. 2, p. 313-324, abr./jun. 2009. p. 317.

⁷ PECCI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e *new public management*: convergência e contradições no contexto brasileiro. **Revista organizações e sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

É nesse contexto que se aplica ao âmbito judicial a concepção de Inteligência Competitiva Organizacional – ICO que consiste em “um processo estratégico que permite converter dados e informações sobre capacidades, vulnerabilidades e intenções dos concorrentes em diferenciais competitivos para a organização, de maneira a ser aplicadas a qualquer área e/ou setor”.⁸ Desse modo, no âmbito dos tribunais, a ICO deve ser direcionada a propor modelos de gestão da informação e da gestão do conhecimento, a fim de buscar conhecer os dados relevantes da instituição e também identificar e implementar práticas existentes nas mais diversas unidades judiciais.⁹ Conforme Couto e Macedo-Soares, “é o acervo de conhecimentos dominados por uma organização que constitui a base para a formação de informações gerenciais relevantes”.¹⁰

Com base no conhecimento de práticas de gestão de conflitos e na análise de dados e informações, é possível gerar informação com valor agregado, a fim de nortear o planejamento estratégico e a tomada de decisões.

No entanto, a inteligência organizacional precisa estar em uma estrutura judicial capaz de reunir dados, informações e conhecimentos, agregando os diversos órgãos que se inter-relacionam, a fim de identificar, planejar e conceber soluções para a gestão e a solução molecularizada de conflitos.

⁸ TEIXEIRA, Thiciane Mary Carvalho; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Inteligência competitiva organizacional: um estudo teórico. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 6, Número Especial, p. 3-15, jan. 2016. pp. 1-2.

⁹ “O uso sistemático de modelos de gestão voltados à informação e ao conhecimento como, por exemplo, a gestão da informação (GI) e a gestão do conhecimento (GC), por meio de atividades de busca de informação relevante para os sujeitos organizacionais, que uma vez organizadas, analisadas e disseminadas pela equipe de ICO, pode evidenciar ameaças e oportunidades, propiciando a obtenção de vantagem competitiva.” TEIXEIRA, Thiciane Mary Carvalho; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Inteligência competitiva organizacional: um estudo teórico. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 6, Número Especial, p. 3-15, jan. 2016. p. 1-2.

¹⁰ COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. **Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004. p. 18.

É nesse sentido que os centros de inteligência possuem um potencial para ser um órgão de inteligência do Poder Judiciário, a partir da inter-relação com os outros órgãos, analisando dados e informações, trabalhando em rede e buscando propor medidas para solucionar de forma macro os conflitos que surgem na sociedade, que já ingressaram ou têm potencial de ingressar no Judiciário. A partir dessa perspectiva, os centros de inteligência devem desenvolver a Inteligência Competitiva Organizacional – ICO, já que esta é movida “por uma dinâmica de busca, compartilhamento e uso de dados, informações e conhecimento de modo criativo, visando descobrir oportunidades, reduzir riscos e propiciar diferentes tipos de inovações combinadas, envolvendo mais qualidade, produtividade e competitividade.”¹¹

Assim, a par das atribuições conferidas pelo Conselho Nacional de Justiça, os Centros de Inteligência devem gerenciar dados, produzir informação e gerar conhecimento para a melhoria do desempenho da organização, a partir da criação de novas técnicas e metodologias para solução molecularizada de conflitos, planejamento estratégico, propositura de mudanças, busca de soluções inovadoras para problemas gerenciais e implementação de novos modelos de gestão de conflitos.

3 OS CENTROS DE INTELIGÊNCIA NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO: CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E TRABALHO EM REDE

O Centro de Inteligência do Poder Judiciário foi instituído, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, pela Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020¹², a partir da ideia dos centros de inteligência da

¹¹ TEIXEIRA, Thiciane Mary Carvalho; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Inteligência competitiva organizacional: um estudo teórico. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**, João Pessoa, v. 6, Número Especial, p. 3-15, jan. 2016. p. 4.

¹² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

Justiça Federal,¹³ que já vinham apresentando resultados extremamente exitosos no âmbito deste ramo da Justiça em relação a conflitos de massa. A mesma resolução dispõe sobre a instituição da “rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, com o objetivo de identificar e propor tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa no Poder Judiciário brasileiro” (art. 1º), bem como determina a criação de centros de inteligência locais no âmbito dos tribunais de justiça, dos tribunais regionais do trabalho e dos tribunais regionais federais.

Desse modo, os centros de inteligência possuem a vocação para identificar os conflitos de massa, fazer a sua gestão e, trabalhando em rede, apontar qual é o caminho que deve ser perseguido para a sua solução. Nesse tocante, o centro de inteligência deve atuar em parceria com os demais órgãos dos tribunais que possuem a missão de gerir e solucionar os conflitos.

Assim, é preciso analisar como os centros de inteligência se aproximam e se diferenciam de outros órgãos dos tribunais que já são encarregados de monitorar demandas repetitivas, gerir precedentes e buscar resolver de forma extrajudicial os conflitos.

Os Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (Nupemecs)¹⁴ e os Centros Judiciários de Solução de Conflitos

¹³ “Os Centros de Inteligência – CI foram inicialmente instituídos por meio da Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017, da lavra do Ministro Mauro Campbell, Corregedor-Geral da Justiça Federal à época. Devido aos excelentes resultados alcançados, o Ministro Raul Araújo, em gestão posterior, apresentou ao Conselho da Justiça Federal proposta para referendar a criação dos Centros de Inteligência, que foi aprovada em 1º de outubro de 2018, por meio da Resolução n. 499, do Conselho da Justiça Federal, sob a liderança do Ministro João Otávio de Noronha”. CONHEÇA o Centro Nacional de Inteligência. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, [2018?]. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/centro_inteligencia. Acesso em: 7 jun. 2021.

¹⁴ Os Nupemecs possuem, entre as suas atribuições previstas no art. 7º, inc. I, da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do CNJ, “implementar, no âmbito de sua competência, a Política Judiciária Nacional de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses, em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Resolução”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

e Cidadania – Cejuscs¹⁵ possuem um papel essencial para buscar a solução consensual dos conflitos, de forma judicial ou extrajudicial, a partir da gestão e/ou da realização das sessões e audiências de conciliação e mediação.

Ainda dentro da estrutura organizacional dos tribunais, há os Núcleos de Gerenciamento de Precedentes – Nugeps, com o objetivo de “gerenciamento dos procedimentos administrativos decorrentes da aplicação da repercussão geral, de julgamentos de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência”.¹⁶

Há também diversas outras questões de litigiosidade abusiva ou predatória, que demandam mecanismos para racionalização do sistema de justiça. Para esse fim, foram instituídos, no âmbito dos tribunais, por determinação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, os chamados Núcleos de Monitoramento de Perfil de Demandas – Numopedes. O Numopede possui, entre as suas atribuições, “identificar demandas fraudulentas ou predatórias, bem como outros eventos potencialmente atentatórios à dignidade da justiça, que possam comprometer a funcionalidade, eficiência e correção dos serviços judiciários, notariais e

¹⁵ Os Cejuscs são “unidades do Poder Judiciário, preferencialmente, responsáveis pela realização ou gestão das sessões e audiências de conciliação e mediação que estejam a cargo de conciliadores e mediadores, bem como pelo atendimento e orientação ao cidadão” (art. 8º, *caput*, da Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010, do CNJ). Possuem a atribuição de realizar tanto sessões de conciliação e mediação pré-processuais como as processuais, nos termos do art. 8º, § 1º, da mesma Resolução. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

¹⁶ Conforme art. 7º, inc. II, da Resolução n. 235, de 13 de julho de 2016 (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 235, de 13 de julho de 2016**. Dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral, no Tribunal Superior do Trabalho, no Superior Tribunal Militar, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_235_13072016_08072019173654.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021).

de registro” e “identificar e monitorar ações judiciais repetitivas ou com potencial de repetitividade”¹⁷.

No entanto, os conflitos são multifacetados, possuem diversas causas e soluções que muitas vezes demandam a atuação desses e de outros órgãos.

Portanto, a par da extrema importância desses órgãos, a gestão dos conflitos necessita da coordenação e do apoio de uma estrutura central, que identifique os litígios no seu nascedouro, bem como busque soluções de forma integrada e articulada entre eles e também com instituições externas. Há conflitos de massa que demandam mais de um tipo de solução, por exemplo, uma parte pela via da conciliação e outra parte pela criação de precedente qualificado. Neste caso, seria necessária a atuação de todos os órgãos acima referidos, em conjunto, bem como de forma interligada com as outras instituições e em rede com outros tribunais. Surge, assim, a necessidade de criação de um órgão, dentro da estrutura administrativa dos tribunais, capaz de fazer a gestão dos conflitos e, a partir da identificação da demanda repetitiva e das possíveis soluções, buscar a interlocução com os outros órgãos dos tribunais e/ou atores externos, a fim de resolver os litígios mesmo antes do seu ingresso no Poder Judiciário.

Assim, os centros de inteligência possuem a vocação para implementar a inteligência organizacional, com base em dados, informações e gestão do conhecimento, com o objetivo de 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, internos e externos ao Judiciário.

¹⁷ Conforme artigo 1º da Portaria GC n. 89 de 24 de abril de 2019. DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria GC n. 89 de 24 de abril de 2019**. Institui o Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas - Numopede, na Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: <https://www.tjdf.t.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-da-corregedoria/2019-1/portaria-gc-89-de-24-04-2019>. Acesso em: 7 jun. 2021.

4 O CENTRO DE INTELIGÊNCIA DA JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL

Este capítulo destina-se a realizar um estudo de caso, com base no Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal, a fim de analisar como esse tipo de órgão pode contribuir para a inteligência organizacional, fomentando a inovação no Judiciário e a gestão dos conflitos.

Descrever abstratamente os centros de inteligência não é suficiente, pois sempre há o risco de se cair no vazio de uma unidade cuja criação é obrigatória no âmbito dos tribunais, por imposição do Conselho Nacional de Justiça, mas que pouca ou nenhuma eficácia social possui. Assim, é preciso analisar como essa instituição desempenha as suas atribuições na prática, a fim de perquirir qual é a sua capacidade de intervenção na realidade e quais são os resultados alcançados.

4.1 A atuação do CIJDF: estrutura, inovação e construção coletiva de soluções

O Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal – CIJDF foi instituído, no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios – TJDF, pela Portaria Conjunta n. 66, de 8 de junho de 2020¹⁸. Inspirado no modelo exitoso do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, o CIJDF tem o escopo principal de identificar e propor tratamento adequado de demandas repetitivas e de massa no âmbito do TJDF, bem como de fazer a interlocução com atores internos e externos para proporcionar a solução de conflitos. Está em conformidade com a Resolução n. 349, de 23/10/2020, do Conselho

¹⁸ DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta 66, de 8 de junho de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal (CIJDF). Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2020/portaria-conjunta-66-de-08-06-2020>. Acesso em: 4 jun. 2021.

Nacional de Justiça¹⁹, que determinou a criação de centros de inteligência locais (art. 4º), embora a sua instituição seja anterior a esta normativa.

O CIJDF é integrado por magistrados e servidores que representam órgãos estratégicos dentro do Tribunal, em termos de política judicial, ciência de dados, gestão de precedentes, tecnologia da informação, gestão estratégica, sistema multiportas de solução de litígios, tratamento molecularizado de demandas.²⁰ Além dos membros, o CIJDF possui um presidente, função ocupada pelo primeiro vice-presidente do Tribunal²¹, dois juízes coordenadores²² e uma equipe técnica.²³

¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

²⁰ Portaria Conjunta n. 66, de 8 de junho de 2020, do TJDF: "Art. 4º O Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal é composto dos seguintes membros: I - Primeiro Vice-Presidente do TJDF; II - um magistrado indicado pela Presidência; III - dois magistrados indicados pela Primeira Vice-Presidência; IV - um magistrado indicado pela Segunda Vice-Presidência; V - um magistrado indicado pela Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; VI - um magistrado indicado pela Escola de Formação Judiciária; VII - um representante indicado pelo Núcleo Permanente de Mediação e Conciliação - Nupemec; VIII - um representante indicado pelo Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas - Numopede; IX - um representante indicado pelo Núcleo de Gerenciamento de Precedentes - Nugep; X - um representante indicado pela Secretaria de Jurisprudência e Biblioteca - Sebi; XI - um representante indicado pela Subsecretaria do Processo Judicial Eletrônico - SUPJe; XII - um representante indicado pela Coordenadoria-Geral de Tecnologia da Informação - CGTI; XIII - um representante indicado pela Coordenadoria de Gestão dos Sistemas de Segunda Instância - CGSIS; XIV - um representante indicado pela Coordenadoria de Sistemas e Estatísticas da Primeira Instância - COSIST. Parágrafo único. O Centro de Inteligência a que se refere o *caput* deste artigo é presidido pelo Primeiro Vice-Presidente do TJDF." (DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 66, de 8 de junho de 2020**. Institui o Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2020/portaria-conjunta-66-de-08-06-2020#:~:text=Institui%20o%20Centro%20de%20Intelig%C3%Aancia%20da%20Justi%C3%A7a%20do%20Distrito%20Federal,-Poder%20Judici%C3%A1rio%20da&text=Institui%20o%20Centro%20de%20Intelig%C3%Aancia%20da%20Justi%C3%A7a%20do%20Distrito%20Federal,-O%20PRESIDENTE%2C%20A>. Acesso em: 7 jun. 2021.

²¹ O Presidente do CIJDF atua primordialmente na representação interna e externa, na inter-relação com os demais órgãos das Administração Superior e também com os órgãos da cúpula de instituições externas.

²² Os coordenadores designados entre os juízes de primeira instância, sem afastamento da jurisdição, que buscam formular políticas de atuação, integrar-se com os demais órgãos da Administração do Tribunal, bem como com a primeira instância, sempre na busca de soluções construídas coletivamente para a gestão dos conflitos e resolução de problemas.

²³ Essa equipe técnica é composta por servidores do Tribunal (art. 3º da Portaria Conjunta n. 66/2020), para dar operabilidade diária a atividades e rotinas, identificar possíveis situações que possam ser resolvidas pelo Centro e também receber demandas, além de dar suporte a todos os membros. Essa equipe garante, ainda, a entrega contínua de produtos e soluções para todas as demandas do Centro de Inteligência.

Com essa composição, é possível a interlocução com todos os órgãos internos do TJDF, bem como a articulação para tomada de decisão com mais informação, além de alinhamento entre os órgãos, internos e externos, para solução dos problemas relacionados ao escopo do centro de inteligência.

Para identificar e conhecer as demandas repetitivas logo no seu nascedouro, é imprescindível o apoio daqueles que trabalham na jurisdição. Parte-se do pressuposto de que os juízes e servidores que estão atuando no dia a dia com as causas possuem melhores condições de identificar os conflitos e apontar caminhos ou soluções.²⁴ Assim, o CIJDF é integrado por grupos temáticos, que possuem, como coordenadores e membros, juízes que estão atuando nas varas especializadas no tema do respectivo grupo.²⁵

A fim de cumprir a sua missão institucional, o CIJDF possui diversas competências, que estão estabelecidas expressamente no art. 2º da Portaria Conjunta n. 66, de 8 de junho de 2020, muitas delas que demandam a atuação conjunta com outros órgãos do Tribunal. A primeira delas é identificar e monitorar demandas judiciais repetitivas ou de massa, a fim de propor tratamento molecularizado. Nesse sentido, também deve propor ou realizar estudos sobre causas e consequências do excesso de litigiosidade, bem como estimativas do custo econômico das demandas judiciais repetitivas identificadas.

Para pluralizar o debate sobre problemas e busca de soluções, também possui competência para organizar reuniões e propor encontros

²⁴ Além disso, como não existe Vara Única no âmbito da Justiça do Distrito Federal (todas as Varas são especializadas), é fundamental contar com a expertise dos magistrados dentro das suas competências jurisdicionais.

²⁵ Os Grupos Temáticos são os seguintes: "I - Juizados Especiais Cíveis e Criminais; II - Direito Público; III - Direito Civil e Direito Processual Civil; IV - Violência Doméstica; V - Direito Penal, Direito Processual Penal, Tribunal do Júri e Execução Penal". DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Ceint n. 1 de 15 de setembro de 2020**. Institui os Grupos Temáticos no âmbito do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-ceint/2020/portaria-ceint-1-de-15-09-2020>. Acesso em: 4 jun. 2021.

e seminários com membros do Judiciário, do Ministério Público, das Defensorias Públicas, da Advocacia Pública e Privada, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, com organizações da sociedade civil, universidades, estudiosos e todos aqueles que possam contribuir para o debate e a apresentação de propostas que visem ao aprimoramento da prestação jurisdicional. Também possui competência para realizar audiências públicas.

No entanto, é necessário que esses estudos e debates resultem em propostas e ações concretas. No âmbito da gestão dos conflitos de forma macro, o Centro tem competência para propor à Corregedoria medidas normativas e de gestão voltadas à modernização de rotinas processuais e à organização, especialização e estruturação das unidades judiciais atingidas pelo excesso de litigância. Além disso, o Centro possui competência para realizar periodicamente supervisão de aderência às suas notas técnicas, a fim de garantir efetividade.

O Centro de Inteligência possui vocação para trabalhar em rede, internamente e com outros tribunais e instituições brasileiras e estrangeiras. Tanto é que a própria Resolução do CNJ que determinou a instituição dos centros de inteligência nos tribunais também criou a “rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário”.²⁶ Além disso, não pode ser um órgão que ande a reboque do tribunal, mas deve estar sempre à frente, levando-o rumo à modernização e à gestão macro dos conflitos, tornando a burocracia administrativa mais ágil e proporcionando a solução molecularizada e mais rápida dos conflitos. O foco deve ser a gestão de conflitos jurídicos de forma ampla, a busca de soluções administrativas que tenham impacto, e jamais a simples solução de processos de forma fragmentada.

²⁶ Resolução n. 349/2020: “Art. 1º Instituir o Centro de Inteligência do Poder Judiciário – CIPJ e a rede de Centros de Inteligência do Poder Judiciário, com o objetivo de identificar e propor tratamento adequado de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa no Poder Judiciário brasileiro”. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

As reuniões ou encontros do CIJDF são marcados pela linguagem e pela perspectiva da inovação. São desenvolvidas ideias e propostas inovadoras, de forma articulada e integrada, em busca de soluções para os problemas relacionados ao déficit de efetividade, visando à otimização no tratamento de demandas repetitivas e de soluções administrativas capazes de melhorar o desempenho judicial.

Desse modo, tem-se como paradigma a democratização da participação e o pensamento transformador, a fim de criar um ambiente focado na ideia, no conteúdo e não na autoridade de quem fala. Assim, é imprescindível que haja horizontalidade, ou seja, que todos os integrantes, independentemente do cargo que ocupam, sejam colocados no mesmo plano, que o argumento seja valorado pelo seu conteúdo e jamais por sua autoridade.

Como órgão que tem a pretensão de realizar uma gestão inovadora, precisa fomentar o paradigma do *mindset* flexível, de modo que o pensamento esteja livre das amarras da práxis, aberto ao novo, à implementação contínua de melhorias. Além disso, estimula-se a inteligência coletiva, em que as ideias não são postas para serem derrubadas ou defendidas, mas para serem aperfeiçoadas, a partir da construção coletiva de soluções. Cada participante agrega ou aperfeiçoa a ideia inicialmente lançada, sempre no sentido de resolver problemas reais.

O paradigma também é a inovação em ação, ou seja, as ideias construídas coletivamente são efetivamente implementadas. O experimentalismo é fomentado, de modo que devem ser analisadas e constantemente reavaliadas experiências pretéritas, bem como testada e acompanhada a implementação das novas ideias.

Da mesma forma, a atuação com os outros órgãos do tribunal, como o Nugep, o Numopede, o Nupemec e o Cejusc, entre outros, deve ocorrer sempre de forma colaborativa, em parceria e em rede. As soluções devem ser desenvolvidas em conjunto e as propostas devem ser construídas

coletivamente por todos os órgãos que possuem competência, sem disputas de espaço ou conflitos internos.

Assim, o CIJDF é um órgão que busca implementar a inovação e a inteligência organizacional no âmbito da gestão dos conflitos de competência do TJDF.

4.2 Centro de inteligência e ciência de dados: inteligência organizacional em ação

O Centro de Inteligência possui a missão de fazer a gestão dos litígios de forma macro, identificando os conflitos de massa no seu nascedouro e buscando sempre a solução molecularizada, a partir de propostas concretas construídas mediante a interlocução com os outros órgãos e instituições. Nesse sentido, é preciso que o Centro de Inteligência crie uma estrutura capaz de identificar os conflitos logo no seu surgimento, evitando inclusive que se transformem em demandas judiciais, ou, se já judicializados os conflitos, busque uma solução de forma macro e uniforme.

Não há como fazer essa gestão se não conseguir identificar os conflitos, a partir do seu tema, litigantes e interessados. Nesse tocante, é preciso ressaltar que “o que não é medido não é gerenciado”,²⁷ como preconizam Robert Kaplan e David Norton.

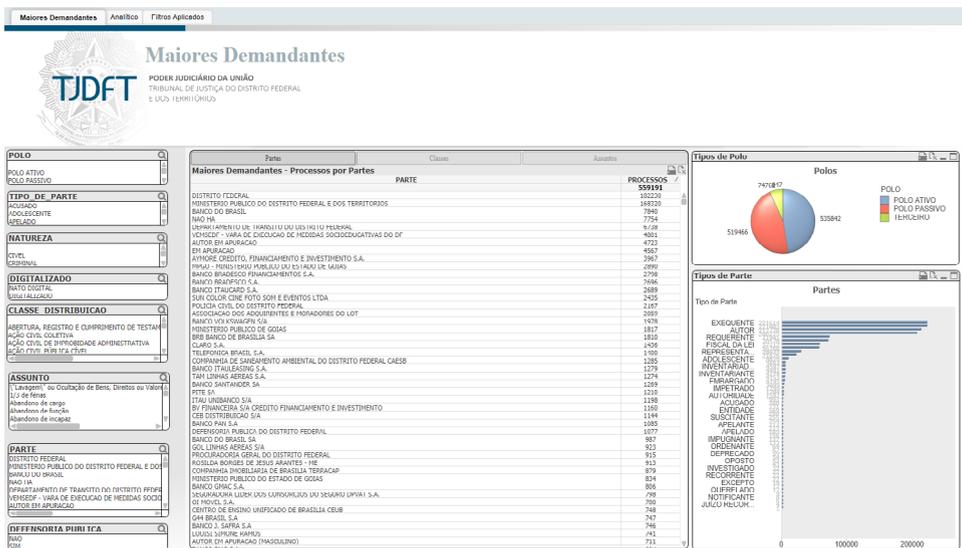
Portanto, um dos grandes desafios dos centros de inteligência é a estruturação de dados para tomadas de decisão, sobretudo em relação a grandes litigantes, demandas repetitivas, temas repetitivos e uniformização de jurisprudência. É imprescindível, assim, a criação de painéis de Business Intelligence – BI e Dashboards, com dados e informações úteis para análises e tomadas de decisão. Nesse tocante,

²⁷ KAPLAN, Robert S.; NORTON, David. **P. A estratégia em ação: balanced scorecard**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997. p. 21.

a ciência de dados traz ferramentas importantes identificar e cruzar informações, a fim de orientar as propostas de soluções.

Apresenta-se, abaixo, o Painel de BI criado para o CIJDF, que reúne informações a partir de dados já estruturados e disponíveis dentro do próprio Tribunal. Observe-se que, a partir do cruzamento de dados, é possível adotar diversas linhas de ação.

Figura 1 – Painel de BI [CIJDF]



Fonte: Sítio do TJDF

Esse painel de BI traz diversas informações, permitindo mapear, por exemplo, quais são os maiores litigantes e o maior quantitativo de classes e assuntos processuais. Ao se fazer uma análise cuidadosa desses dados, é possível identificar, por exemplo, a quantidade de ações relacionadas a um ator ou conjunto de atores, bem como buscar saber quais são as causas das demandas repetitivas (ex.: direitos reiteradamente violados; ações ajuizadas sem chance de sucesso; divergência jurisprudencial; recorribilidade abusiva etc.). Essas análises fundamentadas em dados

oportunizam diversas linhas de ação e tomadas de decisão, como a atuação de mutirões de conciliação, a uniformização da jurisprudência, a criação de um precedente qualificado ou a atuação junto a tribunais superiores para agilizar o julgamento de determinado recurso repetitivo.

Dentro da missão de realizar pesquisas, estudos e análises para otimizar julgamentos e racionalizar o sistema de justiça, atualmente o Centro de Inteligência vem buscando implementar, com outros órgãos da administração, a taxa de recorribilidade e de reversibilidade de decisões, a partir do estudo proposto por Ivo Gico Jr. e Henrique Araque²⁸.

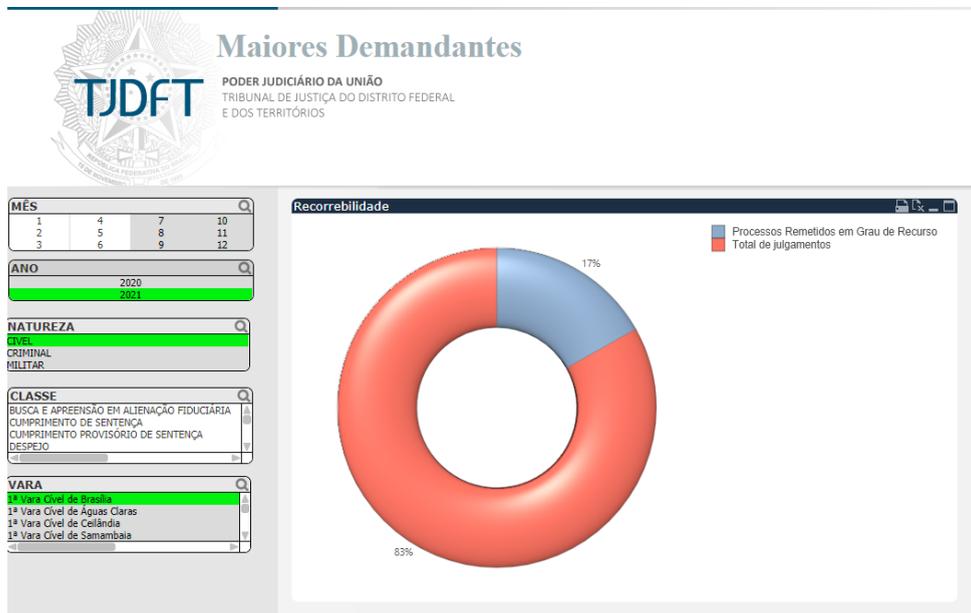
Apenas para exemplificar como a análise de dados é um fator fundamental, pode-se concluir, pelo estudo em referência, que: a) um alto quantitativo de recursos e alto grau de reversibilidade podem significar que a primeira instância não está obedecendo a jurisprudência e/ou que ela é divergente; b) se houver um alto grau de recorribilidade e um baixo grau de reversibilidade, possivelmente os litigantes estão recorrendo de forma exacerbada; c) um baixo grau de recorribilidade e um alto grau de reversibilidade podem indicar que os litigantes estão mais cientes da jurisprudência; d) um baixo grau de recorribilidade e também de reversibilidade podem significar que se está diante de um sistema de precedentes mais maduro.²⁹

Com base nessa concepção, o painel de BI a seguir permite identificar a taxa de recorribilidade nas diversas unidades judiciais do DF.

²⁸ GICO JR., Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, Santa Maria, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019.

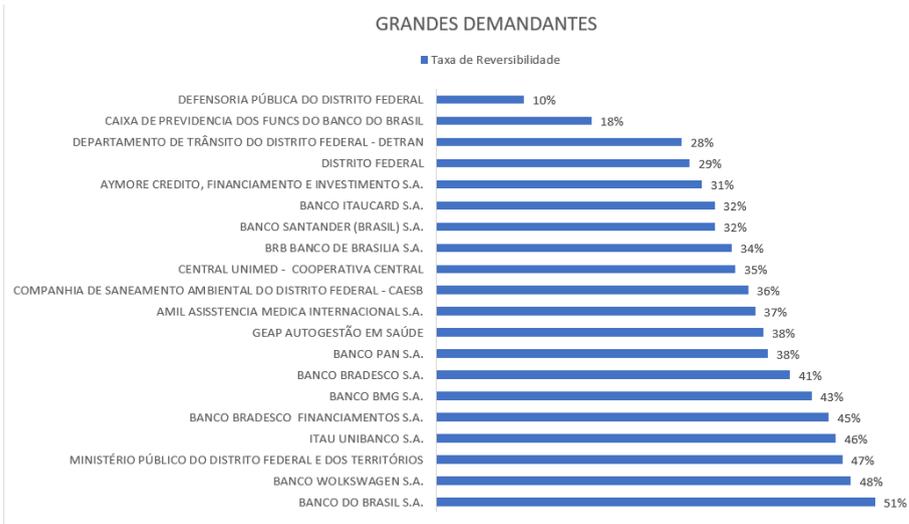
²⁹ GICO JR., Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, Santa Maria, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019.

Figura 2 – Taxa de recorribilidade nas unidades judiciais do DF



Fonte: Sítio do TJDF

Em outro painel desenvolvido para o CIJDF, é possível analisar a taxa de reversibilidade. Apresenta-se, abaixo, um ranqueamento dos 20 maiores demandantes no âmbito do TJDF, bem como a taxa de reversibilidade deles, considerando todos os recursos que interpuseram contra decisões de primeira instância. Os dados referem-se ao período de 1º de janeiro de 2020 a 23 de junho de 2021 (período da pesquisa).

Figura 3 – Taxa de reversibilidade nas unidades judiciais do DF

Fonte: Sítio do TJDFT

A partir desses painéis e gráficos, é possível adotar diversas linhas de ação. A título de exemplo, é possível comparar a taxa de recorribilidade entre as diversas unidades judiciais (com base no painel anterior). Além disso, no caso de recorrentes que possuem baixa taxa de reversibilidade (analisando o último gráfico), o Centro deve dialogar com a instituição respectiva para mostrar-lhe os dados, oportunizando que esta tenha subsídios para deixar de recorrer nas situações em que não tem obtido êxito recursal.

No caso de instituições com maior taxa de reversibilidade, é necessário identificar os temas em que elas obtêm mais êxito nos recursos, para apurar se o problema é a não obediência pela primeira instância dos precedentes dos tribunais, a falta de uniformização na jurisprudência ou eventual divergência dos tribunais de segunda instância com tribunais superiores. De outro lado, em relação aos temas em que a mesma instituição não obtém êxito nos recursos, o centro de inteligência pode fornecer subsídios para avaliem a possibilidade de redução da recorribilidade.

Nesse sentido, o CIJDF tem firmado termos de cooperação e parcerias com os grandes litigantes, como a Defensoria Pública do Distrito Federal³⁰, a Procuradoria-Geral do Distrito Federal³¹ e o Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. Essas iniciativas são capazes de conferir maior efetividade e otimização para a solução dos conflitos, a partir da redução da recorribilidade em temas com baixa reversibilidade e desjudicialização de questões já pacificadas na jurisprudência, sem que haja qualquer malferimento aos objetivos institucionais ou à independência das instituições, sempre com transparência, ética e isonomia.

5 CONCLUSÃO

A utilização da inteligência organizacional oportuniza, a partir da estruturação e análise de dados, diversas linhas de ação no âmbito do Poder Judiciário. A partir da interlocução com os diversos órgãos internos e instituições externas, também pode produzir resultados promissores em termos de solução dos conflitos, de forma extrajudicial ou judicial.

A tecnologia e a ciência de dados também têm sido grandes aliadas dos tribunais para uma gestão qualificada dos litígios, pois auxiliam na identificação das demandas de massa e na análise do comportamento dos litigantes, dos incentivos para litigar, bem como de quais temas devem ser objeto de uniformização e/ou criação de precedentes qualificados. Assim, oportunizam mais efetividade às respostas dadas pelo Judiciário.

³⁰ DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; DISTRITO FEDERAL (Brasil). Defensoria Pública. **Termo de Cooperação n. 1/2021**. Dispõe sobre estabelecimento de parceria, de forma integrada, entre o TJDF e a DPDF para a execução de projetos, eventos ou ações de interesse comum, ligados à prevenção de litígios, à promoção de estratégias de desjudicialização, ao monitoramento e gestão de demandas repetitivas e precedentes, e ao fomento da resolução consensual das controvérsias. Assinado em 25 jan. 2021. Extrato publicado no DOU n. 17, 26 jan. 2021.

³¹ CENTRO de Inteligência do TJDF discute união de esforços com órgãos do Executivo local. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/novembro/centro-de-inteligencia-do-tjdft-realiza-cooperacao-com-defensoria-e-pgdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

Diversas inovações têm sido desenvolvidas no Poder Judiciário com o objetivo de melhorar o seu desempenho, em termos de qualidade e tempestividade na solução dos conflitos. A criação dos centros de inteligência faz parte desse contexto, pois tem o objetivo de, a partir da inteligência organizacional e do trabalho em rede, propor formas alternativas para a resolução de litígios, de forma mais rápida e qualificada.

O estudo do caso do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal permite concluir que esse tipo de órgão possui potencial para identificar demandas repetitivas, pontos de divergência jurisprudencial e temas em que há alta taxa de recorribilidade, a fim de promover a articulação com todos os órgãos estratégicos do Tribunal e com demais instituições do sistema de justiça, visando ao tratamento preventivo de demandas repetitivas, a resolução dos litígios de forma pré-processual, a solução de litígios de forma molecularizada, a uniformidade da jurisprudência e a redução de recursos em temas com baixa reversibilidade.

Assim, os centros de inteligência têm aptidão para, com base na inteligência organizacional e na inovação, contribuir para a resolução de conflitos de forma ágil, desburocratizada, otimizada e isonômica, de modo a conferir maior racionalidade e credibilidade ao sistema de justiça.

Portanto, o grande desafio é estruturá-los e integrá-los de forma a garantir que produzam resultados práticos em termos de gestão estratégica, coordenação do sistema multiportas de solução de litígios e tratamento molecularizado de conflitos, sempre com ética, transparência, isonomia e respeito às prerrogativas e à independência de cada instituição.

REFERÊNCIAS

ALVES, Robson de Paula; FALSARELLA, Orandi Mina. Modelo conceitual de inteligência organizacional aplicada à função manutenção. **Gestão e Produção**, São Carlos, v. 16, n. 2, p. 313-324, abr./jun. 2009.

CENTRO de Inteligência do TJDFT discute união de esforços com órgãos do Executivo local. Brasília, DF: Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, 2020. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2020/novembro/centro-de-inteligencia-do-tjdft-realiza-cooperacao-com-defensoria-e-pgdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONHEÇA o Centro Nacional de Inteligência. Brasília, DF: Conselho da Justiça Federal, [2018?]. Disponível em: https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos-judiciarios-1/nucleo-de-estudo-e-pesquisa/centro_inteligencia. Acesso em: 7 jun. 2021

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado160204202007225f1862fcc81a3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 235, de 13 de julho de 2016**. Dispõe sobre a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência previstos na Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior Eleitoral, no Tribunal Superior do Trabalho, no Superior Tribunal Militar, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais Regionais do Trabalho e nos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_comp_235_13072016_08072019173654.pdf. Acesso em: 7 jun. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). **Resolução n. 349, de 23 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência do Poder Judiciário e dá outras providências. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/compilado14574320210223603517e74a6e3.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2021.

COUTO, Luiz-Evanio Dias; MACEDO-SOARES, T. Diana L. V. A. de. **Três estratégias para turbinar a inteligência organizacional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Ceint n. 1 de 15 de setembro de 2020**. Institui os Grupos Temáticos no âmbito do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-ceint/2020/portaria-ceint-1-de-15-09-2020>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria GC n. 89 de 24 de abril de 2019**. Institui o Núcleo de Monitoramento de Perfil de Demandas - NUMOPEDE, na Corregedoria da Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-da-corregedoria/2019-1/portaria-gc-89-de-24-04-2019>. Acesso em: 7 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios. **Portaria Conjunta n. 66, de 8 de junho de 2020**. Dispõe sobre a criação do Centro de Inteligência da Justiça do Distrito Federal (CIJDF). Disponível em: <https://www.tjdft.jus.br/publicacoes/publicacoes-oficiais/portarias-conjuntas-gpr-e-cg/2020/portaria-conjunta-66-de-08-06-2020>. Acesso em: 4 jun. 2021.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios; DISTRITO FEDERAL (Brasil). Defensoria Pública. **Termo de Cooperação n. 1/2021**. Dispõe sobre estabelecimento de parceria, de forma integrada, entre o TJDFT e a DPDF para a execução de projetos, eventos ou ações de interesse comum, ligados à prevenção de litígios, à promoção de estratégias de desjudicialização, ao monitoramento e gestão de demandas repetitivas e precedentes, e ao fomento da resolução consensual das controvérsias. Assinado em 25 jan. 2021. Extrato publicado no DOU n. 17, 26 jan. 2021.

GICO JR., Ivo Teixeira; ARAKE, Henrique Haruki. Taxa de recorribilidade, taxa de reversibilidade e eficiência judicial. **Revista eletrônica do curso de direito da UFSM**, Santa Maria, v. 14, n. 1, p. 1-23, 2019.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de administração pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, p. 125-140, maio/jun. 2000.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 7. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

LAM, Alice. Organizational Innovation. In: FAGERBERG, Jan; MOWERY, David C.; NELSON, Richard R. **The oxford handbook of innovation**. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 115-147.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivos de desenvolvimento sustentável 16: paz, justiça e instituições eficazes**. Brasília: Casa ONU Brasil, 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 7 jun. 2021.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e new public management: convergência e contradições no contexto brasileiro. **Revista organizações e sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

TEIXEIRA, Thiciane Mary Carvalho; VALENTIM, Marta Lígia Pomim. Inteligência competitiva organizacional: um estudo teórico. **Perspectivas em gestão & conhecimento**, João Pessoa, v. 6, Número Especial, p. 3-15, jan. 2016.



Escola Nacional
de Formação
e Aperfeiçoamento
de Magistrados