

O compartilhamento de competências como revolução do sistema de Gestão Judiciária na busca da eficiência

Flávio Catapani*

RESUMO: O CPC/73 teve um viés eminentemente individualista, disciplinava causas ou procedimentos que objetivassem solucionar conflitos de natureza individual, e toda estrutura normativa foi direcionada para essa finalidade, dificultando a criação de mecanismos ou formas que propiciassem solucionar o conflito com uma solução de mérito. Em contrapartida, o aumento dos conflitos sociais, com a maior conscientização, pela sociedade, dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal, culminou com o incremento de ações judiciais, principalmente com o advento dos Juizados Especiais, que facilitaram o ingresso ao Poder Judiciário. Diante desse agigantamento de demandas, a estrutura judiciária não foi suficiente para permitir que se julgasse as causas de maneira eficiente dentro de prazo razoável e de forma efetiva, conforme assegurado pela Emenda Constitucional nº 45/2004. Por sua vez, o CPC/2015, ao perceber que a jurisdição estava muito obstruída pela enorme quantidade de processos e que os juízes estavam gastando muito tempo com questões repetitivas e pouco tempo naqueles processos que mereciam maior atenção, trouxe importantes instrumentos para aprimorar a gestão processual, dentre estes a cooperação judiciária nacional. Nesse contexto, o presente trabalho visa a estabelecer uma reflexão sobre como o compartilhamento de competências pode auxiliar a gestão judiciária para que os processos tenham uma duração razoável e sejam mais eficientes, com solução definitiva de mérito.

Palavras-chave: Compartilhamento. Competência. Gestão judiciária. Cooperação. Duração razoável do processo. Eficiência.

Introdução

No mundo globalizado em que vivemos, em que o diálogo internacional se intensifica cada vez mais, aliado à existência de uma sociedade cada vez mais informada, os mecanismos de cooperação são instrumentos essenciais à concretização prática das funções e missões constitucionalmente atribuídas às magistraturas e outros órgãos que suportam as suas funções.

* Juiz de Direito do TJMG desde 08/09/1997, graduado pela Universidade de Ribeirão Preto, especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Franca - SP e em Gestão Judiciária pela Universidade de Brasília, pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio e em Direito Eleitoral pelo IDDE – Instituto para o Desenvolvimento Democrático em parceria com a Faculdade de Direito Arnaldo.

Nesse contexto, não mais faz sentido, nos dias de hoje, a aplicação do princípio da territorialidade, de maneira absoluta e inflexível, nem se justifica a tradição feudal de caracterizar como exclusivo o exercício das competências, sendo necessário balancear as garantias processuais com a eficiência do processo.

Aliás, o próprio Código de Processo Civil estabelece um modelo de processo cooperativo, conforme se pode perceber pela descrição do art. 6º (princípio da cooperação); art. 8º (princípio da eficiência); arts. 26-41 (cooperação internacional); arts. 67 a 69 (dever de colaboração entre juízos no sistema nacional, cujas regras foram inspiradas na Recomendação 38/2011 do CNJ); art. 260, § 3º (carta arbitral); art. 313, § 2º, “b” (suspensão-produção de prova a ser produzida por outro juízo); e art. 377 (auxílio direto).

1 Cooperação judiciária

Cooperar pressupõe, num primeiro momento, um processo de interação entre dois ou mais sujeitos e, numa segunda etapa, representa um esforço comum que se dirige à consecução do mesmo fim.

Este conceito operacional é comum com outras áreas, para além deste plano de relação entre instituições jurídicas ou judiciárias e/ou do direito internacional.

No plano da organização e gestão do sistema judicial e da atividade que nele tem lugar, designadamente a processual, fala-se na aposta em um paradigma de cooperação, oposto ao modelo de processo assente numa estrutura adversarial, hierárquica e autoritária.

A cooperação judiciária nacional traz uma evolução na sistemática processual, assentada na maior proximidade entre os diversos intervenientes na relação processual, integrados na mesma comunidade de trabalho e assente na ideia de maior proximidade da justiça e de igualdade de deveres na colaboração com as finalidades da administração da justiça.

O modelo de cooperação extravasa para a gestão e para a organização da atividade dos tribunais, que deverá ser articulada como espaço de encontro, de diálogo e diagnóstico, em que o espírito de colaboração se deve impor ao conflito, num perfil e num arranjo em rede mais consensual, participativo e democrático.

Nesta seara, o princípio da cooperação, além de promover uma mudança de paradigma da relação processual, aplicável a todos os intervenientes processuais,

também concorre para a igualdade substancial de todos os intervenientes, para a obtenção da justa composição do litígio.

Quanto mais aberta, transparente, participativa e previsível for a cooperação, menos resistência tende a gerar, já que as partes podem se coordenar com a atividade judicial na condução do processo; em que pese possa ser elaborada, mesmo com a discordância das partes; todavia, a intimação das partes sobre a cooperação é facultativa (art. 9º da Resolução 350/2020).

Sob outro prisma, pode acontecer de a cooperação judiciária gerar uma vantagem competitiva para um dos litigantes, situação em que os demais interessados podem rejeitá-la.

Impende destacar que a cooperação, tal como preconizada pelo CPC/2015, valoriza os princípios constitucionais da administração pública, sobretudo o da eficiência, além de observar os de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, previstos no art. 37 da Constituição Federal.

Estabelece-se uma gestão mais contemporânea, envolvendo a articulação de redes com as ideias de mobilidade, inovação e complexidade inerentes aos fenômenos de uma sociedade plural, mas profundamente desigual.

Notadamente a atuação sinérgica, através da partilha de conhecimento coletivo, da troca de experiências e de boas práticas e da construção de interdependências, deve ser redobrada, em virtude da natureza específica da tarefa dos tribunais e da atividade jurisdicional, englobando uma vertente de cooperação nas áreas da justiça que tem uma envolvente normativa (jurídica) e outra envolvente institucional (judiciária).

Neste aspecto, o Conselho Nacional de Justiça, criado pela Emenda Constitucional nº 45/2004, como instituição pública, tem a função, dentre outras, de aperfeiçoar o trabalho do sistema judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual, tendo como missão desenvolver políticas judiciárias que promovam a efetividade e a unidade do Poder Judiciário, orientadas para os valores de justiça e paz social, e ser reconhecido como órgão de excelência em planejamento estratégico, governança e gestão judiciária, impulsionando a efetividade da justiça brasileira.

Cumprindo esta missão, iniciativas como o juízo 100% digital, balcão virtual, salas passivas, justiça 4.0, e o uso de inteligência artificial, através dos laboratórios

de inteligência, representam importantes ferramentas como instrumentos de cooperação.

Com efeito, a atuação e a integração dos Centros de Inteligência da Justiça Estadual são importantes instrumentos para agregar pessoas com diversidade de experiências, envolvendo desembargadores, juízes e servidores, com a missão de pensar e executar soluções para processos que já existem e para processos que não queremos que existam.

De se notar que a atuação dos Centros de Inteligência tem dois vieses, interno e externo, sendo o primeiro um radar do que acontece dentro do tribunal, mediante a análise dos pontos de conversão e soma de ideias internas.

Externamente, a colaboração dos *stakeholders*, como “atuação para fora” dos Centros de Inteligência, também se mostra relevante, na medida em que se torna indispensável ouvir e compartilhar necessidades com outros segmentos de justiça.

De fato, mais do que trocar experiências, é necessário construir em conjunto, com sinergia, o que, aliás é um dos desafios para 2022 do CNJ, tendo como desafio a união de mais de um segmento de justiça.

Sob este enfoque, a ação conjunta, visando obter um desempenho melhor do que aquele demonstrado isoladamente, e a coesão dos membros de um grupo em prol de um objetivo comum, tornam-se o melhor exemplo do conceito de sinergia.

2 Compartilhamento de competências

A realização de todos os atos processuais, praticados exclusivamente por meio eletrônico e remoto, pela internet, inclusive as audiências e sessões de julgamento, exclusivamente por videoconferência, utilizando a plataforma do juízo 100% digital, é necessária inovação para auxiliar no sistema de gestão, quanto ao compartilhamento de competências.

Do mesmo modo, a implantação do balcão virtual possibilita ampliar o grau de automação do processo judicial eletrônico, com o uso de Inteligência Artificial, auxiliando os tribunais no processo de aprimoramento dos registros processuais.

Aliás, o “Programa Justiça 4.0 – Inovação e efetividade na realização da Justiça para todos”, introduzido pelo CNJ pela Resolução 385/2021, tem como objetivo promover o acesso à Justiça, por meio de ações e projetos desenvolvidos para o

uso colaborativo de produtos que empregam novas tecnologias e inteligência artificial.

A propósito, os Centros de Inteligência compõem o Núcleo de Justiça 4.0, trazidos a lume pela Resolução 398/2021, do Conselho Nacional de Justiça, em apoio às unidades jurisdicionais, e como bom exemplo para que a integração seja mais efetiva e traga bons resultados na prestação jurisdicional, conforme estabelecido pelos arts. 67 a 69 do CPC.

Antes, o juízo natural era considerado como juízo ordinário e regular, diante da proibição dos tribunais de exceção (*ad hoc* ou *ad personam*) e da vedação de discricionariedade na aplicação das regras de competência, todavia, atualmente há necessidade de uma ressignificação do princípio do juiz natural.

Nesta direção, o professor Antonio do Passo Cabral pontua a insuficiência das bases teóricas do juiz natural e do sistema de competências na doutrina tradicional, citando a existência de institutos processuais e práticas judiciárias que infirmam o sentido tradicional do princípio do juiz natural, tais como:

- a) Desaforamento (artigo 427 do CPP); Incidente de deslocamento de competência (art. 109-V-A, da CF);
- b) Escolha de causa-piloto em processos repetitivos (art. 1036 e 1037 do CPC);
- c) Escolha do juízo para decidir medidas urgentes em conflito de competência (art. 955 do CPC);
- d) Reunião e separação de processos: litisconsórcio multitudinário (art. 113, § 1º do CPC e reunião sem conexão (art. 55, § 3º do CPC).

Mesmo na esfera administrativa, o festejado professor menciona a existência de atribuições de competência por norma administrativa, dissecando como exemplos as seguintes hipóteses:

- a) Redistribuição de processos quando da criação de vara especializada;
- b) Corregedoria mudando o julgador (art. 235 do CPC);

- c) Investidura extraordinária ou temporária sem critérios prévios;
- d) Auxílios e mutirões;
- e) Convocações nos tribunais;
- f) Turmas de férias;
- g) Equipes conjuntas de investigação e forças-tarefa.

Por este motivo, devemos procurar atingir o móvel da norma, interpretando o princípio do juiz natural como supedâneo naquilo que realmente protege, compatibilizando-o com a eficiência, mediante a otimização de resultados.

Propõe a utilização, nesse sistema de competências, de maior flexibilidade, funcionalidade e adaptabilidade, fazendo-se um balanceamento com as garantias constitucionais, até porque, na moderna concepção de competência, esta é para o ato (*ad acto*), não mais para a causa (*ad causam*).

Em outras palavras, segundo o Professor Antonio do Passo Cabral, há necessidade de um redesenho no sistema de competências, com maior flexibilidade, funcionalidade e coordenação, delegando e combinando as competências, devendo ser questionadas as características tradicionais de competência: territorialidade, exclusividade e inflexibilidade.

Sugere o aproveitamento dos atos processuais praticados pelo juízo incompetente, flexibilizando a *perpetuatio iurisdictionis*, com mudança superveniente de competência, até porque, quanto à funcionalidade e gestão da competência, torna-se insuficiente o critério da “competência funcional”.

Pela sua natureza flexível, entende-se que a cooperação judiciária deve ser concisa, inclusive com aplicação do princípio da instrumentalidade das formas, contudo, deve ser registrada (art. 5º, III, da Resolução 350/2020).

Isto porque a tônica é a desburocratização, para imprimir agilidade na tramitação e contribuir para a condução mais eficiente do processo, maximizando resultados com menos dispêndio de energia.

A cooperação judiciária pode ser mediante auxílio direto (art. 69, I, CPC e art. 5º, II, da Resolução 350/2020); por concerto entre os magistrados; ou por delegação.

No caso de auxílio direto, pode ser feito inclusive mediante solicitação por telefone, como na hipótese de intimação de uma pessoa que esteja presente naquele momento em sessão ou audiência em outro juízo (sala passiva – Portaria 6.710/2021 – TJMG), diante da necessidade de prioridade de tramitação por meio eletrônico (art. 8º, § 1º, da Resolução 350/2020), por serem baratos, rápidos e efetivos para a obtenção e a troca de informações.

Sobre as tratativas no ato de concertação, podem ser citadas, entre outras, as seguintes situações, envolvendo:

- 1) estágio dos processos;
- 2) alocação de custos;
- 3) responsabilidades para cada juízo;
- 4) formulação de estratégias conjuntas;
- 5) reunião ou apensamento de processos;
- 6) reunião e apensamento de processos entre juízos com competências absolutas diferentes;
- 7) necessidade de critérios objetivos para definir quais processos serão reunidos ou apensados e perante qual juízo.

Para otimizar os canais de comunicação e intercâmbio entre órgãos judiciários, para facilitação da publicidade, podem ser utilizados os meios eletrônicos:

- a) *e-mail*;
- b) redes sociais;

- c) aplicativos de mensagem eletrônica;
- d) internet;
- e) armazenamento em nuvem;
- f) malote digital.

Portanto, o que se percebe é que a cooperação judiciária não se limita à dimensão jurisdicional, podendo ser elaborada no nível administrativo e de organização judiciária, sendo este último denominado, pelo Professor Antonio do Passo Cabral, de cooperação transjudiciária.

Neste diapasão, quanto ao objeto da cooperação, não há restrição, já que o art. 68 do CPC consagra a atipicidade dos atos de cooperação judiciária, em matéria administrativa e jurisdicional, tendo como exemplos:

- a) citação, intimação ou notificação do ato processual;
- b) troca de informações relevantes para a solução do processo;
- c) reunião ou apensamento de processos;
- d) mutirões;
- e) compartilhamento temporário de equipe de auxiliares da justiça.

3 Entraves e vantagens no compartilhamento de competências para maior eficiência na gestão processual

Nesse sistema de gestão de competências, alguns desafios precisam ser superados para que a cooperação judiciária possa ser mais utilizada, e entre esses destacam-se:

- a) o desconhecimento dos profissionais e, neste particular, o desafio é grande, porquanto, os modelos de educação e de formação dos juristas, e mais em particular dos magistrados, têm um impacto indelével na forma como o Judiciário atua na prática, tudo isso condicionado à diversidade dos sistemas de ensinamento do saber jurídico;
- b) mudanças culturais na burocracia judiciária – juiz sempre foi acostumado a atuar solitariamente, devendo ser formado para aprender e praticar a cooperação (Antonio do Passo Cabral);
- c) a pressão por produtividade acaba desencorajando os magistrados e servidores a utilizá-las, fazendo com que o processo siga o rito tradicional, porquanto é mais fácil seguir as vias solenes e burocráticas já incorporadas no cotidiano do que inovar em caminhos simples e informais. Mudar demanda muita energia, tempo e disposição, o que nem sempre é encontrado por parte de magistrados e servidores (Nilsiton Rodrigues de Andrade Aragão);
- d) maior engajamento dos juízes e entrelaçamento de suas competências, inclusive com órgãos de qualquer ramo do Judiciário;
- e) potencialização dos instrumentos de cooperação para que possam atingir os resultados práticos que deles se esperam.

Entretanto, também se observam inúmeras vantagens com a utilização da cooperação judiciária, assim como:

- 1) ganhos evidentes em termos de custo, celeridade e eficiência;
- 2) o juiz deixa de ser um ser solitário e pode somar esforços, dividir funções e atuar em conjunto com outros juízes e atores internos e externos ao Judiciário;
- 3) alternativas mais contemporâneas para atividades administrativas de gestão e organização judiciárias, viabilizando o desenvolvimento e o aprimoramento de estruturas e unidades judiciárias.

Por outro lado, o Professor Antônio Gomes de Vasconcelos aponta alguns riscos com o uso da cooperação judiciária, mencionando, como exemplos:

- a) o uso indistinto dos conceitos de cooperação judiciária;
- b) redução à sua dimensão meramente processual.

A revolução que se avizinha, na expressão utilizada pelo Professor Antonio do Passo Cabral, é a consideração, na definição de competência adequada, daquele juízo que pode melhor decidir (*ad acto*), seguindo diretrizes objetivas.

Como exemplos de critérios objetivos, menciona o Professor Nilsiton Rodrigues de Andrade Aragão as seguintes hipóteses:

- 1) estruturas físicas e de pessoal e o volume de processos em tramitação na unidade jurisdicional para a qual serão encaminhados os processos, usando inclusive dados estatísticos, como os do Relatório Justiça em Números do CNJ ou do próprio Tribunal;
- 2) aspectos ligados ao próprio magistrado ou aos magistrados que ficarão responsáveis pela condução dos processos, privilegiando, por exemplo, profissionais que tenham maior experiência em casos similares, que possuam uma formação acadêmica mais específica para a matéria central do debate ou que se mostrem eficientes na condução do ato a ser realizado;
- 3) aspectos ligados aos atos que serão realizados: se a reunião se destina à produção de provas, deve-se privilegiar o juízo no qual o fato ocorreu, ou onde reside o maior número de testemunhas, ou onde será realizada a prova técnica.

Em caso de eventual impasse sobre qual juízo poderia praticar o ato, no compartilhamento de competências, a melhor solução é aquela que prestigia a escolha do juízo que atenda ao maior número de critérios definidos, o que garante um caráter mais objetivo à decisão, dentro do contexto de que a pergunta mais importante não é: 'quem decide?', mas sim: 'quem decide melhor?'.

Evidentemente, pode ocorrer impugnação da concorrência de competências, principalmente através da utilização de mandado de segurança, na hipótese de se tratar de matéria administrativa, e, caso se tratar de matéria jurisdicional, abre-se um leque de opções: agravo de instrumento, reclamação, IRDR, IAC, IDC (incidente de deslocamento de competência) ou conflito de competência, por provocação da parte ao juízo.

Enfim, para um julgamento justo, os atores devem vincular-se ao objetivo estratégico de promover o aprimoramento da administração da justiça, por meio da gestão de demandas repetitivas e dos grandes litigantes, da prevenção de litígios, da efetividade da ordem jurídica, da prestação jurisdicional e do princípio da duração razoável do processo.

Conclusão

Nestes tempos modernos, o Poder Judiciário torna-se prestador, por iniciativa própria, de exponencial capacidade de atuação transformadora da administração da justiça, podendo realizar muito mais do que faz com os recursos disponíveis, e até mesmo reduzir os custos sociais e econômicos da administração da justiça.

Essa perspectiva se apresenta como uma oportunidade inédita de se caminhar em direção à superação do déficit de legitimidade e credibilidade sociais advindo da demora, do burocratismo, do desgaste da sua função simbólica de garantir a efetividade dos direitos, promovendo maior participação da sociedade na administração da justiça e, com isso, a efetiva democratização do Poder Judiciário.

O Poder Judiciário deve atuar além do processo, promovendo a abertura dos órgãos judiciais para o diálogo e a concertação com as demais instituições do sistema de justiça e outras instituições ou atores sociais.

Está nas mãos do próprio Poder Judiciário uma transformação endógena na administração da justiça, sem mais medidas legislativas e sem mais gasto público.

Em arremate, juízes e juízas devem assumir uma conduta cooperante com o funcionamento dos sistemas judiciais onde exercem as suas atividades, fomentando o espírito de cooperação nas suas atividades processuais, estabelecendo diálogo em nível nacional e internacional, a fim de promoverem a atuação das instituições e das organizações judiciais que concretizam os valores e princípios constitucionais.

Referências:

ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. *Cooperação judiciária nacional*. Salvador: Juspodivm, 2021. (Col. Grandes Temas do CPC).

CABRAL, Antonio do Passo. *Cooperação judiciária nacional*. Salvador: Juspodivm, 2021a. (Col. Grandes Temas do CPC).

CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021b.

CAMPOS, Maria Gabriela. *O compartilhamento de competências no Processo Civil*. Salvador: Juspodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie. *Cooperação judiciária nacional*. Salvador: Juspodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie. *Cooperação judiciária nacional*. Salvador: Juspodivm, 2021. (Col. Grandes Temas do CPC).

HARTMANN, Guilherme Kronemberg. *Competência no Processo Civil*. Salvador: Juspodivm, 2021.

VASCONCELOS, Antônio Gomes de. *Cooperação judiciária nacional*. Salvador: Juspodivm, 2021. (Col. Grandes Temas do CPC).