

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Faculdade de Direito - Programa de pós-graduação em Direito

Renê Moraes Da Costa Braga

**A VIDA ARMAZENADA EM BANCOS DE DADOS E SUA INFLUÊNCIA NA  
PRODUÇÃO NORMATIVA**

BELO HORIZONTE

2022

Renê Moraes da Costa Braga

**A VIDA ARMAZENADA EM BANCOS DE DADOS E SUA INFLUÊNCIA NA  
PRODUÇÃO NORMATIVA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito.

Orientadora: Professora. Doutora Fabiana de Menezes Soares

Linha de pesquisa: Direitos Humanos e Estado Democrático de Direito: Fundamentação, participação e efetividade

Projeto coletivo: Produção do Direito, Interlegalidade e Discursividade

Área de estudo: Comunicação, Produção Normativa e Multimedialidade

BELO HORIZONTE

2022

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Meire Luciane Lorena Queiroz - CRB-6/2233.

Braga, Renê Moraes da Costa  
B813v A vida armazenada em bancos de dados e sua influência  
na produção normativa [manuscrito]/ Renê Moraes da Costa  
Braga.- 2022.

Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais,  
Faculdade de Direito

1. Direito - Teses. 2. Processamento de linguagem natural  
(Computacao)- Teses. 3. Inteligência artificial - Teses.  
4. Jurisprudência - Teses. I. Soares, Fabiana de Menezes.  
II. Título.

CDU 34:007



## ATA DA DEFESA DE TESE DO ALUNO RENÊ MORAIS DA COSTA BRAGA

Realizou-se, no dia 13 de abril de 2022, às 08:00 horas, virtual, da Universidade Federal de Minas Gerais, a defesa de tese, intitulada *A VIDA ARMAZENADA EM BANCOS DE DADOS E SUA INFLUÊNCIA NA PRODUÇÃO NORMATIVA*, apresentada por RENÊ MORAIS DA COSTA BRAGA, número de registro 2017670795, graduado no curso de DIREITO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em DIREITO, à seguinte Comissão Examinadora: Prof(a). Fabiana de Menezes Soares - Orientador (Faculdade de Direito), Prof(a). Monica Sette Lopes (UFMG), Prof(a). Roberta Simões Nascimento (Universidade de Brasília), Prof(a). Manoel Leonardo Wanderley D Santos (UFMG), Prof(a). Adriano Alonso Veloso (UFMG), Prof(a). Natasha Schmitt Caccia Salinas (Escola de Direito -FGV Rio).

A Comissão considerou a tese:

Aprovada

Reprovada

Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada por mim e pelos membros da Comissão.

Belo Horizonte, 13 de abril de 2022.

Prof(a). Fabiana de Menezes Soares ( Doutor ) - Nota 90

MONICA SETTE

LOPES:40278735649

Assinado de forma digital por  
MONICA SETTE LOPES:40278735649  
Dados: 2022.04.28 17:36:09 -03'00'

Prof(a). Monica Sette Lopes ( Doutora ) - Nota 90

Assinado digitalmente por:  
ROBERTA SIMÕES NASCIMENTO  
Data: 13/04/2022 - 16:46:39h

VALID IDENTITY AS A SERVICE

Prof(a). Roberta Simões Nascimento ( Doutor ) - Nota 85

Prof(a). Manoel Leonardo Wanderley D Santos ( Doutor ) - Nota 80

Prof(a). Adriano Alonso Veloso ( Doutor ) - Nota 85

Prof(a). Natasha Schmitt Caccia Salinas ( Doutora ) - Nota 85

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a toda a Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais pelo imenso aprendizado proporcionado durante minha formação acadêmica.

Muito obrigado, Professora Fabiana! Merece sempre nossa gratidão quem acreditou, incentivou e ensinou. Professora no sentido mais puro e nobre da palavra, sua força, sagacidade e habilidade para cativar pessoas serão exemplo que seguirei para toda a vida.

Muito obrigado ao Observatório para Qualidade da Lei, farol para todo o Brasil em tema tão relevante.

Agradeço à família de onde vim, Clenildo, Rosangela e Eric. Agradeço à família que construí ao longo do curso de Doutorado, Ênnali, Olivia e Murilo.

Muito obrigado por tudo!

*Para Ênnali, Olivia e Murilo.*

*Com todo meu amor.*

## RESUMO

O trabalho analisa os impactos da tecnologia da informação na produção normativa. Utilizando a Legisprudência como marco teórico e considerando principalmente o dever de justificação imposto ao legislador, o trabalho analisa como a tecnologia da informação pode impactar a produção normativa. No que tange à tecnologia da informação, são analisadas especificamente as potencialidades de automação de procedimentos e extração de informações de processos judiciais utilizando-se inteligência artificial, especificamente a NLP (processamento de linguagem natural). São analisadas características da plataforma PJe (Processo Judicial eletrônico) e suas vantagens e desvantagens para extração de informações por meio da aplicação de técnicas de inteligência artificial. Estabelecendo-se que a tecnologia disponível possibilita acesso a tais informações, como índices de litigiosidade, frequência de invocação de determinada legislação em processos judiciais, alegações de omissão legislativa ou pedidos de declaração de inconstitucionalidade, discute-se se a busca por tais informações seria um dever do legislador. Ademais, e atentando-se à teoria do diálogo das fontes do direito, analisa-se quais podem ser os impactos da demonstração de informações dessa natureza para a legitimidade de normas vigentes, especialmente considerando que, diferentemente do judiciário, o dever de justificação do legislador contempla não apenas o dever de justificar o rompimento com o direito posto, mas também o dever de justificar a manutenção do direito vigente.

Palavras-chave: Legisprudência; Legística; Inteligência Artificial; Processamento de Linguagem Natural; Diálogo das fontes.

## **ABSTRACT**

The work analyzes the impacts of communication and information technology on law-making. Using Legisprudence as a theoretical framework and considering mainly the duty of justification imposed on the legislator, the paper analyzes how information technology can impact normative production. With regard to communication and information technology, the potential for automating procedures and extracting information from lawsuits using artificial intelligence, specifically NLP (Natural Language Processing) are specifically analyzed. Characteristics of the PJe platform (electronic court proceedings) and its advantages and disadvantages for extracting information through the application of artificial intelligence techniques are analyzed. Establishing that the available technology allows access to such information, such as litigation rates, frequency of invocation of certain legislation in legal proceedings, allegations of legislative omission or requests for a declaration of unconstitutionality, it is discussed whether the search for such information would be a duty of the legislator. Furthermore, and paying attention to the theory of dialogue of the sources of law, it is analyzed what the impacts of the demonstration of information of this nature may be for the legitimacy of current norms, especially considering that, unlike the judiciary, the legislator's duty to justification encompasses not only the duty to justify the overturn of a precedent, but also the duty to justify the maintenance of the current law.

Keywords: Legisprudence; Legistics; Artificial Inteligence; Natural Language Processing; Dialogue of sources.



## Lista de figuras

Figura 1 - Mosaico de Justiniano situado na Basílica de São Vital em Ravena, na Itália. (547 d.c.) .....	26
Figura 2 - Napoleão como criador da Lei .....	36
Figura 3 - Gráfico número de leis federais promulgadas, por origem e ano (ALMEIDA, 2020). .....	56
Figura 4 - Evidence based instruments (SGI).....	66
Figura 5 Gráfico - Série histórica de casos novos e processos baixados (Conselho Nacional de Justiça, 2021) .....	78
Figura 6 - Gráfico - Casos novos, por ramo de justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2021).....	78
Figura 7 - Gráfico - série histórica do percentual de processos eletrônicos (Conselho Nacional de Justiça, 2021) .....	79
Figura 8 - Regra de Negócio 527 PJe (CNJ, 2016) .....	94
Figura 9 Regra de interface 150 (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2016) .....	99
Figura 10 Regra de negócio 492 (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2016) .....	99
Figura 11 - PHP com grupos de assuntos de processos judiciais (CNJ) .....	99
Figura 12 - PHP com assunto 12893 do PJe (CNJ) .....	101
Figura 13 - PHP com assunto 12897 do PJe (CNJ) .....	102
Figura 14 - PHP com assunto 12829 do PJe (CNJ) .....	103
Figura 15 - PHP com assunto 11998 do PJe (CNJ) .....	104
Figura 16 - Representação gráfica do processo do Sistema Athos .....	113
Figura 17 - Exemplo de agrupamento de processos realizado pelo sistema Athos (BATITUCCI; MARTINS, 2019). .....	113
Figura 18 - Resultado do Parla para legislatura de 2019.....	115
Figura 19 - resultado do Parla para legislatura de 2020 .....	116
Figura 20 - Infográfico com sumário topográfico do código civil. ....	117
Figura 21 – Evolução da quantidade de dispositivos do código civil.....	118
Figura 22 – Visão parcial do infográfico em articulação em árvore da Lei 14.066 de 2020.....	118
Figura 23 - Tabela - práticas inovativas nos parlamentos .....	120

Figura 24 - Tela inicial da edição de 01/12/2021 do DJe do TJMG - Comarca de Belo Horizonte com o resultado para a busca pela expressão "Município de Belo Horizonte" .....	125
Figura 25 - Tabela de representação da técnica de Word Embedding .....	128
Figura 26 - OSIP - facetas da inovação no setor público.....	138

## **Lista de Abreviações**

AIR – Análise de impacto regulatório

AIL – Análise de impacto legislativo

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CONLE – Consultoria Legislativa

EBP – evidence-based policy

HTML – HyperText Markup Language

IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPU – Inter-Parliamentary Union

KDD - Knowledge Discovery in Databases

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OISP - Observatório da Inovação no Setor Público

PA – Principle of alternativity (princípio da alternatividade)

PC - Principle of Coherence (princípio da coerência)

PDF – Portable Document Format

PHP – Hypertext Preprocessor

PJe – Processo Judicial eletrônico

PLN – Processamento de linguagem natural

PN – Principle of Normative Density (princípio da coerência normativa)

PT – Principle of Temporality (princípio da temporalidade)

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	14
1.1 Premissas epistemológicas do trabalho, ética e tecnologia .....	18
1.2 Produção normativa – legislação ou regulação? .....	22
<b>2 PRODUÇÃO NORMATIVA, DIÁLOGO DAS FONTES DO DIREITO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO</b> .....	31
2.1 Legística: Teoria da legislação e o dever de fundamentação na legisprudência de Wintgens .....	32
2.1.1 Princípios da Legisprudência – princípio da alternatividade (PA) .....	38
2.1.2 Princípios da Legisprudência – princípio da densidade normativa (PN) .....	39
2.1.3 Princípios da Legisprudência – princípio da temporalidade (PT) .....	44
2.1.4 Princípios da Legisprudência – princípio da coerência (PC) – teoria do nível de coerência.....	46
2.2 Cenário brasileiro: cipoal normativo .....	50
2.3 A busca por uma agenda brasileira de melhoria da qualidade legislativa – A influência da OCDE .....	60
2.4 Diálogo entre as fontes do direito num contexto de transformação digital .....	67
<b>3 A VIDA ARMAZENADA EM BANCOS DE DADOS</b> .....	72
3.1 - Judiciário como fórum de atividade política .....	73
3.2 – O processo e os conflitos .....	75
3.3 – Processo e Processo eletrônico .....	83
3.4 –PJe - funcionalidades e interface.....	90
<b>4 INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL, PROCESSAMENTO DE LINGUAGEM NATURAL E APLICAÇÃO NO PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO</b> .....	107
4.1 –Inteligência Artificial no Direito brasileiro.....	110
4.2 – Extração de informações úteis de processos judiciais para uma produção normativa .....	119
4.3 – Questões éticas na utilização da inteligência artificial .....	129

<b>5 POSSÍVEIS APLICAÇÕES – PROCESSOS RETROALIMENTARES DE PRODUÇÃO NORMATIVA.....</b>	<b>132</b>
<b>5.1 – Monitoramento é fundamentação? Por uma inovação direcionada....</b>	<b>136</b>
<b>5.2 – Indicadores como insumo para melhoria da qualidade da produção normativa .....</b>	<b>138</b>
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>143</b>
<b>7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>146</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Esse é um trabalho que lida com grandezas. Milhões de processos judiciais em trâmite e milhões de normas editadas desde a promulgação da constituição de 1988.

Não é exagero que o alerta surja já de partida pois a questão do volume de dados encontra-se presente desde a problematização inicial. Assim, sempre que se fala em “processo judicial”, “produção normativa”, “informações”, refere-se a tais institutos com lentes voltadas às dificuldades e potencialidades impostas pelo volume de dados jurídicos que cresce dia após dia.

Tendo em vista a evolução das técnicas de processamento de dados verifica-se ser possível extrair informações úteis do enorme volume de dados produzidos pela utilização dos computadores, com uma eficiência cada vez maior.

Os dados, os números, os volumes e as grandezas são, portanto, centrais para tudo que aqui se discute. Por mais que dogmática jurídica não costume dar muita ênfase às análises quantitativas, o Poder Legislativo e o Poder Judiciário brasileiro enfrentam desafios derivados da volumetria, impondo a conclusão de que novas abordagens precisam ser incentivadas.

Dito isso, o presente trabalho analisa possíveis aplicações da tecnologia da informação para desenvolvimento de processos de suporte à decisão na produção normativa (esclarecendo-se que a escolha pela expressão “produção normativa” se deu para contemplar a aprovação de leis e das normas jurídicas em geral, oriundas também do Poder Executivo).

Para tanto, e em favor de uma melhor compreensão das premissas adotadas no presente trabalho, são apresentadas algumas considerações iniciais.

Primeiramente, o Estado Brasileiro planeja mal sua produção normativa. É possível fazer essa afirmação já de início porque a boa produção normativa depende de boa metodologia. A boa metodologia é aberta, democrática e verificável. No Brasil, quando muito, há iniciativas esparsas e desconectadas. Se não há metodologia difundida e adotada, não há bom planejamento.

Pode haver quem defenda que isso não é necessariamente ruim. Uma produção normativa mais espontânea e descoordenada poderia representar uma democracia mais livre e menos burocrática. Afinal, os atores políticos também interagem de forma descoordenada e buscam refletir nas normas o comando que melhor represente seus interesses. Caberia aos demais sistemas de freios e

contrapesos da democracia o controle e harmonização dos comandos normativos conflitantes, mantendo íntegro o ordenamento jurídico.

Esse argumento, no entanto, não se sustenta quando comparado com as mazelas trazidas pela ausência de coerência sistêmica na produção normativa. Estudo realizado pelo IBPT (2018) indica que no Brasil, apenas em matéria tributária, são mais de 300 mil normas e 11 milhões de combinações possíveis, impondo um gasto de 90 bilhões de reais por ano em estrutura necessária para que os contribuintes possam compreender e adequar-se aos comandos legais.

O problema e as consequências da ausência de planejamento não é algo novo na Ciência da Legislação. No final do século XVIII, Gaetano Filangieri já denunciava que o caos da legislação levava a uma quantidade excessiva de leis. Esse cenário de ausência de planejamento resulta na existência de normas estatais anacrônicas, inadequadas e obscuras, conforme Soares (2013, p. 160).

Em que pese o alerta antigo, a velocidade da produção normativa no Brasil só aumentou após a promulgação da Constituição de 1988.

Elaborar normas como resposta ao clamor popular, por exemplo, sem que a promulgação desta represente real comprometimento estatal com o assunto, é fenômeno que já foi bem analisado por Daniel Sarmento, que denominou o fenômeno de “legislação-álibi”.

Ocorre que, com o advento das redes sociais, a pressão política da sociedade ao parlamentar se dá de forma muito mais rápida e coordenada. O resultado é que a reação dos parlamentares tem sido igualmente rápida, tornando o processo democrático de produção normativa algumas vezes mais açodado e ainda mais irrefletido.

O resultado é um sistema complexo, no qual são editadas cerca de 800 normas por dia, sem sequer uma compilação oficial das normas vigentes (IBPT, 2018). Nesse sentido, a necessidade de pensar a produção normativa brasileira se impõe.

Analisando o diagnóstico sobre a elaboração de leis no Brasil e sobre a necessidade de mais trabalhos na área, afirma Nascimento (2018):

“(... ) o retrato sobre a realidade a respeito da elaboração das leis é antigo e conhecido: aponta para o déficit de racionalidade nas justificações produzidas pelos legisladores; o farto emprego de falácias no debate parlamentar – especialmente as no sentido benthiano -, juntamente com a má compreensão sobre o uso (e não abuso) dos poderes (e não arbitrariedades) inerentes à autoridade legislativa. Não

é à toa a recorrência com que se taxa essa dinâmica como uma das mais afastadas do que seria um “modelo de diálogo racional”.

A constatação desses problemas é, por assim dizer, a “parte fácil” da teoria. Não é necessária uma tese de doutorado para repetir que muitas leis têm qualidade discutível; que os legisladores costumam argumentar mal; que ainda existem grandes “zonas de autarquia” dentro do Poder Legislativo – em que é notável a dificuldade, quanto a várias leis, de se estabelecer claramente a vinculação entre a decisão legislativa tomada e suas razões subjacentes.

(...)

Enfim, aqui, acreditando que é possível fazer mais que simplesmente criticar (a realidade, por viciada, e as teorias, por demasiado abstratas ou incompletas), a preocupação que permeou a pesquisa se voltou para dar um passo adiante nesse diagnóstico e pensar formas de melhorar, tanto as teorias (colocando a discussão em um caminho mais adequado), quanto as práticas legislativas (com sugestões concretas e de viabilidade real).

E é nesse sentido que o presente trabalho se debruça. Especificamente, propõe-se a análise da possível utilização de processos judiciais em tramitação no sistema Processo Judicial eletrônico (PJe) como base de dados para extração de informações úteis a subsidiar a produção normativa.

Propõe-se, como premissa, que a análise de processos judiciais (especialmente diante do número de processos existentes) possibilita obter informações valiosas sobre a efetividade da legislação, percepção dos jurisdicionados sobre a existência de vícios nas legislações e quais conflitos estão documentados na busca pela jurisdição estatal.

O problema, no entanto, está no fato de que a principal riqueza contida nesse enorme número de processos judiciais (aproximadamente 75 milhões de processos judiciais estavam em trâmite no final de 2020 (CNJ, 2021)) é também o maior impeditivo para uma análise representativa.

O número de pessoas que precisariam se dedicar integralmente para a análise mais aprofundada de um número de processos dessa grandeza, de forma analógica, representaria alocação de recursos que certamente seria impeditiva, mesmo diante da riqueza de informações ali contida.

Nesse ponto o trabalho volta a atenção às aplicações da inteligência artificial em cenários semelhantes que indicam a viabilidade das propostas defendidas.

É objeto do presente trabalho, portanto, a discussão sobre a viabilidade de um processo de categorização e sumarização dos processos judiciais distribuídos nos sistemas de Processo Judicial eletrônico do Poder Judiciário brasileiro utilizando aplicações de inteligência artificial e com vistas à extração de informações relevantes para a melhoria da produção normativa.



Nessa empreitada, a tese se organizará em 5 capítulos. Para além do presente capítulo introdutório, o capítulo 2 apresentará o conceito de jurisprudência e seus princípios, utilizados como marco teórico do presente trabalho, principalmente no que tange à noção de dever de fundamentação do legislador. O capítulo 2 também analisará cenário brasileiro de produção normativa, com destaque à análise do chamado “cipoal normativo”, expressão utilizada para descrever a produção normativa exacerbada e sem uma metodologia clara sobre o dever de fundamentação.

Ainda no capítulo 2, serão discutidas a busca do Brasil por uma agenda de melhoria da qualidade legislativa, fortemente influenciada pelo projeto de acesso à condição de Estado-membro da OCDE, o que impõe uma comparação com as práticas de planejamento e metodologia na produção normativa realizada pelos países membros da citada Organização, além de um ônus de justificação perante a organização quando não forem adotadas as boas práticas internacionais.

Por fim, o capítulo 2 analisa a teoria do diálogo entre as fontes do direito propondo que, além de considerar a jurisprudência como fonte do direito a influenciar na produção normativa, a possibilidade de uma compreensão representativa das informações contidas nos milhões de atos processuais praticados pelas partes dos processos judiciais em trâmite no PJe possibilita a utilização dessas informações como fonte de direito independente da jurisprudência<sup>1</sup>.

O capítulo 3, denominado “A vida armazenada em bancos de dados”, se debruça sobre questões afeitas à cultura de litigância do Brasil, com foco nos levantamentos numéricos realizados pelo CNJ no anuário justiça em números, seja levando em consideração a quantidade de processos, seja pela perspectiva da transformação ocorrida nos últimos anos com a migração dos processos judiciais para plataformas eletrônicas (principalmente o PJe – foco da análise desse trabalho).

O capítulo 3 também discute características do processo judicial, especialmente a linguagem padronizada de advogados que facilita a identificação de enunciados em função de termos técnicos e o poder de documentação da jurisdição, que foi concebido para possibilitar a comprovação de atos jurídicos praticados, mas

---

<sup>1</sup> Refere-se a uma fonte do direito “independente” da jurisprudência propondo-se que a categorização de manifestações dos jurisdicionados (demonstrando principalmente o aspecto quantitativo), pode funcionar como catalizador de discussões jurídicas e legislativas, configurando-se como fonte material do direito.

que num contexto de aplicações de inteligência artificial possibilita a formação de bancos de dados e a extração de informações relevantes.

Por fim, o capítulo 3 discute características de desenvolvimento do PJe, seja por meio de regras de negócio ou de interface que limitam a forma de utilização do PJe pelo usuário, mas que também contribuem para uma padronização que cria condições favoráveis à utilização de técnicas de inteligência artificial.

O capítulo 4 analisa a revolução ocorrida pela introdução dos meios de comunicação com multimedialidade interativa (principalmente a internet e as redes sociais), e analisa a geração de bancos de dados como um coproduto das interações humanas mediadas por uma plataforma computacional que torna a geração de dados barata e com alta disponibilidade.

Também serão objeto de análise no capítulo 4 algumas iniciativas de aplicação de inteligência artificial no judiciário brasileiro que, a título de comparação, indicam pela exequibilidade e viabilidade das propostas presentes neste trabalho, especificamente na utilização de processos de NLP (processamento de linguagem natural na sigla em inglês), mineração de dados e aprendizagem de máquina.

O capítulo 5 discutirá a aplicabilidade de uma metodologia de produção normativa baseada em evidências, terminando por discutir a criação de indicadores.

Por fim, o capítulo 6 apresentará algumas conclusões do presente trabalho.

Não obstante, antes de iniciar a análise, passa-se à necessária discussão sobre as repercussões éticas das aplicações de IA.

## **1.1 Premissas epistemológicas do trabalho, ética e tecnologia**

Tornou-se comum referir-se à Inteligência Artificial como sendo uma “tecnologia pervasiva”. Aplicações dessa natureza também são chamadas de “tecnologias de propósito geral”, termo usado para descrever uma forma de tecnologia que é escalável a tal ponto que em curto espaço de tempo estará presente em quase todas as dimensões de interação social alterando a dinâmica das relações humanas.

Da mesma forma, a chamada “computação ubíqua” descreve a onipresença da computação no cotidiano de muitas pessoas nos centros urbanos. A ubiquidade da computação faz com que as aplicações de IA também já estejam inseridas no cotidiano de grande parte da população, mesmo que tais aplicações não estejam evidentes aos usuários.

Nesse momento, é importante a reflexão de Esther Diaz (2007) que narra a consolidação do paradigma da ciência moderna até seu declínio em uma transição para o que chama de “pós-ciência”.

A autora afirma que a ciência tal como era concebida desde os séculos XVI e XVII foi o principal marco da modernidade. Isso porque cientistas como Kepler, Copérnico, Giordano Bruno e Galileu romperam com uma tradição milenar de conhecimento baseado na lógica aristotélica alçando o método científico ao patamar de saber dominante.

Ao falar em “saber dominante”, a autora se refere ao fato de que o conhecimento físico-matemático passou a impor-se como o modelo a ser seguido em qualquer disciplina que aspirasse reconhecimento social enquanto conhecimento sólido. Qualquer outro tipo de conhecimento que não se utilizasse do método científico e de suas premissas.

Outra característica importante desse paradigma é a epistemologia lógico-formalista que defende a neutralidade moral da ciência, aceitando a reflexão ética apenas como uma instância acessória utilizada para questionar o uso dado à tecnologia. Isso porque a ciência moderna, dentre outras coisas, abandonou a reflexão dos filósofos gregos que consideravam necessário cumprir requisitos de ordem moral para acessar o conhecimento.

Em suma, a autora propõe que o paradigma da ciência moderna servia para encobrir as escolhas do cientista e sua ideologia retirando dele o ônus de responsável pelos resultados de seu trabalho.

No entanto, o Século XX colocou em dúvida o citado paradigma. Suas premissas e a crença de que a ética poderia ser destacada da produção científica entram em declínio perante os vários eventos que demonstraram os limites do conhecimento científico, tido como uma representação completa da realidade até então.

As “leis da termodinâmica” foram questionadas pela demonstração da existência de estruturas dissipativas por Ilya Prigogine e a matemática é questionada pelo teorema da incompletude de Kurt Gödel. Além disso, a determinação da velocidade da luz como constante universal indica que não é possível transmitir sinais a uma velocidade maior que a da luz e, por via de consequência, a simultaneidade absoluta de fatos distantes não pode ser definida, a não ser de acordo com um

determinado sistema de referência, o que joga por terra a possibilidade de um referencial inercial como proposto por Isaac Newton.

Por fim, outro acontecimento de importância fundamental para a crise do paradigma da modernidade é descrito por Edgar Morin:

A tudo isso, podemos acrescentar um problema-chave que é o problema da contradição. A lógica clássica tinha valor de verdade absoluta e geral e, quando chegávamos a uma contradição, o pensamento devia dar marcha à ré, a contradição era o sinal de alarme que indicava o erro. Acontece que Bohr marcou, na minha opinião, um acontecimento de importância epistemológica capital quando, não por cansaço, mas por consciência dos limites da lógica, interrompeu o grande torneio entre a concepção corpuscular e a concepção ondulatória da partícula, declarando que era preciso aceitar a contradição entre as duas noções que se tornaram complementares, já que, racionalmente, as experiências levavam a essa contradição. (MORIN, 2003, p. 186)

Para além da consciência da contradição, o experimento de Bohr sobre a natureza corpuscular ou ondulatória da partícula ainda levou a outra constatação, o estudioso interfere no objeto de seu estudo. Essa constatação nasce no momento em que Bohr percebe que ao tentar comprovar que a partícula atômica era constituída de matéria, esta assumia a natureza de onda e, ao tentar comprovar que a partícula atômica era constituída de onda, esta assumia a natureza de matéria.

Essa constatação ainda leva ao chamado “paradoxo de Niels Bohr”, que propõe que “as interações que mantêm vivo o organismo de um cachorro são as impossíveis de ser estudadas *in vivo*. Para estudá-las corretamente, seria preciso matar o cão.” (MORIN, 2003, p. 179).

Todos esses eventos tiveram grandes reflexos na epistemologia e representaram o início do declínio do paradigma moderno da ciência, na medida em que suas próprias premissas ruíram.

Ainda segundo Esther Diaz (2007) da ruína do paradigma da ciência moderna surge a pós-ciência, para a qual o critério de validação do conhecimento passa a ser econômico. O conhecimento dominante é aquele que se mostra eficaz por padrões econômicos. É dominante a tecnologia mais replicável e mais virulenta.

Por outro lado, os eventos do Século XX, principalmente a criação e uso de armas de destruição em massa, demonstraram a necessária indissociabilidade entre a ciência e a ética. A responsabilidade do cientista pelo conhecimento produzido e suas possíveis aplicações volta ao centro das reflexões epistemológicas no contexto de crise do paradigma da ciência moderna.

Especialmente no que tange aos temas tratados no presente trabalho, a reconstrução histórica se faz necessária por quanto percebe-se que em alguns casos o paradigma da modernidade se replica, dessa vez com foco nas tecnologias de inteligência artificial.

Nesse sentido, faz-se necessária a compreensão de uma preocupação com as premissas utilizadas no desenvolvimento de aplicações de inteligência artificial, uma vez que é grande o risco de apontar-se o resultado de uma aplicação como “verdade científica”, ignorando-se que os algoritmos não são mais do que representações abstratas de seus programadores (*bias in bias out*<sup>2</sup>).

Assim, é necessário aceitar a ausência de neutralidade na ciência (e também na inteligência artificial) e é preciso abandonar a ilusão de que o produto da ciência jamais pode ser ruim por si só, ignorando prognósticos de efeitos perniciosos que, ao se verificarem, serão atribuídos ao “mau uso” da ciência.

Sobre o assunto, McLuhan dispõe:

Ao aceitar um grau honorífico da Universidade de Notre Dame, há alguns anos, o Gen. David Sarnoff declarou o seguinte: “Estamos sempre inclinados a transformar o instrumental técnico em bode expiatório dos pecados praticados por aqueles que os manejam. Os produtos da ciência moderna, em si mesmos, não são bons nem maus: é o modo com que são empregados que determina o seu valor.” Aqui temos a voz do sonambulismo de nossos dias. É o mesmo que dizer: “Uma torta de maçãs, em si mesma, não é boa nem má: o seu valor depende do modo com que é utilizada.” Ou ainda: “O vírus da varíola, em si mesmo, não é bom nem mau: o modo como é usado é que determina o seu valor.” E ainda: “As armas de fogo, em si mesmas, não são boas nem más: o seu valor é determinado pelo modo como são empregadas.” Vale dizer: se os estilhaços atingem as pessoas certas, as armas são boas; se o tubo de televisão detona a munição certa e atinge o público certo, então ele é bom. Não estou querendo ser maldoso. Na afirmação de Sarnoff praticamente nada resiste a análise, pois ela ignora a natureza do meio, dos meios em geral e de qualquer meio em particular, bem no estilo narcisístico de alguém que se sente hipnotizado pela amputação e extensão de seu próprio ser numa forma técnica nova. O General Sarnoff continuou a explicação de sua atitude frente à tecnologia da imprensa dizendo que era verdade que a imprensa veiculava muita droga, mas, em compensação, havia disseminado a Bíblia e os pensamentos dos profetas e filósofos. Nunca ocorreu ao General Sarnoff que qualquer tecnologia pode fazer tudo, menos somar-se ao que já somos. (MCLUHAN, 2005, p. 25)

Assim, da mesma forma que a neutralidade quanto ao produto da ciência produziu efeitos catastróficos como a bomba atômica, no campo do Direito em interface com a inteligência artificial deve-se estar sempre alerta aos possíveis desvios

---

<sup>2</sup> A expressão *bias in bias out* é utilizada para descrever a tendência de que algoritmos repliquem os preconceitos de seus desenvolvedores chamando a atenção para a necessidade de investigar os resultados de algoritmos, indo contra a tendência humana de confiar no resultado de aplicações computacionais (*machine bias*).

produzidos pela técnica e almejar sempre uma inteligência artificial preocupada com a ética e com os resultados sociais de sua aplicação (*human-centered AI*).

Esclareça-se, ainda, que aceitar a ausência de neutralidade não significa transformar o trabalho científico em voluntarismo nem no completo abandono do método científico. Nas palavras de Castells:

Acredito na racionalidade e na possibilidade de recorrer à razão sem idolatrar sua deusa. Acredito nas oportunidades de ação social significativa e de política transformadora, sem necessariamente derivar para as corredeiras fatais de utopias absolutas. Acredito no poder libertador da identidade sem aceitar a necessidade de sua individualização ou de sua captura pelo fundamentalismo. E proponho a hipótese de que todas as maiores tendências de mudanças em nosso mundo novo e confuso são afins e que podemos entender seu inter-relacionamento. E acredito, sim, apesar de uma longa tradição de alguns eventuais erros intelectuais trágicos, que observar, analisar e teorizar é um modo de ajudar a construir um mundo diferente e melhor. Não oferecendo as respostas – elas serão específicas de cada sociedade e descobertas pelos próprios agentes sociais – mas suscitando algumas perguntas pertinentes. (CASTELLS, 2005, p. 42)

Especificamente no campo da teoria da legislação, a discussão assume contornos relevantes na discussão sobre o movimento chamado de “legislação baseada em evidências empíricas”, segundo o qual a legislação obteria maior racionalidade ao “usar evidências”. Não obstante, não há clareza teórica sobre quais seriam tais evidências, como seriam produzidas ou valoradas.

Se faz necessária, portanto, uma preocupação com a utilização de evidências como único caminho à obtenção de legitimidade nas decisões políticas, já que conceitos como “evidência” ou mesmo “científico” podem ser manipulados de forma a ocultar escolhas políticas.

Feitos esses alertas, passa-se à análise de outra premissa acerca do que significado empregado à “produção normativa” no presente trabalho.

## **1.2 Produção normativa – legislação ou regulação?**

Outro alerta introdutório se faz necessário à compreensão das propostas e análises a serem realizadas no presente trabalho. Conforme mencionado no tópico anterior, a presente tese se propõe a investigar a possibilidade de utilização de informações contidas em processos judiciais em trâmite na plataforma PJe como forma de qualificar a produção normativa. Neste tópico, discute-se o conceito de

produção normativa adotado, explicitando a mensagem pretendida e evitando confusões conceituais.

Assim, de início, esclareça-se que, para os fins deste trabalho, se entende por norma um comando estatal. Assim, sempre que se referir a *norma* ou *produção normativa* refere-se à categoria mais ampla de comandos estatais englobando as espécies normativas do artigo 59 da Constituição, oriundas do processo legislativo, mas também os decretos, regulamentos e demais atos normativos expedidos principalmente pelo Poder Executivo.

Por via de consequência, a referência a normas jurídicas, no contexto da presente tese, não contempla aquelas que tem origem nos costumes ou nos tratados internacionais, focando-se naquelas exaradas pelo Estado (produção normativa).

Sobre a matéria, importante recordar os ensinamentos de Norberto Bobbio sobre a concepção da norma jurídica como comando.

Os expoentes do positivismo jurídico concordam em definir norma jurídica como tendo a estrutura de um comando (exceto depois ao divergirem na determinação do caráter específico de tal comando...). A teoria imperativista da norma jurídica está estreitamente vinculada à concepção legalista-estatal do direito (isto é, com a concepção que considera o Estado como única fonte do direito e determina a lei como a única expressão do poder normativo do Estado): basta, realmente, abandonarmos a perspectiva legalista-estatal para que esta teoria não exista mais. Assim não se pode configurar como comando a norma consuetudinária, porque o comando é a manifestação de uma vontade determinada e pessoal, enquanto o costume é uma manifestação espontânea de convicção jurídica (ou se se deseja, é manifestação de uma vontade, mas indeterminada e impessoal). Do mesmo modo, o esquema imperativista é inútil, se considerarmos, em lugar do ordenamento estatal, o internacional. Este último se exprime, não só mediante costumes, mas também por meio de tratados que fundam relações bi ou plurilaterais. Ora, os tratados são expressão de vontade determinante e pessoal, mas falta neles um outro elemento característico do comando, a relação de subordinação, visto que as relações internacionais são estabelecidas em base paritária.

A doutrina da lei como comando é fundamental no pensamento medieval, em que se encontra minuciosamente elaborada a distinção entre comando (*praeceptum*) e conselho (*consilium*). Essa distinção não tinha um mero interesse escolástico, mas era também de grande importância prática, visto que a doutrina católica distingue as prescrições evangélicas em comandos e conselhos, segundo sejam necessárias para a salvação eterna ou úteis para se obter maior perfeição espiritual. (...)

Também em Hobbes a distinção entre comando e conselho tem uma função precisa e importante: serve para distinguir a natureza das prescrições do Estado da natureza das prescrições da Igreja; O Estado dá comandos, enquanto a Igreja só pode dar conselhos. Assim justifica a subordinação da Igreja ao Estado e a afirmação de que não existe um outro poder a não ser o do Estado. (BOBBIO, 1999)

Não se nega, portanto, que há normas oriundas de diversos contextos jurídicos e sociais, não obstante a produção normativa referida no presente trabalho refere-se

à atividade que, intencionalmente, se propõe a legislar e/ou regular determinado aspecto da vida social por meio da expedição de um comando normativo.

A categoria proposta não é sem objetivo e tem enfoque no caráter de “produto” da norma. As consequências dessa conceituação serão mais bem delimitadas no tópico 2.1.3, que discute o princípio da temporalidade da Legisprudência.

O alerta também é importante uma vez que visa unir categorias que geralmente são desassociadas.

Geralmente, percebe-se a divisão dos comandos normativos exarados pelo Estado entre legislação e regulação, a depender da origem desse comando normativo. Normas emitidas pelo Poder Legislativo representariam “legislação”<sup>3</sup> e normas do Poder Executivo seriam “regulação”. Essa categorização traz impactos de hierarquia, efeitos produzidos e exigências do iter procedimental de produção da norma.

Diante das diferenças de origem e de status normativo dado às normas produzidas pelo Executivo e pelo Legislativo, as exigências argumentativas impostas aos dois poderes seriam distintas, sendo possível citar como exemplo “a dispensa do parlamento de realizar análises de custo-benefício ou eventuais outras considerações de ordem técnica, pois as legislaturas também cumprem outras funções representativas” (NASCIMENTO, 2021).

Sobre a classificação entre legislação e regulação, interessante trazer as reflexões trazidas por Kostı, Levi-Faur e Mor (2020):

Legislation and regulation increasingly impact our lives. Different types and sources of statutes, ordinances, decrees, orders, by-laws, case laws, treaties and codes, continuously proliferate within and beyond states. The expansion of legislation and regulation are reflected by growing scholarly interest. The establishment of regulation and governance scholarships as well as the revival of legislation and

<sup>3</sup> Em sentido contrário, o Código Tributário Nacional emprega a expressão legislação justamente para compreender leis e normas oriundas do Poder Executivo, usando como categoria restritiva apenas “lei”: Art. 96. A expressão “legislação tributária” compreende as leis, os tratados e as convenções internacionais, os decretos e as normas complementares que versem, no todo ou em parte, sobre tributos e relações jurídicas a eles pertinentes.

Art. 97. Somente a lei pode estabelecer:

I - a instituição de tributos, ou a sua extinção;

II - a majoração de tributos, ou sua redução, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

III - a definição do fato gerador da obrigação tributária principal, ressalvado o disposto no inciso I do § 3º do artigo 52, e do seu sujeito passivo;

IV - a fixação de alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65;

V - a cominação de penalidades para as ações ou omissões contrárias a seus dispositivos, ou para outras infrações nela definidas;

VI - as hipóteses de exclusão, suspensão e extinção de créditos tributários, ou de dispensa ou redução de penalidades. (...)



legisprudence studies in legal scholarship attest to the increasing importance of legislation and regulation in public life.

However, scholarly debates of the two phenomena are few and far between. So far, there has been little exploration of the conceptual and empirical relationships between legislation and regulation. Consequently, very little is known about the democratic consequences of the co-evolution and intersection of legislation and regulation, as well as their consequences for policymaking. This essay, and the contributions to this special issue more broadly, aims therefore to open a new research agenda on the interactions and relationships between legislation and regulation.

Legislation and regulation are often used by various disciplines and bodies of scholarship that rarely interact. The questions about what legislation and regulation are, the similarities, differences and possible overlap between them remain open. As a result, we know little about how legislation plays out as a regulatory tool and why some regulatory policies take place through legislation while others transpire through other means. At the same time, we know little on how the 'regulatory state' co-evolved with or triggered the rise of the 'legislative state', or how the two may strengthen or weaken democratic governance.<sup>4</sup>

Defendem os autores que não há clareza técnica no que tange aos conceitos de legislação e regulação. Essa ausência de clareza não é sem razão, dada a grande confusão existente nas atividades de produção normativa realizadas pelo Poder Legislativo e pelo Poder Executivo ao longo da história em diferentes locais.

Atente-se, por exemplo, às figuras de “legisladores” ocupadas por Justiniano e por Napoleão, representantes do Poder Executivo e que, cada um em sua época, responsáveis pela função de elaborar o ordenamento legislativo com grande protagonismo. Veja-se detalhe de mosaico bizantino na Basílica de São Vital em homenagem pela edição do *Corpus Iuris Civilis*.

---

<sup>4</sup> Em tradução livre: “Legislação e regulamentação impactam cada vez mais nossas vidas. Diferentes tipos e fontes de leis, portarias, decretos, ordens, estatutos, jurisprudências, tratados e códigos proliferam continuamente dentro e fora dos estados. A expansão da legislação e da regulamentação é refletida pelo crescente interesse acadêmico. O estabelecimento de bolsas de estudo sobre regulamentação e governança, bem como o ressurgimento de estudos sobre legislação e jurisprudência nos estudos jurídicos, atestam a crescente importância da legislação e da regulamentação na vida pública.

No entanto, os debates acadêmicos sobre os dois fenômenos são poucos e distantes. Até agora, há poucos estudos acerca das relações conceituais e empíricas entre legislação e regulamentação. Consequentemente, muito pouco se sabe sobre as consequências democráticas da coevolução e interseção de legislação e regulação, bem como suas consequências para a formulação de políticas. Este ensaio, e as contribuições para este número especial de forma mais ampla, visa, portanto, abrir uma nova agenda de pesquisa sobre as interações e relações entre legislação e regulação.

Legislação e regulamentação são frequentemente usadas por várias disciplinas e corpos acadêmicos que raramente interagem. As questões sobre o que é legislação e regulamentação, as semelhanças, diferenças e possíveis sobreposições entre elas permanecem em aberto. Como resultado, sabemos pouco sobre como a legislação funciona como uma ferramenta regulatória e por que algumas políticas regulatórias ocorrem por meio da legislação, enquanto outras acontecem por outros meios. Ao mesmo tempo, sabemos pouco sobre como o “estado regulador” coevoluiu com ou desencadeou a ascensão do “estado legislativo” ou como os dois podem fortalecer ou enfraquecer a governança democrática.



Figura 1 - Mosaico de Justiniano situado na Basílica de São Vital em Ravena, na Itália. (547 d.c.)

As atividades de produção normativa, portanto, nem sempre tiveram como protagonista o Poder Legislativo.

O Parlamento (Poder Legislativo) ocidental tem origem em longa formação histórica com destaque para dois momentos e circunstâncias muito distintos. Primeiramente, na Inglaterra do século XII e na Revolução Francesa (século XVIII) que consagrou a supremacia da lei como fonte legítima do poder (SOARES, 2013).

A atividade parlamentar como a conhecemos hoje, no entanto, também possui forte influência do desenvolvimento da democracia constitucional no pós-guerra da segunda metade do século XX. No estado constitucional do pós-guerra a atuação estatal novamente sofre alteração de atividades.

A complexização das atuações do Estado, culminou com um novo incremento da atividade legislativo/regulatória do executivo e a ação estatal de cunho legislativo assumiu um caráter estratégico diante dos desafios em consolidar planos de governo e efetivar políticas públicas. (SOARES, 2013)

Nesse contexto, a produção normativa oriunda do Poder Legislativo e do Poder Executivo começam a se distanciar, tanto por conteúdo quanto pelas práticas adotadas pelos poderes na edição de tais normas. Nesse sentido, inclusive, as três abordagens prevalentes de divisão teórica entre legislação e regulação, veja-se:

The first perspective seeks to differentiate legislation and regulation according to their respective sources: legislation is made by legislatures, while regulation is made by the executive branch and the bureaucracy. According to this understanding, legislation and regulation are two separate concepts that maintain a clear division of labor: while legislation sets out the principles of public policy, regulation implements these principles, bringing legislation into effect.

The other two perspectives, however, view legislation and regulation (respectively) as two subsets of each other, arguing that the boundaries between them are not distinct. (KOSTI, LEVI-FAUR, MOR, 2020)<sup>5</sup>

Os autores ressaltam, portanto, a diferenciação entre legislação e regulação tanto por sua origem (legislação como conjunto de normas produzidas pelo Poder Legislativo e regulação como o conjunto de normas produzidos pelo Poder Executivo) quanto pelo seu conteúdo (legislação englobaria a regulação ou a regulação englobaria a legislação).

Uma consequência da definição entre regulação e legislação com base na autoridade emissora é o tratamento diferenciado dispensado aos Poderes Executivo e Legislativo no que tange às exigências para execução da função normativa. Boas práticas e/ou exigências de governança regulatória aplicáveis ao Poder Executivo não necessariamente são exigidas do Poder Legislativo.

Daí talvez possa se extrair uma explicação ao fato de que um movimento com vistas à melhoria da qualidade da legislação, com foco em sua eficácia e executoriedade, tenha tido iniciativa do Executivo, ao contrário do que se poderia imaginar.

Tanto nos países de direito escrito, onde a legislação é a principal fonte do direito (Europa continental, dos quais o Brasil recebeu sua grande influência) quanto de direito consuetudinário, aquele onde o precedente judiciário, ou o costume é a principal fonte (países de língua inglesa, conhecido como sistema da common law) a preocupação com a qualidade da legislação, do aumento do seu nível de eficácia, foi expressa numa grande quantidade de estudos, políticas de boa legislação, desenvolvimento de metodologias e de sistemas de tecnologia da informação a serviço da atividade de legislação (legimática). Partiu dos executivos (inclusive União Européia), ou de organismos internacionais como OCDE, OMC, FAO grande parte das iniciativas para planejar a ação legislativa e o desenvolvimento de rotinas para gestão dos projetos de lei” (SOARES, 2013).

---

<sup>5</sup> Em tradução livre: “A primeira perspectiva busca diferenciar legislação e regulação de acordo com suas respectivas fontes: a legislação é feita pelos legislativos, enquanto a regulação é feita pelo poder executivo e pela burocracia. De acordo com esse entendimento, legislação e regulação são dois conceitos distintos que mantêm uma clara divisão de trabalho: enquanto a legislação estabelece os princípios da política pública, a regulação implementa esses princípios, tornando a legislação em vigor. As outras duas perspectivas, no entanto, veem legislação e regulamentação (respectivamente) como dois subconjuntos um do outro, argumentando que os limites entre eles não são distintos.”

Salta aos olhos, portanto, que a maior parte das iniciativas de racionalização da atividade de produção normativa atualmente tenham enfoque na atividade do Poder Executivo, impondo-se a esse um ônus procedimental de justificação de mérito normativo que é maior do que o imposto ao próprio Poder Legislativo.

E não se refere apenas à aplicação de mecanismos como a Análise de Impacto Regulatório ou a parâmetros mais rígidos de governança regulatória. Mesmo quando se analisa os projetos de lei com iniciativa do Poder Executivo e os projetos de iniciativa parlamentar parece haver maior rigor quanto a exposição de motivos necessária aos projetos com iniciativa do Poder Executivo<sup>6</sup>, já os projetos de iniciativa parlamentar são acompanhados apenas de uma “justificação”<sup>7</sup> (NASCIMENTO, 2018)

Possíveis explicações para essa aparente contradição (maior rigor imposto ao Poder Executivo que não exerce atividade de produção normativa como função típica do que o rigor imposto ao Legislativo) estão justamente na observação dos papéis desempenhados por cada um dos poderes. Num contexto no qual há maior destaque aos projetos de Lei com iniciativa do Executivo (como será mais bem exposto no tópico 2.2), o Poder Legislativo atua como *gatekeeper* de tais proposições, demandando maiores informações do Poder Executivo propositor. A busca por uma maior justificação varia, conforme

Ademais, a própria atividade do Poder Legislativo traria consigo uma maior resistência à imposição de um dever de motivação de suas decisões. Isso porque, para além de uma racionalidade, os legisladores precisam ser também democráticos.

A cargo dos parlamentos, há funções políticas, constitucionais, simbólicas e democráticas, as quais não estariam sujeitas a um *fact-finding* rigoroso, tornando sem sentido uma eventual revisão judicial em determinadas situações, como será possível ver melhor na sequência. No Poder Legislativo, há uma vasta gama de decisões – como, por exemplo, a fixação de objetivos macro de uma determinada política pública – que não precisam estar calcadas em estudos empíricos ou em uma análise de custo-benefício. Cite-se, para ficar em só um exemplo, a política de combate à discriminação por motivo de cor ou gênero. (NASCIMENTO, 2021)

---

<sup>6</sup> Exposição de Motivos de uma proposição “É um texto que acompanha os projetos de lei e outras proposições de autoria do Poder Executivo com a mesma função de uma justificativa: explicar a proposta e/ou expor as razões de se editar a norma. Em geral, encontra-se no corpo da Mensagem (MSC) encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo e é identificada pela sigla EM.”. Disponível em < [https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy\\_of\\_perguntas-frequentes/processo-legislativo##6](https://www2.camara.leg.br/transparencia/aceso-a-informacao/copy_of_perguntas-frequentes/processo-legislativo##6)> com acesso em 10.02.2022.

<sup>7</sup> Veja-se o disposto no artigo 103 do regimento interno da Câmara dos Deputados: Art. 103. A proposição poderá ser fundamentada por escrito ou verbalmente pelo Autor e, em se tratando de iniciativa coletiva, pelo primeiro signatário ou quem este indicar, mediante prévia inscrição junto à Mesa. Parágrafo único. O relator de proposição, de ofício ou a requerimento do Autor, fará juntar ao respectivo processo a justificação oral, extraída do Diário da Câmara dos Deputados.

Há, portanto, fundamentada reação à exigência de motivação por parte do Legislativo, impedindo a exigência de mecanismos de controle e verificação de suas razões como pode ser feito no caso na produção normativa do Executivo (regulação).

A cargo dos parlamentos, há funções políticas, constitucionais, simbólicas e democráticas, as quais não estariam sujeitas a um *fact-finding* rigoroso, tornando sem sentido uma eventual revisão judicial em determinadas situações, como será possível ver melhor na sequência. No Poder Legislativo, há uma vasta gama de decisões – como, por exemplo, a fixação de objetivos macro de uma determinada política pública – que não precisam estar calcadas em estudos empíricos ou em uma análise de custo-benefício. Cite-se, para ficar em só um exemplo, a política de combate à discriminação por motivo de cor ou gênero. (NASCIMENTO, 2018)

É importante notar, no entanto, que mesmo que a melhoria da legislação seja assunto que abordado de maneira mais bem estruturada enquanto matéria afeita à atuação do Poder Executivo, entende-se que se deve almejar pelos mesmos requisitos de fundamentação e motivação na atividade do Legislativo.

A maior dificuldade, no entanto, encontra-se na concepção de uma metodologia adequada ao Legislativo.

O desafio é a elaboração de uma metodologia adequada ao direito brasileiro e sobretudo ao legislativo, já que a grande maioria das práticas foi desenvolvida para os executivos e não pelos legislativos, não obstante o seu potencial «compreensivo», ou seja, o legislativo é por excelência a casa do povo. (SOARES, 2013)

Para além de uma preocupação com a concepção metodológica, importante atentar-se para que a implementação de metodologias de motivação, fundamentação e racionalização do processo legislativo não possa ser deturpada para uma ditadura tecnicista da representação democrática.

Nessa perspectiva, e finalizando as reflexões do presente tópico, ainda à guisa de introdução, cumpre esclarecer que não se desconhece as diferenças entre os requisitos exigíveis da produção normativa oriunda do Poder Legislativo (legislação) e à produção normativa oriunda do Executivo (regulação).

Não obstante, entende-se pela existência de um dever de fundamentação imponível ao Legislador (como será mais bem explicitado no capítulo 2), além de um inegável interesse em um incremento de racionalidade na atividade do Poder Legislativo com vistas a uma melhoria da qualidade da legislação.

Assim, ao referir-se a boas práticas de governança legislativa e/ou regulatória ao longo do presente trabalho, entende-se pela aplicação de tais práticas tanto à produção normativa do Poder Executivo quanto à produção normativa do Poder Legislativo (regulação e legislação), sempre com as devidas adequações ao contexto.

## **2 PRODUÇÃO NORMATIVA, DIÁLOGO DAS FONTES DO DIREITO E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO**

Tendo superado as questões introdutórias, passa-se a uma reflexão sobre a produção normativa brasileira adotando-se como marco teórico a Teoria da Legislação como proposto pela Legisprudência de Wintgens (2012), especificamente com foco no dever de fundamentação.

Esse alerta é importante uma vez que as reflexões do referencial teórico são consideradas desde a problematização inicial (GUSTIN, DIAS, NICÁCIO, 2020). Assim, as discussões travadas no presente capítulo cumprem o papel de desvelar o marco teórico adotado pelo trabalho, para além de sua mera enunciação. É por meio da discussão crítica das proposições deste capítulo que se espera estabelecer adequadamente as premissas que estarão implícitas na sequência do texto.

Dito isso, o presente capítulo estabelece quatro premissas do trabalho que estão divididas em tópicos distintos.

O primeiro tópico, de cunho mais teórico, tem por objeto a discussão sobre como a Teoria da Legislação pode contribuir tanto na melhoria da qualidade dos textos legais, quanto na melhoraria o conteúdo das legislações (leis boas e não apenas leis bem-feitas). Por isso Wintgens (2006) propõe que sua Legisprudência seria também uma epistemologia, fornecendo as ferramentas necessárias para identificar forças, oportunidades e limitações das iniciativas legislativas.

No segundo tópico discute-se a produção normativa brasileira que, contraditoriamente, apresenta um cenário de inflação e de omissão legislativa concomitantemente. Discute-se como tal fato contribui para um cenário de forte ativismo judicial, problemas na dimensão da exectoriedade e na ausência de harmonização com políticas públicas (SOARES; KAITEL; PRETE, 2019).

O terceiro tópico busca analisar como a produção normativa tem sido encarada no Brasil, principalmente num contexto em que se nota um avanço na elaboração legislativa do executivo (SOARES; OLIVEIRA; MACIEL, 2018), bem como as iniciativas para estabelecer uma governança normativa no Brasil. Discute-se o impacto das boas práticas internacionais na exigência por uma melhoria da qualidade da gestão da elaboração legislativo-regulatória, principalmente quando considera-se o desejo do Brasil em filiar-se à OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico).

Por fim, o último tópico analisa as alterações ocorridas na produção normativa em um contexto de transformação digital que tem afetado todos os governos ao redor do mundo. Como corte epistemológico, discute-se os impactos da adoção de processos eletrônicos no Poder Judiciário, estabelecendo-se como premissa a atuação do Poder Judiciário também é fórum de atuação política e que as manifestações das partes em processos judiciais também são atos políticos.

Embora os pontos levantados não estejam necessariamente conectados, sua análise é importante para demonstrar o percurso percorrido pela pesquisa até alcançar as propostas elencadas nos capítulos seguintes, razão pela qual passa-se à análise do primeiro ponto proposto.

## **2.1 Legística: Teoria da legislação e o dever de fundamentação na legisprudência de Wintgens**

A reflexão sobre a qualidade da legislação impõe a necessidade de um conhecimento sistematizado sobre a matéria. O termo mais abrangente para referir-se a esse conhecimento sistematizado é “Legística”, já que este se aproxima “tanto dos países de família romano-franco-germânica (*civil law*) quanto do Direito Consuetudinário (*common law*) com o termo *Legistics*” (SOARES, 2007).

Assim, “Legística” acaba sendo compreendido como gênero que abarca diferentes linhas de investigação, veja-se:

- A doutrina consolidada aponta, basicamente, cinco linhas de investigação:
- i) teoria ou doutrina da legislação: possibilidades e limites da reconstrução científica e da aplicação do conhecimento no âmbito da legislação;
  - ii) analítica da legislação: conceitos e idéias fundamentais da norma, lei e legislação;
  - iii) tática da legislação: estudo dos órgãos e procedimentos, métodos com o fim de influenciar e dirigir a produção legislativa;
  - iv) metódica da Legislação: problematização das dimensões político-jurídicas e teórico decisórias da Legislação, procurando responder às questões de adequação/razoabilidade, e efetividade das leis (a questão dos direitos fundamentais);
  - v) técnica Legislativa: Regras gerais sobre a elaboração das leis, suas categorias, sua sistemática e sua linguagem (SOARES, 2007)

Da análise das linhas de investigação apontadas nota-se que a legística debruça-se sobre dimensões formais e materiais, constituindo-se objeto de análise a qualidade do texto da legislação, aspectos de facticidade e realizabilidade da



legislação, impulso de legislar (e sua justificação), processo legislativo e seu resultado.

Assim, na legística material há grande preocupação com o fenômeno legislativo em dimensões que ultrapassam a análise da lei posta, voltando as lentes de análise para “Filosofia do Direito, Ciência Política, Ciência da Administração, Economia, Sociologia, Sociologia Jurídica, Metodica Jurídica, Linguística, Estatística” entre outros, o que aponta para uma teoria de natureza interdisciplinar desde sua concepção (SOARES, KAITEL, PRETE, 2019).

É possível abordar essa empreitada interdisciplinar de diversas formas, razão pela qual é objeto do presente tópico explicitar as premissas de teoria da legislação adotadas como marco teórico pelo presente trabalho.

Luc J. Wintgens foi precursor de uma abordagem teórica à ciência da legislação que chamou de Legisprudência (2002). Em texto denominado *Legisprudence as a New Theory of Legislation* (2006) o autor argumenta que o Direito tem suas bases na política, mas é afastado dessas bases de modo que a teoria do Direito ignora a forma com a qual as legislações são feitas.

O autor ainda vai além argumentando que separar o Direito da Política se daria justamente por questões políticas, na medida em que essa separação em nível epistemológico contribuiria para esconder as reais escolhas políticas que são tomadas na aplicação do Direito. Essa separação seria prejudicial na medida em que a negação do elemento político na ciência do Direito impede a criação de uma teoria racional do Direito.

Retomando às reflexões do primeiro capítulo, o discurso de aplicação científica e neutra da ciência jurídica serviriam como justificativa para encobrir as escolhas políticas do aplicador do Direito. O argumento levantado por Wintgens se aproxima do que defende Esther Diaz ao analisar a suposta neutralidade do conhecimento científico, conforme discutido no tópico 1.1.

Justamente por isso, a Legisprudência como proposta por Wintgens se debruça sobre aspectos epistemológicos para além de aspectos eminentemente teóricos acerca da legislação.

Assim, ao analisar a citada fratura entre o Direito e a Política o autor propõe os conceitos de “legalismo forte” e de “legalismo fraco”, sendo o legalismo forte a concepção epistemológica que afastaria do Direito reflexões anteriores ao momento de surgimento da norma posta.

Em livro denominado *Legisprudence: Practical reason in Legislation*, Wintgens (2006) dedica o primeiro capítulo à análise desse fenômeno propondo a existência de uma “metafísica do legalismo”, no qual propõe que a modernidade seria caracterizada pela secularização da teologia cristã, passando pelo *cogito* de Descartes até a concepção de soberania.

Em seguida, o autor propõe uma análise da teoria Weberiana, apontada por muitos como pioneira numa concepção legalista na qual normas válidas são necessariamente legítimas. Veja-se:

As far as legalism is concerned (...) it is usually related to Weber’s articulation of the relation of capitalism and Protestantism. On his contraction of legality and legitimacy, Weber is held to be initiator of legalism in that all norms that have the form of rules are therefore legitimate. It combines the rational organisation of labour with rational book-keeping, both of which are freed from any religious or superstitious beliefs. For capitalism to flourish, a stable and predictable legal system is needed. (WINTGENS, 2012)<sup>8</sup>

Conforme posto, a análise desce a questões epistemológicas e até mesmo metafísicas pois o autor continua sua análise até o ponto de propor que o legalismo forte importaria na conclusão de que até mesmo as atitudes éticas em uma sociedade moderna seriam definidas por uma postura de obediências às normas, sem maiores reflexões sobre as raízes de tais normas. Veja-se:

The easy conclusive step would be to assert that capitalism is ‘caused’ one way or the Other by Protestantism, the combination of which calls for a rational legal system consisting of predictable rules. Legalism can be characterised as “the ethical attitude that holds moral conduct to be a matter of rule following and moral relationships to consist of duties and rights determined by rules’, no matter Where these rules come from. (WINTGENS, 2012)<sup>9</sup>

Não obstante, Wintgens propõe que tal estrutura (que valoriza as regras em detrimento de sua origem) tem raízes muito mais profundas do que aquelas

---

<sup>8</sup> Em tradução livre: “No que diz respeito ao legalismo (...), geralmente está relacionado à articulação de Weber da relação entre capitalismo e protestantismo. Em sua contração de legalidade e legitimidade, Weber é considerado o iniciador do legalismo em que todas as normas que têm a forma de regras são, portanto, legítimas. Combina a organização racional do trabalho com a contabilidade racional, ambas livres de quaisquer crenças religiosas ou supersticiosas. Para que o capitalismo floresça, é necessário um sistema legal estável e previsível.

<sup>9</sup> Em tradução livre: “O passo conclusivo fácil seria afirmar que o capitalismo é “causado” de uma forma ou de outra pelo protestantismo, cuja combinação exige um sistema jurídico racional que consiste em regras previsíveis. O legalismo pode ser caracterizado como “a atitude ética que sustenta a conduta moral como uma questão de seguir regras e as relações morais consistindo em deveres e direitos determinados por regras”, não importando de onde essas regras venham.”

observadas por Weber, indo até a teologia medieval, forte em uma epistemologia nominalista, muito mais preocupada com a autoridade do soberano do que com o conteúdo da norma.

This is because of his nominalistic epistemology. According to this epistemology, concepts have no ontological value. They depend on definition by the subjects. Because everybody is more likely to define these concepts following their own biases, the laws of nature are unworkable. In short, they do exist though they are semantically empty. Only a sovereign can define their content in a binding way. As long as this is not the case, there is a war of all against all. (WINTGENS, 2006)<sup>10</sup>

Nesse cenário, também muito influenciado pelo paradigma da modernidade, há uma forte noção de que o Direito, encampando a metodologia científica, regularia todos os aspectos da realidade pela força da razão solipsista<sup>11</sup>.

A replicação do método científico no Direito levaria a um ordenamento jurídico lógico e que representaria a verdade das coisas. Representação imagética dessa concepção pode ser vista na pintura abaixo, de autoria de Jean-Baptiste Mauzaisse (1833), batizada de “Napoleon als Gesetzesschöpfer<sup>12</sup>”.

---

<sup>10</sup> Em tradução livre: “Isso é por causa de sua epistemologia nominalista. De acordo com essa epistemologia, os conceitos não têm valor ontológico. Dependem de definição pelos sujeitos. Como é mais provável que todos definam esses conceitos seguindo seus próprios preconceitos, as leis da natureza são impraticáveis. Em suma, eles existem embora sejam semanticamente vazios. Somente um soberano pode definir seu conteúdo de forma vinculante. Enquanto não for assim, haverá uma guerra de todos contra todos.”

<sup>11</sup> Sobre a ascensão do paradigma da ciência moderna até o status de saber dominante e seus impactos no direito ver DIAZ, 2007 e SANTOS, 2002.

<sup>12</sup> “Napoleão como o criador da lei” em tradução livre.



Figura 2 - Napoleão como criador da Lei

Na obra é possível ver Napoleão sendo coroado pelo tempo com toda a simbologia desse ato. É interessante notar que embora trate-se de uma obra que retrata Napoleão enquanto estadista e até mesmo como déspota esclarecido, é o código que se encontra no centro da pintura, indicando a importância deste.

Nota-se também que, ao coroar Napoleão o Tempo (representado como um anjo alado e que porta a foice) reconhece sua derrota. A própria morte, portanto, seria dominada pelo poder das luzes da razão.

É nesse contexto que se consolida o princípio da legalidade (ou do *rule of law* na tradição inglesa), no qual é possível defender uma supremacia política do Legislativo, que submeteria o Poder Executivo e o Poder Judiciário às funções de executor da lei e de “boca da lei”, respectivamente. A lei seria o produto dessa racionalidade, e as luzes da razão submeteriam até mesmo a morte.

Essa noção de “lei” que se traduz pela figura do código<sup>13</sup> constituiria uma representação positiva do Poder Legislativo, produto de um projeto de sociedade elaborado com base na razão e que representava a ideia de um “ordenamento jurídico”, organizado e regido por leis imutáveis, como seria a própria realidade.

Também nesse ponto Wintgens identifica características do que chama de “legalismo forte”, no qual quaisquer ideias que tenham a mesma clareza que o *cogito* cartesiano poderiam ser concatenadas logicamente a ele até a completa representação da realidade de forma racional.

Em que pese o descrito acima, a compreensão dos sistemas jurídicos como representação racional da realidade encontra-se em crise.

Discorrendo sobre esse cenário de crise, Zagrebelsky (2005) propõe que o surgimento do Estado Constitucional seria consequência dessa racionalidade. Nesse contexto, a constituição assumiria um papel unificador para manter íntegro o sistema.

O papel de medida de equilíbrio dos sistemas jurídicos desempenhado pelas constituições surgiria de um contexto no qual grupos organizados passaram a cooptar os processos legislativos de modo a representar na produção normativa seus interesses. Tal fato resulta num cenário no qual não há mais “ordenamento jurídico” já que a lei posta se torna contraditória e conflituosa, representando os interesses incompatíveis dos grupos organizados.

Retomando às reflexões propostas pela legisprudência de Wintgens, não é possível encarar a questão da legitimidade da lei apenas com base na premissa de que norma válida seria norma legítima, característica do legalismo forte. Ao separar o direito da política, o legalismo forte afasta do direito reflexões morais e políticas calcando-se num ponto “neutro”, o que impediria a elaboração de uma teoria racional da legislação (2006) que explique as antinomias denunciadas por Zagrebelsky. Se a lei é a representação da natureza imutável, como poderia ser contraditória?

---

<sup>13</sup> “A força simbólica de uma lei destinada a todos os nacionais demonstrou o papel agregador (e por vezes instrumental da lei) da legislação que definiu de modo claro, direitos, faculdades, obrigações, deveres, permitindo o planejamento de ações, na medida em que as expectativas acerca das consequências pela ação/omissão se achavam definidas previamente e se dirigiam a todos, sem distinção. A preocupação com o respeito pela vontade popular também se expressou pelo culto exacerbado ao texto legal, visto como algo destacado da realidade social cujo sentido era intocável pela atividade hermenêutica. Como já foi mencionado, isto responde, na história do pensamento jurídico, pela grande influência exercida pela Escola da Exegese que propugnava, uma interpretação literal aliada à busca pela vontade do legislador. É interessante verificar que o grande artífice por detrás do “legislador” do código civil francês foi exatamente o executivo, leia-se a vontade manifesta de Napoleão.” in SOARES, 2007.

Diante do declínio da ideia de uma teoria científica “neutra” (não só no direito, mas na ciência como um todo<sup>14</sup>) Wintgens propõe a Legisprudência como teoria racional da legislação que adotaria um “legalismo fraco”, o que possibilitaria identificar “princípios da legislação” que devem guiar a atividade do legislador.

Assim, Wintgens critica a base teórica do legalismo forte, para o qual a lei seria legítima apenas por ser lei, comando exarado pelo soberano. Importante pontuar que a legisprudência não se afasta das teorias contratualistas no que tange à concepção da liberdade como ponto de partida. Isso é, a legisprudência também admite, assim como os contratualistas, que qualquer limitação externa à liberdade individual deve ser justificada. A diferença, no entanto, consiste no fato de que as teorias contratualistas partem da premissa que apenas o fato de que a norma seja advinda de um soberano justificaria sua legitimidade, uma vez que a figura do soberano é inafastável à organização social e preferível à sua ausência, que representaria perda da liberdade pelo inevitável retorno ao estado de natureza.

A Legisprudência, no entanto, nega a legitimidade da norma apenas por ser comando originado pelo soberano, propondo que limitações externas à liberdade individual podem ser justificadas pela via procedimental. Nesse ponto, a proposta de uma legitimidade procedimental levaria à conclusão de que a legitimidade demanda justificção constante, o que se daria pela observância de quatro princípios, que passa a analisar.

### 2.1.1 Princípios da Legisprudência – princípio da alternatividade (PA)

O primeiro princípio da Legisprudência proposto por Wintgens é o princípio da alternatividade. Tal princípio estabelece que as interações não reguladas em sociedade **podem** falhar, isso é, diferentemente do que propõe as teorias contratualistas, o insucesso das relações humanas não é presumido. Veja-se:

The PA (principle of alternativity) requires that an external limitation of freedom be justified as an alternative for failing social interaction. The PA is most obviously related to freedom as *principium* in that it expresses the priority of the subjects' action, that is, action on a conception of freedom. This priority, again, is not absolute. It is relative in that social interaction can in the end fail. This failure however should not be presumed as Hobbes and Rousseau do. What must be justified is that an

---

<sup>14</sup> Sobre a crise da racionalidade moderna ver MORIN, 2003.

external limitation of the sovereign is preferable to the absence of an external limitation. (WINTIGENS, 2006)<sup>15</sup>

O princípio da alternatividade impõe um dever de demonstrar que a interferência externa é preferível à ausência de interferência.

Assim, diferentemente das doutrinas contratualistas que propõe que o soberano pode interferir sempre que escolher fazê-lo, pelo princípio da alternatividade o Estado só deve interferir caso demonstre que sua intervenção é preferível à ausência de intervenção.

### 2.1.2 Princípios da Legisprudência – princípio da densidade normativa (PN)

O segundo princípio da legisprudência é o princípio da densidade normativa. Segundo tal princípio a depender da densidade da norma que se propõe, justificação adicional pode ser necessária. A depender do grau de interferência na liberdade individual ou do grau de impacto de uma determinada norma, a justificação deve ser tão densa quanto a interferência.

A imposição de sanções, por exemplo, demandaria justificação adicional, já que impõe dupla restrição à liberdade.

Assim, o princípio da densidade normativa adiciona-se à alternatividade, na medida em que mesmo quando a regulação de determinada conduta é preferível à ausência de regulação, a sanção pode não ser a melhor ferramenta para atingir o fim pretendido pela norma.

The justification of a sanction includes an argument as to why the supplementary limitation of freedom is necessary. A sanction in pecuniary terms or as a physical constraint of freedom is only one option among a wide variety of possibilities to realise some pattern of behaviour. (WINTIGENS, 2006)<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Em tradução livre: “O PA (princípio da alternatividade) exige que uma limitação externa da liberdade seja justificada como uma alternativa ao fracasso da interação social. O PA está mais obviamente relacionado à liberdade como *principium* na medida em que expressa a prioridade da ação dos sujeitos, ou seja, ação sobre uma concepção de liberdade. Essa prioridade, novamente, não é absoluta. É relativa na medida em que a interação social pode, no final, falhar. Essa falha, entretanto, não deve ser presumida como Hobbes e Rousseau o fazem. O que deve ser justificado é que uma limitação externa do soberano é preferível à ausência de uma limitação externa.”

<sup>16</sup> Em tradução livre: “A justificativa de uma sanção inclui um argumento sobre por que a limitação complementar da liberdade é necessária. Uma sanção em termos pecuniários ou a restrição física da liberdade é apenas uma opção entre uma ampla variedade de possibilidades para realizar algum padrão de comportamento”

O alerta é necessário, principalmente no que tange à dimensão de legitimidade, uma vez que desde Hart (1994) não se discute a desnecessidade de uma sanção direta como elemento de validade de norma estatal.

Em verdade, Hart é tão exitoso na defesa da separação entre a validade da norma e a existência de uma sanção que tal concepção adere ao senso comum. É esse o tema, por exemplo, da obra *The Force of Law* de Frederik Schauer (2015).

Frederick Schauer inicia seu raciocínio com uma ideia inquietante. O Direito impõe condutas que muitas vezes são contrárias aos próprios interesses do destinatário da norma. Assim, o comportamento aderente à norma seria contrário a um impulso egoísta, o que se justificaria apenas pelo caráter coercitivo do Direito.

No entanto, o autor defende que esse elemento coercitivo foi negado pela ciência do Direito durante mais de meio século por influência do pensamento de Hart:

That the law can force people to do things they do not want to do, and which are sometimes against their own interests or their own best (and not necessarily self-interested) judgment, might seem far too obvious to justify thinking or writing much about it. But here, as elsewhere, things are often not what they seem. For more than half a century, legal philosophers, drawing their inspiration from H. L. A. Hart, have questioned whether force, coercion, and sanctions are as important to understanding the nature of law [...] <sup>17</sup> (SCHAUER, 2015)

Num esforço de compreensão do fenômeno, Schauer reconstrói as premissas que levaram Hart a desconsiderar o papel central da coerção e da sanção na caracterização da natureza do Direito.

Schauer explica que Hart nega um papel central à coerção ao tentar entender o fenômeno jurídico de obediência à norma legal.

Como exemplo, pode-se imaginar o cidadão que para seu carro em um sinal vermelho durante a madrugada, mesmo ciente de que não há outros carros e que ninguém lhe aplicará uma sanção se atravessar o cruzamento. Diante de exemplos como esse, a coerção ou a existência de sanção não seriam elementos inafastáveis à compreensão da obediência.

---

<sup>17</sup> Em tradução livre “Que a lei pode forçar as pessoas a fazer coisas que não querem fazer, e que às vezes são contra seus próprios interesses ou seu próprio julgamento (e não necessariamente interesse próprio), pode parecer óbvio demais a justificar pensar ou escrever muito sobre. Mas aqui, como em outros lugares, muitas vezes as coisas não são o que parecem. Por mais de meio século, filósofos do direito, inspirando-se em H. L. A. Hart, questionaram se a força, a coerção e as sanções são tão importantes para a compreensão da natureza do direito.



Em suma, o raciocínio se construiria através da noção de que se há leis não coercitivas e estas são obedecidas, a coerção não é necessária.

Schauer, no entanto, nega esse raciocínio e critica a construção elaborada por Hart afirmando que a compreensão de um fenômeno focado em requisitos necessários ou essenciais, e apenas nestes, seria um raciocínio condenado ao fracasso, já que a realidade é complexa e este tipo de visão reducionista nega a compreensão do objeto de estudo em suas diversas facetas.

Schauer então propõe que a compreensão de um objeto de estudo deve se dar modo a analisar suas características típicas e principais, evitando o foco nas características necessárias.

To understand the nature of something, or, as some would put it, to understand the concept of something, is to be able to identify its essential or necessary properties. It may be that most birds fly, for example, but because some creatures are clearly birds and just as clearly cannot fly— penguins and ostriches, for example— it is a mistake to understand flying as an essential property of birdness. And because most people understand pineapple wine as wine, even if it is very poor wine, it is similarly mistaken to include grapes as part of the concept of wine.<sup>18</sup> (SCHAUER, 2015)

Assim, Schauer concorda com Hart no que tange ao fato de que a coerção não é elemento necessário em todas as manifestações do fenômeno jurídico, mas defende ser um erro tentar compreender qualquer fenômeno desconsiderando seus traços mais marcantes ou recorrentes.

A constatação, portanto, vai no mesmo sentido do que estabelece o PN, na medida em que a sanção pode não ser a melhor ferramenta para determinar adesão. Não obstante, se a escolha é por uma sanção, a legitimidade dessa estará intrinsecamente vinculada à sua justificação.

Não é objetivo do presente trabalho avançar na discussão sobre a obra de Schauer ou sobre a teoria de Hart, mas um outro ponto se mostra relevante ao tema do presente trabalho. Ao discutir acerca do papel central da coerção e da força do direito Schauer (2015) estuda especificamente as sanções, iniciando sua análise pelo “arsenal coercitivo” do Direito.

---

<sup>18</sup> Em tradução livre “Compreender a natureza de algo, ou, como diriam alguns, compreender o conceito de algo, é ser capaz de identificar suas propriedades essenciais ou necessárias. Pode ser que a maioria dos pássaros voe, por exemplo, mas como algumas criaturas são claramente pássaros e tão claramente não podem voar – pinguins e avestruzes, por exemplo – é um erro entender o vôo como uma propriedade essencial da categoria de ave. E como a maioria das pessoas entende o vinho de abacaxi como vinho, mesmo que seja um vinho muito ruim, é igualmente equivocado incluir uvas como parte do conceito de vinho.”

De início, o Autor analisa o papel que as ameaças de consequências gravosas possuem na imposição de comportamentos, apontada por ele como a principal função do Direito. Nesse sentido, o autor recorre a uma metáfora proposta por Hart, que compara as sanções impostas pelo Direito com a ameaça praticada por um assaltante que anuncia “o dinheiro ou a vida”.

No entanto, se Hart (1994) utiliza-se dessa metáfora para afastar do Direito a importância da sanção no fenômeno normativo, defendendo que o Direito não dependeria da coerção, Schauer vai em sentido contrário.

Schauer aponta que, embora as ameaças legais geralmente não sejam tão severas por imputar condições menos gravosas que aquelas impostas pelo assaltante, como multas, a perda de benefícios ou a reclusão, tal fato não retira o caráter coercitivo das normas estatais. Veja-se:

“Speed Limit 65” is coercive just because, and to the extent that, people would prefer to drive more slowly than appear in court, pay a fine, and possibly have their driving privileges curtailed.<sup>19</sup> (SCHAUER, 2015)

Neste ponto, como já dito anteriormente, apesar de Schauer concordar com Hart no que tange à afirmação de que a coerção não é requisito necessário à caracterização do fenômeno jurídico, esta seria importante para explicar e entender este fenômeno. Assim, uma compreensão adequada do sistema jurídico demandaria uma compreensão do que seria a coerção, a força, e as sanções.

Para Schauer, o Direito pode ser caracterizado como coercitivo por impor condutas aos cidadãos, não se confundindo com as sanções.

Although it is not important for our purposes here to distinguish the coercive from the voluntary with respect to individual laws, it is useful to recognize that coercion is best understood as an attribute of the effect of law upon the decisions of particular agents and is thus valuably distinguished from the less relational idea of a sanction.<sup>20</sup> (SCHAUER, 2015)

<sup>19</sup> Em tradução livre “‘Limite de velocidade 65” é coercitivo apenas porque, e na medida em que, as pessoas preferem dirigir mais devagar do que comparecer no tribunal, pagar uma multa e possivelmente ter seus privilégios de direção reduzidos.”

<sup>20</sup> Em tradução livre “Embora não seja importante para nossos propósitos distinguir o coercitivo do voluntário com respeito às leis individuais, é útil reconhecer que a coerção é melhor entendida como um atributo do efeito da lei sobre as decisões de agentes particulares e distingue-se assim de forma valiosa da ideia menos relacional de uma sanção”

Sanções, no entanto, seriam mecanismos que o sistema legal usa (ou ameaça usar) para afetar as decisões.

That is, sanctions are the devices that law uses or threatens, but whether the sanctions that are applied or threatened are coercive depends on the way in which those sanctions affect the decision-making capacities of the targets of the laws.<sup>21</sup> (SCHAUER, 2015)

O uso da força seria, portanto, apenas mais uma dentre as várias sanções disponíveis ao Direito. Outro aspecto estudado por Schauer se refere ao efeito que as sanções possuem na reputação do indivíduo. O medo da reprovação social seria, portanto, outra forma de coerção. Principalmente nos casos em que a própria sanção pressupõe a exposição pública da medida de reprovação.

Diante dessa variedade, se faz necessário analisar a complexidade de normas que regem o convívio social para que seja possível compreender a gama de sanções existente e suas diversas características, o que demonstra a vinculação intrínseca do PN com o PA.

Diante da questão da complexidade do sistema normativo, impõe-se uma reflexão sobre o fato de que uma norma isolada não é suficiente para influenciar no comportamento social efetivamente. Nesse ponto, Schauer questiona a existência de uma norma de obediência do Direito apenas por este ser Direito (*law qua law*).

Schauer então defende que a obediência à lei apenas pelo fato de esta ser lei (*law qua law*) só seria efetiva diante da existência de todo um sistema organizado de sanções coercitivas. Assim, novamente defende o papel central da coerção no Direito, propõe que o Direito se diferencia de várias instituições sociais justamente pela existência de tal sistema de sanções.

Feita essa consideração, Schauer se propõe, então, a responder a metáfora do assaltante feita por Hart (1994). Como dito, Hart usa a metáfora do ladrão que obriga suas vítimas a entregar a bolsa e ameaça de morte quem se recusar. Hart se utiliza dessa metáfora para sustentar a coerência teórica de sua obra que afasta a coerção como elemento necessário de caracterização do fenômeno jurídico, ao argumento de que o Direito não pode ser entendido como situação análoga à metáfora do assaltante.

---

<sup>21</sup> Em tradução livre “Ou seja, as sanções são os dispositivos que a lei usa ou ameaça usar, mas se as sanções aplicadas ou ameaçadas são coercitivas depende da maneira como essas sanções afetam as capacidades de tomada de decisão dos alvos das leis.”

The gunman orders his victim to hand over his purse and threatens to shoot if he refuses; if the victim complies we refer to the way in which he was forced to do so by saying that he was obliged to do so. To some it has seemed clear that in this situation where one person gives another an order backed by threats, and, in this sense of 'oblige', obliges him to comply, we have the essence of law, or at least 'the key to the science of jurisprudence'.<sup>22</sup> (HART, 1994)

Hart defende que o direito não pode se confundir com a situação do assaltante elevado a um maior grau de magnitude e que a ordem legal certamente não pode ser identificada com a coerção.

A resposta de Schauer à afirmação de Hart é inquietante e provocativa: “e por que não?”. Avançando com o argumento, Schauer propõe que em vez de um único ladrão se imagine uma organização criminosa atuando sobre o comando de um líder que promulga normas gerais e demanda que estas sejam seguidas. Essa organização ameaçaria quem descumprisse suas normas e a essas pessoas imporiam consequências gravosas. Seria essa organização uma forma de direito?

A resposta mais imediata a este questionamento é o de que esse sistema de regras e autoridade não advém do Estado e que o Direito é, por definição, estatal.

No entanto, Schauer não ignora a distinção entre Direito e Direito Estatal, tão atacada por Boaventura de Sousa Santos (2009), e que é também objeto de reflexão ao conceber o princípio da alternatividade. Há “direito não estatal” e a regulação estatal não deve ser presumida.

Schauer então aponta que a principal diferenciação entre o Direito e uma organização criminosa que cria normas gerais e abstratas vinculadas a um sistema coercitivo reside no fato de que o Direito é uma organização sistematizada. A legitimidade do direito estatal adviria, portanto, de uma reflexão procedimental.

Nesse sentido, a melhoria dos procedimentos de criação normativa é essencial à legitimidade do Direito e a qualidade da Democracia.

### **2.1.3 Princípios da Legisprudência – princípio da temporalidade (PT)**

O terceiro princípio proposto por Wintgens para guiar a legisprudência é o princípio da temporalidade.

---

<sup>22</sup> Em tradução livre “O atirador ordena que sua vítima entregue sua bolsa e ameaça atirar se ela se recusar. Se a vítima cumpre, referimo-nos à forma como foi obrigada a fazê-lo, dizendo que era obrigada a fazê-lo. Para alguns parece claro que nesta situação em que uma pessoa dá a outra uma ordem apoiada por ameaças e, nesse sentido de 'obrigar', obriga-o a cumprir, temos a essência do direito, ou pelo menos 'a chave para a ciência da jurisprudência’”.

A ideia presente no legalismo forte de que as leis seriam representações de uma verdade imutável indicariam sua permanência. A representação de Napoleão superando a morte ao editar o seu código civil (Mauzaisse, 1833) vai no mesmo sentido.

Rompendo com esse paradigma, o princípio da temporalidade defende que a produção normativa, como qualquer criação humana, está relacionada a suas condições históricas. Em outras palavras, qualquer criação humana traz consigo marcas de temporalidade.

The PT brings the time dimension into the legal system. On strong legalism, the legal system is a timeless set of rules that represent reality and absorb the realm of meaning. On the jurisprudential view of the matter, rules, or external limitations are a matter of human creation. Rule creation, like any human activity, is related to historical conditions: in other words, human activity is replete with temporality.<sup>23</sup> (WINTGENS, 2006)

Diante da efemeridade de qualquer criação humana (incluindo-se aí as normas), o princípio da temporalidade determina que a justificação se materializa como uma forma de ação. Onde as teorias contratualistas enxergam a justificação da legitimidade pela própria estrutura social e pela figura do soberano, a jurisprudência defende que a legitimidade da legislação decorre da observância dos princípios de alternatividade e da densidade normativa, qualificados por uma perspectiva temporal.

Moral and political action does not qualify for ontological truth. This is the basic error of social contract theories. They claim to have direct access to reality and so they set up the unique normative framework for the organization of political space.

(...)

Suffice it to say that justification is a form of action. If truth can be reached, it is mediated by theory. The analytical theory that mediates access to reality at the same time bars direct access to it. Truth is held to be “true knowledge” that is itself premised by what I propose to call “temporal cognitivism.”

(...)

On the PA, this justification focuses on the external justification as an alternative for failing social interaction. On the PN, this normative density of the external justification must be justified. The PT in turn stresses the general historical character of any rule and its justification.<sup>24</sup> (WINTGENS, 2006)

<sup>23</sup> Em tradução livre “O PT traz a dimensão temporal para o ordenamento jurídico. No legalismo forte, o sistema jurídico é um conjunto atemporal de regras que representam a realidade e absorvem o reino do significado. Na visão jurisprudencial do assunto, regras ou limitações externas são uma questão de criação humana. A criação de regras, como qualquer atividade humana, está relacionada a condições históricas: em outras palavras, a atividade humana está repleta de temporalidade.”

<sup>24</sup> Em tradução livre “A ação moral e política não se qualifica para a verdade ontológica. Este é o erro básico das teorias do contrato social. Elas alegam ter acesso direto à realidade e assim estabelecem o quadro normativo único para a organização do espaço político.(...)

Basta dizer que a justificação é uma forma de ação. Se a verdade pode ser alcançada, ela é mediada pela teoria. A teoria analítica que media o acesso à realidade ao mesmo tempo impede o acesso direto

Wintgens (2006) defende que se alguma verdade pode ser acessada, tal ato só pode ocorrer por meio de uma teoria. “Verdade” seria, portanto, “conhecimento verdadeiro” o que só se definiria por um cognitivismo temporário.

Diferentemente do legalismo forte, que pretende afastar a dimensão temporal da reflexão teórica sobre a legitimidade da legislação, a legisprudência defende que o legislador tem um dever concreto de levar as circunstâncias concretas em consideração. Uma vez que tais circunstâncias variam ao longo do tempo, a análise da temporalidade se impõe ao legislador.

Assim, e por via de consequência, legislações que cumpriram os princípios da alternatividade e da densidade normativa podem se tornar injustificáveis com o passar do tempo. A justificativa de limitações externas à liberdade é um processo constante.

#### **2.1.4 Princípios da Legisprudência – princípio da coerência (PC) – teoria do nível de coerência**

O quarto princípio proposto por Wintgens para guiar a legisprudência é o princípio da coerência.

O princípio da coerência dá concreção à justificação sob o ponto de vista de um sistema jurídico como um todo. Veja-se:

On a somewhat strong claim, it could be said that any change in the system affects it as a whole. Complex as it may be by its nature, it turns out to be increasingly complicated. The complication of a legal system is mainly due to its exponential growth. As a result, the systematic character of the legal system may be jeopardised.<sup>25</sup> (WINTGENS, 2006)

---

a ela. A verdade é considerada o “verdadeiro conhecimento” que tem como premissa o que proponho chamar de “cognitivismo temporal”.(...)

No PA, essa justificativa se concentra na justificativa externa como alternativa para o fracasso da interação social. No PN, essa densidade normativa da justificativa externa deve ser justificada. O PT, por sua vez, ressalta o caráter histórico geral de qualquer norma e sua justificativa.

<sup>25</sup> Em tradução livre “Em uma afirmação um tanto forte, pode-se dizer que qualquer mudança no sistema o afeta como um todo. Por mais complexo que seja por sua natureza, acaba se tornando cada vez mais complicado. A complicação de um sistema jurídico deve-se principalmente ao seu crescimento exponencial. Como resultado, o caráter sistemático do sistema jurídico pode ser prejudicado”

Não há dúvida que o alerta de Wintgens se aplica ao sistema normativo brasileiro, como analisará o próximo tópico. Não é sem razão que o sistema normativo brasileiro evoca a imagem de “caótico”<sup>26</sup>.

Avançando na compreensão do princípio da coerência, é importante assinalar que coerência e consistência não se confundem.

Wintgens propõe que a consistência de um determinado sistema jurídico seria uma dimensão de análise que só poderia retornar resposta positivo ou negativa. A coerência, por sua vez, traria a ideia de níveis de compatibilidade interna de um determinado sistema.

Apart from this relation between coherence and consistency, some would say that consistency is a matter of all or nothing. Coherence in its turn is a matter of degree. On this view, consistency is a logical requirement while coherence refers to “making sense as a whole.”<sup>27</sup> (WINTGENS, 2006)

Nesse ponto, Wintgens propõe que quatro níveis de coerência podem ser identificados, como passa a analisar.

O primeiro nível, denominado como “Coherence<sub>0</sub>” identificaria um grau de coerência abaixo do qual nada faria sentido. Um discurso com nível de coerência inferior ao indicado seria caracterizado por contradições internas em nível elementar do discurso.

Em que pese afirmar-se que o primeiro nível de coerência é aquele abaixo do qual nada faz sentido, cabe o alerta de que o contexto é determinante para definição de qual será esse nível. O exemplo usado por Wintgens vai no sentido de que em um discurso poético, os limites de coerência serão muito menos constrictos do que em um discurso lógico. Não obstante ser possível verificar que o nível de coerência exigido varie a depender do contexto, o requerimento de coerência mínima é universal e não é afetado pelo tempo.

Em “Coherence<sub>1</sub>”, segundo nível proposto, a coerência se eleva para considerar também a dimensão temporal. Assim, após uma decisão espera-se coerência com essa decisão em casos semelhantes em um momento futuro. Em

<sup>26</sup> SOARES, KAITEL, PRETE, 2019; ALMEIDA, 2015, entre outros.

<sup>27</sup> Em tradução livre “Além dessa relação entre coerência e consistência, alguns diriam que a consistência é uma questão de tudo ou nada. A coerência, por sua vez, é uma questão de grau. Nessa visão, a consistência é um requisito lógico, enquanto a coerência se refere a “fazer sentido como um todo”.”

linguajar jurídico, o segundo nível de coerência, “Coherence<sub>1</sub>”, exigiria respeito ao precedente.

Não obstante, o julgamento de que dois casos são similares exige um julgamento de valor e justificação. Como a justificação submete-se a condições temporais, suas conclusões naturalmente variam ao longo do tempo (PT).

Na jurisprudência, o segundo nível de coerência estabelece que tanto juízes quanto legisladores têm dever de justificação, com maior ônus ao legislador. Isso porque aos juízes não se exige justificação para adesão ao precedente (manutenção do status quo), enquanto do legislador se exige que a justificação da lei posta se perpetue (PT). O legislador tem sempre o custo de justificação a manutenção do *status quo*.

O terceiro nível de coerência, denominado “Coherence<sub>2</sub>”, verifica-se quando a inevitável quebra com o paradigma existente em Coherence<sub>1</sub> se dá de forma fundamentada. Quando um juiz vai contra o precedente, viola os requisitos da justiça formal. Essa violação, no entanto, pode ser superada pela justificação.

No nível Coherence<sub>2</sub> o legislador também se submete ao dever de justificação, representando ruptura com o paradigma do “legalismo forte”. Isso porque no legalismo forte não há espaço para um dever de justificação do legislador perante a lei posta, já que esta é considerada como uma reprodução da realidade, perfeita e imutável.

Ao aceitar a criação de normas apenas como mais uma das criações humanas (forte relação com o PT), não há uma premissa de racionalidade do legislador, que não é presumidamente racional. A racionalidade do legislador é verificada por suas próprias ações, impondo o dever de fundamentação não apenas durante o discurso parlamentar que objetiva a aprovação de novas leis, mas também perante o direito vigente.

No último nível de coerência, Coherence<sub>3</sub>, tanto juízes quanto legisladores criam e seguem regras. Juízes seguem regras sobre a aplicação de regras e, ao mesmo tempo, criam normas individuais. Legisladores, por sua vez, seguem regras enquanto criam norma geral. Embora a descrição das constrações aplicáveis a juízes e legisladores variem, não são opostas.

A proposta de um nível de coerência que abarque uma visão sistemática de judiciário e legislativo traz consigo um desafio interessante. Tendo em vista que Judiciário e Legislativo geralmente são vistos como poderes que se limitam e



controlam mutuamente, perceber ambos como integrantes de um sistema único pode representar um problema potencial.

Para enfrentar a possível contradição, Wittgenstein propõe que para “fazer sentido como um todo” é necessário contar com uma visão externa ao sistema.

Isso porque enquanto o sistema legal em si pode ser coerente, para que faça sentido como um todo é necessário levar em consideração a interação desse sistema com tudo que lhe é externo, o que Wittgenstein chama de “racionalidade externa”.

Enquanto *Coherence*<sub>1</sub> e *Coherence*<sub>2</sub> exigem coerência interna, sua operacionalização só pode ser operacionalizada por meio de uma racionalidade externa. Wittgenstein propõe que a compreensão de um todo só é possível por meio de uma perspectiva externa. Nesse sentido, um juiz e um legislador que seguem regras ao criar normas estão em posição similar e só após sua aplicação seria possível extrair o real sentido de uma norma.

The basic premise of the argument is that things do not have meaning of their own; meaning is conveyed upon something. On this objection against the plain meaning doctrine, it follows that the meaning of a rule is subsequent to interpretation, since rules do not speak for themselves. From this perspective, the rule-following judge and the rule-following legislator are in a similar position.

The meaning of rules does not stem from the rules themselves. Meaning cannot be grasped by merely gazing at them. Interpretation, like the meaning resulting from it, is a theoretical construction that depends itself on a theory. The plain meaning doctrine as an ally of strong legalism denies this theory dependence. Strong legalism, it will be recalled, is based on a direct access to reality; weak legalism for its part relies only on an indirect access to it. This indirect access means that a theory is *about* reality and that its access to it is mediated by a theoretical framework.<sup>28</sup> (WITGENSTEIN, 2006)

Nesse sentido, Wittgenstein abre espaço a uma reflexão muito relevante sobre qual a postura é preferível na busca por uma legislação de melhor qualidade. Se o legalismo forte acredita que a norma é uma reconstrução da realidade, o legalismo fraco vê a norma como uma reconstrução **sobre** a realidade. E sendo uma

---

<sup>28</sup> Em tradução livre “A premissa básica do argumento é que as coisas não têm significado próprio; significado é transmitido a algo. Sobre esta objeção contra a doutrina do significado simples, segue-se que o significado de uma regra é posterior à interpretação, uma vez que as regras não falam por si mesmas. Nessa perspectiva, o juiz seguidor de regras e o legislador seguidor de regras estão em posição semelhante.

O significado das regras não decorre das próprias regras. O significado não pode ser apreendido apenas olhando para eles. A interpretação, como o sentido dela resultante, é uma construção teórica que depende de uma teoria. A doutrina do significado simples como aliada do legalismo forte nega a dependência dessa teoria. O legalismo forte, recorde-se, baseia-se no acesso direto à realidade; o legalismo fraco, por sua vez, depende apenas de um acesso indireto a ela. Esse acesso indireto significa que uma teoria é sobre a realidade e que seu acesso a ela é mediado por um arcabouço teórico.”

reconstrução sobre a realidade, essa só pode ser acessada dentro de um referencial teórico.

Nesse ponto, não se deve cair na armadilha de acreditar que tal nível de coerência seria exigido apenas para normas que exigem interpretação ou integração. Nenhuma regra é clara por si só, já que só obtém sentido com a interpretação.

Sendo certo que um referencial teórico é necessário, o dever de justificação em Coherence<sub>3</sub> impõe ao legislador o dever de buscar sempre a melhor norma possível.

If following rules on the part of the legislator involves negatively that they are not violated, it includes positively, that the rights and duties they include can be effectively exercised, that they are sufficiently protected and enforced, and so on. The legislator's aspiration is more than a matter that deserves recognition when implemented. It resembles a duty to aspire to the best possible rules rather than a simple political aspiration to do so. It is on this condition that the legal system starts making sense as a whole from the jurisprudential point of view.<sup>29</sup> (WITGENS, 2006)

Nesse sentido, seria dever do legislador buscar um referencial (ou racionalidade) externo para que um nível de coerência sistêmico mais alto possa ser alcançado.

Reflexões sobre como operacionalizar esse dever serão abordadas no tópico 2.4, em que se discutirá a necessidade de uma racionalidade externa como referencial teórico e a teoria do diálogo das fontes.

## **2.2 Cenário brasileiro: cipoal normativo**

O presente tópico propõe uma reflexão sobre aspectos da produção normativa brasileira, principalmente tendo em conta os princípios da Legisprudência discutidos no tópico anterior. Tal reflexão é importante para que se estabeleçam premissas e problemas que serão endereçados pelas propostas consignadas nos capítulos seguintes.

---

<sup>29</sup> Em tradução livre “Se o cumprimento das regras por parte do legislador implica negativamente que elas não sejam violadas, isso inclui positivamente, que os direitos e deveres que elas contêm possam ser efetivamente exercidos, que sejam suficientemente protegidos e cumpridos, e assim por diante. A aspiração do legislador é mais do que uma questão que merece reconhecimento quando implementada. Assemelha-se a um dever de aspirar às melhores regras possíveis, em vez de uma simples aspiração política de fazê-lo. É nesta condição que o ordenamento jurídico passa a fazer sentido como um todo do ponto de vista jurisprudencial.”. Nesse sentido, é forte o argumento de um dever do legislador na busca da melhor legislação possível. Se é possível fazê-lo, é um dever fazê-lo.

Para tanto, o primeiro ponto a ser discutido diz respeito à quantidade de normas produzidas no Brasil.

Curiosamente, não há muitos estudos abordando a produção normativa brasileira de forma quantitativa. Não obstante, merece menção o estudo produzido pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT, 2017) que indica que, após a promulgação da Constituição de 1988, são produzidas mais de 800 normas por dia útil no Brasil, em média.

Apenas tal fato já é suficiente para apontar a falência da noção de “ordenamento jurídico” como já alertava Zagrebelsky (2005), e que indica o aumento diário do “cipoal normativo no qual estamos todos imersos” (SOARES, 2007).

A inflação normativa para a qual aponta o número citado importa em diversos problemas na dimensão da executoriedade e na ausência de harmonização com políticas públicas (SOARES, 2019).

Essa complexidade contribui para um cenário de insegurança jurídica e de grande ônus aos cidadãos, mesmo que apenas para cumprir aos ditames legais. A complexidade intrínseca a um ordenamento com tantas normas também impõe uma carga de trabalho significativa ao Poder Judiciário.

Diante desse cenário de “superdose” de normatividade, curiosamente a produção normativa no Brasil também é caracterizada por omissões legislativas significativas (SOARES, KAITEL, PRETE, 2019), o que pode ser indicado como causa para que várias questões sejam submetidas à análise do Poder Judiciário. Num cenário de legislação sem planejamento, o Legislativo apressa-se para legislar em matérias que não envolvam muito dissenso (e conseqüentemente a possibilidade de perda de capital político) e evitam as discussões políticas mais inglórias, mesmo que estas sejam necessárias.

Tamanha complexidade traz dificuldades até mesmo para determinar quais são as normas vigentes uma vez que a proliferação de normas sem um esforço adequado de justificação racional traz consigo revogações tácitas sem que haja esforços de consolidação (SOARES, BARROS, FARAJ, 2008), deixando a definição de quais normas foram revogadas a cargo da interpretação do destinatário.

Não obstante, os estudos sobre a necessária coordenação entre os entes da federação para uma legislação planejada, ou mesmo sobre iniciativas de consolidação de normas revogadas tacitamente ainda são tímidos. São muito mais comuns os

esforços de pesquisa sobre o tamanho da máquina legislativa e seu orçamento do que sobre os números de normas produzidas.

Nesse ponto, e no que interessa ao presente trabalho, passa-se à discussão de algumas características do processo legislativo brasileiro que contribuem para tamanha complexidade.

De início, importante consignar que todo Poder Legislativo democraticamente eleito consiste em um sistema complexo adaptativo. Veja-se a definição de Almeida (2015).

Um sistema é considerado complexo se este é composto de grande coleção de diversos agentes interdependentes, não sujeitos a controle centralizado. Uma propriedade crucial deste tipo de sistema é que os resultados que emergem das interações entre seus agentes não podem ser entendidos simplesmente pela “soma” dos comportamentos das suas partes individuais. Um sistema complexo é adaptativo se está continuamente se auto-organizando em resposta aos resultados que este gera e às mudanças no seu ambiente.

Assim, nos poderes Legislativos democraticamente eleitos, há muitos agentes com pretensões e objetivos próprios, mas que precisam fazer concessões para atingir consensos mínimos e obter a cooperação dos demais atores para atingir suas metas. Ainda com ALMEIDA (2015), no jogo de definições coletivas para alcançar os consensos possíveis, há três problemas coletivos essencialmente relevantes para a produção de leis:

(...)\_o uso racional de direitos legislativos; a aquisição e a disseminação de informações sobre os impactos esperados de políticas públicas alternativas; e a estabilidade das decisões coletivas. Se não forem devidamente tratados, estes problemas podem provocar, respectivamente, paralisia legislativa, políticas com consequências altamente incertas e decisões coletivas instáveis. No limite, estes aspectos podem tornar o legislativo ineficaz como órgão produtor de leis, ou, mais genericamente, disfuncional como sistema.

Nesse sentido, os atores do Poder Legislativo (especialmente os parlamentares) estão sempre transacionando nessas três dimensões com vistas a possibilitar a produção normativa e evitar que o sistema se torne disfuncional.

Não se discute a necessidade de observar cada uma dessas dimensões. A própria organização de um Poder Legislativo democrático torna necessária a existência de direitos legislativos, impõe o ônus de basear as decisões políticas em informações sobre os impactos das decisões e, também, de levar em consideração a estabilidade das decisões coletivas. Não obstante, o que deve se ter em conta é que

num sistema complexo (como é o caso do Poder Legislativo) há sempre variações entre graus de concessão em cada uma dessas dimensões.

Direitos legislativos são observados e tolhidos com maior ou menor tolerância das lideranças partidárias a depender de outras discussões em trâmite. As justificativas apresentadas para as decisões legislativas são mais ou menos coerentes a depender da resistência à proposta de norma e a estabilidade das decisões coletivas muda conforme o momento político.

Assim, mesmo considerando a natureza formal do Poder Legislativo com grande influência das regras procedimentais na forma com a qual se comporta a casa parlamentar (SOARES, OLIVEIRA, MACIEL, 2018) também há forte influência de costumes e convenções para determinar de que maneira o sistema complexo se adapta a influências externas.

Nesse sentido, cada Legislativo busca por uma organização própria, que se impõe conforme o projeto de nação de cada país (TARUFFO, 2013).

Considere-se um cenário hipotético no qual se estabeleça, com base em uma reflexão meramente teórica, que todos os parlamentares têm igual direito a voto e a pautar as discussões todas as proposições precisariam passar necessariamente por uma sessão plenária, o resultado seria a total inércia pela complexidade imposta, veja-se:

A título de argumento, é proveitoso começar imaginando uma legislatura em seu “estado de natureza”. (...) Assim, para qualquer projeto ser convertido em lei em uma legislatura em “estado de natureza”, este precisa passar por um – e apenas um – processo simples: deve ser formalmente proposto, discutido e, em seguida, votado em sessão plenária, onde deve obter o apoio de maioria. Nesse estado hipotético, o uso do tempo de plenário torna-se um dilema coletivo – ou seja, um conflito entre objetivos de grupo e autointeresse individual. Como é limitado o que se pode fazer em qualquer sessão plenária, o número de decisões políticas relevantes por sessão depende de quão eficientemente o tempo de plenário é utilizado. (ALMEIDA, 2015)

Como dito, esse cenário torna a busca por uma organização com arranjos institucionais imperativa, já que a opção contrária é a paralisia legislativa.

Nesse sentido, e sendo certo que raramente os legislativos chegam a um grau de discordância que resulte em paralisia legislativa, a conclusão que se impõe é de que **há** arranjos institucionais e que estes possibilitam a atuação do legislativo.

Ponto importante desses arranjos consiste no poder de definição da agenda do Poder Legislativo. Em outras palavras, na “vida real” o que garante que os Legislativos

não descambem para a inação diante da equivalência no direito de voto de todos os parlamentares é a diferença no poder de pautar o fluxo de apreciação dos projetos de lei para o plenário. Essa diferença encontra-se no poder de “propor legislação, acelerar, bloquear ou atrasar a votação de projetos e de determinar os termos do debate e da natureza das emendas legislativas” (ALMEIDA, 2015).

Sobre o poder de definição de agenda, há dois modelos típicos, o modelo de comissão o modelo de partido-cartel.

No modelo de comissão, o Legislativo se torna capaz de evitar a paralisia decisória por meio da atribuição prévia de competências a comissões temáticas, veja-se:

O modelo de comissão tem as seguintes características: *i)* há uma série de comissões permanentes, cada uma com jurisdição exclusiva sobre uma ou algumas áreas de política pública; *ii)* os legisladores autosselecionam-se para as comissões com jurisdições pelas quais eles se interessam mais; *iii)* as comissões têm o direito exclusivo de propor leis em suas jurisdições; e *iv)* apenas emendas relevantes para o projeto de lei em análise são permitidas em plenário. (ALMEIDA, 2015)

Já no modelo de partido-cartel, há concentração do poder de agenda em um ator ou grupo. Nesse modelo, a paralisia legislativa é evitada pela força de coesão entre os membros da coligação majoritária.

No modelo de partido-cartel, o controle da agenda legislativa é concentrado nas mãos da liderança do partido – ou da coligação – majoritário, e é exercido mediante a nomeação de delegados leais a cargos com poderes de agenda, como as presidências do parlamento e das comissões. Por meio desta cartelização de cargos com poder de agenda, o partido majoritário força a deliberação sobre suas próprias iniciativas e impede que projetos e moções a que este se opõe cheguem a ser votados em plenário (ALMEIDA, 2015)

Nota-se que no modelo de comissão, os assentos nas comissões são extremamente relevantes para distribuição dos poderes de influência na agenda. A definição se dá, geralmente, de forma autônoma considerando a representatividade partidária, os interesses e capacidades dos parlamentares<sup>30</sup>. O modelo de comissão representa, portanto, uma abordagem tendente a ter mais sucesso em cenários nos quais há maior pluralidade de visões e interesses contrapostos.

---

<sup>30</sup> Nesse ponto a forma com a qual o parlamento unicameral da Noruega distribui os assentos nas comissões é especialmente interessante. Cada parlamentar ocupa uma comissão e seu assento é definido no início de cada legislatura de modo a garantir a maior pluralidade possível tanto partidária quanto considerando as características dos parlamentares. Ver “Storting – o Parlamento Norueguês” In SOARES, OLIVEIRA e MACIEL, 2018.

Já o modelo de partido-cartel possibilita atuação mais centralizada e expedita, sobrepujando visões minoritárias tanto na definição das agendas quanto na definição das votações.

Instituições legislativas variam entre esses dois extremos, demonstrando justamente sua característica adaptativa, típica da classificação de sistema complexo mencionada acima.

No que se refere ao caso do Poder Legislativo brasileiro pode-se notar evolução no comportamento institucional no que tange ao processo legislativo, com variações entre o modelo de comissão e o modelo partido-cartel.

Embora o Brasil pós 1988 nunca tenha tido um partido que atingisse sozinho uma maioria capaz de garantir um modelo de partido-cartel, o clássico artigo de Abranches (1988) que cunhou o termo “presidencialismo de coalizão” para descrever o arranjo político-institucional utilizado pelo Poder Executivo brasileiro após 1988 para garantir governabilidade. Segundo expõe a noção de presidencialismo de coalizão, a distribuição de postos administrativos em busca de apoio político garante a formação de uma maioria parlamentar.

Utilizando-se desse arranjo para pautar as políticas públicas diretamente do Poder Executivo, de 1988 até a década de 2010 houve chama a atenção o fato de que grande maioria dos projetos de lei aprovados pelo congresso tinha iniciativa no Executivo.

Figueiredo e Limongi (1999) chegam a indicar taxa de dominância do Executivo na produção de leis na ordem de 85%.

Tais números indicam um forte poder de controle da agenda legislativa pelo poder Executivo até a década de 2010, como indica o gráfico abaixo:

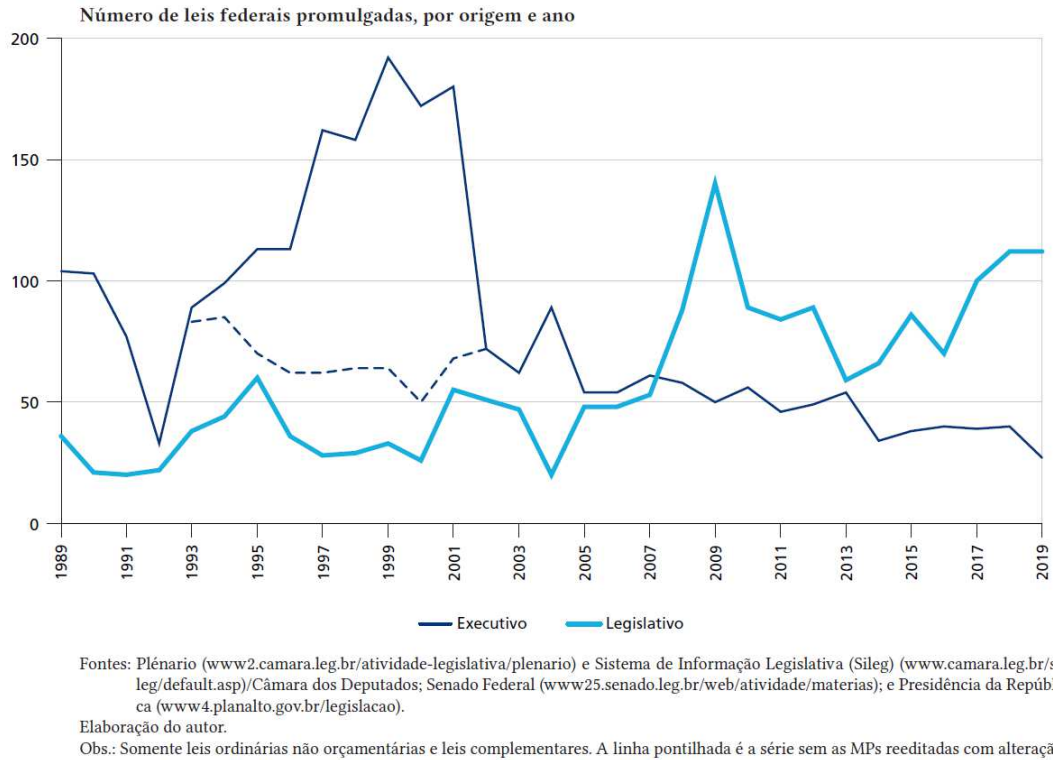


Figura 3 - Gráfico número de leis federais promulgadas, por origem e ano (ALMEIDA, 2020).

A literatura da época<sup>31</sup> indicava forte concentração do poder de definição da agenda legislativo nas mãos do Executivo, utilizando-se não apenas do controle das pautas, mas também de mecanismos de manipulação do processo legislativo, como a Medida Provisória (MP) e a urgência constitucional.

Fato é que nesse período a atuação do Poder Legislativo era caracterizada como eminentemente reativa, seja descrita como “carimbadora” das iniciativas do Executivo, seja descrita como uma salvaguarda contra iniciativas infundadas.

“O fato é que os juízos sobre o Legislativo no Brasil são marcados pelas ambigüidades dos modelos usados como referência. O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como um mero carimbador das iniciativas do Executivo. Por vezes, a visão se inverte completamente e o Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível. Se as ‘reformas’ não avançam, o problema é a resistência do Legislativo, quaisquer que sejam as reformas e seu estágio de elaboração. O Legislativo chega a ser responsabilizado por deter até mesmo as reformas que nem sequer são formuladas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2004, p. 49).

Ainda que haja uma tendência de maior protagonismo do Legislativo a partir de 2013, tendo se consolidado a tendência de maior protagonismo do Legislativo nas

<sup>31</sup> Ver: LIMONGI, 1994. MUELER, PEREIRA, 2000. NETO, SANTOS, 2003. GOMES, 2011.



iniciativas de projetos de lei aprovados por volta de 2014 (PANORAMA, 2015), e ainda que tal tendência tenha se mantido até 2020 (ALMEIDA, 2020), tal fato não significa a superação do sistema de presidencialismo de coalizão, mas uma adaptação na dinâmica do jogo político, típica de sistemas adaptativos, como citado anteriormente.

Ainda há diversos segmentos nos quais a aprovação de políticas públicas é muito dependente de uma iniciativa do executivo, como apontam BEM e DELDUQUE (2018), demonstrando que mesmo com o Poder Legislativo assumindo o protagonismo numérico no processo legislativo, o papel do Poder Executivo ainda é um tema emblemático e relevante (MACIEL, 2020).

Assim, e não obstante os pontos levantados acima, chamam a atenção os pontos de inflexão (momentos de mudança do protagonismo na condução do processo legislativo), principalmente por suas características comuns.

Os anos com menor número de aprovação de projetos de lei com iniciativa do Executivo são 1993 e 2013, quando se consolidou a mudança de protagonismo de iniciativas de projetos de lei que permanece até os dias de hoje. Tanto o ano de 1993, em função do escândalo dos anões do orçamento, quanto o ano de 2013, marcado pelas “jornadas de junho”, são momentos nos quais o Poder Executivo e o Poder Legislativo passavam por uma crise de legitimidade.

Tal fato é indicativo de que, em momentos de ausência de legitimidade política do Poder Executivo, o Poder Legislativo busca desvincular-se de uma função reativa e busca aproximar-se de um perfil mais transformador ou ativo.

É importante notar que essa alteração não se dá apenas com uma mudança do poder de agenda para pautar projetos com diferentes iniciativas. Sob o ponto de vista estrutural funcionalista, um poder Legislativo ativo demanda outro tipo de organização e de dinâmica de trabalho. Nos momentos de baixa legitimidade, a organização do Poder Legislativo por meio do modelo partido-cartel fica prejudicada, havendo uma tendência de maior relevância ao modelo de comissão.

Interessante notar que uma maior relevância ao modelo de comissão, traz consigo uma maior relevância à produção de informações, possivelmente em função de sua distribuição temática. Veja-se:

Outro aspecto relevante do modelo de comissão é seu papel na motivação da produção endógena e na divulgação de informações importantes sobre a relação entre as políticas públicas e seus resultados (Krehbiel, 1991). Como legisladores se autosselecionam para as comissões, estas são supostamente compostas por parlamentares altamente interessados nos seus respectivos temas, com mais

motivação para incorrer nos custos de tornarem-se mais bem informados. No entanto, para esta motivação ser efetiva, maiorias legislativas precisam evitar violar em plenário os projetos das comissões. Para tanto, estas se autoimpõem restrições, que podem se aplicar aos seus direitos de emenda ou de submeter à votação projetos já aprovados na comissão. O poder de agenda da comissão e os procedimentos restritivos sob os quais seus projetos são deliberados em plenário induzem a comissão a produzir e disseminar informação. (ALMEIDA, 2015)

Tal fato se justifica, ainda, porque num cenário de protagonismo do Executivo no processo legislativo, este é o detentor da maior parte das informações que baseiam as propostas legislativas. Nesse contexto, ao formular suas propostas, o Executivo escolhe qual o grau de informação quer compartilhar com o Poder Legislativo com base no grau de convergência em torno da proposta. Veja-se a reflexão proposta por Santos (2014) sobre a os fundamentos informacionais da atividade legislativa na câmara dos deputados:

Comissões governistas não têm grandes motivos para produzir informação porque seus membros sabem que o Executivo tem incentivo para divulgar toda a informação que os beneficiem. Comissões opositoras, ao contrário, têm forte incentivo para produzir informação adicional e diferente da revelada pelo Executivo. O Legislativo, sabendo desse incentivo e interessado em reduzir a sua incerteza, fornece as condições para que a comissão exerça a sua função de agente informacional. Para o legislador, por óbvio, a comissão efetivamente informativa é a opositora – trata-se do único tipo de comissão que, pela natureza de seus participantes, é capaz de revelar informações estrategicamente omitidas pelo Executivo.

O trabalho citado acima, publicado em 2014, é denominado “O legislativo em busca de informação: um estudo da estrutura de assessoria da câmara dos deputados” (SANTOS, 2014), e analisa a função informacional das comissões do Legislativo, tendo como objeto a Câmara Consultoria Legislativa (CONLE) órgão de assessoria técnica da Câmara dos Deputados é objeto de estudo.

A data de publicação do trabalho coincide justamente com o momento de quebra de uma tradição de mais de 20 anos de protagonismo do Executivo na condução do processo legislativo, por via de consequência, a discussão sobre o papel informacional das comissões é muito influenciada por esse momento, o que é possível notar até mesmo pelas hipóteses formuladas no trabalho, veja-se:

Hipótese 1: quanto maior o viés do Executivo, maior é a demanda pelo trabalho da Conle para exame do mérito da proposição.

(...)

Hipótese 2: quanto mais opositorista for uma comissão, maior será sua demanda pelo trabalho da Conle para exame do mérito da proposição.

(...)

Hipótese 3: quanto mais próxima estiver uma eleição, menor será a demanda pelo trabalho da Conle.

Não obstante, note-se que as hipóteses apontam num sentido interessante e que se mostra útil. Num contexto em que havia uma tradição de protagonismo do executivo no controle da agenda do Legislativo, a função informacional de atuação das comissões era invocada em momentos nos quais se exigia maior ônus argumentativo do legislativo para resistir às propostas pautadas pelo executivo.

Nesses momentos, a atuação da assessoria, “eminente técnica e autônoma”, era invocada para aumentar a legitimidade da oposição com os dados e estudos para serem apreciados nas comissões.

Portanto, o que se viu basicamente foi que, o sistema de comissões permanentes do Legislativo possui, sim, papel informativo relevante no processo decisório em torno de políticas públicas. Quando as divergências entre o Executivo e maiorias congressuais acerca de uma determinada política forem suficientemente grandes e houver comissão oposicionista motivada a examinar a política, a Câmara dos Deputados possui a estrutura de assessoria suficiente para se contrapor às recomendações emanadas do Executivo. (SANTOS, 2014)

Outro fato relevante indicado no estudo diz respeito a um período identificado pelo autor como sendo um momento de “salto” na consolidação da assessoria técnica legislativa.

Novo e fundamental impulso surge em outro momento de grande fragilidade e deslegitimação do Legislativo como Poder da República: o período que coincide com o escândalo dos anos do orçamento. Os principais partidos da Câmara – Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e Partido da Frente Liberal (PFL) – se viram envolvidos em procedimentos heterodoxos de aprovação e realização de emendas ao orçamento da União. Quadros históricos destas agremiações, donos de grande experiência parlamentar e relevância no funcionamento da Casa, foram objeto de investigação e, finalmente, cassados. Tal crise se dá principalmente ao longo do ano de 1993, logo após o doloroso processo que resultou no *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello. (SANTOS, 2014)

É rica em significado a constatação de que em momentos nos quais se exige maior legitimação das decisões, a perspectiva informacional do Poder Legislativo é acionada.

Nesse sentido, é possível constatar que a experiência brasileira já consagra a noção de que a deliberação normativa com apoio de um órgão informacional preocupado em reduzir o impacto dos fatores exógenos à decisão legislativa resulta em maior legitimidade da decisão. E mais, nos casos em que o Executivo é o

proponente da norma, em geral este é altamente informado sobre tais fatores, sendo fundamental ao Parlamento ter meios para coletar informações relevantes para subsidiar a tomada de decisão, até mesmo em atenção ao disposto no artigo 49, X, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Os pontos analisados corroboram a afirmação de que não há uma metodologia implementada e difundida sobre o dever de justificação imposto ao legislador na produção normativa brasileira. Ao analisar a atuação da CONLE, conforme discutido, nota-se que a busca por elementos informacionais para subsidiar a decisão é feita à *posteriori*, quando já há resistência a determinada proposição busca-se elementos técnicos para justificar a citada resistência. Quando há vontade política na aprovação de determinado projeto, o aprofundamento informacional tende a ser ignorado.

Essa postura, no entanto, está em desacordo com as melhores práticas internacionais. Tal constatação impõe alguns questionamentos. Como é pensada a governança regulatória no Brasil? Há alguma agenda? Há esforços na institucionalização de tais experiências? Esse é o objeto do próximo tópico.

### **2.3 A busca por uma agenda brasileira de melhoria da qualidade legislativa – A influência da OCDE**

Em continuidade à discussão travada no tópico anterior é possível propor algumas conclusões. O cenário normativo brasileiro é complexo e o legislador não se comporta de forma metódica e consistente perante o dever de fundamentação. A depender de um o maior ou menor grau de alinhamento entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, ou do momento político, há maior ou menor apelo à fundamentação técnica.

Não se identifica uma metodologia clara que estabeleça parâmetros mínimos de justificação na produção normativa, o que prejudica um cenário de estabilidade e previsibilidade, já que as normas são produzidas conforme o estabelecimento de uma agenda legislativa e de um quórum de aprovação dependentes da força da coalizão com base formada, o que varia conforme circunstâncias de difícil previsão no médio a longo prazo.

Esse cenário se mostra prejudicial ao Brasil nas comparações com as práticas indicadas pela OCDE como preferenciais no que tange à governança normativa.

Em sede internacional, a necessidade de um esforço metódico para implementação de uma governança normativa já não é novidade. Os trabalhos realizados pelo Grupo Mandelkern em 2000, iniciaram uma linha de investigação sobre a melhoria da qualidade legislativa citada por diversos relatórios do parlamento europeu (PARLAMENTO EUROPEU, 2002) que já indicavam a necessidade, por exemplo, de uma avaliação legislativa integrante do processo de elaboração de políticas públicas.

A indicação, evidentemente, não substitui a decisão política, mas, a exemplo do que se identificou no tópico 2.2, aumenta a legitimidade das discussões políticas ao impor a observância de princípios para cumprimento de um dever de justificação.

Buscar por fundamentação técnica impõe pensar a legislação, um caminho de melhora da produção normativa em função da necessidade de planejamento e verificação para demonstrar a fundamentação teórica.

Nesse contexto, já houve no Brasil algumas tentativas de instituição de Avaliação de Impacto Legislativo, destacando-se a Lei Complementar nº 95 de 1998 que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal” (BRASIL, 1998).

Adicionalmente à citada Lei Complementar nº 95 de 1998, o Decreto nº 4.176 de 2002 (BRASIL, 2002) estabelecia “normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal”, em iniciativa louvável em sentido de uma postura metódica perante a produção normativa do executivo. Em seu anexo II o citado decreto previa que o envio de propostas ao Executivo contivesse, pelo menos:

1. Síntese do problema ou da situação que reclama providências;
2. Soluções e providências contidas no ato normativo ou na medida proposta;
3. Alternativas existentes às medidas propostas;
4. Custos;
5. Razões que justifiquem a urgência (a ser preenchido somente se o ato proposto for medida provisória ou projeto de lei que deva tramitar em regime de urgência);
6. Impacto sobre o meio ambiente (sempre que o ato ou medida proposta possa vir a tê-lo);
7. Alterações propostas;
8. Síntese do parecer do órgão jurídico. (Meneguim, Silva, 2017)

Não obstante a louvável iniciativa, Salinas (2008) já alertava que:

os órgãos especializados em elaboração legislativa no âmbito do Poder Executivo não preveem em sua estrutura regimental a observância das regras de Metodica da Legislação, tampouco se preocupam em instituir equipes interdisciplinares com competências específicas para realização de avaliação legislativa. Não obstante as novas diretrizes impostas pela regulamentação da LC nº 95, de 1998, a ênfase dos trabalhos de produção das leis parece centrar-se no trabalho de profissionais com formação estritamente jurídica. Menciona-se como exemplo, a secretaria de Assuntos Legislativos vinculada ao Ministério da Justiça, cujo Departamento de Elaboração Normativa é competente para “elaborar e sistematizar projetos de atos normativos de interesse do Ministério, bem como as respectivas exposições de motivos”. O núcleo dos grupos de trabalho formados para a elaboração de projetos de lei e outros atos de natureza normativa de interesse do Ministério da Justiça é formado por comissões de juristas que parecem não observar regras de Metodica Legislativa, especialmente no que tange à avaliação legislativa ex ante e ex post.

E mesmo com a revogação do Decreto 4.176 de 2002 pelo Decreto 9.191 de 2017 (BRASIL, 2017) a prática continua não sendo observada.

Não obstante tal fato, nos últimos anos é possível notar um esforço do Poder Executivo em instituir novas iniciativas voltadas ao planejamento e avaliação das atividades regulatórias.

Demonstram a relevância da pauta para o Poder Executivo a edição das Leis 13.874/2019 (BRASIL, 2019a) e dos decretos Decreto nº 10.411/2020 (BRASIL, 2020) que, respectivamente, institui e regulamenta a análise de impacto regulatório.

Dispõe o art. 5º da Lei 13.874/2019:

#### DA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO

Art. 5º - As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterà informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a data de início da exigência de que trata o *caput* deste artigo e sobre o conteúdo, a metodologia da análise de impacto regulatório, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Em que pese a possibilidade de tecer críticas ao teor restritivo dado à análise de impacto regulatório como proposto pela Lei 13.874/2019, não é esse o objetivo no momento. Por ora objetiva-se analisar quais as iniciativas brasileiras podem ser identificadas como um avanço no sentido de “pensar a legislação”, entendido como a implantação de uma metodologia para produção normativa.

E sob tal perspectiva, inegável que tanto a Lei 13.874/2019 quanto o Decreto nº 10.411/2020 consistem em avanço. Chama a atenção o artigo 2º do Decreto que propõe conceitos relevantes à matéria.

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

II - ato normativo de baixo impacto - aquele que:

a) não provoque aumento expressivo de custos para os agentes econômicos ou para os usuários dos serviços prestados;

b) não provoque aumento expressivo de despesa orçamentária ou financeira; e

c) não repercuta de forma substancial nas políticas públicas de saúde, de segurança, ambientais, econômicas ou sociais;

III - avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;

IV - custos regulatórios - estimativa dos custos, diretos e indiretos, identificados com o emprego da metodologia específica escolhida para o caso concreto, que possam vir a ser incorridos pelos agentes econômicos, pelos usuários dos serviços prestados e, se for o caso, por outros órgãos ou entidades públicos, para estar em conformidade com as novas exigências e obrigações a serem estabelecidas pelo órgão ou pela entidade competente, além dos custos que devam ser incorridos pelo órgão ou pela entidade competente para monitorar e fiscalizar o cumprimento dessas novas exigências e obrigações por parte dos agentes econômicos e dos usuários dos serviços prestados;

V - relatório de AIR - ato de encerramento da AIR, que conterà os elementos que subsidiaram a escolha da alternativa mais adequada ao enfrentamento do problema regulatório identificado e, se for o caso, a minuta do ato normativo a ser editado; e

VI - atualização do estoque regulatório - exame periódico dos atos normativos de responsabilidade do órgão ou da entidade competente, com vistas a averiguar a pertinência de sua manutenção ou a necessidade de sua alteração ou revogação.

Identificando-se tais alterações como uma nova tentativa de instituir uma cultura de planejamento na produção normativa, por ora busca-se hipótese apta a justificar tais esforços.

Possível hipótese a justificar as alterações normativas é a de que as mudanças estão inseridas dentro do conjunto de esforços brasileiros em filiar-se à OCDE. O Brasil formulou sua intenção de aderir à OCDE em 2017 (CASA CIVIL, 2020), o que também pode ser constatado pelo teor dos Decretos 9.920/2019 (BRASIL, 2019b) e Decreto 10.109/2019 (BRASIL, 2019c), que consolidam iniciativas com esse objetivo.

É importante esclarecer que ao manifestar seu interesse em ingressar na OCDE o Brasil não se obriga a nenhum diploma internacional e que a OCDE não emite normas coercitivas, não tem poder executivo ou de polícia e não tem órgão de resolução de conflitos. Não obstante, a OCDE opera publicando documentos técnicos

com padrões, modelos e recomendações de boas práticas, num exemplo do que pode se denominar de *soft law*. É possível, portanto, que países não sigam padrões da OCDE em determinados temas, mas exige-se transparência na explicitação da posição contrária, com apresentação de “reservas” ou observações (FERNANDES, 2020).

Não obstante, o ponto principal do acesso à organização é uma sinalização aos demais países membros de que o candidato ao acesso está atento às melhores práticas internacionais e assume um compromisso de conformidade.

Interessante notar que apresentações disponibilizadas no site do Conselho Brasil-OCDE, órgão criado pelo Decreto 9.920 de 18 de julho de 2019, apontam como pontos positivos do ingresso do Brasil na OCDE a obtenção de suporte a reformas domésticas, moldar os debates globais, promover eficiência e encarar o processo de adesão como um “catalisador para reformas” (RAMOS, 2016). Nesse sentido, é possível estabelecer que a adoção das melhores práticas difundidas pela organização (incluindo aqui às referentes à governança normativa) é uma vontade do Estado Brasileiro.

Aderindo a tal estrutura uniformizada de mensuração de políticas públicas espera-se, por exemplo, que haja uma melhor qualidade do monitoramento, avaliação e compreensão das políticas públicas no Brasil, já que haveria maior quantidade de insumos para estudos comparados.

Especificamente no que tange à produção e à governança normativa, objeto do presente trabalho, o Brasil ainda possui muito trabalho para atingir os padrões adotados pelos demais países da OCDE.

A título de exemplo, o relatório SGI (“Indicadores de Governança Sustentável” em tradução livre) realizado pela Bertelsmann Stiftung traz análise profunda com variados indicadores sobre a qualidade de políticas públicas dos países membros da OCDE. O estudo apresenta três categorias que, por sua vez, são divididas em seis grupos de indicadores.

As categorias são políticas sustentáveis, democracia robusta e boa governança. Os grupos de indicadores são políticas econômicas, políticas sociais, políticas ambientais, qualidade da democracia, capacidade executiva e responsabilidade administrativa.



Ainda a título de exemplo, dentro dos indicadores existentes na categoria de indicadores referentes à capacidade executiva, há estudo específico sobre a utilização de “instrumentos baseados em evidências” na governança regulatória (SGL, 2020).

O estudo compara a aplicação de análises de impactos regulatórios entre todos os membros da organização. O indicador questiona: “*To what extent does the government assess the potential impacts of existing and prepared legal acts (regulatory impact assessments, RIA)?*”.

Outra dimensão levada em consideração refere-se ao indicador de qualidade da análise de impacto regulatório aplicada. O indicador questiona: “*Does the RIA process ensure participation, transparency and quality evaluation?*”.

A terceira dimensão levada em consideração para medir quão sustentáveis são as práticas de AIR refere-se à verificação de sustentabilidade. O indicador questiona: “*Does the government conduct effective sustainability checks within the framework of RIA?*”.

A última dimensão analisada refere-se à qualidade da análise *ex post* levada à cabo pelo país em estudo. O indicador questiona: “*To what extent do government ministries regularly evaluate the effectiveness and/or efficiency of public policies and use results of evaluations for the revision of existing policies or development of new policies?*”.

A tabela abaixo representa as pontuações de todos os países analisados.

## Evidence-based Instruments

Rank			RIA Application	Quality of RIA Process	Sustainability Check	Quality of Ex Post Evaluation
1	Finland	8.8	NZL	CZE	DNK	GBR
2	Denmark	8.5	FIN	DNK	FIN	FIN
3	New Zealand	8.3	NLD	DEU	NZL	CHE
4	Germany	8.0	AUS	FIN	AUT	DNK
	UK	8.0	AUT	NLD	DEU	NOR
6	Netherlands	7.8	CHL	NZL	NLD	SWE
	Norway	7.8	DNK	NOR	GBR	CAN
	Switzerland	7.8	EST	CAN	CAN	EST
9	Sweden	7.3	DEU	JPN	NOR	FRA
10	Canada	7.0	JPN	LVA	SWE	DEU
	Czechia	7.0	LVA	MEX	CHE	JPN
12	Mexico	6.8	MEX	SWE	CZE	LTU
	South Korea	6.8	NOR	CHE	EST	KOR
14	Estonia	6.5	KOR	GBR	ISR	AUS
15	Austria	6.3	CHE	AUT	LTU	CHL
	Chile	6.3	CAN	CHL	MEX	CZE
	Lithuania	6.3	CZE	KOR	KOR	ISR
18	Japan	6.0	ISL	AUS	USA	LVA
19	Latvia	5.8	ITA	BGR	BGR	MLT
20	Israel	5.3	LTU	CYP	CHL	MEX
	Spain	5.3	SWE	EST	ITA	NLD
	USA	5.3	GBR	ISL	ESP	NZL
23	Australia	5.0	CYP	LTU	HRV	SVN
	Italy	5.0	MLT	ROU	CYP	ESP
	Malta	5.0	PRT	SVK	IRL	ITA
26	France	4.8	ROU	USA	MLT	USA
27	Bulgaria	4.5	SVK	HRV	FRA	AUT
28	Cyprus	4.3	SVN	FRA	LUX	BGR
	Romania	4.3	ESP	IRL	ROU	HRV
	Slovakia	4.3	BGR	ISR	SVK	HUN
	Slovenia	4.3	HRV	MLT	SVN	IRL
32	Croatia	4.0	FRA	ESP	TUR	POL
	Iceland	4.0	ISR	ITA	BEL	PRT
34	Ireland	3.8	LUX	BEL	HUN	ROU
35	Portugal	3.3	USA	GRC	ISL	SVK
36	Luxembourg	3.0	HUN	HUN	JPN	BEL
37	Hungary	2.8	IRL	LUX	LVA	CYP
	Turkey	2.8	TUR	POL	POL	GRC
39	Poland	2.5	BEL	PRT	PRT	ISL
40	Belgium	2.3	POL	SVN	AUS	LUX
41	Greece	1.8	GRC	TUR	GRC	TUR

Figura 4 - Evidence based instruments (SGI)

Conforme mencionado, o governo brasileiro tem feito esforços na tentativa de se tornar um país membro da OCDE e nesse sentido é preciso melhorar a governança normativa na cultura organizacional da Administração Pública.

Nesse intuito, tem editado diversos documentos orientativos, a exemplo do manual “Participação social no âmbito do decreto de análise de impacto regulatório – AIR” elaborado pelo Ministério da Economia (2021). O citado manual valoriza a participação popular na realização das AIR, descrevendo mecanismos referenciais para a participação social. O manual descreve os seguintes mecanismos:

- 1 - Canais institucionais (Ouvidoria, SIC e Simplifique!)
- 2 – Consulta pública
- 3 – Consulta dirigida/setorial
- 4 – Audiências públicas
- 5 – Tomada pública de subsídios
- 6 – Reunião participativa (workshops, webinars)
- 7 – Visitas técnicas

Em que pese tais avanços, ainda se mostram tímidos os avanços, na medida em que o real desafio se encontra na implementação e manutenção dessas iniciativas.

No cenário atual, com forte presença da transformação digital nos setores públicos, precisa-se ir além para atingir os padrões internacionais.

Propõe-se que a criação de uma cultura de governança normativa necessita de alterações culturais e que demandam investimento com iniciativas direcionadas. Propostas nesse sentido serão discutidas no tópico 2.4 e no capítulo 4.

A OCDE tem indicado a necessidade da criação de uma cultura que valorize uma abordagem metódica à produção normativa, mas com destaque à necessária adaptação ao projeto cultural de cada país.

Diante desse resultado, impõe-se o questionamento sobre a eficácia dos mecanismos de diálogo citados acima. Nesse sentido, o presente trabalho propõe que a metodologia de AIR e de justificação legislativa pode utilizar outras formas de colher informações relevantes para subsidiar o processo de tomada de decisão na produção normativa. Proposta nesse sentido será abordada no capítulo 4 do presente trabalho.

## **2.4 Diálogo entre as fontes do direito num contexto de transformação digital**

Tendo passado pelas reflexões epistemológicas de um legalismo forte (tópico 2.1), pelo complexo cenário normativo brasileiro (tópico 2.2) e pela discussão sobre a

busca de uma nova política legislativa (tópico 2.3), já é possível afirmar que qualquer concepção filosófica ou teórica que parta da premissa de um legislador onisciente parte de uma falácia (SOARES, 2002).

Retomando as reflexões propostas por Wittgen (2012) para a superação do legalismo forte, a superação de uma visão de legitimidade da lei apenas por se apresentar como vontade do soberano abre espaço para outros questionamentos.

Se a legislação não advém de um “acesso especial” à realidade que estaria disponível apenas ao legislador, por via de consequências surge o questionamento sobre quais seriam, então, as fontes do direito.

De início, questionamento sobre as “fontes do direito” inseriam-se em uma racionalização alinhada à dogmática do legalismo forte. Por exemplo, Tércio Sampaio Ferraz Jr. (2003) situava a questão das fontes do direito como “uma teoria a serviço da racionalização do estado liberal”, investigando questões relativas à “hierarquia das fontes legais” em contraposição com outros grupos de fontes como “costume e jurisprudência” e “fontes negociais” que englobariam doutrina, princípios gerais e equidade. A teoria das fontes ocupar-se-ia, portanto, da consistência e da completude do ordenamento jurídico, evitando-se antinomias e lacunas.

Diante do alerta de Zagrebelsky (2005) quanto ao declínio de uma concepção de ordenamento jurídico nos estados constitucionais modernos, inviável a atribuição da legitimidade de um sistema jurídico quanto a consistência do ordenamento. Assim, e por via de consequência, cai em descrédito a concepção de obediência plena a essa ou aquela autoridade normativa apenas por sua autoridade.

Prosseguindo, sustenta que um positivismo jurídico que anule a exigência de conhecer e discutir os fundamentos, que atribua à ciência uma função meramente cognoscitiva do direito posto, só é possível considerando que valha a sua premissa de autoridade soberana, fonte exclusiva. Porém estas pretensões têm seu sentido esvaziado diante de circunstâncias históricas de desfazimento ou enfraquecimento da soberania. (SOARES, 2002)

Se esse fenômeno resulta no questionamento da lei como “fonte exclusiva” do direito, faz-se necessário perquirir quais seriam as outras fontes do direito e, também, como essas se relacionam, não havendo mais sentido falar em uma teoria das fontes do direito focada na manutenção da consistência do ordenamento.

Nesse movimento, novas abordagens sobre as fontes do direito superam a abordagem focada apenas em uma questão de validade ou autoridade e voltam-se

para o conteúdo das legislações, introduzindo necessariamente um conteúdo axiológico na análise das fontes, atraindo política e Direito como propõe Wittgen (2012).

É que os próprios pressupostos da teoria tradicional do direito estavam sendo questionados, uma vez que, considerados pelo viés legalista-normativista, tanto a concepção de direito, como a sua metodologia de elaboração e aplicação, e ainda o sentido do sistema jurídico como ordem hierárquico-formal apontavam a imprescindível reflexão sobre o conteúdo do direito e a racionalidade constitutiva de normatividade das regras jurídicas, agora consideradas num plano pluridimensional. (SANTOS, 2011)

Partindo dessa reflexão, Santos avança numa revisão da literatura sobre o tema das fontes do direito discutindo, entre outras, a obra de Castanheira Neves (1982) que indica quatro momentos relevantes na produção normativa: o momento material, o momento de validade, o momento constituinte e o momento de objetivação.

Castanheira Neves indica que, embora seja inegável o papel central da legislação como fonte do direito, diferentemente do paradigma do Legalismo Forte, a análise da legislação não esgota toda a dimensão envolvida na produção normativa.

Nesse contexto, a reflexão sobre o momento de objetivação da produção legislativa ganha relevo, uma vez que nenhuma norma possui sentido em si mesma e é no momento de sua aplicação que seu conteúdo se mostra completo. Nesse sentido, Santos defende a centralidade da jurisprudência como fonte do direito.

Agora reconhecidamente um elemento co-determinante da norma geral, a decisão judicial ganha espaço como fundamento de legitimação do direito, inclusive porque diante da falibilidade e incompletude da lei, admite-se que, para ser uma resposta efetiva à dinâmica evolutiva histórico-social das relações humanas, o direito precisa se compreender como um sistema aberto às possibilidades de desenvolvimento autônomo nos diversos espaços normativos onde é reconhecido por seu sentido de obrigatoriedade. (SANTOS, 2011)

O legislador deixa de ser entendido como o único legitimado a externar a lei como representação da realidade imposta pelo estado de natureza. O direito é entendido como uma produção humana (construção sobre a realidade e não uma reconstrução da realidade), o que convida a um novo olhar.

A mudança de paradigma lança um olhar, no mesmo sentido do que foi exposto por Lima Marques (2002), sobre a legitimidade da solução apontada pelo legislador que, assim como o tradicional aplicador do direito, deve justificar as suas escolhas. Diferentemente da perspectiva do aplicador, que focaliza a resolução do conflito, no caso do legislador, ou daquele que atua no sistema criando o direito, a teoria do

diálogo das fontes impõe também a coerência do sistema como fundamento e, mais ainda, o incremento da eficácia das normas, porque se entende que, ao coordenar a fala dos diversos interlocutores que participam do ciclo normativo, garante-se um maior grau de adesão às regras. (SANTOS, 2011)

Assim, a conclusão que se impõe é pela superação da visão restritiva das fontes do Direito, verificando-se, ainda, a existência de um inevitável diálogo entre as diversas fontes.

Não obstante, o reconhecimento de que são várias as fontes do direito e de que todas elas estão em diálogo não significa aceitar que o direito se origina de qualquer lugar ou que o processo de reconhecimento do que é o direito fica inteiramente a critério da subjetividade do intérprete.

Voltando à classificação da jurisprudência como fonte do direito, é interessante notar que esse reconhecimento não se deu sem oposição.

É natural compreender a resistência em identificar a jurisprudência como fonte do Direito quando se atenta ao fato de que a liberdade e a independência que são ínsitas ao exercício da magistratura podem resultar na existência de decisões contraditórias.

Juízes possuem convicções próprias e casos muito semelhantes podem resultar na aplicação de normas diametralmente opostas. Um cenário como esse é inconcebível dentro de um paradigma de legalismo forte. Se as normas são representações da imutável natureza, comandos opostos em casos semelhantes só podem ser um erro. E se a judicatura permite a existência de “erros” como esses, não pode ser fonte do direito, afinal, qual das duas decisões pode ser utilizada como parâmetro (fonte) para decisões futuras?

Não obstante, após um longo processo de regulação da força normativa dos precedentes no Direito Processual brasileiro, o Código de Processo Civil de 2015 encerrou a questão com a criação do microssistema de resolução de demandas repetitivas (DIDIER, 2020).

É importante analisar, no entanto, que a sistematização, documentação e publicidade dada aos precedentes judiciais cumpriu um papel relevante para esse processo.

O processo de publicização de decisões, súmulas e orientações jurisprudenciais abre esses enunciados à comunidade jurídica para escrutínio e

discussão, uma cultura de discussão desses enunciados e de identificação destes como fonte do direito.

Em outras palavras, a identificação de uma fonte do direito também depende da própria possibilidade de reconhecimento dessa fonte pela sociedade. Os laudos arbitrais exarados com cláusula de sigilo, por exemplo, dificilmente cumprirão o papel de fonte do direito, na medida em que não podem ser explicitados à comunidade como referência para decisões posteriores, justamente em função do sigilo que impede tal fato.

Há, portanto, um obstáculo ao reconhecimento dos laudos arbitrais como fonte do direito por um obstáculo prático de acesso ao seu conteúdo.

Wintgens, ao analisar o mais alto nível de coerência proposto pelo PC, no qual o legislador deve buscar por uma racionalidade externa para se desincumbir adequadamente de seu dever de justificação, defende-se que as manifestações dos jurisdicionados em processos judiciais são fonte do direito.

Retomando a categorização proposta por Castanheira Neves (1982), as manifestações enviadas a processos judiciais inserem-se no momento material da produção normativa, sendo inegável fonte do direito.

Não obstante, assim como ocorre com os laudos arbitrais, há um obstáculo para que as manifestações dos jurisdicionados sejam consideradas como fonte do direito, a ausência de recurso humano suficiente para leitura e categorização do volume de informações contidos nos processos, o que será objeto de análise no próximo capítulo.

Não obstante, com o advento das tecnologias de inteligência artificial, a categorização e extração de informações dos processos judiciais torna possível a sua categorização de forma organizada e sistemática, de modo a viabilizar a utilização das informações contidas em processos judiciais como fonte do direito.

Não obstante, para compreender como isso pode ser feito são necessárias algumas reflexões sobre o processo judicial e sobre quais informações podem ser extraídas das manifestações dos jurisdicionados, conforme passa a expor.

### **3 A vida armazenada em bancos de dados**

No capítulo anterior discutiu-se a teoria das fontes e a superação de uma abordagem fechada sobre quais seriam fontes do direito aptas a produzir normas que integrariam o ordenamento jurídico sem antinomias e consistente ao ponto de apresentar respostas a todos os problemas da realidade, numa lógica chamada por Wintgens de legalismo forte.

A proposta de superação do legalismo forte abre espaço para uma teoria mais aberta a conceitos como o pluralismo jurídico e que admitem maior interlocução com a sociedade no processo de produção normativa, na medida em que o legalismo fraco nega ao legislador um papel especial na produção normativa, impondo até mesmo a necessidade de uma racionalidade externa ao Poder Legislativo para que o sistema normativo mantenha sua coerência interna.

A reflexão sobre a superação de um paradigma do legalismo forte para um legalismo fraco também se mostra relevante para superação da visão de que direito e política poderiam ser compreendidos de forma separada e independente. A visão proposta pelo legalismo fraco tem como premissa a compreensão de que o direito posto faz e resultante de escolhas políticas e que sua aplicação parte do diálogo político travado na sociedade moderna.

Tendo se estabelecido que o direito não é completamente independente da política é possível afirmar que, ao buscarem pelo Judiciário, os jurisdicionados também fazem política. Esse ponto será mais bem abordado no tópico 3.1.

Em seguida, passa-se à análise de algumas características do processo judicial e sobre o quantitativo de processos em trâmite no Poder Judiciário brasileiro com base no anuário “justiça em números” produzido pelo CNJ.

No tópico 3.3 discute-se como questões de administração de justiça contribuíram para a digitalização do processo judicial brasileiro (PJe) e que tal inovação traz consigo um enorme potencial informacional.

Para tanto, discute-se no tópico 3.4 características e funcionalidades do PJe e do direito processual brasileiro com o fito de indicar potencialidades de extração de informações relevantes. Tais informações, propõe-se, podem ser consideradas dentro de uma metodologia de elaboração e monitoramento de políticas públicas e de qualidade legislativa contribuindo para a melhoria da produção normativa.



### 3.1 - Judiciário como fórum de atividade política

Conforme a discussão proposta por Santos (2011) o raciocínio lógico-dedutivista do legalismo forte afastou discussões políticas da dogmática jurídica, mesmo que para tanto tenha precisado desenvolver uma metafísica própria (WITGENS, 2012).

Santos continua discutindo as consequências dessa forma de encarar a produção normativa e, mesmo que brevemente, menciona que em substituição à participação política o raciocínio jurídico voltou seu foco para técnicas de solução de problemas harmônicas com o paradigma do “direito posto” como ponto de partida, como a hermenêutica e a teoria da argumentação.

O raciocínio lógico-dedutivista, que levava à rejeição de uma teoria da interpretação, ainda aplicável, deixou de ser o padrão de raciocínio jurídico para fundamentar as decisões, pois a unidade do sistema passou a ser buscada na argumentação e interpretação do direito, com a abertura de tradições de pensamento alternativas como a hermenêutica e a teoria da argumentação. No campo dos estudos sobre a legislação, até então quase inexistentes, ressurgiu o interesse pelos processos de elaboração do direito, agora sob um enfoque interdisciplinar que conjugava aspectos da sociologia e da filosofia do direito, mas também as dimensões econômicas e tecnológicas da legislação. (SANTOS, 2011)

O tópico atrai a discussão sobre a atuação política do judiciário, tema que possui diversas linhas de investigação e que foi tema de vários trabalhos. Uma hipótese possível é a de que o legalismo forte e sua metafísica consignaram dentro do sistema jurídico limites para comportar a disputa por determinar, interpretar e aplicar a lei (que, como já discutido, é o momento em que a norma se completa, já que não possui sentido em si mesma), ações políticas, mesmo que ocultadas sob o argumento de uma aplicação imparcial da técnica jurídica.

Jeremy Waldron apresenta argumento contrário à revisão judicial da legislação (2006), apresentando uma teoria Direito em que a legitimidade da norma é extraída do próprio processo de dissenso do campo político (2004a).

Richard Posner (2008), por sua vez, afirma que o modelo legalista (que no Brasil pode ser compreendido como positivismo em sentido amplo) não oferece ao juiz o arcabouço teórico necessário para apresentar uma resposta satisfatória (resposta tolerável), principalmente em casos “não-rotineiros” para os quais o direito posto deixa uma “área aberta”. A atuação judicial, nesses casos, envolveria de forma inafastável uma atuação política.

‘Law’ in a judicial setting is simply the material, in the broadest sense, out of which judges fashion their decisions. Because the materials of legalist decision making fail to generate acceptable answers to all the legal questions that American judges are required to decide, judges perforce have occasional - indeed rather frequent - recourse to other sources of judgment, including their own political opinions or policy judgments, even their idiosyncrasies. As a result, a law is shot through with politics and with much else besides that does not fit a legalist model of decision making.<sup>32</sup> (POSNER, 2008)

Nesse ponto também é possível estabelecer elo com o clássico trabalho de Ingeborg Maus (1999) que propõe a análise do Poder Judiciário à luz do conceito psicanalítico de imago paterno. A proposta de Maus alerta para o fato de que a existência de uma estrutura judicial de garantia das liberdades pode esconder um “obstáculo a uma política constitucional libertadora”. A existência de toda uma estrutura institucionalizada e que se apresenta à sociedade como apta a resolver toda lesão ou ameaça a direito e que se apresenta de “portas abertas” leva a situações nas quais todo tipo de conflito acaba resultando em um processo judicial. Nesse contexto, transfere-se ao judiciário desde os conflitos de família às discussões políticas.

Esse parece ter sido um dos motivos que levou a sociedade a despejar os seus problemas e manifestando suas carências e conflitos no Poder Judiciário, o seu atual superego, como defende a autora alemã, Ingeborg Maus (2000). É que a crise de legitimidade do Poder Legislativo parece caminhar ao lado do individualismo onipresente na sociedade, o qual impede a congregação de sentimentos de solidariedade entre os cidadãos em busca de um bem comum, ao menos no que diz respeito à participação política(...). Parece, numa sociedade cada vez mais heterogênea, ser mais fácil solicitar, individualmente, ao Judiciário que aprecie cada problema, do que buscar, no espaço público, o consenso. (SANTOS, 2011)

Fato é que por qualquer das referências trazidas acima, seja para condenar, seja para apontar sua inevitabilidade, conclui-se pela existência de um aspecto político na atuação do poder judiciário. Nesse sentido, interessante trazer algumas das conclusões da tese “Direito, Política e Poder. O direito como instrumento de ação política” (MACHADO, 2012)

Portanto, sejam as ações pseudo-passivas do conservadorismo ou as ações transformadoras do ativismo jurídico, judicial ou extrajudicial, são ambas

---

<sup>32</sup> Em tradução livre “‘Lei’ em um cenário judicial é simplesmente o material, no sentido mais amplo, do qual os juízes moldam suas decisões. Como os materiais da tomada de decisão legalista falham em gerar respostas aceitáveis para todas as questões jurídicas que os juízes americanos são obrigados a decidir, os juízes forçosamente recorrem ocasionalmente – na verdade bastante frequente – a outras fontes de julgamento, incluindo suas próprias opiniões políticas ou julgamentos políticos, mesmo suas idiosincrasias. Como resultado, uma lei é permeada de política e de muito mais, mesmo que isso não se encaixe em um modelo legalista de tomada de decisão.”

essencialmente políticas. O Direito, como instrumento de ação política, tem a função precípua, embora não exclusiva, de garantir que esta disputa se dê de forma pacífica. Ativistas somos todos, quer queiram ou não.

Conforme alerta já levantado, não é esse o tema do presente trabalho e a discussão acima serviu ao objetivo de estabelecer que também nas manifestações enviadas ao judiciário pelos jurisdicionados há prática política. Mesmo ao socorrer-se do judiciário para obter tutela a um bem da vida, o jurisdicionado encampa discurso político.

Algumas consequências dessa premissa, ora estabelecida, são abordadas no tópico seguinte.

### **3.2 – O processo e os conflitos**

Tendo fixado que o judiciário também é local de prática política, passa-se a discutir de que forma se condiciona o discurso político do jurisdicionado no processo judicial.

Importante ter em mente o alerta de Marshall McLuhan (2005) em sua clássica afirmação de que “o meio é a mensagem”. No contexto, o alerta de McLuhan implica na compreensão de que a imposição no meio pelo qual se apresentam as demandas ao poder judiciário (e que, por via de consequência, é o meio pelo qual se encampa o discurso político) representa, necessariamente, um condicionamento no conteúdo. Isso é, quando o jurisdicionado busca pelo Poder Judiciário para questionar uma norma, este questionamento se dá seguindo regras próprias da jurisdição.

Nessa perspectiva, importante refletir sobre o impacto desse condicionamento do discurso. Tome-se, por exemplo, as características da jurisdição. GRECO (2015) aponta que os poderes inerentes à jurisdição seriam: i) poder de decisão; ii) poder de coerção; iii) poder de documentação; iv) poder de conciliação, e; v) poder de impulso.

Assim, ao buscar pelo judiciário o jurisdicionado tem consciência de que suas manifestações serão documentadas e registradas. Que elas serão lidas por pessoas que não necessariamente conhecem o contexto no qual o jurisdicionado se encontra e que uma contextualização adequada dos pedidos é fundamental. Nesse sentido, se torna imperativa a adequada articulação dos fatos e do direito conforme interpretação do jurisdicionado.

Segundo Greco, “documentar é registrar de modo permanente e inalterável o conteúdo de determinados fatos ou atos”. A conceituação proposta por Greco volta-se para uma perspectiva processual, pela qual a documentação dos atos é uma necessidade imposta a juízes e auxiliares que devem registrar os atos praticados por eles mesmos ou por particulares no trâmite do processo.

Assim, ao falar em “poder de documentação”, Greco refere-se ao que comumente se refere como fé pública, a presunção de veracidade (inclusive do conteúdo) dos atos praticados pelo juiz ou seus auxiliares.

Não obstante, para os fins propostos pelo presente trabalho, propõe-se que o foco da análise do poder de documentação contemple também o “poder da documentação”, referindo-se ao potencial informacional contido nos processos judiciais.

Da necessidade de registro dos atos, especialmente dos atos postulatórios destacam-se alguns pontos importantes à análise ora proposta, a saber:

- a) Os atos processuais (incluindo atos postulatórios – com descrição das pretensões das partes) são transcritas em linguagem escrita;
- b) A linguagem escrita utilizada no processo civil é técnica e diferenciada;
- c) Cada ato processual é identificado, o que já traz consigo uma grande restrição contextual (se trata-se de uma petição inicial, por óbvio não haverá naquela descrição nenhuma decisão);
- d) Os Códigos de Processo estabelecem requisitos mínimos de informação que algumas manifestações devem obedecer;

Essas características são relevantes pois demonstram que o processo judicial é um tipo muito específico de documento, com características e estrutura muito marcantes. Para além dessas características (cuja importância será discutida adiante) também é relevante observar que o processo judicial é um tipo de documento muito comum, com volumes impressionantes no Judiciário brasileiro.

O anuário “Justiça em Números” (Conselho Nacional de Justiça, 2021) indica que o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2020 com 75,4 milhões de processos em tramitação. Os números indicavam uma tendência de aumento de 2009 até 2017, quando se iniciou uma tendência de queda no número total de processos que perdurou até o fim de 2020:

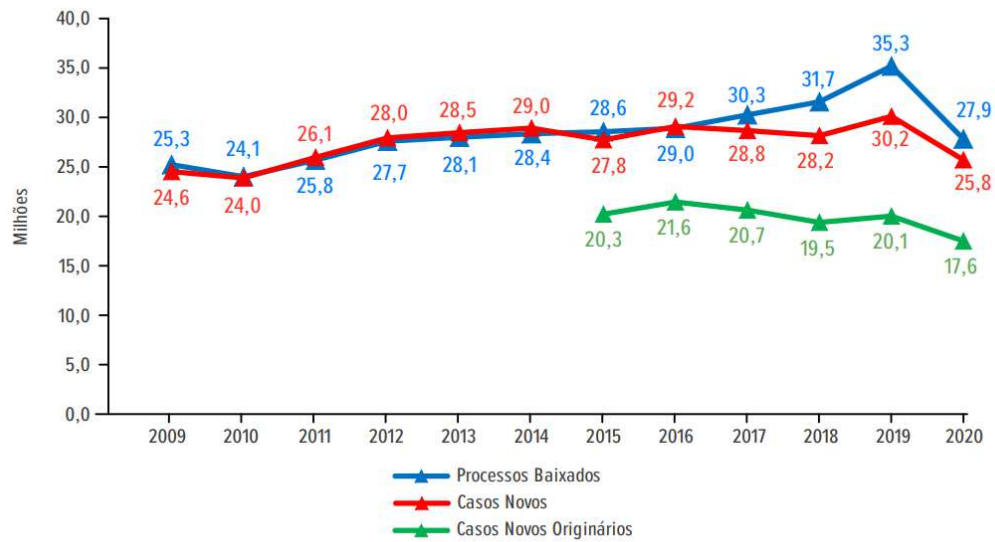
O ano de 2017 foi marcado pelo primeiro ano da série histórica em que se constatou freio no acervo, que vinha crescendo desde 2009 e manteve-se relativamente constante em 2017. Em 2018, pela primeira vez na última década, houve de fato redução no volume de casos pendentes, com queda de quase um milhão de processos judiciais. Em 2019, a redução foi ainda maior, com aproximadamente um milhão e meio de processos a menos em tramitação no Poder Judiciário. Em 2020, foi constatada na série histórica a maior redução do acervo de processos pendentes, com a redução de cerca de dois milhões de processos, confirmando a contínua tendência de baixa desde 2017. A variação acumulada nesses três últimos anos foi na ordem de -5,2%. Até 2019, esse resultado derivava do crescente aumento do total de processos baixados, que atingiu o maior valor da série histórica no ano de 2019, valor bem superior ao quantitativo de novos processos no Poder Judiciário, conforme observado nas figuras 53 e 54. Em que pese esse percentual tenha abaixado em 2020, ainda assim se encontra com uma diferença de dois milhões de processos entre a diferença de casos baixados (27,9 milhões) e casos novos (25,8 milhões), o que significa que, em 2020, o judiciário permaneceu julgando mais do que o número de casos novos. Assim, o Índice de Atendimento à Demanda (IAD), que mede a relação entre o que se baixou e o que ingressou, no ano de 2020 foi de 108,2%. (Conselho Nacional de Justiça, 2021)

O anuário atribui a tendência de baixa ao desempenho da Justiça Estadual e à reforma trabalhista (Lei 13.467 de 13 de julho de 2017).

O resultado decorre, em especial, pelos desempenhos da Justiça Estadual, por ter reduzido o estoque em aproximadamente 3,2 milhões de processos no último ano, e da Justiça do Trabalho, que reduziu o estoque em 0,3 milhão de processos nos dois últimos anos (Figura 59). Há de se destacar que a redução dos processos ingressados na Justiça do Trabalho pode estar relacionada à reforma trabalhista aprovada em julho de 2017, tendo entrado em vigor em novembro de 2017. Durante o ano de 2020, em todo o Poder Judiciário, ingressaram 25,8 milhões de processos e foram baixados 27,9 milhões, conforme Figura 53. Houve decréscimo dos casos novos em 14,5%, com redução dos casos solucionados em 20,8%. A demanda pelos serviços de justiça assim como o volume de processos baixados diminuíram em relação ao ano anterior. Além de 2019 ter apresentado o maior valor da série histórica, o número foi impactado pela pandemia covid-19. Se forem consideradas apenas as ações judiciais efetivamente ajuizadas pela primeira vez em 2020, sem computar os casos em grau de recurso e as execuções judiciais (que decorrem do término da fase de conhecimento ou do resultado do recurso), tem-se que ingressaram 17,6 milhões ações originárias em 2020, -12,5% do que no ano anterior.

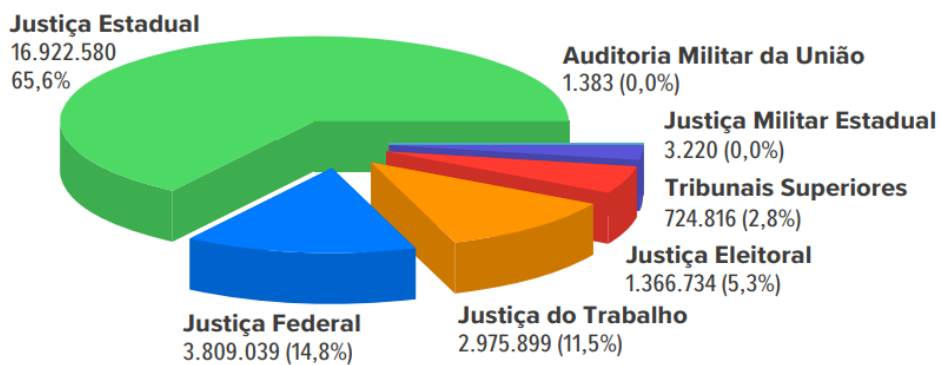
Além do número de processos em trâmite, também chama a atenção o número de processos distribuídos por ano. São quase 26 milhões de novos processos no ano de 2020. Considerando a série histórica iniciada em 2009, sempre houve números superiores a 24 milhões por ano.

**Figura 53 - Série histórica dos casos novos e processos baixados**



*Figura 5 Gráfico - Série histórica de casos novos e processos baixados (Conselho Nacional de Justiça, 2021)*

Dentre os processos novos, destacam-se a Justiça comum, Justiça Federal e Justiça do Trabalho, veja-se:



Fonte: Conselho Nacional de Justiça, 2021.

*Figura 6 - Gráfico - Casos novos, por ramo de justiça (Conselho Nacional de Justiça, 2021)*

Sob o ponto de vista do acesso à justiça outro dado chama a atenção. Em média, no ano de 2020, a cada grupo de 100.000 habitantes 10.675 ingressaram com uma ação judicial. Nesse indicador, é curioso o desempenho do Estado de Minas Gerais.

O estado de Minas Gerais, apesar de figurar como tribunal de grande porte em todos os segmentos (TJMG, TRT3 e TRE-MG), é, entre os de grande porte, o que

apresenta a menor demanda por habitante, salvo no caso do TRE-MG, que figura como maior demanda entre os tribunais do segmento eleitoral. Na Justiça Estadual, o tribunal mais demandado pela população é o TJRO (15.812), seguido pelo TJMS (12.224), e o menos demandado é o TJPA (2.483). A média nacional é de 7.025 casos novos por cem mil habitantes. Na Justiça trabalhista os índices variam de 359 (TRT16) a 1.748 (TRT2), estando a média nacional trabalhista em 1.049 casos novos por cem mil habitantes. No âmbito da Justiça Eleitoral, o tribunal com mais demanda por habitante é o TRE-TO (1.380), e os tribunais com menor demanda são o TRE-DF (6) e o TRE-RJ (400), com média nacional de 649 casos novos por cem mil habitantes. Na Justiça Federal, o único com demanda acima do patamar de 2.500 casos por cem mil habitantes é o TRF da 4ª Região, que abrange os estados da Região Sul do País, enquanto os demais tribunais regionais federais possuem índices próximos entre si. (Conselho Nacional de Justiça, 2021)

Por fim, outro indicador do anuário Justiça em Números que é relevante ao tema discutido no presente trabalho encontra-se no nível de informatização do Poder Judiciário. No ano de 2020, mais de 95% dos processos judiciais do Brasil já são eletrônicos desde seu início.

Durante o ano de 2020, apenas 3,1% do total de processos novos ingressaram fisicamente. Em apenas um ano, entraram 21,8 milhões de casos novos eletrônicos (Figura 77). Nem todos esses processos tramitam no PJe, pois a Resolução CNJ n. 185/2013, que instituiu o PJe, abriu a possibilidade de utilização de outro sistema de tramitação eletrônica em caso de aprovação de requerimento proposto pelo tribunal, em plenário. A exigência, no caso de autorização, é que os tribunais adotem o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI). (Conselho Nacional de Justiça, 2021)

Desde o início da série histórica, em 2009 quando foi aprovada a Lei 11.419 de 19 de dezembro de 2009, o aumento do percentual de processos eletrônicos mostrou-se gradativo e constante, veja-se:

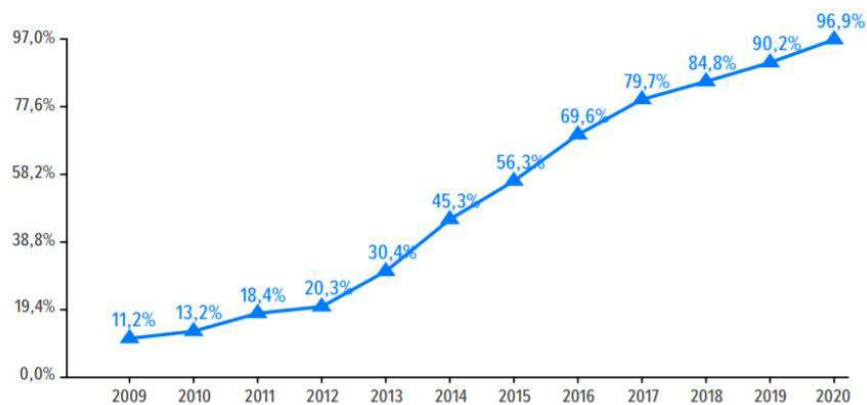


Figura 7 - Gráfico - série histórica do percentual de processos eletrônicos (Conselho Nacional de Justiça, 2021)

Outra informação relevante encontra-se no número de processos eletrônicos já distribuídos no Poder Judiciário brasileiro desde o início do processo de transformação digital. São mais de 150 milhões de casos originariamente eletrônicos (não se considera nesse número o quantitativo de processos que foi distribuído por meio físico e posteriormente digitalizado):

Nos 12 anos cobertos pela série histórica, foram protocolados, no Poder Judiciário, 153,3 milhões de casos novos em formato eletrônico. É notória a curva de crescimento do percentual de casos novos eletrônicos, sendo que no último ano o incremento foi de 6,6 pontos percentuais. O percentual de adesão já atinge 96,9%. (Conselho Nacional de Justiça, 2021)

Nota-se, portanto, que em pouco tempo (pouco mais de uma década) houve uma migração quase total dos processos judiciais brasileiros do meio físico (papel) para um processo eletrônico acessado por meio da rede mundial de computadores. Os efeitos desse tipo de transformação não podem ser ignorados.

Em livro denominado “A riqueza das redes”, Yochai Benkler (2006) discorre sobre alterações no sistema de produção implementada pela alteração do foco na produção de “produtos físicos” para uma produção descentralizada de “produtos informacionais” na internet.

Embora o foco da análise do autor esteja na discussão sobre as reações das entidades “de mercado” na busca por instrumentos econômicos e jurídicos para impor maior regulação e controle sobre conteúdos e meios necessários para a troca de informações, a análise do autor sobre a emergência de um modelo de comunicação que aumenta a autonomia dos indivíduos é valioso para o presente trabalho.

Yochai Benkler (2006) propõe que o surgimento de uma “economia da informação em rede”, que teria o potencial de aumentar a autonomia individual por aumentar a gama de ações que os indivíduos podem empreender sozinhos.

The majority of materials, tools, and platforms necessary for effective action in the information environment are in the hands of most individuals in advanced economies. Second, the networked information economy provides nonproprietary alternative sources of communications capacity and information, alongside the proprietary platforms of mediated communications. This decreases the extent to which individuals are subject to being acted upon by the owners of the facilities on which they depend for communications. The construction of consumers as passive objects of manipulation that typified television culture has not disappeared overnight, but it is losing its dominance in the information environment. Third, the networked information environment qualitatively increases the range and diversity of information available to individuals. It does so by enabling sources commercial and noncommercial, mainstream and fringe, domestic or foreign, to produce information



and communicate with anyone. This diversity radically changes the universe of options that individuals can consider as open for them to pursue. It provides them a richer basis to form critical judgments about how they could live their lives, and, through this opportunity for critical reflection, why they should value the life they choose.<sup>33</sup> (BENKLER, 2006)

O autor defende que a criação de “plataformas” na economia da informação em rede aumenta a liberdade para que as pessoas façam mais por si mesmas e interajam mais umas com as outras por meio de sistemas abertos. Isso porque a digitalização que resulta na sociedade da informação interfere no que o autor chama de “camadas de funções básicas” necessárias à interação humana.

Segundo o autor, seria possível identificar uma camada física, uma camada de conteúdo e uma camada lógica.

A Camada física refere-se à estrutura material necessária para realizar a comunicação, telefones, cartas, telégrafo ou computadores.

A camada de conteúdo refere-se a qualquer enunciado humano que carregue sentido.

Por fim, a camada lógica refere-se aos algoritmos, padrões ou qualquer forma necessária para traduzir os enunciados humanos em dados que as máquinas possam transmitir, guardar ou interpretar computacionalmente.

To make these cohere into a single problem, for several years I have been using a very simple, three-layered representation of the basic functions involved in mediated human communications. These are intended to map how different institutional components interact to affect the answer to the basic questions that define the normative characteristics of a communications system—who gets to say what, to whom, and who decides?

These are the physical, logical, and content layers. The physical layer refers to the material things used to connect human beings to each other. These include the computers, phones, handhelds, wires, wireless links, and the like. The content layer is the set of humanly meaningful statements that human beings utter to and with one

---

<sup>33</sup> Em tradução livre “A maioria dos materiais, ferramentas e plataformas necessários para uma ação efetiva no ambiente da informação está nas mãos da maioria das pessoas nas economias avançadas. Em segundo lugar, a economia da informação em rede fornece fontes alternativas não proprietárias de capacidade de comunicação e informação, juntamente com as plataformas proprietárias de comunicações mediadas. Isso diminui a extensão em que os indivíduos estão sujeitos à ação dos proprietários das instalações das quais dependem para as comunicações. A construção dos consumidores como objetos passivos de manipulação que tipificou a cultura televisiva não desapareceu da noite para o dia, mas está perdendo seu domínio no ambiente informacional. Terceiro, o ambiente de informação em rede aumenta qualitativamente o alcance e a diversidade de informações disponíveis para os indivíduos. Ele faz isso permitindo que fontes comerciais e não comerciais, *mainstream* e marginais, domésticas ou estrangeiras, produzam informações e se comuniquem com qualquer pessoa. Essa diversidade muda radicalmente o universo de opções que os indivíduos podem considerar como aberto para perseguir. Fornece-lhes uma base mais rica para formar julgamentos críticos sobre como poderiam viver suas vidas e, por meio dessa oportunidade de reflexão crítica, por que deveriam valorizar a vida que escolheram.”

another. It includes both the actual utterances and the mechanisms, to the extent that they are based on human communication rather than mechanical processing, for filtering, accreditation, and interpretation. The logical layer represents the algorithms, standards, ways of translating human meaning into something that machines can transmit, store, or compute, and something that machines process into communications meaningful to human beings. These include standards, protocols, and software—both general enabling platforms like operating systems, and more specific applications. A mediated human communication must use all three layers, and each layer therefore represents a resource or a pathway that the communication must use or traverse in order to reach its intended destination.<sup>34</sup> (BENKLER, 2006)

Em que pese o fato de a obra citada ter sido publicada em 2006 e voltar-se à análise da reação do mercado às iniciativas de difusão livre da informação, o alerta sobre a mudança na camada lógica também é relevante para a análise da transformação digital ocorrida com a adoção do PJe.

Um dos pontos observados pelo autor refere-se ao fato de que, na sociedade da informação, as interações são quase sempre mediadas por plataformas que armazenam dados sobre tais ações. Assim, a cada ligação telefônica, a cada transação com cartão de crédito ou débito, a cada alteração de uma foto de perfil em rede social, a cada associação a um grupo ou *fan page* do Facebook um dado é gerado e armazenado.

A alteração do meio pelo qual as pessoas se comunicam altera também a camada de conteúdo de sua comunicação e a camada lógica utilizada para intermediar tal comunicação. Um computador conectado à internet possibilita a transmissão de enunciados por qualquer um dos interlocutores em um contexto de multimedialidade.

---

<sup>34</sup> Em tradução livre “Para torná-los coerentes em um único problema, por vários anos tenho usado uma representação muito simples, em três camadas, das funções básicas envolvidas nas comunicações humanas mediadas. Eles pretendem mapear como os diferentes componentes institucionais interagem para afetar a resposta às questões básicas que definem as características normativas de um sistema de comunicação – quem pode dizer o quê, para quem e quem decide? Essas são as camadas física, lógica e de conteúdo. A camada física refere-se às coisas materiais usadas para conectar os seres humanos uns aos outros. Estes incluem os computadores, telefones, dispositivos portáteis, fios, links sem fio e similares. A camada de conteúdo é o conjunto de declarações humanamente significativas que os seres humanos pronunciam uns com os outros. Inclui tanto os enunciados reais quanto os mecanismos, na medida em que são baseados na comunicação humana e não no processamento mecânico, para filtragem, acreditação e interpretação. A camada lógica representa os algoritmos, padrões, formas de traduzir o significado humano em algo que as máquinas podem transmitir, armazenar ou computar, e algo que as máquinas processam em comunicações significativas para os seres humanos. Isso inclui padrões, protocolos e software – plataformas de habilitação geral, como sistemas operacionais, e aplicativos mais específicos. Uma comunicação humana mediada deve usar todas as três camadas e, portanto, cada camada representa um recurso ou um caminho que a comunicação deve usar ou percorrer para alcançar seu destino pretendido.”

Ao possibilitar que os usuários interajam utilizando diversos formatos de conteúdo, com vários recursos simultâneos de multimídia, a rede mundial de computadores se consolidou como meio de comunicação no qual os usuários buscam pela internet pelo conjunto de funcionalidades que podem ser acessadas num mesmo terminal.

A consolidação desse meio de comunicação trouxe como coproduto de sua utilização que são os dados ou registros de conexão que ficam armazenados no terminal utilizado, no provedor de internet e, também, no administrador de sistema autônomo.

Devido a essa característica, conforme mais e mais aspectos da vida passam a ser intermediados por plataforma computacional, é possível notar a transposição cada vez mais acentuada da vida que fica armazenada em bancos de dados, incluindo-se nestes bancos manifestações políticas em discurso articulado e com contexto.

Em resumo aos pontos abordados no presente tópico pode-se destacar os seguintes pontos:

- a) O processo judicial tem como característica a documentação de atos;
- b) Há no Brasil um grande volume de processos judiciais;
- c) Em passado recente houve mudança da plataforma utilizada para acesso à jurisdição, passando a utilização de processo eletrônico;
- d) A mudança da plataforma altera a forma com a qual se documentam os atos (formato digital) o que resulta em um coproduto um legado de documentos digitais sobre os quais se opera uma alteração na camada lógica.

No próximo tópico, discute-se as características do Processo judicial e do PJe que apontam para essa potencialidade.

### **3.3 – Processo e Processo eletrônico**

Concluindo as análises do tópico anterior, passa-se à análise do processo eletrônico, especificamente no que tange aos impactos dessa transformação digital nas camadas de conteúdo e na camada lógica. Para tanto, importante ter em mente que o Brasil é um dos países com maior índice de digitalização de processos.

O grau de digitalização já é tão significativo que em outubro de 2020 o CNJ aprovou a resolução nº 345 que dispõe sobre o “Juízo 100% Digital” e dá outras

providências. O texto autoriza a adoção das medidas necessárias ao abandono dos processos físicos pelos tribunais. No “Juízo 100% Digital”, todos os atos processuais são praticados exclusivamente por meio eletrônico, utilizando-se da rede mundial de computadores.

Em que pese o nível de transformação digital alcançado, é importante perceber que o Código de Processo Civil de 2015 adotou um sistema misto, “indicando, a um só tempo, como serão praticados os atos processuais em autos de processo de papel e/ou eletrônico” (LAGE, 2021).

Tal fato pode dar a falsa sensação de que a transposição do processo físico para o processo judicial eletrônico implica numa simples mudança do meio pelo qual se documentam os atos processuais. Essa concepção se reforça pela utilização, no processo eletrônico, das mesmas nomenclaturas de atos processuais e fluxos de procedimento criados pensando-se nos autos processuais como a materialização do procedimento (vistas sucessivas, certidões, concatenação de atos, entre outros).

Nesse viés, a tecnologia teria um papel meramente instrumental no processo.

É muito recorrente hoje o estudo dos tribunais online / justiça digital, em especial, com a aceleração do emprego da tecnologia durante a Pandemia da COVID-19. No entanto, predomina ainda o argumento de que a tecnologia seria para o Direito (processual) meramente uma ferramenta que poderia ter aplicações prevalentemente positivas na persecução da eficiência. (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2020)

Não obstante, parece inquestionável que o meio utilizado para a prática dos atos processuais interfere em sua própria natureza.

Por exemplo, em que pese ser possível conceber a produção de prova testemunhal ou a realização de despachos tanto presencialmente quanto por meio de videochamadas, o peso da oralidade cai significativamente quando o contato é intermediado pelo computador.

Por outro lado, a materialização dos autos processuais em ambiente virtual altera significativamente a “experiência do usuário” (advogados, servidores e jurisdicionados) ao interagir com os atos processuais. A própria produção de provas em ambiente virtual fica significativamente alterada e abre espaço para uma gama de provas atípicas.

Essa transformação digital (OCDE, 2020) ocorrida no judiciário brasileiro, no entanto, precisa ser compreendida como uma mudança paradigmática da ciência

processual. Toda propedêutica processual se altera pela alteração do meio utilizado para prática dos atos processuais. Não obstante, entende-se a transformação digital ocorrida pela adoção do PJe a primeira etapa de um processo mais profundo de alterações.

Tais alterações estão inseridas no que vem sendo chamado de “virada tecnológica no Direito Processual” (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2020), denominação que chama a atenção ao fato de que, após a digitalização, iniciam-se processos de automação e transformação.

Na fase de automação, mediante o emprego de tecnologias, passa-se a automatização de etapas, diminuindo a interferência humana, e até mesmo na supressão de tarefas elimináveis sem prejuízo do objetivo final.

Atualmente, no Poder Judiciário brasileiro há mais de 70 iniciativas de automação de processos judiciais. Como exemplo, é possível citar o projeto *mandamus* do Tribunal de Justiça de Roraima (MANDAMUS, 2021). O projeto *mandamus* visa a automação de etapas de distribuição e cumprimento de mandados do Poder Judiciário do estado de Roraima.

O projeto *Mandamus* visa a automação do processo de distribuição de mandados. Ele faz a gestão da central de mandados, auxilia na distribuição, nos processos de localização do oficial de justiça e da pessoa que vai receber o mandado. Também, atualiza os dados referentes aos endereços das partes; faz a citação ou intimação em tempo real, diminuindo a burocratização; e pode ser usado como aplicativo no celular ou *tablet* do oficial de justiça, que imprime o mandado em uma impressora portátil. O projeto é desenvolvido em parceria com a UnB (Universidade de Brasília) e coordenado pelo Professor Fabiano Hartmann Peixoto. (LAGE, 2021)

A automação realizada pelo citado projeto permite, por exemplo, a extinção de todo um setor que antes era necessário para a gestão desse tipo de ato processual, a chamada “central de mandados”. O oficial de justiça não mais precisa ir até a central de mandados para receber os trabalhos que foram designados a ele por um critério unicamente regional. A realização dessas tarefas repetitivas (classificação dos mandados a serem cumpridos por região geográfica) pode ser facilmente absorvida por um sistema automatizado e o oficial de justiça pode sair de casa diretamente para o cumprimento dos mandados.

O exemplo é importante pois ilustra o fato de que as possibilidades técnicas permitem que todo o processo seja colocado em perspectiva para automatizar atividades repetitivas e excluir etapas desnecessárias.

O exemplo também é útil para uma reflexão sobre a transformação do sistema processual que vem a reboque da mudança nos meios utilizados para sua utilização, também chamada de virada tecnológica processual (BAHIA; NUNES; PEDRON, 2020).

Especificamente no que importa ao presente trabalho, iniciativas como essa resultam em uma padronização cada vez maior dos atos. Note-se que informações que seriam descritas por oficiais de justiça em um texto que seguiria o estilo de escrita de cada indivíduo passam a ser carregadas em sistema padronizado e que resulta em certidões padronizadas.

Não se pode negar o efeito transformador que a mudança da palavra escrita em papel para um contexto de multimedialidade interativa tem no Direito Processual. Para compreender o impacto de uma alteração dessa natureza são de grande valia os alertas de McLuhan (2005) e Castells (2005) que, analisaram diferentes fenômenos de “revolução comunicacional” sob o ponto de vista de comunicadores.

Ao contemplar o surgimento dos computadores da IBM na década de 1960, dizia McLuhan:

Hoje, no entanto, na era da eletrônica, a classificação dos dados cede ao reconhecimento de estruturas e padrões. A frase-chave da IBM. Quando os dados se alteram rapidamente, a classificação é por demais fragmentária. Para dar conta dos dados em velocidade elétrica e em situações características de “sobrecarga da informação”, os homens recorrem ao estudo das configurações, como o marinheiro do Maesltrom, de Edgar Allan Poe. (MCLUHAN, 2005, p. 10)

McLuhan já apontava para uma alteração da forma como o “conhecimento” era produzido e apresentado. Após o surgimento da internet, afirma Castells:

Uma transformação tecnológica de dimensões históricas similares está ocorrendo 2.700 anos depois, ou seja, a integração de vários modos de comunicação em uma rede interativa. Ou, em outras palavras, a formação de um hipertexto em uma metalinguagem que, pela primeira vez na história, integra no mesmo sistema as modalidades escrita, oral e audiovisual da comunicação humana. (CASTELLS, 2005, p. 414)

Uma forma de comunicação que integra diversos meios de manifestação de enunciados (escrita, imagens, vídeos, sons) denomina-se “multimedialidade”, que pode ser conceituado da seguinte forma:

Multimedialidade: capacidade de disponibilizar num só computador vários recursos simultâneos de multimídia, suas aplicações: imagens (fotográficos, filmes,

desenhos, símbolos); sons (alertas, músicas, notícias, vozes), a uso dos jornais, telefone, vídeo, televisão; construção e impressão de textos; que podem enviar o leitor ao correio eletrônico; a outros arquivos (hipertexto) ou liga-los (link) a sites (...) da internet; permitem o recebimento e envio de correspondência eletrônica (intertemporal, com vozes e imagens), possibilitam a construção e acesso aos sítios virtuais (sites). (SOARES, 2002, p. 68)

A tecnologia altera o próprio paradigma de interações humanas, alterando a própria racionalidade dos atores processuais por fenômenos que são maiores do que as ações de apenas um indivíduo.

Considere-se, por exemplo, o processo de elaboração de uma petição inicial antes da invenção da máquina de escrever. Todos os atores processuais que interagissem com a petição inicial tinham a compreensão do esforço empregado naquele ato, justificando a atenção dispensada a ele. Com o surgimento da máquina de escrever e, posteriormente, do computador (que possui funções de reprodução de textos já escritos sem esforço - copiar e colar) esse esforço não é mais evidente.

Considerando as reflexões de Vieira Pinto (2005) é natural que o homem busque “transferir para um dispositivo material uma função que exige penoso esforço de atenção e assistência contínua”. Refletindo sobre a regulação do funcionamento das máquinas, Vieira Pinto afirma:

A ideia de regulação revela-se inseparável da compreensão do funcionamento das máquinas e, com mais forte razão, do funcionamento da grande empresa industrial. Nela está contido o íntimo da relação de instrumentalidade que liga a máquina ao homem. A regulação já se encontra, plenamente vigente, na ferramenta antecessora da máquina propriamente dita, pois o artesão que a maneja não apenas aplica a necessária força motriz mas regula-lhe o funcionamento no próprio gesto com que a utiliza. O trabalho humano tem de ser obrigatoriamente regulado para ser eficaz. (VIEIRA PINTO, 2005)

O autor continua sua reflexão sobre regulação das máquinas analisando a interferência dos fatores *regulação e esforço*.

O ato de inventar a máquina e de projetá-la idealmente consubstancia a primeira das modalidades de regulação das máquinas exercidas pelo homem. Pois o simples fato de concebê-la segundo as possibilidades do conhecimento científico de que dispõe em função das premissas da produção social a que a designa constitui a forma primordial da regulação. Ao concebê-la, tal como se mostra viável no momento, o homem faz a máquina já nascer regulada, regulada pelo seu projeto criador. Está, por definição, por origem, ajustada às condições da realidade que a explicam, e nisto consiste o fundamental da regulação. A forma suprema da desregulagem é a inutilidade. A máquina não fica inútil porque está desregulada, mas só é considerada desregulada porque se tornou inútil para o fim a que se destina. (VIEIRA PINTO, 2005)

Ora, as circunstâncias e a tecnologia disponível moldaram o surgimento e a utilização da máquina de escrever e sua incorporação à prática processual. Tal tecnologia se tornou desregulada por ter se tornado inútil quando comparada ao poder de comunicar de um editor de texto com uma impressora de boa qualidade.

Da mesma forma, a petição em papel acaba se tornando desregulada quando comparada à capacidade comunicacional dos computadores, meios de comunicação dotados de multimedialidade.

A utilização das ferramentas judiciais, considerando inclusive a automação de etapas, indica para um cenário de refundação de institutos processuais, levando ao surgimento de temas como revolução gráfica das manifestações processuais (*visual law*), meios *online* de resolução de conflitos ou até mesmo decisões automatizadas.

Tendo se estabelecido que a adoção de novas tecnologias não se limita a uma mudança instrumental, mas também uma mudança paradigmática e com potencial de transformação das práticas sociais, é possível voltar ao que propõe Vieira Pinto em “O conceito de Tecnologia” (2005), ao afirmar que a utilidade da tecnologia “vincula-se às condições da realidade que a explicam” e está intrinsecamente relacionada com as possibilidades do conhecimento científico disponíveis.

Nesse momento cabe o primeiro alerta de que a extração de informações úteis de bancos de dados que seriam ilegíveis de forma analógica, justamente por seu volume, essa tarefa tornou-se possível pelos avanços da tecnologia da inteligência artificial, que serão melhor abordadas em capítulo seguinte.

Sendo, portanto, uma possibilidade real e factível, surge a importância da análise do conceito de tecnologia de interesse público (NUNES, 2020).

Segundo Nunes, “tecnologia de interesse público se refere ao estudo e aplicação de conhecimentos de tecnologia para promover o interesse público, gerar benefícios públicos e promover o bem público”. Em adição ao conceito transcrito acima, o conceito de tecnologia de interesse público se refere também à concepção de pensar a inclusão da tecnologia nos serviços e políticas públicas não apenas com uma concepção de melhoria da eficiência do serviço já prestado, mas também para um incremento qualitativo das políticas públicas.

Esses conceitos também são discutidos quando se fala em inovação no setor público, sendo esse o objeto principal do Observatório da Inovação no Setor Público (OPSI no acrônimo em inglês), órgão da OCDE que analise iniciativas inovadoras do setor público em todo o mundo.



As observações realizadas pelo OISP resultaram, inclusive, na elaboração de uma declaração sobre inovação no setor público pela OCDE (2019a), documento assinado pelo Brasil no qual se declara compromisso para:

- A. Adotar e reforçar a inovação no setor público
- B. Incentivar e equipar todos os funcionários públicos para inovar
- C. Cultivar novas parcerias e envolver vozes diferentes
- D. Apoiar a exploração, iteração e testes
- E. Difundir lições e compartilhar práticas

Cada um dos compromissos indicados acima se desdobra em diversas ações com um forte chamado à inovação intencional, incentivada e difundida como cultura. Algumas das ações indicadas na declaração sobre inovação no setor público englobam:

- i. Adotar a inovação como uma das maneiras que os governos podem alcançar seus objetivos e fazer melhor para as pessoas a que servem;
- ii. Chamar a atenção e apoiar a inovação que já está ocorrendo;
- iii. Reconhecer que a inovação exige e envolve uma gama diversificada de competências, capacidades e motivação;
- iv. Desenvolver e manter ciclos de feedback que capturem a opinião dos cidadãos e das equipes de atendimento para ajudar a aprendizagem contínua;
- v. Estabelecer boas práticas de avaliação a fim de aprender, orientar o processo de inovação e avaliar o valor da inovação que ocorre.

A declaração também indica grande relevância à construção coletiva para fomento de um ambiente de inovação no setor público.

Um processo baseado em evidências e inclusivo para desenvolver a Declaração

A Declaração reflete anos de discussão, investigação, análise e estudos de países que a OCDE, em particular através do seu Observatório de Inovação no Setor Público (OPSI), levou a cabo na inovação do setor público. De 2014 a 2017, as discussões nas conferências do OPSI exploraram a possibilidade de um instrumento jurídico da OCDE para a inovação. Ao longo de 2018 e 2019, os pontos de contato nacionais da OPSI e o Comitê de Governança Pública da OCDE (PGC) analisaram o projeto de declaração, que reflete muitas conversas e a colaboração com os membros da OCDE, os não membros e a contribuição do público. Ela pretende desencadear muitos mais.

Era importante que o OPSI e o PGC abrissem o projeto de Declaração a uma extensa consulta pública para garantir que seu conteúdo refletisse as necessidades de seus usuários finais, com o objetivo de solicitar feedback significativo das principais partes interessadas e públicos-alvo sobre o projeto de texto da declaração. A qualidade da contribuição foi igualmente importante para a quantidade, uma vez que a declaração se esforça para consolidar conceitos e linguagem em torno de uma área emergente de pesquisa e prática para um grupo de pessoas muitas vezes operando em grande parte fora das atividades principais de governo. (OCDE, 2019a)

Note-se que tanto a informação de contexto, transcrita acima, quanto as ações e compromissos da declaração, já mencionados, destacam a importância das ações baseadas em evidências para que os governos possam atingir seus objetivos num cenário em que as necessidades dos cidadãos engendram um “chamado explícito para novas abordagens” (OCDE, 2019a).

Assim, num esforço de resumo dos pontos abordados no presente tópico, foram analisados:

- a) O percentual de digitalização dos processos judiciais brasileiros;
- b) A hipótese de que a digitalização traz a reboque processos de automação e transformação;
- c) Dentre as citadas transformações, encontra-se a possível utilização dos dados contidos nos processos judiciais para extração de informações úteis;
- d) Sendo essa uma possibilidade, surge o dever de desenvolver tal tecnologia de forma voltada ao interesse público;
- e) O Brasil assumiu um compromisso de fomentar a inovação no setor público, como uma maneira de alcançar os objetivos do Estado.

Nesse contexto, passa-se a analisar as características do PJe, já sob a perspectiva de quais de suas características se apresentam como oportunidades para uma inovação direcionada à melhoria dos serviços e políticas públicas.

### **3.4 –PJe - funcionalidades e interface**

O processo eletrônico foi inicialmente concebido no Brasil pela Lei 11.419 de 19 de dezembro de 2006 que dispõe sobre a informatização do processo judicial. A lei estabelece sobre a informatização do processo judicial (capítulo I), a comunicação eletrônica dos atos processuais (capítulo II) e sobre o processo eletrônico (capítulo III).

Após a promulgação da Lei 11.419/2006 vários tribunais desenvolveram suas próprias plataformas, de modo que Justiça Federal, Justiça do Trabalho e Justiça Estadual utilizavam, cada uma, um sistema próprio.

Em 2013 o problema da multiplicidade de plataformas diminuiu com a aprovação da Resolução CNJ nº 183/2013 que institucionalizou a utilização da plataforma. Não obstante, a resolução ainda permitiu a utilização de outros sistemas eletrônicos, desde que adotem protocolo de interoperabilidade:

Criado em 2011, o PJe começou a ser difundido em 2012 e sua utilização registra grande aceleração a partir de 2013, quando foi instituído pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da Resolução CNJ 185/2013. É preciso considerar que nem todos os processos tramitam no PJe. De acordo com a resolução, os tribunais podem utilizar outro sistema eletrônico desde que aprovado em requerimento proposto pelo tribunal, em plenário. No caso de autorização, exige-se que os tribunais adotem o Modelo Nacional de Interoperabilidade (MNI). (AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS, 2019)

## Segundo o CNJ:

O PJe, Processo Judicial Eletrônico, é um sistema de tramitação de processos judiciais cujo objetivo é atender às necessidades dos diversos segmentos do Poder Judiciário brasileiro (Justiça Militar da União e dos Estados, Justiça do Trabalho e Justiça Comum, Federal e Estadual).

O projeto é resultado da união de requisitos definidos pela Justiça Federal com as revisões empreendidas no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) a fim de assegurar a possibilidade de utilização nos diversos segmentos. É um software elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça a partir da experiência e com a colaboração de diversos tribunais brasileiros.

O objetivo principal do CNJ é manter um sistema de processo judicial eletrônico capaz de permitir a prática de atos processuais pelos magistrados, servidores e demais participantes da relação processual diretamente no sistema, assim como o acompanhamento desse processo judicial, independentemente de o processo tramitar na Justiça Federal, na Justiça dos Estados, na Justiça Militar dos Estados e na Justiça do Trabalho.

Além disso, o CNJ pretende convergir os esforços dos tribunais brasileiros para a adoção de uma solução única, gratuita para os próprios tribunais e atenta para requisitos importantes de segurança e de interoperabilidade, racionalizando gastos com elaboração e aquisição de softwares e permitindo o emprego desses valores financeiros e de pessoal em atividades mais dirigidas à finalidade do Judiciário: resolver os conflitos. Mais informações no site do CNJ.

Recentemente a Comissão Permanente de Tecnologia da Informação e Infraestrutura do Conselho do CNJ atualizou o Relatório de Gestão do PJe. Publicado no Portal do CNJ, o Caderno PJe, além de apresentar as informações mais recentes sobre a implantação do Processo Judicial Eletrônico nos tribunais brasileiros, elenca também outras soluções desenvolvidas pelo CNJ.

Atualmente, o PJe se encontra em funcionamento nos tribunais de Justiça TJPE, TJRN, TJRO, TJMG, TJMT, TJMA, TJPB, TJBA, TJCE, TJPI, TJDFT, TJES e TJPA. Informações pertinentes podem ser localizadas em PJe na Justiça dos Estados e no DF.

Também utilizam a ferramenta os seguintes tribunais de Justiça Militar Estadual (TJMMG e TJMSP), os 24 tribunais regionais do Trabalho (TRTs), além do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), o da 3ª Região (TRF3) e o da 5ª Região (TRF5). Na Justiça Eleitoral o PJe está instalado em todos os tribunais (Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e os TREs), assim como nas zonas eleitorais. (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2020)

Em que pese não ser desenvolvido em um processo de software livre, o processo operacional de desenvolvimento do PJe apresenta-se como um sistema capaz de incorporar as experiências de demandas dos diversos tribunais do Brasil, com processo de desenvolvimento de software previsto em guias de usuários internos.

Da mesma forma, há guias específicos para gestores, analistas, desenvolvedores e administradores.

Especificamente no que tange à experiência do usuário, um ponto de grande relevância encontra-se na análise das funcionalidades e regras de interface do sistema com o usuário, ou seja, como o sistema se apresenta a quem o utiliza.

A interface com o usuário é relevante por vários motivos, mas, especificamente no que importa ao presente trabalho, a interface com o usuário é relevante pois condiciona a atuação do usuário.

As formas de interação com a plataforma são limitadas justamente pelas funcionalidades apresentadas. As regras de interface, por sua vez, “determinam formato/aparência de campos, comportamento dos componentes das janelas e outras informações relevantes à interface gráfica” (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2016).

No que tange ao PJe, interessante notar que o usuário fica condicionado por dois conjuntos de regras bem definidos, as regras processuais e as regras de funcionamento da plataforma.

As regras processuais estabelecem quais atos devem ser praticados em qual momento do processo e, ainda, qual deve ser o conteúdo mínimo de cada ato. As regras do sistema condicionam a forma pela qual as regras processuais se materializarão.

Sobre a petição inicial, por exemplo, dispõe o Código de Processo Civil:

## CAPÍTULO II DA PETIÇÃO INICIAL

### Seção I

#### Dos Requisitos da Petição Inicial

Art. 319. A petição inicial indicará:

I - o juízo a que é dirigida;

II - os nomes, os prenomes, o estado civil, a existência de união estável, a profissão, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas ou no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica, o endereço eletrônico, o domicílio e a residência do autor e do réu;

III - o fato e os fundamentos jurídicos do pedido;

IV - o pedido com as suas especificações;

V - o valor da causa;

VI - as provas com que o autor pretende demonstrar a verdade dos fatos alegados;

VII - a opção do autor pela realização ou não de audiência de conciliação ou de mediação.

§ 1º Caso não disponha das informações previstas no inciso II, poderá o autor, na petição inicial, requerer ao juiz diligências necessárias a sua obtenção.

§ 2º A petição inicial não será indeferida se, a despeito da falta de informações a que se refere o inciso II, for possível a citação do réu.

§ 3º A petição inicial não será indeferida pelo não atendimento ao disposto no inciso II deste artigo se a obtenção de tais informações tornar impossível ou excessivamente oneroso o acesso à justiça.

Art. 320. A petição inicial será instruída com os documentos indispensáveis à propositura da ação.

Note-se que o conteúdo mínimo da petição inicial já indica um conjunto de dados extremamente importantes de autor e réu. Além do fato das informações necessárias presentes no inciso II do artigo 319 constituírem uma gama de dados pessoais, a própria exigência de descrição dos fatos e fundamentos jurídicos do pedido (inciso III) apontam para a necessária descrição de conflitos e fundamento jurídico que, segundo o entendimento da parte autora, é relevante para a solução da demanda.

Da mesma forma, o Código de Processo Civil dispõe sobre o pedido (artigos 322 a 329), a contestação (artigos 335 a 342) a sentença (artigos 489 a 495) e diversos outros atos processuais inafastáveis na condução de um processo judicial.

Assim, é possível propor que a estrutura de um processo judicial condicionada pelos comandos do Código de Processo Civil<sup>35</sup> cria uma legítima expectativa sobre o conteúdo de determinado ato processual.

Assim, acessando um processo eletrônico é legítimo esperar a presença de informações sobre as partes, que fala, de onde fala, sobre o que fala. Quais são os fatos relevantes à pessoa que busca pelo judiciário e como tais fatos se vinculam com o direito vindicado.

Ademais, quando tais atos processuais precisam ser levados ao Processo Judicial eletrônico, os usuários ficam condicionados às funcionalidades e regras de interface do sistema.

Sobre as funcionalidades, o PJe apresenta estrutura de menus com sete opções, "Home", "Painel", "Processo", "Atividades", "Audiências e sessões", "Configuração" e "Gestão".

No menu "Processo", estão as funcionalidades mais utilizadas quanto a processos (novo protocolo, reaproveitamento de rascunhos de processos, ações de solicitar habilitação, envio de processo a instância superior etc.)

No menu "Atividades", as atividades mais comuns de cada um dos papéis que não são afetadas a nós de tarefas de fluxos.

No menu "Audiências e sessões", as atividades mais comuns relativas a esses atos que também não são acessíveis via nós de tarefas.

---

<sup>35</sup> Nesse momento refere-se ao código de processo civil, mas a afirmação é extensível aos demais ramos como o processo penal e o processo do trabalho.

No menu "Configuração", as funcionalidades de configuração do sistema, reunindo o que existia antes em "Cadastros Auxiliares" e "Cadastros Básicos".  
No menu "Gestão", as funcionalidades de relatórios e estatísticas para gestão da instalação ou do órgão julgador. (CNJ, 2016)

Nem todas as funções estão disponíveis para todos os usuários, sendo que as funcionalidades. Por exemplo, o menu "gestão" não fica disponível para usuários com hierarquia de advogado. As diferentes formas de apresentação são explicadas pela Regra de negócio 527:

#### RN527

Regra	Descrição da regra	Itens relacionados
Permissão de acesso a funcionalidades	As funcionalidades disponíveis nos menus do PJe têm, via de regra, a permissão de acesso determinada pela vinculação de seu cadastro ao do papel que o usuário detém. Sendo assim, uma funcionalidade do menu poderá ser acionada por um usuário desde que esteja vinculado a um papel que a agregue ou que a tenha agregado em algum papel da sua <a href="#">hierarquia</a> .	Funcionalidades: <a href="#">Disponibilização de funcionalidades nos menus</a>

*Figura 8 - Regra de Negócio 527 PJe (CNJ, 2016)*

Para os fins do presente trabalho, sem dúvidas as funcionalidades mais importantes encontram-se no menu "Processo". O sumário que indica o conteúdo das funcionalidades do PJe indica as seguintes entradas para o menu "processo":

- 9 Processo
  - 9.1 Novo processo
    - 9.1.1 Dados iniciais
    - 9.1.2 Assuntos
    - 9.1.3 Partes
      - 9.1.3.1 Informações pessoais
      - 9.1.3.2 Documentos de identificação
      - 9.1.3.3 Endereços
      - 9.1.3.4 Meios de contato
      - 9.1.3.5 Características pessoais
    - 9.1.4 Características
    - 9.1.5 Incluir petições e documentos
    - 9.1.6 Dados específicos da classe
    - 9.1.7 Processo
      - 9.1.7.1 Protocolar
  - 9.2 Novo processo incidental
  - 9.3 Novo processo com Jus Postulandi
  - 9.4 Complementação do cadastro - Processo não protocolado
  - 9.5 Pesquisa
    - 9.5.1 Processo
      - 9.5.1.1 Ver detalhes
        - 9.5.1.1.1 Paginador
        - 9.5.1.1.2 Cabeçalho do processo
        - 9.5.1.1.3 Ferramentas
        - 9.5.1.1.4 Dados do processo
        - 9.5.1.1.5 Processo
        - 9.5.1.1.6 Anexar documentos
        - 9.5.1.1.7 Aba Expedientes

- 9.5.1.1.8 Segredo ou sigilo
- 9.5.1.1.9 Associados
- 9.5.1.1.10 Petições avulsas
- 9.5.1.1.11 Anexos
- 9.5.1.1.12 Acesso de terceiros
- 9.5.2 Localizações
- 9.5.3 Informações de distribuição
- 9.5.4 Processo não distribuído
- 9.5.5 Banco Nacional de Devedores Trabalhistas
- 9.5.6 Consulta de processos de terceiros
- 9.5.7 Consulta de processos de outras seções
- 9.5.8 Consulta de prazos
  - 9.5.8.1 Abrir expediente
- 9.5.9 Certidão Interna
- 9.5.10 Certidão Externa
- 9.6 Cadastro - Habilitação nos autos
- 9.7 Outras ações
  - 9.7.1 Ajustar movimentação
  - 9.7.2 Associar processos
  - 9.7.3 Chamar à ordem
  - 9.7.4 Enviar processo
  - 9.7.5 Incluir alerta
  - 9.7.6 Incluir informação criminal relevante
  - 9.7.7 Liberar visualização de documentos
  - 9.7.8 Retificar autuação
  - 9.7.9 Solicitar habilitação
  - 9.7.10 Peticionamento avulso (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2016)

A função “novo processo”, por exemplo, é descrita da seguinte forma:

Novo processo  
 Perfil: advogado/procurador/servidor  
 Essa funcionalidade permite ao usuário autorizado realizar o cadastro de processos, que consiste na petição inicial juntamente com os documentos necessários. Ao final do cadastramento, pode-se protocolar o processo, o que fará com que, desde que bem sucedida a distribuição, a ação seja considerada como proposta.  
 Uma breve apresentação das abas da tela "Cadastro de processo" é explicada a seguir e um detalhamento de como cadastrar um novo processo é explicado aqui<sup>36</sup>.  
 (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2019)

É interessante notar que o manual de utilização da função “Novo Processo” indica as etapas que o usuário precisa preencher para cadastrar um novo processo para distribuição ao Poder Judiciário. Para a distribuição de novo processo o usuário precisa preencher os campos abaixo:

- 1 Dados iniciais
- 2 Assuntos
- 3 Partes
  - 3.1 Polo ativo/passivo/outras participantes - Adicionar parte

---

<sup>36</sup> Na referência, a palavra “aqui” possui um hiperlink para o endereço <[http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Novo\\_processo](http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Novo_processo)> (acesso em novembro de 2021), no qual há extensa explicação sobre a utilização da opção “novo processo”, disponível no anexo I.

- 3.1.1 Pessoa física
- 3.1.2 Pessoa jurídica
- 3.1.3 Cadastro de entes ou autoridades
- 3.1.4 Complementação do cadastro
  - 3.1.4.1 Informações pessoais
  - 3.1.4.2 Documentos de identificação
  - 3.1.4.3 Endereços
  - 3.1.4.4 Meios de contato
  - 3.1.4.5 Características pessoais
  - 3.1.4.6 Outros nomes
- 3.2 Associar procurador/terceiro vinculado
- 3.3 Partes inseridas
- 4 Características
  - 4.1 Segredo de justiça
  - 4.2 Justiça gratuita
  - 4.3 Pedido de liminar ou de antecipação de tutela
  - 4.4 Valor da causa
  - 4.5 Prioridades
- 5 Incluir petições e documentos
  - 5.1 Tipo de documento
  - 5.2 Descrição
  - 5.3 Número
  - 5.4 Sigiloso
  - 5.5 Área de edição
    - 5.5.1 Assinar sem anexos
  - 5.6 Anexos
    - 5.6.1 Assinar documento e anexos
- 6 Dados específicos da classe
- 7 Processo
  - 7.1 Selecione uma competência
    - 7.1.1 Resumo do processo
      - 7.1.1.1 Impressão de lista de documentos
      - 7.1.1.2 Download de documentos em PDF
      - 7.1.1.3 Dados do processo
      - 7.1.1.4 Detalhes do processo
      - 7.1.1.5 Documentos
      - 7.1.1.6 Protocolar (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2019)

Alguns fatos merecem destaque. Diversos dos campos indicados acima são de preenchimento obrigatório. Ou seja, sem a indicação precisa da informação o usuário não conseguirá concluir a distribuição do processo. São indicadas como de preenchimento obrigatório as informações de identificação do contribuinte no polo ativo (CPF do autor), outros documentos de identificação, data de nascimento, nome de pessoa jurídica classificada como órgão público e indicada como parte, endereço das partes com CEP, entre outras.

O campo “área de edição” (item 5.5 da lista de conteúdos) indica que:

A área de edição conterá o documento principal. No PJe, todos os documentos anexados, ou seja, previamente digitalizados, devem estar sempre vinculados a um documento principal. O usuário poderá escrever a petição utilizando o editor rico do PJe, anexando documentos. Para o caso de todos os documentos estarem previamente digitalizados, o usuário deverá escrever, no documento principal,



algum comentário notificando a presença da petição inicial nos anexos, já que o preenchimento do documento principal é obrigatório. Abaixo segue imagem de um texto de exemplo que poderia ser utilizado.

O documento principal pode também ser preenchido com conteúdo de documentos previamente editados em editores externos através das opções de copiar e colar disponíveis nos sistemas operacionais. Em princípio, não há restrições para uso dessa opção, mas caso o usuário esteja com problemas para salvar o documento, pode-se utilizar um editor de texto não rico para fazer a cópia intermediária do conteúdo do documento, de forma a contornar problemas que por ventura o PJe possa ter ao tratar caracteres especiais de editores externos. Por exemplo, digamos que o usuário tenha uma petição inicial digitada em um documento do Microsoft Word. O usuário " copia " todo o conteúdo do documento e o " cola " na área de edição do editor de texto do PJe. Ao tentar salvar o conteúdo, o PJe lança uma exceção. O usuário deve, então, como solução de contorno, copiar o conteúdo e colar em outro editor de texto não rico (por exemplo, "Bloco de notas"), salvar o documento, copiar seu conteúdo no editor de texto não rico e colar na área de edição do editor do PJe.

Após a edição do documento, o usuário deverá acionar o botão "Salvar". O usuário poderá observar que, após inserir o documento principal, o sistema habilitará a seção de anexos abaixo do documento salvo, conforme imagem a seguir. Através dessa opção, os documentos previamente digitalizados poderão ser vinculados ao documento principal. O usuário poderá observar também a presença do botão "Assinar sem anexos". (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2019)

O campo "área de edição" foi idealizado, portanto, para que os usuários preenchessem o texto da petição inicial utilizando-se do próprio editor de textos do PJe, um editor de texto web que, na prática, gera um arquivo HTML (*hyper text markup language*) que permite a adição de alguns destaques ao texto como sublinhados, negritos, tamanho de fonte e recuos (parágrafos).

Nas primeiras versões do PJe, a utilização do editor de textos da plataforma era obrigatória, o que resultava em problemas, já que os textos eram quase sempre desenvolvidos em outro aplicativo (como o Microsoft Word ou o LibreOffice) e seu conteúdo era "copiado" para o editor de textos do PJe resultado quase sempre em perda de formatação.

Como a experiência não era satisfatória, os usuários acabaram por desenvolver o hábito de indicar no editor de texto a informação "petição inicial em PDF anexo" e juntar a petição inicial como se fosse documento anexo. Essa prática se tornou tão difundida que acabou por ser incorporada nas regras de negócio. Da lógica inicial de desenvolvimento, restou apenas a regra de que o preenchimento obrigatório do campo "área de edição", mesmo que apenas indicando que a petição inicial se encontra entre os anexos.

Então, da análise dessas características do sistema aliadas às regras processuais, sabe-se quem fala, de onde fala, sobre o que fala, qual o direito vindicado e, também, onde no texto tais informações podem ser encontradas (qualificação,

resumo dos fatos, pedidos, entre outros) e em qual formato esse texto estará contido (HTML ou PDF).

Sabendo onde procurar e qual conteúdo provavelmente pode ser encontrado, o próximo passo é definir qual informação se pretende obter. Esse ponto será mais bem abordado em capítulo seguinte, mas, por ora, e a título de exemplo, pode-se mencionar a busca por informações referentes à constitucionalidade de determinada norma. Com esse objetivo, a utilização de inteligência artificial pode ser direcionada à busca por petições iniciais que contenham pedido de declaração de inconstitucionalidade da citada norma.

Além de identificar quantas vezes a constitucionalidade da norma foi questionada, tal busca resultaria também na identificação de quais fatos e argumentos jurídicos foram levantados pelos jurisdicionados para justificar o pedido de declaração de inconstitucionalidade, informações extremamente úteis para tomada de decisão do legislador.

Ainda no que tange ao conteúdo, outro ponto importante da funcionalidade “Novo processo” é a indicação obrigatória do “assunto” do processo na aba “dados iniciais”. Esse ponto é relevante pois poder-se-ia argumentar que a identificação de informações úteis contidas nos processos, conforme mencionado acima, já poderia ser realizada pela categorização dos processos por assunto. Não obstante, infelizmente essa não é a realidade.

Um processo sempre precisa conter um assunto principal para que seu cadastro possa ser finalizado. Ocorre que a lista de assuntos e classes processuais é muito extensa<sup>37</sup> e a atividade de enquadramento do processo em cada uma das classes e assuntos fica a cargo dos usuários, o que praticamente impossibilita uma base homogênea de classificações.

Aplicam-se funcionalidade de assunto a regra de interface 150 e a regra de negócio 492, abaixo:

#### RI150

Campo(s)	Descrição da regra	Itens relacionados
Assuntos no cadastro de processo	Recuperar os assuntos em ordem alfabética pela descrição cujas classes judiciais desses assuntos possuem órgãos julgadores ou órgãos julgadores colegiados com competência vigente na jurisdição em questão; não recuperar assuntos já vinculados ao processo em questão.	Funcionalidades: Cadastro de processo
<b>Nota:</b> a fonte de pesquisa desta RI é o componente <i>processoAssuntoCadProcessoGrid.component.xml</i> .		

<sup>37</sup> É possível extrair um arquivo excel com a lista de classes e assuntos idealizada pelo CNJ do endereço <[https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta\\_publica\\_classes.php](https://www.cnj.jus.br/sgt/consulta_publica_classes.php)>. Acesso em novembro de 2021.

Figura 9 Regra de interface 150 (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2016)

RN492

Regra	Descrição da regra	Itens relacionados
Assuntos para o protocolo de processos	Os assuntos disponibilizados para seleção no protocolo de processos são os assuntos vinculados à classe selecionada, vinculação essa realizada através do <a href="#">cadastro de competências</a> , na configuração de Classe x Assunto. Sendo assim, só estará disponível para seleção um assunto que tenha sido vinculado a alguma competência que tenha sido associada a algum órgão julgador da instalação, e o assunto deverá ter sido vinculado juntamente com a classe selecionada nos "Dados iniciais" do processo.	Funcionalidades:  Protocolar processo: <a href="#">Protocolo de processo</a> ; <a href="#">Protocolo de processo com jus postulandi</a> ; <a href="#">Protocolo de processo incidental</a> ; <a href="#">Processos cadastrados e não protocolados</a>

Figura 10 Regra de negócio 492 (PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO, 2016)

A funcionalidade de indicação de assuntos no cadastro de processo é iniciativa louvável, já que os benefícios da documentação dos atos processuais são inquestionáveis. A classificação dos processos por assunto, aliada aos dados geográficos e de competência jurisdicional, já possibilitariam a extração de informações valiosas para a elaboração ou acompanhamento de políticas públicas. Veja-se, abaixo, PHP com os grupos de assuntos disponíveis para classificação:

**CONSULTA PÚBLICA DE ASSUNTOS**

Pesquisar:  Assunto  Glossário  Código

Versão 01/10/2021

- 12775 DIREITO À EDUCAÇÃO
- 9985 DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO
- 10110 DIREITO AMBIENTAL
- 12734 DIREITO ASSISTENCIAL
- 899 DIREITO CIVIL
- 9633 DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
- 12480 DIREITO DA SAÚDE
- 1156 DIREITO DO CONSUMIDOR
- 864 DIREITO DO TRABALHO
- 11428 DIREITO ELEITORAL
- 10739 DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF
- 6191 DIREITO INTERNACIONAL
- 1146 DIREITO MARÍTIMO
- 287 DIREITO PENAL
- 11068 DIREITO PENAL MILITAR
- 195 DIREITO PREVIDENCIÁRIO
- 8826 DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO
- 1209 DIREITO PROCESSUAL PENAL
- 11049 DIREITO PROCESSUAL PENAL MILITAR
- 14 DIREITO TRIBUTÁRIO
- 12467 QUESTÕES DE ALTA COMPLEXIDADE, GRANDE IMPACTO E RE
- 7724 REGISTROS PÚBLICOS

**DETALHAMENTO**      **TEMPORALIDADE**

**Justiça Estadual**

1º Grau    2º Grau    Juizado Especial    Turmas Recursais  
 Juizado Especial da Fazenda Pública  
 Turma Estadual de Uniformização

**Competência Militar**

1º Grau    2º Grau

**Justiça Federal**

1º Grau    2º Grau    Juizado Especial    Turmas Recursais  
 Turma regional de unifor.    Turma nacional de unifor.    CJF

**Justiça do Trabalho**

1º Grau    2º Grau    TST    CSJT

**Justiça Militar da União**

1º Grau    STM

**Justiça Militar Estadual**

1º Grau    TJM

**Justiça Eleitoral**

Zonas Eleitorais    TRE    TSE

**Outras Justiças**

STF    STJ    CNJ

Norma:

Artigo:

Sigiloso  Assunto complementar

Figura 11 - PHP com grupos de assuntos de processos judiciais (CNJ)

No entanto, a função de inclusão de assuntos no PJe se perdeu em sua própria complexidade.

Considere-se o caso hipotético de uma escola pública que tem se negado a realizar a matrícula de educandos com deficiência, e que, quando realiza a matrícula, negligencia e desrespeita as necessidades de apoio especializado ao educando, negando vigência ao artigo 58 da Lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996 (Lei de diretrizes e bases da educação nacional).

Nessa situação, vários processos podem ser distribuídos por pais que tiveram a matrícula de seus filhos negada ou de pais que conseguiram realizar a matrícula, mas que não aceitam a negligência da escola. Considere-se que são dezenas de ações distribuídas fundadas nesse contexto.

Pelas regras da funcionalidade “assunto” e da interface do sistema, analisadas acima, ao distribuir uma ação judicial cada advogado precisa indicar o assunto relativo ao processo, ou não consegue concluir a atividade de distribuição de nova ação. No entanto, os diferentes advogados não adotarão, necessariamente, os mesmos critérios para classificação do assunto.

Um primeiro advogado pode se deparar com a árvore de assuntos possíveis e entender que sua demanda se refere ao assunto indicado no grupo “12775 Direito à educação”, subgrupo “12795 Acesso”, família “12803 Vaga” e assunto “12893 Ausência de vaga”.

CONSULTA PÚBLICA DE ASSUNTOS

Pesquisar:  Assunto  Glossário  Código  Pesquisar

Versão 01/10/2021

12775 DIREITO À EDUCAÇÃO

- 12795 Acesso
  - 12805 Acesso sem Conclusão do Ensino Médio
  - 14177 Ciência Sem Fronteiras
  - 12808 Cobrança de Taxa de Matrícula
  - 12806 Convalidação de Estudos e Reconhecimento de Diplo
  - 12809 Cota para Ingresso - Ações Afirmativas
- 12810 Itinerários Formativos
  - 14240 Matrícula - Ausência de Pré-Requisito
  - 14179 Perda de Prazo de Matrícula
- 12804 Processo Seletivo
  - 14178 Renovação de Matrícula - Inadimplência
- 12807 Transferência Discente
- 12803 Vaga
  - 12895 Acesso Próximo do Domicílio
  - 12893 Ausência de Vaga
  - 12894 Corte Etário
  - 12898 IDADE PARA MATRÍCULA
  - 12896 Matrícula de Irmãos na Mesma Escola
  - 12897 Prioridade de Matrícula para Alunos com Deficiênc
- 12798 Avaliação e Controle
- 12793 Educação Básica
- 12796 Educação Especial
- 12832 Educação Superior
- 12835 Ensino à Distância
- 12801 Financiamento
- 12799 Gestão
- 12794 Permanência
- 12802 Planos Decenais
- 12797 Qualidade
- 12800 Valorização do Magistério e dos Profissionais da Educaç
- 9985 DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIRE

DETALHAMENTO

TEMPORALIDADE

Justiça Estadual

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Juizado Especial da Fazenda Pública

Turma Estadual de Uniformização

Competência Militar

1º Grau  2º Grau

Justiça Federal

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Turma regional de unifor.  Turma nacional de unifor.  CJF

Justiça do Trabalho

1º Grau  2º Grau  TST  CSJT

Justiça Militar da União

1º Grau  STM

Justiça Militar Estadual

1º Grau  TJM

Justiça Eleitoral

Zonas Eleitorais  TRE  TSE

Outras Justiças

STF  STJ  CNJ

Norma:

Artigo:

Sigiloso  Assunto complementar

Exige assunto do crime antecedente:

Glossário:

Figura 12 - PHP com assunto 12893 do PJe (CNJ)

Um segundo advogado por fazer o mesmo caminho e variar apenas na última escolha, optando pelo assunto “12897 Prioridade de matrícula para Alunos com deficiência” em vez do assunto 12893, veja-se:

CONSULTA PÚBLICA DE ASSUNTOS

Pesquisar:  Assunto  Glossário  Código  Pesquisar

Versão 01/10/2021

12775 DIREITO À EDUCAÇÃO

- 12795 Acesso
  - 12805 Acesso sem Conclusão do Ensino Médio
  - 14177 Ciência Sem Fronteiras
  - 12808 Cobrança de Taxa de Matrícula
  - 12806 Convalidação de Estudos e Reconhecimento de Diplo
  - 12809 Cota para Ingresso - Ações Afirmativas
  - 12810 Itinerários Formativos
  - 14240 Matrícula - Ausência de Pré-Requisito
  - 14179 Perda de Prazo de Matrícula
  - 12804 Processo Seletivo
  - 14178 Renovação de Matrícula - Inadimplência
  - 12807 Transferência Discente
  - 12803 Vaga
    - 12895 Acesso Próximo do Domicílio
    - 12893 Ausência de Vaga
    - 12894 Corte Etário
    - 12898 **IDADE PARA MATRÍCULA**
    - 12896 Matrícula de Irmãos na Mesma Escola
    - 12897 **Prioridade de Matrícula para Alunos com Deficiênc**
- 12798 Avaliação e Controle
- 12793 Educação Básica
- 12796 Educação Especial
- 12832 Educação Superior
- 12835 Ensino à Distância
- 12801 Financiamento
- 12799 Gestão
- 12794 Permanência
- 12802 Planos Decenais
- 12797 Qualidade
- 12800 Valorização do Magistério e dos Profissionais da Educaç

9985 DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIRE

DETALHAMENTO

TEMPORALIDADE

Justiça Estadual

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Juizado Especial da Fazenda Pública

Turma Estadual de Uniformização

Competência Militar

1º Grau  2º Grau

Justiça Federal

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Turma regional de unifor.  Turma nacional de unifor.  CJF

Justiça do Trabalho

1º Grau  2º Grau  TST  CSJT

Justiça Militar da União

1º Grau  STM

Justiça Militar Estadual

1º Grau  TJM

Justiça Eleitoral

Zonas Eleitorais  TRE  TSE

Outras Justiças

STF  STJ  CNJ

Norma:

Artigo:

Sigiloso  Assunto complementar

Exige assunto do crime antecedente:

Glossário:

Figura 13 - PHP com assunto 12897 do PJe (CNJ)

Um terceiro advogado pode entender que sua demanda se refere ao assunto indicado no grupo “12775 Direito à educação”, subgrupo “12796 Educação Especial” e assunto “12829 Institucionalização Pedagógica do Atendimento Educacional”. O glossário desse assunto indica “dispõe sobre educação e atendimento escolar especializado”.

CONSULTA PÚBLICA DE ASSUNTOS

Pesquisar:  Assunto  Glossário  Código

Versão 01/10/2021

- 12775 DIREITO À EDUCAÇÃO
  - 12795 Acesso
  - 12796 Avaliação e Controle
  - 12793 Educação Básica
  - 12796 Educação Especial
    - 12830 Acessibilidade Física
    - 12829 **Institucionalização Pedagógica do Atendimento Educacional Especializado**
    - 12827 Profissionais de Apoio
    - 12828 Sala de Recursos Multifuncionais
  - 12833 Educação Superior
  - 12835 Ensino à Distância
  - 12801 Financiamento
  - 12799 Gestão
  - 12794 Permanência
  - 12802 Planos Decenais
  - 12797 Qualidade
  - 12800 Valorização do Magistério e dos Profissionais da Educação
- 9985 DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO
- 10110 DIREITO AMBIENTAL
- 12734 DIREITO ASSISTENCIAL
- 899 DIREITO CIVIL
- 9633 DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
- 12480 DIREITO DA SAÚDE
- 1156 DIREITO DO CONSUMIDOR
- 864 DIREITO DO TRABALHO
- 11428 DIREITO ELEITORAL
- 10739 DIREITO ELEITORAL E PROCESSO ELEITORAL DO STF
- 6191 DIREITO INTERNACIONAL
- 1146 DIREITO MARÍTIMO
- 287 DIREITO PENAL
- 11068 DIREITO PENAL MILITAR

DETALHAMENTO

TEMPORALIDADE

Justiça Estadual

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Juizado Especial da Fazenda Pública

Turma Estadual de Uniformização

Competência Militar

1º Grau  2º Grau

Justiça Federal

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Turma regional de unifor.  Turma nacional de unifor.  CJF

Justiça do Trabalho

1º Grau  2º Grau  TST  CSJT

Justiça Militar da União

1º Grau  STM

Justiça Militar Estadual

1º Grau  TJM

Justiça Eleitoral

Zonas Eleitorais  TRE  TSE

Outras Justiças

STF  STJ  CNJ

Norma:

Artigo:

Sigiloso  Assunto complementar

Exige assunto do crime antecedente:

Dispõe sobre a educação e atendimento escolar especializado

Glossário:

Figura 14 - PHP com assunto 12829 do PJe (CNJ)

Um quarto advogado pode entender que sua demanda se refere ao assunto indicado no grupo “9633 Direito da Criança e do Adolescente”, subgrupo “9964 Seção Cível”, família “11818 Medidas de proteção” e assunto “11998 Matrícula e frequência obrigatória em escola oficial”. O campo glossário do assunto indicado encontra-se sem especificação.

CONSULTA PÚBLICA DE ASSUNTOS

Pesquisar:  Assunto  Glossário  Código

Pesquisar

Versão 01/10/2021

- 9633 DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE
  - 9634 Ato Infracional
  - 10688 Medidas Sócio-educativas
    - 9964 Seção Cível
      - 9966 Abandono Intelectual
      - 9965 Abandono Material
      - 9968 Abuso Sexual
      - 9975 Adoção de Adolescente
      - 9974 Adoção de Criança
      - 9972 Adoção Internacional
      - 9973 Adoção Nacional
    - 12341 Apadrinhamento de Criança ou Adolescente
      - 11819 Classificação indicativa
      - 11821 Conselhos tutelares
      - 11820 Entidades de atendimento
    - 9977 Entrada e Permanência de Menores
    - 12006 Evasão Escolar
    - 9969 Exploração do Trabalho Infantil
    - 11981 Exploração Sexual
    - 12007 Exploração Sexual ou Prostituição
    - 11817 Fundos
    - 11816 Infrações administrativas
    - 9967 Maus Tratos
    - 11818 Medidas de proteção
      - 12002 Acolhimento institucional
      - 12004 Colocação em família substituta
      - 11996 Encaminhamento aos pais ou responsável
      - 12003 Inclusão em programa de acolhimento familiar
      - 11999 Inclusão em programa de auxílio à família
      - 12001 Inclusão em programa de auxílio, orientação e tra
      - 11998 Matrícula e frequência obrigatória em escola oficial
      - 11997 Orientação e acompanhamento temporário

DETALHAMENTO

TEMPORALIDADE

Justiça Estadual

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Juizado Especial da Fazenda Pública

Turma Estadual de Uniformização

Competência Militar

1º Grau  2º Grau

Justiça Federal

1º Grau  2º Grau  Juizado Especial  Turmas Recursais

Turma regional de unifor.  Turma nacional de unifor.  CJF

Justiça do Trabalho

1º Grau  2º Grau  TST  CSJT

Justiça Militar da União

1º Grau  STM

Justiça Militar Estadual

1º Grau  TJM

Justiça Eleitoral

Zonas Eleitorais  TRE  TSE

Outras Justiças

STF  STJ  CNJ

Norma:

Artigo:

Sigiloso  Assunto complementar

Exige assunto do crime antecedente:

Glossário:

Figura 15 - PHP com assunto 11998 do PJe (CNJ)

Um quinto advogado pode, por sua vez, entender que sua demanda se refere ao assunto indicado no grupo “9633 Direito da Criança e do Adolescente”, subgrupo “9964 Seção Cível”, família “11818 Medidas de proteção” e assunto “11998 Matrícula e frequência obrigatória em escola oficial”. O campo glossário do assunto indicado encontra-se sem especificação.

Um sexto advogado pode enxergar com foco na questão procedimental sobre o mérito em discussão e, nessa linha de pensamento, cadastrar o assunto indicado no grupo “8826 Direito Processual Civil e do Trabalho”, subgrupo “9192 Tutela provisória” e assunto “12416 Tutela de Urgência”, entre outros possíveis.

Considerando assuntos que já estiveram disponíveis e foram suprimidos, há o grupo “Direito administrativo e outras matérias de direito público”, subgrupo “10028 serviços”, família “10051 Ensino fundamental e médio” e assunto “10053 Matrícula”.

Tais exemplos indicam que mesmo em um caso hipotético de baixa complexidade pode indicar uma gama de classificações possíveis que resulta em uma



base de dados “poluída”, prejudicando o objetivo de extração de informação útil das bases de processos.

Assim, mesmo que haja interesse em levantar informações sobre a matéria, não seria possível identificar o problema específico da escola indicada no exemplo por buscas baseadas na função “assuntos” do PJe ou, ainda, pela ausência de precisão na base de dados, o resultado da busca não seria confiável.

Importante notar que precisão é o “principal atributo de qualidade da informação”, referindo-se a uma “medida na qual se verifica se os dados estão corretos, confiáveis e asseguradamente livres de erro” (LIMA, 2011).

Quando o objetivo se torna mais específico, a complexidade da classificação se torna igualmente maior.

Considere-se, por exemplo, um processo decisório que culminará na aprovação de uma política pública relacionada a educação. Mesmo que o legislador tenha ultrapassado o paradigma do legalismo forte e tenha plena consciência de que a produção normativa deve levar em conta insumos externos ao Poder Legislativo e que garantam a maior abertura possível à participação dos destinatários da norma, ainda resta a dúvida sobre onde deve-se buscar esses insumos.

As respostas mais usuais são aquelas contidas no Manual “Participação social no âmbito do decreto de análise de impacto regulatório – AIR” elaborado pelo Ministério da Economia (2021), já mencionado, a saber, os canais institucionais, a consulta pública, a consulta dirigida/setorial, as audiências públicas, as tomadas públicas de subsídios, as reuniões participativas e as visitas técnicas.

Em que pese a grande relevância das práticas indicadas acima, todas elas têm uma característica comum, exigem um engajamento voluntário dos interessados. Essa característica comum representa uma grande contaminação da amostra obtida. Se os resultados obtidos são todos oriundos de pessoas que voluntariamente se engajam e processos de participação social, as opiniões obtidas serão todas oriundas de pessoas participativas, o que não reflete a complexidade da sociedade.

E quanto a todo o potencial informacional que pode ser obtido atentando-se ao que dizem as pessoas que não tem como característica o engajamento em processos de participação social?

Nesse ponto é possível traçar um paralelo com um movimento que vem ocorrendo já há algum tempo e que vem sendo chamado de *social listening*, que é a

prática de identificar discursos relativos a um determinado tema de interesse (geralmente uma marca ou produto) nas redes sociais.

O *social listening* surgiu da constatação de que mesmo que uma empresa possua diversos canais de interlocução com seu público, há grande potencial informacional no monitoramento de discursos sobre temas de interesse em todos os canais digitais (o meio é a mensagem).

Tome-se, por exemplo, uma empresa de varejo que pratica comércio online. Mesmo que essa empresa tenha uma cultura muito focada em ouvir seus clientes e invista massivamente numa plataforma de serviço de atendimento ao consumidor convencional, todos os contatos recebidos no SAC serão oriundos de pessoas que costumam acessar esse tipo de serviço. Por outro lado, há grande contingente de pessoas que, descontentes com os serviços prestados pela empresa, não entrarão em contato com o SAC, mas sim proferirão xingamentos no Twitter ou qualquer outra rede social.

Monitorar os discursos presentes nas redes sociais se tornou, portanto, diferencial na tomada de decisão das empresas, demonstrando uma postura de escuta ativa.

Nesse momento, e retomando a premissa de que o processo judicial também é foro de manifestação política, defende-se que o processo de decisão que culmina na aprovação de leis (e normas em geral) pode aumentar sua qualidade quando subsidiados de informação que pode ser obtida pela consulta aos processos judiciais.

A realização desse objetivo, no entanto, ainda será objeto de análise, principalmente no que tange à aplicação de técnicas de inteligência artificial, como passa a expor.

#### **4 Inteligência artificial, processamento de linguagem natural e aplicação no Processo Judicial eletrônico**

Para cumprimento dos objetivos do presente capítulo, cabe apresentar breves considerações sobre a inteligência artificial e como essa tecnologia tem sido utilizada no Direito.

Não há um conceito único e incontestável sobre o que é a inteligência artificial, o que pode ser relacionado com a própria dificuldade de definir inteligência. Nas raízes da nomenclatura, no entanto, é possível identificar um mote de busca por ações realizadas por máquina que poderiam ser comparadas com um comportamento humano “inteligente”.

Alan Turing desenvolveu um teste para identificar máquinas inteligentes, partindo do argumento de que uma máquina seria inteligente caso pudesse se comportar de forma semelhante aos seres humanos. Desta forma, o chamado “teste de Turing” consiste em averiguar se um computador poderia estabelecer uma conversa com um ser humano e responder perguntas sem que fosse identificado como uma máquina, de modo a “enganar” o inquiridor humano. Entretanto, o termo “inteligência artificial” somente foi cunhado, em 1956, por John McCarthy, que selecionou a expressão para a realização de uma conferência na Faculdade de Dartmouth, buscando diferenciar os seus estudos, enfocados lógica simbólica, das demais pesquisas realizadas na área cibernética naquela época. Para McCarthy, a inteligência artificial consistiria no comportamento de máquinas que poderiam ser classificados como inteligentes caso um ser humano se comportasse da mesma maneira. (BAHIA, NUNES, PEDRON, 2020).

Essa concepção de uma replicação do comportamento humano também aparece na resolução CNJ nº 332 de 2020, que dispõe:

Art. 3º Para o disposto nesta Resolução, considera-se:

I – Algoritmo: sequência finita de instruções executadas por um programa de computador, com o objetivo de processar informações para um fim específico;

II – Modelo de Inteligência Artificial: conjunto de dados e algoritmos computacionais, concebidos a partir de modelos matemáticos, cujo objetivo é oferecer resultados inteligentes, associados ou comparáveis a determinados aspectos do pensamento, do saber ou da atividade humana;

III – Sinapses: solução computacional, mantida pelo Conselho Nacional de Justiça, com o objetivo de armazenar, testar, treinar, distribuir e auditar modelos de Inteligência Artificial;

IV – Usuário: pessoa que utiliza o sistema inteligente e que tem direito ao seu controle, conforme sua posição endógena ou exógena ao Poder Judiciário, pode ser um usuário interno ou um usuário externo;

V – Usuário interno: membro, servidor ou colaborador do Poder Judiciário que desenvolva ou utilize o sistema inteligente;

VI – Usuário externo: pessoa que, mesmo sem ser membro, servidor ou colaborador do Poder Judiciário, utiliza ou mantém qualquer espécie de contato com o sistema inteligente, notadamente jurisdicionados, advogados, defensores públicos,

procuradores, membros do Ministério Público, peritos, assistentes técnicos, entre outros.  
(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2020)

Não obstante, se o conceito de inteligência artificial surgiu como uma ideia de replicação artificial de comportamentos humanos, atualmente parece ser mais simples conceituar a Inteligência Artificial partindo da análise de suas aplicações e resultados.

Uma conceituação que parte das aplicações e resultados se justifica pois, em algumas técnicas de inteligência artificial, não se tem sequer uma exata compreensão sobre quais etapas foram necessárias para que o resultado obtido fosse alcançado.

Sob esse enfoque, podem ser destacadas algumas subáreas que se inserem no campo que hoje é chamado inteligência artificial, como o aprendizado de máquina (*machine learning*), aprendizado profundo (*deep learning*), processamento de linguagem natural (*natural language processing*) ou a mineração de dados (*data mining*).

Cada uma dessas tecnologias já é utilizada em alguma dimensão cotidiana da vida das grandes cidades ao redor do mundo.

O aprendizado de máquina é uma técnica alimentada por um algoritmo de aprendizado “que permite que os sistemas de computador internalizem e façam previsões baseadas em dados históricos” (LAGE, 2021). Um exemplo muito utilizado de tecnologia de aprendizagem de máquina são os filtros de spam que, com base na utilização de algumas palavras conhecidas (“príncipe nigeriano” ou “as fotos ficam ótimas”) somado ao remetente da mensagem conseguem prever mensagem com conteúdo indesejado.

O aprendizado profundo, por sua vez, é uma técnica que permite que o próprio computador realize o treinamento do algoritmo de aprendizado “utilizando dados históricos, reconhecendo padrões e fazendo inferências probabilísticas” (LAGE, 2021). Um exemplo de aprendizado profundo também muito utilizado no dia a dia é a função de reconhecimento facial presente em alguns smartphones para desbloqueio de tela.

Já o processamento de linguagem natural consiste em área da inteligência artificial na qual são aplicadas várias técnicas com o objetivo de “fazer o computador reconhecer, entender e sintetizar a linguagem utilizada na comunicação humana, tanto falada quanto escrita” (STILPEN JÚNIOR, 2016). Algumas aplicações muito

utilizadas do PLN são o reconhecimento de fala, tradução automática e correção automática de textos.

Por fim, uma das áreas que guarda grande relação com as tarefas desempenhadas pelo PLN é a mineração de dados. Mineração de dados é uma metonímia que se tornou muito famosa nos últimos anos, mas que representa apenas parte de um processo maior conhecido como *Knowledge Discovery in Databases* (KDD).

A definição mais famosa de KDD foi idealizada por FAYYAD et al. (1996) como “processo, não trivial, de extração de informações implícitas, previamente desconhecidas e potencialmente úteis, a partir dos dados armazenados em um banco de dados”.

O processo é composto por várias etapas resultando, em suma, na obtenção de padrões consistentes que podem ser interpretados para produzir conhecimento. FAYYAD et. al (1996) descrevem as etapas do processo como: 1) seleção de dados, 2) pré-processamento e limpeza, 3) transformação dos dados, 4) data mining, 5) interpretação e avaliação.

Após apresentar as breves considerações sobre as técnicas acima, principalmente considerando que a grande maioria da população se relaciona com essas tecnologias mais como usuário do que como desenvolvedor, é adequado pontuar que a inteligência artificial é uma tecnologia de propósito geral.

Ao referir-se à inteligência artificial como uma tecnologia de propósito geral objetiva-se esclarecer que esta é altamente pervasiva e tem potencial de afetar diversos aspectos da sociedade gerando inovação. Nesse processo, altera a dinâmica de outras áreas de conhecimento. Podem ser citados outros exemplos de tecnologia de propósito geral como a eletricidade ou a própria computação.

Nesse sentido, ainda quanto à categoria de tecnologia de propósito geral, justamente por ter grande potencial, sua adoção exige, por vezes, mudanças estruturais profundas.

Quando a energia elétrica passou a ser principal fonte de energia em cidades e indústrias todo um processo de adaptação precisou tomar lugar. Equipamentos e precisaram ser substituídos, foi necessário construir toda uma infraestrutura (plantas de geração e estrutura de distribuição de energia) e profissionais especializados na nova tecnologia precisaram ser treinados (engenheiros eletricitas, técnicos eletricitas, técnicos nos equipamentos eletrônicos).

Da mesma forma a computação e a internet exigiram substituição de equipamentos, construção de infraestrutura e treinamento de profissionais.

Em que pese os transtornos e adequações necessários à implementação de tais tecnologias não se nega, atualmente, suas potencialidades e benefícios a toda sociedade.

Não obstante, mesmo diante de uma alteração tão significativa como pode ser a adoção de uma nova tecnologia de propósito geral, não se trata de um julgamento de “tudo ou nada”. A adoção de tecnologias se dá em níveis e de forma paulatina.

Tal fato pode se verificar na utilização da inteligência artificial no Judiciário brasileiro, como será analisado no tópico 4.1. Algumas iniciativas presentes no Legislativo também serão objeto de análise.

Em seguida, no tópico 4.2, discute-se como pode ser utilizado o PLN, considerando as características do PJe atualmente, para extração de informações relevantes que podem auxiliar no dever de justificção de produção normativa.

#### **4.1 –Inteligência Artificial no Direito brasileiro**

Espera-se ter demonstrado no tópico anterior que as aplicações de inteligência artificial não estão distantes do dia a dia de qualquer grande cidade.

No presente tópico serão apresentadas informações demonstrando que a inteligência artificial também não está diante do cotidiano dos tribunais brasileiros.

Já foi citado anteriormente o projeto *mandamus* do Tribunal de Justiça de Roraima, que utiliza soluções tecnológicas para racionalizar a distribuição e o cumprimento de mandados judiciais. Aplicações de inteligência artificial também estão presentes em diversos outros tribunais.

##### *- A plataforma Sinapses*

A plataforma Sinapses foi inicialmente desenvolvida por servidores do Tribunal de Justiça de Rondônia (TJRO) e atualmente está sendo desenvolvido em Brasília, na sede do CNJ. “Ela utiliza serviços que otimizam a realização de tarefas repetitivas (automação), predições, agilização do andamento processual, além de conferir maior segurança” (LAGE, 2021). A plataforma também prevê funções de apoio como “sumarização e parametrização de decisões. Tecnicamente, o sistema baseia-se em

microserviços de IA que proporciona o controle dos modelos, gestão de versões e rastreabilidade do processo de treinamento” (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA, 2020).

*- O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e as execuções fiscais*

Notícia divulgada no site do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (2018) narra a utilização de inteligência artificial para realização de tarefa de acionamento de sistema de bloqueio de bens de devedores de execuções fiscais distribuídas pelo município do Rio de Janeiro.

No modelo tradicional de cobrança, um servidor público levaria, pelo menos, 35 minutos por processo para fazer bloqueios de bens do devedor. Esse é o tempo estimado para acessar o BACENJUD (sistema eletrônico de comunicação entre o Poder Judiciário e as instituições financeiras), RENAJUD (canal de comunicação com o Detran para cumprir as ordens judiciais de restrição de veículos) e o INFOJUD (sistema que permite ao Judiciário acessar o cadastro de contribuintes na Receita Federal). O inovador sistema de inteligência artificial, testado pelo Tribunal de Justiça, realiza todas essas operações em apenas 25 segundos. É um mecanismo 1.400% mais rápido, com 99,95% de precisão. (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO, 2018)

A automação representou economia de tempo e de recursos públicos (estimados em 30 milhões de reais pelo TJRJ).

*- Ferramenta Elis do Tribunal de Justiça de Pernambuco*

Também voltada à automação de tarefas em execuções fiscais, a ferramenta Elis do Tribunal de Justiça de Pernambuco analisa divergências entre as Certidões de Dívida Ativa e as petições iniciais de execuções fiscais, bem como realiza triagens relativas à competência, prescrição, elaboração de minutas e despachos em lote.

Dessa forma, a análise e julgamento dos processos tornou-se mais rápida no TJPE depois que a robô Elis passou a executar o trabalho repetitivo e demorado da triagem inicial dos processos. A inteligência artificial em uso no Tribunal pernambucano confere os documentos, as datas e os dados dos processos. Depois, encaminha para os juízes. Em 15 dias, a ferramenta conseguiu dar andamento a 70 mil processos. (LAGE, 2021)

*- Sistema Sócrates do STJ*

O Superior Tribunal de Justiça utiliza de uma aplicação de inteligência artificial voltada à identificação de controvérsias jurídicas nos recursos especiais.

Nasceu, assim, o Sócrates 2.0, ferramenta capaz de apontar, de forma automática, o permissivo constitucional invocado para a interposição do recurso, os dispositivos de lei descritos como violados ou objeto de divergência jurisprudencial e os paradigmas citados para justificar a divergência. Além disso, o Sócrates 2.0 identifica as palavras mais relevantes no recurso especial e no agravo em recurso especial e as apresenta ao usuário na forma de "nuvem de palavras", permitindo a rápida identificação do conteúdo do recurso. A ferramenta também sugere as controvérsias jurídicas potencialmente presentes no recurso, identificando quais delas correspondem a controvérsias afetadas pelo STJ ao rito dos recursos repetitivos. (SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, 2020)

Nota-se que diferentemente das ferramentas indicadas anteriormente, nas quais o foco era o de automação de atividades repetitivas, o Sócrates utiliza-se de PLN para entregar um sistema de suporte à decisão, facilitando o trabalho dos servidores do STJ.

#### *- Sistema Athos do STJ*

Também desenvolvido pelo Superior Tribunal de Justiça, o sistema Athos tem o propósito de filtrar Recursos distribuídos ao STJ com o intuito de identificar processos que possam estar vinculados a matérias submetidas ao rito de resolução de recursos repetitivos.

O sistema também monitora e indica processos com entendimentos convergentes ou divergentes entre os órgãos fracionários da corte, casos com matéria de notória relevância e, ainda, possíveis distinções ou superações de precedentes qualificados. A IA Athos possibilitou ao STJ a identificação de 51 controvérsias – conjunto de processos com sugestão de afetação ao rito dos repetitivos – e a efetiva afetação de 13 temas. (LAGE, 2021)

Da mesma forma que o sistema Sócrates, o sistema Athos não realiza sozinho nenhuma atividade, mas funciona como um sistema de apoio à decisão.

Em suma, o sistema Athos, ao receber novo processo, extrai um texto dos recursos e decisões constantes do processo, transforma esses textos em vetores e, a partir dessa vetorização, posiciona o processo em um espaço vetorial para comparação posterior. Uma representação gráfica do processo pode auxiliar na compreensão das etapas (BATITUCCI; MARTINS, 2019).



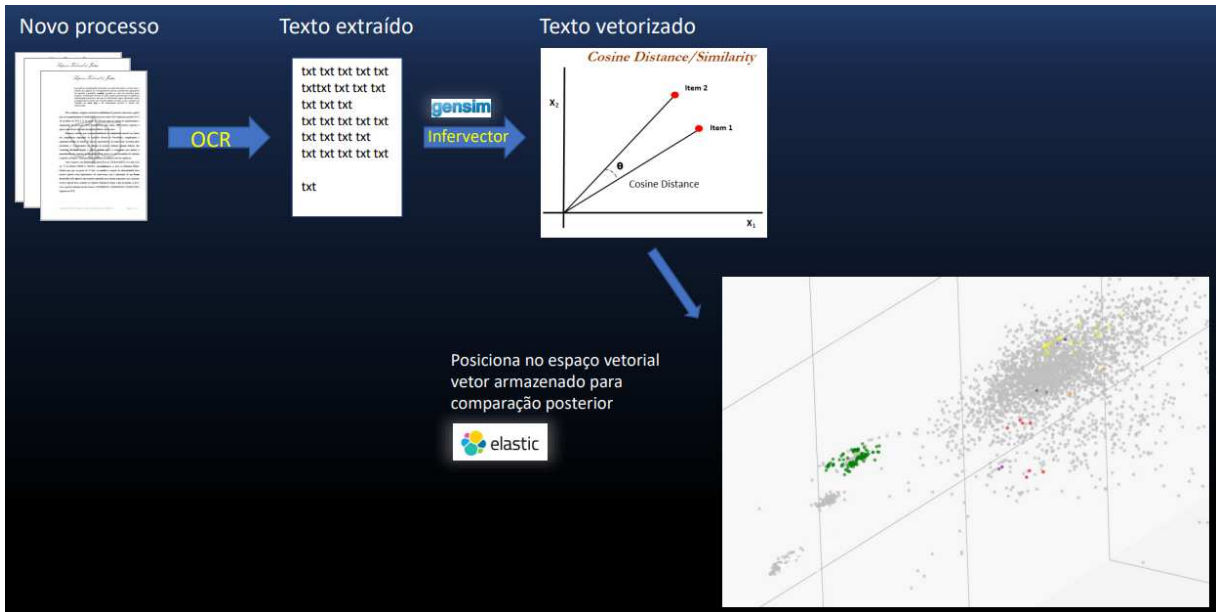


Figura 16 - Representação gráfica do processo do Sistema Athos

Da mesma forma, uma imagem de um resultado real do sistema Athos pode contribuir para ter-se uma dimensão de como sua utilização auxilia na tomada de decisões.

NUM_FOLHA	NUM_REGISTRO	SG_CLASSE	TERMOS	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95
421	20190000000000000000	REsp	desapropriação indireta, imóvel, ap, proprietário, rodovia, inden	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00000
544	20190000000000000000	AREsp	desapropriação, desistência, direito público, são paulo, câmara, t	00000	00000	00000	00000	00000	00000	00005	00084	00446							
400	20190000000000000000	REsp	desapropriação, expropriante, escritura pública, evento, exprop	00000	00000	00000	00000	00123	00134	00151	00179	00182	00178	00168	00161	00141	00123	00108	00089
447	20190000000000000000	REsp	desapropriação, escritura pública, expropriante, evento, exprop	00000	00000	00000	00000	00123	00134	00151	00179	00182	00178	00168	00161	00141	00123	00108	00089
239	20190000000000000000	AREsp	posse, área, usina, identificador, indenização, página, desaprop	00000	00000	00000	00042	00000		00293									
2150	20190000000000000000	AREsp	mulher, marido, desapropriação, terreno, indenização, conexão,	00000	00000	00042	00000	00000	00000	00084									
216	20190000000000000000	AREsp	concessão de uso, moradia, original, são paulo, imóvel, site, fins,	00000	00000	00042	00046												
507	20190000000000000000	AREsp	ação discriminatória, terras, são paulo, devoluta, área, imóvel, us	00000	00000	00042	00181	00219	00245	00298	00318	00601	00625	00646					
269	20190000000000000000	AREsp	desapropriação, neto, área, amigável, estado do ceará, original, l	00000	00000	00110	00000	00000	00000	00189	00228	00446							
115	20190000000000000000	AREsp	original, des, página, terra, site, área, gabinete, movimento, câm	00033	00036	00042													
2060	20190000000000000000	AREsp	cobertura vegetal, direito público, câmara, justa indenização, exp	00077	00094	00110	00000	00000											
87	20190000000000000000	AREsp	levantamento, avaliação prévia, expropriante, original, avaliação	00077	00094	00110	00127	00382	00443	00532	00401	00427	00421	01281	01266	01286			
886	20190000000000000000	AREsp	serviço administrativa, desapropriação, laudo, justa indenização,	00077	00094	00110	00138	00141	00159	00412									
175	20190000000000000000	AREsp	campus, desocupação, imóvel, permissão de uso, ocupação, fed	00033	00036	00042	00172	00206											
702	20190000000000000000	AREsp	usucapião, domínio útil, marinha, enfiteuse, ocupação, aforamer	00077															
343	20190000000000000000	REsp	funal, área, demarcação, terras, posse, terra indígena, esbulho, c	00111	00133	00042	00191	00229	00286	00347	00375	00402	00396	00404	00369	00336	00296	00253	
266	20190000000000000000	REsp	funal, área, posse, terra indígena, demarcação, terras, imóveis, ci	00111	00133	00042	00191	00229	00286	00347	00375	00402	00396	00404	00369	00336	00296	00267	
1204	20190000000000000000	REsp	terras, ocupação, demarcação, indígena, terra indígena, terra, ár	00111	00133	00164	00191	00229	00258	00319	00340	00363	00353	00351	00330	00298	00261	00225	
1311	20190000000000000000	REsp	terras, ocupação, demarcação, terra indígena, indígena, terra, ár	00111	00133	00164	00191	00229	00258	00319	00340	00363	00353	00351	00330	00298	00261	00225	
787	20190000000000000000	AREsp	são paulo, direito público, extraordinária, área, centro, uso, câm	00000	00000	00003	00000	00000	00028	00030	00029								
979	20190000000000000000	AREsp	expropriante, remanescente, metro quadrado, reexame necessá	00077	00094	00110	00127	00169	00189	00228	00243	00253	00236						
445	20190000000000000000	AREsp	juros compensatórios, der, área, estradas, poder judiciário, apel	00077	00094	00110	00127	00169	00189	00228	00243	00253	00236	00235					
1349	20190000000000000000	AREsp	inca, florestal, terra nua, expropriado, ano, imóvel, dinheiro, la	00077	00094	00110	00127	00169	00189	00228	00243	00253	00853						
567	20190000000000000000	AREsp	expropriante, edital, expropriado, digitalmente, desapropriação,	00000	00000	00091	00107	00000	00382	00443	00532	00401	00427	00421	00563				
57	20190000000000000000	AREsp	são paulo, propriedade, levantamento, original, expropriado, sit	00029	00091	00107	00126	00138	00156	00022	00401	00427	00421	00563	00745				
129	20190000000000000000	AREsp	revella, ação demolitória, rs, cnj, des, número, estado do rio gran	00000	00000														

Figura 17 - Exemplo de agrupamento de processos realizado pelo sistema Athos (BATITUCCI; MARTINS, 2019).

- Sistema Victor do STF

O Victor é uma plataforma utilizada pelo Supremo Tribunal Federal para classificação de recursos em temas de repercussão geral. A classificação de dados,

nesse contexto, representa aplicação de PLN por meio de aprendizagem supervisionada.

O Victor classifica dados: peças em temas de repercussão geral. Construiu-se um modelo baseado em um conjunto de treinamento e usa-se desse modelo para classificar novas observações. O objetivo é utilizar as variáveis de entrada para prever as variáveis de saída. Ele responde se uma determinada 'entrada' (input – peça processual) pertence a uma certa classe (tema de repercussão geral). (LAGE, 2021)

O sistema, no entanto, ainda não tem uma aplicação muito difundida já que dos mais de mil temas de repercussão geral o Victor identificava pouco mais de 40 temas:

Para definir como usar a inteligência artificial, houve inúmeras reuniões do Comitê de Gestão de Tecnologia da Informação da Corte. E, depois dos encontros e de conversas com a Secretaria Judiciária e com a Presidência, concluiu-se que a ferramenta deveria focar nos temas com repercussão geral.

Entre o que já foi julgado e ainda aguarda decisão, há cerca de 1020 temas de repercussão geral. Inicialmente, priorizou-se os 44 temas que tiveram 500 ou mais processos devolvidos na história.

Depois, os responsáveis pelo projeto perceberam que havia alguns que tinham mais de 500 casos devolvidos, mas há mais de dois anos e esses foram eliminados porque há chance de ter ocorrido uma mudança de jurisprudência nos últimos dois anos. Nesta etapa, veio a decisão de reduzir o escopo para os 27 temas que correspondem a cerca de 50% do total de processos devolvidos. (TEIXEIRA, 2018)

O alerta é importante já que indica que o sucesso de aplicações dessa natureza exige volume de dados para que seja possível desenvolver adequadamente a aplicação.

Não obstante as dificuldades, e mesmo com aplicação restrita, no primeiro ano de utilização do Victor a aplicação já representou uma economia de 22mil horas de trabalho de servidores do tribunal, representando uma economia de R\$3 milhões (TEIXEIRA, 2018).

\* \*

Em que pese a utilização de aplicações de inteligência artificial não serem muito difundidas no Legislativo Brasileiro, algumas iniciativas podem ser destacadas.

*- Parla da Câmara dos Deputados*

A Câmara dos Deputados desenvolveu ferramenta que captura os discursos parlamentares proferidos pelos deputados e que ficam disponíveis na página de dados abertos da câmara<sup>38</sup>.

Após a captura dos discursos, são aplicados filtros de relevância para sumarização dos discursos. Nesse sentido, excluem-se palavras de conteúdo desnecessário, considerando-se essas as que aparecem em 99% dos discursos (geralmente conjunções, preposições, pronomes e verbos de ligação) e as que aparecem em menos de 1% dos discursos.

Após esse processo, aplica-se uma árvore de decisão para classificação dos temas abordados nos discursos e indicar quais são os temas mais debatidos durante a legislatura.

Veja-se, por exemplo, o resultado para o ano de 2019, no qual a reforma da previdência foi o assunto mais debatido.

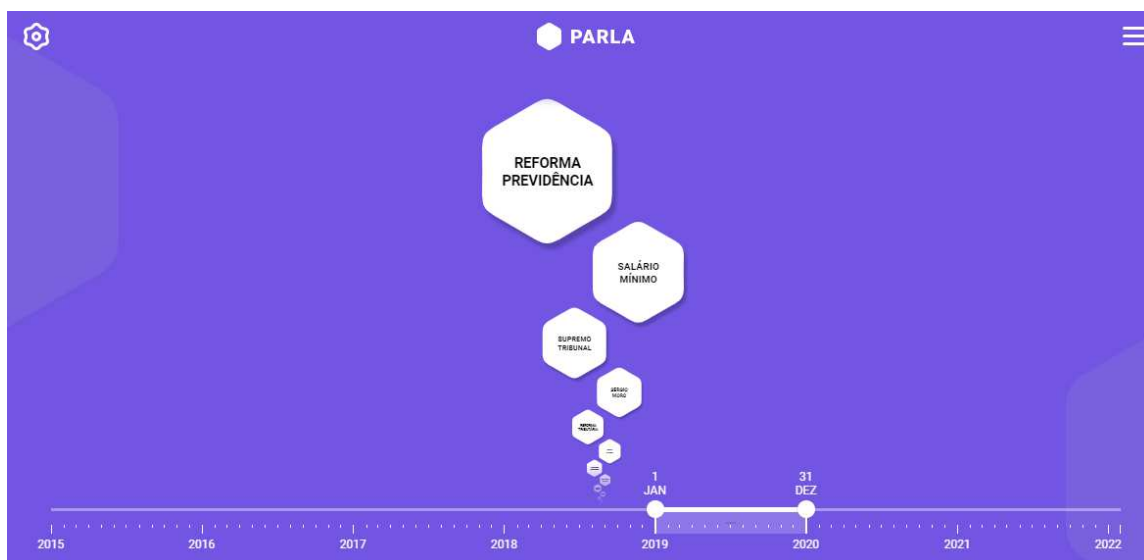


Figura 18 - Resultado do Parla para legislatura de 2019

Já em 2020, os assuntos mais debatidos refletem os impactos da pandemia de COVID-19.

<sup>38</sup> Disponível em <<https://parla.camara.leg.br/>>. Acesso em 06/12/2021.

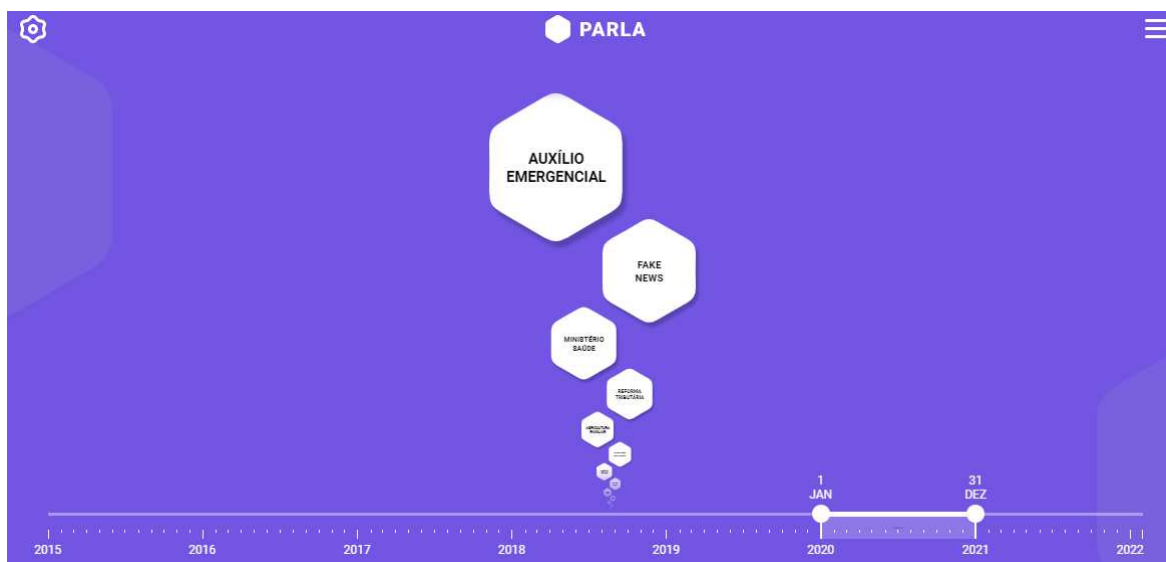


Figura 19 - resultado do Parla para legislatura de 2020

Outras iniciativas, mesmo que não envolvam a aplicação direta de inteligência artificial, merecem ser citadas, justamente por apontarem para campo fértil de utilização dessa tecnologia. O portal Normas.leg é “uma iniciativa do Congresso Nacional para apresentar a evolução das normas de forma simples, informativa e transparente.” (NORMAS.LEG, 2021)

A iniciativa é extremamente interessante, na medida em que apresenta uma compilação estruturada das normas estatais (constituição, códigos e leis ordinárias) publicadas a partir de 2019.

Mesmo que a iniciativa se aplique, de início, apenas para as normas federais posteriores a 2019, iniciativa como essa cria uma cultura que forma terreno fértil às aplicações de inteligência artificial. Sobre a compilação das normas, dispõe a apresentação do site.

A compilação estruturada permite que você consulte qualquer versão da norma na linha do tempo, selecione o tipo de anotação que será apresentada no texto/sumário e visualize infográficos. No caso das normas constitucionais, é possível realizar a consulta contextual das Propostas de Emenda à Constituição (PECs) em tramitação no Poder Legislativo. A compilação convencional traz a simples compilação dos textos da norma, sem a exibição de dados adicionais. (NORMAS.LEG, 2021)

Mesmo que o portal tenha sido desenvolvido para possibilitar uma forma mais interativa para consulta e interação das normas com uma “linha do tempo” e uma demonstração das alterações sofridas por uma determinada lei, a iniciativa de realizar

uma compilação estruturada das normas possibilita justamente a utilização de tecnologias de inteligência artificial para extrair de tais dados estruturados (afinal, leis também são dados) informações úteis que talvez não sejam acessáveis por outra via.

A compilação citada já permite a apresentação de informações sobre a lei por meio de infográficos, como por exemplo:

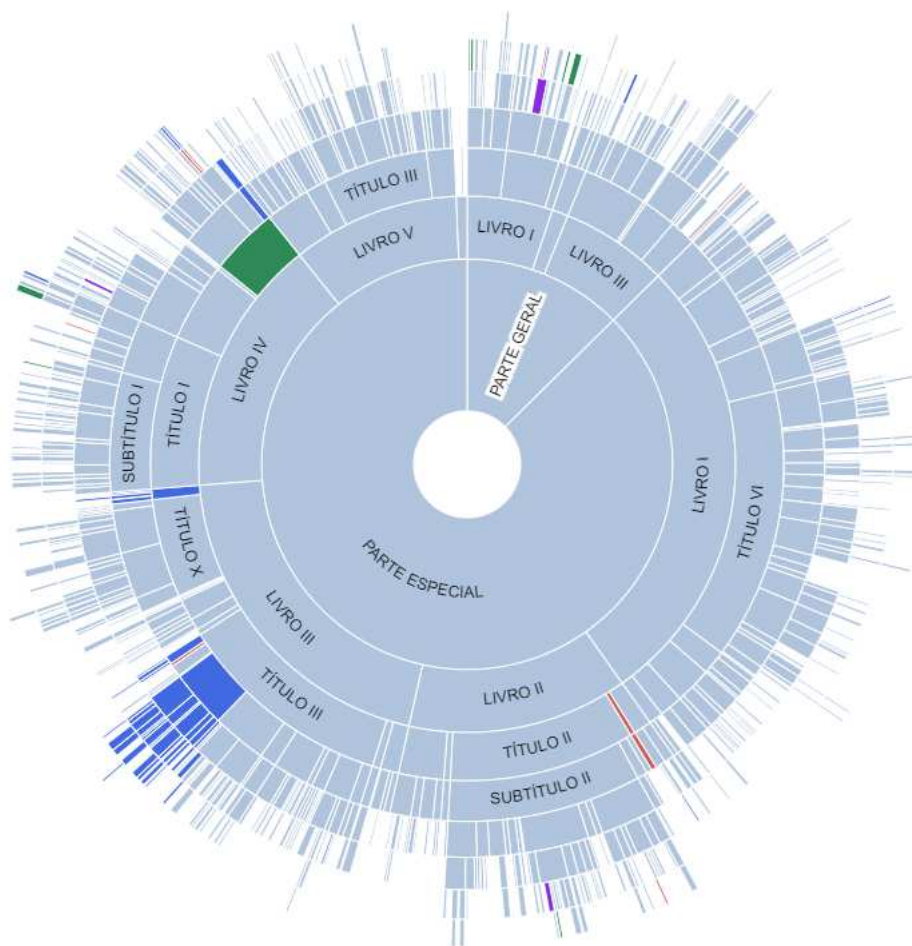


Figura 20 - Infográfico com sumário topográfico do código civil.

Também é possível gerar infográfico que demonstra a evolução da quantidade de dispositivos.

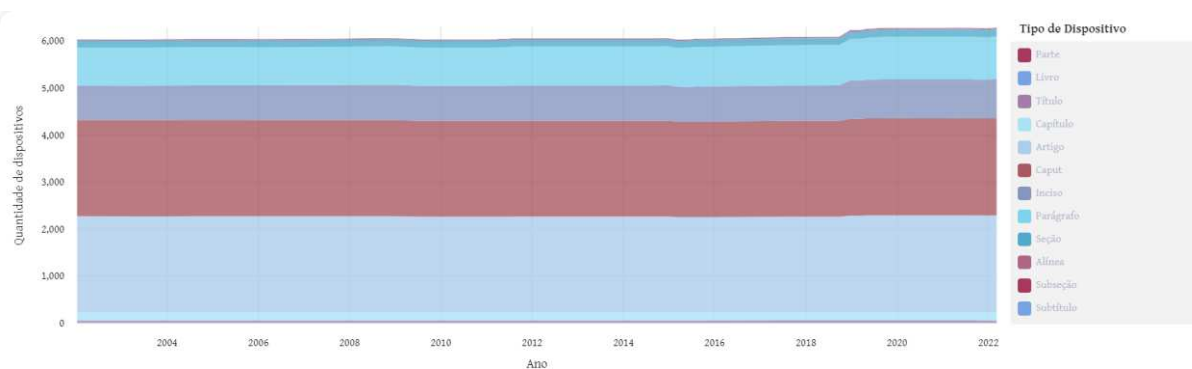


Figura 21 – Evolução da quantidade de dispositivos do código civil

Por fim, é possível gerar

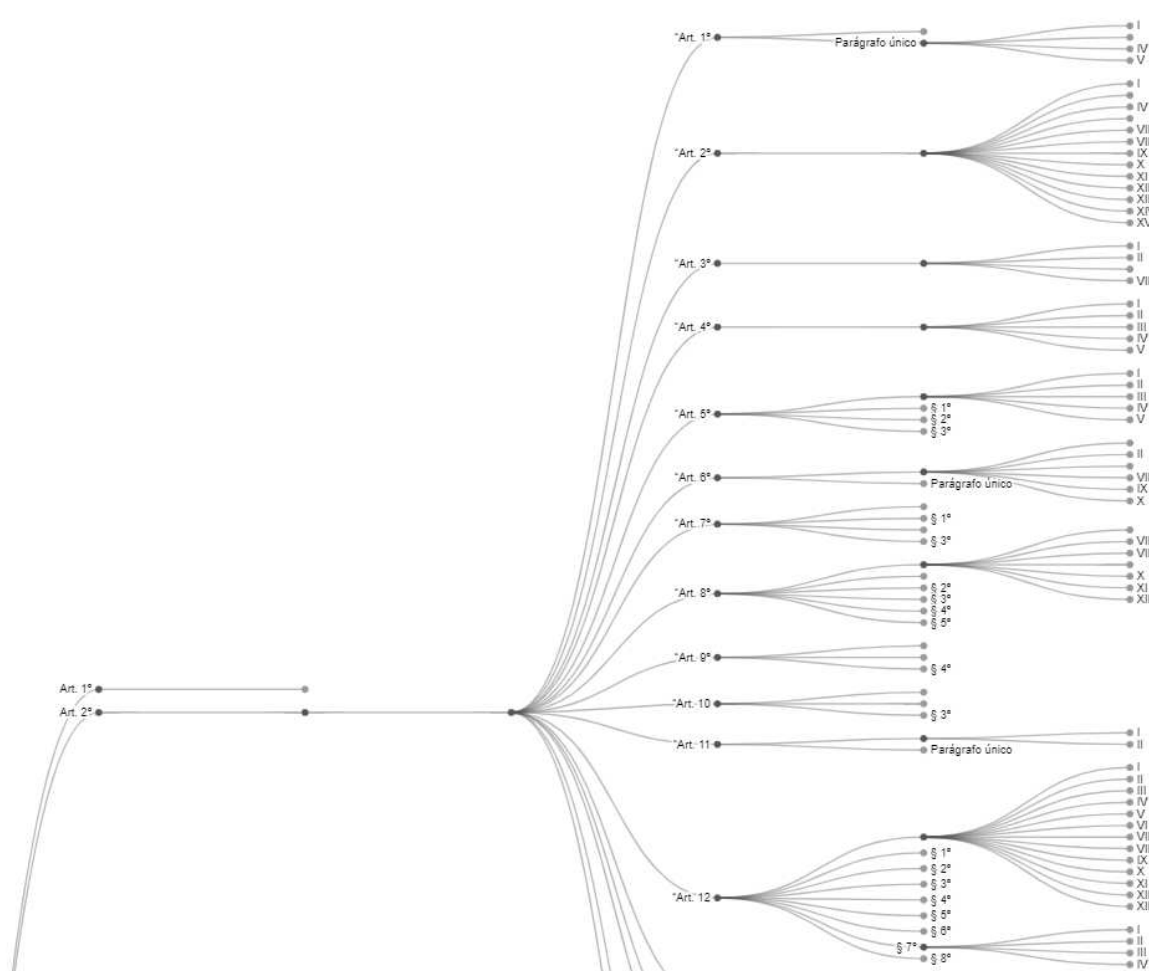


Figura 22 – Visão parcial do infográfico em articulação em árvore da Lei 14.066 de 2020

A apresentação das leis em infográfico, conforme acima, mostra a organização dos dados de modo a apresentá-los de uma forma estruturada, possibilitando (à partir

dessa estruturação) utilizar tecnologia de inteligência artificial para extração de informações relevantes por meio das lógica de estruturação dos dados.

\* \*

Considerando os exemplos indicados acima, pode-se afirmar que a utilização da inteligência artificial no judiciário brasileiro já é uma realidade. Mesmo que a utilização da inteligência artificial ainda possa ser indicada como uma tecnologia em ascensão e que ainda seja possível identificar individualmente iniciativas de utilização, espera-se ter demonstrado que esse é um processo sem retorno.

No próximo tópico discute-se como o emprego de tecnologias da mesma natureza sobre processos judiciais podem configurar uma inovação de grande utilidade ao trabalho dos legisladores.

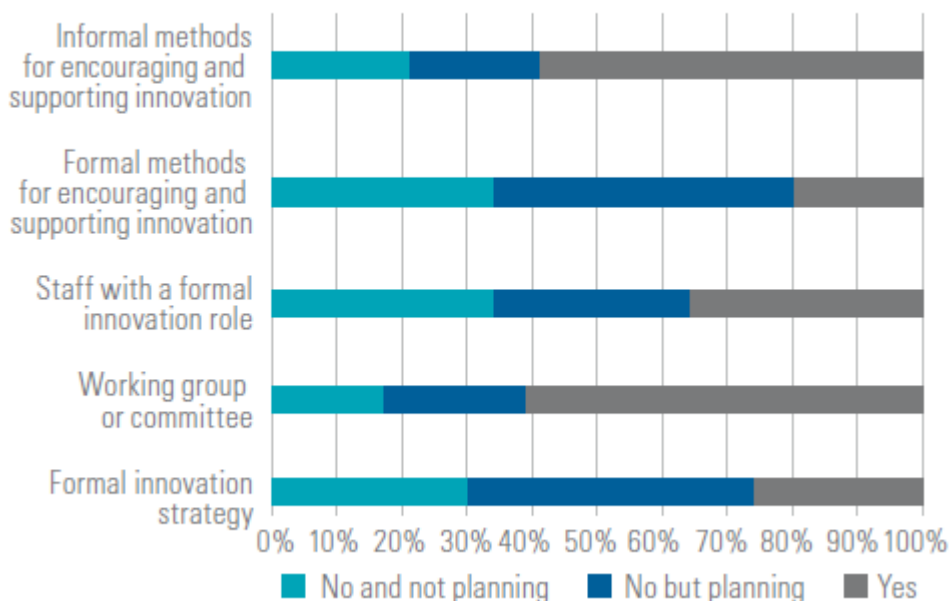
#### **4.2 – Extração de informações úteis de processos judiciais para uma produção normativa**

Ao testemunhar a velocidade com que as inovações se desenrolam na sociedade moderna é quase natural pensar que o processo de inovação é automático, orgânico, quase inexorável.

Não obstante, relatórios elaborados pela OCDE e pela OISP indicam que a adoção da inovação exige muito planejamento (OISP, 2018) e incentivo da liderança (OCDE, 2019b).

Também é possível perceber por levantamento realizado pelo Inter-Parliamentary Union que é muito mais prevalente a existência de grupos de discussão ou de incentivos informais do que um planejamento formal à inovação (Inter-Parliamentary Union, 2021):

**Figure 11. Innovative practices within parliaments (n=100)**



*Figura 23 - Tabela - práticas inovativas nos parlamentos*

Assim, muito se fala sobre inovação no ambiente parlamentar, mas a implantação de práticas inovadoras ainda é um obstáculo.

Considerando esse cenário, no presente tópico serão indicadas propostas de utilização das técnicas de inteligência artificial com o objetivo de extrair informações relevantes de processos judiciais em trâmite no PJe para suporte de decisão na produção normativa.

De início, importante pontuar qual é o desafio ou oportunidade a ser endereçado. Conforme disposto no capítulo 2, o sistema normativo brasileiro é complexo. São editadas muitas normas por dia e não há uma compilação oficial das normas vigentes.

Além disso, uma vez que o processo de elaboração normativa funciona sem o adequado planejamento, há grande subjetividade dos aplicadores (Executivo e Judiciário) e não há uma atuação metódica do legislador perante o dever de fundamentação.

Sob o ponto de vista da sustentabilidade normativa, como analisado no tópico 2.3, há forte tendência mundial no sentido de valorizar a governança normativa de modo metódico e planejado.



No capítulo seguinte apresentar-se-á proposta de processo de obtenção de insumos para análise de impacto regulatório *ex post* como uma possível aplicação de tecnologia de inteligência artificial que utilize como base de dados os processos judiciais. Por ora, discute-se a heurística mais adequada à tarefa.

Sob um ponto de vista pragmático, a realização dessa tarefa depende do desenvolvimento de algumas tarefas menores, como propõe STILPEN JÚNIOR (2017):

Ao trabalhar com PLN, uma prática comum é dividir os problemas em tarefas menores: segmentação de sentenças, tokenização, part-of-speech (POS) tagging, chunking, parsing, entre outras. Para resolução dessas tarefas utilizam-se sistemas baseados em regras, modelos probabilísticos ou aqueles que combinam as duas abordagens (híbridos).

Para o objetivo proposto, é necessário pensar em escala.

Segundo dados do anuário Justiça em Números (CNJ, 2021) foram proferidas 25 milhões de sentenças e decisões terminativas no ano de 2020 e foram distribuídos 25,8 milhões de casos novos. Trata-se, portanto, de aproximadamente 50,8 milhões de atos processuais relevantes por ano.

Considerando as alterações realizadas pela Lei 11.419/2006, desde 31 de dezembro de 2010 já não há publicações físicas do Diário da Justiça<sup>39</sup> e todos os tribunais publicam seus atos judiciais e administrativos em Diários da Justiça eletrônicos, próprios.

Os diários são publicados em formato PDF (*portable document format*), geralmente uma vez a cada dia útil. Considerando que os atos de distribuição de novo processo e de sentença devem ser publicados nos Diários da Justiça eletrônicos e que há aproximadamente 250 dias úteis por ano (mesmo durante as férias forenses há publicação de Diários da Justiça eletrônico), busca-se por uma média aproximada de 203.200 atos judiciais relevantes por dia.

Não há uniformidade no formato dos diários judiciais eletrônicos dos tribunais brasileiros. Por exemplo, o DJE do Tribunal de Justiça de Minas Gerais não possui diretrizes sobre informações mínimas que devem constar das publicações, seja na

---

<sup>39</sup> Veja-se: <<https://www.in.gov.br/en/web/dicionario-eletronico/-/di%C3%A1rio-da-justi%C3%A7a-dj->>. Acesso em 10.11.2021

Portaria-Conjunta 0119/2008, seja na Portaria-Conjunta 0123/2008<sup>40</sup>. Não obstante, é possível notar uma estrutura mínima na qual estão indicadas, pelo menos:

- a) o número CNJ (número identificador do processo judicial com 20 dígitos);
- b) Identificação da parte (autor, réu, exequente, executado, embargante, embargado, entre outros);
- c) Nome ou iniciais da parte (a depender da existência de segredo de justiça)
- d) Conteúdo da publicação;
- e) Menção ao advogado cadastrado, caso exista.

Sobre o número CNJ, trata-se de exigência prevista na Resolução n 65 de 16 de dezembro de 2008, que dispõe sobre a uniformização do número dos processos nos órgãos do Poder Judiciário e dá outras providências.

Segundo o disposto na citada resolução, todo processo judicial deve obedecer a uma estrutura resultado em 20 dígitos no formato NNNNNNN-DD-AAAA.J.TR.OOOO, com seis campos obrigatórios. Esse formato indica uma informação relevante em cada campo, veja-se:

Art. 1º Fica instituída a numeração única de processos no âmbito do Poder Judiciário, observada a estrutura NNNNNNN-DD.AAAA.J.TR.OOOO, composta de 6 (seis) campos obrigatórios, nos termos da tabela padronizada constante dos Anexos I a VII desta Resolução.

1º O campo (NNNNNNN), com 7 (sete) dígitos, identifica o número seqüencial do processo por unidade de origem (OOOO), a ser reiniciado a cada ano, facultada a utilização de funcionalidade que oculte a visibilidade dos zeros à esquerda e/ou torne desnecessário o seu preenchimento para a localização do processo.

§ 1º-A Faculta-se à Justiça dos Estados e à do Distrito Federal e Territórios vincular o campo (NNNNNNN) ao campo tribunal (TR), desde que tal vinculação se dê para todos os órgãos jurisdicionais de 1º e 2º graus abrangidos pelo tribunal optante, comunicando-se sua opção ao Conselho Nacional de Justiça (NR)[1]. (Parágrafo acrescentado pelo ATO 20091000066999, julgado na 95ª Sessão Ordinária, em 24 de novembro de 2009.)

§ 2º O campo (DD), com 2 (dois) dígitos, identifica o dígito verificador, cujo cálculo de verificação deve ser efetuado pela aplicação do algoritmo Módulo 97 Base 10, conforme Norma ISO 7064:2003, nos termos das instruções constantes do Anexo VIII desta Resolução.

§ 3º O campo (AAAA), com 4 (quatro) dígitos, identifica o ano do ajuizamento do processo.

§ 4º O campo (J), com 1 (um) dígito, identifica o órgão ou segmento do Poder Judiciário, observada a seguinte correspondência:

- I – Supremo Tribunal Federal: 1 (um);
- II – Conselho Nacional de Justiça: 2 (dois);
- III – Superior Tribunal de Justiça: 3 (três);
- IV - Justiça Federal: 4 (quatro);
- V - Justiça do Trabalho: 5 (cinco);
- VI - Justiça Eleitoral: 6 (seis);
- VII - Justiça Militar da União: 7 (sete);
- VIII - Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios: 8 (oito);
- IX - Justiça Militar Estadual: 9 (nove).

<sup>40</sup> Disponível em <<https://dje.tjmg.jus.br/atosNormativos.do>>. Acesso em 06/12/2021.

§ 5º O campo (TR), com 2 (dois) dígitos, identifica o tribunal do respectivo segmento do Poder Judiciário e, na Justiça Militar da União, a Circunscrição Judiciária, observando-se:

I – nos processos originários do Supremo Tribunal Federal, do Conselho Nacional de Justiça, do Superior Tribunal de Justiça, do Tribunal Superior do Trabalho, do Tribunal Superior Eleitoral e do Superior Tribunal Militar, o campo (TR) deve ser preenchido com zero;

II – nos processos originários do Conselho da Justiça Federal e do Conselho Superior da Justiça do Trabalho, o campo (TR) deve ser preenchido com o número 90 (noventa);

III – nos processos da Justiça Federal, os Tribunais Regionais Federais devem ser identificados no campo (TR) pelos números 01 a 05, observadas as respectivas regiões;

IV – nos processos da Justiça do Trabalho, os Tribunais Regionais do Trabalho devem ser identificados no campo (TR) pelos números 01 a 24, observadas as respectivas regiões;

V – nos processos da Justiça Eleitoral, os Tribunais Regionais Eleitorais devem ser identificados no campo (TR) pelos números 01 a 27, observados os Estados da Federação, em ordem alfabética;

VI – nos processos da Justiça Militar da União, as Circunscrições Judiciárias Militares devem ser identificadas no campo (TR) pelos números 01 a 12, observada a subdivisão vigente;

VII – nos processos da Justiça dos Estados e do Distrito Federal e Territórios, os Tribunais de Justiça devem ser identificados no campo (TR) pelos números 01 a 27, observados os Estados da Federação e o Distrito Federal, em ordem alfabética;

VIII – nos processos da Justiça Militar Estadual, os Tribunais Militares dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo devem ser identificados no campo (TR) pelos números 13, 21 e 26, respectivamente, cumprida a ordem alfabética de que tratam os incisos V e VII;

§ 6º O campo (OOOO), com 4 (quatro) dígitos, identifica a unidade de origem do processo, observadas as estruturas administrativas dos segmentos do Poder Judiciário e as seguintes diretrizes:

I – os tribunais devem codificar as suas respectivas unidades de origem do processo no primeiro grau de jurisdição (OOOO) com utilização dos números 0001 (um) a 8999 (oito mil, novecentos e noventa e nove), observando-se:

a) na Justiça Federal, as subseções judiciárias;

b) na Justiça do Trabalho, as varas do trabalho;

c) na Justiça Eleitoral, as zonas eleitorais;

d) na Justiça Militar da União, as auditorias militares;

e) na Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, os foros de tramitação;

f) na Justiça Militar Estadual, as auditorias militares.

II - na Justiça dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, entende-se por foro de tramitação a sede física (fórum) onde funciona o órgão judiciário responsável pela tramitação do processo, ainda que haja mais de uma sede na mesma comarca e mais de um órgão judiciário na mesma sede;

III - nos processos de competência originária dos tribunais, o campo (OOOO) deve ser preenchido com zero, facultada a utilização de funcionalidade que oculte a sua visibilidade e/ou torne desnecessário o seu preenchimento para a localização do processo;

IV - nos processos de competência originária das turmas recursais, o primeiro algarismo do campo (OOOO) deve ser preenchido com o número 9 (nove), facultada a utilização dos demais campos para a identificação específica da turma recursal responsável pela tramitação do processo;

V - até 30 de junho de 2009, os tribunais devem encaminhar ao Conselho Nacional de Justiça, preferencialmente por meio eletrônico, relação das suas unidades de origem do processo (OOOO), com os respectivos códigos;

VI – a relação de que trata o inciso anterior deve ser atualizada pelos tribunais sempre que ocorrerem acréscimos ou alterações;

VII – os tribunais devem disponibilizar a relação das unidades de origem do processo (OOOO) nos seus respectivos sítios na rede mundial de computadores (internet).

Essa é uma informação relevantíssima, na medida em que todas as vezes que um diário judicial eletrônico apresentar uma sequência de dígitos com o formato NNNNNNN-DD-AAAA.J.TR.OOOO é possível inferir que se trata de publicação referente a novo processo.

A informação parece óbvia (e é para leitura do diário por um humano), mas marcos como esse são relevantes para a configuração de ferramentas de extração de informação.

Voltando-se ao alerta de que a realização de uma tarefa maior depende da realização de tarefas menores, após a identificação dos trechos que são referentes a cada processo, passa-se à análise do conteúdo da publicação.

A acurácia de uma ferramenta de extração aumenta significativamente com a construção de um *corpus*, conforme indica ALLES (2018)

Um corpus é um conjunto de enunciados representativos em linguagem natural construído com um propósito específico. É um conjunto linguístico que por meio de uma seleção de dados coletados aleatoriamente serve de base para a extração de informação. A qualidade de um corpus depende do seu tamanho, ou seja, quanto mais treinamento, maior é a quantidade de textos anotados o que implica em informações extraídas com mais precisão.

A construção de um corpus requer como ponto de partida a seleção e classificação de textos. Uma grande quantidade de textos é imprescindível pois fornecem subsídios para a categorização, entretanto, a sua qualidade deve ser levada em consideração para que seja possível um treino efetivo. Assim, é preciso ter uma grande quantidade de textos devidamente selecionados que forneçam os subsídios necessários para a correta extração de entidades nomeadas.

O processo de construção desse corpus envolve “identificar quais são as possíveis categorias que precisam ser descobertas”, construir um “arquivo com trechos de informação de interesse” e “processar o arquivo, fazendo interferência manual em algumas categorias que são consideradas subjetivas e não padronizadas no arquivo” (ALLES, 2018).

Nesse processo são relevantes, por exemplo, partes estratégicas (e.g. o Ministério Público, entes da federação, entidades do terceiro setor), processos distribuídos ou sentenciados em varas especializadas nos temas de interesse menção a tema ou tese jurídica de interesse.

Tome-se, por exemplo, a edição do diário judicial eletrônico do Tribunal de Justiça de Minas Gerais referente à comarca de Belo Horizonte no dia 01/12/2021. Ao utilizar a ferramenta “localizar” do Adobe Acrobat Reader (programa utilizado para leitura do diário em formato PDF) pelo termo “Município de Belo Horizonte” há 1.178 resultados.

The screenshot shows the header of the TJMG electronic judicial diary for Belo Horizonte, dated Thursday, December 1, 2021. A search box in the top right corner displays the search term "Município de Belo Horizonte" and indicates 1,178 results. Below the header, the names and titles of the court's leadership are listed: Des. Gilson Soares Lemes (President), Des. José Flávio de Almeida (1st Vice-President), Des. Tiago Pinto (2nd Vice-President), Des. Newton Teixeira Carvalho (3rd Vice-President), Des. Agostinho Gomes de Azevedo (General Prosecutor), and Des. Edison Feital Leite (Vice-General Prosecutor). The page also includes the text "CIRCULAÇÃO IRRESTRITA - ANO XIV - BELO HORIZONTE, QUARTA-FEIRA, 01 DE DEZEMBRO DE 2021 - Nº 225" and "Lei Federal nº 11.419 de 19/12/2006, art 4º". At the bottom, there is a list of document numbers and a digital signature notice.

**DIÁRIO DO JUDICIÁRIO**

Des. Gilson Soares Lemes  
Presidente

Des. José Flávio de Almeida  
1º Vice-Presidente

Des. Tiago Pinto  
2º Vice-Presidente

Des. Newton Teixeira Carvalho  
3º Vice-Presidente

Des. Agostinho Gomes de Azevedo  
Corregedor-Geral de Justiça

Des. Edison Feital Leite  
Vice-Corregedor-Geral de Justiça

CIRCULAÇÃO IRRESTRITA - ANO XIV - BELO HORIZONTE, QUARTA-FEIRA, 01 DE DEZEMBRO DE 2021 - Nº 225

Lei Federal nº 11.419 de 19/12/2006, art 4º

"Assinatura Digital: o presente documento está assinado digitalmente, nos termos da Lei 11.419/2006 e MP 2.200-2/2001. A assinatura digital constitui forma de encriptação eletrônica do documento. Ela está empregada neste documento eletrônico como recurso tecnológico da segurança

Rodrigo Ribeiro Lorenzon  
Thiago Colnago Cabral  
Valderi de Andrade Silveira  
PROMOTOR(A):  
Adriano Botelho Estrela  
Priscila Romanelli Mafra  
ESCRIVÃO(Ã):

00239, 00241, 00248, 00578; 000242MG-D  
=>01464, 01466; 000242MG-E =>00697;  
000246MG-D =>02206, 02207, 02208;  
000247MG-D =>02237, 02243, 02255;  
000248MG-E =>00538; 000252MG-D =>00762;  
000253MG-D =>01840, 01844, 01853, 01854;  
000257MG-D =>01486, 01495; 000266MG-D

Figura 24 - Tela inicial da edição de 01/12/2021 do DJe do TJMG - Comarca de Belo Horizonte com o resultado para a busca pela expressão "Município de Belo Horizonte"

Do número de resultados indiciados acima, não é possível indicar quantas vezes a expressão “Município de Belo Horizonte” representa um processo no qual o Município de Belo Horizonte é parte, quando se refere à “fazenda pública do município de Belo Horizonte, à Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte, ou quando a expressão se refere à “região do Município de Belo Horizonte” no conteúdo de uma publicação.

A criação de um corpus se mostra necessária, portanto, para aumentar a confiabilidade de extração de informações úteis do diário para aplicação de um primeiro filtro que indique processos que envolvam partes estratégicas.

Concluída essa etapa, a próxima tarefa é a elaboração de um banco de dados que identifique (utilizando-se a numeração única do CNJ para garantir a precisão da informação) quais processos são relevantes e quais não são.

A partir da identificação dos processos com potencial interesse, é preciso acessar a plataforma PJe e fazer o download do ato judicial de interesse. Esse tipo de consulta pode ser realizado de duas formas. Manualmente ou por meio de convênio com os Tribunais.

A consulta manual pode parecer uma quebra com a automação ora proposta, mas mesmo os serviços prestados por *big techs*, como a Uber, não eliminam completamente o trabalho humano na realização de tarefas que parecem automáticas ao usuário, como a conexão do motorista com o solicitante da corrida. Essa etapa humana na prestação de serviços digitais é chamada de *ghost work* por GRAY e SURI (2019).

A realização da consulta e download das peças processuais de forma automatizada exige por meio de convênio com os tribunais conforme indica a resolução 185 do CNJ, que alerta para o uso inadequado do sistema PJe.

#### Do Uso Inadequado do Sistema

Art. 29. O uso inadequado do sistema que cause redução significativa de sua disponibilidade poderá ensejar o bloqueio total, preventivo e temporário, do usuário.

§ 1º Considera-se uso inadequado do sistema, para fins do caput, as atividades que evidenciem ataque ou uso desproporcional dos ativos computacionais.

§ 2º Na hipótese do caput deve ser procedido o imediato contato com o usuário bloqueado para identificação da causa do problema e reativação no sistema e, em caso de advogado, a comunicação à respectiva Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 3º A automatização de consultas ao sistema deve ser feita mediante utilização do modelo nacional de interoperabilidade, previsto na Resolução Conjunta CNJ/CNMP n. 3, de 16 de abril de 2013.

A última etapa da atividade consiste na utilização do PLN para leitura e categorização das petições iniciais para classificação dos temas de interesse, a exemplo do que faz o sistema Athos do STJ ou o Parla da Câmara dos Deputados, mencionados anteriormente.

As aplicações de sumarização e categorização de processos se mostram relevantes justamente porque, mesmo após o filtro inicial com base na leitura dos diários judiciais eletrônicos, ainda restariam muitos processos judiciais de potencial interesse, restando a tarefa de análise desses para categorização e extração de informações relevantes.

A realização dessa tarefa de forma manual importaria na necessidade de mobilização de grande contingente de pessoas, o que é impeditivo à execução da tarefa. A utilização de técnicas de PLN para categorização dos processos judiciais, no entanto, diminuiria significativamente a quantidade de horas de trabalho humano necessárias para extrair informações relevantes desses processos.

Essa funcionalidade se dá por meio da conversão dos textos (ou excertos de texto) contidos nos atos judiciais por meio de um processo chamado de vetorização, ou seja, conversão do texto em vetores numéricos.

A capacidade de vetorização de textos escritos tem evoluído consideravelmente nos últimos anos. Considere-se, por exemplo, o GPT-3, “um modelo de linguagem autorregressivo que utiliza a aprendizagem profunda para produzir textos similares aos produzidos pelos humanos” (CORVALAN, 2020).

O algoritmo, construído pela “OpenAI, um laboratório de pesquisa com sede em San Francisco”, é treinado por textos de milhares de livros e pela maior parte da internet escrita para unir palavras e frases por meio de técnicas de associação de texto (MIT Technology Review, 2021), como a vetorização, citada acima.

A vetorização se dá por meio de técnicas de representação de texto, como a chamada *word embeddings*., que é uma representação de palavras em vetores que levam em consideração a relação de uma palavra com diversas categorias. A acurácia dessas aplicações tem crescido significativamente nos últimos anos, num processo que evolução concomitante quantidade de dados disponível e de complexidade dos modelos de análise.

Há vários algoritmos que são usados para converter textos em vetores de *word embeddings*, como o Word2Vec, GloVe, WordRank, fasText, entre outros (informação verbal)<sup>41</sup>. Esquema que representa a relação entre palavras e categorias encontra-se abaixo<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Fala do Professor Adriano Veloso na disciplina Avaliação de Impacto Legislativo e Ciência de Dados do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG em junho de 2021.

<sup>42</sup> Disponível em <<https://medium.com/@hari4om/word-embedding-d816f643140>>. Acesso em 08.12.2021.

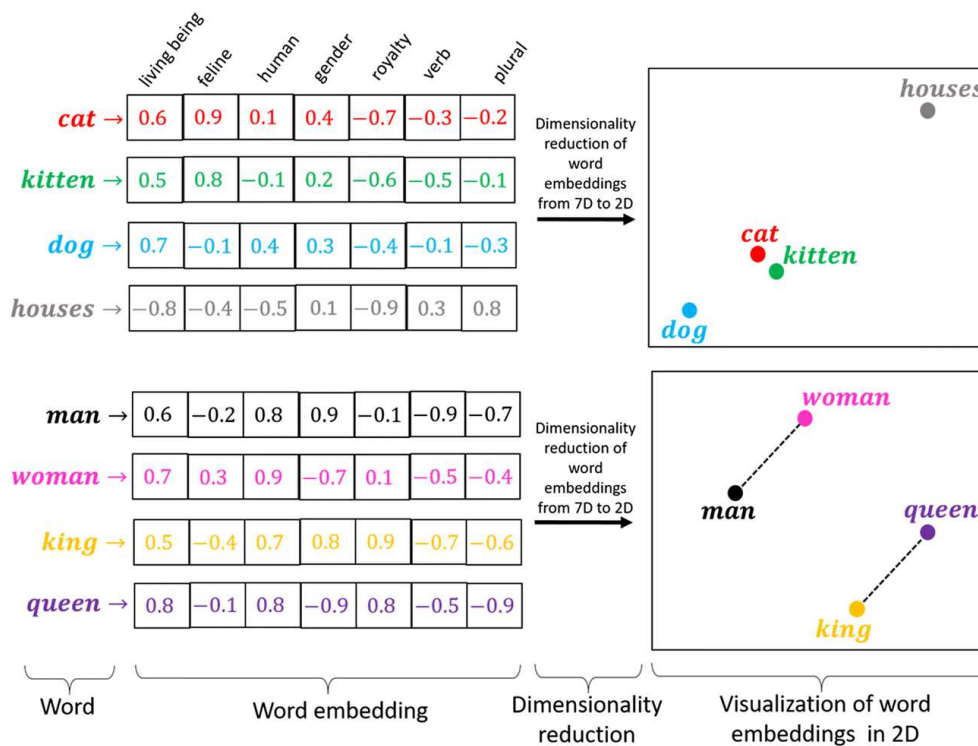


Figura 25 - Tabela de representação da técnica de Word Embedding

A representação acima indica a comparação de uma palavra com outra. Não obstante, é possível utilizar a mesma técnica para comparar documentos inteiros (como atos judiciais). Essa tarefa se torna possível porque, ao transformar as palavras de um documento em números, é possível comparar a distribuição das entradas (vetores) dos documentos e construir vetores que representem todo um documento.

Nesse sentido, a aplicação de tecnologias de PLN pode, utilizando-se das mesmas técnicas que já são utilizadas na sumarização ou comparação de documentos, para identificação de informações úteis contidas nos processos judiciais.

É possível indicar, por exemplo, que de todos os processos identificados como potencialmente relevantes (categoria criada de acordo com o interesse de busca – por exemplo, “são relevantes processos com pedido de declaração de inconstitucionalidade formal”) apenas x% foram julgados procedentes.

Partindo-se da desse primeiro filtro, a inteligência artificial é aplicada sobre o banco de dados (que para o presente exemplo pode ser concebido como o conjunto de dados colhidos sobre a categoria de processos relevantes) e possibilita a extração de informações que, sem a aplicação dessa técnica, podem não ser acessíveis.

Note-se que a extração dos dados sobre determinado processo engloba uma categoria muito ampla de dados. Um processo judicial traz consigo uma gama ampla



de dados sobre as partes como dados geográficos, econômicos, religiosos, de composição familiar, bem como toda a gama de dado pessoal categorizado como “dado pessoal sensível” pela Lei Geral de Proteção de Dados.

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

II - dado pessoal sensível: dado pessoal sobre origem racial ou étnica, convicção religiosa, opinião política, filiação a sindicato ou a organização de caráter religioso, filosófico ou político, dado referente à saúde ou à vida sexual, dado genético ou biométrico, quando vinculado a uma pessoa natural;

Torna-se possível, portanto, aferir com segurança, por exemplo, se há alguma correlação entre tais metadados e a aplicação da lei. Por certo que esse tipo de correlação não deveria existir em função do princípio da igualdade formal, mas havendo, é informação relevante ao feitor de leis na avaliação de cumprimento dos objetivos da norma.

Nesse sentido, a sumarização funciona como sistema de apoio apto a viabilizar a identificação e sumarização de casos, o que pode representar insumos extremamente valiosos no auxílio do processo de tomada de decisão legislativa.

Por ora, esperando-se ter demonstrado a heurística por traz das tarefas descritas, passa-se à necessária discussão sobre a ética na inteligência artificial.

### **4.3 – Questões éticas na utilização da inteligência artificial**

Considerando a tendência de que a demanda por sistemas de suporte à decisão que utilizam inteligência artificial cresça nos próximos anos, é de fundamental importância levantar a questão da ética computacional.

Isso porque, como indicado acima, muitas vezes a construção dos modelos de inteligência artificial demanda a participação humana no treinamento da máquina. Nesse ponto surge a preocupação com o fenômeno conhecimento como “*bias in, bias out*”, no qual o algoritmo treinado com interferência humana começa a reproduzir os comportamentos discricionários dos humanos. Nesse sentido, a preocupação com a ética, a não discriminação e a pluralidade devem estar presentes desde o desenvolvimento dos sistemas.

Nesse sentido, dispõe a resolução CNJ nº 332/2020:

## CAPÍTULO II DO RESPEITO AOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

Art. 4º No desenvolvimento, na implantação e no uso da Inteligência Artificial, os tribunais observarão sua compatibilidade com os Direitos Fundamentais, especialmente aqueles previstos na Constituição ou em tratados de que a República Federativa do Brasil seja parte.

Art. 5º A utilização de modelos de Inteligência Artificial deve buscar garantir a segurança jurídica e colaborar para que o Poder Judiciário respeite a igualdade de tratamento aos casos absolutamente iguais.

Art. 6º Quando o desenvolvimento e treinamento de modelos de Inteligência exigir a utilização de dados, as amostras devem ser representativas e observar as cautelas necessárias quanto aos dados pessoais sensíveis e ao segredo de justiça. Parágrafo único. Para fins desta Resolução, são dados pessoais sensíveis aqueles assim considerados pela Lei nº13.709/2018, e seus atos regulamentares.

## CAPÍTULO III DA NÃO DISCRIMINAÇÃO

Art. 7º As decisões judiciais apoiadas em ferramentas de Inteligência Artificial devem preservar a igualdade, a não discriminação, a pluralidade e a solidariedade, auxiliando no julgamento justo, com criação de condições que visem eliminar ou minimizar a opressão, a marginalização do ser humano e os erros de julgamento decorrentes de preconceitos.

§ 1º Antes de ser colocado em produção, o modelo de Inteligência Artificial deverá ser homologado de forma a identificar se preconceitos ou generalizações influenciaram seu desenvolvimento, acarretando tendências discriminatórias no seu funcionamento.

§ 2º Verificado viés discriminatório de qualquer natureza ou incompatibilidade do modelo de Inteligência Artificial com os princípios previstos nesta Resolução, deverão ser adotadas medidas corretivas.

§ 3º A impossibilidade de eliminação do viés discriminatório do modelo de Inteligência Artificial implicará na descontinuidade de sua utilização, com o consequente registro de seu projeto e as razões que levaram a tal decisão.

Além disso, há indícios de que é justamente nos temas em que não há consenso técnico onde se interfere com maior força. Tal fenômeno aliado ao *machine bias*, que é a tendência humana de dar maior valor às decisões tomadas por máquina, representa um cenário perigoso.

Um estudo realizado por YACKEE (2021) indica por meio de análise quantitativa que há maior interferência externa no processo de produção normativa da agência de alimentos e drogas dos Estados Unidos (FDA) quando há maior dissenso científico do que nos casos em que há consenso. Em outras palavras, nos casos em que há dissenso científico há espaço para que grupos organizados pratiquem o *lobby* de forma mais agressiva no sentido de seus interesses.

No Brasil também é possível teorizar sobre essa tendência, considerando, por exemplo, a atuação dos grupos de interesse por meio de lobistas que atuam junto a CONLE (SANTOS et al., 2017) e junto às comissões permanentes da Câmara dos Deputados (SANTOS et al., 2021). Nesse sentido, a maior organização ou mesmo

maior poder econômico de algum grupo de interesse poderiam significar maior influência no processo normativo.

Não obstante, considerando a tendência de consolidação e profissionalização do lobby, é preferível que tais atividades se deem de forma transparente do que a interferência ocorra de forma clandestina, já que as interferências em si são inafastáveis.

Assim, entende-se que para além das concepções éticas, de pluralidade e não discriminação, necessárias desde o desenvolvimento em qualquer aplicação de inteligência artificial, merece atenção o comando da Resolução CNJ nº 332/2020 sobre publicidade e transparência na utilização de inteligência artificial nos dados judiciais:

#### CAPÍTULO IV DA PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA

Art. 8º Para os efeitos da presente Resolução, transparência consiste em:

- I – divulgação responsável, considerando a sensibilidade própria dos dados judiciais;
- II – indicação dos objetivos e resultados pretendidos pelo uso do modelo de Inteligência Artificial;
- III – documentação dos riscos identificados e indicação dos instrumentos de segurança da informação e controle para seu enfrentamento;
- IV – possibilidade de identificação do motivo em caso de dano causado pela ferramenta de Inteligência Artificial;
- V – apresentação dos mecanismos de auditoria e certificação de boas práticas;
- VI – fornecimento de explicação satisfatória e passível de auditoria por autoridade humana quanto a qualquer proposta de decisão apresentada pelo modelo de Inteligência Artificial, especialmente quando essa for de natureza judicial.

Portanto, e considerando que a utilização dessas tecnologias é inafastável, o caminho é pela transparência, governança, responsabilidade e responsabilização (*accountability*).

## 5 Possíveis aplicações – processos retroalimentares de produção normativa

Em recente artigo a Professora Roberta Simões Nascimento (2021) aborda a questão da legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa.

No citado artigo discute-se a crescente atenção dada à necessidade de utilização de evidências no processo de produção normativa, seja para aumentar sua legitimidade por representar atenção ao dever de fundamentação (como propõe Wintgens) seja como resultado da adoção da legislação baseada em evidências como melhor prática internacional (principalmente nos países membros da OCDE).

A relevância do tema, no entanto, não faz com que os problemas do movimento da legislação baseada em evidências sejam abordados. Por exemplo, há grande dificuldade em estabelecer quando a utilização de evidências é necessária ou o que são evidências válidas. Superando-se a dúvida sobre o que pode ser considerado evidência válida, resta ainda a dúvida sobre o que significaria “usar evidências” e se haveria uma ordem hierárquica para categorizar evidências potencialmente conflitantes. Veja-se:

(...) a elaboração legislativa pressupõe, ainda que de modo abstrato, a apreciação sobre os estados de coisas do mundo de forma prévia ao estabelecimento de normas, fixando condutas como proibidas, obrigatórias ou facultativas. Disso emerge a importância de que sejam aportadas informações que sirvam de base para essa discussão. Inclusive, o ponto de partida do movimento que se vem chamando “políticas públicas baseadas em evidências” (evidence-based policy ou EBP) é, precisamente, a exigência de dados empíricos de boa qualidade (ou seja, coletados de acordo com o método científico) como caminho para conferir credibilidade à apreciação feita em torno da realidade e do que deve ser feito. Só assim seria possível reputar acertada a opção da decisão legislativa. Nada obstante a razoabilidade dessa abordagem prescritiva da legislação baseada em evidências, voltada para conferir maior racionalidade à decisão legislativa, não existe muita clareza sobre o que significaria “usar evidências” na elaboração legislativa, se é necessário em todos os casos, nem sobre quais seriam, efetivamente, as condutas a serem levadas a cabo pelos legisladores nesse momento. (NASCIMENTO, 2021)

Além das dúvidas levantadas sobre o que seriam e como deveriam ser usadas evidências nas decisões legislativas, o trabalho também aborda a necessária reflexão sobre a própria adequação de um argumento de autoridade (determinada decisão é baseada em evidências, as demais não) ao processo democrático.

Exemplificando essa visão, Jeremy Waldron (2004a) aponta que a legitimidade da legislação viria mais das características do parlamento e do processo legislativo do que do conteúdo de suas deliberações.

A visão de Waldron é importante já que, ao questionar a própria aplicabilidade do uso de evidências no processo decisório de produção normativa, diminui-se o poder de convencimento de um discurso falacioso que defenda de que apenas normas baseadas em evidências são legítimas e que “se a política pública não é feita com base em evidências, então sua motivação foi fruto de interesse próprio, poder, ideologia, ignorância, puro “eleitoralismo”, cooptação pelas elites, submissão a interesses, etc” (NASCIMENTO, 2021).

Essa visão, apesar de comum, mostra-se ingênua e incompleta na compreensão da complexidade da produção normativa. Além disso, uma postura dessa natureza acaba por ignorar que outras formas de atuação que não aquela baseada no método científico são, também, uma forma de ideologia, conforme discutido no tópico 1.1.

Conforme propõe Diaz (2007) a transição do saber científico para um saber dominante trouxe consigo a negação de outros tipos de conhecimento, principalmente sob o argumento de que só o saber científico seria neutro e que apenas pela adoção de seu método seria possível acessar a realidade. Além das inegáveis semelhanças com o que Wintgens chama de legalismo forte, essa visão de autoridade exclusiva do pensamento científico ignora o fato de que o método científico não consegue excluir as ambiguidades e obscuridades da realidade e que a participação do cientista interfere no resultado, afastando assim o argumento da neutralidade do conhecimento científico.

Em que pese a relevância do enfoque no processo legislativo como garantia de legitimidade, a crítica de Waldron parece mais focada numa compreensão de separação entre a legislação (lei em sentido estrito – produzida pelos parlamentos) e a regulação (normas aprovadas por agências reguladoras).

Em outras palavras, a utilização de evidências como suporte ao processo decisório na produção legislativa aplica-se tanto na elaboração de leis (em sentido estrito) quanto na elaboração de normas originadas no Poder Executivo (agências reguladoras, por exemplo). A negação do papel central das evidências na tomada de decisão legislativa por ser suplantada pelo processo legislativo aplicar-se-ia, no entanto, apenas à lei em sentido estrito.

Essa peculiaridade inerente à elaboração das leis nos parlamentos – consistente na necessidade de que o processo legislativo concilie a base em alguma evidência com os requerimentos democráticos – pode ter determinado a previsão do Decreto nº 10.411/2021, art. 1º, § 3º, pela qual a análise de impacto regulatório não se aplica às propostas de edição de decreto ou aos atos normativos a serem submetidos ao Congresso Nacional. Embora não imune a críticas, a escolha pode ter sido fruto do reconhecimento no sentido de que o parlamento não fica atado às análises de custo-benefício ou eventuais outras considerações de ordem técnica, pois as legislaturas também cumprem outras funções representativas. Essa característica da legislação (que nesse ponto se diferencia, de modo especial, em comparação com a regulação) – acredita-se – é um dos grandes mal-entendidos sobre a reinvidicação de legislação baseada em evidências. (NASCIMENTO, 2021).

Assim, em que pese a ausência de consenso teórico sobre a divisão entre leis em sentido estrito e normas reguladoras, parece acertada a corrente que defende o valor das evidências para contribuir no processo decisório de produção normativa de forma irrestrita, sem, contudo, ignorar o fato de que por vezes os parlamentos cumprem funções representativas que podem contrariar as evidências e que uma “estratégia regulatória *first-best* pode acabar sendo rejeitada em razão de uma forte resistência da opinião pública” (NASCIMENTO, 2021). Adicionalmente:

(...) percebe-se uma grande variedade de opiniões tanto sobre a viabilidade da EBP, quanto no que diz respeito às práticas ou ao que deve ser feito para alcançar a legislação baseada em evidências. Mesmo assim, na linha do que afirmam Patricia Popelier e Victoria Verlinden, é possível constatar que a EBP, juntamente com a avaliação de impacto, são as duas grandes ferramentas voltadas para constranger o processo decisório legislativo e para forçar uma preparação mais cuidadosa das alternativas legislativas. Nos modelos que lançam as bases para uma legislação racional, fica evidenciado que os legisladores precisariam de mecanismos que deem suporte às suas decisões. (NASCIMENTO, 2021)

Nesse sentido, e considerando também o interesse de acesso à OCDE manifestado pelo Brasil, parece inevitável a discussão cada vez maior sobre uma mudança na produção normativa brasileira no sentido de adoção das metodologias da legislação baseada em evidências, encontrando menor resistência a utilização de evidências nas análises de impacto regulatório.

Nesse sentido, e considerando-se as técnicas de extração de informação de processos judiciais propostas no capítulo anterior, propõe-se que o monitoramento constante dos processos judiciais para extração de informações por agências reguladoras consiste em inovação significativa apta a produzir evidências valiosas aos processos de análise de impacto regulatório, principalmente em sua modalidade *ex post*, ou retrospectiva.

Passando-se aos termos contidos na proposta descrita acima, o primeiro passo é explicitar porque o resultado esperado seriam evidências. Em artigo denominado “Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica”, veja-se a proposta de lista de evidências aceitáveis apresentada por Pinheiro (2020):

Neste artigo, entendemos por evidências científicas os conhecimentos produzidos a partir de métodos sistematizados e reprodutíveis, podendo abranger os seguintes itens (lista não exaustiva): i) identificação precisa de um problema de pesquisa, com variáveis dependentes e independentes bem delimitadas; ii) revisão da literatura acadêmica sobre o assunto; iii) coleta sistemática de dados e informações; iv) tratamento dos dados e informações com métodos quantitativos ou qualitativos rigorosos; v) discussão detalhada dos resultados; vi) publicação dos resultados em periódicos científicos; e vii) publicação em periódicos de universidades ou institutos de pesquisa. (PINHEIRO, 2020)

Note-se o foco que se dá a sistematização e reprodutibilidade dos métodos para identificar as evidências que seriam “aceitáveis” segundo o movimento das políticas públicas baseadas em evidência. Um segundo ponto que merece atenção é a classificação da coleta sistemática de dados e informações como uma evidência importante.

Explicitando os conceitos mais relevante da proposta acima, qual conteúdo se pretende empregar para a “avaliação de impacto regulatório, principalmente em sua modalidade *ex post*”.

Nesse sentido, é importante pontuar que A avaliação de impacto regulatório consiste, basicamente, num instrumento de tomada de decisão que auxilia os formuladores de políticas públicas a desenhar as ações governamentais com base em critérios sólidos, fundamentados em evidências concretas, voltadas para o atingimento de seus objetivos (MENEGUIN; BIJOS, 2018).

Esse instrumento pode ser aplicado de forma prospectiva (também chamada de avaliação *ex ante*), ou seja, antes da implementação da norma e, nesse caso, pretende prever de maneira mais acertada possível os efeitos esperados e impactos da norma. Da mesma forma, a avaliação de impacto regulatório também pode ser aplicada de forma retrospectiva (também chamada de avaliação *ex post*), hipótese na qual o objetivo passa a ser a análise metódica dos efeitos produzidos pela própria norma, já em vigor, demonstrando-se como uma avaliação intrinsecamente atrelada à legitimidade da norma aprovada (MATA, BRAGA, 2019).

O Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020, no entanto, apresenta conceitos distintos para Avaliação de Impacto Regulatório *ex ante* e *ex post*, que o Decreto chama de avaliação de resultado regulatório, veja-se:

Art. 2º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - análise de impacto regulatório - AIR - procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterà informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão;

(...)

III - avaliação de resultado regulatório - ARR - verificação dos efeitos decorrentes da edição de ato normativo, considerados o alcance dos objetivos originalmente pretendidos e os demais impactos observados sobre o mercado e a sociedade, em decorrência de sua implementação;

Trata-se, portanto, da mesma ferramenta. Um processo de verificação de efeitos que se foca em norma já implementada e que visa averiguar se os seus objetivos foram alcançados.

Nesse sentido, e considerando que após a provação de uma nova norma é legítimo esperar que os destinatários da norma busquem pelo judiciário para questionar seu conteúdo caso julgue que a norma posta possui algum vício, defende-se que o monitoramento de processos judiciais deve integrar a agenda de elaboração de ARR.

Voltando-se ao discutido no capítulo 3, o Brasil possui uma cultura de busca pelo Judiciário para resolução dos mais variados conflitos, sendo o Judiciário um espaço de atividade política para além da própria cultura de litigância.

Nesse sentido, a implementação de metodologia de extração de questionamentos judiciais levantados quanto às normas aprovadas consiste em ferramenta apta a melhoria da qualidade da análise de impacto regulatório *ex post* a cargo dos órgãos e entidades responsáveis por sua elaboração, nos termos do artigo 13 do Decreto 10.411, de 30 de junho de 2020.

### **5.1 – Monitoramento é fundamentação? Por uma inovação direcionada.**

Ao longo do presente trabalho foram abordadas algumas questões referentes à existência de um dever de fundamentação impositivo ao Poder Legislativo tendo como marco teórico a Legisprudência de Wintgens (2012).



Também foi objeto de análise os alertas sobre os riscos contidos na imposição de um dever de fundamentação ao Legislativo tendo como base os alertas de Waldron (2004a e 2004b) e Nascimento (2018 e 2021). Aceitar um dever de fundamentação impositivo ao Legislativo seria convidativo de argumentos cientificistas (ou tecnicistas) a suplantarem a legitimidade democrática e retiraria o foco do ponto de maior importância na produção das leis, que é a melhoria do processo de consenso do campo político (WALDRON, 2004a).

Aceitar um dever de justificação seria, também, abrir espaço para uma subversão da lógica de separação dos poderes, ao abrir espaço para uma revisão judicial das normas produzidas pelo Poder Legislativo por meio de um controle de mérito da adequação da fundamentação.

Daí extrair-se um argumento pela restrição das boas práticas de governança regulatória à produção normativa de origem no Poder Executivo.

Não obstante, como exposto nos capítulos anteriores, é outra a premissa adotada pelo presente trabalho. Entende-se que o Poder Legislativo tem sim um dever de fundamentação e que a legitimidade de suas normas advém tanto de uma observância desse dever quanto de uma maior atenção à participação dos destinatários das normas e suas ações consideradas também como fonte do direito.

Nesse sentido, é importante contextualizar que a defesa desse dever de fundamentação do Poder Legislativo, como proposto, não deve ser encarada como um convite à ingestão de outros poderes, mas antes como uma proposta a uma busca de melhoria por parte do próprio Poder Legislativo.

Ora, por mais que as premissas adotadas pela presente tese caminhem em sentido diverso dos alertas de Waldron (2004a e 2004b) e Nascimento (2018 e 2021) sobre a imposição de um dever de fundamentação ao Poder Legislativo, não se diminui o mérito das ponderações, conforme apontado em tópicos anteriores.

Não obstante, ao longo do presente trabalho espera-se ter demonstrado que no atual estado da arte a tecnologia da informação possibilita o monitoramento ativo de processos judiciais e que tal prática tem potencial para melhoria da qualidade da Lei. A execução da proposta exposta, no entanto, não se resume à aplicação de métodos ou técnicas já existentes e/ou conhecidos, mas busca pelo desenvolvimento de uma funcionalidade inédita, apontando no sentido de uma inovação.

Importante esclarecer que a afirmação de tratar-se de uma solução inovadora não lança a proposta apresentada pela presente tese ao campo da incerteza ou da

exploração livre. O próprio Observatório da inovação no Setor Público apresenta reflexões sobre as facetas da inovação no setor público, apontando que estas podem ser direcionadas, apontando para mudanças sustentáveis e transformadoras.

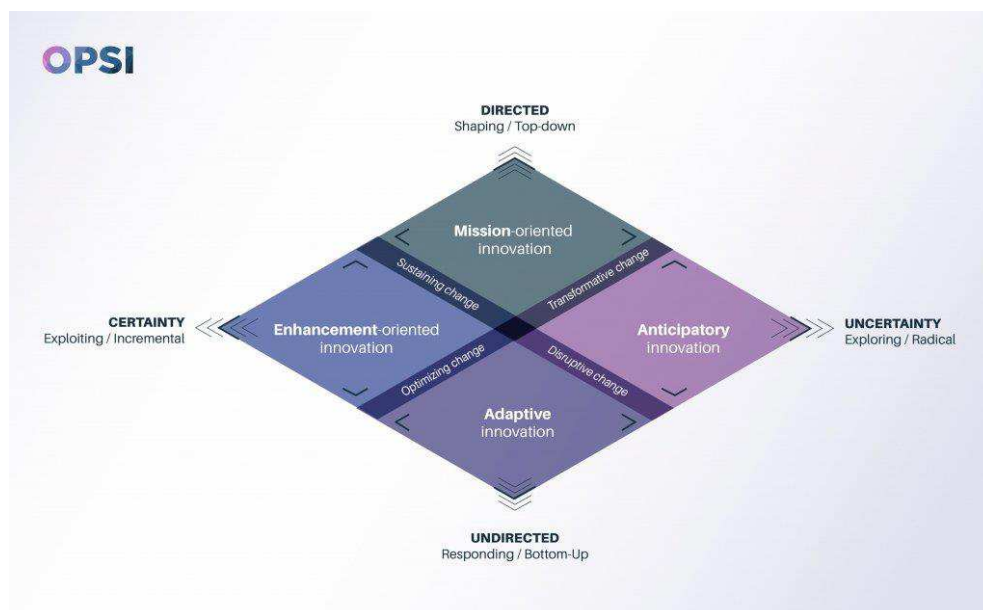


Figura 26 - OSIP - facetas da inovação no setor público<sup>43</sup>.

Nesse sentido, mesmo atentando-se aos problemas a serem enfrentados ao defender um dever dos legisladores na apresentação de fundamentação para as decisões tomadas o obstáculo não se sustenta frente à reflexão de que pode ser o próprio Poder Legislativo a buscar uma maior qualificação de sua produção normativa tendente a aumentar a racionalidade, amadurecimento e, por via de consequência, legitimidade das normas.

Importante explicitar, ainda, que o monitoramento ora proposto não seria suficiente ao cumprimento de um dever de fundamentação, mas representaria grande avanço no sentido de uma cultura de planejamento da legislação, apta a demonstrar melhorias significativas na ação legislativa também como meio para o desenvolvimento (SOARES, 2013).

## 5.2 – Indicadores como insumo para melhoria da qualidade da produção normativa

<sup>43</sup> Disponível em <<https://oecd-opsi.org/work-areas/innovation-portfolios/>>. Acesso em 07.07.2021.

Tendo-se abordado possíveis aplicações de um modelo de monitoramento de processos judiciais como inovação apta a melhorar a qualidade da legislação, o presente tópico volta-se a possíveis usos empregados ao monitoramento de processos judiciais num procedimento de retroalimentação com vistas à melhora da qualidade legislativa.

Tome-se, por exemplo, o caso de determinada norma que se mostrou adequada durante determinado período, mas que, diante das mudanças sociais, passou a representar objeto de conflito.

(...) considerando o caráter dinâmico do mundo dos fatos, não se pode deixar de mencionar a possibilidade de que os legisladores não tenham sido capazes de antecipar determinadas consequências ou tenham falhado na determinação dos estados de coisas que ocorreriam no mundo dos fatos após a aprovação da lei. Além disso, no caso de os legisladores terem tomado uma decisão em situações de incerteza científica, os avanços da ciência podem acabar confirmando ou não o acerto da decisão política adotada “de forma cega”, isto é, sem qualquer referência à ciência. Em algumas situações, de fato não subsistiriam os fatos legislativos considerados, mas a questão é saber se, só por essa razão, a lei se torna inconstitucional. Possivelmente, o controle de constitucionalidade não é adequado para organizar os debates sobre decisões legislativas adotadas em contextos de incerteza científica. (NASCIMENTO, 2021)

Atento ao dever de fundamentação do Legislador (PT) a identificação de situação dessa natureza invocaria a necessidade de uma alteração na Lei.

Restaria, portanto, definir como seria possível a identificação de situação dessa natureza. A metodologia de monitoramento de processos judiciais proposta, além da categorização de assuntos que possam ser de interesse no monitoramento de determinada legislação, é especialmente útil para a criação de indicadores.

Indicadores são expressões numéricas que representam diferentes aspectos da realidade, possibilitando medir e, principalmente, monitorar e avaliar a evolução de tais aspectos.

Os indicadores, portanto, são meios aptos a qualificar/estruturar dados brutos de modo a extrair deles uma informação relevante por meio da identificação de um padrão ou tendência.

Pode-se, por exemplo, imaginar que determinada lei teve sua constitucionalidade questionada por um indivíduo num processo judicial. Trata-se de um dado. Um dado relevante, mas apenas um dado. Questão de outra natureza refere-se à informação consistente no percentual de processos nos quais se discute determinada matéria que contenham alegação de inconstitucionalidade da mesma lei.

Seguindo no exemplo anterior, mesmo que seja muito alto o percentual de questionamentos de constitucionalidade de determinada lei essa informação não representa uma conclusão pela inconstitucionalidade. Não obstante, trata-se de um bom indicador de qualidade ou “satisfação” dos destinatários da citada legislação.

Os indicadores podem ser concebidos para perquirir sobre eficácia, eficiência, efetividade, homogeneidade geográfica entre outras informações relevantes à atividade do Poder Legislativo.

Sobre a questão de uma “homogeneidade geográfica”, por exemplo, muito se fala em governança para o poder público. Não obstante “a eficiência de um governo não é avaliada somente pelos resultados de suas políticas, mas também pela forma que o governo exerce o seu poder”.

Em outras palavras, os procedimentos e práticas governamentais adquirem mais relevância como, por exemplo, formatos das instituições, conduções de processos decisórios, formas de se avaliar as políticas implementadas, ou mesmo articulações promovidas entre o governo e outros setores da sociedade. Ante as necessidades de busca da eficiência pelo Estado brasileiro, é importante destacar como ela pode – e deve – ser incorporada nos temas afetos à governança territorial, revisitando algumas premissas que sugerem a existência de base técnica e legal para fundamentar um eficiente sistema de governança territorial por meio de instrumentos de ordenamento do território. (UGEDA, SAPIENZA, 2019)

Nesse sentido, passa-se a falar em uma governança territorial, que pode ser compreendida como medida de governança que leva sempre em consideração os aspectos de um território como relevantes na definição de uma política a ser implementada.

A avaliação constante dos resultados de determinada norma passam a possibilitar o monitoramento dos índices de efetividade e eficiência pautados pelas especificidades territoriais.

Nessa perspectiva possibilitam o surgimento de um processo retroalimentar de melhora na qualidade legislativa. Isso é, explicitando de forma clara quais são os objetivos de determinada legislação e monitorando se tais objetivos foram alcançados possibilita-se um ajuste constante de objetivo e efeitos produzidos. A repetição dessa prática segue, ainda, na linha de uma melhoria contínua.

Também na produção normativa do Executivo, especialmente na avaliação de políticas públicas, a criação de indicadores também se encontra em linha com a nova redação do artigo 37, §16 da Constituição da República, incluído pela Emenda Constitucional nº 109 de 2021.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

(...)

§ 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

Voltando-se às características do PJe discutidas nos tópicos 3.3 e 3.4, destacam-se para os fins ora discutidos tanto os requisitos processuais mínimos de atos judiciais (petição inicial, contestação e sentença) bem como as informações mínimas de determinado processo judicial impostas pela plataforma PJe uma combinação muito relevante se apresenta.

A combinação de identificação de cada processo por um número único possibilita estruturar os dados desse processo tendo diversas informações relacionadas a uma única “entrada”.

Exemplificando, os requisitos da petição inicial (ato processual contido em qualquer processo) já demonstram a existência de, pelo menos, juízo (que representa alguma relação geográfica), partes (autor e réu, com indicação de estado civil, CNPJ ou CPF, endereço eletrônico, domicílio e residência), descrição dos fatos, fundamentos jurídicos, pedido e valor da causa.

Por ora, destaque-se a necessidade de indicação dos fundamentos jurídicos do pedido. Por certo a exigência de fundamentação jurídica não faz menção, necessariamente, à referência a algum dispositivo de lei, mas essa é uma das formas mais usuais de se desincumbir desse ônus.

Ora, estabelecendo-se uma estruturação de dados que indique quais referências a dispositivo de lei estão contidos em qual processo e uma indicação de contrariedade entre tais dispositivos no texto da petição é possível estabelecer um indicador de conflito legal.

Da mesma forma, a extração das teses alegadas pelas partes também pode resultar num indicar de alegações de inconstitucionalidade, inconvencionalidade e/ou legalidade.

Outro indicador relevante seria a “análise de sentimento” dos atos judiciais, entendendo-se esta como uma representação vetorial dos adjetivos aliados pelas partes às leis.

Esse indicador possibilita, inclusive, a categorização da análise de sentimentos com filtro para cada um dos atores, já que cada ato processual pode ser individualizado, contendo-se partes, procuradores e magistrados.

Essa observação é importante, já que é fenômeno conhecido a existência de “advogados de nicho”, entendendo-se estes como profissionais que se especializam em uma determinada matéria e que podem representar um número significativo de processos, mas que acabariam por representar a repetição de uma mesma opinião. Indicadores de análise de sentimento (que são indicadores de satisfação) permitem identificar uma manifestação difundida ou individualizada de questionamentos sobre a qualidade da legislação.

Nesse sentido, a estruturação dos dados existentes nos processos judiciais permite a implementação de um ciclo de diagnóstico, monitoramento, formulação e avaliação, num fluxo de melhoria contínua apto a auxiliar o trabalho das consultorias legislativas com vistas a melhoria da qualidade da legislação.

Tendo se estabelecido que é possível extrair informações relevantes dos processos judiciais na forma de indicadores, a questão que se impõe passa a ser *quais* serão os indicadores a serem construídos.

A construção de indicadores parte de algumas variáveis leva em consideração os objetivos, disponibilidade, viabilidade, confiabilidade, período e relevância dos dados.

Essa reflexão é importante, já que indicadores são necessariamente relacionais. Para sua concepção é preciso ter em mente o que se pretende comparar e com qual objetivo.

Nesse sentido, a criação e utilização de indicadores acaba por atrair a necessidade de atuação de comissões ou de estrutura temática a exemplo do que faz a CONLE, conforme exposto no tópico 2.2.

Isso porque os objetivos de cada legislação variam de acordo com determinada matéria, voltando-se às discussões do capítulo 2.

Assim, comissões temáticas são identificadas como os principais beneficiários da possível implantação de um sistema de monitoramento como proposto, já que os indicadores possibilitam a qualificação das ações por meio do monitoramento e avaliação das atividades realizadas.

## 6 Conclusões

A presente tese abordou potenciais aplicações de inteligência artificial, especialmente o processamento de linguagem natural, sobre os processos judiciais em trâmite no PJe como uma inovação apta a representar uma melhora na produção normativa.

Defendeu-se que essa melhora seria advinda ocorreria em função e concomitantemente com uma melhor fundamentação das normas por meio da criação de um procedimento metódico de análise dos processos judiciais.

Sustentou-se, ainda, a oportunidade de análise dos processos judiciais tendo estes como local de manifestação política e que, sendo possível a extração do conteúdo dessas manifestações, seria possível estabelecer um diálogo entre as fontes do direito aumentando a legitimidade das normas por meio de uma fundamentação mais qualificada.

Apesar de nem todos os conflitos estarem retratados no judiciário, espera-se ter demonstrado que a observação metódica dos conflitos que lá estão representa potencial de ganho à fundamentação na atividade de produção normativa que, por via de consequência, representaria um ganho de legitimidade à função normativa do Estado.

De forma especial, e inicialmente, a tese buscou responder se haveria um dever de fundamentação por parte do legislador pelo que se apoiou na Legisprudência conforme proposto por Wintigens (2012), para quem a lei não gozaria de um estatuto ou de uma metafísica diferenciada que a separe de outras produções humanas, sendo uma produção humana como qualquer outra.

Nesse sentido, seria retirada da lei qualquer pretensão de legitimidade apenas por ser lei ou apenas pela autoridade do legislador. Concebida como produção humana, a Lei deve buscar sua legitimação como todas as outras produções humanas, por seu conteúdo e por seus resultados.

Nesse contexto, a busca por procedimento e por métodos capazes de auxiliar na tarefa do bem legislar seria, sim, um dever do legislador.

Retomando as conclusões propostas por Soares (2002):

A melhoria na formação de operadores jurídicos capazes de dialogar com outras ciências e dotados de espírito crítico para refletir sobre os problemas e desafios decorrentes dos avanços científicos e da globalização da miséria requer uma

mudança metodológica na apreensão dos processos jurídicos de decisão, sob pena do direito inapto a realizar a função pragmática de evitar conflitos, criar critérios racionais de decisão para atuarem frente a uma realidade cada vez mais complexa, notadamente nas questões concernentes ao impacto tecnológico, dimensão na qual transita todo o resultado do desenvolvimento humano.

Tendo se estabelecido a existência de um dever dessa natureza, a pergunta que se coloca de forma imediatamente subsequente é de que forma seria possível desincumbir-se desse dever.

A reflexão sobre o dever de fundamentação, evidentemente, refere-se a uma questão de graus de cumprimento e não de uma categoria dicotômica entre fundamentado não fundamentado. O contexto, nesse caso, mostra-se inafastável, a exemplo do que se analisou no tópico 2.2.

Trazendo-se à baila o contexto no qual se insere o Brasil atualmente, discutiram-se as pretensões de adesão à OCDE e os níveis de exigência a que se submetem seus países membros no que tange à análise de governança regulatória.

Nessa linha, espera-se dos países membros da OCDE a criação de metodologias de avaliação de seu quadro normativo que se adequem à realidade local, pelo que se passou à análise de situação muito característica do estado brasileiro que, concomitantemente, possui números altíssimos de processos judiciais em trâmite e alto índice de digitalização destes.

Diante desse cenário, a tese passou a discutir quais as potencialidades dessa conjuntura para busca de uma melhoria da qualidade normativa.

Nesse objetivo, passou-se a discutir a utilização da inteligência artificial no Direito brasileiro, com especial destaque para uma técnica específica da inteligência artificial que é o processamento de linguagem natural

Após a discussão das potencialidades trazidas pelo processamento de linguagem natural às tarefas de busca de informações em processos judiciais com vistas à melhoria do dever de fundamentação do legislador, passou-se à proposta de possíveis aplicações dessas potencialidades, focando-se no estabelecimento de rotinas de planejamento e monitoramento por meio da criação de indicadores a serem estabelecidos de forma temática.

Esse ponto é importante, já que indica que o presente trabalho não encerra o assunto, indicando a necessidade de trabalhos posteriores que, contextualizados por um assunto específico, possam enfrentar o desafio de criação e avaliação dos indicadores.



Não obstante, espera-se ter demonstrado que se o legislador adota metodologias que garantam a atenção às evidências e o acesso a *insights* oriundos de uma racionalidade externa (cumprimento do PC), maior será a probabilidade de aumentar-se a legitimidade das normas por um adequado cumprimento do dever de justificação.

Com essa postura, aberta e vigilante ao que acontece no mundo da vida, de forma metódica e permanente, as chances de se alcançar normas melhores

## 7 Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

AGÊNCIA CNJ DE NOTÍCIAS. Quase 85% dos processos ingressaram eletronicamente em 2018. Conselho Nacional de Justiça. 2019. Disponível em <<https://www.cnj.jus.br/quase-85-dos-processos-ingressaram-eletronicamente-em-2018/>>. Acesso em novembro de 2021.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO; Mercedes; SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005

ALMEIDA, Acir. Superando o caso: legislativos como sistemas complexos adaptativos. *In*: FURTADO, Bernardo Alves. SAKOWSKI, Patrícia A. M. TÓVOLI, Marina H. **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

ALMEIDA, Acir. **Relações Executivo-Legislativo e governabilidade à luz da crise da COVID-19**. Brasília: IPEA: 2020.

ALVES, Vinícius Silva. A atividade legislativa do presidente da república na política democrática brasileira. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais, 2015.

BAHIA, Alexandre. NUNES, Dierle; PEDRON, Flávio Quinaud. **Teoria Geral do Processo**: com comentários sobre a virada tecnológica no direito processual. Salvador: JurisPodivm, 2020.

BATITUCCI, Luiz Anísio Vieira. MARTINS, Amilar Domingos Moreira. Sistemas apoiados por inteligência artificial – Superior Tribunal de Justiça. 2019. Disponível em <<https://www.cjf.jus.br/cjf/corregedoria-da-justica-federal/centro-de-estudos->

judiciarios-1/eventos/eventos-cej/2019/enastic\_2019>. Acesso em novembro de 2021.

BEM, Ivan Pricken. DELDUQUE, Maria Célia. Análise da Produção Legislativa em Saúde na 54<sup>a</sup> e 55<sup>a</sup> Legislaturas do Congresso Nacional do Brasil: o que os parlamentares produzem em saúde? *in* Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 28(4), 2018

BENKLER, YOCHAI. **The Wealth of Networks**. How Social Production Transforms Markets and Freedom. Londres. Yale University Press: 2006.

BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: Lições de filosofia do direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BRASIL. Lei Complementar no 95, de 26 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União, 27 fev. 1998.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.176 de 28 de março de 2002. Diário Oficial da União, 08 abr. 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.191 de 1º de novembro de 2017. Diário Oficial da União, 03 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.874 de 20 de setembro de 2019. Diário Oficial da União, 20 set. 2019a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.920 de 18 de julho de 2019. Diário Oficial da União, 18 de jul. 2019b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.109 de 7 de novembro de 2019. Diário Oficial da União, 7 de nov. 2019c.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020. Diário Oficial da União, 01 jul. 2020.

CASA CIVIL. Brasil na OCDE. 2020. Assuntos – Relacionamento Externo – Brasil na OCDE. Disponível em < <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/ocde/brasil-na-ocde-1>>. Acesso em 11.10.2021.

CASTANHEIRA NEVES, António. As fontes do direito e o problema da positividade jurídica. Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, vol. LI, 1975, p. 115-204. Disponível em <[https://www.uc.pt/fduc/corpo\\_docente/galeria\\_retratos/castanheira\\_neves/artigos](https://www.uc.pt/fduc/corpo_docente/galeria_retratos/castanheira_neves/artigos)>. Acesso em: outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. Fontes do direito – Contributo para a solução do problema. Estudos em homenagem aos Prof. Doutores M. Paulo Merêa, G. Braga da Cruz. Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, vol. LVIII, 1982, p. 115-204. Disponível em <[https://www.uc.pt/fduc/corpo\\_docente/galeria\\_retratos/castanheira\\_neves/artigos](https://www.uc.pt/fduc/corpo_docente/galeria_retratos/castanheira_neves/artigos)>. Acesso em: outubro de 2021.

\_\_\_\_\_. Entre o «legislador», a «sociedade» e o «juiz» ou entre «sistema», «função» e «problema» - os modelos actualmente alternativos da realização jurisdicional do direito, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra, vol. LXXIV, 1998, p. 1-44. Disponível em <[https://www.uc.pt/fduc/corpo\\_docente/galeria\\_retratos/castanheira\\_neves/artigos](https://www.uc.pt/fduc/corpo_docente/galeria_retratos/castanheira_neves/artigos)>. Acesso em: outubro de 2021.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em Números 2021. Brasília: CNJ, 2021.

\_\_\_\_\_. Inteligência artificial no Poder Judiciário Brasileiro. Brasília: CNJ, 2019.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 332 de 21 de agosto de 2020: CNJ, 2020.

CORVALÁN, Juan G. Inteligencia Artificial GPT-3, PretorIA y oráculos algorítmicos en el Derecho. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 11-52, jan./abr. 2020

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei, introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

DIAZ, Esther. “El conocimiento como tecnologia de poder. IN DIAZ, Esther. *La posciencia – el conocimiento científico en las postrimerías de la modernidad*. Buenos Aires: Biblos, 2007.

DIDIER, Fredie. *Sobre a Teoria Geral do Processo, Essa Desconhecida*. 6ª edição. Salvador: Juspodivm, 2020.

FARIA, Cristiano Ferri Soares de. *O parlamento aberto na era da Internet: pode o povo colaborar com o Legislativo na elaboração das leis? / Cristiano Ferri Soares de Faria. – 4. reimpr. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.*

FAYYAD, Usama; PIATETSKY-SHAPIRO, Gregory; SMYTH, Padhraic. *From data mining to knowledge discovery in Databases*, AAAI Press. Londres: 1996.

FERNANDES, José Augusto Coelho. *A OCDE e o acesso do Brasil, 2020*. Disponível em <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/ocde/palestras/workshop-sobre-a-solicitacao-de-adesao-do-brasil-a-ocde-desafios-e-oportunidades-casacivil-pr/a-oecd-e-o-acesso-do-brasil-29ago.pdf>>. Acesso em 31.12.2021.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Teoria da Norma Jurídica. Ensaio de pragmática da comunicação normativa*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 4. Ed. São Paulo: Atlas, 2003

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando G. P. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002.

\_\_\_\_\_. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. *Plenarium*, Brasília, ano 1, n. 1, p. 41-56, nov. 2004

GRECO, Leonardo. *Instituições de Processo Civil*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

GOMES, F. Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde. 2011. 338 p. (Doutorado em Sociologia e Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6165>>.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. NICÁCIO, Camila Silva. (Re)pensando a pesquisa jurídica. Teoria e Prática. 5. Ed. Ver., ampl. e atual. – São Paulo: Almedina, 2020

GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis. *Why deliberative democracy?* Princeton University Press. Princeton, 2004.

HART, H.L.A. **The Concept of Law**. Oxford: Oxford University Press, 1994.

HESPANHA, Antonio Manuel. Leis bem feitas e leis boas. *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n. 50, p. 31-47, 2009.

IBPT. Quantidade de normas editadas no Brasil: 28 anos da Constituição Federal de 1988. Brasília: IBPT, 2017. Disponível em <<https://ibpt.com.br/noticia/2626/Excesso-de-legislacao-provoca-conflito-entre-os-poderes-nos-29-anos-da-Constituicao-de-1988-afirma-IBPT>> acesso em 27.01.2018.

Inter-Parliamentary Union. World e-Parliament Report 2020, 2021. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2021-07/world-e-parliament-report-2020>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. World e-Parliament Report 2018, 2018. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-11/world-e-parliament-report-2018>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. World e-Parliament Report 2016, 2016. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. World e-Parliament Report 2016, 2016. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2016>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. World e-Parliament Report 2012, 2012. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2012>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. World e-Parliament Report 2010, 2010. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2010>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. World e-Parliament Report 2008, 2008a. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/world-e-parliament-report-2008>>, acesso em 12/10/2021.

\_\_\_\_\_. Reporto f the World e-Parliament Conference, 2008b. Disponível em <<https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/report-world-e-parliament-conference>>, acesso em 12/10/2021.

KOSTI, Nir; LEVI-FAUR, David; MOR, Guy. Legislation and regulation: three analytical distinctions. *The Theory and Practice of Legislation*, v. 7, n. 3, p. 169-178, 2019.

LAGE, Fernanda de Carvalho. **Manual de Inteligência artificial no direito brasileiro**. Salvador: JusPodivm, 2021.

LIMA, João Alberto de Oliveira. Apuração do texto original da Lei Geral de Orçamento (Lei no 4.320/1964) a partir das Bases de Legislação Federal Estudo de Caso. *in Revista de informação legislativa*, v. 48, n. 192, p. 79-93, out./dez. 2011.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim informativo bibliográfico de ciências sociais**, n. 37, p. 3-38, 1994.

MACHADO, Roberto Denis. Direito, Política e Poder. O Direito como instrumento de ação política. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, defendida em 2012.

MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos. **Instituições e políticas públicas**: o jogo político na elaboração das leis em Educação. Belo Horizonte: Arras Editores, 2020.

MANDAMUS – Tecnologia do TJRR é disponibilizada para tribunais de todo país, TJRR, 2021. Disponível em <<http://tjrr.jus.br/index.php/noticias/noticias/4562-mandamus-tecnologia-do-tjrr-e-disponibilizada-para-tribunais-de-todo-o-pais>> com acesso em novembro de 2021.

MATA, Paula Carolina de Oliveira Azevedo da; BRAGA, Renê Moraes da Costa. Análise de impacto legislativo: conteúdos e desafios metodológicos. *In* SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (Org.). Estudos em legística. Florianópolis: Editora Tribo da Ilha, 2019.



MAUS, Ingeborg. **Judiciário como Superego da Sociedade**. O papel da atividade jurisprudencial na “Sociedade Órfã”. Estudos de Avaliação Educacional. Fundação Carlos Chagas. São Paulo. n. 20 jul./dez.1999, p. 183-202.

MAUZAISSE, Jean-Baptiste. **Napoleon als Gesetzesschöpfer**. Pintura. 1833.

MCLUHAN, Marshall. Os meios de comunicação como extensões do homem (understanding media). Trad. Décio Pignatari. São Paulo: Editora Cultrix, 2005.

MENEGUIN, Fernando B. SILVA, Rafael Silveira e. (org.) Avaliação de impacto legislativo cenários e perspectivas para sua aplicação. Brasília: Senado Federal, 2017.

MENEGUIN, Fernando B. SILVA, Rafael Silveira e. Análise de impacto legislativo: balizas conceituais e desafios de implementação no Brasil. In: Políticas públicas: avaliando mais de meio trilhão de reais em gastos públicos / organizador: Adolfo Sachsida. - Brasília: Ipea, 2018.

MENEGUIN, Fernando B.; BIJOS, Paulo Roberto Simão. Avaliação de Impacto Regulatório – como melhorar a qualidade das normas. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, março/2016. (Texto para Discussão no 193). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/TD193>>. Acesso em: 20 maio 2018.

MIT Technology Review. Por que a GPT-3 é o melhor e o pior da IA atualmente. 2021. Disponível em <<https://mittechreview.com.br/por-que-a-gpt-3-e-o-melhor-e-o-pior-da-ia-atualmente/>>. Acesso em 08.12.2021.

MOORE, Sally Falk. Law as a process. An anthropological approach. Londres: Routledge & Kegan Paul, 1978.

MORIN, Edgar. Ciência com consciência. Trad. Maria D. Alexandre e Maria Alice Sampaio Dória. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2003.

MUELLER, Bernardo. PEREIRA, Carlos. Uma teoria da preponderância do poder executivo. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *In: Revista Brasileira de Ciências Sociais* Vol. 15, nº 43, 2000, pp. 45 a 67.

NASCIMENTO, Roberta Simões. A legislação baseada em evidências empíricas e o controle judicial dos fatos determinantes da decisão legislativa. *in* Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro - PGE-RJ, Rio de Janeiro, v. 4 n. 3, set./dez. 2021.

\_\_\_\_\_. Teoria da Legislação e argumentação legislativa na Espanha e no Brasil: análise dos cenários das leis sobre a violência contra a mulher. Tese (Doutorado) - Universidad de Alicante, Faculdade de Direito, defendida em 2018.

NETO, Octavio Amorim. SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro*, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 661 a 698.

NEVES, Marcelo. A constitucionalização Simbólica. São Paulo: Editora Acadêmica, 1994, p. 37-38.

NORMAS.LEG. Congresso Nacional. Normas.leg.br: Legislação Federal. 2021

NUNES, Dierle. Virada Tecnológica no Direito Processual e Tecnologia de Interesse Público. Palestra proferida no 1º Congresso Online do PPGD PUC Minas - Inovação, Tecnologia, IA e Sistema de Justiça, 2020. Disponível em <[https://www.youtube.com/watch?v=AdGn00IXUS4&ab\\_channel=DierleNunes](https://www.youtube.com/watch?v=AdGn00IXUS4&ab_channel=DierleNunes)>, acesso em setembro de 2020.

OCDE. Building an institutional framework for regulatory impact analysis: guidance for policy makers. Paris: OECD, 2008.

\_\_\_\_\_. Oslo Manual 2018. Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation, 4ª edição. Paris: OCDE Publishing, 2018.

\_\_\_\_\_. **Declaração sobre Inovação no Setor Público.** Paris: OCDE Publishing, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Innovation skills and leadership in Brazil's Public Sector.** Paris: OCDE Publishing, 2019b.

\_\_\_\_\_. **A Caminho da Era Digital no Brasil.** Paris: OCDE Publishing, 2020.

OISP. **Innovation is a many-splendoured thing.** 2018. Disponível em <<https://oecd-opsi.org/innovation-is-a-many-splendoured-thing/>>. Acesso em fevereiro de 2021.

ORTEGA, Any. SILVA, Stanley Plácido da Rosa (org.). Dicionário de conceitos políticos. São Paulo: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 2020.

PANORAMA ipea - Processo legislativo brasileiro. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Brasília: 21 de fevereiro de 2015. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26250&catid=255&Itemid=2](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26250&catid=255&Itemid=2)>

PARLAMENTO EUROPEU. Relatório sobre a comunicação da comissão intitulada “simplificar e melhorar o ambiente regulador”. Relator: Manuel Medina Ortega. 2002

PERPÉTUO, Ricardo Menezes. Legística: Uma perspectiva inovadora para legislar. Monografia (Especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Programa de Pós Graduação, 2009

PECI, A. Avaliação do Impacto Regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 4, p. 336-348, 2011.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. *in* BOLETIM de Análise Político-Institucional. Usos de evidências em políticas públicas federais, n. 24. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2020.

POSNER, Richard Alan. **How judges think**. Cambridge: Harvard University Press, 2008.

PROCESSO JUDICIAL ELETRÔNICO. O projeto. 2020. Disponível em <[http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/P%C3%A1gina\\_principal](http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/P%C3%A1gina_principal)>. Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Regras de interface. 2016. Disponível em <[http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Regras\\_de\\_interface](http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Regras_de_interface)>. Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Novo processo. 2019. Disponível em <[http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Novo\\_processo](http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Novo_processo)>. Acesso em novembro de 2021.

\_\_\_\_\_. Funcionalidades. 2021. Disponível em <<http://www.pje.jus.br/wiki/index.php/Funcionalidades>>. Acesso em novembro de 2021.

RAMOS, Gabriela. OCDE-BRASIL Uma cooperação crescente e mutualmente benéfica. 2016. Disponível em <[https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/ocde/palestras/avulsas/apresentacao\\_gabrielaramos\\_abril2017.pdf](https://www.gov.br/casacivil/pt-br/centrais-de-conteudo/downloads/ocde/palestras/avulsas/apresentacao_gabrielaramos_abril2017.pdf)>. Acesso em 31.10.2021.

REGJERINGEN. Forskrift om konsekvensutredninger. 2017. Disponível em <<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854/%C2%A71#%C2%A71>>. Acesso em 20.09.2019.

RELATÓRIO MANDELKERN sobre a melhoria da qualidade legislativa. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Lisboa, n. 29, out-dez 2000.

ROCHA, Carlos Fernando Lampert. A legística e o aperfeiçoamento da produção legislativa em Pernambuco *in* Revista de Estudos Legislativos. Recife: Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE), ano I, nº 1, 2016

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v. 10, n. 1, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Letícia Camilo. Análise da decisão judicial no quadro da Legisprudência: o diálogo das fontes do direito. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, defendida em 2011.

SANTOS, Fabiano. **O legislativo em busca de informação: Um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados**. Brasília: Ipea, 2014.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. **Lobbying no Brasil: Profissionalização, estratégias e influência**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

SANTOS, Manoel Leonardo et al. **Financiamento de campanha e lobbying empresarial nas comissões permanentes da câmara dos deputados**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021.

SCALCON, Raquel Lima. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. Revista de Informação Legislativa: RIL, v. 54, n. 214, p. 113-130, abr./jun. 2017. Disponível em: <[http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril\\_v54\\_n214\\_p113](http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113)>.

SCHAUER, Frederick. **The Force of Law**. Cambridge, MA: Belknap, 2015.

SGI. Evidence-based instruments report. RIA application, Quality of RIA process, Sustainability check, quality of ex post evaluation. Gütersloh: SGI, 2020. Disponível em < [https://www.sgi-network.org/docs/2020/thematic/SGI2020\\_Evidence-based\\_Instruments.pdf](https://www.sgi-network.org/docs/2020/thematic/SGI2020_Evidence-based_Instruments.pdf)>.

SOARES, Fabiana de Menezes. Produção do direito e conhecimento da lei a luz da participação popular e sob o impacto da tecnologia da informação. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Direito, defendida em 2002.

\_\_\_\_\_. Legística e Desenvolvimento: A qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Cadernos da Escola do Legislativo, 2007, p. 125.

\_\_\_\_\_. Noras introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá. *in* Rev. Fac. Direito UFMG, Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, pp. 153 - 168, Belo Horizonte, 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes; OLIVEIRA, Thaís de Bessa Gontijo de; MACIEL, Caroline Stéphanie Francis dos Santos (Org.). Regimentos parlamentares do mundo. Sistemas jurídicos e ação legislativa. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2018.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Kùlkamp Eyng (Org.). Estudos em legística. Florianópolis: Editora Tribo da Ilha, 2019.

SOARES, Fabiana de Menezes. BARROS, L.M. FARAJ, N.D.A. Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. *Senatus* (Senado Federal), v. 6, p. 18-32, 2008.

STILPEN JÚNIOR, Milton. Um arcabouço de processamento de textos informais em português brasileiro para aplicações de mineração de dados.

Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Ouro Preto. Programa de Pós-graduação em ciência da computação, 2016.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Revolução tecnológica e desafios da pandemia marcaram gestão do ministro Noronha na presidência do STJ. 2020. Disponível em <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/23082020-Revolucao-tecnologica-e-desafios-da-pandemia-marcaram-gestao-do-ministro-Noronha-na-presidencia-do-STJ.aspx>. Acesso em novembro de 2021.

TARUFFO, Michele. Processo civil comparado: ensaios. São Paulo: Marcial Pons, 2013.

TEIXEIRA, Matheus. STF investe em inteligência artificial para dar celeridade a processos. 2018. Disponível em <https://www.jota.info/coberturas-especiais/innovacao/stf-aposta-inteligencia-artificial-celeridade-processos-11122018>. Com acesso em novembro de 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE RONDÔNIA. Live que abordou Sinapses, sistema de IA do TJRO, defendeu governança e atuação em rede. 2020. Disponível em <https://www.tjro.jus.br/corregedoria/index.php/component/k2/313-live-que-abordou-sinapses-sistema-de-ia-do-tjro-defendeu-governanca-e-atuacao-em-rede>. Acesso em novembro de 2021.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO RIO DE JANEIRO. TJRJ adota modelo inovador na cobrança de tributos municipais. 2018. Disponível em <http://www.tjrj.jus.br/noticias/noticia/-/visualizar-conteudo/5111210/5771753>. Acesso em novembro de 2020

UGEDA, Luiz, SAPIENZA, J. . Governança territorial com infraestrutura de dados espaciais no Brasil: o problema da não oficialidade dos dados geográficos.. REVISTA DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL , v. 298, p. 1, 2019.

VIEIRA PINTO, Álvaro. O conceito de tecnologia. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

WALDRON, Jeremy. Law and Disagreement. Oxford: Clarendon Press, 2004a.

\_\_\_\_\_. The Core of the Case Against Judicial Review in The Yale Law Journal, nº 115, pp. 1346-1406. Oxford: Clarendon Press, 2004b.

WINTGENS, Luc. Legisprudence: practical reason in legislation. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2012.

WINTGENS, Luc (org.) The Theory and Practice of Legislation: Essays in legisprudence (Applied legal philosophy). Londres: Routledge, 2017.

YACKEE, Susan Webb. The “Science” of policy development during administrative rulemaking. **Policy Studies Journal**, Vol. 49, Nº 1, 2021.

ZAGREBELSKY, Gustavo. El Derecho dúctil. Trad. Marina Gascón. 6. ed. Madrid: Editorial Trotta, 2005.