

O TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS: influência das resoluções do CNJ como fontes do direito processual

THE PROPER HANDLING OF CONFLICTS: influence of CNJ resolutions as sources of procedural law

Gabriel Peixoto Dourado¹

¹Universidade Federal do Ceará - UFC, Brasil

Resumo

A atuação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) nos dias atuais não mais se limita a veicular matérias internas ou eminentemente disciplinares do Poder Judiciário. Este artigo tem como objetivo consolidar o papel das resoluções do CNJ como fontes do direito processual e o impacto delas no tratamento adequado aos conflitos. A partir de pesquisa bibliográfica, são apresentados os principais aspectos relacionados ao direito à boa administração pública, à atuação do CNJ na produção de normas processuais, destacando-se a Resolução n. 125/2010, à relação entre CNJ e tribunais locais e aos Centros de Inteligência. Evidencia-se a importância do CNJ para o aperfeiçoamento do sistema judicial brasileiro e para a promoção efetiva de um tratamento adequado dos conflitos.

Palavras-chave: CNJ; Fonte do Direito Processual; Tratamento adequado dos conflitos

Abstract

The actions of the National Council of Justice in contemporary times aren't limited to disseminating internal or disciplinary matters within the Judiciary. This study aims to consolidate the CNJ resolutions as sources of procedural law and their impact on attempts to provide proper treatment for conflicts. Through bibliographic research, it presents the aspects related to the good public administration, the CNJ's involvement in the procedural norms, with a focus on Resolution No. 125/2010, the relation between CNJ and local courts, and the Intelligence Centers. Finally, it underscores the importance of CNJ in enhancing the Brazilian judicial system and promoting proper conflict resolution.

Keywords: CNJ; Source of Procedural Law; Appropriate treatment of conflicts

1. INTRODUÇÃO

Após a Segunda Guerra Mundial, o paradigma interpretativo do Direito deixa de ser a lei e passa a ser a Constituição, superando a identificação do Direito com a lei¹. A lei, então, torna-se uma espécie de texto a ser interpretada, entendida como qualquer documento elaborado por uma autoridade normativa e, como resultado, texto e norma não mais se confundem.

Assim, o texto é o enunciado linguístico que, com suporte da interpretação, constrói a norma. Seguindo essa premissa, Humberto Ávila² salienta que normas são os sentidos construídos a partir da

1 CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 84.

2 ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 50.

interpretação sistemática de textos normativos. Com base nesse entendimento, evidencia-se que há fontes formais alheias à lei, inclusive no Direito Processual, como a Constituição Federal, os negócios jurídicos processuais, os tratados internacionais³, os costumes⁴, as medidas provisórias, o regimento interno⁵, os precedentes e as resoluções do CNJ.

Nessa perspectiva, pretende-se investigar se o CNJ, por meio de suas resoluções, pode contribuir para a uniformização e aperfeiçoamento do Poder Judiciário brasileiro e se elas, como fontes do direito processual, influenciam diretamente no tratamento adequado dos conflitos no âmbito dos tribunais.

No Brasil, o tratamento adequado dos conflitos norteia a atuação do CNJ, que deve buscar soluções efetivas para os problemas enfrentados pelos órgãos judiciais. Para tanto, é necessário compreender as fontes do direito processual e a relação entre o CNJ e os tribunais, bem como utilizar ferramentas para a identificação de temas relevantes para o aprimoramento do sistema judicial, como os Centros de Inteligência.

O primeiro tópico discorre sobre o direito à boa administração pública como um direito fundamental e a relação desse direito com a eficiência dos órgãos públicos. Ademais, destaca a superação da ideia de o Judiciário ser apenas mera instância reativa ao conflito.

O segundo tópico analisa o papel do CNJ na criação de fontes do direito processual, por meio de suas resoluções e outras normas. Discute também a importância dessa atuação para a gestão judiciária de conflitos e para a efetiva prestação jurisdicional.

O terceiro aborda a relação entre CNJ e tribunais, destacando a importância do diálogo e da cooperação para a harmonização das normas processuais. São apresentados exemplos de como as resoluções do CNJ podem influenciar a atuação dos tribunais, além de se destacar o autogoverno dos tribunais à luz do federalismo.

No último tópico, são apresentados os Centros de Inteligência do CNJ como ferramentas essenciais para a identificação de temas que aprimoram o tratamento adequado dos conflitos, bem como os núcleos de Justiça 4.0 e as Equipes de Trabalho Remoto.

O objetivo deste trabalho é destacar o papel do CNJ como órgão produtor de normas processuais, sobretudo quando se analisa suas resoluções como fonte do direito processual, enfatizando os aspectos que circundam o tratamento adequado dos conflitos.

Para a elaboração deste artigo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica em diversas fontes, incluindo livros, artigos científicos, legislação e documentos oficiais, com uma análise crítica dos textos selecionados. Além disso, foram consultados estudos sobre a relação entre CNJ e tribunais, bem como sobre os Centros de Inteligência e a Justiça Digital.

2. DO DIREITO À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O direito à boa administração pública tem sua origem positivada no direito comunitário europeu, que abrange as articulações econômicas, políticas e sociais desse continente. Em 1957, o Tratado de Roma funda a União Europeia, permeada por interesses econômicos comuns, tais como a remoção de barreiras alfandegárias entre os países europeus a fim de fomentar o intercâmbio econômico entre eles.

A integração entre os países da União Europeia se aprofundou em 1992, com a edição do Tratado de Maastrich, que estabeleceu uma união monetária e econômica plena, com influxos comunitários na área de defesa bélica e social entre os países. Entretanto, a evolução dessa integração não consagrou

3 FONSÊCA, Vitor. Os tratados de direitos humanos como fontes do direito processual civil. *Revista de Processo*, n. 194, p. 35-54, 2011.

4 SOUZA, Marcos Seixas. *Normas processuais consuetudinárias*. Salvador: JusPodivm, 2019.

5 OLIVEIRA, Paulo Mendes de. O poder normativo dos tribunais: regimentos internos como fonte de normas processuais. *Civil Procedure Review*, v. 11, n. 2, 2020.

direitos fundamentais que garantissem defesas cívicas dos cidadãos diante do ente comunitário continental, não havendo, por consectário lógico, limites bem delineados de atuação da esfera pública.

A fim de suprir esse vácuo participativo e democrático dos cidadãos perante esse bloco econômico, surgiu a ideia de obter garantias dos cidadãos europeus frente à atuação supranacional consolidada. Nesse sentido, após um longo período, o art. 41 da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia⁶, Carta de Nice, consagrou o direito à boa administração, visando conferir maior legitimidade democrática aos cidadãos vinculados ao direito comunitário. Esse direito ganhou força com o Tratado de Lisboa de 2009, que atribuiu expressamente à Carta de Nice valor cogente similar aos tratados de estruturação da União Europeia, acarretando a inequívoca vinculação dos membros desse bloco aos direitos fundamentais ali consagrados, entre eles, o direito à boa administração.

No Brasil, o direito à boa administração ganhou relevo com Juarez Freitas⁷, que o elenca como direito fundamental de caráter implícito, em conformidade com a cláusula de estabelecida no art. 5º, §2º, da CF/88⁸. Essa cláusula engloba um plexo de direitos subjetivos públicos que implicaria a necessidade de a administração ter uma atuação: a) transparente, efetivando o direito à informação, salvo em casos de sigilos resguardados por lei em tom excepcional; b) sustentável, no sentido das políticas públicas e os seus benefícios conseguirem suportar as externalidades negativas delas advindas, a fim de propiciar que os seus impactos alcancem as gerações vindouras; c) dialógica, consolidando o princípio da participação; d) imparcial, isto é, impessoal; e) adstrita à juridicidade ou legalidade mitigada, superando a legalidade estrita em direção à legitimidade, haja vista a força vinculante dos princípios constitucionais; f) proba; g) preventiva, precavida, eficaz e eficiente.

Os referidos vetores do direito à boa administração deveriam ser tutelados em bloco para que não fossem superados pela margem de discricionariedade do gestor público, guardando coerência com princípios que devem reger a administração pública. Sob essa ótica, analisando a Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, os princípios que norteiam as manifestações da administração pública consolidaram os vetores interpretativos que compõem o direito fundamental implícito da boa administração pública no ordenamento brasileiro⁹.

2.1 Do direito à boa administração da Justiça

O direito à boa administração da Justiça é uma das dimensões do direito à boa administração pública, isto é, decorre do exercício atípico da função administrativa do Poder Judiciário, não podendo se distanciar dos preceitos do art. 37 da CF/88.

A boa administração da Justiça abrange o sentido judicial, relativo à condução dos processos e ao exercício da função jurisdicional propriamente dita, e o sentido administrativo, relativo à

6 “Art. 41 – Direito a uma boa administração: 1. Todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos e organismos da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. 2. Este direito compreende, nomeadamente: a) O direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; b) O direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito pelos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; c) A obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões. 3. Todas as pessoas têm direito à reparação, por parte da União, dos danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das respectivas funções, de acordo com os princípios gerais comuns às legislações dos Estados-Membros. 4. Todas as pessoas têm a possibilidade de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados, devendo obter uma resposta na mesma língua.”. UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, 18 nov. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.

7 FREITAS, Juarez. *Direito fundamental à boa administração pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p.21-23. Em igual sentido: FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração pública. *Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza*, v.35, n.1, p. 198, 2015.

8 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

9 DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa*. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 21.

gestão de pessoas, de recursos e das estruturas judiciárias. Nessa perspectiva, importante destacar a interdependência entre as dimensões da boa administração da Justiça a partir de sua influência mútua¹⁰. Tal direito deve ser interpretado conjugando os seus dois sentidos, superando a falsa dicotomia entre eficiência e garantias processuais, como se fossem objetivos inconciliáveis ou excludentes.

Há uma falsa contraposição que os resultados tidos como eficientes seriam interpretados sob a ótica do Estado-juiz, sempre em detrimento da garantia das partes. A alocação ótima de recursos humanos, orçamentários e estruturais do Poder Judiciário, além de propiciar melhores resultados ao caso concreto, reduzem a atenção do aparato jurisdicional a aspectos desnecessários ou praticados em duplicidade, permitindo a ênfase em atividades essenciais.

Essa gestão judiciária também proporciona benefícios ao jurisdicionado, viabilizando uma participação mais cooperativa do juiz à produção probatória, à fundamentação das decisões, permitindo que “a duração razoável e outras garantias processuais” sejam desempenhadas em máxima medida¹¹. As síndromes de inefetividade e as críticas em torno do exercício do Poder Judiciário recaem, normalmente, sobre o sentido judicial da administração da Justiça, ignorando os impactos do bom desempenho da função administrativa desse Poder em suas atividades finalísticas.

Portanto, a carência de ênfase no sentido administrativo fez com que o Poder Judiciário brasileiro permanecesse pouco receptivo ao relacionamento com a sociedade, sobretudo na aferição da qualidade dos serviços prestados e na transparência. Além disso, a relação com os demais Poderes limitava-se ao ajuste de percentuais orçamentários para atender suas necessidades¹², distanciando-se da noção de governança que deve permear o direito fundamental à boa administração.

2.2 A administração judiciária

O exercício da função administrativa requer distinção entre a administração da Justiça e a administração judiciária em uma relação de gênero e espécie. A busca pela justiça diante dos conflitos sociais não é monopólio do Judiciário, devendo ser expressa de forma ampla, abrangendo, por exemplo, a atuação das serventias extrajudiciais, árbitros e afins, configurando a chamada administração da Justiça. Por outra via, a prestação da justiça pelo aparato público jurisdicional convencional será denominada administração judiciária.

A partir dessa distinção terminológica, importante ressaltar que a administração judiciária não é tão enfatizada pelo direito processual. Isso fez com que o exercício da função administrativa nessa seara fosse considerado uma espécie de “caixa preta”, limitada à veiculação de questões de organização judiciária, consideradas *interna corporis*, de importância secundária¹³. Consequentemente, alguns países, como a França, classificaram as medidas de administração judiciária em uma tipologia de atos residuais, que não ostentaria caráter jurisdicional, a fim de inibir a participação ou insurgência recursal das partes acerca de seu teor.

Nos últimos anos, entretanto, observa-se um aumento na importância da administração judiciária devido a três fatores: i) a busca de mecanismos de gestão judicial, visando aplicar técnicas do *new management* à Justiça, com influxos da análise econômica do Direito; ii) o desenvolvimento da ideia de pessoa humana correlata ao direito à jurisdição; iii) a aferição da qualidade da prestação jurisdicional¹⁴.

10 CADIET, Loic. *Perspectivas sobre o sistema de justiça civil francesa: seis lições brasileiras*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 48.

11 CABRAL, Antônio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 27.

12 BACELLAR, Roberto Portugal. *Administração Judiciária com justiça*. Curitiba: Intersaberes, 2016.

13 CADIET, Loic. *Perspectivas sobre o sistema de justiça civil francesa: seis lições brasileiras*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p. 48. Em igual sentido, cf. FREITAS, Vladimir Passos de. Apresentação. In: *Direito e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá, 2006, p. 4.

14 *Ibid.*, p. 43-48.

A busca de mecanismos de gestão judicial decorre de uma lógica de “economia da justiça”, marcada pela explosão de litígios e pela diminuição dos recursos humanos e financeiros, proporcionais à prestação jurisdicional. Ano a ano, os litígios aumentam exponencialmente, razão pela qual o pensamento da administração judiciária, em uma perspectiva estática e rígida, é incompatível com o acervo processual do Judiciário, impondo uma flexibilidade procedimental e estrutural desse Poder.

Diante disso, a gestão judiciária sobrepõe-se como alternativa inafastável para lidar com essa realidade, preferindo-se um Judiciário em rede e flexível em detrimento de um Judiciário estanque. Há, assim, a pactuação de instrumentos compositivos com os próprios órgãos judiciais e com sujeitos externos vinculados, direta ou indiretamente, com as questões que circundam a economia da Justiça. Por meio do *new public management*, a gestão judiciária engloba todo o manejo da estrutura dos tribunais (*court management*) até a gestão processual (*case management*) e a própria gestão das decisões¹⁵. Hoje, percebe-se que a eficiência da prestação jurisdicional brasileira não depende apenas do exercício da função típica judicante desse Poder, mas também das técnicas administrativas correlatas aos processos judiciais.

À vista disso, a eficiência é o liame entre a administração judiciária e o exercício da jurisdição, infirmando a ideia de mera secundariedade da função atípica jurisdicional ao direito processual. Outro fator que justifica o aumento da importância da administração judiciária é o desenvolvimento das garantias da pessoa humana frente ao Judiciário, o que, no âmbito processual, reflete-se na positivação das convenções internacionais de direitos humanos, como o direito a um processo justo, isto é, o direito a um julgamento em um prazo razoável. Tal direito foi positivado no Brasil pela Emenda Constitucional n. 45/04, consagrando a garantia da duração razoável do processo. Buscando assegurar essa perspectiva quantitativa da eficiência processual, as atenções passaram a se concentrar em como as cortes se organizam para alcançar essa finalidade, algo evidenciado nas constantes reformas processuais contemporâneas.

Por fim, a era da qualidade da Justiça, decorrente do rompimento do viés rígido, inflexível e monológico da administração judiciária, passa a aferir os resultados do serviço público jurisdicional prestado. A busca pela qualidade da Justiça desencadeou a busca de estatísticas e métricas que permitissem, sob os critérios estabelecidos em cada cenário, os resultados obtidos em cada unidade judiciária.

No âmbito internacional, mais especificamente, no Conselho Europeu de Direitos Humanos, foi criada a *European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ)*, que publica uma série de estudos¹⁶ acerca da eficiência e da qualidade dos sistemas jurisdicionais da União Europeia. Tais estudos possibilitaram traçar as perspectivas, em termos de administração judiciária, dos caminhos a serem percorridos para melhoria da prestação jurisdicional. No Brasil, em sentido similar, o CNJ promove a pesquisa “Justiça em Números” desde sua origem, sendo fonte de diagnóstico que subsidia os rumos da gestão judiciária brasileira, orientando os modos que políticas públicas judiciárias podem incrementar qualitativamente a prestação jurisdicional nas mais diferentes áreas e locais do país.

Essas três vertentes denotam que a boa administração judiciária é uma realidade inequívoca, sendo instrumento de diagnóstico dos pontos críticos a serem aprimorados no sistema judiciário. Isso permite que a dimensão do direito fundamental à boa administração pública seja analisada em uma dimensão para além do Executivo, especialmente nas políticas públicas judiciárias executadas na função atípica administrativa.

2.3 A superação do Judiciário como mera instância reativa ao conflito

Na inércia, um dos princípios da jurisdição, o juiz só age após a provocação do interessado¹⁷, conferindo o impulso oficial aos feitos. Esse princípio difundiu a ideia de que o Judiciário deveria atuar

15 MATOS, José Igreja *et al.* Manual de gestão judicial. Coimbra: Almedina, 2015, p. 9-15.

16 CEPEJ. Council of Europe European Commission for the efficiency of Justice. Latest publications. COE [site], c2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home/?>. Acesso em: 2 set. 2022.

17 CARNEIRO, Athos Gusmão. *Jurisdição e competência*. São Paulo: Saraiva, 1982, p. 7.

sempre como uma instância reativa ao conflito posto¹⁸, como forma de manter a imparcialidade de seus julgadores. Em razão da insipiência dos estudos acerca da administração judiciária em seu sentido administrativo, durante muito tempo, o clássico atributo jurisdicional foi transposto para o exercício da função administrativa do Poder Judiciário.

A atuação do CNJ como órgão do Poder Judiciário derroga tal dogma a partir da formulação de políticas públicas, visando conferir um aprimoramento de tal função pública. Isso pode ser observado na política judiciária nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses instituída pela Resolução n. 125/2010. Com base nisso, modificações na estrutura judiciária e na gestão de casos repetitivos, mesmo sendo a partir de estratégias que buscam prevenir conflitos e evitar a judicialização, passam a ser frequentes no Poder Judiciário.

As mudanças mostram que o Judiciário não mais se limita ao pós-conflito, mitigando a inércia não na sua função jurisdicional, mas no viés proativo, é indissociável do desenvolvimento de políticas públicas que buscam desenvolver mecanismos de macrojustiça, ou seja, instrumentos para uma prestação jurisdicional mais eficiente¹⁹.

3. O CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ) E SEU PODER NORMATIVO

No contexto da reforma do Judiciário promovida pela Emenda Constitucional n. 45/04, com o objetivo de conferir maior transparência e controle²⁰ à atuação dos juízes e dos tribunais, foi instituído o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), um órgão de controle e aperfeiçoamento do Judiciário, que supervisiona administrativa e financeiramente esse Poder²¹. Apesar de ser um órgão do Judiciário, nos termos do art. 92 da CF/88, não possui natureza jurisdicional²², mas natureza administrativa, o que limita suas competências. A título de exemplo, está impedido de exercer o controle de constitucionalidade dos atos administrativos, mesmo que estejam inscritos no rol de suas atribuições²³.

O CNJ é composto por 15 (quinze) membros, denominados conselheiros, com mandato de dois anos, admitida uma recondução. O Conselho será presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal²⁴ e, nas suas ausências, pelo vice-presidente do Supremo²⁵, conforme o art. 103-B, §1º, da CF/88. Dos 15 (quinze) membros, seis deles não integram originariamente o Judiciário: dois são do Ministério Público, dois são advogados e os outros dois são cidadãos.

18 Esse atributo já é mitigado, como observa-se na possibilidade de formulação de consultas ao Judiciário no Direito Eleitoral sobre assuntos em tese feitas por autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional de partido político, art. 23 do Código Eleitoral (Lei n. 4.737/65). Essa atuação, prévia ao conflito do Judiciário, é mais uma exemplificação do sentido jurisdicional do Judiciário como instância meramente reativa. Cf. BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Brasília, 15 de julho de 1965.

19 DIDIER JR., Fredie.; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa**. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 32.

20 Anteriormente à instituição do Conselho Nacional de Justiça, a Emenda Constitucional n. 7/77, editada durante a vigência da Constituição Federal de 1969, criou o Conselho Nacional da Magistratura, que era composto por sete ministros do STF e indicados pelo mesmo tribunal, cujas atribuições permitiam a imposição de sanções de caráter disciplinar aos magistrados. O Conselho foi extinto com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília: STF, 2005, p. 1035-1036.

22 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.638/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Voto: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: STF, 2014.

23 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28872. Agravo Regimental**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. Brasília: STF, 2011. No mesmo sentido: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AgRMandado de Segurança n. 27.033**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília: STF, 2015.

24 Na redação original da Emenda Constitucional n. 45/04, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) seria presidido por um ministro do STF, sem designar qual, no entanto, hoje é expresso que o membro do Conselho apto a integrar o CNJ é o seu presidente, conforme Emenda Constitucional n. 61/2009.

25 Essa substituição do Presidente do STF pelo vice da Suprema Corte na presidência do CNJ, não por outro ministro, também foi contemplada no regimento interno do CNJ em seu art. 23, §1º, a fim de se adequar ao teor da Emenda Constitucional n. 61/2009.

A presença de membros da sociedade civil e de funções essenciais à Justiça densificam a necessária administração pública dialógica, cuja incidência no Judiciário tende a caracterizar o direito fundamental à boa administração da Justiça. Adicionalmente, o CNJ, órgão do Poder Judiciário, é composto majoritariamente por membros integrantes desse Poder. Tanto para os membros do Judiciário quanto para os membros externos são aplicáveis as mesmas restrições.

Além disso, os atos do CNJ são tutelados judicialmente pelo STF e os comandos normativos emitidos pelo CNJ não o vinculam²⁶. Isso evidencia que o CNJ é um órgão de controle interno da magistratura, diante do *status* funcional e das atribuições de seus membros, não obstante a sua origem diversa.

As competências desse órgão estão elencadas no art. 103-B, §4º, da CF/88, destacando-se o controle correicional dos atos dos membros ou dos órgãos do Poder Judiciário e o zelo pela observância do art. 37 da CF/88, concretizado a partir da aferição da legalidade dos atos administrativos praticados no Poder Judiciário²⁷. Na sua origem, justamente pelo anseio de controle e transparência que circundou a sua criação, o CNJ era um órgão eminentemente sancionador²⁸, buscando coibir excessos dos membros do Poder Judiciário, pois detinha competência originária para aplicar medidas disciplinares²⁹ e para fixar metas de produtividade ao exercício da atividade jurisdicional.

Essa atuação estrita do CNJ passou a ser expandida tempos depois. A Resolução n. 7/2005, por exemplo, trouxe vedações relativas à prática de nepotismo no Judiciário. O teor dessa resolução, que é paradigmática por ir além do viés correicional, foi alvo de controle abstrato de constitucionalidade, tendo a Ação Direta de Constitucionalidade n. 12 reconhecido a competência normativa³⁰ do CNJ. A partir dessa atuação, fomentaram-se mais regulamentos sob a forma de resoluções, que passaram a ter maiores impactos na administração judiciária, em especial no Direito Processual, uma vez que o planejamento estratégico do Judiciário brasileiro seria norteadado pela atuação do CNJ.

O poder normativo³¹ desse órgão corresponde a uma prerrogativa reconhecida à administração pública, no caso, à esfera judiciária, para editar atos administrativos gerais, correlatos ao exercício das atribuições correlatas a determinado órgão ou entidade administrativa. A principal distinção entre o teor dos regulamentos, em que pese as inúmeras classificações divergentes na doutrina³², é a divisão

26 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília: STF, 2005.

27 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

28 MOREIRA, José Carlos Barbosa. A Emenda Constitucional n. 45 e o processo. **Revista de Processo**, v. 130, dez. 2005, p. 235.

29 A competência disciplinar do CNJ é autônoma e não meramente subsidiária à atuação das corregedorias locais, podendo atuar mesmo que o órgão correicional local não tenha investigado previamente a conduta do membro a ele vinculado. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 30361**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: STF, 2018; BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28513**. Relator: Teori Zavascki. Brasília: STF, 2015.

30 A similaridade de exercício de poder normativo de caráter técnico, cumulada com o papel de órgão central inerente ao Poder Judiciário, denota que o papel do CNJ atual é similar ao de uma agência reguladora.

31 Será adotado poder normativo como sinônimo de poder regulamentar, sem prejuízo da ciência, que o regulamento é apenas uma das formas de exercício do poder normativo, haja vista a sua concretização poder ocorrer, no caso do CNJ, através das resoluções.

32 A título exemplificativo, classificam-se os regulamentos em jurídicos, baseados em uma ideia de supremacia estatal geral, alcançando todos os cidadãos e os regulamentos administrativos, que estabelecem normas baseadas em uma supremacia especial, alcançando aqueles que detenham vínculo especial com a Administração, como os servidores e quem mantenha contrato firmado com o Poder Público Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 90-91. Outra relevante classificação é a de que, além dos regulamentos autônomos e executivos, há os regulamentos autorizados, editados a partir da função normativa delimitada em ato legislativo e os de necessidade, produzidos em situação de urgência. Cf. GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 252. Como variação desta classificação, há quem classifique os regulamentos em executivos, autorizados e autônomos. Cf. MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969, p. 317/318. Apesar das controvérsias, entende-se que o regulamento autorizado ou delegado não se diferencia

deles em executivos e autônomos. Os regulamentos executivos seriam espécies normativas secundárias, que não teriam o condão de inovar no ordenamento jurídico, mas apenas de pormenorizar limites ou complementar a lei, no que for autorizado e cabível³³, isto é, colmatar normas em branco.

Apesar de severas discussões³⁴ acerca da constitucionalidade em razão de exorbitância do poder normativo, os regulamentos também podem ser autônomos, quando o seu fundamento de validade for aferível diretamente da Constituição, sendo uma espécie normativa primária apta a inovar no ordenamento jurídico, sem necessidade de lei prévia para delimitar o seu teor. O exemplo clássico de tais decretos é o art. 84, inc. VI, da CF/88 que, entre as atribuições privativas do Presidente da República, permite a “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”, bem como a “extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos”³⁵.

Após a Emenda Constitucional n. 45/04³⁶, outro exemplo de regulamento autônomo é verificado no art. 103-B, §4º, inc. I, da CF/88. De acordo com esse dispositivo, o CNJ zelar pela autonomia do Poder Judiciário, no âmbito de sua competência, por meio de regulamentos ou recomendações, estando aí situado o seu poder normativo, prerrogativa reconhecida à esfera judiciária, para editar atos administrativos gerais.

Assim, o poder normativo do CNJ é externado, principalmente, por meio de resoluções, que, diante do reconhecimento do potencial inovador do ordenamento jurídico, justificam, ainda mais, a importância da atuação desse Conselho como órgão central da administração judiciária e refutam o caráter secundário, *interna corporis*, que o sentido administrativo do Poder Judiciário ostentou durante um longo período, ignorando o seu viés estratégico para traçar diretrizes de atuação para a efetiva prestação jurisdicional.

4. O DIREITO PROCESSUAL DAS RESOLUÇÕES DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ)

O CNJ³⁷ possui força normativa primária para editar atos que concretizem as suas atribuições constitucionais, podendo o plenário desse órgão central do Poder Judiciário editar resoluções, instruções, enunciados administrativos e, ainda, recomendações, conforme previsto no art. 102 de seu Regimento Interno (Resolução n. 67 de 03 de março de 2009).

ontologicamente do regulamento executivo, devendo ser inscrito neste, frente à sua vinculação prévia aos limites legais, não constitucionais, como ocorre com os regulamentos autônomos, tidos como espécies normativas primárias frente à sua vinculação direta com a Constituição e capacidade de inovação no mundo jurídico.

33 No âmbito penal, o complemento dado à lei por espécies normativas diversas, portaria, por exemplo, são denominadas normas penais em branco próprias. Por exemplo, o delito de tráfico de drogas, previsto no art. 33 da Lei n. 11.343/06, é complementado por uma portaria da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA).

34 Entendendo pela constitucionalidade dos regulamentos autônomos, como poder implícito para sanar omissões legislativas a fim de buscar a máxima efetividade constitucional, Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997, p.112-113. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013, p. 236. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a releitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010, p.60. Em sentido contrário, entendendo pela inconstitucionalidade, Cf. MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 325; DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 90-92; CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 59.

35 BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

36 Os regulamentos do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com base no art. 130-A, §2º, inc. I, da CF/88, também são exemplos de regulamento autônomo.

37 O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) também possui força normativa aplicada às suas resoluções que podem, em algum grau, repercutir na atuação judicial e extrajudicial de seus membros, no entanto, por delimitação do objeto deste trabalho, não serão abordados.

As resoluções e os enunciados administrativos possuem força vinculante após publicação no Diário de Justiça e no site do CNJ. Atualmente, há apenas um enunciado administrativo editado pelo CNJ, já objeto de sucessivas alterações, que pormenoriza a Resolução n. 07/2005, estabelecendo vedações constantes à prática de nepotismo no Poder Judiciário. As resoluções também ganharam aplicabilidade vasta e diversa, sendo os instrumentos normativos mais fidedignos para analisar a atuação do CNJ no que se refere às fontes do Direito, em especial, às fontes processuais.

Inicialmente, é indubitável que a competência privativa para legislar sobre Direito Processual Civil é da União, nos termos do art. 22, inc. I, do CPC. Essa mera previsão já se mostra problemática em razão da equivalência atual entre processo e procedimento e o papel das leis estaduais em matéria processual. A questão a ser trabalhada é, portanto, se a repartição federativa da competência legislativa impede o CNJ de atuar em matéria processual.

A conexão do CNJ com o processo civil era algo que causava estranheza tempos atrás, diante da origem eminentemente disciplinar desse órgão. No entanto, com o CNJ ocupando um papel central no planejamento da administração judiciária, o direito processual se aproxima desse órgão. Analisando o CPC, há 26 (vinte e seis) menções ao CNJ. A maioria delas delega a delimitação legal de algum instituto à edição de regulamento pelo CNJ, como ocorre na composição e na organização dos centros de solução consensual de conflitos (art.165, §1º, do CPC), na regulamentação e prática da comunicação de atos processuais por meio eletrônico (art.196 do CPC) e na estruturação de banco de dados de endereços eletrônicos do Poder Judiciário para fins de citação (art. 246 do CPC)³⁸.

Nesse contexto, importante trazer à baila que o poder normativo primário do CNJ decorre da Constituição, mais especificamente do art. 103-B, §4º, e não do CPC, razão pela qual não há como exaurir a atuação normativa do CNJ às menções que o CPC o declina, uma vez que a atuação do Conselho está associada aos preceitos constitucionais. Assim, o poder normativo primário desse órgão é restrito às suas atribuições, em especial, o zelo pela efetivação do art. 37 no âmbito jurisdicional. O exercício desse poder pelo CNJ, em razão da sua natureza meramente administrativa, estaria limitado à regulação das rotinas cartorárias dos órgãos do Poder Judiciário e não poderia criar obrigações que se estendessem a órgãos estranhos ao Poder.

A contrario sensu, a análise pragmática das resoluções do CNJ demonstram que há regulamentação diversa que, em maior ou menor grau, repercutem na esfera processual, como é perceptível na criação de Equipe de Trabalho Remoto que cria varas com competência desterritorializada (Resolução n. 375/2021), nas resoluções que delimitam regras sobre o juízo 100% digital (Resolução n. 345/2020) ou mesmo na resolução editada durante a pandemia do coronavírus, causa supralegal de suspensão dos prazos processuais (Resolução n. 313/2020).

A grande dificuldade em delimitar a atuação normativa do CNJ, diante da diretriz clara constitucional de ser um **órgão administrativo inapto** a interferir na atuação finalística dos magistrados, resulta da má compreensão do redesenho da administração judiciária frente ao direito processual, mais especificamente, na efetivação do direito à boa administração da Justiça, como corolário da boa administração pública.

O direito à boa administração da Justiça detém as dimensões administrativa e judicial. Não há dúvidas de que o CNJ tem inscrito, em sua missão institucional, a efetivação desse direito, no entanto, a delimitação conceitual entre tais dimensões não pode ser estanque, visto a interdependência entre elas. Assim, uma norma que regula a atuação administrativa pode gerar efeitos na esfera processual, atingindo reflexamente a atividade finalística do Judiciário³⁹. Nessa perspectiva, as resoluções do CNJ inovam na esfera processual.

38 BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

39 FEIJÓ, Maria Angélica. **CNJ tem competência para suspender prazos processuais**. *Conjur* [site], mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-23/maria-angelica-feijo-cnj-competencia-suspender-prazos?imprimir=1>. Acesso em: 10 ago. 2022.

Outro limite importante, mesmo superando o legicentrismo que caracterizou o monismo das fontes processuais por um longo período, é reconhecer que as resoluções não poderiam inovar em matérias sujeitas à reserva legal, como a que se relaciona aos recursos existentes e hipóteses de cabimento, ou mesmo legislar *contra legem*. Além disso, devem guardar consonância com o sistema de precedentes das manifestações dos tribunais.

Essas premissas interpretativas, apesar de serem analisadas de forma casuística, de acordo com a fundamentação adotada, permitem que haja uma integridade maior jurisprudencial com a exorbitância ou não do papel do CNJ em matéria processual, visto a superação da ausência de interface entre o processo civil e a atuação desse órgão interno do Poder Judiciário.

4.1 Recomendações e inserção do *soft law* no processo civil

As resoluções, assim como as normas do CPC, guardam entre si uma identidade: a obrigatoriedade das normas delas advindas, o que as caracteriza como *hard law*. No âmbito internacional, contrapondo-se a esse termo, surgiu o termo *soft law*, que englobou documentos que contivessem diretrizes ou declarações de comportamento⁴⁰ não vinculantes. As *soft law* possuem conteúdo variável e flexível às peculiaridades regionais frente à diversidade cultural inerente ao Direito Internacional, devendo ser editadas por organizações que detenham representatividade e experiência em traçar tais diretrizes, com a consulta da comunidade jurídica a respeito do tema.

No âmbito da arbitragem internacional, como é perceptível na análise de instrumentos escritos por organizações como a *Internacional Bar Association*, as *soft law* são bastante utilizadas como solução para mitigar a discricionariedade inerente a cada árbitro⁴¹, sem perder a flexibilidade inerente a tais normas quanto às diferenças culturais, não recaindo, assim, na rigidez procedimental e formando uma nova *lex mercatória processual*.

No âmbito interno, a atuação normativa do CNJ contempla a edição de recomendações, que se enquadram no conceito de *soft law*, haja vista a sua edição de caráter não vinculante por uma entidade de representatividade inequívoca, como o CNJ, que traça diretrizes em matéria de administração judiciária.

Na seara processual, antes mesmo da vigência do CPC de 2015 e da positivação da cooperação nos artigos 67 a 69, do CPC, o CNJ editou a Recomendação n. 38/2011, considerando que “[...] a cooperação judiciária constitui mecanismo contemporâneo, desburocratizado e ágil para o cumprimento de atos judiciais fora da esfera de competência do juízo requerente ou em intersecção com ele”⁴². Posteriormente, editou a Resolução n. 350/2020 sobre o tema, sendo uma atuação normativa vinculante do Conselho.

Essa recomendação é paradigmática, não só por veicular um tema da ordem do dia, como a cooperação judiciária, mas também por demonstrar que a *soft law* pode ser uma fonte persuasiva inequívoca para a formação de *hard law*. Isso pôde ser percebido tanto pela atuação legislativa quando pelo disposto no Código de Processo Civil, uma vez que ambos passaram a regular o tema baseando-se nas diretrizes traçadas pela recomendação originária do CNJ.

40 SHELTON, Dinah L. *Soft law*. *Handbook of International Law*. George Washington University Law School, Washington: Routledge Press, 2008, p. 3.

41 SOUZA, Marcos Seixas. *Normas processuais consuetudinárias*. Salvador: Editora JusPodivm, 2019, p. 211. Sobre o tema, cf. ABBUD, André de Albuquerque Cavalcanti. *Soft law e produção de provas na arbitragem internacional*. São Paulo: Atlas, 2014.

42 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Recomendação n. 38, de 03 de novembro de 2011*. Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/285>. Acesso em: 27 nov. 2022.

4.2 O CNJ e o autogoverno dos tribunais de justiça

A Constituição Federal de 1988 assegura ao Poder Judiciário a prerrogativa de eleger seus órgãos diretivos e de elaborar o seu regimento interno, assegurando tanto a autonomia administrativa quanto financeira desse Poder. As garantias orgânicas do Poder Judiciário, portanto, englobam o autogoverno, a autonomia financeira e a capacidade normativa.

A autonomia financeira é caracterizada pelo envio da própria proposta orçamentária, desvinculada dos demais poderes conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, e as outras duas garantias são as autonomias não jurisdicionais do Poder Judiciário. A capacidade normativa, por sua vez, é caracterizada pela iniciativa de lei assegurada ao Poder Judiciário, bem como pela criação de normas primárias, conforme art. 96, inc. I, “a”, da CF/88, sem interferência direta dos demais poderes. Isso transcende o mero poder regulamentar comum, exercido no âmbito da administração pública por meio de regulamentos com subordinação legal, ditos executivos. É, assim, um instrumento de exercício do autogoverno⁴³ apto a vincular, inclusive, regulamentos autônomos com base na autorização constitucional citada.

O autogoverno⁴⁴ dos tribunais de justiça deriva da autonomia assegurada a tais órgãos, conforme art. 96, inc. I, “a”, e 99 da CF/88, para eleição de seus órgãos diretivos. A elaboração de seus regimentos bem como a disposição sobre a sua competência e funcionamento, além da iniciativa de propositura de lei que dispõe sobre a sua proposta orçamentária, ratificam a sua autonomia perante o Poder Executivo, por exemplo. Esse cenário foi modificado a partir da instituição do CNJ pela EC n. 45/04, que assegurou a esse órgão o exercício do poder normativo primário. Isso foi reforçado pelas já mencionadas resoluções, que vinculam os órgãos do Judiciário, com exceção do STF, mitigando a capacidade normativa e o autogoverno dos órgãos.

No âmbito da administração judiciária, a estrutura do Poder Judiciário é verticalizada, sendo composta pelo CNJ, pelo Conselho da Justiça Federal, pela Justiça do Trabalho e pelos órgãos dos respectivos tribunais estaduais, todos eles notadamente autônomos. A autonomia é exercida por meio da capacidade normativa, o que acarreta nítidas tensões federativas entre a atuação dos órgãos centrais e dos órgãos locais.

A centralização de políticas judiciárias pelo CNJ interfere no autogoverno dos tribunais, como se percebe na ADC n. 12, que aferiu a constitucionalidade da Resolução n. 7/2005 do CNJ. Essa resolução disciplinava o “exercício de cargos, empregos e funções por parentes, cônjuges e companheiros de magistrados e de servidores investidos em cargos de direção e assessoramento, no âmbito dos órgãos do poder judiciária.”

Respeitadas as diretrizes de vedação ao nepotismo, as estruturas e as peculiaridades judiciárias são diversas em cada corte, o que é corroborado pelo enunciado sumular n. 280 do STF, que refuta a admissibilidade de Recurso Extraordinário quando essas cortes são, ou deveriam ser, supremas em relação ao direito local. A supremacia do direito local ínsita ao componente federativo é fadada ao insucesso, devido ao casuísmo e à centralidade das políticas judiciárias do CNJ, que colocam em xeque o autogoverno e a conseqüente autonomia dos tribunais de justiça. Essa centralização faz com que a tutela ao direito local permaneça sob a guarida dos tribunais de justiça em matéria tão somente judicante, enquanto em matéria administrativa evidencia-se certa subordinação ou competência meramente subsidiária dos tribunais de justiça diante da atuação do CNJ.

43 TAVARES, André Ramos. **Manual do poder judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

44 Essa expressão foi utilizada pelo Supremo Tribunal Federal (ADI n. 3976/SP, Rel. Min. Edson Fachin, DJ 21 set. 2020) quando discorreu acerca da análise da constitucionalidade de normas regimentais, revogadas à época do julgamento, que delimitavam critérios para concorrência no Tribunal de Justiça de São Paulo para cargos diretivos. Na referida ADI, ficou asseverada a autonomia dos tribunais, por meio de seu regimento interno, em dispor sobre a matéria, sob o paradigma de que tal matéria não estaria mais delimitada pela **Lei Orgânica da Magistratura Nacional (LOMAN)**, como ocorria na vigência na Constituição de 1969. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.976**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: STF, 2020.

4.2.1 As ingerências administrativas do CNJ nos demais órgãos do Judiciário à luz do federalismo judiciário

O Estado Federal⁴⁵, forma de Estado adotada atualmente, contrapõe-se ao Estado Unitário e depende de previsão constitucional. Com exceção da carta imperial de 1824, todas as Constituições brasileiras adotaram o federalismo como forma de Estado.

Na Constituição atual, logo em seu art. 1º, é dito que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito”⁴⁶. A deferência a essa escolha constituinte é tão significativa quanto a organização da forma de Estado, que resulta na consolidação da forma federativa como cláusula pétrea da Constituição de 1988. A descentralização política e administrativa inerente ao federalismo é permeada pela autonomia dos estados-membros e dos municípios frente ao ente central, tendo assim uma capacidade de autodeterminação baseada nas competências definidas constitucionalmente, desvinculadas da União.

Conferindo maior concretude ao princípio federativo apto a orientar e interpretar as normas jurídicas, Anderson Santos da Silva⁴⁷ delinea o seu conteúdo positivo a partir das seguintes diretrizes: (a) inalterabilidade da forma básica da federação brasileira, sendo intangíveis os mecanismos que viabilizam essa forma de Estado, como a repartição de competências, o controle de constitucionalidade, a intervenção federal e estadual e a impossibilidade de secessão do pacto entre os entes políticos; (b) irrestringibilidade da autonomia; (c) subsidiariedade na repartição de competências, sob a premissa de que nenhuma atribuição deve ser exercida por uma esfera maior de Poder caso possa ser cumprida por uma menor; (d) igualdade jurídica dos entes federativos, sob a ótica de que não há hierarquia entre entes federados.

As formas de exercício do federalismo não são uníssonas, sendo o brasileiro atualmente tido como cooperativo, baseado em um arranjo que possa fomentar a cooperação entre os entes da federação⁴⁸, como no caso das competências legislativas concorrentes. A convivência entre ordens jurídicas parciais e gerais é exemplificada no plano legislativo, a partir da convivência de leis estaduais e nacionais. No entanto, muitas vezes, a harmonia não é verificada pela efetivação da autonomia dos entes federativos, por meio da sua capacidade de autolegislação, mas sanada artificialmente pelo STF, por meio do princípio da simetria.

A utilização casuística do princípio da simetria observa uma tendência centralizadora, replicando o modelo federal às ordens jurídicas estaduais e municipais, com base no argumento genérico de homogeneidade na disciplina normativa da separação, independência e harmonia dos Poderes⁴⁹, não

45 A expressão federalismo também pode ser utilizada como doutrina social, que prescinde de qualquer reconhecimento por norma jurídica, contrapondo-se ao liberalismo e ao socialismo. Nessa seara, a natureza do federalismo estaria na sociedade, e não no Direito Constitucional, decorrendo das diferenças religiosas, étnicas, econômicas e históricas distribuídas territorialmente, o que é vivenciado no Brasil diante das discrepâncias regionais do vasto território nacional. Nesse sentido, contrapondo o federalismo como fenômeno sociológico e o Estado Federal como decorrência normativa, além da própria simetria como princípio, cf. LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. *Revista Direito da Cidade*, v. 11, p. 392-411, 2019.

46 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

47 SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. *Revista Jurídica da Presidência*. Brasília, v.15, n. 106, jun. 2013, p. 447-466.

48 SILVA, Virgílio Afonso da. *Direito constitucional brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021, p. 353. O federalismo cooperativo contrapõe-se ao dito federalismo dual em que não há atuação conjunta de mais de um ente sobre o mesmo tema, havendo, assim, uma divisão estanque na repartição de competências. Acerca das diferenças entre os tipos de federalismo, cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

49 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.298*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília: STF, 2011.

havendo critérios bem definidos para tanto⁵⁰. Assim, a simetria é uma utilização casuística pretoriana, que tende à centralização normativa e replica a ordem jurídica federal aos demais planos, podendo sufocar a forma federativa de Estado⁵¹.

Muito se estuda acerca dos impactos e consequências do federalismo no Executivo, mas, salvo exceções recentes⁵², a doutrina é incipiente quanto ao federalismo Judiciário. Não obstante, a autonomia administrativa titularizada pelos estados-membros se estende a todos os seus respectivos Poderes, inclusive o Judiciário⁵³. No caso da administração judiciária, verifica-se a convivência de duas ordens jurídicas dotadas de poder normativo primário. O CNJ é aqui considerado como ordem nacional e como ordem jurídica regional, exemplificado nos tribunais federais e estaduais, diante da capacidade normativa decorrente do autogoverno que lhes é assegurado constitucionalmente.

No caso, as políticas judiciárias do CNJ firmadas via resoluções, com base no planejamento estratégico que é traçado pelo Conselho, não podem ter viés totalizante, a ponto de suprimir a capacidade normativa das cortes locais e fazer com que os efeitos voláteis da simetria na análise da competência legislativa dos entes sejam transpostos para o Judiciário, inviabilizando que as cortes locais se adequem às suas minúcias.

Nesse sentido, a lógica do federalismo cooperativo, bem exemplificado na competência legiferante concorrente, também pode ser aplicada no âmbito material, viabilizando o diálogo entre Cortes na administração judiciária, de forma que caberia ao CNJ traçar regras gerais, sem prejuízo de regras locais serem traçadas pelos tribunais de justiça conforme as realidades regionais e locais. Esses tribunais podem, dessa maneira, exercer analogicamente uma competência legislativa plena em caso de omissão regulamentadora do CNJ.

À vista disso, as tensões federativas devem ser sopesadas no exercício da capacidade normativa do CNJ e dos tribunais de justiça, a fim de que a administração judiciária não resulte em indevida unitariedade, incompatível com a forma de Estado adotada no Brasil. Nesse caso, com base no federalismo cooperativo, as políticas judiciárias que buscam uma coordenação de diretrizes no Judiciário brasileiro devem deixar uma margem de atuação normativa para os tribunais estaduais para poder haver a compatibilidade entre a estruturação vertical da administração judiciária, com o CNJ sendo seu órgão tribunal, e o autogoverno dos tribunais.

Dessa forma, é possível a compatibilização entre a atuação do CNJ e do Judiciário local. Braga⁵⁴ apresenta a Resolução n. 71/09, com regras sobre o plantão judiciário, entre elas, destaca-se o art. 8º: “Os tribunais e juízos poderão estabelecer escalas e períodos de plantão especial para períodos em que existam peculiaridades locais ou regionais ou para período de festas tradicionais, feriados, recesso ou prolongada ausência de expediente normal”. O teor desse artigo consolida o condomínio normativo regulamentar que deve haver entre CNJ e tribunais locais.

A interpretação deve ocorrer à luz do federalismo e deve estar implícita em todas as resoluções do CNJ, a fim de compatibilizar a ordem jurídica geral (CNJ) e as ordens jurídicas parciais (TJ/TRFs), estabelecendo as especificidades na celebração de protocolos institucionais ou na edição de resoluções temáticas. Tal entendimento viabiliza a atuação do CNJ como órgão central consolidando

50 A utilização da simetria é tão elástica no âmbito do STF e casuística a ponto de vedar que a legislação estadual adote lei complementar em matéria que não foi assim exigida em âmbito federal. Neste sentido, cf. ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. *Revista de Informação Legislativa*, v. 207, 2015, p. 289.

51 ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição Constitucional e Federação: O princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

52 BRAGA, Paula Sarno. *Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro*. Salvador: Juspodivm, 2015.

53 JORGE JUNIOR, Nelson. Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. In: Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim, Thiago Massao Cortizo Teraoka (org.). *Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019, p. 37.

54 BRAGA, Paula Sarno. Autonomia federativa dos Judiciários Estaduais e sua participação da formação da vontade judiciária central. O federalismo e o Judiciário brasileiro. *Civil Procedure Review*, v. 13, p. 69-102, 2022.

o planejamento estratégico, sem prejuízo do postulado da subsidiariedade em matéria de competência administrativa, uma vez que cabe aos tribunais adaptar ou flexibilizar de acordo com as peculiaridades locais e regionais, sem desnaturar as diretrizes acerca do tema, efetivando o federalismo cooperativo no campo jurisdicional.

5. AS DIRETRIZES TRAÇADAS PELO CNJ EM PROL DO TRATAMENTO ADEQUADO DOS CONFLITOS

O CNJ, por meio da Resolução n. 125/2010⁵⁵, instituiu a política judiciária nacional de tratamento dos conflitos de interesse, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e à sua peculiaridade.

No primeiro momento, essa política pública teve como instrumento preponderante a efetivação do que se costuma chamar de “meios alternativos de resolução de conflitos” (*Alternative Dispute Resolution - ADR*), tais como a mediação, a conciliação, o *dispute board* e a negociação direta, sobretudo diante de litigâncias massificadas, como as que envolvem a fazenda pública.

Com a progressiva positivação da solução consensual dos conflitos como diretriz normativa no Código de Processo Civil, a busca pelo tratamento adequado dos conflitos passou a ter novos contornos, cabendo ao CNJ estabelecer as diretrizes para implementação da política pública de tratamento adequado de conflitos a serem observadas pelos tribunais.

5.1 *Alternative Dispute Resolutions (ADR)*

As *Alternative Dispute Resolutions (ADR)* surgem no sistema norte-americano de justiça no último quarto do século XX como uma solução paralela e integrada ao direito fundamental de acesso à justiça⁵⁶. Buscaram ser uma alternativa à insatisfação com a prestação jurisdicional estatal, diante do aumento do número de casos em trâmite e da diminuição do orçamento do Poder Judiciário, sendo a mediação e a conciliação os exemplos mais notórios. Apesar da nomenclatura, a adoção desses meios de solução de disputas deve ser guiada pela análise de qual forma de solução é mais adequada. Não se trata meramente de uma alternativa⁵⁷ para solução das controvérsias, ensejando o sistema multiportas de solução de disputas.

O sistema multiportas ou *Multi-Door Courthouse* é uma metáfora de Frank Sander ao reconhecimento dos amplos meios adequados de resolução de conflitos, como se no átrio do fórum existissem várias portas cujo acesso do jurisdicionado ocorreria conforme adequação às peculiaridades do problema apresentado, o que permite a análise da eficiência da via de solução de controvérsias a ser adotada.

Originalmente, as ADR não utilizaram procedimentos próprios, mas foram anexas aos tribunais, de forma que os traços distintivos entre a ADR e a jurisdição estatal eram o seu decisor, o conciliador ou o juiz. As decisões judiciais, assim, eram os paradigmas adotados para tomadas de decisão dos auxiliares da Justiça atuantes nas ADR. Diante disso, as ADR enfatizavam a autonomia das partes, mas o papel dos advogados tinha prevalência, em razão do ambiente contencioso, decorrente do modo de atuação dos tribunais. Essa atuação conjugada trouxe, como consequência, o fomento da flexibilidade procedimental nos tribunais e do gerenciamento dos processos.

55 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 27 nov. 2022.

56 MALONE, Hugo; NUNES, Direle. *Manual da justiça digital*. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 27.

57 CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. *Revista ANNEP de Direito Processual*. v.1, jan./jun., 2020, p. 140.

Posteriormente, as ADR irradiaram-se para além dos tribunais, alcançando as entidades privadas. Tal fato ensejou a resolução de disputas internas⁵⁸, que nada mais seriam do que a gênese de métodos que buscam customizar os conflitos, haja vista a mera adesão às ADR. Mesmo havendo avanços impulsionados pela Lei de Mediação (Lei n. 13.140/2015) e pelo próprio CPC, a adesão não foi suficiente para o tratamento adequado no Brasil.

5.2 *Dispute System Design (DSD)* e o CNJ

O *Dispute System Design (DSD)* é um método que busca ter uma visão multidimensional do conflito, não ficando restrito ao Direito propriamente dito. É considerado até um elemento externo ao DSD. Tal método surgiu na década de 80 na escola de negócios de Harvard, visando identificar as causas e os padrões que circundavam cada tipo de conflito. O objetivo era projetar sistemas automatizados que antecipassem a origem de específicas divergências de interesses, cuja customização é originada da resolução de disputas internas, impulsionadas em razão da inefetividade das ADR.

A inserção dos DSD nas preocupações do Judiciário se adequa nitidamente à formulação de políticas públicas judiciárias, que superam a atuação do Judiciário como mera instância reativa ao conflito. O DSD também demonstra ser um dos eixos de atuação do CNJ na consolidação da política pública judiciária de tratamento adequado dos conflitos. Isso é perceptível na incipiente atuação dos Centros de Inteligência, que buscam identificar as causas da consolidação de uma litigiosidade repetitiva, e na redefinição das definições da competência jurisdicional, visto a ascensão da Justiça 4.0.

5.2.1 *Os Centros de Inteligência*

Em 2015, surgiu, na Justiça Federal do Rio Grande do Norte, a Comissão Judicial de Prevenção de Demandas, visando evitar litígios e conferir uma gestão estratégica às demandas repetitivas, auxiliando na administração judiciária local⁵⁹.

Em 2017, a partir dos resultados positivos da experiência nessa seção judiciária, o Conselho da Justiça Federal (Portaria n. 369, de 19 de setembro de 2017) nacionalizou essa atuação criando o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, cuja rede de atuação era composta por centros locais de inteligência, tal como foi transformada a originária comissão de prevenção de demandas potiguar.

Apesar da atuação como cúpula da Justiça Federal e do viés vinculante das normas editadas, a atuação do seu conselho não alcançou outras justiças especializadas, razão pela qual o CNJ editou a Resolução n. 349/2020, instituindo o Centro de Inteligência do Poder Judiciário (CIPJ), replicando em todos os ramos de Justiça o modelo da Justiça Federal. A criação desse centro visou a identificação e a propositura de tratamentos adequados de demandas estratégicas ou repetitivas e de massa do Judiciário brasileiro.

O método de atuação de tais centros é denominado inteligência judicial⁶⁰. É pautado pelo fomento à inteligência coletiva em busca da cientificidade para a tomada de decisões jurisdicionais estratégicas, pelo aproveitamento do capital intelectual do Judiciário, pela gestão do conhecimento e pelo aproveitamento do capital institucional, interpretando os Centros de Inteligência como células de articulação do Poder Judiciário aptas a viabilizar um espaço de diálogo e de soluções pautadas nessa atuação cooperativa intrajudiciária.

58 Dierle Nunes e Hugo Malone diferem disputas de conflitos. Os conflitos seriam um conceito mais amplo, que abrangeriam qualquer divergência de interesses, ao passo que disputas seriam os desacordos que já teriam sido expressos por linguagem ou ações. Cf. MALONE, Hugo NUNES, Dierle. **Manual da justiça digital**. Salvador: Juspodivm, 2022, p. 36.

59 RIO GRANDE DO NORTE. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. **Racionalidade pelo diálogo: o centro de inteligência**. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfrn/#/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

60 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In*: Conselho da Justiça Federal. **Atuação em Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro**. 1. ed. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2020, p. 22-31.

5.2.2 Atribuições, composição e fluxo de trabalho dos Centros de Inteligência

A atuação dos Centros de Inteligência circunda três eixos principais: a prevenção de litígios, o monitoramento de demandas e o gerenciamento de precedentes.

A prevenção de litígios é focada nas demandas repetitivas ou de massas a partir da identificação das causas geradoras de litígio em âmbito local ou nacional, a fim de encaminhar o conflito para possível autocomposição ou solução administrativa, conforme art. 2º, inc. I, da Resolução do CNJ n. 349/2020.

O monitoramento de demandas é efetivado por intermédio da fixação de critérios de taxonomia para classificação de demandas repetitivas ou em massa (Resolução n. 439/2020, art.2º, inc. VIII).

O gerenciamento de precedentes, além de subsidiar possível alteração de entendimento firmado no microsistema de causas repetitivas mediante os dados coletados dos Centros de Inteligência e da interlocução com os núcleos de gerenciamento de precedentes, pode auxiliar na internalização da norma jurídica construída em precedente qualificado relativo à prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado por órgão, ente ou agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação da norma, conforme art. 985, § 2º, e art. 1.040, inc. IV, do CPC.

A resolução que massifica os Centros de Inteligência em caráter nacional não fixa os critérios de composição dos centros locais de inteligência a fim de preservar a dicotomia entre a atuação como órgão central do judiciário pelo CNJ e o autogoverno dos tribunais de justiça. Assim, não há uma uniformidade na forma como são estruturados os Centros de Inteligência.

Mesmo assim, o fluxo de trabalho dos centros locais de inteligência em funcionamento⁶¹ guarda certo padrão. Os próprios juízes ou interessados processuais, como os entes públicos, propõem temas que se enquadram na atuação dos Centros de Inteligência, sendo tal atuação restrita à “comunicação dos fatos”, ainda a ser aprimorada no site dos respectivos tribunais, e à repercussão processual correlata. Instaurado o tema a ser discutido, os componentes dos Centros de Inteligência iniciam um período de estudos, que devem ser norteados pela ampla participação dos interessados e resultam na edição de notas técnicas. A depender da repercussão, tais notas poderiam ser encaminhadas ao núcleo de precedentes bem como ao Centro Nacional de Inteligência para que, a depender da repercussão, passem a ser nacionais, com aderência supervisionada nos órgãos jurisdicionais.

Segundo Clementino⁶², a atividade de inteligência judicial desempenhada pelos Centros de Inteligência tem natureza administrativa e não jurisdicional, objetivando a qualificação do serviço estatal encarregado na solução de conflitos de interesses, resultando no princípio da preservação da competência jurisdicional. Essa separação entre função administrativa e jurisdicional é inalcançável na consecução do direito à boa administração da Justiça, uma vez que o saneamento antecipado do feito interferirá na atividade judicante.

Fernandez e Didier, entendendo que as atribuições da resolução instituidora do CNJ é meramente exemplificativa e lastreada na capacidade institucional dos Centros de Inteligência, salientam que a gestão de conhecimento realizada pelos centros podem resultar em subsídios aos tribunais para decisões a respeito da necessidade de criação de Núcleos de Justiça 4.0, de constituição de Equipes de Trabalho Remoto e de especialização de varas⁶³, mas de antemão denotam formas de modificação de competência judicial pela atuação administrativa, infirmando o dogma da indisponibilidade de competência.

5.3 Novos arranjos estruturais do Judiciário: Justiça 4.0 e Equipes de Trabalho Remoto

61 Por ter sido o piloto dessa iniciativa, tomou-se como base a atuação do Centro de Inteligência da Justiça Federal do Rio Grande do Norte. Cf. RIO GRANDE DO NORTE. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. **Racionalidade pelo diálogo: o centro de inteligência**. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfrn/#/>. Acesso em: 20 ago. 2022.

62 CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. *In*: Conselho da Justiça Federal. **Atuação em Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro**. 1. ed. Conselho da Justiça Federal, 2020, p. 22-31.

63 DIDIER JR., Fredie.; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa**. Salvador: Juspodivm, 2022, p.134.

Os núcleos de Justiça 4.0 são novas modalidades de unidade judiciária eletrônica que podem ser instituídos pelos tribunais⁶⁴, a fim de uma melhor especialização da atuação jurisdicional em uma matéria específica, regida pelas Resoluções n. 385 e n. 398 do CNJ.

No regime instituído pela Resolução n. 385/2021 há uma identidade de regras do regime jurídico de atos instituído pelo Juízo Digital. A escolha dos núcleos de Justiça 4.0 é efetivada por um negócio processual firmado entre as partes e pode ser efetivada no ajuizamento da ação pelo autor e no momento da contestação pelo réu, sendo tal escolha retratável até a sentença, instante em que será perpetuada a competência dos núcleos em questão.

A Resolução n. 398/2021, por sua vez, define que, para fins de melhor gestão do acervo processual em tramitação, os processos serão encaminhados para os núcleos de Justiça 4.0 nos seguintes casos: i) questões especializadas em razão de sua complexidade, pessoa ou de fase processual; ii) processos repetitivos ou direitos individuais homogêneos; iii) questões afetadas por precedentes obrigatórios, como os definidos em IRDR, IAC e em julgamentos de recursos extraordinário e especial repetitivos; iv) descumprimento de metas nacionais definidas pelo CNJ; v) processos com elevado prazo para a realização de audiência ou com elevado prazo de conclusão para sentença ou voto. Em razão da pessoa, os feitos enviados para tais núcleos serão aqueles que contenham grande litigante, nos termos do art. 1º, §2º, da Resolução n. 398/2021.

Em suma, na Resolução n. 398/2021, a remessa ao núcleo de Justiça 4.0 independe da aquiescência das partes, sendo uma decisão unilateral do tribunal. Não obstante, admite-se oposição fundamentada das partes à remessa dos processos a tais núcleos, em razão de complexidade, da pessoa ou da fase processual. Acolhida a insurgência, é irretratável e vinculativa, inviabilizando nova remessa para essa unidade judiciária, salvo se previstas hipóteses de enquadramento não abrangidas por essa manifestação.

Por fim, na perspectiva de novos arranjos institucionais do Poder Judiciário, destacam-se as chamadas Equipes de Trabalho Remoto, com estrutura semelhante aos grupos de trabalho ou forças-tarefas, já desenvolvidas por outras funções essenciais à Justiça, e instituídas no âmbito judiciário pela Resolução n. 375/2021.

As Equipes de Trabalho Remoto poderão ser compostas por magistrados e servidores em qualquer das unidades jurisdicionais, rompendo o dogma da territorialidade estanque e incomunicável do exercício jurisdicional. Assim, nada obsta que um juiz federal da 5ª Região atue em paralelo com outro da 2ª Região, desde que a expertise ou a identidade de matérias assim justifique. A criação das Equipes de Trabalho Remoto deve ser precedida de consulta aos Centros de Inteligência e, uma vez instituídas, devem guardar cooperação com eles.

5.4 Online Dispute Resolutions (ODR)

O terceiro eixo de atuação do Judiciário em prol do tratamento adequado dos conflitos buscados desde a Resolução n. 125/2010 são as *Online Dispute Resolutions (ODR)* públicas. Elas surgiram como mera extensão on-line das ADR⁶⁵, no entanto, essa diferenciação apenas do ambiente em que é desenvolvida – *online ou offline* – não deve permanecer no cenário atual.

O CPC/15, em seu art. 166, entendendo a atuação dos métodos de solução consensual em um ambiente distinto e autônomo do litigioso, prevê que a conciliação e a mediação serão informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. Entre esses princípios, destaca-se a confidencialidade, estendida a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser

64 A instituição facultativa do novo arranjo estrutural do Poder Judiciário busca compatibilizar o papel de órgão central do CNJ e o autogoverno dos tribunais de justiça.

65 MALONE, Hugo NUNES, Dierle. *Manual da justiça digital*. Salvador: Juspodivm, 2022, p.137; NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla Mattos. Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil. *Revista de Processo*, v. 314, n. 46, 2021, p. 395-425.

utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes, como previsto no §1º do art. 166 do CPC⁶⁶.

A confidencialidade inerente às ADR enseja soluções de casos únicos ou de um grupo deles no âmbito judiciário e torna difícil o controle de qualidade de sua atuação⁶⁷, impedindo que sejam traçadas métricas ou novas posturas em prol do tratamento adequado dos conflitos, sob pena de violação à confidencialidade. Nessa perspectiva, os CEJUSC são inerentes à inserção de ADR na estrutura do Poder Judiciário.

As plataformas de ODR modernas não mais se coadunam com o mero acesso digital a soluções consensuais, mas se baseiam no conhecimento extraído dos dados nelas operados, a fim de superar o Judiciário como instância reativa ao conflito, viabilizando não só a autocomposição pré-processual, como já ocorre, mas também a indução de comportamentos. Logo, a confidencialidade não é extensível a ODR, o que faz com que estas se distingam e superem a equivalência inicial aos meios adequados de solução de conflitos.

Portanto, a estruturação de ODR públicas podem não só fundamentar com maior exatidão os caminhos a serem percorridos pelos Centros de Inteligência do Poder Judiciário, mas sobretudo viabilizar uma cooperação judiciária pré-processual no Direito brasileiro, como se busca por meio da estruturação do SIREC por parte do CNJ.

5.5 Os Centros Judiciários de Solução de Conflitos (CEJUSC) e o Sistema Informatizado para Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação (SIREC): os caminhos judiciários em direção à solução consensual

O tratamento adequado dos conflitos visa maximizar as soluções consensuais, que não se limitam a serem estimuladas no curso do processo judicial, abrangendo inclusive fases pré-processuais. Nesse contexto, destacam-se os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), instituídos a partir da Resolução n. 125/2010 e instalados pelos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos (NUPEMEC).

O CEJUSC é uma unidade judiciária com o propósito de ser um setor de solução de conflitos pré-processuais adotado pelos tribunais, cuja instituição ocorreu por meio do art. 10 da Resolução n. 125/2010 do CNJ, visando ser mais uma porta de acesso ao Judiciário. As soluções consensuais obtidas por essa via evitam a judicialização das demandas, sendo tão somente homologadas pelo juiz vinculado a tal centro.

A Resolução n. 358/2020, impulsionada pela pandemia, determinou que em 18 meses fosse instituído o Sistema Informatizado para a Resolução de Conflitos por meio da Conciliação e Mediação (SIREC), que busca trazer as soluções consensuais para o ambiente on-line, trazendo os meios adequados de solução de conflitos (ADR), como a mediação e a conciliação, para o acesso à justiça digital, sendo uma ODR (*Online Dispute Resolution*) pública a ser instituída. Ao contrário do CEJUSC, o SIREC não é uma unidade judiciária, mas almeja ser um serviço⁶⁸ disponibilizado pelo tribunal, que exemplifica a ODR como outra vertente de atuação do CNJ e como instrumento para buscar o tratamento adequado dos conflitos.

6. CONCLUSÃO

66 BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

67 RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The New New Courts. *Amer. U. L. Ver.*, 165-215, 2017, p.184. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3508460. Acesso em: 20 dez. 2022.

68 SUSSEKIND, Richard. **Online courts and the future of justice**. London: Oxford University Press, 2019, p. 25.

Os estudos realizados nesta pesquisa permitiram inferir que uma das relevantes fontes do direito processual atual circunda a atuação CNJ. Evidenciou-se, dessa forma, que as resoluções influenciam no direito processual, buscando consolidar, por diferentes vias, o tratamento adequado dos conflitos.

Foi possível destacar, assim, o papel fundamental CNJ na produção de normas processuais e sua importância para o aperfeiçoamento do sistema judicial brasileiro. Nesse contexto, foi enfatizado o tratamento adequado dos conflitos como ponto de partida.

A pesquisa bibliográfica permitiu identificar a resolução como fonte do direito processual, a relação entre CNJ e tribunais, o surgimento dos Centros de Inteligência, da Justiça 4.0 e das Equipes de Trabalho Remoto.

A política geral instituída pela Resolução n. 125/2010 é um exemplo das medidas implementadas para tratamento adequado dos conflitos e pode ser complementada pelas resoluções mais recentes que visam consolidar não só as ADR, como o DSD e as ODR no âmbito do direito processual.

7. REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de; LEITE, Glauco Salomão. Poder Legislativo e dinâmica constitucional: um estudo à luz do princípio federativo. **Revista de Informação Legislativa**, v. 207, 2015, p. 289.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. **Competências na Constituição de 1988**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- ÁVILA, Humberto. **Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BACELLAR, Roberto Portugal. **Administração Judiciária com justiça**. Curitiba: Intersaberes, 2016.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução n. 125, de 29 de novembro de 2010**. Dispõe sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156>. Acesso em: 27 nov. 2022.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Recomendação n. 38, de 03 de novembro de 2011**. Recomenda aos tribunais a instituição de mecanismos de cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2011. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/285>. Acesso em: 27 nov. 2022.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.
- BRASIL. Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. **Código Eleitoral**. Brasília, 15 de julho de 1965.
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil**. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.367/DF**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília: STF, 2005, p. 1035-1036.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Segurança n. 30361**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Brasília: STF, 2018.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.976**. Relator: Ministro Edson Fachin. Brasília: STF, 2020.

- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.298**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Brasília: STF, 2011.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.638**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Voto: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília: STF, 2014.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 27.033**. Agravo Regimental. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília: STF, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28513**. Relator: Teori Zavascki. Brasília: STF, 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança n. 28872**. Agravo Regimental. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno. Brasília: STF, 2011.
- BRAGA, Paula Sarno. Autonomia federativa dos Judiciários Estaduais e sua participação da formação da vontade judiciária central: o federalismo e o judiciário brasileiro. **Civil Procedure Review**, v. 13, p. 69-102, 2022.
- BRAGA, Paula Sarno. **Norma de processo e norma de procedimento: o problema da repartição de competência legislativa no direito constitucional brasileiro**. Salvador: Juspodivm, 2015.
- CABRAL, Antônio do Passo. **Juiz Natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.
- CADIET, Loic. **Perspectivas sobre o sistema de justiça civil francesa: seis lições brasileiras**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.
- CAMBI, Eduardo. **Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo: direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- CARNEIRO, Athos Gusmão. **Jurisdição e competência**. São Paulo: Saraiva, 1982.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- CEPEJ. Council of Europe European Commission for the efficiency of Justice. Latest publications. COE [site], c2022. Disponível em: <https://www.coe.int/en/web/cepej/home/?>. Acesso em: 2 set. 2022.
- CLEMENTINO, Marco Bruno Miranda. A inteligência judicial em tempos de pandemia. In: Conselho da Justiça Federal. **In: Atuação em Rede dos Centros de Inteligência da Justiça Federal durante a pandemia: uma forma de institucionalização do sistema multiportas no direito brasileiro**. 1. ed. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2020.
- CUNHA, Leonardo Carneiro da. Justiça multiportas: mediação, conciliação e arbitragem no Brasil. **Revista ANNEP de Direito Processual**, v. 1, jan/jun, 2020.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- DIDIER JR., Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o direito processual: administração judiciária, boas práticas e competência normativa**. Salvador: Juspodivm, 2022.
- FEIJÓ, Maria Angélica. CNJ tem competência para suspender prazos processuais. **Conjur** [site], mar. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-mar-23/maria-angelica-feijo-cnj-competencia-suspender-p-razos?imprimir=1>. Acesso em: 10 ago. 2022.
- FONSÊCA, Vitor. Os tratados de direitos humanos como fontes do direito processual civil. **Revista de Processo**, n. 194, p. 35-54, 2011.
- FREITAS, Juarez. As políticas públicas e o direito fundamental à boa administração pública. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, Fortaleza**, v.35, n.1, p. 198, 2015.

- FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- FREITAS, Vladimir Passos de. Apresentação. *In: Direito e Administração da Justiça*. Curitiba: Juruá, 2006.
- GRAU, Eros Roberto. **O direito posto e o direito pressuposto**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- JORGE JUNIOR, Nelson. Princípio federativo e limites do poder regulamentar do Conselho Nacional de Justiça – Art. 103-B, da Constituição Federal de 1988. *In: Renato Siqueira De Pretto, Richard Pae Kim, Thiago Massao Cortizo Teraoka (org.). Federalismo e Poder Judiciário*. São Paulo: Escola Paulista de Magistratura, 2019.
- LIZIERO, Leonam Baesso da Silva. A simetria que não é princípio: análise e crítica do princípio da simetria de acordo com o sentido de federalismo no Brasil. **Revista Direito da Cidade**, v. 11, p. 392-411, 2019.
- MALONE, Hugo NUNES, Dierle. **Manual da justiça digital**. Salvador: Juspodivm, 2022.
- MATOS, José Igreja *et al.* **Manual de gestão judicial**. Coimbra: Almedina, 2015.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MELLO, Celso Antônio bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. A emenda constitucional n. 45 e o processo. **Revista de Processo**, v. 130, dez. 2005.
- NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla Mattos. Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil. **Revista de Processo**, v. 314, n. 46, 2021, p. 395-425.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **A constitucionalização do direito administrativo: o princípio da juridicidade, a reeleitura da legalidade administrativa e a legitimidade das agências reguladoras**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2010.
- OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- PAOLINELLI, Camilla Mattos. Novos designs tecnológicos no sistema de resolução de conflitos: ODR, e-acesso à justiça e seus paradoxos no Brasil. **Revista de Processo**, v. 314, n. 46, 2021, p. 395-425.
- RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan. The New New Courts. **Amer. U. L. Ver.**, p. 165-215, 2017. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3508460. Acesso em: 20 dez. 2022.
- RIO GRANDE DO NORTE. Justiça Federal do Rio Grande do Norte. **Racionalidade pelo diálogo: o centro de inteligência**. Disponível em: <https://centrodeinteligencia.jfrn.jus.br/jfrn/#/>. Acesso em: 20 ago. 2022.
- SHELTON, Dinah L. Soft law. **Handbook of International Law**. George Washington University Law School, Washington: Routledge Press, 2008.
- SILVA, Anderson Santos da. O conteúdo constitucional do princípio federativo. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília, v.15, n. 106, jun. 2013, p. 447-466.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **Direito constitucional brasileiro**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2021.
- SOUZA, Marcos Seixas. **Normas processuais consuetudinárias**. Salvador: JusPodivm, 2019.

SUSSEKIND, Richard. **Online courts and the future of justice**. London: Oxford University Press, 2019.

TAVARES, André Ramos. **Manual do poder judiciário brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012. E-book.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. **Jornal Oficial das Comunidades Europeias**, 18 nov. 2000. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf. Acesso em: 18 ago. 2022.