

PAPEL DA JURIMETRIA NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS JUDICIÁRIAS E NA EFETIVAÇÃO DO SISTEMA DE PRECEDENTES OBRIGATÓRIOS³⁴

THE USE OF JURIMETRICS TO EVALUATE JUDICIAL POLICIES AND MAKE THE SYSTEM OF BINDING PRECEDENTS EFFECTIVE IN BRAZIL

Aluisio Gonçalves de Castro Mendes

Desembargador Federal, Vice-Presidente do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF-2); Professor Titular de Direito Processual Civil na Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Professor Titular de Direito Processual no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Estácio de Sá (Unesa); Bolsista do Programa de Pesquisa e Produtividade da Universidade Estácio de Sá; Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Brasília (UnB); Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Mestre em Direito pela Johann Wolfgang Universität (Frankfurt am Main, Alemanha); Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), em doutorado cooperativo com a Johann Wolfgang Universität (Frankfurt am Main, Alemanha); Pós-Doutor em Direito pela Universidade de Regensburg (Alemanha); Diretor do Instituto Brasileiro de Direito Processual (IBDP); Membro e ex-diretor do Instituto Ibero-americano de Direito Processual; Membro da International Association of Procedural Law; Membro e diretor da Academia Brasileira de Letras Jurídicas (ABLJ).

Carolina Paes de Castro Mendes

Professora Adjunta do Departamento de Direito Processual da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Pós-Doutoranda, Mestre e Doutora em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Advogada.

Maurilio Guignoni Dutra

Mestre e Doutorando em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). MBA em Finanças e Administração pelo Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais. Advogado.

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo apresentar uma visão sobre o estágio de implementação da política judiciária de precedentes judiciais obrigatórios no Poder Judiciário brasileiro. No item introdutório, será evidenciado o contexto social, econômico e jurídico no qual o sistema

de precedentes foi gestado, tendo o princípio da segurança jurídica como motivação central para o fortalecimento do papel da jurisprudência no direito brasileiro. Em seguida, serão apresentados alguns desafios associados à implementação efetiva do sistema de precedentes criado pelo

³⁴ Artigo recebido em 05/08/2024 e aprovado em 07/08/2024.

Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) e sobre como se deu o processo de planejamento estratégico do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) para buscar a superação dos mesmos. Por fim, serão expostos os métodos e técnicas que estão sendo utilizados pelo CNJ para acompanhar o desempenho da sua Estratégia Nacional do Poder Judiciário no que se refere ao macrodesafio de Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios, com destaque para o papel da jurimetria e dos bancos de dados sobre precedentes na adequada condução dos respectivos processos de monitoramento e avaliação de efetividade. O artigo pretende retratar o tema a partir de uma abordagem multidisciplinar, relacionando teoria e prática, bem como trazendo reflexões sobre a promoção da eficiência e da segurança jurídica.

PALAVRAS-CHAVE: Precedentes Judiciais Obrigatórios. Jurimetria. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Política Judiciária. Estratégia. Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.

ABSTRACT: The purpose of this article is to present an overview of the stage reached in the implementation of the judicial policy of binding judicial precedents in Brazil. In the introductory section, the social, economic and legal context in which these system was created will be highlighted, with the principle of legal certainty as the central motivation for strengthening the role of judicial precedent in Brazilian law. Next,

some of the challenges associated with the effective implementation of the system of precedents created by the Brazilian Civil Procedure Code (CPC/2015) will be presented, as well as how the National Council of Justice's (CNJ) strategic planning process has worked to overcome them. Finally, the methods and techniques being used by the CNJ to follow-up the performance of its strategy regarding the System of Binding Precedents will be presented, with emphasis on the role of jurimetrics and databases on precedents in the appropriate conduction of the processes of monitoring and evaluating effectiveness. The article aims to portray the issue from a multidisciplinary approach, linking theory and practice, as well as reflecting on the promotion of efficiency and legal certainty.

KEYWORDS: Binding Courts Precedents in Brazil. Jurimetrics. Brazilian National Council of Justice (CNJ). Judicial Policy. Strategy. Monitoring and Evaluation of Public Policies.

INTRODUÇÃO

As aspirações e expectativas em torno de níveis adequados de segurança e previsibilidade do/para o sistema jurídico, é tema que, há muito, ocupa as rodas de reflexões de operadores do direito e juristas. Francesco Carnelluti, com a genialidade que lhe era peculiar, chegara a afirmar sobre o tópico que *“aqui está assim qualquer coisa que os meus mestres não me contaram, mas a vida se encarregou de esclarecer: esse fazer saber a qualquer um aquilo que ele*

pode querer é um benefício que, para poder gozar, demandaria que as leis fossem poucas, mas em vez disso são muitas, muitas e se sucedem rapidamente, assim vertiginosamente uma depois da outra; e, no emaranhado de sua multidão, os homens se perdem como num labirinto”³⁵.

Tentando delimitar o aspecto funcional-sociológico ³⁶ da segurança jurídica, Canotilho bem assentara que:

O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida. Por isso, desde cedo, se consideravam os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito. Esses dois princípios – segurança jurídica e proteção da confiança – andam estreitamente associados, a ponto de alguns autores considerarem o princípio da confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral,

considera-se que a segurança jurídica está conexcionada com elementos objetivos da ordem jurídica – garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito –, enquanto a proteção da confiança se prende mais com os componentes subjetivos da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos dos actos.³⁷

A segurança jurídica, portanto, na sua acepção normativa preponderante, é *norma-princípio*, voltada a estabelecer um estado de coisas que deve ser buscado mediante a adoção de condutas que produzam efeitos que contribuam para a sua promoção gradual ³⁸. A relevância dessa *norma-princípio* foi bem destacada na Exposição de Motivos do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil:

O novo Código prestigia o princípio da segurança jurídica, obviamente de índole

³⁵ CARNELLUTTI, Francesco. *La Certeza del Diritto*. In *Rivista de Diritto Civile*, n. 20, 1942, p. 81.

³⁶ Derivada dessa funcionalidade é a expressão econômica da insegurança jurídica. Sobre o ponto, a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) advoga que: “Segurança jurídica é o princípio de previsibilidade e coerência na aplicação das leis sobre os ambientes de negócios, garantindo aos investidores e empresas um cenário mais previsível, razoável e estável para maior segurança entre as relações de negócios. O conceito de segurança

jurídica busca maior clareza e melhor compreensão de direitos e deveres e de sua aplicação ao longo prazo”. *Segurança jurídica: o caminho para um bom ambiente de negócios*. Portal da Indústria. Disponível em: <<https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/seguranca-juridica/>>. Acesso em: 01.08.2022.

³⁷ CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina, Coimbra, 2000, p. 256.

³⁸ ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 721.

*constitucional, pois que se hospeda nas dobras do Estado Democrático de Direito e visa a proteger e a preservar as justas expectativas das pessoas. Todas as normas jurídicas devem tender a dar efetividade às garantias constitucionais, tornando ‘segura’ a vida dos jurisdicionados, de modo que estes sejam poupados de ‘surpresas’, podendo sempre prever, em alto grau, as consequências jurídicas de sua conduta.*³⁹

O prestígio desse princípio constitucional materializou-se no texto do novo *codex* em diversas passagens e institutos processuais⁴⁰, sendo certo que sua associação teleológica mais marcante se deu no campo da disciplina dos precedentes judiciais. Corroborando a assertiva, Claudio Brandão, em comentário às mudanças introduzidas pelo CPC de 2015 pontua que:

São muitas e significativas as alterações. A maior delas, certamente, se deve à introdução da técnica de julgamento dos recursos

*repetitivos e da força obrigatória dos precedentes judiciais, novidades que despertarão acirrado debate na doutrina, inquietações por parte de órgãos do Poder Judiciário e na comunidade jurídica, mas objetivam contribuir para a garantia da segurança jurídica, preservação do princípio da igualdade e, ao final, agilização dos processos.*⁴¹

O objetivo central do sistema de precedentes, portanto, é a concretização do princípio da segurança jurídica⁴², pressuposto para que externalidades jurídicas positivas como desestímulo à litigância excessiva, igualdade perante a jurisdição, incentivo a acordos, economia processual e eficiência da prestação jurisdicional, possam, por consequência, ser igualmente materializadas.

A disciplina dos precedentes tem despertado atenção e relevância não só na seara acadêmico-jurídica, onde há uma profusão de trabalhos técnico-processuais de qualidade sobre o tema, fruto de intensas investigações e reflexões que visam definir os contornos

³⁹ Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, p. 27.

⁴⁰ O CPC/2015, em pelo menos sete dispositivos, associa o termo “segurança jurídica” à disciplina dos precedentes judiciais, quais sejam: Art. 525, § 13, Art. 535, § 6º, Art. 927, §§ 3º e 4º, Art. 976, II, Art. 982, §3º, Art. 1.029, § 4º.

⁴¹ BRANDÃO, Claudio. *Reforma do sistema recursal trabalhista: comentários à Lei n. 13.015/2014 (de acordo com o CPC/2015)*. 2. ed. São Paulo : LTr, 2016, p. 17.

⁴² MENDES, Aluisio de Castro Mendes. *Jurisprudência e Precedentes no Direito Brasileiro: Panorama e Perspectivas*. In Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 15, vol. 22, n. 3, p. 48.

teóricos e práticos para a escorreita aplicação do instituto pelos tribunais do país.

Para além do interesse jurídico-dogmático, o sistema de precedentes tem por condão induzir preocupações de outras ordens, em especial, naquilo que parece ter sido a motivação central do legislador em sua instituição: ser um instrumento de política pública de gestão judiciária frente aos desafios/críticas sobre insegurança jurídica e ineficiência que a Justiça brasileira vinha enfrentando há décadas, notadamente, em função da multiplicidade de processos, da falta de padrão para as decisões e da demora na prestação jurisdicional⁴³. Nessa linha, Rodolfo de Camargo Mancuso registra que⁴⁴:

Dentre as concausas da dispersão excessiva da jurisprudência, sobrelevada na Exposição de Motivos do novo CPC, deve ser contado, de um lado, o demandismo judiciário exacerbado, à sua vez insuflado por fatores diversos, tais como a produção legislativa desenfreada, que desnorteia os

destinatários da norma e desorienta os operadores do Direito incumbidos de aplicá-la, e, de outro lado, a leitura - que em outra sede chamamos ufanista e irrealista - da garantia do acesso à Justiça, levando a se extrair do art. 5º, XXXV da CF mais do que nele se contém, resultando num estímulo à judicialização massiva, praticamente convertendo o direito de ação em dever de ação, em detrimento de outros meios auto e heterocompositivos de solução de conflitos...A cultura demandista, instalada ao longo das últimas décadas, foi impactando o afluxo crescente de processos, em número muito superior à capacidade instalada do Judiciário, com isso projetando externalidades negativas, dentre as quais a tendencial oferta de resposta rápida e massificada (fast track processual), ambiente que desfavorece o exame detido e criterioso das lides

⁴³ Fenômeno que tem recebido de alguns doutrinadores a alcunha de “Tragédia da Justiça”. Para Erick Navarro Wolkart “a expressão, pouco conhecida no meio jurídico, é uma adaptação da tragédia dos comuns, locução econômica clássica utilizada pioneiramente por Garret Hardin para tratar dos incentivos envolvidos com o uso descontrolado e o consequente esgotamento dos chamados bens comuns...bens comuns são aqueles a que todos têm acesso, mas cujos recursos diminuem conforme o uso, de forma que a fruição excessiva os leva a um cenário de esgotamento

pela falta de tempo para sua renovação” (WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica e comportamental do processo civil: como promover a cooperação para enfrentar a tragédia da Justiça no processo civil brasileiro*. 2018. 801 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. P. 33.

⁴⁴ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: a luta contra a dispersão jurisprudencial excessiva. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 13-14.

judicializadas e propicia a ocorrência de injustiças, dando azo a uma produção judiciária igualmente massiva e de conteúdo dispersivo, sem compromisso com um momento ou etapa de unidade exegética, necessária à segurança jurídica e ao tratamento isonômico dos jurisdicionados.

A partir dessa premissa, torna-se imperioso considerar que, para além dos esforços voltados à melhor compreensão conceitual-jurídica dos novos institutos que perfazem o microsistema de precedentes, a consolidação efetiva de tal inovação legislativa demandará, com igual força, um estreito compromisso com o arcabouço conceitual-metodológico aplicável ao gerenciamento de políticas públicas (judiciárias), sem o que, torna-se pouco provável (ou mesmo, impossível) mensurar o grau de

efetividade do referido microsistema nos tribunais do país e o seu impacto real em termos de incremento de segurança jurídica e isonomia na vida dos jurisdicionados.

1. DESAFIOS À EFETIVIDADE DO SISTEMA DE PRECEDENTES

Rompendo com a indiferença de seu antecessor em relação ao tema dos precedentes judiciais ⁴⁵, o CPC/2015 valorizou fortemente a uniformização da jurisprudência que, na dicção do seu Art. 926, deve ser mantida “estável, íntegra e coerente”⁴⁶.

Não se trata de uma modificação institucional-jurídica qualquer. Apesar das mudanças graduais que já vinham ocorrendo, pelo menos ⁴⁷, desde o advento da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, e das Leis n.º 11.418, de 2006, e n.º 11.672, de 2008 (que instituíram no sistema processual brasileiro as disciplinas da Repercussão Geral e dos Recursos Repetitivos), é com

⁴⁵ Seria até possível afirmar que o Código de 1973 teria ignorado o instituto, não fosse a singular menção contida em seu Art. 479: “O julgamento, tomado pelo voto da maioria absoluta dos membros que integram o tribunal, será objeto de súmula e constituirá precedente na uniformização da jurisprudência”.

⁴⁶ CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. Breves notas sobre as inovações do novo Código de Processo Civil. In: CARNEIRO, Paulo César Pinheiro; PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; GRECO, Leonardo (coords.). Inovações do Código de Processo Civil de 2015. Rio de Janeiro, 2016, p. 11.

⁴⁷ Importante destacar que, antes disso, a Emenda Constitucional 7, de 1977, já previa a “arguição de relevância da questão federal” como forma de racionalizar o julgamento dos

Recursos Extraordinários por parte do Supremo Tribunal Federal. Com a criação do Superior Tribunal de Justiça (com a Constituição de 1988) e na expectativa de que este teria o potencial para desafogar a carga de trabalho do STF, o instituto citado acabou não sendo replicado pela nova ordem processual-constitucional que àquele momento se iniciava. Fredie Didier, ademais, informa que a experiência de seguir decisões pretéritas teria raízes até mais remotas, citando o exemplo dos assentos da Casa de Suplicação portuguesa que se aplicavam obrigatoriamente no Brasil colônia (DIDIER JR., Fredie; SOUZA, Marcus Seixas. *O respeito aos precedentes como diretriz histórica do direito brasileiro*. In: *Revista de Processo Comparado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul-dez. 2015, versão eletrônica).

o Código de 2015 que efetivamente se consolida um arcabouço legislativo e teórico ⁴⁸ estruturado acerca do denominado Sistema de Precedentes.

Além de ditar os atributos relacionados ao sistema de precedentes, a novel codificação processual consolidou importante transição conceitual-jurídica no que se refere à categorização da jurisprudência dentre as fontes do direito, conforme bem explica Aluisio Gonçalves de Castro Mendes⁴⁹:

Houve uma modificação relevante, quanto à premissa e ao conceito, no que diz respeito à jurisprudência. O Código de Processo Civil de 2015 (...) estabelece um sistema de precedentes com efeito vinculativo. Há precedentes persuasivos, mas os vinculativos são mais importantes e esse sistema

também passa a prestigiar e a estabelecer que os precedentes qualificados advêm de procedimentos concentrados, nos recursos repetitivos, no incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e no incidente de assunção de competência (IAC). Há uma ruptura. A jurisprudência pode advir de julgamentos reiterados proferidos, normalmente, pelos órgãos fracionários, não ensejando um precedente qualificado. Mas, pode advir também de julgamentos concentrados, a partir de procedimentos concentrados, que resultam em precedentes qualificados, nos termos do artigo 927. Então, a jurisprudência continua podendo ser aferida a partir de

⁴⁸ Ilustrando esse fenômeno, em 2017, Hermes Zaneti Junior já contabilizava, nada menos, que 33 livros e artigos científicos sobre o tema dos precedentes (ZANETI JUNIOR, Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 366-367). Citando nominalmente alguns exemplos de obras/atores, Rafael Norr Lippmann informa que as primeiras obras monográficas sobre o tema precedente judicial produzidas na vigência do CPC/1973 remontam ao final dos anos 1990 e início dos anos 2000 (...), ganhando maior atenção da doutrina a partir dos anos 2010, quando já tramitava perante o Congresso Nacional o projeto de lei que, futuramente, colimaria no CPC/2015. Entre o final dos anos 1990 e início dos anos 2000 exemplo de obras sobre o tema foram: Sérgio Sérulo da Cunha, *O efeito vinculante e os poderes do juiz*; José Rogério Cruz e Tucci, *Precedente judicial como*

fonte do direito; Marcelo Alves Dias de Souza, *Do precedente judicial à súmula vinculante*; Roger Stiefelmann Leal, *O efeito vinculante na jurisdição constitucional*. A partir dos anos 2010, inúmeros outras obras começam a aparecer (v.g.): Luiz Guilherme Marinoni, *Precedentes obrigatórios*; Teresa Arruda Alvim Wambier, *Direito jurisprudencial*; Thomas da Rosa de Bustamante, *Teoria do precedente judicial: a justificação e a aplicação de regras jurisprudenciais*; Tiago Asfor Rocha Lima, *Precedentes judiciais civis no Brasil*; Rodolfo de Camargo Mancuso, *Sistema brasileiro de precedentes*.

⁴⁹ MENDES, Aluisio de Castro Mendes. *Jurisprudência e Precedentes no Direito Brasileiro: Panorama e Perspectivas*. In: Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 15, vol. 22, n. 3, p. 48.

instrumentos não concentrados, ou seja, da reiteração de julgados. Contudo, houve uma ampliação, para considerar os posicionamentos estabelecidos a partir de julgamentos concentrados, com a fixação de teses, precedentes qualificados, firmadas nas hipóteses elencadas no art. 927 do CPC.

Para alguns,⁵⁰ a genuína inovação trazida pelo novo código foi a tentativa de dar escala/popularizar a cultura dos precedentes no âmbito dos tribunais brasileiros, buscando romper com algumas práticas judiciais renitentes fundadas em ideias retrógradas sobre papel (meramente declaratório) do magistrado na aplicação da lei e em padrões comportamentais que preservam uma visão limitada e varejista sobre o fenômeno da litigiosidade. Nesse sentido, a existência de um texto legal afirmando que “os juízes e tribunais observarão” (art. 927, do Código) determinadas decisões judiciais represente, talvez, a mais valiosa novidade inaugurada pelo Código de 2015⁵¹.

Para transformar em realidade as aspirações do novo código quanto à necessária mudança do contexto institucional identificado como problemático, a superação de alguns desafios parece ser algo inexorável. Recorrendo, mais uma vez, às investigações e inferências de Aluisio de Castro Mendes ⁵² sobre o tema, é possível destacar alguns dos principais obstáculos a serem suplantados a bem da aplicação plena da sistemática dos precedentes no país: (i) os tribunais precisam assumir e priorizar o exercício da função uniformizadora, implementando mecanismos capazes de romper com a cultura judicial decisionista, que se baseia no arraigado costume pretoriano de privilegiar o julgamento de casos concretos/individuais; (ii) os julgamentos necessitam ser, cada vez mais, inteligíveis, para que não haja dúvidas sobre os contornos das teses e em que hipóteses devem ser aplicadas (é imprescindível clareza quanto ao que é a *ratio decidendi* e o *obiter dictum*, e se o acolhimento é colegiado ou individual); e (iii) é fundamental consolidar uma cultura que priorize os conflitos de interesse de massas e julgamentos colegiados, através de mecanismos como o IRDR e o IACP.

⁵⁰ OLIVEIRA, Humberto Santarosa de. *Estado de Direito, Precedente e Arbitragem: a vinculação dos árbitros aos precedentes judiciais como pressuposto da unidade e da coerência do Direito*. 2022. 324 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. P. 137.

⁵¹ Nesse sentido, afirmando que a existência de um “rol de precedentes normativos formalmente

vinculantes a ser observado por todos” é “uma das maiores novidades da nova legislação, senão a maior”, ZANETI JR., Hermes; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Por que o poder judiciário não legisla no modelo de precedentes do Código de Processo Civil de 2015*. In *Revista de Processo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 257, jul. 2016, versão eletrônica.

⁵² MENDES, op. cit., p. 50.

Por óbvio, dada a natureza estrutural da mudança proposta pelo CPC/2015, não se pode esperar que ela se concretize no curto prazo e como uma consequência natural/exclusiva do novo texto legal. É inegável que o CPC/2015 teve um enorme protagonismo nessa cruzada, em especial pela consolidação de um robusto microssistema legal de precedentes, o que, sem dúvida, contribuiu sobremaneira para facilitar o entendimento conceitual e prático sobre os institutos ferramentas processuais a eles inerentes, por parte de juízes, advogados, membros do Ministério Público etc.

Contudo, para além dessa dimensão dogmático-pedagógica, a ocorrência de outras variáveis é elemento fundamental para o avanço da agenda de consolidação dos precedentes no país. Uma dessas variáveis é a assunção de um novo papel institucional a ser assumido pelas cortes de superposição, caracterizado por julgamentos mais seletivos (menos “varejistas”) e, tal como em relação aos tribunais de segundo grau, voltados ao desempenho da função de uniformização do direito no âmbito de suas competências constitucionais.

O CPC/2015 fez e a doutrina tem feito o seu trabalho no que se refere ao desenvolvimento do microssistema de precedentes sob o aspecto conceitual-jurídico. Reconhecido o sucesso nessa frente dogmático-normativa, impõe-se que parte dos esforços da comunidade acadêmica, dos tribunais e dos operadores passem a ser alocados, também, às reflexões e análises acerca do “como” superar os inúmeros desafios

concretos/empíricos para a efetivação das inovações introduzidas pelo novo *codex* processual.

Pode-se, mesmo, afirmar que a mudança de perfil almejada pelo CPC/2015 para a atividade pretoriana nacional passa, necessariamente, pela adequada sistematização de processos gerenciais de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da política judiciária de precedentes, em relação aos quais torna-se imperioso o conhecimento sobre métodos e técnicas presentes em outros ramos do saber (como a ciência política, a administração, a economia e a tecnologia da informação).

2. POLÍTICA JUDICIÁRIA E SISTEMA DE PRECEDENTES OBRIGATÓRIOS

Marco importante e representativo de um verdadeiro *turning point* para a magistratura brasileira foi a chamada “Reforma do Judiciário”. Tendo como marco inaugural a promulgação da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, e pautada nos objetivos constantes do “*Pacto de Estado por um Judiciário mais Rápido e Republicano*”, firmado pelos Chefes dos três Poderes, em dezembro do mesmo ano, esse movimento reformista tinha por mote, dentre outras medidas, priorizar a aprovação de um conjunto de projetos de lei voltados à modernização da legislação processual civil, penal e trabalhista, baseando-se nos seguintes pressupostos:

Poucos problemas nacionais possuem tanto consenso no

*tocante aos diagnósticos quanto à questão judiciária. A morosidade dos processos judiciais e a baixa eficácia de suas decisões retardam o desenvolvimento nacional, desestimulam investimentos, propiciam a inadimplência, geram impunidade e solapam a crença dos cidadãos no regime democrático. Em face do gigantesco esforço expendido sobretudo nos últimos dez anos, produziram-se dezenas de documentos sobre a crise do Judiciário brasileiro, acompanhados de notáveis propostas visando ao seu aprimoramento.... Tramitam hoje nas Casas Parlamentares muitos projetos de lei propondo alterações nos Códigos de Processo Civil e de Processo Penal, bem como em aspectos do processo trabalhista. Tais reformas são reclamadas por toda a comunidade jurídica, que deseja regras capazes de agilizar e simplificar os julgamentos - sem prejuízo das garantias individuais.*⁵³

Algumas das modificações introduzidas no sistema jurídico-processual por esse movimento reformador foram a súmula vinculante no STF (Art. 103-A, da Constituição

Federal)⁵⁴ e as sistemáticas da repercussão geral (Art. 102, §3º, da Constituição Federal⁵⁵ e Lei n.º 11.418, de 2006) e dos recursos especiais repetitivos (Lei n.º 11.672, de 2008).

Também a partir da Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, ganha feição constitucional a preocupação com eficiência e adequada administração do aparelho judiciário, colocando na “ordem do dia” dos tribunais a necessidade de realização de investimentos em medidas administrativas que incrementassem profissionalismo e qualidade à gestão das políticas públicas constitucionalmente atribuídas ao Poder Judiciários, tais como aquelas voltadas à ampliação do acesso à justiça, à efetivação de direitos fundamentais e à manutenção de uma ordem jurídica estável, coerente e isonômica. A respeito da quebra de paradigma representada pela Emenda Constitucional n.º 45, de 2004, Antônio Ernani Pedroso Calhão bem anota que, muito embora a atividade jurisdicional fosse “reconhecida como uma das três funções típicas do Estado, inexistia, até então, um órgão de cunho nacional para atuar executivamente a fim de se cumprir o desiderato constitucional do autogoverno, decorrente da independência orgânico-funcional”.⁵⁶

Essa diretriz constitucional associada à boa governança judicial ganha concretude com a criação do

⁵³ *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano*. Diário Oficial da União, 16 de dezembro de 2004. Seção 1, p. 8-9.

⁵⁴ Introduzido pelo Emenda Constitucional n.º 45, de 2004.

⁵⁵ *Id.*

⁵⁶ CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. *Justiça célere e eficiente: uma questão de governança judicial*. São Paulo: LTr, 2010, 249.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) ao qual foi atribuído o papel de “controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes”, bem como de supervisor geral da “situação do Poder Judiciário no País” (art. 103-B, §4º, incisos VI e VII, da Constituição Federal). E a instituição dessa nova vertente gerencial no Judiciário brasileiro torna-se ainda mais evidente com o advento da Lei n.º 11.364, de 2006, que dispõe sobre as atividades de apoio ao CNJ⁵⁷.

Desde então, o CNJ tem buscado se consolidar como o órgão central de

planejamento e coordenação de políticas judiciárias nacionais que visam uniformizar, racionalizar e automatizar procedimentos e processos necessários ao aprimoramento da prestação jurisdicional.⁵⁸ E uma das ferramentas mais importantes nessa marcha foi a institucionalização da cultura do Planejamento Estratégico,⁵⁹ no âmbito do Poder Judiciário, a partir do final da Década de 2000.⁶⁰ Representando o terceiro ciclo dessa nova cultura gerencial, a Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026,⁶¹ instituída pela Resolução CNJ n.º 325, de 30 de junho de 2020, definiu as diretrizes

⁵⁷ “Art. 5º Funcionará, junto ao Conselho Nacional de Justiça, o Departamento de Pesquisas Judiciárias - DPJ, com sede na Capital Federal. § 1º Constituem objetivos do DPJ: II - desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; III - realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário; IV - fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias.” Os incisos I e V, do parágrafo transcrito foram revogados pela Lei n.º 11.618, de 2007.

⁵⁸ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional: Estratégias de Atuação de Gestor(a) de Política Judiciária Nacional*. Brasília. CNJ, 2021, p. 2.

⁵⁹ O desejo de implantação da referida cultura constou expressamente como um dos objetivos do já mencionado *Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano*: “Todas as informações disponíveis, além de amplamente divulgadas, serão repassadas, até abril de 2005, à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, à Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA e às Universidades, para que tais instituições realizem as análises que considerarem

pertinentes, inclusive cotejando-as com outros dados de que disponham. Os documentos elaborados serão apresentados ao Poder Judiciário, para reflexão e debate, visando à consolidação de cultura de planejamento estratégico na gestão judiciária no Brasil”.

⁶⁰ “O primeiro ciclo de planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário (2009-2014) foi instituído pela Resolução CNJ nº 70, de 18 de março de 2009, e representou um passo importante para disseminar a cultura de administração gerencial, voltada para resultados, e da importância do planejamento estratégico como ferramenta de gestão pelos órgãos da justiça brasileira. A Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2015-2020, segundo ciclo do planejamento, foi instituída pela Resolução CNJ nº 198, de 1º de julho de 2014, e se deu por meio de políticas judiciárias, programas e metas e instrumentos de aferição que permitem identificar se os objetivos estratégicos estão sendo atingidos pelos órgãos.” (CNJ. *Estratégias Nacionais Anteriores*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e-planejamento/estrategias-nacionais-antteriores/>>. Acesso em: 22 ago. 2022).

⁶¹ CNJ. *Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-estrategica-e->

nacionais da atuação institucional dos órgãos do Poder Judiciário para o próximo sexênio, cujos componentes (Missão, Visão e Valores) e macrodesafios seguem representados graficamente no seu mapa estratégico (Figura 1, ao final do texto).

Analisando mais detidamente o texto da referida Resolução, verifica-se que seu Anexo I enuncia como um dos “Macrodesafios do Poder Judiciário” a “Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios”, por meio da “Promoção do sistema de precedentes estabelecido pelo novo Código de Processo Civil, buscando fortalecer as decisões judiciais, racionalizar o julgamento de casos análogos, garantir a segurança jurídica, bem como, a coerência e a integridade dos provimentos judiciais” abarcando, também, “a redução do acúmulo de processos relativos à litigância serial, visando reverter a cultura da excessiva judicialização”.⁶²

Traduzindo o significado da inclusão desse macrodesafio, no âmbito da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, o Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional define “por política judiciária nacional, a política instituída pelo CNJ, de caráter contínuo ou de vigência

determinada, que impulse o desenvolvimento pelos órgãos do Poder Judiciário de programas, projetos ou ações voltadas à efetivação da Estratégia Nacional do Poder Judiciário.”⁶³ Não restam dúvidas, portanto, que a “Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios”, constitui uma verdadeira e formal política pública cuja execução está a cargo do Poder Judiciário.

Políticas públicas podem ser entendidas como “o conjunto de programas ou ações governamentais necessárias e suficientes, integradas e articuladas para a provisão de bens ou serviços à sociedade.”⁶⁴ Referem-se a “um conjunto de diretrizes e intervenções emanadas do Estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com o objetivo de tratar problemas públicos e que requerem, utilizam ou afetam recursos públicos”.⁶⁵

Como fruto de demandas sociais por transparência, racionalização dos gastos públicos e fornecimento de bens/serviços de qualidade, elas requerem uma atuação estatal pautada em boas práticas de gestão para sua formulação, implementação e avaliação de resultados/impactos. E isso se torna ainda mais necessário em se tratando de

planejamento/estrategia-nacional-do-poder-judiciario-2021-2026/>. Acesso em: 22 ago. 2022.

⁶² Id.

⁶³ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional: Estratégias de Atuação de Gestor(a) de Política Judiciária Nacional*. Brasília. CNJ, 2021, p. 3. O guia em questão apresenta conceitos e estratégias típicas do gerenciamento de políticas públicas, de forma adaptada à realidade do

Poder Judiciário, e tem a intenção de auxiliar os gestores do CNJ que atuam na coordenação dos processos de formulação, planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de políticas judiciárias nacionais.

⁶⁴ BRASIL. *Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante*. Vol. 1. Brasília: Ipea, 2018, p. 13.

⁶⁵ BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Política Pública em Dez Passos*. Brasília, 2021, p. 10.

políticas de natureza programática – como parece ser o caso do desafio associado ao sistema de precedentes obrigatórios –, assim entendidas aquelas que possuem objetivos e diretrizes que ensejam ações contínuas e coordenadas para a solução de um problema, demandando, ademais, maior esforço gerencial e contínuos processos monitoramento, avaliação e eventual correções de rotas.

O já citado Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional propõe uma divisão desse processo de condução de políticas públicas em seis etapas: (i) **Formação da agenda**: inclusão de um problema no espaço formal de deliberação do órgão; (ii) **Diagnóstico do problema**: caracterização e dimensionamento do problema que se busca solucionar; (iii) **Formulação da política**: definição dos objetivos, público-alvo, das frentes de ação, e das estruturas de governança e de gestão responsável pela execução da política; (iv) **Planejamento da implementação**: definição das estratégias e ferramentas de implementação, dos responsáveis pela execução, dos prazos e recursos necessários, e planejamento da comunicação da política; (v) **Monitoramento**: definição dos parâmetros de acompanhamento e controle das ações propostas e de avaliação dos resultados a serem alcançados; e (vi) **Transparência da informação**: gerenciamento e divulgação de informações da política.⁶⁶

O status da política judiciária sob análise revela que já foram superadas as etapas de Formação da Agenda, Diagnóstico, Formulação da Política e do Planejamento da Implantação. Portanto, parece mais relevante investigar, doravante, quais ações e métodos estão sendo considerados em uma das etapas em curso: a de Monitoramento.

3. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE PRECEDENTES OBRIGATÓRIO

Como já dito alhures, o fortalecimento da jurisprudência e a sistematização do sistema de precedentes foram as principais apostas do CPC/2015 para otimizar o tratamento de litígios de espectro coletivo e/ou recorrente, bem como para promover a proteção objetiva da ordem jurídica em seus aspectos de integridade, coerência e estabilidade, em linha com o preconizado pelo Art. 926 do *codex*.

Em relação a essas e todas as novidades apresentadas, o Art. 1.069 do CPC/2015 impôs um imperativo: “O Conselho Nacional de Justiça promoverá, periodicamente, pesquisas estatísticas para avaliação da efetividade das normas previstas neste Código”. O Código, portanto, revela um pressuposto lógico-normativo a ser observado, em linha com o que já professava o grande mestre José Carlos

⁶⁶ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional*:

Estratégias de Atuação de Gestor(a) de Política Judiciária Nacional. Brasília. CNJ, 2021, p. 3-4.

Barbosa Moreira, há duas décadas atrás⁶⁷:

Depois de reformar a lei, impende acompanhar de perto, com lentes adequadas, a repercussão adequada da reforma no dia a dia forense. Não há outra maneira de se descobrir o que realmente mudou, em que sentido e com que alcance. Nem se concebe, sem esse elementar cuidado, uma avaliação minimamente objetiva, à luz da qual possamos decidir se vale a pena dar marcha à ré. Retomando o paralelo com a medicina: administrado o remédio, começando o tratamento, nem por isso está finda a missão do médico: incumbe-lhe observar como está reagindo o organismo do doente e, conforme o caso, aumentar ou diminuir a dose, quando não substituir a terapia que se haja revelado anódica ou contraproducente. Ora, não tenho notícias de pesquisas que precedam as sucessivas reformas do Código de Processo Civil, ministrando aos projetos base firme de dados concretos. E, sobretudo, quase nenhum sinal enxergo de interesse com relação aos efeitos práticos das inúmeras

modificações consagradas. É pouco, pouquíssimo, o que deles se sabe com certeza.

Caracterizado substancial e formalmente como um elemento de política judiciária nacional pelo CNJ (conforme já visto, anteriormente), é de fundamental importância para a adequada consolidação do sistema de precedentes a observância do disposto no Art. 1.069 do CPC/2015, a partir da utilização de técnicas consagradas de avaliação de políticas públicas, assim entendida como “uma aferição objetiva da extensão do cumprimento dos objetivos de uma intervenção, política pública ou atividade”, que “tem como finalidades contribuir para o aprimoramento do planejamento e da gestão e demonstrar os resultados alcançados para as partes interessadas”⁶⁸.

No que se refere aos chamados “macrodesafios”, categoria gerencial na qual se enquadra a “Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios”, o monitoramento da Estratégia Nacional do Poder Judiciário 2021-2026 é realizado, sempre que possível, anualmente, por meio dos seguintes Indicadores de Desempenho: **Indicador 1** - Tempo médio entre o trânsito em julgado do precedente e o trânsito em julgado do processo em que a tese deveria ter sido aplicada; **Indicador 2** - Tempo médio entre afetação e a

⁶⁷ MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O futuro da justiça: alguns mitos*. In *Temas de Processo Civil*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 10-11.

⁶⁸ PINTO, Rafael de Carvalho Cayres; NEVES, Luiz Felipe de Castro; HIRATA, Elydia Silva Hirata.

Conceitos e metodologias de avaliação aplicáveis ao financiamento de exportações de serviços. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2019. Textos para discussão: 139, p. 9.

(publicação do acórdão) sentença de mérito nos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR); **Indicador 3** - Tempo médio entre a afetação, admissão e a (publicação do acórdão) sentença de mérito nos Incidentes de Assunção de Competência (IAC).

Com base na medição desses indicadores de desempenho, os tribunais e a Rede de Governança Colaborativa⁶⁹, anualmente, formulam as metas nacionais e prioridades estratégicas para o exercício vindouro. Em 2021, como resultado dessa dinâmica, foram emitidas as seguintes “sugestões de monitoramento” relativamente macrodesafio da “Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios”: quanto ao **Indicador 1**, “Realizar programas, projetos e ações (campanhas de

sensibilização, capacitação de magistrados e assessores)”; quanto ao **Indicador 2**, “Meta Nacional 7 – STJ”⁷⁰; quanto ao **Indicador 3**, “Meta recomendada a todos os tribunais”.

Condição antecedente para que o monitoramento e avaliação da estratégia sejam adequadamente realizados, sem dúvida, é a implementação de uma ampla e consistente base de dados estatísticos⁷¹. Nesse sentido, um dos grandes desafios do CNJ enquanto supervisor geral do aparelho judicial tem sido manter sistemas de informação e bases de dados confiáveis capazes de revelar a realidade do cotidiano forense em todo o país.

4. JURIMETRIA E BANCO NACIONAL DE PRECEDENTES

recursos repetitivos. Garantir tempo médio de 365 dias da afetação à publicação do acórdão dos recursos repetitivos”.

⁷¹ Tal preocupação também constou do já citado *Pacto de Estado por um Judiciário mais Rápido e Republicano*, assinado em 2004: “Para que as políticas corretas sejam reforçadas, as equivocadas sejam retificadas e novas sejam elaboradas, é fundamental que todos os agentes estatais e sociais contem com conjunto organizado de informações sobre o funcionamento do Judiciário no Brasil. Passos substantivos já foram concretizados, com o funcionamento do Banco Nacional de Dados sobre o Poder Judiciário, em aperfeiçoamento e ampliação desde junho de 2004 em face do projeto “Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário”, desenvolvido sob a coordenação do Supremo Tribunal Federal. Paralelamente, o Ministério da Justiça divulgou importante colaboração, intitulada “Diagnóstico do Judiciário”.

⁶⁹ A Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário é regulamentada pela Portaria CNJ n.º 59/2019, sendo composta por representantes indicados pelos órgãos do Poder Judiciário. Exerce importante papel na condução da Estratégia Nacional do Poder Judiciário, impulsionando sua execução, seu monitoramento e a divulgação de seus resultados. A Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, sob a coordenação do CNJ, possibilita a integração dos órgãos da justiça brasileira, tornando possível a tomada de decisão compartilhada para a proposição de soluções que visem o enfrentamento de problemas comuns do Judiciário.

⁷⁰ Os presidentes/representantes dos tribunais do país, nos dias 02 e 03 de dezembro de 2021, durante o 15º Encontro Nacional do Poder Judiciário, aprovaram as Metas Nacionais para o Judiciário Brasileiro alcançar em 2022. A Meta 7 ficou a cargo do STJ e tem a seguinte redação: “Priorizar o julgamento dos processos dos

Atribui-se ao jurista norteamericano Lee Loevinger o uso pioneiro da expressão “jurimetrics”, no seu momento inaugural definida como o conjunto de atividades que envolviam a investigação científica de problemas legais e as análises quantitativas dos comportamentos dos juízes⁷²⁻⁷³. Em sua acepção mais contemporânea e específica, a jurimetria pode ser entendida “como a disciplina do conhecimento que utiliza a metodologia estatística para investigar o funcionamento de uma ordem jurídica”⁷⁴. Como bem explica Fábio Ulhoa Coelho⁷⁵:

A Jurimetria é a aproximação de dois conhecimentos, o jurídico e o estatístico. Pode-se defini-la como o conhecimento sobre a mensuração de fatos jurídicos, entendidos estes como decisões judiciais e

administrativas, celebração de contratos, realização de operações societárias, decretação e falências, impetração de recuperação de empresa, crescimento do número e processos em andamento, relação entre a quantidade de juízes e a população etc. Esta nova disciplina jurídica auxilia os dois níveis do saber doutrinário. À ciência, ajuda na identificação das normas que devem ser adotadas para orientar a superação dos conflitos de interesse. É instrumento da política pública jurídica. À tecnologia jurídica, colabora na definição de estratégias argumentativas e na racionalização de um novo tipo de argumento.

⁷² LOEVINGER, Lee. *Jurimetrics: the next step forward*. Minnesota Law Review, v.33, 1949.

⁷³ Em escrito posterior, Loevinger, contudo, se abstém de emprestar à expressão jurimetria uma definição precisa: “It is unnecessary, and perhaps impossible, to give a precise definition to the field of jurimetrics. As in any pragmatic discipline, the definition will be given by the activities of its practitioners, and will undoubtedly change and expand as experiment and experience give answers to specific questions. The distinction between jurisprudence and jurimetrics is already evident. Jurisprudence is concerned with such matters as the nature and sources of the law, the formal bases of law, the province and function of law, the ends of law and the analysis of general juristic concepts. Jurimetrics is concerned with such matters as the quantitative analysis of judicial behavior, the application of communication and information theory to legal

expression, the use of mathematical logic in law, the retrieval of legal data by electronic and mechanical means, and the formulation of a calculus of legal predictability. Jurisprudence is primarily an undertaking of rationalism; jurimetrics is an effort to utilize the methods of science in the field of law. The conclusions of jurisprudence are merely debatable; the conclusions of jurimetrics are testable. Jurisprudence cogitates essence and ends and values. Jurimetrics investigates methods of inquiry”. (LOEVINGER, Lee. *Jurimetric: the methodology of legal inquiry*. Law And Contemporary, v. 28, 1963, p. 8).

⁷⁴ NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o Direito*. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 115.

⁷⁵ A definição consta do prefácio subscrito pelo autor na já citada obra de Marcelo Guedes Nunes já citada (ibid. p. 17-18).

É possível afirmar que a chegada da Jurimetria ao mundo do direito, impôs um giro epistemológico análogo àquele proposto pelos pensadores realistas do início do Século XX,⁷⁶ deslocando o centro de interesse da pesquisa do plano abstrato do ordenamento jurídico para o plano concreto do direito efetivo, aquele capaz de afetar a relação entre os sujeitos, corresponde às sentenças, acórdãos, contratos e demais ordens jurídicas produzidas no plano concreto.

No Brasil, a prática da estatística descritiva,⁷⁷ no âmbito dos tribunais, tem se tornado uma realidade, como decorrência do arcabouço gerencial-normativo inaugurado a partir da

Emenda Constitucional n.º 45, de 2004. Como já visto em tópicos anteriores deste trabalho, atualmente, tanto a Constituição Federal (art. 103-B, §3º, VI e VII), quanto a legislação ordinária (Art. 5º, II, III e IV da Lei n.º 11.364, de 2006, e Art. 1.069 do CPC/2015) impõem aos gestores judiciários (particularmente, ao CNJ) o dever de tomada de decisão informada e baseada em dados estatísticos, no que se refere às iniciativas e ações caracterizadas como de interesse do sistema judicial brasileiro.

Em linha com o mandamento constante do Art. 979, §§ 1º, 2º e 3º, do CPC/2015⁷⁸, marco institucional relevante na construção desse sistema

⁷⁶ Oliver Holmes, Roscoe Pound e Benjamin Cardozo são alguns dos principais expoentes do chamado “Realismo Jurídico”, movimento de origem norte-americana, mas que teve grande influência, também, na Europa, especialmente nos países escandinavos. O “Realismo Jurídico” entendia o direito como um “fato social” e pregava que sua compreensão teria que enfatizar não um conjunto de princípios e valores abstratos, mas os fatos concretos integrados à realidade social. Entendiam os representantes dessa corrente de pensamento que o “Direito Verdadeiro” seria aquele decorrente do estudo/entendimento das decisões dos tribunais nos casos concretos.

⁷⁷ Conforme assenta Marcelo Guedes Nunes, a Estatística Descritiva estuda o processo de exploração, visualização e sumarização de dados, estando limitada ao que se consegue observar diretamente e apenas descrevendo, de maneira sumarizada ou exaustiva, o conjunto de dados coletados (modelos de diagnósticos). Por outro, lado a chamada Estatística Inferencial estuda como certas conclusões podem ser logicamente induzidas a partir *da análise de um conjunto de dados sujeitos a uma variação aleatória* (modelos preditivos). A segunda

espécie de jurimetria é de uso mais comum em escritórios de advocacia e empresas, que buscam melhorar a acurácia de suas avaliações de riscos sobre determinadas carteira de processos e/ou antecipar tendências e entendimentos pretorianos. Em 2019, na França, a Lei 2019-222, tornou crime a utilização de dados do Poder Judiciário francês para a construção de modelos preditivos, por considerar a potencial violação da lei de proteção de dados e visando a evitar uma suposta influência negativa no julgamento dos seus magistrados.

⁷⁸ “Art. 979. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas

jurimétrico aplicado aos tribunais brasileiros foi a edição da Resolução CNJ n.º 235, que dispôs sobre “a padronização de procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos repetitivos e de incidente de assunção de competência”, e criou, no âmbito do CNJ, o Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios (BNPR), visando a agregar e consolidar os dados referentes aos respectivos incidentes geradores de precedentes obrigatórios. Com base nessa normativa, o CNJ organiza/disponibilizada na Internet extensa base dados sobre precedentes judiciais, agregando diversos temas submetidos ao julgamento segundo o rito das demandas repetitivas nos tribunais estaduais, federais e tribunais superiores.

Para além de cumprir com os requisitos objetivos expressos no Art. 979 do CPC/2015, o banco de dados em questão representa uma opulenta base sobre o comportamento dos tribunais brasileiros no tocante aos precedentes obrigatórios, a partir da qual inúmeros exercícios estatísticos podem ser feitos, a bem do adequado acompanhamento

da sua consolidação enquanto prática pretoriana no país.

Através da plataforma de visualização de dados intitulada “*Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios*”⁷⁹ é possível realizar uma série de exercícios estatísticos descritivos, por meio do levantamento/cruzamento de uma série de dados sobre o comportamento de cada tipologia de incidente, em cada tribunal.⁸⁰ como sugerem os exemplos de gráficos apresentados.

E foi essa organicidade de dados que possibilitou, em 2018, a edição do Relatório do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios⁸¹, que teve como propósito “fornecer fotografia da utilização de instrumentos como a repercussão geral dos recursos extraordinários, o rito de julgamento de recursos especiais ou de revista repetitivos, o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e o incidente de assunção de competência na Justiça brasileira”⁸². Através do referido relatórios inúmeros achados estatísticos foram apresentados, tais como, (i) número de temas por tribunal, (ii) número de

constantes do cadastro conterà, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário”.

⁷⁹ Os painéis do CNJ estão disponíveis no seguinte endereço: https://painéis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=qvw_l%5Cpainelcnj.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=shIGLMapa. Acesso em 11 ago. 2022.

⁸⁰ Como sugerem os exemplos apresentados nos Gráficos 2 e 3, ao final do texto.

⁸¹ BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios*. Brasília. CNJ, 2015, p. 5.

⁸² Exemplos de estudos jurimétricos semelhantes feitos a partir das bases de dados do CNJ são: “*Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições*” (2017) e “*100 maiores litigantes*” (2012).

incidentes por ramo da justiça, (iii) tribunais com maior número de IRDRs e ACPs admitidos, julgados e pendentes, (iv) ritmo de criação de temas/instauração de incidentes e seus respectivos julgamentos, (v) assuntos mais recorrentes por tipo de incidente, (vi) temas com maior número de processos sobrestados e (vii) institutos geradores de precedentes obrigatórios com mais processos sobrestados a ele vinculados.

E a partir desses achados algumas inferências e diagnósticos puderam ser feitos. Observou-se, por exemplo, que os temas geradores de precedentes judiciais obrigatórios são dominados por questões de Direito Público (o assunto “Direito Administrativo e outras Matérias de Direito Público” apareceu como o mais recorrente nos temas de repercussão geral e IRDR e o segundo com mais ocorrências dentre os incidentes de assunção de competência). O relatório evidenciou, ainda, que, entre os dez temas com o maior número de processos sobrestados em todo o Brasil, dois estavam associados a Recurso Especial repetitivo, entre os quais o que possuía o maior número de feitos (19,1% do total de processos sobrestados no Brasil) e tratava da aplicação da TR como

índice de correção monetária de saldos de contas do FGTS.

Estavam, ainda, na lista, cinco temas de repercussão geral, dos quais quatro cuidavam das alegadas diferenças na correção monetária de saldos em caderneta de poupança em razão de expurgos inflacionários decorrentes de planos econômicos como os Planos Bresser, Verão, Collor I e Collor II (o outro tema de repercussão relacionava-se ao instituto da “desaposentação”). Havia, por fim, entre os dez temas, o IRDR n. 9 do TJ/SP, que tratava de tarifas de uso do sistema de distribuição e transmissão de energia na base de cálculo do ICMS.

Recentemente foi editada pelo CNJ a Resolução n.º 444, de 2022, que instituiu o Banco Nacional de Precedentes (BNP), em sucessão ao BNPR, consistindo em repositório e plataforma tecnológica unificada de pesquisa textual e estatística, que busca contribuir com o aprimoramento da plataforma já existente e com o maior acesso aos precedentes editados por toda a sociedade⁸³.

A expectativa é, portanto, que a nova plataforma venha a robustecer o cabedal de ferramentas tecnológicas e métodos estatísticos/quantitativas de análise sobre o efetivo funcionamento

⁸³ Segundo Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, um dos coordenadores do trabalho que redondo na Resolução: “O Banco contribui com medidas concretas para dar maior acesso aos precedentes por toda a sociedade. É uma plataforma onde toda a sociedade possa buscar os temas e encontrar os precedentes afirmados ou já iniciados. Hoje em dia, todos sabemos que para encontrar um precedente é preciso fazer

muitas buscas em muitos sites. Com esse banco contribuímos para que sejam não ajuizadas ações fadadas ao fracasso” (*Banco de precedentes permitirá acesso a todos os tribunais*. Conj. 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-23/banco-precedentes-permitira-acesso-todos-tribunais>>. Acesso em: 10 de agosto de 2022).

dos instrumentos previstos na legislação para a formação de precedentes obrigatórios, contribuindo com todos os tribunais do país e de forma relevante na construção de diagnósticos mais precisos, definição de prioridades e (re) organização de pautas de julgamento.

CONCLUSÃO

A *norma-princípio* constitucional da segurança jurídica foi sobremaneira prestigiada pelo CPC/2015, materializando-se em diversos institutos processuais no novel *codex* e, de forma mais marcante, na disciplina dos precedentes judiciais. O sistema de precedentes busca, destarte, a concretização do próprio princípio da segurança jurídica, na medida em que se traduz como ferramenta importante para tratar algumas de suas causas mais usuais, como a falta de uniformidade das decisões, a litigância excessiva/predatória e a ineficiência da prestação jurisdicional.

O CPC/2015 teve por objetivo fortalecer o papel da jurisprudência no ordenamento jurídico brasileiro e consolidou normativamente um verdadeiro sistema de julgamento de demandas repetitivas e formação de precedentes judiciais. Esse sistema parece já contar com arcabouço legal-dogmático consolidado, mas sua implementação efetiva ainda depende da superação de alguns desafios estruturais, culturais e gerenciais.

Diante desse quadro, coube ao CNJ, órgão que possui a função constitucional de estabelecer e

supervisionar as ações afetas à Estratégia Nacional do Poder Judiciário, o papel de liderar o desafio de Consolidação do Sistema de Precedentes Obrigatórios no âmbito dos tribunais do país. A implantação e difusão dos precedentes obrigatórios passam a constituir, substancial e formalmente, uma política pública a ser executada pelo Poder Judiciário, de acordo com as melhores práticas de gestão empregadas pelos demais poderes da república.

Em linha com o Art. 1.069 do CPC/2015, torna-se de fundamental importância para a adequada consolidação do sistema de precedentes a utilização de técnicas consagradas de avaliação de políticas públicas, buscando-se a aferição objetiva da extensão do cumprimento dos objetivos da política judiciária dos precedentes obrigatórios, inclusive, com o fim de contribuir com o aprimoramento das ações, indicadores e metas a ela condizentes.

O método jurimétrico descritivo é aliado de primeira ordem na tarefa de investigar e entender como os tribunais vêm, em concreto, se comportando em relação ao sistema de precedentes instituído pelo CPC/2015. A partir dos dados disponíveis em plataformas como o Painel de Consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios, é possível realizar variadas abordagens estatísticas com vistas a identificar padrões e assimetrias entre os diversos tribunais do país no que se refere ao uso, em concreto, dos precedentes obrigatórios, o que representa insumo imprescindível para

que os órgãos de cúpula do Poder Judiciário possam avaliar adequadamente a efetividade de suas políticas e ações estratégicas.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Mariana Dionísio de; LAVÔR, Amanda Rodrigues; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. *O uso da jurimetria na advocacia privada para previsão dos resultados mais comuns de julgamento sobre obrigações/contratos nas câmaras de direito privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará*. Revista Eletrônica de Direito Processual, v. 23, n. 4, mai-ago. 2022, p. 923-960.
- ANDRADE, Mariana Dionísio de; ROSA, Beatriz de Castro; PINTO, Eduardo Régis Girão de Castro. *Legal tech: analytics, inteligência artificial e as novas perspectivas para a prática da advocacia privada*. São Paulo: Revista Direito GV, v. 16, n. 1, 2020.
- Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil*. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010, p. 27.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria da segurança jurídica*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.
- Banco de precedentes permitirá acesso a todos os tribunais*. Conjur, 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-fev-23/banco-precedentes-permitira-acesso-todos-tribunais>>. Acesso em: 10 de agosto de 2022.
- BRANDÃO, Claudio. *Reforma do sistema recursal trabalhista: comentários à Lei n. 13.015/2014 (de acordo com o CPC/2015)*. 2. ed. São Paulo: LTr, 2016, p. 17.
- BRASIL. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURIMETRIA. *Os maiores litigantes em ações consumeristas: mapeamento e proposições*. Brasília: CNJ, 2017.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *100 maiores litigantes*. Brasília: CNJ, 2012.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Guia de Gestão de Política Judiciária Nacional: Estratégias de Atuação de Gestor(a) de Política Judiciária Nacional*. Brasília: CNJ, 2021.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios*. Brasília: CNJ, 2018.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório do Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios*. Brasília: CNJ, 2015.
- BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Relatório Justiça em Números 2022*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-justica-em-numeros2021-12.pdf>. Acesso em: 04 ago. 2022.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil [et al.]. *Avaliação de Políticas Públicas: Guia Prático de Análise*

- Ex Ante. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/orgaos-vinculados/comite-interno-de-governanca-da-casa-civil/cartilha-avaliacao-de-politicas-publicas-guia-pratico-de-analise-ex-ante>. Acesso em: 05 ago. 2022.
- BRASIL. *Política Pública em Dez Passos*. Tribunal de Contas da União. Brasília, 2021, p. 10.
- BRITO, Souza Thiago; FERNANDES, Rodrigo Saldanha. *Inteligência Artificial e a Crise no Poder Judiciário: linhas introdutórias sobre a experiência norte-americana, brasileira e sua aplicação no direito brasileiro*. Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife, v. 91, n. 2, set. 2020, p. 84-107.
- CALHAO, Antônio Ernani Pedroso. *Justiça célere e eficiente: uma questão de governança judicial*. São Paulo: LTr, 2010.
- CARNEIRO, Paulo César Pinheiro. *Breves notas sobre as inovações do novo Código de Processo Civil*. In: CARNEIRO, Paulo César Pinheiro; PINHO, Humberto Dalla Bernadina de; GRECO, Leonardo (coords.). *Inovações do Código de Processo Civil de 2015*. Rio de Janeiro, 2016, p. 1-17.
- CARNELLUTTI, Francesco. *La Certeza del Diritto*. In Rivista de Diritto Civile, n. 20, 1942, p. 81.
- CANOTILHO. José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. Almedina, Coimbra, 2000, p. 256.
- DE MULDER R., VAN NOORTWIJK K., & COMBRINK-KUITERS, “*Jurimetrics Please*”, in European Journal of Law and Technology, Vol 1, Issue 1, 2010.
- DIDIER JR., Fredie; SOUZA, Marcus Seixas. *O respeito aos precedentes como diretriz histórica do direito brasileiro*. In: *Revista de Processo Comparado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul-dez. 2015.
- FALCÃO, Aileen Raphysa Sauaia; BONATO, Giovanni. *Sistema de precedentes judiciais na ordem jurídica brasileira: análise do instituto como mecanismo de gestão e administração da justiça e das reformas empreendidas à sua introdução*. In Revista de Política Judiciária, Gestão e Administração da Justiça. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/revistapoliticiajudiciaria/article/view/2569>. Acesso em 15 de julho de 2022.
- FUX, Luiz; ÁVILA, Henrique; NAVARRO, Trícia (coords). *Tecnologia e Justiça Multiportas*. Indaiatuba: Foco, 2021.
- GUIGNONI, Maurilio; NASCIMENTO, Marcelo e ALBUQUERQUE, Romero. *Qualidade institucional, segurança jurídica e os investimentos em infraestrutura*. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/qualidade-institucional-seguranca-juridica-e-os-investimentos-em-infraestrutura-10022021>. Acesso em: 14 de agosto de 2022.

- LAGE, Ricardo Kalil; MENEZES, Adriana Aparecida. *JURIMETRIA: A ciência de dados ao sistema de precedentes do Código de Processo Civil*. Revista Jurídica Facesf, v. 2, n. 1, p. 18–27, 2020. Disponível em: <https://periodicosfacesf.com.br/index.php/revistajuridicafacesf/article/view/36>. Acesso em: 1 ago. 2022.
- LIPPMANN, Rafael Knorr. *Precedente judicial*. In Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/455/edicao-2/precedente-judicial>. Acesso em: 16 ago. 2022.
- LOEVINGER, Lee. *Jurimetrics: the next step forward*. Minnesota Law Review, v.33, 1949.
- _____. *Jurimetric: the methodology of legal inquiry*. Law And Contemporary, v. 28, 1963.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: a luta contra a dispersão jurisprudencial excessiva*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2016, p. 13-14.
- MARSHALLOWITZ, Sofia. *O que pretende a França em proibir a jurimetria?* Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/o-que-pretende-a-franca-em-proibir-a-jurimetria-18062019>. Acesso em: 17 de agosto de 2022.
- MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro Mendes. *Jurisprudência e Precedentes no Direito Brasileiro: Panorama e Perspectivas*. In: Revista Eletrônica de Direito Processual - REDP. Rio de Janeiro, ano 15, vol. 22, n. 3, p. 42-52.
- MOLLICA, Rogério. *Recurso extraordinário e recurso especial repetitivos*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Civil. Cassio Scarpinella Bueno, Olavo de Oliveira Neto (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/195/edicao-2/recurso-extraordinario-e-recurso-especial-repetitivos>. Acesso em: 18 ago. 2022.
- MOREIRA, José Carlos Barbosa. *O futuro da justiça: alguns mitos*. In *Temas de Direito Processual*. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 1-13.
- NUNES, Dierle José Coelho; BARROS, F. M. de. *Estudo sobre o movimento de reformas processuais: a necessidade de adequação ao devido processo legislativo*. In: CONPEDI. (Org.). Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI: Fortaleza. Florianópolis: CONPEDI, 2010, v. 1.

- NUNES, Marcelo Guedes. *Jurimetria: como a estatística pode reinventar o Direito*. 2. Ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.
- NUNES, Marcelo Guedes; CORRÊA, Fernando; TRECENTI, Julio. *A lei francesa de acesso a dados judiciais: algumas reflexões*. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/304441/a-lei-francesa-de-acesso-a-dados-judiciarios--algumas-reflexoes>. Acesso em: 17 de agosto de 2022.
- OLIVEIRA, Humberto Santarosa de. *Estado de Direito, Precedente e Arbitragem: a vinculação dos árbitros aos precedentes judiciais como pressuposto da unidade e da coerência do Direito*. 2022. 324 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. P. 137.
- Pacto de Estado em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano*. Diário Oficial da União, 16 de dezembro de 2004. Seção 1, p. 8-9.
- PINTO, Rafael de Carvalho Cayres; NEVES, Luiz Felipe de Castro; HIRATA, Elydia Silva Hirata. *Conceitos e metodologias de avaliação aplicáveis ao financiamento de exportações de serviços*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2019. Textos para discussão: 139.
- RODAS, Sérgio. *França proíbe divulgação de estatísticas sobre decisões judiciais*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-jun-05/franca-proibe-divulgacao-estatisticas-decisoes-judiciais>. Acesso em: 17 de agosto de 2022.
- Segurança jurídica: o caminho para um bom ambiente de negócios*. Portal da Indústria. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/seguranca-juridica/>. Acesso em: 01.08.2022.
- SILVA, Antônio Donizete Ferreira da. *A jurimetria e o Conselho Nacional de Justiça: a estatística e os macrodesafios do Poder Judiciário*. In Revista de Direito Público Contemporâneo. Vol. 1, n.1, 2021. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=90797bef9ef6175e>. Acesso em 20 jul. 2022.
- SUSSKIND, Richard. *Online Courts and the Future of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- WOLKART, Erik Navarro. *Análise econômica e comportamental do processo civil: como promover a cooperação para enfrentar a tragédia da Justiça no processo civil brasileiro*. 2018. 801 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.
- ZANETI JR., Hermes; PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. *Por que o poder judiciário não legisla no modelo de precedentes do Código de Processo Civil de 2015*. In Revista de Processo. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, v. 257, jul. 2016.

ZANETI JR., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes*. 3 ed. Salvador. Editora Juspodivm, 2017.

ANEXOS

Figura 1– Estratégia Nacional do Poder Judiciário

Fonte: Portal CNJ



Gráfico 1 – Precedentes Obrigatórios: quantitativos

Fonte: Painéis CNJ

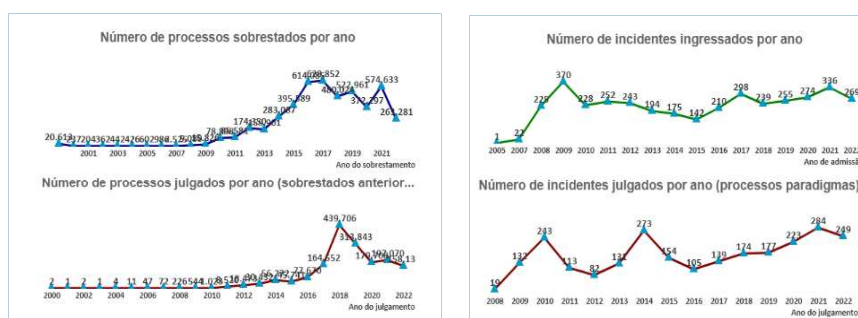
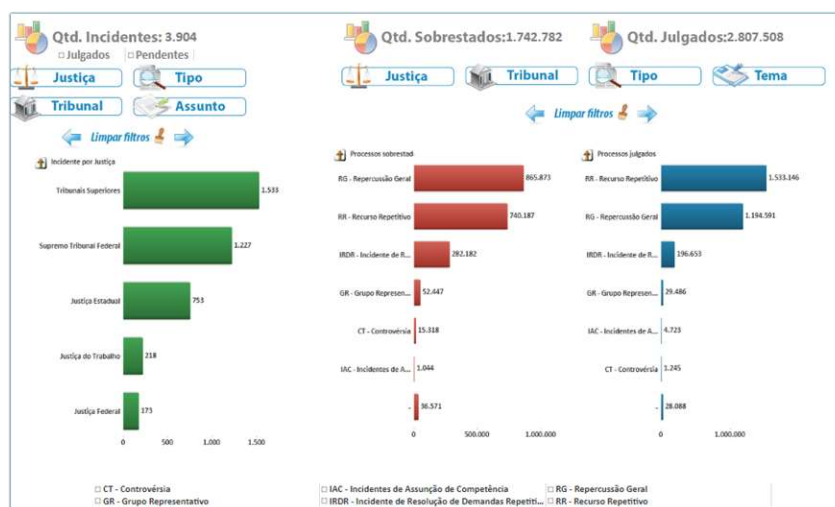


Gráfico 2 – Precedentes Obrigatórios: séries históricas

Fonte: Painéis CNJ