

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO PROCESSUAL

ANAÍS MATOS TORRES

**A INSTITUIÇÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE NOS ÓRGÃOS DO
PODER JUDICIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA
EFICIÊNCIA PROCESSUAL**

Vitória

2025

ANAÍS MATOS TORRES

**A INSTITUIÇÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE NOS ÓRGÃOS DO
PODER JUDICIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA
EFICIÊNCIA PROCESSUAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Processual do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Processual.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Trícia Navarro Xavier Cabral
Coorientador: Prof. Dr. Geovany Cardoso Jeveaux

Vitória

2025

T693i TORRES, ANAÍ MATOS, 1997-
A Instituição de Sistemas de Integridade nos Órgãos do Poder
Judiciário como Instrumento de Promoção da Eficiência
Processual / ANAÍ MATOS TORRES. - 2025.
121 p.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Trícia Navarro Xavier CABRAL.
Coorientador: Prof. Dr. Geovany Cardoso JEAVEAUX.
Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Universidade
Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e
Econômicas.

1. Integridade. 2. Eficiência. 3. Atividade jurisdicional. 4.
Garantias processuais. I. CABRAL, Prof.^a Dr.^a Trícia Navarro
Xavier. II. JEAVEAUX, Prof. Dr. Geovany Cardoso. III.
Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 340



Às 11 horas do dia 09 do mês de maio do ano de 2025, via webconferência, reuniu-se a Banca Examinadora assim composta: Prof^{fa}. Dr^a. Trícia Navarro Xavier Cabral (orientadora); Prof. Dr Geovany Cardoso Jeveaux (membro interno PPGDIR); Prof.^a Dr.^a Flavia Pereira Hill (membra externa UERJ/PPGD); para a sessão pública de Defesa de Dissertação da mestranda ANAÍS MATOS TORRES com o tema: “A INSTITUIÇÃO DE SISTEMAS DE INTEGRIDADE NOS ÓRGÃOS DO PODER JUDICIÁRIO COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL”. Presentes os membros da banca e a examinanda, o presidente deu início a sessão, passando a palavra a aluna; após exposição de 20 minutos por parte da examinanda, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pela aluna; em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala virtual para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou a mestranda e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a:

	APROVAÇÃO da examinanda; por fim, a presidente da sessão alertou que a aprovada somente terá direito ao título de Mestre após a entrega da versão final de sua dissertação em meio digital à Secretaria do Programa e da homologação do resultado da defesa pelo Colegiado Acadêmico do PPGDIR/UFES.	
	REPROVAÇÃO da examinanda; por fim, o presidente da sessão alertou que a aluna deverá verificar no Regimento do PPGDIR/UFES quais os efeitos desta decisão, devendo eventuais requerimentos serem dirigidos por escrito à coordenação do PPGDIR/UFES.	
Conforme decisão do Colegiado Acadêmico do dia 29.09.2023, os conceitos dos campos acima passaram a seguir a seguinte métrica: 0,0 (zero) a 6,9 (seis vírgula nove) = REPROVADO; 7,0 (sete) a 10,0 (dez) – APROVADO.		NOTA 10,0

Reconhecimento do curso: Portaria MEC nº 946 | Publicação no DOU em 30/11/2021
 Av. Fernando Ferrari, 514, CCJE, Campus de Goiabeiras, Vitória-ES, Brasil. CEP 29075-910
 E-mail: pos.direito@ufes.br | Site: <http://www.direito.ufes.br>





UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
TRICIA NAVARRO XAVIER CABRAL - MATRÍCULA 3147819
Membro - Colegiado do Programa de Pós-graduação em Direito Processual
Em 09/05/2025 às 12:09

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1125836?tipoArquivo=O>



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO

PROTOCOLO DE ASSINATURA



O documento acima foi assinado digitalmente com senha eletrônica através do Protocolo Web, conforme Portaria UFES nº 1.269 de 30/08/2018, por
GEOVANY CARDOSO JEVEAUX - SIAPE 7294615
Departamento de Direito - DD/CCJE
Em 09/05/2025 às 15:28

Para verificar as assinaturas e visualizar o documento original acesse o link: <https://api-lepisma.prod.uks.ufes.br/arquivos-assinados/1126035?tipoArquivo=O>

*Aos meus pais, Vagner e Margarete, por
serem meus primeiros exemplos de
integridade.*

AGRADECIMENTOS

Em 2019, tive acesso a anotações escritas a mão pelo meu avô, que faleceu quando eu tinha seis anos de idade. Entre algumas informações sobre sua vida, ele transcreveu uma frase que, não por acaso, me lembrou as lições de meus pais. Frase cuja autoria é, comumente, atribuída a Gandhi, ainda que não tenham sido localizados registros confiáveis de sua escrita. A frase era “Não acredite que um indivíduo possa progredir espiritualmente enquanto aqueles que o cercam estão sofrendo”.

Cinco anos depois, enquanto pesquisava sobre os sistemas de integridade nos órgãos do Poder Judiciário, reconheci a mesma ideia de cooperação entre as conclusões finais de um artigo escrito por Marcelo Zenkner, publicado na obra que coordenou junto com Luiz Fernando Keppen. No referido artigo, o autor fez menção à palavra “ubuntu” de origem africana, traduzida como “Sou quem sou porque somos todos nós”.

Foi esse senso de coletividade, colaboração e solidariedade que norteou toda a minha pesquisa e, por ter sido primeiro compartilhado em família, dou início aos agradecimentos reverenciando a quem primeiro me ensinou os valores que tentei transmitir em palavras. Agradeço, então, a meus pais, Margarete e Vagner.

À Prof.^a Dr.^a Trícia Navarro Xavier Cabral, pela constante orientação, pelo fundamental incentivo e por me apresentar à docência com todo o cuidado que o mais experiente pode oferecer ao iniciante.

Ao Prof. Dr. Geovany Cardoso Jeveaux, pela disponibilidade e pelas valiosas sugestões que tanto engrandeceram a pesquisa.

Aos professores da Universidade Federal do Espírito Santo, aos quais agradeço na pessoa do Prof. Dr. Cláudio Penedo Madureira, pelo tempo – que é nosso bem mais precioso – dedicado ao ensino público de qualidade.

À Prof.^a Dr.^a Flávia Pereira Hill, pela gentileza em aceitar o convite para compor a banca de avaliação e pelas importantes contribuições durante o exame de qualificação.

Ao Desembargador Carlos Simões Fonseca, pelo exemplo de integridade no serviço público.

Aos que estiveram ao meu lado pelo caminho: meus amigos e minha irmã, que é o melhor de todos os presentes que já recebi.

Por fim, mas nem de longe menos importante, ao Miguel, por todo o amor e companheirismo.

RESUMO

Esta pesquisa foi elaborada com o objetivo precípua de demonstrar a íntima relação entre a implementação de sistemas de integridade nos órgãos do Poder Judiciário e a eficiência processual. De início, ao abordar conceitos fundamentais à compreensão do tema (moral, ética, direito, integridade e corrupção), justifica a escolha pelo termo “sistema de integridade” e estabelece o que se entende como eficiência. Em um segundo momento, trata das funções exercidas pelo Poder Judiciário e revela quais devem ser consideradas no momento de implementação do sistema de integridade, concedendo especial atenção aos reflexos processuais de tal implementação. Em seguida, traz à lume os aspectos formais e materiais da Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Por fim, relaciona os sistemas de integridade à promoção de maior eficiência processual, em especial pelo reforço das garantias processuais de imparcialidade, publicidade, contraditório e ampla defesa, e expõe o papel dos advogados e das partes na manutenção e aprimoramento do sistema.

Palavras-chave: Integridade; Eficiência; Atividade jurisdicional; Garantias processuais.

ABSTRACT

This research was developed with the primary objective of demonstrating the close relationship between the implementation of integrity systems in judicial bodies and procedural efficiency. Initially, it addresses fundamental concepts necessary for understanding the topic (morality, ethics, law, integrity, and corruption), justifies the choice of the term “integrity system,” and defines what is meant by efficiency. Subsequently, it examines the functions performed by the Judiciary and identifies which should be considered when implementing an integrity system, with special attention to the procedural impacts of such implementation. It then brings to light the formal and material aspects of National Justice Council Resolution No. 410/2021, which establishes general rules and guidelines for the institution of integrity systems within the Judiciary. Finally, it links integrity systems to the promotion of greater procedural efficiency, particularly by strengthening procedural guarantees such as impartiality, publicity, adversarial proceedings, and the right to a full defense. It also highlights the role of lawyers and parties in maintaining and improving the system.

Keywords: Integrity; Efficiency; Judicial activity; Procedural guarantees.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1. CONCEITOS BÁSICOS.....	13
1.1 DIREITO, MORAL E ÉTICA.....	14
1.2 INTEGRIDADE E CORRUPÇÃO.....	22
1.3 SISTEMA DE INTEGRIDADE.....	29
1.3.1 Programa ou sistema?.....	31
1.3.2 Sistema de <i>compliance</i> ou sistema de integridade?.....	32
1.4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE.....	35
2. DELIMITAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMO DESTINATÁRIO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE.....	40
2.1 FUNÇÃO ORIGINÁRIA DO PODER JUDICIÁRIO.....	40
2.2 FUNÇÃO JURISDICIONAL DO PODER JUDICIÁRIO.....	44
2.2.1 A judicialização dos conflitos: uma análise comparativa entre os modelos de civil <i>law</i> e <i>common law</i>.....	45
2.2.2 Origens da judicialização no contexto jurídico e social brasileiro.....	53
2.2.3 O Poder Judiciário na perspectiva da Justiça Multiportas.....	58
2.3 FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO.....	62
2.4 “PODER JUDICIÁRIO” PARA FINS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE: O PROCESSO EM FOCO.....	64
3. A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ASPECTOS FORMAIS E MATERIAIS.....	67
3.1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A BOA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA.....	67
3.2 A RESOLUÇÃO COMO FONTE DO DIREITO PROCESSUAL.....	71
3.3 EIXOS, DIRETRIZES E ELEMENTOS ESSENCIAIS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA.....	78
3.3.1 Eixos.....	79
3.3.2 Diretrizes.....	87
3.3.3 Elementos essenciais.....	88
4. SISTEMA DE INTEGRIDADE COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL.....	91
4.1 REFLEXOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NAS GARANTIAS PROCESSUAIS.....	94
4.1.1 Imparcialidade.....	94
4.1.2 Publicidade.....	99
4.1.3 Contraditório e ampla defesa.....	103

4.2 MANUTENÇÃO E APRIMORAMENTO DO SISTEMA: O PAPEL DOS ADVOGADOS E DAS PARTES.....	107
CONCLUSÃO.....	111
REFERÊNCIAS.....	113

INTRODUÇÃO

Desde sua instituição, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça tem como uma de suas atribuições elaborar relatório anual sobre a situação do Poder Judiciário no país. A análise estatística, importante vetor de alterações legislativas necessárias ao aprimoramento do serviço judiciário, revela a hiperjudicialização dos conflitos inerentes à vida em sociedade.

De acordo com o Relatório Justiça em Números, publicado em maio de 2024, o Poder Judiciário finalizou o ano de 2023 com quase 84 milhões de processos em tramitação. Quando comparada ao índice de conciliação que, desde 2019, não ultrapassa o modesto número de 12,4%, a expressiva quantidade de processos pendentes indica a preferência pelo processo judicial como meio de tratamento dos litígios.

Diante desse cenário, a noção de produtividade e eficiência dos tribunais, ao menos em dados estatísticos, ainda está atrelada ao número de processos finalizados. O mesmo Relatório demonstra que o Índice de Produtividade Comparada da Justiça (IPC-JUS) é calculado por um método que compara a produção de cada Tribunal considerando seus recursos financeiros, sua força pessoal de trabalho e o quantitativo de casos pendentes e processos baixados, sem contabilizar os processos suspensos, sobrestados ou em arquivo provisório, bem como as execuções fiscais e penais.

Ocorre que, se a eficiência dos tribunais for avaliada unicamente por um critério quantitativo, a qualidade dos pronunciamentos judiciais passa a ser relegada a segundo plano. Em outras palavras, a equivocada preponderância atribuída às métricas quantitativas faz perder de vista o que deve ser o verdadeiro foco: como aprimorar a atividade jurisdicional, tornando-a mais eficiente, íntegra e confiável?

É preciso ter em mente que o direito ao acesso à justiça, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, não se resume ao direito de acionar o Poder Judiciário e integrar, como parte, um processo judicial. Muito além disso, o acesso à justiça pressupõe uma entrega jurisdicional de qualidade, capaz de tratar o conflito de forma célere, eficiente e adequada.

É nesse ponto que a Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário, ganha relevância. Promulgada em um contexto de promoção da integridade no serviço público, a referida Resolução trata do sistema de integridade como um conjunto de métodos voltados à detecção, prevenção e correção de irregularidades.

Sem menosprezar a importância de que as atividades administrativas sejam também consideradas por um sistema de integridade, a presente pesquisa adota como foco os reflexos de tal sistema no trâmite processual. Parte-se do pressuposto de que a prática de irregularidades entre os atos processuais causa evidente prejuízo ao jurisdicionado, bem como à credibilidade das decisões judiciais e, em nível amplo, do próprio Poder Judiciário.

Sendo assim, busca-se identificar o sistema de integridade como um instrumento que serve ao propósito de tornar a atividade jurisdicional mais íntegra e confiável, especialmente por conduzir à observância das garantias fundamentais do processo.

Tal propósito demonstra a aderência à segunda linha de pesquisa do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Processual da Universidade Federal do Espírito Santo, denominada “Processo, Técnicas e Tutelas dos Direitos Existências e Patrimoniais”. O ponto de toque consiste, principalmente, na compreensão de que a prestação jurisdicional adequada e efetiva é necessária à tutela dos direitos. A partir dessa compreensão, torna-se relevante analisar a eficiência e adequação do processo na perspectiva dos sistemas de integridade.

Para tanto, é necessário, em um primeiro momento, estabelecer conceitos básicos à percepção do tema. A fim de que se possa tratar de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário e de sua relação com a eficiência processual é preciso, primeiro, delimitar o que se entende como integridade e situar o conceito entre os termos correlatos – direito, ética, moral e corrupção. É importante, ainda, definir o que é um sistema; afastar possíveis confusões terminológicas entre “sistema de integridade” e “sistema ou programa de *compliance*”; e abordar as distinções entre eficiência, eficácia e efetividade.

Após serem definidos os conceitos, será delimitada a extensão do Poder Judiciário para fins de implementação de um sistema de integridade. Isso porque, como se sabe, os órgãos que o integram exercem não apenas atividades jurisdicionais, mas também funções administrativas que, igualmente importantes, devem ser consideradas durante os procedimentos de implementação. Sem desconsiderar esse fato, o segundo capítulo promove o estudo das funções do Poder Judiciário com a principal finalidade de delimitar o objeto de pesquisa, conferindo especial relevância aos reflexos processuais do sistema de integridade.

Em continuidade, o terceiro capítulo traz a lume questões referentes à Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça, tanto em seus aspectos formais quanto materiais. Tais questões perpassam a análise do poder regulamentador atribuído ao Conselho Nacional de Justiça pela Constituição Federal; das fontes do direito; e do próprio conteúdo da referida resolução, principalmente dos artigos que estabelecem os eixos, diretrizes e elementos essenciais do sistema de integridade a ser implementado.

Todo esse caminho é percorrido para que, na última fase da pesquisa, seja possível identificar a relação entre a implementação de sistemas de integridade pelos órgãos do Poder Judiciário e o aprimoramento da atividade jurisdicional, com o reforço das garantias fundamentais do processo. No quarto capítulo, portanto, serão abordados os reflexos do sistema de integridade na garantia de imparcialidade, da publicidade dos atos processuais, do contraditório e da ampla defesa.

1 CONCEITOS BÁSICOS

A presente pesquisa tem como principal objeto de análise a Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça que dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

No entanto, antes de adentrar questões referentes à efetiva implementação de tais sistemas, faz-se necessário tratar dos conceitos essenciais à compreensão do tema. Afinal, o que se compreende como sistema de integridade? Como definir a própria integridade? Quais são os conceitos relacionados ao termo?

Não é raro que palavras como “integridade”, “ética” e “moral” sejam elencadas como características positivas de sociedades desenvolvidas, principalmente por se apresentarem, comumente, em oposição a aspectos negativos associados à corrupção e fraude. A título de exemplo, cita-se o discurso de posse do Ministro Luís Roberto Barroso, como Presidente do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, em setembro de 2023, que faz menção à integridade como um dos três elementos essenciais para se fazer um grande país.

Na mesma ocasião, ressaltou que “juízes bem-preparados, íntegros e vocacionados são uma benção para a democracia, para a Justiça e para a cidadania”¹. De fato, não se pode negar a expectativa comum de que, tanto na prestação de serviços públicos quanto privados, a atuação dos agentes envolvidos seja pautada na ética, moralidade e integridade, evitando-se práticas corruptas. Mas como definir o conceito dessas características tão valorizadas diante da alta carga subjetiva a elas depositada?

Por certo, a organização do homem em sociedade fez surgir a necessidade de que se estabelecesse certo consenso a respeito do que se considera certo e errado dentro de um mesmo contexto histórico e social. Ainda antes de serem estabelecidas leis e normas da forma como conhecemos, filósofos e doutrinadores se dedicaram ao estudo do comportamento humano com o objetivo de identificar a causa e como evitar condutas indesejadas.

Não é o propósito defender meios repressivos e coercitivos como única forma de garantir a inocorrência de práticas irregulares e indesejadas no âmbito do Poder Judiciário. Como se pretende demonstrar, os sistemas de integridade se aproximam mais do escopo preventivo, buscando principalmente informar os agentes envolvidos e orientar as atividades nas quais se inserem. É esse, inclusive, um dos aspectos que os diferencia dos demais mecanismos de controle do serviço judicial já existentes.

¹ <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/DiscursoLRBposse.pdf>

Para melhor compreender a importância de instituir um método voltado à prevenção de condutas irregulares no âmbito do Poder Judiciário, cabe analisar, inicialmente, os conceitos de integridade, moral e ética, bem como os conceitos relacionados, tornando possível demonstrar, ao fim da análise, no que consiste um sistema de integridade.

1.1 DIREITO, MORAL E ÉTICA

Muitos já se dedicaram ao estudo do que se denomina moral e ética, ora tratando-as como sinônimos, ora ressaltando suas diferenças. A relação entre Direito, moral e ética, por sua vez, também foi objeto de análise de importantes autores, tendo sido desenvolvidas tanto teorias que confirmam quanto teorias que negam a relação entre os conceitos². Aqui, optou-se por uma abordagem conjunta, considerada mais benéfica à plena compreensão das distinções e similaridades entre os termos.

No tocante à origem etimológica, tanto ética quanto moral remetem a significados semelhantes. Segundo Millan³, “la palabra ‘ética’ proviene del griego, y puede tener dos distintas etimologías, que son complementarias. Una primera [...] que significa ‘hábito’, ‘costumbre’, ‘estar acostumbrado’”. Neste ponto, rememora que Aristóteles utiliza dessa primeira tradução quando escreve *Ética a Nicômaco*, considerada uma das principais referências sobre o tema⁴.

Na mesma obra, Aristóteles vincula o hábito ao caráter, segunda etimologia do termo “ética”⁵. Na visão do filósofo, o caráter de um indivíduo é determinado pelas condutas que ele realiza de forma reiterada, o que, em outras palavras, significa dizer que o hábito define seu caráter.

² Especificamente quanto às conexões entre direito e moral, ver: JEVEAUX, Geovany Cardoso. Paradoxos morais no Direito Processual. In: Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, n. 340, p. 93-123, jun. 2023.

³ MILLÁN, Gustavo Ortiz. Sobre la distinción entre ética y moral. Revista Isonomía, n. 45, outubro 2016, p. 117.

⁴ Gontijo resalta que “Aristóteles foi o primeiro a definir com precisão conceitual esse saber, ao empregar a expressão ‘ethike pragmateia’ para designar seja o exercício das excelências humanas ou virtudes morais, seja o exercício da reflexão crítica e metódica (praktike filosofia) sobre os costumes (ethea)”. GONTIJO, Eduardo Dias. Os termos ‘Ética’ e ‘Moral’. Revista Mental, ano IV, n. 7, Barbacena, nov. 2006, p. 128

⁵ Sobre tal vinculação, Millan resalta que “es a través de la repetición de acciones virtuosas que éstas se vuelven un hábito y se forma el carácter virtuoso”. MILLÁN, Gustavo Ortiz. Sobre la distinción entre ética y moral. Revista Isonomía, n. 45, outubro 2016. Tal afirmação se alinha aos ensinamentos de Aristóteles, no sentido de que as “pessoas adquirem um determinado caráter por agirem constantemente de determinada maneira”. ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 58.

Moral, por sua vez, deriva do termo latino “*mos*”, utilizado para, em tradução ao vocábulo *ethos*, remeter aos costumes, de um ponto de vista coletivo, e ao caráter, no âmbito individual. Evidenciada, portanto, a nítida similaridade entre os significados⁶.

Não por acaso, extrai-se da obra traduzida de Aristóteles que a excelência moral é produto do hábito, o que explicaria a derivação da palavra⁷. Nota-se, por conseguinte, a íntima relação entre a definição de moral e ética, uma vez que o primeiro termo foi cunhado justamente para traduzir o segundo no idioma latino, dada sua origem grega⁸.

Por volta de 335 a.C, Aristóteles já fazia suas considerações sobre o que deveria ser considerado justo e correto no contexto em que estava inserido. Revisitando os ensinamentos do referido autor, Michael Sandel destaca que a justiça é teleológica, já que “para definir os direitos, é preciso saber qual é o *télos* (palavra grega que significa propósito, finalidade ou objetivo) da prática social em questão”⁹, e honorífica, pois enseja a identificação das virtudes a serem por ela honradas e recompensadas¹⁰.

Sendo assim, considera-se acertada a afirmação de que “para Aristóteles, justiça significa dar às pessoas o que elas merecem, dando a cada um o que lhe é devido”¹¹. Para identificar o que cada um merece, é necessário identificar a finalidade do que será distribuído e as virtudes de quem irá receber.

Para melhor exemplificar tal entendimento, Sandel faz alusão à distribuição de um objeto específico, como flautas. Diante da necessidade de definir quem será beneficiado com a melhor flauta, é justo que receba aquele capaz de realizar, da melhor forma, a finalidade do objeto, que é a de produzir excelente música. Adotado o critério de justiça de Aristóteles, portanto, quem deve receber a melhor flauta não é o mais rico, ou o mais poderoso entre os

⁶ GONTIJO, Eduardo Dias. Os termos ‘Ética’ e ‘Moral’. Revista Mental, ano IV, n. 7, Barbacena, nov. 2006, p. 129

⁷ Na tradução de Mario da Gama Kury, Aristóteles teria afirmado: “quanto à excelência moral, ela é o produto do hábito, razão pela qual seu nome é derivado, com uma ligeira variação, da palavra hábito. É evidente, portanto, que nenhuma das várias formas de excelência moral se constitui em nós por natureza, pois nada que existe por natureza pode ser alterado pelo hábito”. ARISTÓTELES. Ética a Nicômacos. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 35

⁸ Como indica Millan, “muy probablemente la palabra ‘ética’ hubiera pasado com similares significados al latim de no ser por Cicerón. Tal vez el problema de distinguir entre estos dos términos se lo debamos a él, porque se propuso ‘enriquecer’ el idioma latino añadiendo la palabra ‘moral’. [...] Cicerón, entonces, propone un neologismo, el término ‘moral’, para llamar así a la disciplina filosófica que estudia las costumbres y que los griegos llamaban ‘ética’”. MILLÁN, Gustavo Ortiz. Sobre la distinción entre ética y moral. Revista Isonomía, n. 45, outubro 2016, p. 118.

⁹ SANDEL, Michael J. Justiça. O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 233

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ SANDEL, Michael J. Justiça. O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 234

homens, mas sim o melhor flautista¹². O mesmo raciocínio deve ser aplicado na distribuição das funções políticas, tendo em vista o seu propósito de realizar o bem comum.

No estudo da ética aristotélica, a moral surge como uma virtude alcançada pelo hábito que permite ao indivíduo “discernir as características específicas das situações que requerem essa ou aquela regra”¹³. Em suma, a virtude moral é percebida naquele que sabe em que momento e de que forma agir, característica definida como inteligência ou sabedoria prática¹⁴.

A partir desse pressuposto, e admitindo as virtudes como “disposições para agir de modos específicos por razões específicas”¹⁵, será considerado virtuoso o indivíduo cujos desejos coincidam com o que é justo¹⁶. A contrário *sensu*, a ausência de virtude se revela pelo ato injusto, praticado de forma consciente.

Ainda com base nas virtudes, são chamados de encráticos os que possuem desejos que ainda não foram por ela transformados, mas que são controlados e não inviabilizam a realização de atos virtuosos, agindo certo, portanto, mas pelos motivos errados¹⁷. Os acráticos, por sua vez, são aqueles que cedem aos seus impulsos passionais, aos desejos que não correspondem ao que é justo, e atuam em contrariedade ao bem coletivo e ao seu próprio bem¹⁸.

De volta ao significado dos termos, cabe destacar que a palavra ética, com o tempo, passou a ser utilizada para referir-se ao estudo dos costumes, de forma mais ampla. Não é incomum encontrar matérias, tanto em escolas quanto em universidades, cuja denominação contém o termo, além de constar entre as competências específicas das ciências humanas e sociais aplicadas no ensino médio, de acordo com a Base Nacional Comum Curricular¹⁹.

Nesse cenário, sendo “ética” preferencialmente utilizada para definir o estudo dos costumes, o vocábulo “moral” assumiu, gradativamente, a função de dar nome ao objeto de estudo da ética²⁰. De todo modo, a tênue distinção entre o nome que se dá à disciplina e ao objeto de estudo não afasta, sobremaneira, a similaridade entre seus significados.

¹² SANDEL, Michael J. Justiça. O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 234/235

¹³ SANDEL, Michael J. Justiça. O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 246

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ MAC'INTYRE, Alasdair. Justiça de Quem? Qual Racionalidade? São Paulo: Edições Loyola, 1991, p. 124. Segundo o autor, “educar para a virtude implica o controle, a disciplina e a transformação dos desejos e sentimentos. Essa educação permite a uma pessoa exercitar as virtudes de modo que não apenas valorize cada virtude em si mesma, mas que também compreenda o exercício das virtudes como sendo também necessário para ser eudaimon, para que se possa desfrutar o tipo de vida que constitui a vida boa e melhor para os seres humanos”.

¹⁶ Nas palavras de Macintyre, “as ações justas estão entre aquelas que o virtuoso quer realizar por elas mesmas, assim como pelo papel que desempenham na constituição e efetivação da vida boa para os seres humanos” MAC'INTYRE, Alasdair. Justiça de Quem? Qual Racionalidade? São Paulo: Edições Loyola, 1991, p. 127

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ MAC'INTYRE, Alasdair. Justiça de Quem? Qual Racionalidade? São Paulo: Edições Loyola, 1991, p. 143.

¹⁹ http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518_versaofinal_site.pdf

²⁰ Segundo Millan, “contra la intención de Cicerón, prevaleció el término griego ‘ética’ para referir-se a la disciplina filosófica, mientras que el término ‘moral’ tiene que añadirse a la palabra ‘filosofía’, es decir, ‘filosofia

Interessante diferenciação, por outro lado, é aquela elaborada por filósofos como Paul Ricoeur e Jurgen Habermas, firmando a ideia de que, enquanto a ética se associa a aspectos e questões individuais, a moral remete a expressão e relevância de determinada conduta para todos.

Antes de propor a diferença entre os vocábulos, Ricoeur admite que nada na etimologia ou na história do uso das palavras impõe a necessidade de distinguir entre ética e moral²¹. Nada obstante, referido autor conclui que, por convenção, a palavra “ética” é mais bem utilizada para designar aquilo que é estimado como bom, enquanto “moral” serve ao propósito de expressar o que é exigido pela sociedade, marcado pela obrigatoriedade²².

No mesmo sentido, Habermas afirma que conflitos interpessoais não podem ser percebidos como um problema moral, visto que as questões morais pressupõem “saber se todos poderiam querer que, em meu lugar, qualquer pessoa agisse segundo a mesma máxima”²³. Questões éticas, por sua vez, remetem ao que é necessário para que o indivíduo tenha uma vida boa e feliz²⁴.

Por certo, tal entendimento sofre grande influência dos ensinamentos de Kant e Aristóteles. Quanto à contribuição do primeiro, cabe ressaltar que, com o objetivo de afastar o risco de submeter o homem aos excessos dos grupos dominantes, que poderiam disfarçar seus propósitos individuais no manto da moralidade²⁵, Kant propôs o uso de uma moral da razão prática, capaz de universalizar o que seria considerado como bom e como um fim em si mesmo.

moral’, para que tenga el mismo sentido que hoy em dia entendemos como sinónimo de ‘ética’, la disciplina filosófica. Tal vez de esta prevalência derivó una distinción entre nuestros dos términos: mientras que ‘ética suele referirse a la disciplina filosófica que estudia las costumbres, ‘moral pasó a referirse al objeto de estudio de la ética’. MILLÁN, Gustavo Ortiz. Sobre la distinción entre ética y moral. Revista Isonomía, n. 45, outubro 2016, p. 121.

²¹ RICOEUR, Paul. Ética e moral. Trad. de António Campelo Amaral. Covilhã, 2011, p. 3.

²² RICOEUR, Paul. Ética e moral. Trad. de António Campelo Amaral. Covilhã, 2011, p. 4.

²³ HABERMAS, Jurgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Trad. de Márcio Suzuki. Texto apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP), realizada em outubro de 1989, p. 9

²⁴ Nas palavras de Habermas, questões éticas “referem-se ao télos de minha vida. Deste ponto de vista, outras pessoas, outras histórias de vida e esferas de interesse ganham significado apenas na medida em que estejam unidos ou entrelaçados à minha identidade, à minha história de vida e à minha esfera de interesse no âmbito de nossa forma de vida partilhada intersubjetivamente”. HABERMAS, Jurgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Trad. de Márcio Suzuki. Texto apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP), realizada em outubro de 1989, p. 9

²⁵ Ao tratar dos propósitos de Kant, Malishev manifesta-se nos seguintes termos: “Kant trataba de superar la ‘heterogeneidad’ o, hablando em términos más simples, la ecléctica de la cultura moral que, bajo la tutela del poder y com um ropaje universal, imponía a las mayorías gran cantidad de exigências umbuidas del egoísmo grupal. [...] Al filósofo alemán también le preocupaba la ‘herenomia’ de diferentes imperativos. Según Kant, este término alude a que la conducta se establece no en aras ella misma, sino para satisfacer otros motivos (por ejemplo, obetener un provecho o evitar un castigo)”. MALISHEV, Mijail. Kant: ética del imperativo categórico. La Colmena. 2014; n. 84, p. 9-21.

Diante desse objetivo, o imperativo categórico kantiano, também conhecido como supremo princípio da moralidade, estabelece que o indivíduo deve proceder sempre de maneira a querer também que sua máxima se torne uma lei universal²⁶. Assim, ao tratar da moral universal, Kant acaba por criar um modo de garantir que a conduta considerada boa no âmbito individual seja realizada somente se for assim considerada a partir da perspectiva do coletivo.

Fica claro, então, que a definição atribuída ao termo “moral” por Ricoeur e Habermas em muito se relaciona aos reflexos da conduta para todos, comum à ideia de universalização expressa pelo imperativo categórico formulado por Kant. Os reflexos do ato, no entanto, não se confundem com a motivação da ação, notadamente porque, na perspectiva de Kant, a universalização de uma máxima e a realização de uma conduta convertida em lei universal não deve ser motivada pelo medo das consequências ou por qualquer efeito que se espere da ação, seja ele uma vantagem pessoal ou tão somente o reconhecimento, por terceiros, de que a ação praticada é boa²⁷.

As considerações de Geovany Cardoso Jevaux a respeito do trabalho de Kant corroboram a compreensão de que a ação moral não é realizada por qualquer motivo externo, mas deriva da racionalidade humana. Segundo o autor, “Kant define autonomia em contraposição a heteronomia (agir por motivo externo a si mesmo), dizendo tratar-se do ‘...único princípio da moral’. Basicamente, da premissa de que todo ser humano livre e racional é capaz de dar leis a si mesmo, segue-se o dever moral de agir de acordo com elas de forma incondicionada (imperativo categórico), pois do contrário a ação não terá valor moral e será destarte injusta”²⁸.

²⁶ KANT, Immanuel. Tradução de Edson Bini. A metafísica dos costumes. São Paulo: Edipro, 2003.

²⁷ Extrai-se dos ensinamentos de Kant que terá valor moral somente a ação praticada apenas pelo dever, sem nenhuma inclinação, e que essa ação praticada por dever tem o seu valor moral não no propósito que com ela se quer atingir, mas sim na máxima que a determina. Nas palavras do autor: “se uma acção realizada por dever deve eliminar totalmente a influência da inclinação e com ela todo o objecto da vontade, nada mais resta à vontade que a possa determinar do que a lei objectivamente, e, subjectivamente, o puro respeito por esta lei prática, e por conseguinte a máxima que manda obedecer a essa lei, mesmo com prejuízo de todas as minhas inclinações. O valor moral da acção não reside, portanto, no efeito que dela se espera; também não reside em qualquer princípio da acção que precise de pedir o seu móbil a este efeito esperado. [...] Por conseguinte, nada senão a representação da lei em si mês, que em verdade só no ser racional se realiza, enquanto é ela, e não o esperado efeito, que determina a vontade, pode constituir o bem excelente a que chamamos moral, o qual se encontra já presente na própria pessoa que age segundo esta lei.” KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 28-32.

²⁸ JEVEAUX, Geovany Cardoso. Paradoxos morais no Direito Processual. In: Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, n. 340, jun. 2023, p. 106. Nas palavras de Immanuel Kant: “se nos limitávamos a conceber o homem como submetido a uma lei (qualquer que ela fosse), esta lei devia ter em si qualquer interesse que o estimulasse ou o constrangesse, uma vez que, como lei, ela não emanava da sua vontade, mas sim que a vontade era legalmente obrigada por qualquer outra coisa a agir de certa maneira. Em virtude desta consequência inevitável, porém, todo o trabalho para encontrar um princípio supremo do dever era irremediavelmente perdido; pois o que se obtinha não era nunca o dever, mas sim a necessidade da acção partindo de um determinado interesse, interesse esse que ora podia ser próprio ora alheio. Mas então o imperativo tinha que resultar sempre condicionado

O conceito de ética, por sua vez, relaciona-se aos ensinamentos de Aristóteles, para quem “a felicidade é o melhor, mais belo e mais agradável dos bens”²⁹, sendo alçada ao título de bem supremo e, conseqüentemente, final. Partindo desse pressuposto, Habermas afirma que, ao indagar a si mesmo sobre o que deve fazer, a resposta do indivíduo pode ser elaborada a partir de uma percepção ética (fazer o que é necessário para alcançar a própria felicidade) ou moral (fazer o que é bom não só para si, mas também para a sociedade)³⁰.

Isso não significa dizer que a ética remete ao egoísmo, por supostamente demonstrar a preocupação do homem tão somente com a própria felicidade. Por se tratar de um ser social, seria impossível ao indivíduo alcançar a felicidade plena de forma isolada, o que torna essencial considerar aquilo que é bom para o outro. Assim, a ética “deve ser compreendida como uma preocupação com o outro que vai além do próprio bem-estar e prazer, ou então como uma vitória sobre o próprio princípio de prazer em nome de uma melhor convivência coletiva”³¹.

Logo, ser ético não pressupõe indiferença em relação ao bem alheio, mas remete à compreensão do homem sobre suas ações, enquanto parte de uma coletividade.

É importante ter em mente que Aristóteles e Kant são autores situados em épocas e contextos completamente distintos, que não compartilham da mesma noção de justiça. Enquanto o primeiro relaciona o que é justo ao mais adequado (distribuir de acordo com o propósito das instituições sociais e com as virtudes de cada indivíduo), o segundo associa a justiça à liberdade de escolha que deve ser resguardada a cada um³².

// e não podia servir como mandamento moral. Chamarei, pois, a este princípio, princípio da Autonomia da vontade, por oposição a qualquer outro que por isso atribuo à Heteronomia”. KANT, Immanuel. *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 75.

²⁹ ARISTÓTELES. *Ética a Nicômacos*. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985, p. 27.

³⁰ Segundo Habermas, “Questões éticas são, em geral, respondidas com imperativos incondicionais do seguinte tipo: ‘Tens de seguir uma profissão que te dê a sensação de ajudar outras pessoas’. O sentido imperativo de proposições como esta pode ser entendido como um ‘dever’ (Sollen) que não depende de fins e preferências subjetivas e, no entanto, não é absoluto. O que tu ‘deves’ (sollst) fazer ou ‘tens de’ (musst) fazer possui aqui o sentido de que, a longo prazo e no conjunto, é bom para ti agir dessa maneira. Aristóteles fala, neste contexto, de caminhos para a vida boa e feliz. [...] A questão ‘Que devo fazer?’ muda uma vez mais seu sentido assim que minhas ações afetem os interesses de outros e levem a conflitos que devem ser regulados de modo imparcial, portanto, sob pontos de vista morais”. HABERMAS, Jürgen. *Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática*. Trad. de Márcio Suzuki. Texto apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP), realizada em outubro de 1989, p. 8.

³¹ ZENKNER, Marcelo. *Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 36.

³² “Para Aristóteles, a justiça é uma questão de adequação. Atribuir direitos é buscar o tólos de instituições sociais e ajustar as pessoas aos papéis que lhes cabem, aos papéis que lhes permitem realizar sua natureza. Dar aos indivíduos seus direitos significa dar-lhes os ofícios e as honrarias que merecem e os papéis na sociedade que se adequem a sua natureza. [...] Teorias liberais de justiça, de Kant e Rawls, temem que as concepções teleológicas entrem em conflito com a noção de justiça. Para elas, a justiça não é questão de adequação, mas de escolha. Atribuir direitos não é ajustar as pessoas a papéis adequados à sua natureza; é deixar que elas escolham sozinhas os próprios papéis. SANDEL, Michael J. *Justiça. O que é fazer a coisa certa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, p. 246

A percepção de Kant sobre ética é bem sintetizada por Thadeu Weber ao tratar de questões referentes ao campo de abrangência da ética, do jurídico e do moral³³, o que faz nos seguintes termos:

As leis jurídicas são identificadas pela sua coercibilidade; as leis éticas, pela sua motivação interna. Os valores éticos envolvem as distintas concepções de bem e visam respeito à individualidade e identidade das pessoas; as regras jurídicas são originárias de um sistema legislativo e valem para determinada comunidade política; as normas morais são universalíssimas e valem para todos os seres humanos, independentemente de suas concepções de bem e valores pessoais. A necessidade de justificação pública é comum às leis jurídicas e às normas morais.

Ainda sobre o pensamento de Kant, Weber destaca a divisão das leis morais entre leis éticas e jurídicas, que se distinguem pela motivação, sendo as primeiras motivadas pelo respeito às leis e as segundas por ações externas, fazendo uso da coerção³⁴. Nota-se que Direito e ética integram o sistema moral kantiano³⁵, ainda que a ação puramente moral seja considerada aquela realizada tão somente pelo dever, e não por qualquer motivo ou inclinação de ordem pessoal, por medo das consequências ou para obter determinada vantagem.

Pautando-se nos ensinamentos de Kant, portanto, é possível distinguir Direito, moral e ética pelas seguintes características³⁶: Direito e moral ensejam justificação pública, mas o primeiro está adstrito à determinada comunidade política e se realiza por coerção e pelo efeito que se pretende alcançar por meio da lei (heteronomia da vontade), enquanto a ação moral possui caráter universal e é praticada pela autonomia da vontade, ou seja, puramente pelo dever, excluindo-se qualquer inclinação ou interesse no resultado da ação. A ética, por sua vez, não

³³ WEBER, Thadeu. Ética, Direito e Moral. Dissertatio, UFPel, n. 41, 2015, p. 294.

³⁴ Nas palavras de Weber: “Falar em leis morais significa referir-se a toda legislação prática. Dividem-se, segundo o autor [Kant], em leis éticas e leis jurídicas. O que as distingue é sua diferente motivação. As primeiras têm como fundamento de determinação o respeito às leis, enquanto as segundas (as leis jurídicas) dizem respeito às ações externas, cuja motivação pode ser pura e simplesmente o temor das penalidades. Caracterizam-se, pois, pela coercibilidade”. WEBER, Thadeu. Ética, Direito e Moral. Dissertatio, UFPel, n. 41, 2015, p. 294.

³⁵ É de Evandro Barbosa a afirmação que o direito integra o sistema moral. Segundo o autor, “ambas as legislações de liberdade – a ética e o direito – são informadas pelo imperativo categórico e pela lei jurídica, respectivamente. Contudo, ambas estão subjugadas ao sistema de liberdade kantiano. Nesse sentido, a obrigatoriedade dos deveres nas duas legislações origina-se na razão prática e é manifesta através desses imperativos de ação. Porém, tão somente a esfera da legalidade pode fazer uso da coerção para a manutenção da liberdade universal, restando à esfera moral a autocoação. A princípio, portanto, parece não haver distinção material entre direito e ética, restando a possível distinção formal entre os dois tipos de lei moral. Como afirma Kant, a distinção se apresenta quanto ao móbil da ação”. BARBOSA, Evandro. Direito e moral em Kant: sobre suas relações e seus pressupostos. Pelotas: NEPFIL online, 2015, p. 48

³⁶ Tais características são definidas por Geovany Cardoso Jevaux nos seguintes termos: “a moral tem caráter universal, independe das diferentes concepções de bem ou projetos coletivos de vida digna ou feliz (que definem as éticas) e reclama justificação pública. Já a ética gira em torno de diferentes concepções de bem e por isso não tem caráter universal e tampouco reclama justificação pública (já que diz respeito à identidade das pessoas com determinado projeto de vida coletiva) ou pode ser imposta coercitivamente a ninguém. Outrossim, o direito diz respeito às ações externas ou heteronômicas (dirigidas então por um imperativo hipotético), é coercitivo, particular de determinada comunidade política e exige justificação pública”. JEVEAUX, Geovany Cardoso. Paradoxos morais no Direito Processual. In: Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, n. 340, jun. 2023, p. 107.

demanda justificação pública e não tem carácter universal, pois remete a concepções de bem distintas e particulares.

Nesse contexto, verifica-se que, para Ricoeur e Habermas – ambos se valendo da herança kantiana e aristotélica³⁷ –, a ética se associa à identificação pessoal com determinada concepção de bem, e a moral, por sua vez, à capacidade que o ser humano tem de, enquanto ser racional, agir de acordo com o que é certo para todos, aludindo à máxima da universalização.

Tal compreensão também se aproxima daquela exposta por Ronald Dworkin que, ao diferenciar ética de moral, afirma que o “juízo ético refere-se àquilo que as pessoas devem fazer para viverem bem: aquilo a que devem aspirar ser e conseguir nas suas próprias vidas”, enquanto o “juízo moral faz uma afirmação sobre como as pessoas devem tratar os outros”³⁸.

Situado entre os autores que reconhecem a íntima relação entre moral e direito, Dworkin admite que “a Constituição funde questões jurídicas e morais, fazendo com que a validade de uma lei dependa da resposta a problemas morais complexos, como o problema de saber se uma determinada lei respeita a igualdade inerente a todos os homens”³⁹. Como ressalta Weber⁴⁰, Dworkin recorre à aplicação de princípios para evitar situações em que a incidência isolada de determinada regra tenha consequências injustas, o que reforça o reconhecimento da ligação entre questões morais e jurídicas.

É interessante notar que, não obstante a tentativa de diferenciar ética e moral a partir de aspectos internos e externos, os termos comportam significado completamente oposto sem desvirtuar sua origem etimológica, o que leva à reflexão sobre a real necessidade de estabelecer distinções entre eles.

A aproximação entre os conceitos é também constatada no estudo do direito administrativo, haja vista a referência a princípios éticos na definição do princípio da moralidade. A título de exemplo, cabe citar os ensinamentos de Hely Lopes Meirelles⁴¹ e Celso

³⁷ Ricoeur reconhece expressamente a referida herança, ao afirmar que “Na distinção entre o desígnio de uma vida boa e a obediência às normas, facilmente se reconhecerá a oposição entre duas heranças: a herança aristotélica, onde a ética é caracterizada pela sua perspectiva teleológica (de *telos*, que significa ‘fim’); e uma herança kantiana onde a moral é definida pelo carácter de obrigação da norma e, portanto, por um ponto de vista deontológico (deontológico significando precisamente ‘dever’)”. RICOEUR, Paul. *Ética e moral*. Trad. de António Campelo Amaral. Covilhã, 2011, p. 4.

³⁸ DWORKIN, Ronald. Tradução de Pedro Elói Duarte. *Justiça para ouriços*. Coimbra: Edições Almedina. 2012, p. 36

³⁹ DWORKIN, Ronald. Tradução de Pedro Elói Duarte. *Justiça para ouriços*. Coimbra: Edições Almedina. 2012, p. 285.

⁴⁰ WEBER, Thadeu. *Ética, Direito e Moral*. Dissertatio, UFPel, n. 41, 2015, p. 298.

⁴¹ Ao definir o princípio da moralidade, o autor destaca que “o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta” MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo Malheiros, 2016, p. 94

Antônio Bandeira de Mello⁴², já que ambos os autores associam o ato administrativo realizado de acordo com o princípio da moralidade à observância do elemento ético da conduta.

De toda sorte, se adotado o pressuposto de que a conduta ética é aquela necessária ao bem individual e a conduta moral é aquela socialmente aceita, ainda assim ambos os conceitos são interligados, notadamente porque o bem-estar individual depende do bem-estar coletivo. Sendo o ser-humano um ser social, viverá bem a depender de uma convivência minimamente harmônica.

Para os fins práticos, não se considera indispensável a classificação de cada ação em moral ou ética. Independente de tal classificação, o que importa é que a conduta seja considerada correta, aqui definida como aquela que visa, ao mesmo tempo, ao bem-estar individual e social.

Isso posto, cabe direcionar o olhar para a Resolução nº 410/2021 do CNJ. Tratando-se de um ato normativo, deve ser reconhecida a sua inserção no âmbito do Direito, o que implica concretização por meio de ações heteronômicas.

Uma vez implementado o sistema de integridade regulamentado pela referida resolução, sua efetivação também ocorrerá por meio de ações heteronômicas. Assim, considerando que a moral kantiana é realizada pela autonomia do indivíduo, independentemente de qualquer interferência externa, considera-se mais acertado associar o sistema de integridade à ética aristotélica, pois se pauta naquilo que é admitido como justo e bom no atual contexto social e jurídico, ou seja, nos preceitos éticos compartilhados pela sociedade.

1.2 INTEGRIDADE E CORRUPÇÃO

Iniciada a análise dos termos “ética” e “moral” pela sua origem etimológica, cabe fazer o mesmo em relação à “integridade”. Íntegro, com origem no latim *integru*, é traduzido como “inteiro, intacto, puro, virtuoso”⁴³, remete ao que não foi tocado nem corrompido.

⁴² “De acordo com ele [princípio da moralidade administrativa], a Administração e seus agentes têm de atuar na conformidade de princípios administrativos. Violá-los implicará violação ao próprio Direito, configurando ilicitude que assujeita a conduta viciada à invalidação, porquanto tal princípio assumiu foros de pauta jurídica, na conformidade do art. 37 da Constituição”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014, p. 123

⁴³ NASCENTES, Antenor. Dicionário etimológico da língua portuguesa. Primeira edição. Rio de Janeiro, 1955. https://falaminhalingua01.files.wordpress.com/2018/09/edoc-site_dicionario-etimologico-da-lingua-portuguesa-anteno.pdf

Interessante notar que, mesmo em sua tradução literal, o vocábulo remete a virtude, de modo que, se utilizado para caracterizar o indivíduo, remeterá ao seu caráter⁴⁴, identificando-o como alguém que se comporta em coerência com aquilo que é considerado bom e justo pela sociedade.

De modo mais amplo, o termo “integridade” pode ser associado a valores como honestidade, imparcialidade, responsabilidade, justiça e moderação⁴⁵. A partir desse pressuposto, verifica-se que a conduta íntegra será assim considerada quando condizente com os valores e princípios socialmente aceitos.

É nesse ponto que a integridade toca a ética e a moral, aqui entendidas como a percepção individual e coletiva a respeito do que é certo ou errado, bom ou mau, dentro de um mesmo contexto. Em outras palavras, algo ou alguém será considerado íntegro a depender da motivação do indivíduo e da validação social.

Não obstante tal ponto de toque, Zenkner cuidou de diferenciar a integridade da ética ao ressaltar o caráter filosófico desta última, contrapondo-se ao aspecto prático da primeira⁴⁶. Isso significa que, enquanto as questões éticas orbitam no plano da filosofia, muitas vezes sem uma expressão tangível de sua compreensão, as questões relacionadas à integridade são mais facilmente apuradas no cotidiano, evidenciadas na escolha diária por uma conduta em detrimento de outra.

O mesmo autor distingue moral de integridade por esta última exigir uma consistência de virtudes tanto interna quanto externa⁴⁷. Em outras palavras, para que o indivíduo seja julgado

⁴⁴ Para Magda Carvalho, “no plano ético, o conceito de integridade pode convocar usos distintos: enquanto virtude ou excelência de caráter do sujeito, refere-se à conduta humana que é considerada reta ou honrada; enquanto princípio estruturante da consciência moral, exige respeito pela completude presente no próprio ou no outro; e enquanto valor, estima o que permanece inteiro e sem modificações que perturbem a sua estrutura e funções naturais próprias”. CARVALHO, Magda. Da integridade enquanto conceito ético: Uma perspectiva ambiental. In: BARBOSA, Antônio; DA SILVA, Jorge Marques. Confluências bioéticas. 2014, p. 210.

⁴⁵ Ao tratar do conceito de integridade, Leo Huberts o faz a partir de diversas perspectivas, ressaltando que: “In the literature on ethics and integrity, it is possible to distinguish at least eight perspectives (Huberts, 2014, pp. 39–44) using the keywords wholeness and coherence; professional responsibility; moral reflection; value(s) like incorruptibility, laws and rules; moral values and norms; and exemplary behavior”. HUBERTS, Leo. Integrity: What is it and why it is important. *Public Integrity*, 20, 2018, p. 19

⁴⁶ Nas palavras do autor, “a integridade implica a exata correspondência entre os relevantes valores morais e a realização desses valores no momento em que, diante das situações-problema do dia a dia, uma escolha é reclamada a fim de que uma ação ou uma omissão sejam realizadas. A integridade, já por esse aspecto, se diferencia da ética: enquanto esta traz conotações mais filosóficas e intangíveis, a primeira se preocupa mais com o comportamento diário das pessoas e com o processo de tomada de decisões”. ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 46.

⁴⁷ Para Zenkner, “um indivíduo possuirá a virtude da integridade se suas ações ou suas omissões estiverem baseadas em uma estrutura interna de princípios éticos universais [...]. É nesse ponto que a integridade se diferencia da moralidade, apesar de, no plano exterior, a conduta daquele que age com integridade se confundir com a daquele que age com moralidade”. ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 46.

íntegro, não basta que suas ações sejam reputadas como boas. É preciso que elas sejam praticadas com a melhor intenção, e não motivadas por algum interesse egoísta ou pelo puro medo da repreensão.

Em termos práticos, Zenkner admite a possibilidade de que, a depender da intenção, determinado sujeito atue em consonância com a moralidade, mas não de forma íntegra⁴⁸. Isso porque, apesar de ser a ação socialmente validada, caso seja realizada por interesses próprios ou outros motivos egoístas, não atenderá aos critérios da integridade, principalmente à consistência interna da virtude.

Cabe rememorar, quanto a este ponto, que a ação moral, para Kant, é aquela motivada puramente pelo dever e não por quaisquer inclinações ou interesses nos efeitos e consequências de tal ação. Nesse sentido, o autor destaca que, “embora muitas das coisas que o dever ordena possam acontecer em conformidade com ele, é, contudo, ainda duvidoso que elas aconteçam verdadeiramente por dever e que tenham portanto valor moral”⁴⁹.

Ocorre que a motivação da ação, até mesmo com frequência, permanece oculta. O que se revela é, na maioria das vezes, apenas a conduta em si. Ademais, não se pode descartar a possibilidade de que o indivíduo tenha múltiplas intenções ao realizar algo. É plenamente possível que o ser humano, no âmbito de sua subjetividade, realize algo com o objetivo de preservar valores caros à sociedade e, ao mesmo tempo, ser prestigiado por sua conduta.

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 410/2021 do CNJ, a implementação de sistemas de integridade tem como objetivos “a disseminação e a implementação de uma cultura de integridade e a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção de falhas sistêmicas identificadas”. É certo que a mudança cultural proposta terá seu impacto no âmbito subjetivo, corroborando a importância de que cada indivíduo exerça a autoanálise necessária à adequação de suas condutas, intimamente ligada à autonomia da moral kantiana.

No entanto, tendo em vista o fato de que a motivação da ação é de difícil verificação, considera-se mais alinhado ao propósito prático da pesquisa caracterizar o sujeito ou a conduta

⁴⁸ A título ilustrativo, o autor coloca a situação hipotética em que um prefeito recusa a oferta de uma empresa de construção local de patrocinar o time de futebol em que seu filho joga. Se a recusa se dá por medo de punição, de prejuízo à sua carreira política, ou, ainda, pela expectativa de que será aclamado por sua decisão, a conduta será moralmente aceita, mas não será íntegra. Por outro lado, se a recusa tiver como motivação princípios éticos universais, agindo o prefeito com o objetivo de preservar os valores da independência e do interesse público, aí sim, estará de acordo com os preceitos da integridade. ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 47.

⁴⁹ KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007, p. 39.

como íntegra quando não representar uma visível dissonância em relação ao que se tem como bom e correto dentro de um contexto social, o que se alinha à ética aristotélica.

A relação entre coerência e integridade é sustentada por Dworkin como uma complementação ao ideal de autolegislação defendido por Kant, já que, nas palavras do primeiro teórico, “um cidadão não pode considerar-se o autor de um conjunto de leis incoerentes em princípio”⁵⁰. Nesse sentido, Dworkin afirma que “a integridade expande e aprofunda o papel que os cidadãos podem desempenhar individualmente para desenvolver as normas públicas de sua comunidade, pois exige que tratem as relações entre si mesmos como se estas fossem regidas de modo característico, e não espasmódico, por essas normas”⁵¹.

Mas o autor é claro ao expor que a integridade não se resume à coerência no sentido que remete à repetição fiel, pela instituição pública, de suas próprias decisões anteriores. Para além disso, a integridade enseja “um sistema único e coerente de justiça e equidade”, de modo que, justamente para garantir a observância aos princípios fundamentais desse sistema, será necessário, por vezes, modificar o entendimento e a conclusão alcançados em decisões anteriores⁵².

Desse modo, a integridade ainda remete àquilo que é inteiro, no sentido de se manter em harmonia com o que é certo – em uma noção principiológica –, e de não ter sido corrompido nem violado. Decorre desse conceito a percepção de que, se ser íntegro é manter-se inteiro em relação aos valores, princípios e normas morais, ser corrupto é corromper-se na defesa de tais valores. Não por acaso, o conceito de “corrupção” é comumente associado à “violação da integridade”⁵³, como se observa, a título de exemplo, na afirmação de que “a integridade protege contra a parcialidade, a fraude ou outras formas de corrupção”, feita por Dworkin na obra “O império do direito”⁵⁴.

Ao tratar sobre a íntima relação entre as definições de integridade e corrupção, Leo Huberts atenta para o perigo de que a identificação da corrupção tão somente como falta de integridade leve ao esvaziamento do termo. Em outras palavras, se todos os atos considerados

⁵⁰ DWORKIN, Ronald. O império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 229.

⁵¹ DWORKIN, Ronald. O império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 230.

⁵² DWORKIN, Ronald. O império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 264.

⁵³ HUBERTS, Leo. Integrity: What is is and why it is important. *Public Integrity*, 20, 2018, p. 23

⁵⁴ DWORKIN, Ronald. O império do Direito. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 228.

antiéticos ou imorais forem denominados “corruptos”, o conceito de corrupção perderá sua essência, que é a relação com o interesse privado⁵⁵.

Ainda quanto ao conceito de corrupção, Oskar Kurer define o termo como uma falha de conformidade com algum ideal ou padrão pré-estabelecido⁵⁶. Aqui, cabe rememorar os ensinamentos de Montesquieu⁵⁷ que alça a virtude à condição de princípio da democracia.

Ora, se um governo de homens virtuosos é tido como o ideal de democracia, por certo, qualquer ato praticado em desalinho com o que é considerado como virtude será encarado como uma falha de conformidade com o ideal e, na definição de Kurer, um ato corrupto.

Seja como “desconformidade com o ideal”, como “violação da integridade” ou “ato irregular praticado em interesse próprio”, é possível visualizar a prática de corrupção no decorrer do processo judicial. A título de exemplo, cabe citar a venda de sentenças, o suborno e o tráfico de influência com o fim de obter favorecimento a alguma das partes.

Não por acaso, a Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça faz menção expressa, entre suas justificativas, ao fim de promover a “redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas”, bem como a necessidade de “desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis”⁵⁸.

Por óbvio, devem ser evitadas e repreendidas todas as condutas que desvirtuem a finalidade do processo, tornando-o instrumento para obtenção de vantagem indevida por qualquer um que seja. Diante disso, cabe atribuir relevância aos métodos de prevenção e

⁵⁵ Nas palavras do autor: “The third, and broadest, definition views corruption as synonymous with all types of wrongdoing by functionaries in terms of acting contrary to the public interest. In its broadest form, corruption then becomes synonymous with the vices, maladies, and sicknesses of politics and bureaucracy. In this latter definition, corruption is identical to unethical behavior or the violation of integrity. This interpretation is doubtful though, because the essence of corruption gets lost (its relationship with private interest) and because doing so would not solve the problem but only move it. That is, when everything that is unethical is called corruption, it then becomes crucial to distinguish between subtypes of corruption in order to cope with the diversity of moral misbehavior or integrity violations (e.g., discrimination and manipulation of information)”. HUBERTS, Leo. Integrity: What is it and why it is important. Public Integrity, 20, 2018, p. 23.

⁵⁶ Segundo Kurer, “Corruption always involves a failure to conform to some standards. These standards may refer to physical objects, to states of society and culture or to individual behaviour”. KURER, Oskar. Definitions of corruption. In: HEYWOOD, Paul. Routledge handbook of political corruption. Jan/2015, p. 31.

⁵⁷ Para Montesquieu, “Não é necessária muita probidade para que um governo monárquico ou um governo despótico se mantenham ou se sustentem. A força das leis no primeiro, o braço sempre erguido do príncipe no segundo regram e contêm tudo. Mas num Estado popular se precisa de um motor a mais, que é a VIRTUDE”. E reitera que a virtude é mais necessária no “governo popular, onde aquele que faz executar as leis sente que está a elas submetido e que suportará seu peso”. MONTESQUIEU. Trad. de Cristina Murachco. O espírito das leis. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 32.

⁵⁸ “CONSIDERANDO que o Objetivo no 16 dos ODS’s busca “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”, inclusive pela redução substancial da corrupção e do suborno em todas as suas formas, pelo desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis, e pela garantia da tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis;” CNJ, Resolução nº 410, de 23/08/2021.

repreensão, admitidos aqui como forma de garantir o bom e regular andamento das atividades judiciárias, de modo a alcançar sua finalidade precípua de servir à sociedade.

Não parece persistir dúvida a respeito do anseio público pela repreensão da corrupção, notadamente quando considerados seus aspectos históricos que, no Brasil, remetem ao período colonial. Ao revisitar a história do país, fica claro que, desde a vinda da família real portuguesa, a “valorização do prestígio pessoal e o favorecimento de interesses dos nobres no governo e em cargos públicos fizeram com que o Brasil herdasse uma ideia que existe até hoje: a de que não há separação entre o que é público e o que é privado”⁵⁹.

Ao analisar aspectos da história colonial e da trajetória do Estado brasileiro, Luís Roberto Barroso identifica três disfunções importantes advindas da fase de colonização: (i) patrimonialismo – intimamente relacionado à confusão entre o âmbito público e privado; (ii) funcionalismo – “característica que faz depender do Estado – isto é, da sua benção, apoio e financiamento – todos os projetos pessoais, sociais e empresariais”⁶⁰; e a (iii) cultura da desigualdade – responsável por permitir uma série de privilégios que levam alguns a se reconhecerem como mais importantes ou mais merecedores do que outros.

No entanto, não cabe atribuir apenas à herança histórica a responsabilidade pela reiterada prática de atos corruptos. Muito se fala a respeito do “jeitinho brasileiro”⁶¹, principalmente em referência à corrupção como um fenômeno natural e inerente à cultura brasileira e, portanto, aceitável. Em contraponto à tal percepção, Fernando Filgueiras estabelece uma íntima relação entre a tolerância à corrupção e a antinomia entre normas morais e a prática social. Segundo o autor, “a corrupção não pode ser explicada pelo caráter do brasileiro, por sua cordialidade, malandragem ou esperteza, porque ele é capaz de absorver conteúdos substantivos da moralidade política, ao discordar de situações de corrupção”⁶².

Em sentido contrário, Barroso relaciona aspectos negativos do que se denomina “jeitinho brasileiro” à manutenção de um ambiente propício a práticas corruptas. Entre tais

⁵⁹ ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 59.

⁶⁰ BARROSO, Luís Roberto. Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?

⁶¹ Definida por Zenkner como “Expressão utilizada para indicar condutas que se valem de um subterfúgio às exigências formais de uma regra ou de uma lei a fim de contornar um problema derivado da burocracia estatal, das normas sociais ou, até mesmo, da própria corrupção”. Sobre sua causa, o mesmo autor ressalta que “a crença cultural de que a corrupção é inerente, aceitável e necessária surgiu não apenas da forma como o Brasil foi colonizado por Portugal, mas também de uma sequência de leis instáveis e autoritárias que vigoraram durante o império e a denominada ‘República Velha’”. ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 67.

⁶² FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião pública, Campinas, vol. 15, nº 2, nov/2009, p. 417.

aspectos, destaca-se justamente a excessiva cordialidade que, por ser imaginada incompatível com a punição, perpetua a sensação de impunidade tida como uma das causas da corrupção.

Sobre essa sensação de impunidade, cabe fazer uma ressalva: ainda que a preocupação maior de um sistema de integridade não seja identificar as diversas motivações ocultas dos atos praticados pelos servidores, o sistema tem como escopo incutir em todos aqueles que integram a instituição a sensação de pertencimento, o sentimento de igualdade e a responsabilidade pelo regular funcionamento das atividades que competem ao Poder Judiciário. Isso porque, a despeito das legislações anticorrupção já existentes, os atos corruptos não deixaram de ser praticados, do que se extrai a necessidade de instituir métodos preventivos diversos do simples receio de punição, nitidamente insuficiente para evitar práticas indesejadas.

De todo modo, tanto Filgueiras quanto Barroso parecem concordar que a tolerância à corrupção é explicada pela sua natureza complexa, que permite uma desconexão entre seu aspecto moral e prático⁶³, de modo a possibilitar situações em que, inobstante à plena consciência e concordância com os valores morais universais, o juízo de necessidade de um indivíduo se sobreponha ao juízo de valor e, por conseguinte, justifique o exercício de uma conduta irregular em benefício próprio.

Partindo do pressuposto de que a corrupção envolve a preponderância do interesse privado sobre o público, o ato corrupto acaba por proporcionar o favorecimento de alguns em detrimento de outros, de modo a acentuar a desigualdade social. Logo, uma vez identificada como uma das causas das mazelas sociais, a corrupção tende a ser menos tolerada. Aproveitando-se do contexto de insatisfação, o discurso anticorrupção foi comumente utilizado, ao longo da história do Brasil, como forma de legitimar a atuação política e legislativa⁶⁴.

⁶³ A título de exemplo, Filgueiras ressalta que “A antinomia entre normas morais e prática social cria um contexto de tolerância à corrupção que explica o fato de autores, consensualmente, concordarem com a importância de valores fundamentais como respeito, honestidade, decoro e virtudes políticas, mas, ao mesmo tempo, concordarem que, na política, um pouco de desonestidade pode cumprir uma função importante”. FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião pública, Campinas, vol. 15, nº 2, nov/2009, p. 403. Barroso, por sua vez, também exemplifica a afirmação de que a sociedade pratica uma moral dupla capaz de justificar a ideia de que “quando eu faço é legítimo, quando os outros fazem é errado”, ao contar, nas anotações para o debate com o Professor Michael Sandel, da vez em que ouviu alguém se queixar da corrupção afirmando que a empregada que contratara não queria assinar a carteira, de modo a não perder o valor que recebia como bolsa-família, mas narrou com naturalidade o fato de que a própria filha vivia conjugalmente com um companheiro, mas não se casara para não perder a pensão que lhe deixara o avô. BARROSO, Luís Roberto. Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim?

⁶⁴ Sobre o tema, Zenkner ressalta que “o discurso contra a corrupção foi utilizado pelos republicanos ao final do Império, repetiu-se em 1930, em 1945, em 1964. A reabertura política e a volta da democracia, a partir de 1985, facilitaram a divulgação de informações em torno de quem corrompe e de quem é corrompido, pois o sistema judiciário, principalmente a partir da Constituição de 1988, se tornou mais independente em relação ao Poder Executivo e a imprensa passou a ter mais liberdade para divulgar os casos de corrupção”. ZENKNER, Marcelo. Integridade governamental e empresarial: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 63.

Não se pode perder de vista o papel atribuído ao Poder Judiciário nesse cenário marcado pela expectativa social de extirpar a corrupção, tida como um grande mal a ser combatido. Segundo Boaventura de Sousa Santos, uma das razões do protagonismo dos tribunais é justamente o combate à corrupção, que pode ser analisado sob duas perspectivas: “a da luta jurídica e judiciária contra a corrupção; e o da luta contra a corrupção dentro do judiciário”⁶⁵.

Mas se o combate à corrupção tem sido incentivado em sua via repressiva, o mesmo não se pode dizer dos métodos preventivos. Tal afirmativa é evidenciada pela escassez e prematuridade dos sistemas de integridade nos órgãos da administração pública, em especial do Poder Judiciário.

Diante desse cenário, há que se reconhecer a insuficiência das medidas repressivas para o objetivo de evitar as práticas irregulares. Ora, se tais práticas são justificadas pelo juízo de necessidade, em detrimento dos valores morais universais, uma forma mais eficaz de prevenir sua ocorrência é investir em sistemas de integridade que sejam capazes de alinhar a natureza moral e prática da integridade, tornando a corrupção cada vez menos tolerável.

1.3 SISTEMAS DE INTEGRIDADE

Até aqui, foi visto que tanto ética quanto moral remetem à construção do caráter a partir do hábito, tendo sido convencionado que, para diferenciar ambos os termos, ética faria alusão ao que é estimado como bom pelo indivíduo, enquanto moral remeteria ao crivo social. Por sua vez, a integridade associa-se à prática, uma vez que, diferente da moral e da ética – situadas no plano filosófico, é perceptível na escolha diária da ação que melhor traduza a consistência interna e externa de virtudes.

Tal compreensão é fundamental à definição de “sistema de integridade”, mas, antes de alcançar propriamente esse conceito, faz-se necessário tecer algumas considerações.

O sistema de integridade se apresenta como um conjunto de mecanismos instituídos com o objetivo de prevenir, identificar e corrigir irregularidades. Destaca-se, por oportuno, o

⁶⁵ Ainda segundo o autor, “Sempre que levou a cabo o combate à corrupção, o judiciário foi posto perante uma situação quase dilemática: se, por um lado, esse combate contribuiu para a maior legitimidade social dos tribunais, por outro, aumentou exponencialmente a controvérsia política à volta deles. Por quê? Porque os tribunais não foram feitos para julgar para cima, mas sim para julgar os de baixo. As classes populares, durante muito tempo, só tiveram contato com o sistema judicial pela via repressiva, como seus utilizadores forçados. Raramente o utilizaram como mobilizadores ativos”. SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática de justiça. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 27-28.

seu caráter preventivo, intimamente ligado ao dever de cooperação que recai sobre todos os sujeitos do processo. Como leciona Flávia Pereira Hill, “cooperação importa na adoção de uma conduta colaborativa, que resulta em maior proveito para a atuação do outro profissional, ou seja, optar pela adoção de uma conduta que não só se volte a se desincumbir de seu mister, mas também se volte a potencializar, de forma construtiva, a atuação dos demais profissionais envolvidos”⁶⁶.

Por certo, a busca pela maior eficiência processual exige foco na prevenção de irregularidades no curso do processo, já que são passíveis de ensejar a anulação do ato, em evidente desperdício de recursos. Sendo assim, considera-se de extrema relevância a cooperação de todos os envolvidos para que as possíveis irregularidades sejam prevenidas, e não só corrigidas.

Não raro, utiliza-se “sistema de integridade” e “sistema de *compliance*” para referir-se ao mesmo conjunto de instrumentos voltados à detecção, prevenção e resposta às condutas irregulares. Assim, a fase de conceituação enseja a identificação das distinções e proximidades entre os termos, tudo com o fim de melhor definir o objeto de análise.

Ademais, a escolha por “programa” ou “sistema” também não deve passar despercebida. Como já mencionado, a Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça dispôs sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário.

Não obstante, ao regulamentar a Lei nº 12.846/2013 – conhecida como Lei Anticorrupção, de onde se extrai a primeira menção ao que se entende por “sistema de integridade”⁶⁷, o Decreto nº 11.129/2022 trata de “programa de integridade”. Daí surgem os seguintes questionamentos: existe alguma diferença de sentido em denominar como programa ou sistema de integridade? A escolha do termo é aleatória ou intencional?

⁶⁶ Analisando especificamente a cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial, a autora ressalta que “além da conduta sancionatória e repressiva, voltada a atuar a posteriori, afigura-se de todo consentânea com a cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial a fiscalização preventiva e construtiva, voltada a, mediante troca perene de impressões, experiências e dificuldades de parte a parte, permitir sejam prestados esclarecimentos e indicadas as formas mais adequadas de desenvolver as atividades extrajudiciais”. Seguindo a mesma lógica, no que se refere à atuação fiscalizatória das Corregedorias, considera-se salutar a adoção de postura preventiva quanto as possíveis irregularidades processuais, atuando de forma a antecipar os riscos a que estão submetidos os atos realizados no curso do processo para tratá-los de maneira a evitar o desperdício de recursos. HILL, Flávia Pereira. A desjudicialização e o necessário incremento da cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial. In: ALVES, Lucélia de Sena; SOARES, Carlos Henrique; FÁRIA, Gustavo de Castro; SOUZA BORGES, Fernanda Gomes (org.). 4 anos de vigência do Código de Processo de 2015. São Paulo: Editora D’Plácido, 2020, p. 184.

⁶⁷ Importante esclarecer, quanto à escolha de termos, que a Lei nº 12.846/2013 faz referência a “mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica” (Art. 7º, inciso VIII). A definição de tais mecanismos como programa de integridade surge apenas no Decreto nº 11.129/2022, instituído para fins de regulamentação da Lei Anticorrupção.

1.3.1 Programa ou sistema?

De plano, é preciso definir os conceitos de programa e sistema, visto que, só a partir daí, será possível avaliar qual é o termo mais adequado ao propósito da Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça. Para tanto, utiliza-se como referência o Guia de Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (*The Project Management Body of Knowledge – Guia PMBOK*), desenvolvido e organizado pelo Project Management Institute com o objetivo de reunir conceitos fundamentais sobre o tema⁶⁸.

De acordo com o Guia PMBOK, programa é “um grupo relacionado de projetos, subprogramas e atividades de programa gerenciados de forma coordenada para a obtenção de benefícios que não estariam disponíveis se eles fossem gerenciados individualmente”⁶⁹. Projeto, por sua vez, é “um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único”⁷⁰.

Evidencia-se, portanto, o cunho temporário de um programa, enquanto conjunto de projetos. Ao que se verifica, o programa envolve o planejamento de um marco inicial e final para obtenção de determinado resultado.

Por outro lado, a ideia de sistema remete à continuidade, com base na noção de que um sistema de entrega de valor é “uma coleção de atividades estratégicas de negócios destinadas a construir, sustentar e/ou promover uma organização”⁷¹. Extraí-se do mesmo Guia a informação de que a governança organizacional, também associada à implementação de uma estrutura perene, é acompanhada do termo “sistema”, sendo o “sistema de governança organizacional” definido como “o sistema de entrega de valor para permitir fluxos de trabalho tranquilos, gerenciar questões e apoiar a tomada de decisões”⁷².

Neste ponto, cabe trazer a lume algumas das justificativas para a promulgação da Resolução nº 410/21 do Conselho Nacional de Justiça, principal objeto de análise:

CONSIDERANDO que a integridade é vital para a governança pública, salvaguardando o interesse público e reforçando valores fundamentais como o compromisso com uma democracia pluralista baseada no estado de direito e no respeito dos direitos humanos;

CONSIDERANDO que a integridade é uma pedra angular do sistema geral de boa governança e que a orientação atualizada sobre a integridade pública deve, portanto, promover a coerência com outros elementos-chave da governança pública;
[...]

⁶⁸ GUIA PMBOK, Sétima edição.

⁶⁹ GUIA PMBOK, Sétima edição, p. 20

⁷⁰ GUIA PMBOK, Sétima edição, p. 20

⁷¹ GUIA PMBOK, Sétima edição, p. 21

⁷² GUIA PMBOK, Sétima edição, p. 26

CONSIDERANDO a necessidade de se implementar um novo modelo de gestão e de governança no Poder Judiciário, seguindo a legislação brasileira em vigor, as diretrizes dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e as Recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de modo a disseminar a cultura de integridade e a aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas e antiéticas;

Nota-se que a referida normativa cuidou de relacionar a integridade aos preceitos da governança pública, explicitando o objetivo de disseminar uma cultura de integridade. Por certo, a instituição de uma nova cultura enseja frequente manutenção e revisão dos métodos adotados para tanto, de modo a evidenciar a proximidade de tal objetivo com o caráter continuado de um sistema.

Isso não significa dizer que todo programa será realizado de forma pontual, sem manutenção ou revisão. Não se desconsidera o fato de que muitos programas governamentais são assim denominados e instituídos com o fim de estabelecer uma mudança contínua e duradoura. O próprio Superior Tribunal de Justiça, no âmbito de suas ações administrativas, trata do termo programa em ambas as acepções: como um conjunto de projetos com prazo definido e como uma ação institucional de natureza contínua⁷³.

Não obstante, para os fins aqui propostos, adota-se a premissa de que a utilização do termo sistema, assim como escolhido para a redação da Resolução nº 410/2021 do CNJ, traduz de forma mais clara o caráter sucessivo dos mecanismos instituídos para promoção da integridade, projetando-os para o futuro.

Nesse contexto, em vez de atribuir ao mesmo termo sentidos diversos, considera-se mais adequado denominar como sistema o conjunto de mecanismos voltados à prevenção, detecção e resposta às irregularidades, implementado com o objetivo de instituir uma cultura de integridade no Poder Judiciário.

1.3.2 Sistema de *compliance* ou sistema de integridade?

Constatada a melhor adequação da noção de “sistema” aos fins da Resolução nº 410/2021, resta apurar se a escolha pela denominação “sistema de integridade” é a mais acertada, principalmente quando considerada a confusão comum entre os conceitos de sistema de *compliance* e sistema de integridade. Para tanto, faz-se necessário traçar um panorama histórico.

⁷³ SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, Boletim Tome Nota. Edição 25, 14/10/2016.

Sem a pretensão de situar precisamente a origem do termo, adota-se como ponto de partida o movimento legislativo ocorrido nos Estados Unidos, na década de 70, em especial com a edição da *Foreign Corrupt Practices Act* (FCPA). Naquela época, o caso Watergate ganhou ampla divulgação e revelou uma série de subornos e atos ilícitos que culminaram na renúncia do Presidente Nixon, em agosto de 1974⁷⁴.

O nome e o início do caso tido como um dos marcos do combate à corrupção derivam da tentativa de invasão ao escritório sede do comitê nacional do partido democrata, localizado no Watergate Office Building, em junho de 1972. Constatou-se, posteriormente, a relação entre os cinco homens que tentaram invadir o local e Richard Nixon, então candidato à reeleição pelo partido republicano, o que trouxe à tona um esquema de tráfico de influência e suborno que envolvia mais de 650 empresas⁷⁵.

A magnitude do escândalo, somado ao resultado de diversas investigações interligadas, levou ao despertar para a necessidade de instituir normas voltadas à prevenção e repreensão de atos corruptos. Nesse contexto se deu a promulgação da *Foreign Corrupt Practices Act*, em 1977, que mais tarde serviu de inspiração, no Brasil, para a Lei nº 12.843/2013, conhecida como Lei Anticorrupção.

Como parte dos esforços para evitar ilícitos iguais àqueles constatados no caso Watergate, os sistemas de *compliance* foram instituídos com a finalidade de, na tradução literal do termo, promover a conformidade dos atos com aquilo que é lícito e correto. Mas um sistema de *compliance* não deve se resumir a agir em conformidade com a lei, até mesmo porque, parece óbvio que as normas legais, por si só, impõem sua observância.

Não obstante, é justamente esse o diferencial entre um sistema de *compliance* e de integridade, de acordo com Wagner Giovanini. Para o autor, “um mecanismo de integridade vai além de simplesmente cumprir leis e códigos, sendo, dessa forma, mais amplo que o *compliance*”. Em complementação à ideia, afirma que “a lei brasileira não está baseada no *compliance*, mas sim, na integridade”, o que considera mais abrangente, pois assim se estabelece a necessidade de fazer o certo por convicção e não por imposição da lei⁷⁶.

Em sentido oposto, Marcella Blok atribui ao termo “*compliance*” sentido mais amplo, capaz de abranger a noção de integridade. De acordo com Blok, uma das áreas que integram

⁷⁴ WARZKACK JR, Patrick. The war on bribes: The FCPA and the global battle to end corruption. University of Akron School of Law, April 29, 2021, p. 9

⁷⁵ WARZKACK JR, Patrick. The war on bribes: The FCPA and the global battle to end corruption. University of Akron School of Law, April 29, 2021, p. 12.

⁷⁶ GIOVANINI, Wagner. Lei Anticorrupção ajuda o Brasil. Jornal Estadão, São Paulo. 14 mai. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorruptcao-ajuda-o-brasil/>>.

um programa de *compliance* é “responsável pelo valor integridade, o qual garante que a instituição, pública ou privada, siga de forma adequada todos os procedimentos voltados para o combate à corrupção⁷⁷.”

Neste ponto, cabe rememorar os apontamentos a respeito do conceito de integridade. Como ressaltado anteriormente, no que se refere aos sistemas de integridade, não se considera proveitoso atribuir demasiada relevância às múltiplas intenções ocultas por trás da conduta, notadamente porque se inserem no campo subjetivo.

Não deixa de ser importante e recomendável, no entanto, que a conduta íntegra seja incentivada por meio da implementação do que se denomina cultura da integridade. É esse, inclusive, um dos objetivos do sistema de integridade a que se refere a Resolução nº 410/2021 do CNJ – promover a cultura de integridade.

O que se propõe é que, ao mesmo tempo em que um sistema de integridade se preocupe em incentivar a prática de atos íntegros como expressão legítima da virtude interna, não se torne engessado pela necessidade de classificar tais atos a partir da intenção, tendo em vista a grande dificuldade em identificá-la.

Assim, admitindo o sistema de *compliance* não só como um conjunto de instrumentos voltados a garantir a conformidade com a lei, mas também como uma forma de controle interno que enseja a criação de uma cultura de integridade, conscientizando todos os agentes envolvidos da importância dos valores primordiais ao serviço público ou privado⁷⁸, nota-se que o sistema de *compliance* e o sistema de integridade coexistem e se complementam.

De acordo com o artigo 4º, inciso III da Resolução nº 410/2021, analisado em associação ao artigo 5º, inciso II da mesma normativa, *compliance* é um dos elementos fundamentais e norteadores do sistema de integridade dos órgãos do Poder Judiciário, e é definido como o “conjunto de mecanismos e procedimentos de controle interno, auditoria, incentivo à denúncia de irregularidades e de aplicação efetiva do código de conduta ética, políticas e diretrizes com objetivo de prevenir, detectar e sanar desvios, fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados por membros ou servidores do Poder Judiciário”.

Ao que se verifica, a Resolução confere ao termo *compliance* um aspecto prático, definindo-o a partir de ações e procedimentos específicos. Essa conceituação transmite a ideia

⁷⁷ BLOK, Marcella. *Compliance e Governança Corporativa*. 4 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2023, p. 249.

⁷⁸ Para Geoffrey Miller, “Compliance is a form of internal control. The concept of internal control suggests that a well-managed organization is one in which assets and resources are effectively deployed to serve the purposes of the corporation”. MILLER, Geoffrey. *The compliance function: an overview*. Law & Economics Research Paper Series Working Paper, n. 14-36, nov. 2014.

de que o sistema de integridade é, de fato, algo mais amplo que abrange e se norteia pela noção de *compliance*.

Ocorre que, a depender da relevância atribuída ao aspecto prático ou subjetivo, surge a possibilidade de inverter a lógica. Em outras palavras, seria plenamente possível que a mesma resolução estabelecesse normas gerais para a instituição de sistemas de *compliance* no âmbito do Poder Judiciário e que tais sistemas, apesar da mudança no nome, visassem promover uma cultura de integridade, notadamente porque não se restringem ao mero cumprimento de leis.

Por todo o exposto, independentemente de termo utilizado, o mais importante é compreender que tanto um sistema de *compliance* quanto de integridade envolvem a criação de mecanismos aptos a prevenir, detectar e remediar atos ilícitos, tomando como base o incentivo à cultura da integridade.

1.4 EFICIÊNCIA, EFICÁCIA E EFETIVIDADE

A detida análise da Resolução nº 410/2021 do CNJ revela que tal ato normativo se justifica também pelos objetivos de construir instituições eficazes e concretizar o princípio da eficiência. Ademais, o mesmo ato relaciona o conceito de *compliance* à efetiva aplicação do código de conduta ética e estabelece como uma das diretrizes a ampla e efetiva participação de membros e servidores do Poder Judiciário.

Não se pode perder de vista, ainda, o escopo precípua da presente pesquisa que é identificar os reflexos processuais da implementação de sistemas de integridade nos órgãos do Poder Judiciário, situando tais sistemas como instrumento de promoção da eficiência processual.

Diante disso, seja pela literalidade da Resolução em análise ou por suas consequências práticas, é importante delimitar o que se entende como eficaz, efetivo e eficiente.

A definição dada pelo dicionário ao primeiro e ao segundo termo é simples, mas traz uma noção geral ao relacionar aquilo que é eficaz à produção do efeito esperado, e ao caracterizar o que é efetivo como “concreto, verdadeiro e inquestionável”⁷⁹.

⁷⁹ BECHARA, Evanildo (org). Dicionário escolar da Academia Brasileira de Letras: língua portuguesa. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2011, p. 466.

Especialmente no âmbito jurídico, Barroso define a efetividade como “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”⁸⁰, de modo a aproximar o dever-ser normativo da realidade social. Já a eficácia é conceituada pelo mesmo autor como “aptidão para a produção de efeitos jurídicos, para a irradiação das consequências que lhe são próprias”⁸¹. Assim, a efetividade é verificada em termos práticos, enquanto a eficácia remete ao que é necessário para que determinado ato ou norma produza seus efeitos típicos⁸².

A partir dessa conceituação, entende-se que, ao assumir o Objetivo nº 16 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela Organização das Nações Unidas que consiste em “promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”⁸³, a Resolução nº 410/2021 do CNJ institui diretrizes para a implementação de sistemas de integridade com o fim de firmar o Poder Judiciário como uma instituição capaz de produzir o que dela se espera⁸⁴.

Outrossim, a efetiva participação de membros e servidores na elaboração e consecução do sistema de integridade – estabelecida pelo ato normativo em análise como uma das diretrizes para concepção e implementação dos sistemas de integridade – remete ao concreto, tangível e verdadeiro envolvimento de todos aqueles que serão de alguma forma afetados pelo sistema a ser implementado, gerando o senso de pertencimento indispensável à cultura da integridade.

O conceito do que é efetivo também contribui para a compreensão do termo *compliance*, já que a Resolução nº 410/2021 do CNJ o associa ao conjunto de mecanismos e procedimentos que tem, entre outros objetivos, o de promover a efetiva aplicação do código de conduta ética, bem como de políticas e diretrizes capazes de prevenir, detectar e sanar desvios,

⁸⁰ BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 85

⁸¹ BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 83

⁸² Segundo José Afonso da Silva, “a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica”. Ainda segundo o autor, “eficácia é a capacidade de atingir objetivos previamente fixados como meta”. SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 3 ed. 1998, p. 66.

⁸³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 03/10/2024.

⁸⁴ Sobre a função social do Poder Judiciário e as expectativas nele depositadas, José Ricardo Alvarez Vianna ressalta que o órgão “passou a desempenhar papel social relevante no equilíbrio da democracia, sobretudo ao consumir as promessas constitucionais descumpridas. Longe de ser mera boca da lei, como originalmente idealizado, o Judiciário assume peso fundamental na manutenção e efetivação do Estado do Democrático de Direito”. Ainda nas palavras do autor, “O Judiciário confere vez e voz ao cidadão para garantir e implementar direitos. Nesta conformação, preserva e concretiza a democracia, fiando-se, para este desiderato, nos referenciais, fundamentos e valores presentes na Constituição. Aqui reside sua lídima função social. Aqui está sua autêntica legitimidade democrática”. VIANNA, José Ricardo Alvarez. A função social do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. In: ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET. Curitiba PR - Brasil. Ano IX, n.º 16, jan/jun 2017, p. 77.

fraudes, irregularidades e atos ilícitos praticados por membros ou servidores do Poder Judiciário. Logo, a função do conjunto de mecanismos e procedimentos que se denomina *compliance* é concretizar as normas de integridade dispostas de forma teórica, realizando-as numa perspectiva empírica.

A eficiência, por sua vez, é definida por Trícia Navarro Xavier Cabral como “a capacidade de alcançar objetivos e metas programadas de forma otimizada em termos de custo e tempo”⁸⁵. Relaciona-se, portanto, ao meio de concretização de determinado fim, meio esse que somente será considerado eficiente quando promover o melhor resultado com a melhor e mais otimizada alocação de recursos.

No campo administrativo, o princípio da eficiência foi introduzido no artigo 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, sendo, desde então, um dos princípios que regem a administração pública direta e indireta. José Afonso da Silva destaca que o conceito de eficiência é importado do ramo da economia e se associa à “consecução do maior benefício com o menor custo possível”, de modo que o “princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meios e resultados”⁸⁶.

Insta salientar que o Poder Judiciário, enquanto integrante da administração pública, também se sujeita ao princípio da eficiência no exercício de suas funções administrativas⁸⁷. Destaca-se, por oportuno, a atuação do Conselho Nacional de Justiça, competente para zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal e, conseqüentemente, dos princípios administrativos.⁸⁸

Importante ressalva diz respeito ao transporte de um conceito típico da economia para o direito administrativo: é que, na atividade econômica, a relação entre meios e resultados enseja a análise do insumo e do produto, o que nem sempre é identificável na atividade

⁸⁵ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Ordem Pública Processual*. 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015, p. 103.

⁸⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 23 ed. 2004, p. 652.

⁸⁷ Nesse sentido, Didier destaca que “o princípio repercute sobre a atuação do Poder Judiciário em duas dimensões: a) Administração Judiciária e b) a gestão de um determinado processo. a) Sobre a Administração Judiciária. O Poder Judiciário também pode ser encarado, sob uma perspectiva, como ente da administração – e é exatamente por isso que o art. 37 da CF/88 também a ele se refere. A administração Judiciária – administração dos órgãos administrativos que compõem o Poder Judiciário – deve ser eficiente”. DIDIER JR., Fredie. Apontamentos para a concretização do princípio da eficiência do processo. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil* nº 52. Jan/Fev 2013, p. 1.

⁸⁸ “Com efeito, o referido órgão de controle passou a exercer uma firme fiscalização sobre a administração e sobre os membros e órgãos do Judiciário, criando metas e programas, cobrando resultados e exercendo julgamentos que efetivamente mudaram o perfil do referido Poder, especialmente diante da publicidade de seus atos e da efetiva ingerência sobre as decisões e condutas dos juízes membros de tribunais”. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Ordem Pública Processual*. 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015, p. 108.

administrativa⁸⁹. Diante da necessária observância a outros princípios, a prestação do serviço público se apresenta de forma mais complexa e torna mais difícil dimensionar e comparar o valor do resultado final e dos recursos nele investidos.

Observação semelhante se extrai das considerações de Antonio do Passo Cabral a respeito da eficiência processual que encontra previsão legal no artigo 8º do Código de Processo Civil e é definida como “uma alocação ótima de recursos e técnicas processuais, para que se atinjam os escopos do processo, tanto quanto possível, com a maior qualidade e os menores custos”⁹⁰.

Assim como ocorre no âmbito administrativo, a classificação do processo como eficiente enseja a análise de diversos fatores que vão além da simples comparação entre o recurso aplicado e o resultado alcançado. Não se pode admitir, por exemplo, que a busca por eficiência justifique a supressão de garantias processuais, uma vez que a eficiência pressupõe não apenas a minimização dos custos, mas também a otimização dos resultados, o que torna “possível que a solução mais eficiente do processo não seja a mais barata nem a mais célere”⁹¹.

Com efeito, considera-se acertada a afirmação de que “a racionalidade econômica do processo depende de um balanceamento de todos os valores e escopos que são realizados pela jurisdição”⁹², notadamente porque são múltiplos os resultados que o processo pretende realizar, voltando-se não somente para a solução da lide, mas também para uma entrega jurisdicional adequada e capaz de garantir dignidade às partes⁹³.

Tendo em vista o fato de que “a eficiência mede a relação entre os meios empregados e os resultados alcançados”⁹⁴, a eficiência processual enseja a melhor gestão dos atos

⁸⁹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 23 ed. 2004, p. 652.

⁹⁰ CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 207.

⁹¹ CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 211.

⁹² CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 210.

⁹³ Nesse sentido, Cabral afirma não ser “possível assimilar eficiência e economia processual, o que se faz normalmente pela equivalência com o conceito de celeridade (como se processo eficiente fosse processo rápido), ou na percepção de que economia significa redução do número de processos ou uma prestação de tutela jurisdicional necessariamente com menos dispêndio financeiro. Trata-se de uma visão puramente quantitativa da eficiência, que pode prejudicar a qualidade da tutela jurisdicional prestada”. CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 209.

⁹⁴ “Quanto maior o rendimento de produção mais eficiente será a atividade desenvolvida. A eficiência relaciona-se com o alcance de finalidades pré-estabelecidas, dizendo respeito aos meios empregados para tanto. Haverá eficiência se os meios adotados forem ótimos, gerando pouco esforço ou dispêndio, com o melhor resultado possível”. CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio da eficiência no novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR, Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coord). Normas fundamentais. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 367.

jurisdicionais, gestão essa que cabe primordialmente ao juiz, conforme preceitua o artigo 139 do Código de Processo Civil, mas não só.

O sistema processual sedimentado pelo Código de Processo Civil de 2015 privilegiou a flexibilização do procedimento, que pode ser operado tanto pelo juiz quanto pelas partes, em atenção ao disposto no artigo 190 do referido diploma legal, tido como uma cláusula geral dos negócios jurídicos processuais⁹⁵.

Outrossim, o dever de cooperação e as regras que vedam à decisão surpresa – extraídos dos artigos 6º, 9º e 10º do Código de Processo Civil – reforçam a necessidade de que todos os envolvidos nos atos processuais (partes e juiz) colaborem para que o procedimento se dê da forma mais eficiente possível⁹⁶.

Dada a relevância da gestão processual (realizada ora pelas partes ora pelo juiz) para a concretização do princípio da eficiência, é importante que a atuação de todos os agentes do processo seja orientada por um sistema de integridade⁹⁷. Isso porque, quando devidamente implementado, o sistema de integridade auxilia no processo racional de tomada de decisões por estabelecer um nítido procedimento de avaliação dos riscos⁹⁸. Ademais, referido sistema serve como norte para a realização de atos em consonância com os preceitos morais e éticos.

Logo, se cabe às partes e ao juiz conduzir o processo de forma a alcançar o melhor resultado por meio da melhor alocação das técnicas processuais, há que se reconhecer a relevância de um sistema que estabeleça uma cultura de integridade e oriente a tomada de decisões com base naquilo que é tido como correto e ideal no serviço judiciário, evitando irregularidades tanto no âmbito administrativo quanto jurisdicional⁹⁹.

⁹⁵ DIDIER JR. Fred; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. Por uma nova teoria dos procedimentos especiais: Dos procedimentos às técnicas. Salvador: Editora Juspodivum, 2018, p. 78.

⁹⁶ “A eficiência dos atos jurisdicionais, e por consequência do processo, encontra-se em uma fase mais avançada, tentando manter uma relação harmoniosa e positiva com os próprios atos de disposição das partes processuais, em prol de um processo cada vez mais justo, seguro, adequado e acima de tudo, legítimo”. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Ordem Pública Processual*. 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015, p. 112.

⁹⁷ A relação entre integridade e eficiência do direito é tratada por Dworkin nos seguintes termos: “A integridade também contribui para a eficiência do direito no sentido que já assinalamos aqui. Se as pessoas aceitam que são governadas não apenas por regras explícitas, estabelecidas por decisões políticas tomadas no passado, mas por quaisquer outras regras que decorrem dos princípios que essas decisões pressupõem, então o conjunto de normas públicas reconhecidas pode expandir-se e contrair-se organicamente, à medida que as pessoas se tornem mais sofisticadas em perceber e explorar aquilo que esses princípios exigem sob novas circunstâncias, sem a necessidade de um detalhamento da legislação ou da jurisprudência de cada um dos possíveis pontos de conflito”. DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 229.

⁹⁸ PUPPE, Matheus. Eficiência e integridade: Compliance no Poder Judiciário como instrumento para mudanças efetivas. In: KEPPE, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (org). *Sistema de integridade e poder judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 83.

⁹⁹ Aqui, cabe rememorar a afirmação de Dworkin: “A integridade protege contra a parcialidade, a fraude ou outras formas de corrupção oficial”. DWORKIN, Ronald. *O império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 228.

2 DELIMITAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO COMO DESTINÁRIO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE

Tendo em vista o objetivo principal de tratar da implementação de sistemas de integridade no Poder Judiciário, fez-se necessário, em um primeiro momento, definir o próprio “sistema de integridade” como um conjunto de mecanismos instituído com a finalidade de prevenir, detectar e remediar condutas indesejadas e prejudiciais ao bom e regular andamento do serviço judiciário.

Nada obstante, tal definição não é suficiente à compreensão integral do objeto de pesquisa. Isso porque tratar de sistemas de integridade enseja, de forma complementar, tratar do local físico, inserido na iniciativa privada ou entre órgãos públicos, em que serão implementados, até mesmo para dimensionar quais atividades deverão ser consideradas no momento de implementação. Nesse sentido, considera-se indispensável a análise do próprio Poder Judiciário, na condição de destinatário do sistema de integridade, de modo a responder aos seguintes questionamentos: Quais são suas funções? Quais atividades são realizadas no exercício de tais funções?

À primeira vista, as respostas parecem óbvias. Ora, é de sabedoria geral o fato de que o Poder Judiciário serve à aplicação das leis em casos concretos, com o objetivo de resolver contendas submetidas ao crivo do Estado, representado, no processo judicial, pela figura do Juiz. No entanto, para além do senso comum, a análise do Poder Judiciário perpassa pelas teorias adotadas para estabelecer sua função, pela ressignificação de sua importância em determinados momentos históricos e pela compreensão de que o processo não é a única via para a resolução de conflitos.

2.1 FUNÇÃO ORIGINÁRIA DO PODER JUDICIÁRIO

De acordo com o artigo 2º da Constituição Federal de 1988, “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. A análise conjunta do referido artigo e do Título IV do mesmo diploma legal revela que os “Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário” podem referir-se, ao mesmo tempo, à respectiva função ou aos órgãos que os integram.

Desse modo, a depender da intenção do emissor, é possível que a expressão “Poder Judiciário” seja utilizada em referência à sua função ou à sua estrutura organizacional.

Considerando que tal estrutura já se encontra expressamente estabelecida no artigo 92 da Constituição Federal¹⁰⁰, resta definir sua função.

Em um primeiro impulso, é possível associar o terceiro poder à função de julgar, atribuída especialmente ao Juiz, a quem caberia, com exclusividade, revelar a melhor solução da lide. Não obstante, considerando a mais recente compreensão de que o conflito possui um aspecto positivo e, portanto, não exige uma resolução por meio de uma decisão imposta, mas sim o tratamento mais adequado, seja pela via judicial ou extrajudicial¹⁰¹, considera-se reducionista e limitada a percepção inicial.

Entretanto, antes de examinar as ideias mais atuais, propõe-se que sejam rememoradas as ideias originárias a respeito da função do Poder Judiciário, sendo assim, cabe analisar a obra de Políbio, Locke e Montesquieu.

Em atenção à ordem cronológica, Políbio foi o primeiro de tais autores a tratar das funções indispensáveis a um bom governo. Por identificar um ciclo vicioso de surgimento e extinção de formas de governo, o autor concluiu que “uma constituição simples e baseada num princípio único é precária, pois tenderá rapidamente para a forma degenerada que lhe é própria e inerente à sua natureza”¹⁰². Diante disso, tomou como ideal a constituição elaborada de modo a reunir “todas as características boas e peculiares às melhores formas de governo”¹⁰³, estabelecendo forças contrabalanceadas umas pelas outras com o fim de promover o equilíbrio necessário à sua permanência.

Muitos anos depois, John Locke expressou interesse na divisão das funções públicas entre os integrantes do governo. Segundo o autor, “não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar as leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei à sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução”¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Art. 92. São órgãos do Poder Judiciário: I - o Supremo Tribunal Federal; I-A o Conselho Nacional de Justiça; II - o Superior Tribunal de Justiça; II-A - o Tribunal Superior do Trabalho; III - os Tribunais Regionais Federais e Juízes Federais; IV - os Tribunais e Juízes do Trabalho; V - os Tribunais e Juízes Eleitorais; VI - os Tribunais e Juízes Militares; VII - os Tribunais e Juízes dos Estados e do Distrito Federal e Territórios.

¹⁰¹ Sobre o tema, ver: CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas*. São Paulo: Editora Foco, 2024. HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro. Ano 15. Vol. 22. Nº 1. Jan/Abril 2021, p. 379-408.

¹⁰² POLÍBIOS. *História*. Brasília: UNB, 1985, p. 332.

¹⁰³ Em lição exemplificativa, Políbio afirma que “Licurgo não elaborou uma constituição simples e uniforme, mas uniu nela todas as características boas e peculiares às melhores formas de governo, de tal maneira que nenhum de seus componentes pudesse crescer indevidamente e degenerar nos males a eles inerentes, e deles prevalecesse e se sobrepusesse aos outros, e assim a constituição permanecesse por longo tempo em estado de equilíbrio”. POLÍBIOS. *História*. Brasília: UNB, 1985, p. 332.

¹⁰⁴ LOCKE, John. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. *Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 170.

A partir dessa compreensão, Locke propôs a separação das funções da sociedade entre três poderes: legislativo, executivo e federativo. Na proposta do referido autor, o primeiro estaria responsável pela elaboração das leis, o segundo por sua execução e o terceiro pela representação da comunidade civil como um corpo único em relação ao público externo¹⁰⁵.

Por compreender que a função de legislar, atribuída ao poder legislativo, não seria suficiente para antecipar todas as possíveis situações cotidianas que ensejariam regulação, Locke atribuiu ao executor das leis o direito de utilizar do poder executivo para preencher as lacunas eventualmente deixadas pela lei civil, sempre visando ao bem da sociedade¹⁰⁶. Para além disso, mesmo nos casos em que a lei previsse determinada resposta a alguma conduta, seria conveniente que os governantes pudessem atenuar a severidade da lei, sob a justificativa de que “o governo tem por finalidade garantir a preservação de todos, na medida do possível, ainda que se poupem os culpados quando se pode provar que os inocentes não foram prejudicados”¹⁰⁷.

Vê-se, pois, mesmo que de forma embrionária, uma nítida divisão das funções inerentes à organização da vida em sociedade entre três poderes. Ademais, é perceptível a intenção de situá-los hierarquicamente e delimitar suas prerrogativas, definindo a extensão de cada poder.

É a concepção de Montesquieu, por sua vez, a que mais se aproxima da que se conhece hoje. Para o autor, a liberdade só será verificada nos governos em que não houver abuso do poder e, para tanto, é preciso que o poder limite o poder¹⁰⁸. Assim, a ideia já debatida entre os ensinamentos de John Locke, no sentido de que o poder atribuído ao legislativo poderia ser eventualmente revogado pelo povo, enquanto poder soberano, é elaborada e consagrada nas

¹⁰⁵ Nas palavras de John Locke, o poder federativo “tem então a competência para fazer a guerra e a paz, ligas e alianças, e todas as transações com todas as pessoas e todas as comunidades que estão fora da comunidade civil”. O executivo, por sua vez, compreenderia “a execução das leis internas da sociedade sobre todos aqueles que dela fazem parte”. Por fim, e não menos importante, o poder legislativo seria um poder supremo, submisso apenas ao poder do povo, capaz de “destituir ou alterar o legislativo quando considerar o ato legislativo contrário à confiança que nele depositou”. LOCKE, John. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 171-173.

¹⁰⁶ LOCKE, John. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 181.

¹⁰⁷ Nas palavras de Locke, o poder executivo detém o que se chama de “prerrogativa”, definida como o “poder de agir discricionariamente em vista do bem público na ausência de um dispositivo legal, e às vezes mesmo contra ele”. LOCKE, John. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Segundo tratado sobre o governo civil: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994, p. 182.

¹⁰⁸ MONTESQUIEU, O espírito das leis. P. 166.

lições de Montesquieu, servindo como base ao que se compreende atualmente como “sistema de freios e contrapesos”¹⁰⁹.

Ao tratar dos poderes do Estado, Montesquieu¹¹⁰ o faz nos seguintes termos:

Existem em cada Estado três tipos de poder: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo daquelas que dependem do direito civil.

Com o primeiro, o príncipe ou o magistrado cria leis por um tempo ou para sempre e corrige ou anula aquelas que foram feitas. Com o segundo, ele faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, instaura a segurança, previne invasões. Com o terceiro, ele castiga os crimes, ou julga as querelas entre os particulares. Chamaremos a este último poder de julgar e ao outro simplesmente poder executivo do Estado.

Como se vê, enquanto o poder legislativo e o executivo tratam de direcionamentos gerais que atingem a coletividade, o poder de julgar tem um efeito direto nas questões postas por particulares, sem a pretensão inicial de estender o que for decidido aos demais, não envolvidos. Sendo assim, o poder de julgar é o único dos três poderes que atinge diretamente a esfera particular e, justamente por isso, é considerado, por Montesquieu, o mais perigoso entre eles¹¹¹.

Rememorando o objetivo precípuo de analisar os aspectos inerentes à implementação de um sistema de integridade no Poder Judiciário, cabe destacar que, se adotada a percepção de Montesquieu a respeito do demasiado impacto do ato de julgar na esfera particular, a importância de identificar, prevenir e remediar quaisquer condutas que possam macular tal ato deverá ser reconhecida.

Em outras palavras, se o ato de julgar pode ser tão prejudicial ao indivíduo, notadamente quando não realizado em atenção ao que é considerado lícito, o sistema de integridade – já conceituado como um conjunto de mecanismos capaz de identificar, prevenir e remediar irregularidades – surge como uma forma de evitar violações a direitos dos particulares.

¹⁰⁹ Para Daniel Zveibil, Montesquieu tinha como objetivo evitar exagerada concentração de poder nas mesmas mãos, sob pena da liberdade política perecer. Partindo desse pressuposto, o autor define o processo brasileiro de atribuição de competências como o “processo que tutela diretamente as fronteiras constitucionais do sistema de freios e contrapesos, devendo observar sempre o equilíbrio que deve existir entre seus componentes”. ZVEIBIL, Daniel Guimarães. Revisitando nosso sistema de freios e contrapesos: Conflito de atribuição, poderes do Estado e jurisdição constitucional. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura*. vol. 20/2022, jan – mar/2022, p. 193.

¹¹⁰ MONTESQUIEU, O espírito das leis. P. 167 e 168.

¹¹¹ Segundo o autor, “O poder de julgar não deve ser dado a um senado permanente, mas deve ser exercido por pessoas tiradas do seio do povo em certos momentos do ano, da maneira prescrita pela lei, para formar um tribunal que só dure o tempo que a necessidade requer. Desta forma, o poder de julgar, tão terrível entre os homens, como não está ligado nem a certo estado, nem a certa profissão, torna-se, por assim dizer, invisível e nulo. Não se têm continuamente juízes sob os olhos; e teme-se a magistratura, e não os magistrados. [...] Os dois outros poderes poderiam ser dados antes a magistrados ou a corpos permanentes, porque não são exercidos sobre nenhum particular; sendo um apenas a vontade geral do Estado, e o outro a execução desta vontade geral”. MONTESQUIEU. O espírito das leis, p. 169.

Ao que se verifica, foi inicialmente atribuída ao Poder Judiciário, ainda que não tenha sido assim denominado, a função de julgar os casos particulares submetidos ao crivo do magistrado. Ocorre que, em determinados momentos históricos, o terceiro poder passou a ocupar lugar de maior destaque, de modo que as decisões judiciais não mais se limitaram a resolver questões particulares, mas assumiram também um impacto social, passando a atingir a esfera coletiva, por vezes forçando a implementação de políticas públicas.

Sendo assim, com ainda mais razão, deve ser reconhecida a importância de que o serviço judiciário seja exercido de forma regular, em conformidade com os preceitos morais e éticos, o que evidencia a importância de um sistema de integridade.

2.2 FUNÇÃO JURISDICIONAL DO PODER JUDICIÁRIO

Ao que se verifica, o Poder Judiciário foi originariamente concebido com a finalidade de “compor conflitos de interesses em cada caso concreto”, o que José Afonso da Silva denomina função jurisdicional¹¹².

Em obra clássica do direito processual brasileiro, Antonio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco¹¹³ tratam da transição da fase em que os conflitos eram resolvidos somente pela autotutela ou pela autocomposição (justiça privada) para uma fase em que os juízes atuam em substituição às partes, impondo-lhes a solução para os conflitos de interesse (justiça pública). Segundo os autores, dá-se o nome de jurisdição “à atividade mediante a qual os juízes estatais examinam as pretensões e resolvem os conflitos”¹¹⁴.

Na referida obra, a jurisdição é vista como expressão simultânea de poder, função e atividade: (i) manifestação de poder estatal por meio de uma decisão imposta; (ii) expressão da função de solucionar o conflito – atribuída aos órgãos estatais –, mediante a realização do direito justo e através do processo; e (iii) atividade que consiste no complexo de atos do juiz no processo¹¹⁵.

¹¹² SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 23 ed. 2004, p. 551.

¹¹³ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 29

¹¹⁴ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 29

¹¹⁵ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 149

Nota-se que o conceito é intimamente relacionado à figura do Estado, de modo a afastar métodos de pacificação social, que não exigem a atuação de órgão estatal, referenciados como “métodos alternativos” (conciliação, mediação e arbitramento)¹¹⁶.

No entanto, anos depois, o conceito clássico de jurisdição foi revisitado por Ada Pellegrini Grinover, passando a englobar os métodos consensuais. Nas palavras da autora: “jurisdição, na atualidade, não é mais poder, mas apenas função, atividade e garantia. E, sobretudo, seu principal indicador é o de garantia do acesso à Justiça, estatal ou não, e seu objetivo, o de pacificar com justiça”¹¹⁷.

Considera-se de extrema relevância o movimento que equipara os métodos consensuais ao processo judicial, já que são formas de tratamento de conflito que possuem a mesma relevância e devem ser adotadas de acordo com as especificidades de cada caso¹¹⁸. Entretanto, os relatórios de dados estatísticos¹¹⁹ ainda demonstram demasiada judicialização dos conflitos cotidianos e revelam uma injustificada preferência pelo processo judicial.

Assim, para compreender melhor o contexto em que se insere a Resolução nº 410/2021 do CNJ, bem como a importância do sistema de integridade implementado nos órgãos do Poder Judiciário, cabe analisar os aspectos históricos e sociais que levam ao cenário marcado por uma excessiva judicialização.

2.2.1 A judicialização dos conflitos: uma análise comparativa entre os modelos de *civil law* e *common law*

A análise comparativa entre os ordenamentos jurídicos influenciados pelo *common law* e pelo *civil law* tem sido comumente utilizada para auxiliar na compreensão de diversas questões submetidas ao debate acadêmico. A título de exemplo, cabe citar as pesquisas de

¹¹⁶ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 33

¹¹⁷ GRINOVER, Ada Pellegrini. Ensaio sobre a processualidade: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 20.

¹¹⁸ Sobre a importância de incentivar e valorizar os métodos consensuais, cabe trazer à lume as considerações de Flavia Pereira Hill, no sentido de que “Se, na década de 1980, de fato, outra alternativa não havia a não ser destrancar as portas do Poder Judiciário, nos dias atuais, em que elas efetivamente se encontram escancaradas (e, como revés, congestionadas por milhões de jurisdicionados), a sociedade é conclamada a participar mais ativamente da solução dos litígios, em vez de automaticamente deflagrar uma ação judicial e aguardar a chegada da sentença, a ser prolatada pelo juiz”. HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.201/2019. Revista Eletrônica de Direito Processual. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Set/dez 2020.

¹¹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

Hermes Zanetti Jr.¹²⁰, Luiz Guilherme Marinoni¹²¹ e Daniel Mitidiero¹²² a respeito da Teoria dos Precedentes, nas quais alguns capítulos foram dedicados à relação entre o tema proposto e as tradições jurídicas de *common law* e *civil law*.

Entretanto, certos cuidados devem ser adotados quando realizada a análise comparativa entre sistemas estrangeiros, principalmente para evitar conclusões precipitadas e a supervalorização de sistemas jurídicos desenhados em contextos completamente distintos.

Como bem advertiu Gajardoni¹²³, “[...] a inserção de modelos processuais alienígenas em dado sistema, ainda que exitosa onde implementada, não vem com garantia de sucesso, visto que as realidades judiciárias e culturais locais acabam por condicionar a eficácia dos modelos”. Tendo em vista a interferência das relações humanas no modo como se opera o Direito, é importante considerar o contexto histórico e social antes de sustentar a importação ou exportação de técnicas ou modelos jurídicos aplicados em países diversos.

De todo modo, o estudo a partir da comparação assume inequívoca relevância para identificar o papel do processo judicial e, consequentemente, do magistrado, no contexto brasileiro. Partindo deste pressuposto e considerando, ainda, o alto índice de judicialização que se extrai dos últimos relatórios elaborados pelo Conselho Nacional de Justiça¹²⁴, pretende-se demonstrar que a observação das características da tradição jurídica do *civil law*, em contraposição ao *common law*, contribui para a compreensão do destaque atribuído, na realidade brasileira, à sentença imposta por um juiz como principal meio de resolução de conflitos, em detrimento de tantos outros por vezes mais adequados à lide.

Importante ter em mente, desde logo, que as características atribuídas a cada um dos modelos remetem ao direito romano¹²⁵, de modo que tanto o *common law* quanto o *civil law* derivam da mesma fonte. Não obstante, enquanto o *common law* se desenvolveu de forma contínua e linear, principalmente na Inglaterra¹²⁶, o *civil law* moldou-se como fruto de dois

¹²⁰ ZANETTI JR, Hermes. O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Capítulo 1.

¹²¹ MARINONI, Luiz Guilherme. Precedentes obrigatórios. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Capítulo 1.

¹²² MITIDIERO, Daniel. Precedentes: da persuasão à vinculação. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Parte I.

¹²³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. Revista de Processo Comparado. Vol. 4. Jul-Dez 2016, p. 43

¹²⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2021. Brasília: CNJ, 2022 Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>> Acesso em: 02/07/2023.

¹²⁵ BOTELHO, Guilherme. Os poderes processuais do juiz em perspectiva comparada. Revista de Processo. Vol 243. Maio 2015, p. 485.

¹²⁶ Nesse sentido, Caenegem afirma que “o desenvolvimento jurídico inglês surge como um contínuo histórico. Não há nenhuma ruptura evidente, nenhuma rejeição por atacado da sabedoria jurídica de séculos, nenhuma divisão do Direito em uma era pré-revolucionária e uma era pós-revolucionária” CAENEDEM, R. C. van. Juízes,

momentos históricos: a redescoberta de textos jurídicos romanos de Justiniano, no final do século XI, e a Revolução Francesa, no fim do século XVIII¹²⁷.

Dispondo a respeito da atividade normativa desenvolvida por Justiniano, a partir do ano 527, Tucci e Azevedo¹²⁸ ressaltam o que consideram ser o seu aspecto mais autêntico: o objetivo de estabelecer uma complexa ordem de princípios e técnicas capazes de auxiliar na busca da unidade político-jurídica do império.

Conforme leciona Norberto Bobbio, “o processo de monopolização da produção jurídica por parte dos Estados modernos encontra um grande precedente na compilação de Justiniano”¹²⁹. Segundo o autor, ao ser recolhido no *Corpus Juris Civili*, o complexo de normas perdeu seu “caráter de direito de origem social para assumir aquele de direito que encontra o fundamento de sua validade na vontade do príncipe”¹³⁰. Diante disso, quando no século XI, principalmente em Bologna, no norte da Itália, estudiosos se dedicaram a sistematizar os textos de Justiniano, retomaram a concepção de que o Direito se encontra codificado em um conjunto de normas, validado por um poder soberano.

Interessante constatar que esse estudo e sistematização contribuiu para a valorização da doutrina no modelo de *civil law*. Isso porque, nas palavras de Teresa Arruda Alvim, “o direito dos países de *civil law* nasceu como um fruto de refinado trabalho intelectual e não do pensamento do homem comum”¹³¹.

Cabe ressaltar, ainda, que o direito romano traduzido por Justiniano sofreu influência do direito canônico elaborado no âmbito da Igreja¹³². Logo, atrelados à percepção católica de justiça, os textos que serviram como base de estudo no norte da Itália se alinhavam à noção de que a busca por uma decisão justa justifica a atuação mais incisiva do Estado no tratamento da lide.

legisladores e professores: capítulos de história jurídica europeia. Tradução por Luiz Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 6.

¹²⁷ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Interpretação da lei e de precedentes: civil law e common law. Revista dos Tribunais. Vol 893. Mar/2010, p. 34.

¹²⁸ TUCCI, José Rogério Cruz e; AZEVEDO, Luiz Carlos de. Lições de história do processo civil romano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 158.

¹²⁹ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 30

¹³⁰ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 30

¹³¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Interpretação da lei e de precedentes: civil law e common law. Revista dos Tribunais. Vol 893. Mar/2010, p. 34.

¹³² Sobre o tema, Guilherme Botelho ressalta que “A influências dos cânones da Igreja ao direito praticado no civil law e, em especial, ao seu sistema processual, são evidentes. Por conta de seu compromisso com valores ligados à justiça, v. g., extrai-se consequências no impulso oficial na produção de provas e mesmo na revisão de sentenças a fim de se ter certeza do alcance da melhor decisão”. BOTELHO, Guilherme. Os poderes processuais do juiz em perspectiva comparada. Revista de Processo. Vol 243. Maio 2015, p. 486.

Lado outro, ao romper com a Igreja Católica, no século XV, a Inglaterra afastou-se das influências do direito canônico¹³³. Longe de tal interferência, instaurou-se um ambiente mais receptivo à ideia de que os procedimentos devem ter como principal escopo a resolução do conflito, sendo plenamente possível que as próprias partes contribuam para tal fim.

Adotando a Inglaterra como plano de fundo para a análise do desenvolvimento do direito, Bobbio afirma que o *common law* não é o direito comum de origem romana, mas sim um “direito consuetudinário tipicamente anglo saxônico que surge diretamente das relações sociais e é acolhido pelos juízes nomeados pelo Rei”¹³⁴. No contexto da Inglaterra, tida como a pátria do liberalismo¹³⁵, o *common law* servia ao propósito de limitar o poder do Rei e do Parlamento, assegurando a liberdade das partes.

Ainda sobre o contexto histórico e social de cada modelo, Bobbio expõe a crítica ao *common law* elaborada por Thomas Hobbes, teórico do absolutismo¹³⁶. Ao se ver diante de um cenário de guerra civil, Hobbes associa o estado de natureza ao caos e à desordem, de modo que, nesse estado de natureza e sem a intervenção de um poder soberano, seria impossível garantir a eficácia de quaisquer normas ou leis. A partir deste pressuposto, o teórico justifica a existência do Estado como detentor do poder absoluto e, ao defender a monopolização do poder coercitivo e normativo por parte do Estado, nega legitimidade ao modelo *common law*¹³⁷.

Interessante notar a influência dos eventos históricos no desenvolvimento de teorias a respeito do Direito como forma de organização social. Ao longo da história, são inúmeros os

¹³³ BOTELHO, Guilherme. Os poderes processuais do juiz em perspectiva comparada. Revista de Processo. Vol 243. Maio 2015, p. 486. Corroborando tal afirmação, Caenegem afirma que “A ruptura entre a igreja medieval e a igreja pós-reforma na Inglaterra é tão profunda quanto a ruptura entre o *ancien régime* e o mundo pós-revolucionário na França”. CAENEGEM, R. C. van. Juízes, legisladores e professores: capítulos de história jurídica europeia. Tradução por Luiz Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 6.

¹³⁴ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 33

¹³⁵ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 33

¹³⁶ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 35.

¹³⁷ De acordo com Thomas Hobbes, “sem a lei, cada coisa é, em certo sentido, de qualquer homem, pois sem lesar ninguém ele pode pegar, possuir e desfrutar tudo [...]. Assim, uma vez que sem a lei humana todas as coisas seriam comuns e esse caráter de comunidade seria causa de usurpação, inveja, carnificina e guerra contínua de um contra o outro, a mesma lei da razão dita à humanidade, para a sua própria preservação, uma distribuição de terras e bens, a fim de que cada homem saiba o que lhe cabe e assim ninguém mais possa pretender um direito sobre aquilo ou perturbá-lo no seu uso”. Ainda segundo o autor, “é também um ditame da lei da razão que as leis estatutárias são um meio necessário da segurança e do bem-estar do homem no mundo presente, e devem ser obedecidas por todos os súditos”. Nesse cenário, Hobbes define lei como “a ordem daquele ou daqueles que têm o poder soberano, dada àqueles que são seus súditos, declarando publicamente e de modo claro o que todos podem fazer e o que devem se abster de fazer”. HOBBS, Thomas. Diálogo entre um filósofo e um jurista. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 2 ed. São Paulo: Landy Editora, 2004, p. 41, 42 e 60.

exemplos em que realidades distintas ensejaram posicionamentos opostos quanto ao nível de intervenção estatal considerado adequado.

A própria Revolução Francesa, embasada pelas teorias de Montesquieu e Rousseau, no final do século XVIII, e considerada por Teresa Arruda Alvim como o segundo e principal movimento histórico responsável pelas feições que o direito tem hoje nos países de *civil law*¹³⁸, revela o ápice da insatisfação popular que culminou no rompimento com o modelo absolutista. Naquele cenário, a necessidade de conter os abusos do poder soberano alçou a lei ao status de expressão legítima da vontade do povo¹³⁹, atribuindo aos magistrados o dever de decidir conforme o disposto em um complexo de normas pré-ajustadas, capaz de garantir segurança e previsibilidade aos jurisdicionados.

Em nome da almejada segurança jurídica, a Escola da Exegese firmou-se, conforme os ensinamentos de Miguel Reale, “aquele grande movimento que, no transcurso do século XIX, sustentou que na lei positiva, e de maneira especial no Código Civil, já se encontra a possibilidade de uma solução para todos os eventuais casos ou ocorrências da vida social”¹⁴⁰. Assim, a legislação era vista como um sistema completo e suficiente à resolução de quaisquer intercorrências do cotidiano, dispensando a interpretação por parte do magistrado, tido como um mero aplicador da lei em sua literalidade.

Não obstante, essa percepção foi superada diante da complexidade das relações sociais. Como leciona Teresa Arruda, “sociedades mais complexas e a acessibilidade do Judiciário acabaram por tornar a ‘segurança’, gerada por este método, impossível de ser mantida. A interpretação tornou-se imprescindível, como pressuposto da atividade de aplicação da lei”¹⁴¹.

Na mesma linha, Reale destaca que “a lei é apenas instrumento de revelação do Direito, o mais técnico, o mais alto, mas apenas um instrumento de trabalho e assim mesmo imperfeito, porquanto não prevê tudo aquilo que a existência oferece no seu desenvolvimento histórico”¹⁴². Nesse contexto, caso em algum momento se pretendeu reduzir os sistemas mais próximos ao *civil law* a determinadas características, entre elas o predomínio de fontes normativas escritas,

¹³⁸ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Interpretação da lei e de precedentes: civil law e common law. Revista dos Tribunais. Vol 893. Mar/2010, p. 34.

¹³⁹ Segundo a autora, “a lei passou a ser vista como expressão legítima da vontade do povo e o juiz devia decidir com base nos textos do direito positivo e nada mais. Não se falava em interpretação” WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Interpretação da lei e de precedentes: civil law e common law. Revista dos Tribunais. Vol 893. Mar/2010, p. 34.

¹⁴⁰ REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 261.

¹⁴¹ WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Interpretação da lei e de precedentes: civil law e common law. Revista dos Tribunais. Vol 893. Mar/2010, p. 34.

¹⁴² REALE, Miguel. Lições Preliminares de Direito. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 270

nota-se que, cada vez mais, essas limitações se mostram inadequadas, notadamente em razão da influência mútua entre os modelos de *civil law* e *common law*.

A título de exemplo, cabe mencionar as *Civil Procedure Rules* instituídas na Inglaterra, em 1999 que, mesmo em um país sob inequívoca tradição do *common law*, conferiram amplos poderes ao magistrado para conduzir o procedimento civil¹⁴³, consequentemente limitando a vontade das partes. Também na realidade jurídica brasileira, originalmente influenciada pelo *civil law*, é evidente a interferência dos preceitos do *common law*, aqui exemplificada pelo Código de Processo Civil de 2015, considerado uma representação do rompimento definitivo com a rigidez procedimental inerente ao Código Processual anterior e, por conseguinte, muito mais flexível às especificidades dos conflitos submetidos ao Poder Judiciário.

Tratando da evolução do modelo *common law*, Michele Taruffo aborda, de forma mais aprofundada, algumas notas tradicionais que entende já terem sido superadas, quais sejam: a) o papel do juiz; b) a natureza e função da fase do *pre-trial*; e c) o papel do júri¹⁴⁴.

Quanto à primeira característica, faz menção à transformação ocorrida nos Estados Unidos, a partir dos anos 70, quando surge a figura do *managerial judge*, em substituição ao juiz passivo. Processo semelhante ao que se deu na Inglaterra, em 1999, anteriormente mencionado.

No tocante à fase pré-julgamento, sustenta que, por não ser efetivamente sucedida por um julgamento, na grande maioria das vezes, “configura-se essencialmente como uma fase de ‘solução da controvérsia sem decisão’”¹⁴⁵. Assim, de acordo com o referido autor, diante dessa estrutura de processo em que a decisão se dá ainda em fase preliminar, perde o sentido a contraposição entre sistema adversarial e inquisitivo, até então associados, respectivamente, ao modelo de *common law* e *civil law*.

Por fim, quanto ao papel do júri em um modelo *common law*, Taruffo ressalta o fato de que, tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, não se utiliza o júri cível na mesma frequência outrora constatada, razão pela qual considera um equívoco “configurar o júri como elemento fundamental do modelo de processo civil”¹⁴⁶.

¹⁴³ ANDREWS, Neil. The modern civil process in England. Links between private and public forms of dispute-resolution. In: CABRAL, Trícia N. X.; ZANETI Jr, Hermes (org). Justiça Multiportas. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 373.

¹⁴⁴ TARUFFO, Michele, Observações sobre os modelos processuais de *civil law* e de *common law*. Revista de Processo. Vol. 110. Abr – Jun/2003, p. 143

¹⁴⁵ TARUFFO, Michele, Observações sobre os modelos processuais de *civil law* e de *common law*. Revista de Processo. Vol. 110. Abr – Jun/2003, p. 144

¹⁴⁶ TARUFFO, Michele, Observações sobre os modelos processuais de *civil law* e de *common law*. Revista de Processo. Vol. 110. Abr – Jun/2003, p. 145.

A respeito da evolução do modelo *civil law*, o autor não se limita a indicar a superação de características comumente associadas a tal modelo. Para além disso, afirma que “na realidade, jamais existiu um modelo homogêneo e unitário de processo civil de *civil law*”. De fato, tendo em vista as especificidades de cada país influenciado pela tradição jurídica do *civil law*, não se pode presumir a existência, a qualquer tempo, de um modelo único de processo.

Todavia, ainda que se considere inegável a evolução de ambos os modelos, com a consequente superação de algumas características antes consideradas fundamentais, o fato é que, em linhas gerais, os ordenamentos jurídicos elaborados sob influência do *civil law*, em sua fase inicial, eram marcados por uma rigidez procedimental defendida em prol da segurança jurídica.

Tal aspecto se explica, mais uma vez, por meio do desenvolvimento histórico do modelo que veio a ser denominado *civil law*. Reitera-se, por oportuno, que a Revolução Francesa deve ser considerada um divisor de águas em relação à atuação do magistrado e ao papel da legislação para a resolução de conflitos. Motivada, entre outros aspectos, pela necessidade de coibir práticas abusivas até então cometidas por juízes comprometidos com a aristocracia, a Revolução Francesa foi realizada a partir do pressuposto de que uma legislação completa impediria o juiz de interpretar a lei.

Sobre o tema, cabe trazer a lume as considerações de Luiz Guilherme Marinoni, segundo o qual “o *civil law* não apenas imaginou, utopicamente, que o juiz apenas atuaria à vontade da lei, como ainda supôs que, em virtude da certeza jurídica que daí decorreria, o cidadão teria segurança e previsibilidade no trato das relações sociais”¹⁴⁷. Daí se extrai que, na gênese do modelo de *civil law*, a legislação é tida como o instrumento adequado para conferir segurança e previsibilidade, de modo que nela deveria se encontrar o procedimento previamente determinado, sem qualquer possibilidade de alteração de seu rito.

Lado outro, no modelo *common law*, os precedentes foram utilizados como meio de garantir segurança no tratamento dos litígios. Nesse sentido:

A segurança e a previsibilidade obviamente são valores almejados por ambos os sistemas. Mas, supôs-se no *civil law* que tais valores seriam realizados por meio da lei e da sua estrita aplicação pelos juízes, enquanto, no *common law*, por nunca ter existido dúvida de que os juízes interpretam a lei e, por isso, podem proferir decisões diferentes, enxergou-se na força vinculante dos precedentes o instrumento capaz de

¹⁴⁷ MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de *civil law* e de *common law* e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. Revista da Faculdade de Direito – UFPR. Curitiba. Nº 9, 2009, p. 34 e 35

garantir a segurança e a previsibilidade de que a sociedade precisa para desenvolver-se.¹⁴⁸

Assim, torna-se evidente a importância conferida à lei, como resultado da função exercida pelo Poder Legislativo, no modelo *civil law*. Ao que se verifica, nos países influenciados por tal modelo, pressupunha-se que a solução do conflito seria encontrada na legislação, no modelo *common law* a autonomia das partes foi mais encorajada, de modo que outras formas de resolução de litígios se desenvolveram, em regra, de modo mais célere.

Uma análise cronológica permite concluir que, de forma geral, o estudo a respeito de métodos adequados de resolução de conflitos se adiantou nos países de tradição jurídica próxima ao *common law*. Nos Estados Unidos, país precursor do Sistema Multiportas, já em 1976, foi promovida a Conferência Nacional sobre as Causas de Insatisfação Popular com a administração da Justiça, onde Frank Sander defendeu a ideia de que “para cada ‘doença legal’, tem-se uma variedade de opções a serem discutidas”¹⁴⁹.

Já em países da América Latina, onde se vê mais presente a influência do *civil law*, nota-se que a dedicação mais aprofundada aos métodos adequados se deu em momento posterior. Cita-se como exemplo o caso da Argentina, onde o Plano Nacional de Mediação foi adotado a partir de 1992¹⁵⁰. No Brasil, sem deixar de reconhecer o estímulo à autocomposição promovido pela Constituição Federal de 1988, há que se considerar o fato de que a Política Judiciária Nacional de Tratamento de Conflitos e Interesses foi instituída somente em 2010, por meio da Resolução nº 125 do Conselho Nacional da Justiça.

Novamente, destaca-se a importância de refletir sobre o contexto histórico e cultural de cada país antes de prosseguir com o estudo comparado, principalmente para evitar comparações desleais. Por certo, toda a realidade jurídica e social que antecedeu as primeiras arguições a respeito dos métodos adequados nos Estados Unidos foi fundamental para que se instaurasse um ambiente propício e receptivo a tais ideias. A experiência do referido país serve

¹⁴⁸ MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de civil law e de common law e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. Revista da Faculdade de Direito – UFPR. Curitiba. Nº 9, 2009, p. 35

¹⁴⁹ GIMENEZ, Charlise Paula Colet. O modelo do tribunal múltiplas portas na gestão de conflitos e suas contribuições a partir do estudo de caso do Distrito de Columbia, Estados Unidos da América. Libertas: Revista de Pesquisa em Direito. Ouro Preto, vol. 6, nº 1. Jan – Jun/2020, p. 3 e 4.

¹⁵⁰ OTEIZA, Eduardo. Punto de Vista: MARC/ADR y diversidad de culturas: El ejemplo latino-americano. In: CABRAL, Trícia N. X.; ZANETI Jr, Hermes (org). Justiça Multiportas. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 274. Nas palavras do autor “En Argentina se llevó adelante un Plan Nacional de Mediación a partir de 1992. En una primera etapa se realizó una prueba piloto en la cual la mediación funcionaba em forma anexa a los juzgados civiles. En el año 1995 se sancionó la ley que estableció la mediación prejudicial obligatoria, cuyo ámbito de aplicación se circunscribe a los tribunales civiles y comerciales de Buenos Aires. Un año más tarde se dictó la ley de conciliación prejudicial obligatoria em materia laboral”.

como exemplo de que alterações legislativas, quando não acompanhadas por uma cultura social que as recepcione, não são suficientes para promover a mudança almejada.

Ademais, também deve ser ponderada a realidade econômica de cada local, tendo em vista os custos inerentes à reestruturação física e administrativa necessária à instauração de um Tribunal Multiportas. Ainda que se reconheça a economia de recursos proporcionada pela utilização do método mais adequado, não se pode desconsiderar os significativos gastos para conferir o melhor tratamento à lide¹⁵¹.

Como bem pontuado por Eduardo Oteiza, para satisfazer a demanda de acesso à justiça, o Estado deve destinar uma parte do dinheiro público para cobrir o custo que representa a manutenção da estrutura do serviço judicial¹⁵². Essa destinação orçamentária perpassa pela eleição de prioridades dentro de um contexto econômico e social próprio.

Logo, uma vez evidenciada a influência direta das características históricas, sociais e econômicas de determinado local em seus aspectos jurídicos, cabe analisar algumas dessas características dentro da realidade brasileira, o que se propõe a seguir.

2.2.2 Origens da judicialização no contexto jurídico e social brasileiro

Como exposto, busca-se compreender em que medida a influência da tradição jurídica do *civil law* contribuiu para que, especificamente na realidade brasileira, houvesse uma predisposição à escolha do processo judicial como instrumento para a resolução de litígios, com impacto evidente na excessiva judicialização de conflitos.

Com esse escopo, foram abordados até então os principais traços dos modelos de *common law* e de *civil law*, considerando o contexto histórico e social em que ambos se

¹⁵¹ A exemplo do que ocorre nos Estados Unidos, o tratamento individualizado de cada conflito exige que, ainda no primeiro contato com o litígio, uma equipe multidisciplinar promova a sua análise, o que envolve a atuação de diversos profissionais e, por conseguinte, os custos de manutenção dessa estrutura de pessoal. Nesse sentido leciona Charlise Paula Gimenez, ao afirmar que “Inicialmente, realiza-se uma avaliação do conflito, por meio de pessoal especializado, identificando às pessoas o método de tratamento mais adequado ao seu conflito (porta mais indicada). A importância do sistema em estudo reside em que as técnicas convivam de forma harmoniosa e articulada com o sistema de justiça, recebendo o suporte e financiamento do Poder Público”. GIMENEZ, Charlise Paula Colet. O modelo do tribunal múltiplas portas na gestão de conflitos e suas contribuições a partir do estudo de caso do Distrito de Columbia, Estados Unidos da América. Libertas: Revista de Pesquisa em Direito. Ouro Preto, vol. 6, nº 1. Jan – Jun/2020, p. 7.

¹⁵² Nas palavras do autor: “Para dar satisfacción a la demanda de acceso a la justicia el Estado debe destinar una parte del gasto público para afrontar el costo que representa el mantenimiento de la estructura del servicio de justicia. Como la capacidad del Estado para sostener los gastos totales es escasa y el costo del servicio de justicia compete con otras necesidades sociales como la salud o la educación se deben fijar prioridades”. OTEIZA, Eduardo. Punto de Vista: MARC/ADR y diversidad de culturas: El ejemplo latino-americano. In: CABRAL, Trícia N. X.; ZANETI Jr, Hermes (org). Justiça Multiportas. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 269

desenvolveram. A partir dessa retrospectiva, constatou-se que a Revolução Francesa foi um importante marco para a evolução do modelo de *civil law* e que, naquele momento histórico, um dos principais anseios era limitar os poderes do Rei e do Parlamento, representados, no processo, pela figura do magistrado.

Partindo do pressuposto de que o Brasil é um país cujo ordenamento jurídico foi moldado sob influência do *civil law*, cabe questionar por qual razão o Poder Judiciário acabou por assumir, em determinado momento, o protagonismo antes conferido à legislação.

Importante ressaltar que a preferência pela resolução do conflito por meio de uma sentença judicial se confirma pela análise do mais recente Relatório Justiça em Números, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, tendo como base o ano de 2023¹⁵³. De acordo com os dados extraídos, o número de casos novos a cada mil habitantes atingiu o montante de 143, maior número desde 2009. O índice de conciliação, por sua vez, manteve-se praticamente inalterado em relação ao ano de 2021 (12,3%), com o percentual de 12,1%, estando ainda aquém do índice desejado.

Relevante notar que, de acordo com o último Relatório ICJ Brasil, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, em 2021, com o objetivo de apurar o Índice de Confiança na Justiça no Brasil¹⁵⁴, 40% dos entrevistados afirmaram confiar no Poder Judiciário, ao passo que 89% relataram que buscariam o Judiciário para solucionar problemas decorrentes de relações de consumo. No mesmo ano, o Conselho Nacional de Justiça constatou o ajuizamento de 118 casos novos a cada mil habitantes¹⁵⁵.

Nesse cenário, corrobora-se a afirmação de Daniela Gabbay no sentido de que, “muito embora a população tenha baixa confiança no Judiciário, é a ele que predominantemente recorre quando enfrenta um conflito”¹⁵⁶. Para melhor compreender esse fenômeno, faz-se necessário relembrar que nem sempre foi atribuído ao Estado a incumbência de solucionar litígios.

Sobre o tema, Ada Pellegrini esclarece que “nas sociedades primitivas, quando se perceberam os riscos e danos da autotutela, atribuiu-se a solução dos conflitos a terceiros, que atuavam como árbitros ou como facilitadores, para que se atingisse o consenso”. Segue

¹⁵³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>

¹⁵⁴ FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Relatório ICJBRASIL 2021. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 02/07/2023.

¹⁵⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2022 Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf>> Acesso em: 12/09/2023

¹⁵⁶ GABBAY, Daniela Monteiro. Litigância repetitiva e acesso à justiça no Brasil: Uma nova agenda de pesquisa. In: FERRAZ, Leslie Shérída (coord). Repensando o acesso à Justiça no Brasil: estudos internacionais / Volume 1 – As ondas de Cappelletti no século XXI. Aracaju: Evocati, 2016, p. 88 e 89.

afirmando que “só mais tarde, quando o Estado assumiu todo seu poder (ou *potestá*, na denominação italiana) nasceu o processo judicial, que foi orgulhosamente considerado monopólio estatal”.

No Brasil, a consensualidade encontrou amparo ainda na fase imperial, tendo a Constituição de 1824 estabelecido a impossibilidade de dar início a qualquer processo sem que antes se recorresse ao meio da reconciliação. Tal escolha legislativa se insere em um contexto de reforma da Justiça, como explicam Adriana Campos e Alexandre de Oliveira:

De fato, a partir do século XVIII, o Iluminismo alterou profundamente o panorama político europeu, com efeitos concretos sobre o direito da época. A ação política não mais se encontrava voltada para a imposição da Justiça, concentrando-se, antes, na eficácia do controle social. A Coroa buscou efetivar-se como o centro do poder, pondo fim à monarquia policentrada. Houve concreta preocupação com a reforma da Justiça, visando torná-la mais eficaz.

Colonizado por Portugal, o Brasil sofreu os reflexos das ideias iluministas que motivaram revoluções na Europa. Na tentativa de conter revoltas sociais, a reforma da Justiça, como exposto acima, acompanhou a tendência política de promover o controle social, de modo que o incentivo à consensualidade percebido na primeira Constituição brasileira, visando à efetividade da Justiça, se associa mais ao referido propósito do que ao necessário reconhecimento da autonomia das partes.

Ainda que a conciliação não fosse desprezada pelos doutrinadores brasileiros, os extensos debates em torno do instituto revelam que o maior objetivo não era tornar a resolução do conflito mais independente do Estado, mas sim controlar a forma como os litígios seriam resolvidos, servindo ora a propósitos liberais descentralizadores e ora às intenções de parcela conservadora.¹⁵⁷

Ao que se verifica, a atividade legislativa foi exercida em meio a uma disputa política sobre as atribuições do Juiz de Paz, encarregado de promover a conciliação, dividindo-se o posicionamento entre uma corrente que defendia a ampliação de suas atividades e outra mais conservadora e limitante. Deputados adeptos da segunda corrente chegaram a defender que o termo “magistrado” não poderia sequer ser utilizado para referir-se a Juízes de Paz, vistos como agentes sem conhecimento profissional para julgar¹⁵⁸. Com o decorrer do tempo, severas críticas à figura do Juiz de Paz acabaram por limitar sua atuação¹⁵⁹.

¹⁵⁷ CAMPOS, Adriana Pereira; SOUZA, Alexandre de Oliveira Basílio de. A Conciliação e os meios alternativos de solução de conflitos no império brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 59, nº 1, 2016, p. 274

¹⁵⁸ SOUZA, Alexandre de Oliveira Basílio de. Das urnas para as urnas: O papel do Juiz de Paz nas eleições do fim do Império (1871-1889). Dissertação de Mestrado. UFES: 2012. Capítulo 1, p. 88.

¹⁵⁹ CAMPOS, Adriana Pereira; SOUZA, Alexandre de Oliveira Basílio. A Conciliação e os meios alternativos de solução de conflitos no império brasileiro. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro. Vol. 59, nº 1, 2016, p. 292

Essa visão deteriorada a respeito dos primeiros responsáveis por conduzir a conciliação se relaciona intimamente ao que Kazuo Watanabe convencionou chamar de “cultura da sentença”¹⁶⁰. Segundo o autor, ainda na atualidade se constata a percepção, principalmente entre os magistrados, de que a função de conciliar é atividade menos nobre, o que não passa de um equívoco, uma vez que “a função jurisdicional consiste, basicamente, em pacificar com justiça os conflitantes, alcançando por via de consequência a solução do conflito”¹⁶¹.

É importante ter em mente que, além das limitações na formação acadêmica e da equivocada percepção da atividade jurisdicional – fatores indicados por Watanabe, a própria Constituição de 1988, somada ao histórico do desenvolvimento nacional e à influência do modelo de *civil law*, tem sua parcela de contribuição para o aumento da demanda ao Judiciário, não propriamente por seu conteúdo, mas por não ter sido acompanhada das políticas públicas necessárias à efetivação dos direitos por ela garantidos.

Sabe-se que, mesmo após o processo de independência, o Brasil manteve resquícios de sua fase colonial de exploração, notadamente reconhecidos nas mazelas sociais que perduraram ao longo de anos e são visíveis ainda hoje¹⁶². Nesse contexto, o Estado de Bem-Estar Social, implementado no país durante a Era Vargas¹⁶³, veio a suprir algumas das necessidades populares. Em determinado momento histórico, o Estado brasileiro assumiu posição paternalista, se apresentando como solução para os inúmeros problemas sociais.

¹⁶⁰ WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 71

¹⁶¹ WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 68

¹⁶² De acordo com João Paulo Pimenta, “A questão da manutenção, no novo Império do Brasil, de laços dinásticos com o antigo Império Português, ofereceu à historiografia um dos principais subsídios definidores do processo de independência como conservador, sem solavancos, pouco significativo e, muitas vezes, ‘não-revolucionário’. [...] Revolução se tornava um conceito indicativo de profundas transformações, mas dentro de limites considerados ‘adequados’ por alguns grupos políticos”. PIMENTA, João Paulo. A independência do Brasil como uma revolução: história e atualidade de um tema clássico. História da Historiografia: International Journal of Theory and History of Historiography, Ouro Preto, v. 2, n. 3, 2009, p. 58.

¹⁶³ Não é consenso entre historiadores e cientistas sociais a existência do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. Conforme preceituam Agatha Justen e Claudio Gurgel, “A questão do estado de bem-estar social no Brasil tem ocupado autores com diferentes entendimentos, incluindo a dúvida sobre sua efetiva existência entre nós, em qualquer tempo histórico”. No entanto, acompanha-se o posicionamento dos mesmos autores no sentido de que “Os fatos históricos resgatados mostram que as políticas sociais do pós-Segunda Guerra, seja na Inglaterra, seja no Brasil, seguiram traços similares e passos próximos: tentativa de resgate do capitalismo como projeto de desenvolvimento econômico-social, busca da conciliação de classes, preocupação com os desdobramentos políticos do avanço da democracia e do socialismo, atenção às necessidades básicas dos segmentos de baixa renda e intenção/preensão de ampla cobertura”. GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Estado de bem-estar social no Brasil: uma revisão ou a crise e o fim do -espírito de Dunquerque-. Cadernos EBAPE.BR (FGV), v. 19, p. 395-407, 2021.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/6pbKwvgDChJrJgdB98yFkny/?format=html&lang=pt#> Acesso em: 02/07/2023.

Sob influência da tradição jurídica do *civil law*, caberia à legislação – elaborada pelo Poder Legislativo – a plena resolução dos possíveis conflitos e, por conseguinte, a garantia de direitos. No entanto, a história do Brasil demonstra que tal função foi sendo gradativamente atribuída ao Poder Executivo e, quando ausente sua atuação, ao Poder Judiciário.

Uma vez promulgada a Constituição de 1988, ampla na previsão de direitos sociais, a atuação insuficiente por parte do Executivo fez aumentar a procura pelo Judiciário com o fim de efetivar os direitos constitucionais. No mesmo sentido são as considerações de Boaventura de Sousa Santos¹⁶⁴, segundo o qual o avanço na garantia de direitos, por não ter sido acompanhado das necessárias políticas públicas, deu ensejo à maior intervenção judicial. Ainda segundo o autor

Acresce o fato de, também a partir da Constituição de 1988, se terem ampliado as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais como, por exemplo, a ampliação da legitimidade para propositura de ações diretas de inconstitucionalidade, a possibilidade de as associações interporem ações em nome dos seus associados, a consagração da autonomia do Ministério Público e a opção por um modelo público de assistência jurídica e promoção do acesso à justiça. A redemocratização e o novo marco constitucional deram maior credibilidade ao uso da via judicial como alternativa para alcançar direitos

Assim, percebe-se que a Constituição Federal de 1988, além de ampliar o rol de direitos e garantias fundamentais, instituiu os instrumentos necessários à sua efetivação pela via judicial. Logo, quando não adotadas as ações necessárias por parte do Estado, o cidadão encontra no Judiciário a possibilidade de satisfazer seus direitos.

Corroborar tal entendimento as considerações de Humberto Theodoro Jr, Dierle Nunes e Alexandre Bahia que reconhecem a “tendência, posterior à Constituição da República de 1988, de utilização do Judiciário como compensador dos déficits de funcionalidade dos demais Poderes”¹⁶⁵.

Considerando as características sociais brasileiras, bem como sua realidade econômica e as particularidades da Constituição Federal vigente, torna-se possível entender melhor as razões pelas quais a judicialização foi preponderantemente utilizada como instrumento para solucionar conflitos.

Nada obstante, é preciso reconhecer o importante movimento de valorização dos métodos mais adequados ao tratamento de conflitos, desenvolvido ao longo dos últimos anos como forma de efetivar o direito ao acesso à justiça. Isso porque, a partir da compreensão de

¹⁶⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática de justiça. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011, p. 25

¹⁶⁵ THEODORO JR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. Breves considerações sobre a politização do judiciário e sobre o panorama de aplicação no direito brasileiro – Análise da convergência entre o civil law e o common law e dos problemas da padronização decisória. Revista de Processo. Vol. 189. Nov/2010, p. 11.

que a função do Poder Judiciário não se resume a sentenciar, será possível dimensionar as esferas de sua atuação e, por conseguinte, identificar as atividades que deverão ser consideradas quando da implantação de um sistema de integridade.

2.2.3 O Poder Judiciário na perspectiva da Justiça Multiportas

Atualmente, o que se conhece no Brasil como Justiça Multiportas foi, no início, denominado Tribunal Multiportas ou, na tradução em inglês, *Multi-Door Courthouse System*. O termo originário popularizou-se quando publicado por uma das revistas da American Bar Association, em referência ao modelo apresentado pelo professor Frank Sander na conferência nacional sobre as causas de insatisfação popular com a administração da justiça, *National Conference on the Causes of Popular Dissatisfaction with the Administration of Justice*, realizada no Estado de Minnesota, entre os dias 7 e 9 de abril de 1976¹⁶⁶.

A proposta de Sander consiste, em síntese, na ideia de que os tribunais deveriam oferecer às partes envolvidas variadas ferramentas, de modo a tratar o conflito sempre da forma mais adequada. Assim, o tratamento por meio do processo judicial seria apenas um dos métodos disponíveis, devendo ser adotado somente quando constatada sua real necessidade e adequação à lide¹⁶⁷.

No Brasil, a doutrina¹⁶⁸ convencionou que tal ideia seria mais bem traduzida pela expressão Justiça Multiportas, notadamente porque “o tratamento de conflitos não se limita ao Poder Judiciário, como sugerido pela expressão ‘Tribunal’, podendo ser realizado na esfera extrajudicial”¹⁶⁹. Daí se extrai o entendimento de que, na perspectiva da Justiça Multiportas, o Poder Judiciário deixa de ser compreendido como única ou principal via de resolução de

¹⁶⁶ FRANCO, Marcelo Veiga. Os principais métodos adequados de solução de conflitos utilizados nos Estados Unidos da América. Revista de Processo. Vol 314. Abr/2021, p. 430.

¹⁶⁷ Nas palavras de Sander, “A second way of reducing the judicial caseload is to explore alternative ways of resolving disputes outside the courts, and it is to this topic that I wish to devote my primary attention. By and large we lawyers and law teachers have been far too single-minded when it comes to dispute resolution. Of course, as pointed out earlier, good lawyers have always tried to prevent disputes from coming about, but when that was not possible, we have tended to assume that the courts are the natural and obvious dispute resolvers. In point of fact there is a rich variety of different processes, which, I would submit, singly or in combination, may provide far more ‘effective’ conflict resolution”. SANDER, Frank E. A. Varieties of Dispute Processing. Eagan: West Publishing Company, 1976. p. 18, tradução nossa

¹⁶⁸ ZANETI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça multiportas: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 2. Ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

¹⁶⁹ NAVARRO, Trícia. Justiça Multiportas. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 6.

conflitos, tendo em vista a diversidade de métodos voltados à mesma finalidade, qual seja, conferir à contenda o tratamento mais adequado.

O que se propõe, então, é a “quebra do monopólio do Poder Judiciário na resolução dos conflitos, sendo uma responsabilidade dos demais Poderes e de toda a sociedade colaborar para prevenir e resolver as divergências sociais”¹⁷⁰. Nesse contexto, nota-se que a Justiça Multiportas, além de proporcionar o melhor e mais adequado tratamento à lide, também serve ao propósito de conferir maior autonomia aos envolvidos, situando-os como indivíduos autossuficientes e responsáveis pela gerência e resolução do conflito.

Cabe salientar, quanto a este ponto, certa aproximação entre o senso de responsabilidade promovido pela dinâmica da Justiça Multiportas e por um sistema de integridade. Isso porque a implementação de um sistema de integridade está intimamente relacionada à noção de autorregulação, de modo a incentivar a autonomia e responsabilidade da própria entidade ou organização que o implementa.

Ainda sobre a origem da Justiça Multiportas, cabe rememorar que, diferente do que ocorreu nos Estados Unidos, o Brasil teve sua tradição jurídica moldada nos preceitos do *civil law*. Tal característica, somada às circunstâncias históricas e sociais anteriormente mencionadas, deve ser considerada quando comparada à importância da autonomia em cada ordenamento jurídico.

Como visto, o modelo de *civil law* parte, originariamente, do pressuposto de que a solução para eventuais conflitos seria encontrada na legislação, que seria tão somente enunciada pelo magistrado. Já o modelo de *common law* associa-se ao objetivo primordial de garantir liberdade e autonomia às partes, admitindo a interpretação da lei pelo juiz e o estabelecimento de precedentes como forma de garantir a segurança jurídica¹⁷¹.

Dadas as diferenças entre a construção histórica do direito no Brasil e nos Estados Unidos, não é de se espantar o fato de que, em 1976, enquanto o segundo país debatia a utilização de métodos mais adequados, diversos do processo judicial, era recém- implementado o primeiro o Código de Processo Civil, de 1973, que previa procedimento rígido pautado no

¹⁷⁰ NAVARRO, Trícia. Justiça Multiportas. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 14.

¹⁷¹ Cabe reiterar o conceito de *common law* de Norberto Bobbio, que o define como o “direito consuetudinário tipicamente anglo saxônico que surge diretamente das relações sociais e é acolhido pelos juízes nomeados pelo Rei”. Infere-se de tal conceito o protagonismo das relações sociais na criação do próprio direito. BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 33

formalismo no qual a “forma garante a previsibilidade legislativa, estabelecendo hipóteses abstratas e gerais que conduzem as relações sociais, de modo impessoal”¹⁷².

Considerar tais diferenças é fundamental para a compreensão de que a instauração de uma Justiça Multiportas no Brasil não poderia acompanhar o ritmo e levar aos mesmos resultados percebidos em países como os Estados Unidos, cujo sistema jurídico foi moldado em contexto completamente distinto.

Reconhecendo essas distinções, Gajardoni propôs a comparação entre a gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil, apontando como primeira diferença digna de nota o *Court Management*, entendido como a macrogestão dos processos. Como pontuado pelo autor, “não contam os juízes brasileiros de 1º grau – inclusive pela diferença econômica dos dois países – com um aparato de assessoria como o existente nas cortes federais norte americanas”¹⁷³.

Logo, a falta de estrutura adequada para identificar e promover as melhores técnicas de administração de recursos materiais e humanos acaba por prejudicar o desempenho dos Tribunais brasileiros¹⁷⁴. Aqui, fica nítido como a insuficiência de recursos financeiros destinados ao aprimoramento da gestão de conflitos contribui para a padronização das soluções postas, já que a análise pormenorizada necessária à identificação do melhor tratamento exige maiores despesas.

Superados os obstáculos financeiros, um olhar cuidadoso deve ser lançado sobre a formação acadêmica dos profissionais do Direito, como já salientado por Kazuo Watanabe¹⁷⁵. Isso porque a disponibilização de métodos consensuais de nada adianta sem a mudança cultural necessária à sua efetiva utilização.

Não por acaso, ao tratar da Justiça Multiportas nos Estados Unidos, Frank Sander conferiu especial relevância à atuação dos advogados que, na maioria dos casos, serão os primeiros operadores do Direito a terem contato com o litígio. Lá, o envolvimento da

¹⁷² CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Flexibilização Procedimental. In: Revista Eletrônica de Direito Processual. Rio de Janeiro, Volume VI, n 6, p. 137-138

¹⁷³ GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. Revista de Processo Comparado. Vol. 4. Jul-Dez 2016, p. 46

¹⁷⁴ Conforme exposto por Gajardoni, a adequada Gestão das Cortes (*Court Management*) se faz necessária para que, através do mais indicado emprego das técnicas de administração de recursos materiais e humanos, possam ter melhor desempenho qualitativo e quantitativo. GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. Revista de Processo Comparado. Vol. 4. Jul-Dez 2016, p. 45

¹⁷⁵ Sobre o tema, Kazuo Watanabe adverte que “Além do aspecto cultural indicado, o grande obstáculo à utilização mais intensa da conciliação e mediação é a formação acadêmica dos nossos operadores do direito, que é voltada, fundamentalmente, para a solução contenciosa e adjudicada dos conflitos de interesse”. WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. In: Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processo coletivo e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p. 66

Associação de Advogados foi tanto que a instituição chegou a financiar projetos-piloto de sistema multiportas no Judiciário¹⁷⁶.

Logo, para compreender o Poder Judiciário a partir da perspectiva da Justiça Multiportas, é importante abandonar a denominada cultura da sentença, traduzida na ideia de que o conflito será mais bem resolvido quando a solução for sentenciada, e associar a pacificação à melhor condução do litígio, por meio de seu encaminhamento ao método de tratamento mais adequado às suas particularidades. Avanços nessa direção já são percebidos em alterações legislativas que abriram espaço para a consensualidade no direito público, e assumem especial relevância quando se considera o fato de que a administração pública figura entre os principais litigantes do Poder Judiciário¹⁷⁷.

Entre tais avanços também se destaca a Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça que dispôs sobre a Política Judiciária Nacional de tratamento adequado dos conflitos de interesses no âmbito do Poder Judiciário. Para os fins de sua implementação, a barreira cultural se apresentou como maior desafio ao impor resistências que, em muitos casos, não se justificavam¹⁷⁸.

Em que pese as dificuldades enfrentadas, há que se reconhecer o “intenso esforço legislativo para adotar métodos heterocompositivos e autocompositivos em nosso sistema jurídico, ampliando as perspectivas antes concentradas no Poder Judiciário”¹⁷⁹. O que se observa é a crescente conscientização a respeito da importância de oferecer diversos métodos de tratamento, de modo a evitar a judicialização quando não for estritamente necessária.

Tal compreensão se deve, em grande parte, à análise de dados estatísticos coletados anualmente pelo Conselho Nacional de Justiça, em atenção à função conferida ao órgão desde sua instituição, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 2004. A análise estatística, importante vetor de alterações legislativas necessárias ao aprimoramento do serviço judiciário, revela a hiperjudicialização dos conflitos cotidianos.

Diante desse cenário, faz sentido que um dos princípios da Justiça Multiportas seja, justamente, o da extrajudicialização, desestatização ou desjudicialização dos conflitos¹⁸⁰,

¹⁷⁶ GABBAY, Daniela Monteiro. *Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

¹⁷⁷ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DATAJUD. Grandes litigantes*. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 02/07/2023.

¹⁷⁸ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Justiça Multiportas no Brasil*. In: RODAS, João Grandino *et al* (org). *Visão multidisciplinar das soluções de conflitos no Brasil*. 1.ed. - Curitiba: Editora Prismas, 2018, p. 338.

¹⁷⁹ NAVARRO, Trícia. *Justiça Multiportas*. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 715

¹⁸⁰ Segundo Trícia Navarro, a extrajudicialização deve ser considerada para as formas e locais de resolução de conflito que já estão consolidados fora do Poder Judiciário, podendo ocorrer em ambientes públicos ou privados, presenciais ou virtuais. Já a desjudicialização se relaciona com as hipóteses de controvérsias que eram solucionadas pela justiça estatal, e que por lei ou vontade das partes, foram levadas para a esfera extrajudicial, como foi o caso

adotando como premissa a necessidade de ampliar o conceito de acesso à justiça para além do Poder Judiciário. Observa-se, por conseguinte, a pretensão de que todos os métodos disponíveis sejam considerados de igual importância, sem o destaque ou protagonismo comumente atribuído à via judicial.

2.3 FUNÇÃO ADMINISTRATIVA DO PODER JUDICIÁRIO

Até aqui, tratou-se da função originária do Poder Judiciário, denominada função jurisdicional. No entanto, ainda que se reconheça a função jurisdicional como a função precípua do Poder Judiciário, não se pode perder de vista a necessidade de que todos os Poderes do Estado pratiquem os atos administrativos indispensáveis à sua organização e funcionamento¹⁸¹.

Como ressalta Celso Antônio Bandeira de Mello, a ideia de tripartição de poderes foi concebida com o objetivo de preservar a liberdade individual em face dos possíveis abusos decorrentes da concentração de poder, mas a “distribuição não se processa de maneira a preservar com rigidez absoluta a exclusividade de cada órgão no desempenho da função que lhe confere o nome”¹⁸².

Resulta desse pressuposto a compreensão de que a função administrativa não deve ser assim classificada tão somente por um critério subjetivo, a depender do órgão que a realiza¹⁸³.

dos divórcios consensuais e, também, quando os sujeitos processuais, mesmo após o ajuizamento de uma demanda, resolvem o conflito em ambiente extrajudicial gerando consequências processuais. A desestatização, por sua vez, consistiria na retirada da solução de conflito da esfera do Estado, a qual não se resume ao Poder Judiciário. NAVARRO, Trícia. *Justiça Multiportas*. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 46.

¹⁸¹ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2016, p. 65.

¹⁸² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Custo de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014, p. 31-32. No mesmo sentido, Paulo Modesto afirma que “A distribuição de funções entre órgãos constitucionais, segundo o princípio da separação de poderes, tem um claro sentido de mera especialização funcional. Este recurso permite definir algumas atividades do órgão como típicas (ou normais) e outras como atípicas (ou extraordinárias). As primeiras não requerem permissão constitucional expressa, a contrário das segundas, que são exercitadas pelo órgão quando fixadas expressamente no documento constitucional, com a única exceção das hipóteses em que a atividade atípica vem para viabilizar e instrumentalizar o próprio exercício das atividades típicas ou normais do órgão constitucional”. MODESTO, Paulo. *Função Administrativa*. *Revista Servidor Público*. Brasília, nº 119, maio/dez 1995, p. 99.

¹⁸³ Celso Antônio Bandeira de Mello tece críticas tanto ao critério subjetivo/orgânico de classificação, quanto ao critério objetivo material, quanto a este último sob o argumento de que “em Direito, uma coisa é o que é por força da qualificação que o próprio Direito lhe atribuiu, ou seja, pelo regime que lhe outorga e não por alguma causa intrínseca, substancialmente residente na essência do objeto”. Por tais razões, considera mais adequado à classificação as funções pelo critério formal, de modo que a função administrativa é definida pelo autor como “a função que o Estado, ou quem lhe faça as vezes, exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquicos e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais ou, excepcionalmente, infraconstitucionais, submissos todos a controle de legalidade pelo Poder Judiciário”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Custo de Direito Administrativo*. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014, p. 34-36.

De modo geral, a administração pública pode ser definida como “a gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do Direito e da Moral, visando ao bem comum”¹⁸⁴, definição essa que, de forma simplificada, leva ao entendimento das funções administrativas como aquelas necessárias à gestão em prol do referido objetivo – bem comum.

Para assegurar a independência atribuída a cada um dos Poderes da União pelo artigo 2º da Constituição Federal, é preciso garantir a cada órgão a autonomia necessária à sua organização interna. Cabe rememorar, quanto a este ponto, que o Conselho Nacional de Justiça é competente para exercer o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário¹⁸⁵.

Ademais, as atribuições conferidas ao CNJ pelo §4º do artigo 103-B da Constituição, entre as quais se destacam aquelas previstas nos incisos I e II (zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pela observância do artigo 37, que impõe a administração pública a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), confirmam o fato de que as funções administrativas estão inseridas entre as funções exercidas pelo Poder Judiciário. Não por acaso, ao tratarem do princípio da eficiência, Trícia Navarro Xavier Cabral¹⁸⁶ e Fredie Didier Júnior¹⁸⁷ destacam que tal princípio repercute não somente na atividade jurisdicional, mas também na administração judiciária.

No que tange à relação entre sistema de integridade e administração pública judiciária, é preciso ter em mente que a implementação de um efetivo sistema de integridade envolve a criação de mecanismos aptos a prevenir, identificar e corrigir irregularidades, além de promover a cultura da integridade e conduzir o “agente público à ação proba, correta, honesta, primando sempre pelo interesse público”¹⁸⁸. Logo, considerando que a administração pública está ligada

¹⁸⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2016, p. 88.

¹⁸⁵ Art. 103-B O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de 15 (quinze) membros com mandato de 2 (dois) anos, admitida 1 (uma) recondução, sendo: [...] §4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura.

¹⁸⁶ “Assim, o postulado da eficiência tem um viés administrativo e outro processual, sendo ambos indispensáveis e complementares”. CABRAL, Trícia Navarro Xavier. *Ordem Pública Processual*. 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015, p. 106.

¹⁸⁷ “O princípio repercute sobre a atuação do Poder Judiciário em duas dimensões: a) Administração Judiciária e b) a gestão de um determinado processo”. DIDIER JR., Fredie. *Apontamentos para a concretização do princípio da eficiência do processo*. *Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil* nº 52. Jan/Fev 2013, p. 1.

¹⁸⁸ BARROSO, David Miranda; GUERREIRO, Mario Augusto F. L. A integridade como forma de promover uma administração judiciária eficiente. In: KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (org). *Sistema de integridade e poder judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux*. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 373.

à gestão de bens e interesses da coletividade¹⁸⁹, há que se reconhecer que, ao instituir mecanismos de controle que reforçam a primazia do interesse público, o sistema de integridade contribui diretamente para a boa administração judiciária.

Sem desconsiderar os importantes efeitos do sistema em análise no exercício das funções administrativas, para fins metodológicos, é importante delimitar o foco da presente pesquisa, o que se pretende a seguir.

2.4 “PODER JUDICIÁRIO” PARA FINS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA DE INTEGRIDADE: O PROCESSO EM FOCO

De acordo com o artigo 2º da Resolução nº 410 do Conselho Nacional de Justiça, “os órgãos do Poder Judiciário poderão contar com sistemas de integridade, cujos principais objetivos serão a disseminação e a implementação de uma cultura de integridade e a promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades, bem como à correção das falhas sistêmicas identificadas”.

De plano, a Resolução faz referência aos órgãos do Poder Judiciário como o âmbito de incidência das normas gerais para a implementação de sistemas de integridade. Sendo assim, quando analisado em conjunto com o artigo 92 da Constituição Federal, o artigo supracitado leva ao entendimento de que os sistemas de integridade poderão ser implementados no Supremo Tribunal Federal, no Conselho Nacional de Justiça, no Superior Tribunal de Justiça, no Tribunal Superior do Trabalho, nos Tribunais Regionais Federais, nos Tribunais do Trabalho, nos Tribunais Eleitorais, Militares e Estaduais.

No entanto, além da identificação dos espaços físicos, a efetiva implementação de um sistema de integridade exige a análise das atividades exercidas pelo órgão que o implementará. Por certo, não será possível prevenir, detectar e punir condutas irregulares sem que se saiba em quais etapas, processos ou procedimentos tais condutas poderão ser identificadas.

Em outras palavras, é preciso definir quais são as atividades abrangidas pelo sistema de integridade, de modo a viabilizar a correta análise, avaliação e gestão dos riscos a que estão submetidos os órgãos nos quais o sistema será implementado. Neste ponto, vale ressaltar que a “análise, avaliação e gestão dos riscos” é estabelecida pela Resolução nº 410 do Conselho Nacional de Justiça como um dos quatro eixos em que se estrutura o sistema de integridade.

¹⁸⁹ MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. Direito administrativo brasileiro. 42 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2016, p. 88.

Insta salientar, ainda, que a referida Resolução conceitua “gestão de riscos” como o “processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização dos órgãos do Poder Judiciário, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de suas atividades”. Tal definição corrobora a importância de delimitar as atividades e procedimentos que deverão ser analisados para fins de gestão dos riscos inerentes a eles.

Logo, quando se pensa no âmbito de incidência das normas gerais referentes aos sistemas de integridade, não basta definir em qual órgão, como sinônimo de espaço físico, serão aplicadas. Para além disso, é essencial definir quais atividades, funções, processos e procedimentos devem observar as diretrizes de um sistema de integridade.

De modo idealizado, não é razoável admitir que qualquer órgão do Poder Judiciário realize qualquer função em dissonância com os preceitos da integridade. Todavia, é necessário abandonar a pretensão genérica e otimista de que os mecanismos de controle interno são dispensáveis a regular e eficiente prestação do serviço público.

Assim, diante da indagação sobre quais atividades exercidas por um dos órgãos do Poder Judiciário devem ser consideradas para fins de implementação de um sistema de integridade, a resposta deve ser: todas. No entanto, quando efetivamente implementado, tal sistema deve considerar, de forma pormenorizada e específica, quais são essas atividades.

Ganha relevância, neste ponto, as considerações sobre a função precípua do Poder Judiciário enquanto conjunto de órgãos destinados à pacificação social. Em que pese tal poder tenha sido originariamente pensado como aquele responsável pela resolução de conflitos por meio de decisões impostas por um juiz, há que se reconhecer o fato de que a atuação do Poder Judiciário não se resume ao processo.

Na perspectiva da Justiça Multiportas, é natural que o termo “Poder Judiciário” seja lido como sinônimo da via judicial que, por sua vez, deve ser encarada como apenas um entre tantos outros métodos de tratamento de conflitos. Isso porque a Justiça Multiportas se refere, inclusive e talvez com especial relevância, aos métodos consensuais e extrajudiciais tão importantes ao princípio da desjudicialização.

Para os fins de implementação de sistemas de integridade, o Poder Judiciário deve ser visto também em sua função conciliatória, de modo que todas as atividades realizadas por seus servidores no exercício de tal função sejam também consideradas no momento de análise, avaliação e gestão de riscos. A título de exemplo, vale citar as práticas dos Núcleos Permanentes

de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos, instituídos pelos Tribunais Estaduais por força do disposto no artigo 7º da Resolução nº 125 do Conselho Nacional de Justiça.

Também as funções administrativas devem ser consideradas quando implementado o sistema de integridade. Não se pode perder de vista o fato de que cada órgão do Poder Judiciário possui sua gerência e organização próprias, promovendo contratações diretas, a compra de ativos, administrando recursos e folhas de pagamento, entre outras medidas necessárias à sua manutenção. Logo, todas as atividades ligadas à administração devem ter seus riscos identificados e neutralizados pelos mecanismos adequados.

Em resumo, todas as atividades exercidas por servidores vinculados aos órgãos que compõem o Poder Judiciário – tanto aquelas ligadas à administração do órgão quanto à condução de processos judiciais ou de quaisquer outros métodos de tratamento de conflitos – devem ser consideradas como “Poder Judiciário” para os fins de implementação dos sistemas de integridade.

Nada obstante, a presente pesquisa adota como foco os reflexos processuais da implementação dos sistemas de integridade. Logo, ainda que reconhecidas as diversas funções, administrativas e jurisdicionais, exercidas pelos órgãos que integram o Poder Judiciário, bem como a importância de que os sistemas de integridade considerem os riscos inerentes a todas elas, a finalidade precípua do estudo desenvolvido é analisar os benefícios do referido sistema para o processo, em especial por meio do reforço às suas garantias fundamentais.

3. A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: ASPECTOS FORMAIS E MATERIAIS

No capítulo anterior, foram expostas as funções atribuídas ao Poder Judiciário, desde sua origem, com o objetivo de delimitar quais atividades devem ser consideradas no momento de implementação de um sistema de integridade. Como visto, é de suma importância que os riscos inerentes aos atos praticados pelo Poder Judiciário no exercício de sua função administrativa sejam identificados e tratados nas fases de instituição do referido sistema.

Nada obstante, a presente pesquisa tem como foco examinar os reflexos processuais dos sistemas de integridade instituídos nos Tribunais de Justiça, assumindo a principal finalidade de identificar o modo pelo qual tais sistemas tornam a prestação jurisdicional mais eficiente, contribuindo para o aprimoramento do processo.

Para tanto, faz-se necessária a detida análise das normas gerais contidas na Resolução nº 410/2021 do Conselho Nacional de Justiça que estabeleceu as diretrizes para a instituição dos sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Mas, antes, é preciso situar o próprio Conselho Nacional de Justiça como “órgão central de planejamento e coordenação do sistema judicial”¹⁹⁰ que exerce função regulamentadora e possui competência normativa. É o que se pretende a seguir.

3.1 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA E A BOA ADMINISTRAÇÃO JUDICIÁRIA

Inaugurado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) se apresenta oficialmente como “uma instituição pública que visa a aperfeiçoar o trabalho do Judiciário brasileiro, principalmente no que diz respeito ao controle e à transparência administrativa e processual”¹⁹¹. De acordo com o artigo 103-B, §4º da Constituição Federal, cabe ao CNJ o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, bem como do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes.

Outrossim, se insere entre as suas atribuições apreciar a legalidade dos atos administrativos praticados por membros ou órgãos do Poder Judiciário e zelar pela observância do artigo 37 da Constituição Federal que, por sua vez, impõe à administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios a obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Por certo, ao transportar o preceito da eficiência para seu artigo 8º, o Código de Processo Civil consolidou a eficiência processual como norma fundamental do processo, impondo o seu cumprimento na aplicação do ordenamento jurídico pelo juiz. Daí se extrai que a atuação do CNJ não se limita ao âmbito administrativo, mas se estende também ao controle da regularidade no trâmite processual, com o objetivo de tornar a prestação jurisdicional cada vez mais eficiente.

Não por acaso, o próprio CNJ indica como uma de suas atividades a formulação e execução de políticas judiciárias, programas e projetos que visam à eficiência da justiça

¹⁹⁰ DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 52

¹⁹¹ [https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20\(CNJ\)%20foi%20criado%20pela%20Emenda,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.](https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20(CNJ)%20foi%20criado%20pela%20Emenda,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.)

brasileira, utilizando como base os dados estatísticos sobre movimentação processual e outros indicadores pertinentes à atividade jurisdicional em todo o país¹⁹².

A título de exemplo, cabe citar a Resolução nº 547, de 22 de fevereiro de 2024, por meio da qual o CNJ institui medidas de tratamento racional e eficiente na tramitação das execuções fiscais pendentes no Poder Judiciário, tomando como base o entendimento consolidado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Tema 1.184. Ao que se verifica, com o fim de conferir maior eficiência ao processo, a referida resolução exerce influência direta no trâmite processual ao tornar legítima a extinção de execução fiscal de baixo valor pela ausência de interesse de agir nos casos em que, sem que tenha sido citado o executado, não haja movimentação útil há mais de um ano ou, ainda que citado, não tenham sido localizados bens penhoráveis.

Com o mesmo escopo – aprimorar a atividade jurisdicional –, o CNJ editou as Recomendações nº 28/2018 e nº 134/2022, responsáveis, respectivamente, por incentivar a celebração de convênios com notários e registradores do Brasil para a instalação de centros judiciários de solução de conflitos e cidadania e dispor sobre o tratamento dos precedentes no Direito brasileiro, tendo em vista sua relevância para a promoção da segurança jurídica. Outrossim, a atuação voltada para a eficiência processual também pode ser exemplificada pelo Manual de Ementas do CNJ e pela Resolução nº 332/2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário.

Ainda quanto a sua instituição, a exposição dos motivos da Emenda Constitucional 45/2004 revela que o CNJ surgiu em um contexto de reforma do Poder Judiciário, sob a influência de um diagnóstico oferecido à Presidência da República pelo Supremo Tribunal Federal¹⁹³. Constatada a importância da administração da Justiça, intimamente relacionada à competência do Judiciário para aplicar as disposições legais e concretizar direitos, fez-se clara a necessidade de aprimorar e garantir o adequado funcionamento da organização judiciária.

No cenário que antecede a reforma promovida pela Emenda Constitucional 45/2004, a Justiça era tida como “cara, morosa e eivada de senões que são obstáculos a que os jurisdicionados recebam a prestação que um Estado democrático lhes deve”¹⁹⁴. Para além disso,

¹⁹² [https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20\(CNJ\)%20foi%20criado%20pela%20Emenda,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.](https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20(CNJ)%20foi%20criado%20pela%20Emenda,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.)

¹⁹³ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>

¹⁹⁴ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>

as justificativas da referida reforma destacam o fato de que, até então, o Poder Judiciário era, dentre os três Poderes, o único que não se submetia à fiscalização¹⁹⁵.

Assim, é acertada a afirmação de que o CNJ foi criado como uma resposta do Congresso Nacional à “crescente demanda social por maior transparência e fiscalização do Poder Judiciário”¹⁹⁶. E não se diga que atualmente, mesmo vinte anos após a criação do órgão responsável pelo controle e administração do serviço jurisdicional, se firmou definitivamente a credibilidade da Justiça.

Em aparente contradição, a predominante busca pelo processo como forma de resolução do conflito convive com um relevante índice de desconfiança no Poder Judiciário. É o que revela o Relatório ICJ Brasil, desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas, em 2021, com o objetivo de apurar o Índice de Confiança na Justiça no Brasil. De acordo com a pesquisa, apenas 40% dos entrevistados afirmaram confiar no Poder Judiciário, enquanto 89% relataram que, diante de conflitos decorrentes de relações de consumo, recorreriam justamente a ele.

Ainda que não se tenha alcançado o nível ideal de confiabilidade no serviço judiciário, é importante reconhecer o papel do CNJ no aperfeiçoamento das atividades jurisdicionais, promovendo a boa administração judiciária e, por conseguinte, a melhoria do processo.

A relevância das funções atribuídas ao órgão se destaca quando considerado que a boa administração é indispensável à efetividade dos direitos garantidos por lei. Em outras palavras, é preciso sempre lembrar que, “assim como a organização e o procedimento recebem a irradiação dos direitos fundamentais (dimensão objetiva), os direitos fundamentais dependem em alguma medida de organização e procedimento para serem efetivados”¹⁹⁷.

De modo geral, o direito à boa administração pública é definido por Juarez Freitas como “direito fundamental à administração pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, sustentabilidade, motivação proporcional, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas

¹⁹⁵ <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>

¹⁹⁶ DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 61

¹⁹⁷ MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: Recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. Revista de Direito Processual Geral. Rio de Janeiro, n. 65, 2010, p. 68. No mesmo sentido, Senna e Tourino destacam que “um dos caminhos para a concretização dos direitos fundamentais é a consagração do direito fundamental à boa Administração Pública por meio da adoção de um modelo de good governance, partindo-se da premissa de que o jurista deve buscar soluções para os problemas, em especial diante de atos e posturas antidemocráticas, autoritárias daqueles que exercem o poder, desmantelando conquistas históricas da democracia”. SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, p. 27

omissivas e comissivas”¹⁹⁸. Segundo o autor¹⁹⁹, tal conceito abrange, ainda, o direito à administração pública transparente; sustentável; dialógica; imparcial e desviesada; proba; respeitadora da legalidade temperada; preventiva, precavida e eficaz.

A importância da boa administração pública foi afirmada na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²⁰⁰, mais especificamente em seu artigo 41, do qual se extrai que o direito a uma boa administração compreende: (i) o direito de qualquer pessoa a ser ouvida antes de a seu respeito ser tomada qualquer medida individual que a afete desfavoravelmente; (ii) o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram, no respeito dos legítimos interesses da confidencialidade e do segredo profissional e comercial; e (iii) a obrigação, por parte da administração, de fundamentar as suas decisões²⁰¹.

Como se vê, ambos os conceitos envolvem direitos e deveres já conhecidos e expressamente previstos na Constituição Federal e no Código de Processo Civil. Como exemplo, cabe citar o artigo 93, IX da Constituição Federal, que impõe o dever de publicidade e fundamentação de todas as decisões judiciais, ressalvada a preservação do direito à intimidade quando o sigilo não prejudicar o interesse público à informação; o artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal que, corroborado pelo disposto nos artigos 9 e 10 do Código de Processo Civil, assegura o direito ao contraditório e à ampla defesa e leva ao reconhecimento do princípio da vedação à decisão surpresa; e o artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição Federal, que legitimam o princípio do juiz natural e a garantia de imparcialidade.

Assim, “o direito fundamental à boa administração pública pode ser considerado uma norma implícita que decorre do feixe de regras e princípios consagrados na Constituição Federal”²⁰². Há que se reconhecer o fato de que essa correspondência com direitos e garantias constitucionais reforça o caráter fundamental atribuído à boa administração.

¹⁹⁸ FREITAS, Juarez. Direito fundamental à boa administração pública. São Paulo: Malheiros Editores. 2014, p. 21

¹⁹⁹ *Ibidem*, p. 21-22.

²⁰⁰ A menção à disposição europeia se justifica pelo fato de que, de acordo com Didier Jr e Fernandez, “A reflexão acerca da existência de um direito fundamental à boa administração foi desenvolvida no âmbito europeu”. Contextualizando o tema, os autores destacam que a Carta Europeia de Direitos Fundamentais consagrou expressamente o direito à boa administração “consolidando a tradição iniciada com a Recomendação n. R(80) 2, de 1980, do Comitê de Ministros do Conselho da Europa, sobre o exercício de poderes discricionários por autoridades administrativas, e com o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, de 1995, e incorporando posicionamentos explicitados por tribunais supranacionais europeus” DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 19-20.

²⁰¹ https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

²⁰² SENNA, Gustavo; TOURINO, Lucas Miranda. O direito fundamental à boa administração pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. Revista do Ministério Público do Estado de Goiás, p. 38.

No âmbito judicial, ainda que, em um primeiro momento, o termo “boa administração” remeta à organização administrativa do Poder Judiciário, a boa administração da justiça se refere também à sua atividade fim, qual seja, o tratamento de conflitos. De acordo com Didier Jr e Fernandez, o termo deve ser lido tanto “em seu sentido judicial, relativo à condução dos processos com observância das regras legais e em tempo razoável para o oferecimento de uma solução compatível com o Direito” quanto “em seu sentido administrativo, alusivo à gestão dos recursos de que dispõe o Judiciário para o desempenho das suas funções”²⁰³.

Diante disso, é importante que as medidas adotadas com o fim de promover a boa administração da Justiça sejam pensadas não somente para os atos administrativos, mas também para o aprimoramento do processo. Entre os instrumentos disponíveis ao CNJ para o fim de implementar tais medidas, a edição de atos normativos, em especial na forma de resoluções, ganha maior destaque na presente pesquisa.

3.2 A RESOLUÇÃO COMO FONTE DO DIREITO PROCESSUAL

De acordo com o artigo 103-B, §4º, inciso I da Constituição Federal, se insere entre as atribuições do Conselho Nacional de Justiça “zelar pela autonomia do Poder Judiciário e pelo cumprimento do Estatuto da Magistratura, podendo expedir atos regulamentares, no âmbito de sua competência, ou recomendar providências”. Nota-se que foi conferido ao CNJ poder regulamentar, capaz de viabilizar, por meio da edição de atos normativos, o cumprimento das funções atribuídas ao órgão.

Ao que se verifica, os atos normativos regulamentares servem como instrumento de atuação do CNJ e encontram amparo legal na Constituição Federal, especificamente no artigo supramencionado. Isso posto, resta situar tais atos, em especial as resoluções, entre as fontes do direito processual.

De plano, cabe salientar que o conceito de fonte do direito não se distancia da definição de fonte do direito processual. Se tratada como origem de algo, esse algo pode ser tanto o direito material quanto o direito processual, razão pela qual a doutrina sobre fontes do direito serve também ao estudo das fontes do direito processual²⁰⁴.

²⁰³ DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 22

²⁰⁴ No mesmo sentido, Carlos Frederico Bastos Pereira afirma que “No âmbito jurídico, a fonte é o ato ou o fato de onde provém o direito, isto é, de onde emanam as normas jurídicas. No direito processual não é diferente”.

Ademais, é importante ressaltar que as fontes do direito podem ser analisadas em perspectiva concreta ou abstrata, sendo definidas de uma ou outra forma a depender de sua apreciação sob perspectiva particular ou genérica, respectivamente²⁰⁵.

Corroborando a estreita aproximação entre as fontes do direito processual e material, Candido Dinamarco, Antônio Cintra e Ada Pellegrini indicam que as fontes abstratas da norma processual são as mesmas do direito em geral, quais sejam, a lei, os usos e costumes, o negócio jurídico e, para alguns, a jurisprudência²⁰⁶.

A partir dos ensinamentos de Norberto Bobbio, é possível definir fontes do direito como “aqueles fatos ou aqueles atos aos quais um determinado ordenamento jurídico atribui a competência ou a capacidade de produzir normas jurídicas”²⁰⁷. Infere-se de tal conceito que a fonte do direito será reconhecida como tal somente se o ordenamento jurídico, visto como o conjunto de normas jurídicas dotado de unidade, coerência e completude²⁰⁸, lhe conferir essa qualidade.

Para Kelsen, o termo “fonte de direito” remete ao “fundamento de validade de uma ordem jurídica, especialmente o último fundamento de validade, a norma fundamental”²⁰⁹. Nota-se, portanto, uma nítida situação de hierarquia entre as fontes, na qual a norma fundamental ocupa a posição mais alta em preponderância.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Revisitando as normas processuais. In: ZUFELATO, Camilo; YARSHELL, Flávio Luiz. 50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil. Londrina, PR: Editora Thoth, 2024, p. 196.

²⁰⁵ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 25ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 98 e 100

²⁰⁶ CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Processo. 25ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009, p. 98.

²⁰⁷ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 161

²⁰⁸ Nas palavras de Bobbio, “A teoria do ordenamento jurídico se baseia em três caracteres fundamentais a ela atribuídos: a unidade, a coerência e a completude; são estas três características que fazem com que o direito no seu conjunto seja um ordenamento e, portanto, uma entidade nova, distinta das normas singulares que o constituem” BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 198.

²⁰⁹ O autor segue afirmando que “efetivamente, só costuma designar-se como ‘fonte’ o fundamento de validade jurídico-positivo de uma norma jurídica, quer dizer, a norma jurídica positiva do escalão superior que regula a sua produção. Nesse sentido, a Constituição é a fonte das normas gerais produzidas por via legislativa ou consuetudinária; e uma norma geral é a fonte da decisão judicial que a aplica e que é representada por uma norma individual. Mas a decisão judicial também pode ser considerada como fonte dos deveres ou direitos das partes litigantes por ela estatuídos, ou da atribuição de competência ao órgão que tem de executar esta decisão. Num sentido jurídico-positivo, fonte do Direito só pode ser o Direito”. KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Trad. de João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 163. Importante lembrar que “a norma fundamental é a instauração do fato fundamental da criação jurídica”, de modo que “ela própria não é uma norma posta, posta pelo costume ou pelo ato de um órgão jurídico, não é uma norma positiva, mas uma norma pressuposta, na medida em que a instância constituinte é considerada como a mais elevada autoridade e por isso não pode ser havida como recebendo o poder constituinte através de uma outra norma, posta por uma autoridade superior”. KELSEN, Hans. Teoria pura do direito. Trad. de João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 139.

Para além do sentido jurídico compreendido na expressão “fontes do direito”, o mesmo autor reconhece o uso da expressão em um sentido não jurídico referente a “todas as representações que, de fato, influenciam a função criadora e a função aplicadora do Direito, tais como, especialmente, os princípios morais e políticos, as teorias jurídicas, pareceres de especialistas e outros”²¹⁰. Daí se extrai a intenção de estabelecer uma drástica separação entre o Direito e os costumes que poderiam até integrar o âmbito jurídico, mas apenas quando reconhecidos por uma norma jurídica.

Visto como um dos grandes nomes da doutrina juspositivista²¹¹, Kelsen faz considerações que se relacionam à compreensão da lei como fonte predominante sobre todas as outras, o que enseja a coexistência de várias fontes, configurando um ordenamento jurídico complexo e hierarquicamente estruturado²¹².

Ainda na perspectiva juspositivista, admite-se a existência de fontes reconhecidas pelo Estado em momento posterior ao fato social que produz regras de conduta, e fontes delegadas, que surgem “quando o Estado atribui a um órgão diverso daquele portador da soberania, ou mesmo a uma instituição social não pertinente à organização do Estado, o poder de estabelecer normas jurídicas para certas matérias e dentro de certos limites estabelecidos pelo próprio Estado”²¹³. Caso adotada essa perspectiva, os atos regulamentares editados pelo CNJ, no exercício do poder regulamentar conferido ao órgão pelo artigo 103-B da Constituição Federal, serão considerados fontes delegadas do direito.

Cabe destacar que a Emenda Constitucional 45/2004 também atribuiu ao CNJ a competência para disciplinar seu próprio funcionamento e definir as atribuições do Ministro-Corregedor, o que foi feito por meio do Regimento Interno nº 67, de 03/03/2009. O Regimento, por sua vez, destina a Seção XIII do Capítulo III aos atos normativos e estabelece, especificamente no §5º do artigo 102, que as resoluções e enunciados administrativos terão força vinculante, o que não necessariamente ocorre com todas as fontes do direito²¹⁴.

²¹⁰ Kelsen, Hans. Teoria pura do direito. Trad. de João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 163.

²¹¹ Nas palavras de Bobbio, “a teoria do ordenamento jurídico encontra a sua mais coerente expressão coerente expressão no pensamento de Kelsen. Por isso podemos considerar este autor como o clímax do movimento juspositivista, depois do que começa sua decadência, isto é (sem metáfora), sua crise”. BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 198.

²¹² BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 162.

²¹³ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 164.

²¹⁴ Sobre o tema, Carlos Frederico Bastos Pereira ressalta que “não é possível confundir a validade de uma fonte, predicado que diz respeito à pertinência ao ordenamento jurídico, com a sua eficácia, atributo que se refere ao seu grau de vinculação para os agentes jurídicos responsáveis por aplicá-la. O fato de uma fonte não ser dotada de

Considerando que a Constituição Federal delega ao CNJ o poder de editar atos regulamentares e dispor sobre seu regimento, é de rigor reconhecer que tais atos são classificados como fontes delegadas de acordo com a doutrina juspositivista. Não por acaso, Bobbio menciona justamente os regulamentos como exemplo de fontes delegadas²¹⁵.

Mas, se ao CNJ é dada a competência para editar atos regulamentares, é preciso definir o que são os regulamentos. Para Hely Lopes Meirelles, “os regulamentos são atos administrativos, postos em vigência por decreto, para especificar os mandamentos da lei ou prover situações ainda não disciplinadas por lei”, de modo que suas principais características são: “ato administrativos (e não legislativos); ato explicativo ou supletivo da lei; ato hierarquicamente inferior à lei; ato de eficácia externa”²¹⁶. Sobre os limites do regulamento e as suas classificações, o autor destaca que

Como ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito e nulo, por caracterizar situação de ilegalidade. Quando o regulamento visa a explicar a lei (regulamento de execução), terá que se cingir ao que a lei contém; quando se tratar de regulamento destinado a prover situações não contempladas em lei (regulamento autônomo ou independente), terá que se ater aos limites da competência do Executivo, não podendo, nunca, invadir as reservas da lei, isto é, suprir a lei naquilo que é da exclusiva competência da norma legislativa (lei em sentido formal e material).²¹⁷

Nota-se que o conceito de regulamento é intimamente relacionado à lei, visto que situado em posição hierarquicamente inferior e criado com a finalidade de explicar (regulamento de execução) ou complementar a legislação (regulamento autônomo), mas sempre em observância ao seu teor e aos limites de competência.

Diferente dos regulamentos, os regimentos não exigem correlação direta ao que está contido em determinada lei. Com propósito distinto, “os regimentos são atos administrativos normativos de atuação interna, dado que se destinam a reger o funcionamento de órgãos colegiados e de corporações legislativas”²¹⁸. Por se tratar de ato regulamentar interno, Hely Lopes Meirelles destaca a ausência de caráter vinculativo em relação aos particulares, uma vez

eficácia vinculante (ou de um grau vinculante mais fraco) não retira a sua validade para fins de orientação de comportamentos humanos)”. PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Revisitando as normas processuais. In: ZUFELATO, Camilo; YARSHELL, Flávio Luiz. 50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil. Londrina, PR: Editora Thoth, 2024, p. 197-198.

²¹⁵ BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006, p. 165.

²¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23 ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda. 1998, p. 160.

²¹⁷ *Ibidem*.

²¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 23 ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda. 1998, p. 161.

que “o regimento só se dirige aos que devem executar o serviço ou realizar a atividade funcional regimentada”²¹⁹.

Quanto a este ponto, cabe rememorar que o Regimento Interno do CNJ atribui força vinculante aos enunciados normativos e às resoluções, o que, nos termos da definição acima exposta, não é admitido como um de seus efeitos. Se o regimento emana normas que vinculam apenas os responsáveis pela execução dos serviços internos, parece um contrassenso admitir que o caráter vinculante das resoluções e enunciados seja proveniente tão somente de regimento que não vincula, ele mesmo, à atuação de terceiros.

Nada obstante, tendo em vista o objetivo precípuo de analisar os reflexos processuais da Resolução nº 410/2021 do CNJ, que dispõe sobre a instauração de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário, basta reconhecer o caráter vinculante para os órgãos que o integram. Sem desconsiderar como essencial que todas as partes envolvidas no processo atuem em consonância com os preceitos éticos e de integridade, é importante ter em mente que compete ao magistrado dirigir o processo conforme as disposições do Código de Processo Civil, bem como prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça, entre os quais se insere, por certo, aqueles que revelam conduta antiética ou não íntegra.

Assim, a despeito de quaisquer discussões sobre o caráter vinculante do regimento e das resoluções, o fato é que, por impor a observância de determinada norma regulamentar ao Poder Judiciário, tais atos detêm o potencial de atingir a esfera particular daqueles que utilizam do serviço judicial por ela regulamentado. Em razão disso, torna-se relevante tratar dos limites a serem observados na edição de atos regulamentares, expostos por Streck, Sarlet e Clève²²⁰ nos seguintes termos:

Os Conselhos enfrentam, pois, duas limitações: uma, *stricto sensu*, pela qual não podem expedir regulamentos com caráter geral e abstrato, em face da reserva de lei; outra, *lato sensu*, que diz respeito à impossibilidade de ingerência nos direitos e garantias fundamentais dos cidadãos. Presente, aqui, a cláusula de proibição de restrição a direitos e garantias fundamentais, que se sustenta na reserva de lei, também garantia constitucional.

Ainda quanto aos limites, os autores destacam que, em decorrência da reserva legal, o poder regulamentar dos Conselhos esbarra na impossibilidade de inovar, de modo que qualquer resolução que inove em direitos e obrigações será inconstitucional²²¹. Em síntese, as resoluções

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ STRECK, Lenio Luiz; SARLET, Ingo Wolfgang; CLÈVE, Clemerson Merlin. Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/artigos/edicao009/ana_silva.htm>. Acesso em 27 de agosto de 2024.

²²¹ *Ibidem*

devem se ater apenas a regulamentação de situações concretas e não podem interferir ou criar deveres, direitos e garantias.

As limitações a que se referem Streck, Sarlet e Clève servem ao propósito de evitar excessos na atuação dos Conselhos. Entretanto, tendo em vista o fato de que a interpretação de normas é atividade subjetiva, é preciso tomar o cuidado de que as resoluções não sejam interpretadas de forma excessivamente restritiva, de modo que representem óbice ao intuito de aprimorar a atividade judiciária.

Para melhor exemplificar a afirmativa, toma-se como exemplo a Resolução nº 485/2023 do CNJ, que dispõe sobre o adequado atendimento de gestante ou parturiente que manifeste desejo de entregar o filho para adoção e a proteção integral da criança, elaborada em consonância com a Lei nº 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Se comparada à referida resolução, que trata de situação concreta e específica, a Resolução nº 410/21 do CNJ, que estabelece normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário, aparenta deter caráter geral e abstrato, o que seria vedado, segundo Streck, Sarlet e Clève.

No entanto, a Resolução nº 410/21 nada mais faz do que traçar um caminho para a efetivação dos princípios dispostos no artigo 37 da Constituição Federal, em especial o princípio da moralidade e da eficiência, de modo que a sua edição se insere entre as atribuições do órgão administrativo (artigo 103-B, §4º, inciso II da Constituição Federal). Não há que se falar, portanto, em inconstitucionalidade do ato normativo.

Tratando da previsão expressa no artigo 84, inciso IV da Constituição Federal, Oswaldo Aranha Bandeira de Melo afirma que os regulamentos são emanados pelo Poder Executivo mediante decreto e consistem em “regras jurídicas gerais, abstratas, impessoais, em desenvolvimento da lei, referentes à organização e ação do Estado, enquanto poder público”²²².

Na classificação do autor, os regulamentos se dividem em: (i) independentes ou autônomos – considerados verdadeiras leis, “pois não constituem desenvolvimento de qualquer lei ordinária, mas correspondem ao exercício da prerrogativa de legislar a ele [Poder Executivo] reconhecida com base no Direito Constitucional”²²³; (ii) autorizados ou delegados – editados por habilitação legislativa, com o objetivo de “desenvolver os preceitos constantes da lei de

²²² MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1, p. 342

²²³ MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1, p. 343

habilitação”²²⁴; e (iii) executivos – que “constituem regras técnicas de boa execução da lei, para sua melhor aplicação”²²⁵.

Importante ressaltar que, nessa configuração, os regulamentos independentes ou autônomos ainda se subdividem em orgânicos, regimentais e policiais. São classificados como orgânicos os regulamentos que estabelecem regras jurídicas voltadas à organização da administração pública, limitadas a questões estruturais, financeiras e referentes aos direitos e deveres dos agentes públicos. Já os regimentais se destinam a regulamentar “as condições internas de execução dos serviços públicos e a maneira de sua utilização por terceiros interessados”²²⁶. Por fim, os regulamentos policiais servem ao fim de assegurar a ordem e resguardar a segurança pública²²⁷.

A classificação acima exposta é adotada por Fredie Didier Junior e Leandro Fernandez em obra sobre a relação entre o Conselho Nacional de Justiça e o direito processual. Segundo os autores, os regulamentos autônomos devem se ater a determinados parâmetros, entre os quais se destacam a concepção e controle da atuação administrativa do Poder Judiciário e a garantia da observância aos princípios previstos no artigo 37 da Constituição Federal²²⁸.

No que tange às normas processuais, Didier e Fernandez reconhecem a possibilidade de que o CNJ edite regulamentos sobre a matéria, seja de forma direta ou por meio da regulamentação de temas que, indiretamente, repercutem no processo²²⁹. É esse o entendimento que melhor se alinha à compreensão de que a Resolução nº 410/2021 do CNJ deve ser classificada como um regulamento autônomo que, apesar de conter disposições que se inserem no âmbito administrativo, influencia indiretamente no trâmite processual.

Para que se possa identificar tal influência de forma prática, é preciso antes analisar detidamente o teor da referida resolução, o que se propõe a seguir.

²²⁴ MELLO, Oswaldo A. Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1, p. 346

²²⁵ MELLO, Oswaldo A. Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1, p. 352

²²⁶ MELLO, Oswaldo A. Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1, p. 344

²²⁷ *Ibidem*

²²⁸ DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 58

²²⁹ A título de exemplo, os autores mencionam as resoluções que tratam de temas relacionados ao âmbito administrativo dos tribunais, bem como ao cumprimento dos deveres funcionais dos juízes e afirmam que “por variadas razões, aspectos do regime funcional da magistratura (e, de modo geral, da disciplina relativa à ética nas profissões jurídicas) devem ser objeto de estudo do processualista”, reforçando a influência de questões administrativas na seara processual. DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. *O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021, p. 147/148/150.

3.3 EIXOS, DIRETRIZES E ELEMENTOS ESSENCIAIS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE DE ACORDO COM A RESOLUÇÃO Nº 410/2021 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

De plano, uma breve contextualização serve ao propósito de situar a Resolução nº 410/2021 do CNJ entre os acontecimentos que evidenciam sua relevância. Rememora-se que, na década de 70, nos Estados Unidos, o escândalo de Watergate trouxe a lume um esquema de tráfico de influência e suborno que envolvia a iniciativa pública e privada.

A extensa proporção dos atos ilícitos identificados no decorrer das investigações deu início a um movimento internacional de responsabilização de empresas por práticas corruptas e anticoncorrenciais, capitaneado pela Foreign Corrupt Practices Act, promulgada em 1977. No Brasil, tal movimento serviu de inspiração à Lei nº 12.846/2013, que dispôs sobre “responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira”²³⁰.

Três anos depois, a Lei nº 13.303/2016 estabeleceu como obrigatória a elaboração e divulgação de Código de Conduta e Integridade por empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios²³¹.

Já em 2017, o Decreto nº 9.203 regulamentou a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional²³² e, em 2021, o Decreto nº 10.756 instituiu o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal²³³.

Ao que se verifica, a Lei nº 12.846/2013 se apresentou, inicialmente, em um movimento de direcionamentos nacionais destinados à promoção da integridade. Em um segundo momento, as normas foram voltadas para a valorização de sistemas de integridade em empresas públicas e sociedades de economia mista. O incentivo à efetiva implementação dos preceitos de boa governança e integridade no âmbito da administração pública, por sua vez, se deu de modo mais incisivo a partir de 2017.

É nessa terceira onda de valorização da integridade que se insere o objeto de estudo da presente pesquisa, qual seja, a Resolução nº 410, de 23 de agosto de 2021, do Conselho

²³⁰ BRASIL. *Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm

²³¹ BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm

²³² BRASIL. *Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

²³³ BRASIL. *Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021*. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm

Nacional de Justiça, que estabelece os eixos, diretrizes e elementos fundamentais dos sistemas de integridade a serem implementados no Poder Judiciário.

3.3.1 Eixos dos sistemas de integridade

De modo geral, o eixo é compreendido como uma “linha recta fictícia ou real, que passa pelo centro de um objecto”²³⁴. Tal definição abrange, ainda, a noção de essência, apoio e sustentáculo, de modo que os eixos devem ser associados aos pontos centrais de determinada estrutura, em torno dos quais algo se desenvolve.

No que tange aos sistemas de integridade instituídos no âmbito do Poder Judiciário, a Resolução nº 410/2021 do CNJ tratou de estabelecer seus eixos especificamente no parágrafo único de seu artigo 2º, cujo *caput* define também seus objetivos (disseminação e a implementação de uma cultura de integridade; promoção de medidas e ações institucionais destinadas à prevenção, à detecção e à punição de fraudes e demais irregularidades; correção das falhas sistêmicas identificadas).

De acordo com o referido artigo, os sistemas de integridade serão estruturados nos seguintes eixos: 1. Comprometimento e apoio explícito da alta administração dos respectivos órgãos; 2. Existência de órgão gestor responsável pela sua implementação e coordenação em cada tribunal; 3. Análise, avaliação e gestão dos riscos; 4. Monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação.

É preciso ter em mente que a Resolução nº 410/2021 tem como norte as Recomendações do Conselho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre integridade pública, sendo tais recomendações expressamente referenciadas entre as justificativas do ato normativo.

O documento foi elaborado pela OCDE com o objetivo de orientar o desenvolvimento de estratégias contra a corrupção, vista como causa de desigualdades econômicas e sociais, de descontentamento e de redução da confiança nas instituições²³⁵. Sua elaboração se pautava em

²³⁴ FIGUEIREDO, Cândido de. Novo dicionário da língua portuguesa. The Project Gutenberg EBook: 2 de abril de 2010. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/31552/31552-pdf.pdf>.

²³⁵ Segundo o Conselho da OCDE, “a integridade pública refere-se ao alinhamento consistente e à adesão de valores, princípios e normas éticas comuns para sustentar e priorizar o interesse público sobre os interesses privados no setor público” e é considerada uma resposta estratégica e sustentável à corrupção. Esse conceito de integridade pública é, inclusive, adotado pela Resolução nº 410/2021 do CNJ, especificamente em seu artigo 5º, inciso I. ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. 30 nov. 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69726>. Acesso em: 31 de agosto de 2024.

três pilares: (i) um sistema de integridade coerente e abrangente, que enseja compromisso, responsabilidade, estratégia e adoção de padrões; (ii) uma cultura de integridade pública, que demanda o envolvimento de toda a sociedade, uma liderança comprometida, capacitação e profissionalização baseada em mérito e abertura para debate; e (iii) uma real prestação de contas, que perpassa pela gestão de riscos, cumprimento do que foi pactuado, fiscalização dos procedimentos e participação de todos os envolvidos.

Não é de se estranhar, portanto, que o comprometimento e o apoio explícitos da alta administração tenham sido listados como eixos do sistema de integridade a ser implementado pelos órgãos que integram o Poder Judiciário, uma vez que a sexta recomendação da OCDE é justamente “investir em liderança de integridade para demonstrar o compromisso da organização do setor público com a integridade”²³⁶.

De forma mais específica, a OCDE recomenda o que segue:

- a) incluir a liderança de integridade no perfil para gerentes em todos os níveis de uma organização, bem como um requisito para seleção, nomeação ou promoção para um cargo de gerência e avaliação do desempenho dos gerentes em relação ao sistema de integridade pública em todos os níveis da organização;
- b) apoiar os gerentes em seu papel como líderes éticos, estabelecendo mandatos claros, fornecendo apoio organizacional (como controle interno, instrumentos de recursos humanos e assessoria jurídica) e fornecendo treinamento e orientação periódicos para aumentar a consciencialização e desenvolver habilidades sobre o exercício do julgamento apropriado em assuntos em que questões de integridade pública possam estar envolvidas;
- c) desenvolver estruturas de gestão que promovam responsabilidades gerenciais para identificar e mitigar riscos de integridade pública.

Essas recomendações devem ser transportadas e adequadas ao âmbito do Poder Judiciário. Assim, serão considerados “gerentes” todos aqueles que exercem função de chefia e liderança dentro da estrutura dos órgãos em que serão implementados os sistemas de integridade, e o comprometimento e o apoio da alta administração devem ser irradiados para todas as lideranças.

Ainda sobre a importância da liderança e do apoio do mais elevado nível de dirigentes, ganha destaque a recomendação de que a alta administração apoie o sistema de integridade por meio da adoção de um comportamento pessoal exemplar²³⁷. Tal recomendação sintetiza a ideia de que um dos mais importantes combustíveis para a mudança cultural é o exemplo daqueles responsáveis por liderar o conjunto de pessoas que compõem o órgão público, a empresa

²³⁶ ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública. 30 nov. 2017. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69726>. Acesso em: 31 de agosto de 2024.

²³⁷ *Ibidem*.

pública, privada ou qualquer outra organização. É essa a ideia expressa pelo termo *tone from the top*, comumente utilizado nos artigos sobre *compliance* e sistemas de integridade.

A consulta ao manual para implementação de programas de integridade elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU), com foco no setor público, serve para visualizar, de forma mais concreta, quais ações demonstram o comprometimento e o apoio da alta administração. De acordo com a CGU, são exemplos de condutas apoiadoras: (i) patrocinar o programa de integridade perante o público interno e externo, ressaltando sua importância para a organização e solicitando o comprometimento de todos os colaboradores e partes interessadas; (ii) participar ou manifestar apoio em todas as fases de implementação do programa; (iii) adotar postura ética exemplar e solicitar que todos os colaboradores do órgão ou entidade também o façam; (iv) aprovar e supervisionar as políticas e medidas de integridade²³⁸.

Em outras palavras, é de extrema importância que a alta administração se faça presente em todas as etapas de implementação do sistema de integridade, reforçando o seu apoio e o seu comprometimento com a cultura da integridade e se apresentando como exemplo a ser seguido pelos demais servidores.

De acordo com o artigo 5º, inciso III da Resolução nº 410/2021, compõem a alta administração os presidentes, vice-presidentes, corregedores, ouvidores e respectivos assessores diretos dos órgãos do Poder Judiciário. São esses, portanto, os principais responsáveis por fomentar a cultura da integridade no âmbito da instituição, direcionar os recursos necessários e conceder autonomia e independência ao órgão gestor do sistema de integridade²³⁹.

A existência desse órgão gestor, por sua vez, é o segundo eixo de estruturação. Por certo, o sistema de integridade só será efetivamente implementado se forem claramente distribuídas as tarefas necessárias a tal finalidade, sendo tal organização ainda mais importante nas grandes instituições.

Dado o tamanho do Poder Judiciário, integrado por diversos tribunais, corregedorias, ouvidorias e unidades judiciárias, cada uma com sua estrutura de servidores, é imprescindível

²³⁸ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público. Brasília, 2017, p. 10.

²³⁹ Em análise dos programas de *compliance* implementados na iniciativa privada, Marcella Blok destaca que “o comprometimento genuíno da empresa é a base de sustentação de qualquer programa bem-sucedido. Sem seriedade e efetiva intenção de conduzir os negócios de forma ética, o programa está fadado ao fracasso. Na prática, tal comprometimento concretiza-se por meio do envolvimento da alta direção, recursos adequados e autonomia e independência do gestor do programa”. Ressalvadas as distinções entre a iniciativa pública e privada, aplica-se também ao âmbito do Poder Judiciário o entendimento de que o apoio da alta administração é indispensável ao sucesso do sistema de integridade. BLOK, Marcella. Compliance e Governança Corporativa. 4 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2023, p. 163.

a criação de um departamento dedicado a acompanhar e gerir todas as etapas de implementação do sistema de integridade. Em empresas privadas, o chefe desse departamento é denominado *Chief Compliance Officer* (CCO), a quem cabe “velar pelo adequado funcionamento do programa, assim como a detecção de irregularidades e sua comunicação aos organismos de controle interno”²⁴⁰.

Como ressaltado pela Controladoria-Geral da União, esse departamento deve deter “autonomia, independência, imparcialidade, recursos materiais, financeiros e humanos necessários ao desempenho de suas atribuições funcionais”²⁴¹. Em suma, todas as condições necessárias ao seu regular funcionamento, tendo em vista a relevância de todas as atividades de organização e estruturação do próprio sistema de integridade.

Insta salientar que esse departamento possui funções bem distintas daquelas atribuídas às Corregedorias e Ouvidorias dos tribunais. Ao órgão de gestão cabe, essencialmente, acompanhar, monitorar e gerir as ações e medidas necessárias à implementação do sistema de integridade. A Corregedoria Nacional e as Corregedorias Gerais de Justiça, conforme se extrai da Constituição Federal e da Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Lei Complementar nº 35/1979), são órgãos de fiscalização voltados para a realização de funções executivas, como inspeções, correições e instauração de procedimentos administrativos para apuração de irregularidades. As Ouvidorias, por sua vez, possuem competência para receber reclamações e denúncias de qualquer interessado contra membros ou órgãos do Poder Judiciário.

De forma prática, algumas das funções exercidas pelo órgão de gestão do sistema de integridade são: “I. Monitoramento de leis e projetos de lei; II. Monitoramento dos princípios éticos e normas de conduta; III. Avaliação e aprovação de regulamentos e normas; IV. Implementação de procedimentos de controles internos; V. Avaliação de sistemas de informações e fluxos operacionais; VI. Revisão dos planos de contingência com gestores e alta administração; VII. Revisão e testes de segregação de funções”²⁴².

Cabe rememorar que o sistema de integridade já foi aqui definido como um conjunto de mecanismos instituído com a finalidade de prevenir, detectar e remediar condutas indesejadas e prejudiciais ao bom e regular andamento do serviço judiciário²⁴³. Para atingir tal

²⁴⁰ VERÍSSIMO, Carla. *Compliance: incentivo a adoção de medidas anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 290.

²⁴¹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público*. Brasília, 2017, p. 11

²⁴² ASSI, Marcos. *Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios*. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 96

²⁴³ Corrobora esse conceito as seguintes considerações de Marcelo Zenkner: “Não há nenhuma novidade na assertiva de que um efetivo sistema de compliance deve ser concebido a partir de três pilares fundamentais: a prevenção, a detecção e a correção. Isso porque o seu objetivo central é, em primeiro lugar, o de procurar evitar a

finalidade, é indispensável a análise dos riscos inerentes à atividade realizada pela instituição implementadora – no caso, os órgãos do Poder Judiciário.

Não por acaso, a Resolução nº 410/2021 estabelece, como terceiro eixo, a análise, avaliação e gestão de riscos, definidos no *Manual para Implementação de Programas de Integridade da CGU* como “possibilidade de ocorrência de um evento que venha a ter impacto no cumprimento dos objetivos”²⁴⁴. O risco de integridade, por sua vez, remete à “vulnerabilidade institucional que pode favorecer ou facilitar práticas de corrupção, fraudes, conflitos de interesse etc”²⁴⁵.

Com o objetivo de viabilizar a identificação de possíveis violações à integridade com maior objetividade, o *Manual da CGU* atribui as seguintes características às condutas não íntegras: 1. Ato quase sempre doloso; 2. Ato humano; 3. Afronta aos princípios da administração pública, em especial à impessoalidade e/ou moralidade; 4. Demonstra o desvio da finalidade pública ou do serviço público²⁴⁶.

A Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, que dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal, também serve à compreensão dos conceitos necessários à implementação de sistemas de integridade nos órgãos que integram o Poder Judiciário. De acordo com o artigo 2º, inciso VII da referida Instrução Normativa, entende-se por “gerenciamento de riscos” o “processo para identificar, avaliar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização”.

Assim, para que se tenha um efetivo gerenciamento de riscos, é demasiadamente importante conhecer todos os processos realizados pelo órgão implementador do sistema de integridade, sempre lembrando que o mapeamento de um processo enseja a análise do fluxo operacional, das regras e dos controles já existentes²⁴⁷. Considera-se correta, portanto, a

ocorrência de ilicitudes no âmbito da organização, o que pode se dar por políticas e procedimentos escritos, pelo treinamento da equipe e dos colaboradores, pelo recebimento e aplicação dos recursos adequados dedicados à conformidade e à boa governança”. ZENKNER, Marcelo. O impacto dos resultados das investigações internas corporativas em processos judiciais: a importância da autorrevelação voluntária para a reputação empresarial e para a defesa do interesse público. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo. Sistema de Integridade e Poder Judiciário. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 187/188.

²⁴⁴ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público. Brasília, 2017, p. 13

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ *Ibidem*.

²⁴⁷ ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 45.

afirmativa de que “quanto maior for o conhecimento do negócio, melhor será a avaliação dos riscos existentes”²⁴⁸.

Cabe ressaltar que o “conhecimento do negócio” remete não somente ao conhecimento de todos os processos e atividades realizadas pela instituição, mas também a identificação de seus valores e objetivos. Isso porque, se os riscos consistem na possibilidade de ocorrência de evento capaz de impactar o cumprimento de objetivos, é essencial que tais objetivos sejam claramente conhecidos por todos os servidores do órgão, em especial por aqueles responsáveis pela análise e gestão dos riscos.

Para realizar o levantamento e a análise dos riscos, alguns métodos foram elaborados no âmbito da iniciativa privada. Um deles, denominado *Enterprise Risk Management* (ERM), foi desenvolvido pelo *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO), entidade sem fins lucrativos criada com a finalidade de auxiliar organizações a aprimorar o controle interno, a gestão de riscos, as práticas de governança e a prevenção contra fraudes²⁴⁹.

O método ERM é organizado com base em cinco princípios: 1. Governança e cultura; 2. Estratégia e definição de objetivos; 3. Desempenho; 4. Revisão; e 5. Informação, comunicação e relatórios. Para atender ao método, a organização deve, em síntese, adotar práticas de boa governança, definir seus valores fundamentais, seus objetivos e seu apetite a risco²⁵⁰, identificar e classificar os riscos existentes de acordo com sua gravidade, desenvolver respostas para o tratamento dos riscos identificados, promover a constante revisão do processo de análise e classificação dos riscos, aprimorar essa análise e manter uma comunicação clara e eficiente sobre os riscos, desenvolvendo relatórios detalhados a respeito dos resultados alcançados²⁵¹.

É possível que se faça a mensuração dos riscos²⁵² também por meio de uma matriz “em que o nível de risco é definido pela composição das variáveis frequência (probabilidade) e severidade (impacto financeiro), associadas aos eventos de perda (fatores de risco) inerentes ao

²⁴⁸ ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 83.

²⁴⁹ Em seu *site* oficial, o *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) se apresenta nos seguintes termos: “The Committee of Sponsoring Organizations’ (COSO) mission is to help organizations improve performance by developing thought leadership that enhances internal control, risk management, governance and fraud deterrence.” <https://www.coso.org/about-us>.

²⁵⁰ De acordo com o artigo 2º, inciso II da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, considera-se “apetite a risco” o nível de risco que uma organização está disposta a aceitar.

²⁵¹ https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_61ea5985b03c4293960642fdce408eaa.pdf

²⁵² Nos termos do artigo 2º, inciso XI da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 1/2016, mensuração de risco significa estimar a importância de um risco e calcular a probabilidade e o impacto de sua ocorrência.

processo avaliado”²⁵³. Importante salientar que a identificação da severidade ou gravidade do risco não deve ser feita tão somente com base em suas repercussões financeiras, já que deve considerar, de forma geral, o nível do possível prejuízo a quaisquer dos objetivos pré-estabelecidos pela organização.

A partir da identificação e classificação dos riscos, Marcos Assi defende a instauração de mecanismos de controle interno por meio do modelo de três linhas de defesa²⁵⁴. Neste modelo, a primeira linha de defesa é exercida pelo que o autor denomina gerência operacional, “responsável por identificar, documentar e manter controles internos em funcionamento e conduzir procedimentos de riscos e controle, diariamente, conforme determina os normativos internos da organização”²⁵⁵.

A segunda linha de defesa, por sua vez, é constituída pelos setores responsáveis por funções específicas de suporte que variam entre as organizações e podem abranger, entre outras, a “gestão financeira, gestão de *compliance*, gestão de riscos, qualidade, segurança da informação e monitoramento de controles internos”. De acordo com Assi, tais setores não se envolvem nas decisões do negócio e em questões operacionais, mas, no exercício da função de suporte, “podem intervir diretamente, de modo a modificar e desenvolver melhorias nos controles internos e nos sistemas de riscos”²⁵⁶.

Por fim, a terceira linha de defesa é realizada pela auditoria interna, que tem como objetivo “fornecer aos órgãos de governança e também à alta administração avaliações abrangentes baseadas no maior nível de independência e objetividade de sua função”²⁵⁷.

Transportando o método para o âmbito de um Tribunal de Justiça, tem-se o seguinte cenário: a primeira linha será composta por aqueles que exercem funções de chefia e liderança em cada unidade, setor, secretaria ou qualquer outro departamento, conforme a estrutura própria do tribunal; a segunda linha é integrada pelos órgãos de apoio, responsáveis pela gestão do próprio sistema de integridade, pela gestão financeira ou por outras funções administrativas do tribunal; a terceira linha de defesa consiste no órgão de auditoria interna, designado no momento de implementação do sistema de integridade.

²⁵³ LIMA; Wanderlei; FERNANDES, Francisco; RODRIGUES, Luciana; EIDT, Jorge. Riscos e Controles Internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. Revista de Contabilidade Financeira. USP, n. 43, jan/abril 2007, p. 50. (ver MARSHALL, 2002)

²⁵⁴ ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 53.

²⁵⁵ ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 54.

²⁵⁶ ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 55.

²⁵⁷ ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 57.

Mesmo após ter sido estruturado o sistema, ainda será necessária a constante revisão e monitoramento de todos os processos inerentes a ele, razão pela qual o quarto e último eixo estabelecido pela Resolução nº 410/2021 é o de “Monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação”.

Há que se reconhecer o fato de que os riscos e processos podem variar ao longo do tempo, assim como o quadro e o perfil dos servidores que integram os órgãos do Poder Judiciário. Logo, é importante que o sistema de integridade seja dinâmico e esteja em constante aperfeiçoamento, por meio de uma contínua revisão de suas etapas, capaz de viabilizar os ajustes que se fizerem necessários²⁵⁸.

Diante de todo o exposto, se separados em apenas três momentos, os processos de implementação de um sistema de integridade dividem-se em: (i) uma fase organizacional – na qual é importante firmar o apoio e comprometimento da alta administração, criar o órgão de gestão, independente e autônomo, e juntar a maior quantidade possível de informações sobre a instituição (suas funções, atividades, serviços prestados, processos realizados, estrutura hierárquica etc.) para que tais informações sejam tratadas e utilizadas em prol do sistema de integridade; (ii) uma fase informativa – na qual se dá amplo conhecimento da implementação do sistema e busca-se disseminar a cultura de integridade, em especial por meio de treinamentos, palestras e eventos; (iii) a fase de aperfeiçoamento que, embora denominada “fase”, não é momentânea, mas sim contínua, sendo necessária a constante identificação de possíveis falhas e de formas de aprimorar o sistema²⁵⁹.

3.3.2 Diretrizes dos sistemas de integridade

Além de eixos de estruturação, a Resolução nº 410/2021 do CNJ cuidou de estabelecer diretrizes que funcionam como preceitos norteadores a serem observados a cada decisão tomada durante o processo de implementação dos sistemas de integridade.

²⁵⁸ Nesse sentido, o *Manual da CGU* destaca a importância da constante avaliação das ações e medidas adotadas pelo programa de integridade, ressaltando que “é imperativo identificar, de maneira contínua, se as medidas mitigadoras inicialmente propostas realmente estão funcionando como previsto, comunicando tempestivamente as fragilidades identificadas à alta administração”. CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Manual para implementação de programas de integridade: Orientações para o setor público. Brasília, 2017, p. 14.

²⁵⁹ Divisão feita com base na classificação de Carla Veríssimo que associa a fase de implementação de um programa de *compliance* como a fase de “informar, incentivar e organizar”, e a fase de consolidação e aperfeiçoamento como a fase de “reagir, sancionar e aperfeiçoar”. VERÍSSIMO, Carla. Compliance: incentivo a adoção de medidas anticorrupção. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 292-297.

De acordo com o artigo 3º do ato normativo em análise, são diretrizes para concepção e implementação de sistemas de integridade: I. Comprometimento e engajamento pessoal da Alta Administração; II. A ampla e efetiva participação de membros e servidores do Poder Judiciário em sua elaboração e consecução, a fim de neles gerar o devido senso de pertencimento ao sistema de integridade; III. O aprimoramento do fluxo de informações relacionadas a denúncias, elogios ou sugestões, de modo a simplificar o canal de ingresso dessas comunicações e otimizar a análise e o encaminhamento do material recebido; IV. Avaliação do grau de risco de integridade nas contratações e convênios públicos; e V. Tratamento e correção das falhas sistêmicas identificadas.

Nota-se que, de forma geral, as diretrizes remetem aos quatro eixos estabelecidos no artigo anterior. Ainda que se refiram a condutas mais específicas, como se vê no inciso III, é possível associar as diretrizes a cada eixo, de modo que a prevista no inciso I remete ao comprometimento e apoio explícito da alta administração; as dispostas nos incisos III e V se relacionam ao monitoramento permanente, aprimoramento contínuo e capacitação; e a diretriz estabelecida pelo inciso IV remete à análise, avaliação e gestão dos riscos.

A ampla e efetiva participação de membros e servidores do Poder Judiciário, portanto, é a única das diretrizes que não se associa diretamente a um dos quatro eixos dos sistemas de integridade, o que, sem dúvidas, não a torna menos importante. Cabe reiterar que a implementação do sistema exige a disseminação de uma cultura de integridade que precisa ser adotada por todos os envolvidos, inculcando-lhes o senso de pertencimento ao sistema.

Ganha destaque, quanto a este ponto, as considerações de Célia Lima Negrão e Juliana de Fátima Pontelo, no sentido de que “o fazer correto e seguir as normas, uma das funções básicas do termo *compliance*, está diretamente ligado às pessoas, pois são as pessoas que rotineiramente executam as atividades, coordenam projetos, implementam ações, ou seja, são elas as responsáveis por fazer a organização funcionar”²⁶⁰. São as pessoas, portanto, responsáveis pelo desempenho e pela integridade da instituição.

Por certo, não há sistema de integridade que funcione bem sem o apoio da alta administração, mas principalmente porque esse apoio é essencial para motivar o envolvimento de todos os servidores, indispensável à consolidação da cultura de integridade.

Insta salientar que, em estrita observância ao parágrafo único do artigo 3º da Resolução nº 410/2021, a realização das diretrizes deve respeitar os limites impostos pela independência funcional da magistratura; pelas normas que regulam a conduta de magistrados e servidores;

²⁶⁰ NEGRÃO, Célia Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. *Compliance, controles internos e riscos: a importância da área de gestão de pessoas*. 2 ed. Brasília: Editora Senac. 2017, p. 150

pelas atribuições das Ouvidorias e das Corregedorias; e pela necessária preservação da cadeia de custódia e do sigilo legal de dados e informações, bem como o seu tratamento responsável e supervisionado, conforme a Lei no 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados).

Isso não significa inviabilizar os processos necessários à efetiva implementação dos sistemas de integridade, em consonância com os eixos e diretrizes estabelecidos pela resolução sob análise, mas sim garantir a sua coexistência harmônica com as normas pré-existentes. Com efeito, qualquer aparente incompatibilidade entre determinada medida que se pretenda adotar durante a implementação do sistema e alguma das normas a serem observadas, como aquelas que regulam a conduta dos servidores, por exemplo, deve ser analisada pelo órgão de gestão sob o prisma da razoabilidade, em atenção aos limites impostos e ao escopo do sistema de integridade.

3.3.3 Elementos fundamentais dos sistemas de integridade

A Resolução nº 410/2021 do CNJ²⁶¹ estabelece, ainda, elementos fundamentais dos sistemas de integridade, entre os quais se destacam a governança pública, a sustentabilidade e a responsabilidade social.

O termo “governança” remete, primeiro, ao universo corporativo. Há quem defenda que a governança já é tema em debate no campo econômico e privado desde 1930²⁶², mas se popularizou na década de 80, nos Estados Unidos, devido a reiterados “casos de abuso de poder

²⁶¹ Art. 4º São elementos fundamentais que devem nortear o sistema de integridade dos órgãos do Poder Judiciário: I – governança pública; II – transparência; III – compliance; IV – profissionalismo e meritocracia; V – inovação; VI – sustentabilidade e responsabilidade social; VII – prestação de contas e responsabilização; VIII – tempestividade e capacidade de resposta; IX – aprimoramento e simplificação regulatória; X – decoro profissional e reputação; XI – estímulo à renovação dos cargos de chefia e assessoramento da alta administração; e XII – vedação ao nepotismo.

²⁶² Segundo Lunardi, “A governança corporativa teve origem na década de 1930, com o desenvolvimento dos mercados de capitais, responsáveis por boa parte do financiamento e consequente crescimento das empresas. Ainda que o termo não existisse até o final dos anos 70, suas questões centrais já haviam sido apresentadas em 1932 por Berle e Means, ao colocarem o clássico problema da Teoria da Agência, que trata dos inevitáveis conflitos de interesses entre acionistas, gestores, credores e funcionários de uma empresa”. LUNARDI, Guilherme Lerch. Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional. Tese (Doutorado em Administração), 2008. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008, p. 29. No mesmo sentido, Pereira ressalta que, “ainda na década de 40, o filósofo e economista Friedrich Hayek argumentava que o mecanismo de mercado é a melhor forma de governança econômica”. No entanto, admite que a origem da governança “é atribuída ao movimento que ocorreu nos Estados Unidos, na década de 80, dos grandes investidores contra corporações que estariam sendo administradas de uma forma que não iria ao encontro dos interesses dos acionistas”. PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no setor público: origens, teorias, modalidades e aplicações. Revista do Tribunal de Contas da União. N 122. Jan/2011, p. 120.

e expropriação da riqueza dos acionistas por parte dos executivos que, naquela época, dominavam os Conselhos de Administração”²⁶³.

Em resumo, os casos que ensejaram a discussão sobre governança corporativa envolviam o desacordo entre os interesses daqueles que administravam a empresa e daqueles que figuravam como donos, na condição de acionistas. Identifica-se, assim, o conflito de interesses como motivação das reflexões sobre o modo de gestão empresarial.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa – IBGC, “governança corporativa é um sistema formado por princípios, regras, estruturas e processos pelo qual as organizações são dirigidas e monitoradas, com vistas à geração de valor sustentável para a organização, para seus sócios e para a sociedade em geral”²⁶⁴.

Nota-se que a noção de governança é associada à forma de gestão das organizações com o objetivo de que sejam dirigidas do melhor e mais eficiente modo, bem como de equilibrar os interesses de todas as partes envolvidas e afetadas pelas atividades empresariais.

Tendo em vista o fato de que, no âmbito da administração pública, aqueles que administram são responsáveis pela gestão de recursos públicos pertencentes à coletividade, considera-se acertada a afirmação de que “as organizações públicas e as corporações têm como ponto em comum a separação entre a propriedade e a gestão”²⁶⁵.

Sendo assim, os preceitos da governança corporativa são aproveitados pela governança pública definida pelo Decreto nº 9.203/2017 – que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional –, como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Segundo o mencionado decreto, são princípios da governança pública: (i) capacidade de resposta; (ii) integridade; (iii) confiabilidade; (iv) melhoria regulatória; (v) prestação de contas e responsabilidade; e (vi) transparência. Ao que se verifica, a Resolução nº 410/2021 do CNJ sofre grande influência do Decreto nº 9.203/2017, já que grande parte dos elementos

²⁶³ SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade – USP, São Paulo, 2002, p. 19

²⁶⁴ “Esse sistema baliza a atuação dos agentes de governança e demais indivíduos de uma organização na busca pelo equilíbrio entre os interesses de todas as partes, contribuindo positivamente para a sociedade e para o meio ambiente” INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca-corporativa#:~:text=Governan%C3%A7a%20corporativa%20%C3%A9%20um%20sistema,para%20a%20sociedade%20em%20geral>.

²⁶⁵ PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no setor público: origens, teorias, modalidades e aplicações. Revista do Tribunal de Contas da União. N 122. Jan/2011, p. 124.

fundamentais norteadores do sistema de integridade remetem aos referidos princípios da governança pública.

Especificamente no âmbito judiciário, cabe citar, como exemplo, a iniciativa do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios²⁶⁶ que estabeleceu política e sistema próprio de governança institucional por meio da Resolução nº 2/2019, também muito influenciada pelo Decreto nº 9.203/2017.

Ainda que inspirada no decreto supracitado, a Resolução nº 410/2021 do CNJ promove significativo avanço em relação à norma federal ao incluir, entre os elementos fundamentais do sistema de integridade, a sustentabilidade e a responsabilidade social. Por certo, tais elementos se alinham aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável elaborados pelas Nações Unidas e reforçam o próprio conceito de governança enquanto conjunto de mecanismos que deve considerar o interesse de terceiros e o impacto social causado pela instituição.

4 SISTEMA DE INTEGRIDADE COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO DA EFICIÊNCIA PROCESSUAL

Como visto até aqui, o objetivo precípuo da presente pesquisa é identificar o modo pelo qual a implementação de sistemas de integridade nos órgãos do Poder Judiciário promove maior eficiência no âmbito processual. Para tal finalidade, a eficiência é conceituada como “a capacidade de alcançar objetivos e metas programadas de forma otimizada em termos de custo e tempo”²⁶⁷. Aplicado ao âmbito processual, o conceito remete à otimização dos recursos e técnicas processuais com o fim de alcançar o resultado de maior qualidade e com o menor custo²⁶⁸.

É preciso ter em mente, no entanto, que a eficiência processual deve ser analisada a partir de uma perspectiva favorável à primazia das garantias processuais, notadamente porque

²⁶⁶ Célia Lima Negrão e Roberto Livianu definem governança judicial como o “conjunto de políticas, processos, costumes, atitudes, ações, comportamentos e decisões necessários ao exercício da Justiça”. Segundo os autores, “O conceito de governança judicial não conflita com o conceito de governança pública, que prevê práticas de liderança, estratégia e controle. Ao contrário, a governança judicial aponta e estabelece que há uma cultura institucional própria e específica das instituições que compõem o Poder Judiciário, com suas políticas, costumes próprios, além de padrões socialmente construídos e legitimados”. LIVIANU, Roberto; NEGRÃO, Célia Lima. Os princípios da governança alinhados ao Poder Judiciário. In: KEPPEL, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (org). Sistema de integridade e poder judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2022, P. 322-323.

²⁶⁷ CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Ordem Pública Processual. 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015, p. 103.

²⁶⁸ CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 207.

a identificação do custo não se resume aos gastos públicos²⁶⁹, mas envolve também todos os reflexos, para as partes, das medidas adotadas no curso do processo. Por certo, não se pode admitir que, sob o pretexto de promover maior economia, sejam suprimidas as garantias processuais. Esse cuidado é necessário para afastar a possibilidade de que o fim econômico justifique a manutenção de um processo que não atende aos seus objetivos sociais, tampouco pacifica a lide com a solução mais justa. Em outras palavras, os fins (reduzir gastos públicos) não justificam os meios (violação ao princípio do devido processo legal).

Para não atrelar o estudo do processo a essa noção equivocada do que seria eficiência, importantes doutrinadores, como Cândido Rangel Dinamarco, optaram por se referir à “efetividade do processo” para expressar a ideia de que “o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-política-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os seus escopos institucionais”²⁷⁰.

Em artigo intitulado *Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional: Insuficiência da reforma das leis processuais*, publicado em setembro de 2008, Humberto Theodoro Junior considera ser “a hora de dar vida à lição doutrinária sobre a efetividade e instrumentalidade do processo: de tornar realidade a vontade política proclamada na Carta Magna, asseguradora da paz social e aplacadora da natural sede de justiça da sociedade”²⁷¹.

Reconhecendo o acerto na percepção de Theodoro Junior, José Roberto dos Santos Bedaque reitera que processo efetivo “é aquele por meio do qual o órgão jurisdicional busca alcançar a melhor solução para o litígio, no menor tempo possível e com o mínimo de sacrifício econômico”²⁷².

Se resgatados os conceitos de efetividade e eficiência abordados no primeiro capítulo, será possível identificar que os referidos autores tratam como efetividade o que se definiu como eficiência para os fins da presente pesquisa. Rememora-se que, na esteira dos ensinamentos de

²⁶⁹ Com razão, Cabral ressalta que “o cálculo de custo-benefício para verificar a eficiência processual envolve diversas variáveis que não apenas os gastos públicos para manutenção do Judiciário”. Como consequência, o autor conclui que “um processo eficiente pode também ser rápido e pouco custoso; é possível que a solução mais eficiente do processo não seja a mais barata nem a mais célere”. CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 211.

²⁷⁰ DINAMARCO, Candido Rangel. A instrumentalidade do processo. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009, p. 319.

²⁷¹ THEODORO JUNIOR, Humberto. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. Revista Páginas de Direito, Porto Alegre, ano 8, nº 835, 21 de setembro de 2008. Disponível em: <https://paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/celeridade-e-efetividade-da-prestacao-jurisdicional-insuficiencia-da-reforma-das-leis-processuais.html>

²⁷² BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Instrumentalismo e garantismo: visões opostas do fenômeno processual? In: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre. Garantismo processual: garantias constitucionais aplicadas ao processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 13.

Luís Roberto Barroso, a efetividade no universo jurídico foi definida como “a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social”²⁷³, mas seu conceito não se estendeu para além da concretização do direito material.

A eficiência processual, por sua vez, segue sendo relacionada à otimização dos resultados, levando em consideração fatores como o tempo e os custos do processo, mas sem afastar a necessidade de que sejam observadas as garantias processuais, razão pela qual o conceito aqui adotado não é de todo incompatível com as ideias defendidas por autores como Dinamarco, Theodoro Junior e Bedaque.

A ressignificação do termo “eficiência” faz parte de um movimento de constitucionalização de normas jurídicas que antes se encontravam apenas nas leis infraconstitucionais, entre as quais se destacam as normas de direito processual. Segundo Ricardo de Barros Leonel, tal movimento confere à norma constitucionalizada “uma garantia diferenciada de permanência, preeminência e, ao menos em princípio, observância por parte dos Poderes do Estado, cada um no âmbito de exercício de suas funções”²⁷⁴.

Preceitos já conhecidos no âmbito processual foram consagrados na Constituição Federal de 1988 como forma de reforçar seu caráter essencial. Por conseguinte, o texto constitucional estabelece um conteúdo mínimo de princípios e garantias que devem ser observados tanto pelo legislador infraconstitucional quanto pelo intérprete das normas processuais, garantias essas que não são direcionadas apenas às partes, mas servem ao próprio processo, como “fator legitimante do exercício da jurisdição”²⁷⁵.

Assim, em uma perspectiva constitucional, o processo será considerado justo quando se desenvolver “em conformidade com as garantias constitucionais para ele estabelecidas, a partir dos parâmetros para tanto fixados, em cada país, na respectiva ordem constitucional”²⁷⁶.

²⁷³ BARROSO, Luís Roberto. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. P. 85

²⁷⁴ LEONEL, Ricardo de Barros. Garantismo e direito processual constitucional. In: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre. Garantismo processual: garantias constitucionais aplicadas ao processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 117.

²⁷⁵ “Entende-se, com essa fórmula, o conjunto de garantias constitucionais que, de um lado, asseguram às partes o exercício de suas faculdades e poderes processuais e, de outro, são indispensáveis ao correto exercício da jurisdição”. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 88.

²⁷⁶ LEONEL, Ricardo de Barros. Garantismo e direito processual constitucional. In: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre. Garantismo processual: garantias constitucionais aplicadas ao processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016, p. 130. Sobre o tema, Humberto Theodoro Junior relaciona a ideia de processo justo ao princípio do devido processo legal, enquanto princípio que abrange os demais. Segundo o autor, “nesse âmbito de comprometimento com o ‘justo’, com a ‘correção’, com a ‘efetividade’ e a ‘presteza’ da prestação jurisdicional, o due process of law realiza, entre outras, a função de superprincípio, coordenando e delimitando todos os demais princípios que informam tanto o processo como o procedimento”. THEODORO JR., Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, n. 33, nov/dez 2009, p. 2.

Diante da dificuldade em definir se um processo é justo ou não pelo seu resultado, já que suscetível ao descontentamento de pelo menos uma das partes, a Constituição estabelece critérios mais objetivos e verificáveis – durante os atos processuais – para que o processo seja considerado justo e legítimo²⁷⁷.

Mas não só as normas processuais foram transportadas para a Constituição. Como ressaltado por Antonio do Passo Cabral, em que pese parte da doutrina já reconhecesse o princípio da eficiência processual com base no artigo 37 da Constituição Federal, tal preceito foi incorporado ao Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 8º, que impõe ao julgador o dever de observar a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência²⁷⁸.

Tendo em vista a importância conferida pela Constituição Federal às garantias processuais, compartilha-se do entendimento de Carlos Alberto Álvaro de Oliveira, no sentido de que “garantismo e eficiência devem ser postos em relação de adequada proporcionalidade, por meio de uma delicada escolha dos fins a atingir e de uma atenta valoração dos interesses a tutelar”²⁷⁹.

Por todo o exposto, ao tratar dos reflexos processuais do sistema de integridade, aqueles diretamente relacionados à eficiência processual exigem que sejam tecidas considerações sobre os reflexos do referido sistema no reforço das garantias constitucionais do processo.

4.1 REFLEXOS DO SISTEMA DE INTEGRIDADE NAS GARANTIAS PROCESSUAIS

São várias as garantias asseguradas aos jurisdicionados pela Constituição Federal, mas, sem a pretensão de esgotar a análise dos efeitos positivos da implementação de sistemas de integridade, serão avaliados tais efeitos especialmente em relação à imparcialidade do juiz, à publicidade, ao contraditório e ampla defesa.

²⁷⁷ No mesmo sentido, Leonardo Greco afirma que “como relação jurídica plurissubjetiva, complexa e dinâmica, o processo em si mesmo deve formar-se e desenvolver-se com absoluto respeito à dignidade humana de todos os cidadãos, em especial das partes, de tal modo que a justiça do seu resultado esteja de antemão assegurada pela adoção das regras mais propícias à ampla e equilibrada participação dos interessados, à isenta e adequada cognição do juiz e à apuração da verdade objetiva: um meio justo para um fim justo”. GRECO, Leonardo. *Garantias fundamentais do processo: O processo justo*. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí- (SC), v. 7, n. 14, 2008, p. 11.

²⁷⁸ CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 204.

²⁷⁹ OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O Processo Civil na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. *Revista Cadernos Do Programa De Pós-Graduação Em Direito – PPGDir./UFRGSP*, v. 2, n 4, 2014, p. 130

4.1.1 Imparcialidade

A ideia de que o julgador deve analisar a causa como um sujeito imparcial se apresenta como um aspecto subjetivo do princípio do juiz natural, consagrado no artigo 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição Federal, dos quais se extrai a vedação ao juízo ou tribunal de exceção e a garantia do julgamento por autoridade competente. Em uma dimensão objetiva, tal princípio remete à competência do juízo e à composição do órgão jurisdicional, mas em seu aspecto subjetivo, o princípio do juiz natural se refere à própria pessoa do juiz²⁸⁰, incutindo-lhe a independência e a imparcialidade necessárias ao justo julgamento.

Rememora-se, por oportuno, que o resultado do julgamento e o próprio processo serão considerados justos a partir de critérios objetivos pré-estabelecidos na legislação constitucional e infraconstitucional – essa última orientada pela primeira em razão da hierarquia entre normas. Sendo assim, a previsão legal – tanto na Constituição Federal quanto no Código de Processo Civil²⁸¹ – de que o juiz deverá se apresentar como figura imparcial permite concluir que a imparcialidade é condição necessária à justiça do julgamento²⁸².

Importante ressaltar que, em seu aspecto subjetivo, o princípio do juiz natural remete a uma garantia para as partes e para o próprio julgador. Isso porque referido princípio se relaciona não somente à imparcialidade, que assegura às partes um julgamento sem a influência de interesses pessoais do juiz, mas também à independência funcional, que garante ao magistrado a liberdade de estabelecer seu entendimento sobre a matéria em análise sem influência externa²⁸³.

Para Antonio do Passo Cabral, falar em imparcialidade é tratar do “afastamento do sujeito em relação aos interesses materiais em disputa”²⁸⁴. No mesmo sentido, Leonardo Greco

²⁸⁰ CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 92-95.

²⁸¹ Art. 5º, incisos XXXVII e LIII da Constituição Federal e artigo 144 e seguintes do Código de Processo Civil.

²⁸² Nesse mesmo sentido, Grinover, Dinamarco e Cintra afirmam que “a imparcialidade do juiz é uma garantia de justiça para as partes. Por isso, têm elas o direito de exigir um juiz imparcial: e o Estado, que reservou para si o exercício da função jurisdicional, tem o correspondente dever de agir com imparcialidade na solução das causas que lhe são submetidas”. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 58-59.

²⁸³ Importante diferenciação entre independência e imparcialidade é feita por Antonio do Passo Cabral. Nas palavras do autor, “enquanto independência diz respeito a uma blindagem institucional dos órgãos judiciários, a imparcialidade remete a um tributo pessoal do juiz, exigindo distância dos interesses em jogo e neutralidade na apreciação dos argumentos e provas das partes, sem favorecer indevidamente quem quer que seja ou julgar em prol de interesse próprio (nemo iudex in re sua)”. CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 80-81.

²⁸⁴ CABRAL, Antonio do Passo. Imparcialidade e imparcialidade: por uma teoria sobre repartição e incompatibilidade. In: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord). Teoria do processo: panorama doutrinário mundial. Salvador: Juspodivm, 2007, p. 101.

afirma que um juiz imparcial é “um juiz equidistante das partes e dos interesses a ele submetidos, que vai examinar a postulação que lhe foi dirigida no intuito exclusivo de proteger o interesse de quem tiver razão, de acordo com a lei e as demais normas que disciplinem essa relação jurídica”²⁸⁵.

Insta salientar que, de acordo com o artigo 8º do Código de Ética da Magistratura Nacional – instituído pelo Conselho Nacional de Justiça, no exercício de sua função administrativa, “o magistrado imparcial é aquele que busca nas provas a verdade dos fatos, com objetividade e fundamento, mantendo ao longo de todo o processo uma distância equivalente das partes, e evita todo o tipo de comportamento que possa refletir favoritismo, predisposição ou preconceito”²⁸⁶.

Nota-se que o distanciamento do magistrado em relação aos interesses apresentados pelas partes é o principal ponto em comum dos conceitos supracitados, mas o que representa tal afastamento? Se a imparcialidade remete ao aspecto subjetivo do princípio do juiz natural, como aferi-la de forma prática?

Para garantir a imparcialidade de forma objetiva, os artigos 144 e 145 do Código de Processo Civil estabelecem as hipóteses concretas de impedimento e suspeição do juiz²⁸⁷, sendo algumas de mais fácil percepção – como aquela em que o magistrado proferiu decisão em outro grau de jurisdição –, e outras ainda relativamente vagas – como a previsão de suspeição do juiz interessado no julgamento do processo em favor de qualquer das partes. Ainda que o interesse se apresente primordialmente no campo da subjetividade, a imparcialidade estará maculada quando ela for perceptível de algum modo a alguma das partes, sendo-lhe garantido, nesse caso, suscitar incidente de suspeição ou impedimento.

Cabe ressaltar que, nos termos do artigo 148 do Código de Processo Civil, as causas de suspeição e impedimento não se aplicam tão somente ao magistrado, mas também aos membros do Ministério Público, aos auxiliares da justiça e aos demais sujeitos imparciais do processo, fato que reforça a importância conferida ao princípio da imparcialidade pelas normas processuais.

²⁸⁵ GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: O processo justo. Novos Estudos Jurídicos, Itajaí-SC, v. 7, n. 14, 2008, p. 15.

²⁸⁶ https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/01/codigo_de_etica_da_magistratura_nacional.pdf

²⁸⁷ Sobre o tema, Alexandre de Moraes afirma que “o direito a um juiz imparcial constitui, portanto, garantia fundamental na administração da Justiça em um Estado de Direito e serve de substrato para a previsão ordinária de hipóteses de impedimento e suspeição do órgão julgador. Sempre, repita-se, no intuito de garantir a imparcialidade do órgão julgador”. MORAES, Alexandre de. Combate à corrupção e respeito ao Princípio do Juiz Natural como garantia constitucional. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, v. 19, n. 9, set. 2007, p. 37.

Circunstâncias capazes de comprometer a imparcialidade também são extraídas do artigo 95, parágrafo único, da Constituição Federal²⁸⁸, que veda aos juízes: I - exercer, ainda que em disponibilidade, outro cargo ou função, salvo uma de magistério; II - receber, a qualquer título ou pretexto, custas ou participação em processo; III - dedicar-se à atividade político-partidária; IV - receber, a qualquer título ou pretexto, auxílios ou contribuições de pessoas físicas, entidades públicas ou privadas, ressalvadas as exceções previstas em lei; e V - exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, antes de decorridos três anos do afastamento do cargo por aposentadoria ou exoneração.

O próprio dever de motivação das decisões judiciais, estabelecido pelo artigo 93, inciso IX da Constituição Federal, bem como pelos artigos 371 e 489 do Código de Processo Civil, garante às partes uma forma de verificar se as razões adotadas pelo julgador estão de acordo com a imparcialidade que lhe é exigida.

O artigo 371 do Código de Processo Civil, em especial, estabelece que as provas a serem apreciadas serão aquelas constantes dos autos, independentemente do sujeito que a produziu, o que serve como meio de proporcionar aos litigantes segurança jurídica e previsibilidade. Importante destacar que o conhecimento cujo uso é vedado pelo legislador no artigo referenciado é aquele especializado e adquirido pelo magistrado após o surgimento da pretensão das partes, diferente do saber cultural, que é um conhecimento construído de maneira abstrata, marcado pela generalidade e pré-existente à demanda processual²⁸⁹.

No que se refere à imparcialidade como elemento diferenciador da atividade jurisdicional, Fernanda Matos afirma que “enquanto a atividade administrativa, por exemplo, é subordinada ao interesse público, a atividade jurisdicional é livre de orientações políticas – porquanto substancialmente, mais que apenas formalmente, vinculada à lei”²⁹⁰. Não se considera possível, no entanto, desvincular por completo a jurisdição do interesse público.

É certo que, no decorrer do trâmite processual, não só o magistrado, mas todos os envolvidos devem atuar de modo a garantir que o processo alcance sua finalidade pacificadora de modo eficiente, tendo em vista o interesse público pela melhor alocação de recursos públicos,

²⁸⁸ Para Cintra, Grinover e Dinamarco, “os impedimentos constitucionais dos juízes consistem em vedações que visam a dar-lhes melhores condições de imparcialidade, representando, assim, uma garantia para os litigantes”. CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. *Teoria Geral do Processo*. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 185-186.

²⁸⁹ SILVESTRE, Gilberto Fachetti. *As máximas de experiência no processo civil*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 92.

²⁹⁰ MATOS, Fernanda Carvalho Góes. *A tutela da aparência da imparcialidade no direito brasileiro*. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, p. 59.

sem perder de vista o fato de que a atividade jurisdicional é também um serviço público a ser prestado.

Por outro lado, o único interesse capaz de nortear a atuação do magistrado – enquanto sujeito imparcial – é o interesse pela realização de um processo eficiente, movido em estrita observância às normas e garantias processuais previstas na legislação pertinente. Já no exercício da função administrativa, o Estado figura como parte interessada, razão pela qual a imparcialidade não se apresenta com o mesmo rigor.

Isso posto, cabe rememorar que, no âmbito privado, a governança corporativa surgiu em um contexto marcado por constantes conflitos de interesse entre os detentores dos recursos e aqueles responsáveis pela sua administração²⁹¹. Importando o já mencionado conceito de governança corporativa estabelecido pelo IBGC²⁹², a governança pública – referenciada pela Resolução nº 410/2021 do CNJ como elemento essencial do sistema de integridade – é definida como um conjunto de princípios, regras, estruturas e processos voltados à gestão das instituições públicas, conjunto esse implementado com o objetivo de promover a prestação de um serviço público eficiente que não sobreponha interesses particulares ao interesse público.

Em um contexto empresarial, os programas ou sistemas de *compliance* ou integridade são implementados com, entre outros vários objetivos, o de conferir tratamento adequado aos conflitos de interesse. Não se busca exatamente evitá-los, pois ainda mais importante do que isso é saber identificá-los e, diante deles, adotar a conduta correta.

Em outras palavras, o problema maior não é a existência de um conflito de interesse, mas sim os atos dele decorrentes, realizados com o fim de obter vantagem indevida. Sendo assim, para evitar os prejuízos advindos de um conflito de interesses não tratado, as empresas que implementam um sistema de integridade passam a realizar procedimentos de informação, monitoramento e resposta.

É preciso, em um primeiro momento, garantir que todos aqueles envolvidos em quaisquer atividades empresariais tenham plena ciência do que configura um conflito de interesses. A prática empresarial revela que, em vários momentos, pessoas realizam ações reprováveis crentes de que não estão fazendo nada de errado²⁹³.

²⁹¹ LUNARDI, Guilherme Lerch. Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional. Tese (Doutorado em Administração), 2008. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008, p. 29

²⁹² INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca->

²⁹³ A título de exemplo, Marcos Assi afirma que, mesmo diante de condutas que parecem obviamente inadequadas, como o favorecimento de amigos ou parentes em processos de contratação, quando tais condutas são questionadas não é incomum que a resposta seja “eu não sabia que não podia contratar”, “eu o conheço, e sei que não fará nada

Tendo sido garantida a mais plena informação, será necessário monitorar o ambiente. No âmbito empresarial, esse monitoramento pode ser feito por um grupo específico de pessoas que se coloquem, periodicamente, próximas e cientes dos processos realizados. Já no âmbito processual, cabe às próprias partes interessadas se atentarem aos atos que possam indicar eventual conflito de interesses.

Uma vez identificado, será necessário adotar medidas para neutralizar o conflito de interesses, afastando a possibilidade de que o interesse pessoal se sobreponha ao interesse da organização pública ou privada. No decorrer do processo, os meios de afastar eventual conflito de interesses que prejudique a imparcialidade do magistrado ou dos demais sujeitos do processo são previstos no Código de Processo Civil, especialmente nos artigos que tratam da exceção de suspeição ou impedimento.

Considerando o fato de que todas essas etapas são implementadas junto ao sistema de integridade, torna-se nítido seu reflexo positivo na consolidação da imparcialidade. Ora, se tal sistema tem como elemento fundamental a governança pública – intimamente ligada à valorização e preponderância do interesse público –, os treinamentos realizados para implementá-lo perpassam pelo reforço da ideia de que o processo deve ser desenvolvido em estrita observância à garantia processual de imparcialidade, mantendo-se os julgadores isentos e imparciais em relação aos interesses particulares submetidos à sua análise.

4.1.2. Publicidade

Definido por Cintra, Dinamarco e Grinover como “o mais seguro instrumento de fiscalização popular sobre a obra dos magistrados, promotores públicos e advogados”²⁹⁴, o princípio da publicidade encontra amparo legal no artigo 93, inciso IX da Constituição Federal, bem como nos artigos 8º, 11 e 189 do Código de Processo Civil.

No âmbito internacional, as normas supramencionadas refletem o disposto no artigo 10 da Declaração Universal dos Direitos Humanos que garante a todo ser humano o direito “a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir seus direitos e deveres ou fundamento de qualquer acusação criminal contra ele”²⁹⁵. Dada a

errado”, “o que você entende por um parente próximo?”. ASSI, Marcos. Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017, p. 75.

²⁹⁴ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 75.

²⁹⁵ <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

relevância conferida ao princípio em análise, em especial como forma de promover segurança aos jurisdicionados e atender ao direito à informação, impõe-se, geralmente, a publicidade aos atos processuais.

Inferre-se dos artigos já referenciados que as exceções são justificadas pela necessária preservação do direito à intimidade ou pelo próprio interesse público²⁹⁶, sendo autorizada, nesses casos, a tramitação do feito em segredo de justiça.

Partindo da premissa de que o princípio da publicidade serve como garantia da prestação de contas da atividade jurisdicional, além de efetivar o direito à informação previsto no artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, o Conselho Nacional de Justiça instituiu grupo de trabalho para debate sobre a amplitude do referido princípio. Como resultado dessa iniciativa, foi publicada, em 05/10/2010, a Resolução nº 121 do CNJ, que dispôs sobre a divulgação de dados processuais eletrônicos na rede mundial de computadores.

Na ocasião da instituição do grupo de trabalho, que se deu por meio da Portaria nº 25 do Conselho Nacional de Justiça – autuada como procedimento de Ato Normativo registrado sob o nº 0001776-16.2010.2.00.0000 –, o Conselheiro Relator Walter Nunes da Silva Júnior consignou que “o princípio constitucional da publicidade dos atos processuais possui duas dimensões, uma referente ao direito de acesso por parte da sociedade em geral às informações sobre os processos e à atuação dos órgãos jurisdicionais, e outra que diz respeito à garantia de acesso aos dados dos processos pelos interessados diretos nas demandas”²⁹⁷.

Tal compreensão se fez necessária à conclusão de que, em relação à sociedade em geral, seria suficiente a divulgação de dados básicos, definidos pelo artigo 2º da Resolução nº 121/2010 como: I – número, classe e assuntos do processo; II – nome das partes e de seus advogados; III – movimentação processual; IV – inteiro teor das decisões, sentenças, votos e acórdãos. Já em relação ao juiz e às partes diretamente envolvidas nas ações, a publicidade é mais ampla, “a ponto de compreender o direito a informações do teor de todos os atos e documentos constantes dos processos nos quais estejam atuando”²⁹⁸.

²⁹⁶ De acordo com o artigo 189 do Código de Processo Civil, tramitam em segredo de justiça os processos: I - em que o exija o interesse público ou social; II - que versem sobre casamento, separação de corpos, divórcio, separação, união estável, filiação, alimentos e guarda de crianças e adolescentes; III - em que constem dados protegidos pelo direito constitucional à intimidade; IV - que versem sobre arbitragem, inclusive sobre cumprimento de carta arbitral, desde que a confidencialidade estipulada na arbitragem seja comprovada perante o juízo. Ao que se verifica, o rol exemplificativo prevê hipóteses que se justificam ora pelo interesse público, ora pelo direito à intimidade.

²⁹⁷ CNJ, Princípio da publicidade, presunção de inocência e intimidade nos processos eletrônicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 255, set/dez 2010, p. 290.

²⁹⁸ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Princípio da publicidade, presunção de inocência e intimidade nos processos eletrônicos. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 255, set/dez 2010, p. 290.

É preciso ter em mente que, em um cenário marcado pela excessiva judicialização de conflitos²⁹⁹, o acesso aos dados básicos do processo – em especial ao inteiro teor das decisões – é de extrema importância. Isso porque a divulgação de tais dados torna possível identificar o entendimento comumente adotado pelos julgadores diante de determinada matéria, sendo esse um fator relevante a ser considerado no momento que antecede a proposição de demandas.

Por certo, a previsibilidade das decisões concede aos litigantes a possibilidade de avaliar suas chances de êxito em uma eventual ação judicial, o que pode vir a influenciar sua escolha pelo ajuizamento ou não da situação. Em outras palavras, diante da dúvida a respeito do seu direito, é importante que a potencial parte em um processo tenha meios de consultar e verificar qual é o entendimento predominante adotado pelos tribunais.

Outrossim, a divulgação do inteiro teor das decisões também serve ao propósito de uniformizar entendimentos, servindo como base de consulta aos próprios julgadores. Quanto a este ponto, cabe ressaltar o fato de que a uniformização também contribui para um cenário de maior segurança e previsibilidade das decisões.

Mas, se por um lado a publicidade traz seus benefícios, por outro, é preciso cautela para contornar seus possíveis reflexos prejudiciais à independência do Poder Judiciário. Tendo em vista o próprio interesse público em um julgamento justo e imparcial, não se pode admitir que uma excessiva cobertura midiática dos atos processuais interfira no resultado do julgamento.

A doutrina há muito aponta para os perigos da aplicação do princípio da publicidade de forma desmedida. Como leciona Antonio do Passo Cabral, ainda que a imparcialidade e a independência não representem proibição de qualquer crítica ou pressão social, devem ser combatidas as manifestações violentas capazes de interferir na independência do Judiciário ou comprometer a imparcialidade dos julgadores³⁰⁰.

²⁹⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2023. Brasília: CNJ, 2024.

³⁰⁰ Nas palavras do autor, “as garantias de independência e inamovibilidade asseguram que os juízes (togados) decidam sem deixar-se influenciar por esse tipo de pressão. Nos dias de hoje, é difícil imaginar que um juiz brasileiro se sinta incapacitado de julgar um caso de repercussão porque foram divulgadas críticas contra ele em redes sociais, ou porque manifestantes estão na porta do fórum com cartazes, ou ainda porque o interessado ou qualquer outro legitimado afirma que ‘recorrerá’ de uma decisão. O exercício regular de direito não pode ser considerado ameaça (art. 153 do CC) e, assim, a simples declaração de que serão utilizados recursos ou outros meios impugnativos não pode ser vista como coação indevida. Não se podem confundir interferências ilegais nas decisões (p. ex., por meio de ameaças à vida ou integridade física dos magistrados e suas famílias) com as críticas públicas a que todos devemos estar submetidos”. CABRAL, Antonio do Passo. Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021, p. 90.

No mesmo sentido, Cintra, Dinamarco e Grinover ressaltam que a publicidade “não pode ser confundida com o sensacionalismo que afronta a dignidade humana”³⁰¹. Ainda segundo os referidos autores, “cabe à técnica legislativa encontrar o justo equilíbrio e dar ao problema a solução mais consentânea em face da experiência e dos costumes de cada povo”³⁰².

A publicidade também deve ser realizada em estrita observância ao disposto no artigo 5º, inciso LXXIX, da Constituição Federal, que assegura a todos o direito à proteção dos dados pessoais. Tendo isso em vista, o Conselho Nacional de Justiça estabeleceu, por meio da Resolução nº 363/2021, medidas para o processo de adequação à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais a serem adotadas pelos tribunais.

Considerando o fato de que o Poder Judiciário exerce suas funções em um ambiente globalizado, no qual as informações são compartilhadas e divulgadas na rede mundial de computadores em uma velocidade cada vez maior, é de rigor reconhecer a imprescindibilidade de que os dados sejam tratados de forma ética e íntegra, com todo o cuidado necessário à preservação do direito à intimidade. Atento às peculiaridades do contexto em que se insere, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 332/2020, que dispõe sobre a ética, a transparência e a governança na produção e no uso de Inteligência Artificial no Poder Judiciário.

De todo modo, cientes de que o excesso não pode justificar a supressão da garantia constitucional à publicidade dos atos processuais, é fundamental encontrar meios de que o princípio em análise seja efetivado de modo adequado, sem que isso implique violação a outras garantias igualmente relevantes, como a de imparcialidade.

No universo privado empresarial, a publicidade dos atos processuais encontra seu equivalente na ideia de transparência, também estabelecida pela Resolução nº 410/2021 do CNJ como um elemento fundamental dos sistemas de integridade implementados nos órgãos do Poder Judiciário. Por certo, a transparência é fundamental à confiabilidade das instituições – tanto às públicas quanto às privadas –, já que faz parte do senso comum confiar naquilo que se pode ver.

Não por acaso, ao regulamentar o que se entende por “programa de integridade” para os fins do disposto no artigo 7º da Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, o Decreto nº 11.129/2022 estabeleceu como parâmetro de avaliação do programa a existência de “registros contábeis que reflitam de forma completa e precisa as transações da pessoa jurídica”,

³⁰¹ CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. Teoria Geral do Processo. 26ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2010, p. 77.

³⁰² *Ibidem*.

bem como de “controles internos que assegurem a pronta elaboração e a confiabilidade de relatórios e demonstrações financeiras da pessoa jurídica”³⁰³. Nota-se, portanto, que o acesso à informação segura e confiável é tido como um indicativo de regularidade de um programa ou sistema de integridade efetivo e eficiente.

Compartilhando do mesmo entendimento, o Decreto nº 11.529/2023 instituiu o sistema de integridade, transparência e acesso à informação da administração pública federal e a política de transparência e acesso à informação que tem como princípios e objetivos, entre outros, a “observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção” e a “ênfase na transparência ativa como forma de atender ao direito das pessoas físicas e jurídicas de terem acesso às informações e aos dados produzidos, custodiados ou acumulados pela administração pública”³⁰⁴.

Fica evidenciada, portanto, a relação entre o sistema de integridade e consolidação do princípio da publicidade, na medida em que o referido sistema corrobora a importância da transparência enquanto meio de garantir o acesso à informação.

4.1.3 Contraditório e ampla defesa

Entre os direitos e garantias fundamentais estabelecidos pelo artigo 5º da Constituição Federal, o inciso LV assegura a todos os litigantes o contraditório e a ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes. O Código de Processo Civil, por sua vez – orientado pelo texto constitucional, como se extrai de seu artigo 1º –, eleva ao *status* de norma fundamental do processo civil as regras que garantem às partes o efetivo contraditório³⁰⁵.

Embora a noção de contraditório possa ser inicialmente atrelada ao direito de resposta, há tempos a doutrina indica que o princípio não se resume a isso. Segundo Dinamarco, “o que legitima os atos de poder não é a mera e formal observância dos procedimentos, mas a participação que mediante o correto cumprimento das normas processuais tenha sido possível

³⁰³ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm

³⁰⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm

³⁰⁵ Art. 7º É assegurada às partes paridade de tratamento em relação ao exercício de direitos e faculdades processuais, aos meios de defesa, aos ônus, aos deveres e à aplicação de sanções processuais, competindo ao juiz zelar pelo efetivo contraditório.

Art. 9º Não se proferirá decisão contra uma das partes sem que ela seja previamente ouvida.

Art. 10. O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício.

aos destinatários”³⁰⁶. A partir dessa perspectiva, o mesmo autor ressalta a importância de que seja oportunizado às partes a tríplice participação que abrange pedidos, alegações e provas³⁰⁷.

No mesmo sentido, Humberto Theodoro Junior e Dierle Nunes afirmam que o efetivo contraditório não deve ser admitido como “mera garantia formal de bilateralidade da audiência, mas, sim, como uma possibilidade de influência sobre o desenvolvimento do processo e sobre a formação de decisões racionais, com inexistentes ou reduzidas possibilidades de surpresa”³⁰⁸. Corroboram tal entendimento as lições de Leonardo José da Cunha que integram ao princípio do contraditório “(a) o direito de ser ouvido; (b) o direito de acompanhar os atos processuais; (c) o direito de produzir provas; (d) o direito de ser informado regularmente dos atos praticados no processo; (e) o direito à motivação das decisões; (f) o direito de impugnar as decisões”³⁰⁹.

O que se extrai da doutrina, em síntese, é a ideia de que o contraditório não se limita ao ato processual de defesa, mas se estende à concreta oportunidade de influenciar o resultado do processo³¹⁰. Três compreensões decorrem, de imediato, desse pressuposto: a primeira é a de que o contraditório serve a ambas as partes, e não somente ao réu; a segunda se refere ao fato de que o pleno exercício do contraditório depende da inequívoca ciência dos atos processuais, o que evidencia seu vínculo ao princípio da publicidade; por fim, a terceira remete à íntima relação entre contraditório e imparcialidade, já que a possibilidade de influência na decisão judicial estará prejudicada no caso em que o interesse de qualquer uma das partes for privilegiado pelo julgador³¹¹.

No que se refere aos efeitos do contraditório efetivamente exercido, não se pode perder de vista sua expressiva contribuição para a formação de decisões bem fundamentadas, que

³⁰⁶ DINAMARCO, Cândido Rangel. Fundamentos do processo civil moderno. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 3ª ed, 2000, p.125.

³⁰⁷ *Ibidem*.

³⁰⁸ NUNES, Dierle José Coelho; THEODORO JR, Humberto. Uma dimensão que urge reconhecer ao contraditório no direito brasileiro: sua aplicação como garantia de influência, de não surpresa e de aproveitamento da atividade processual. Revista de Processo. vol. 168, fev/2009, p. 142.

³⁰⁹ CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, v. 20, n. 79, jul./set. 2012, p. 147.

³¹⁰ Nas palavras de Dierle Nunes e Humberto Theodoro Junior, “não se pode mais, na atualidade, acreditar que o contraditório se circunscreva ao dizer e contradizer formal entre as partes sem que isso gere uma efetiva ressonância (contribuição) para a fundamentação do provimento, ou seja, afastando a ideia de que a participação das partes no processo possa ser meramente fictícia, ou apenas aparente, e mesmo desnecessária no plano substancial”. NUNES, Dierle José Coelho; THEODORO JR, Humberto. Uma dimensão que urge reconhecer ao contraditório no direito brasileiro: sua aplicação como garantia de influência, de não surpresa e de aproveitamento da atividade processual. Revista de Processo. vol. 168, fev/2009, p. 108.

³¹¹ No mesmo sentido, Leonardo da Cunha afirma que “a obediência ao princípio do contraditório constitui garantia da imparcialidade do juiz”. Segundo o autor, “o magistrado que não confere audiência a ambas as partes e, de resto, não cumpre o primado do contraditório já terá, somente por isso, cometido uma parcialidade, por não haver investigado senão a metade do que poderia verificar”. CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. Revista Brasileira de Direito Processual, Belo Horizonte, v. 20, n. 79, jul./set. 2012, p. 148

considerem os relevantes argumentos suscitados e afirmem a participação dos litigantes na solução da lide. Por certo, uma decisão cuja fundamentação manifeste o respeito ao contraditório terá menos chances de ser submetida à reanálise em sede recursal³¹², pois garante às partes a certeza de que seus argumentos foram analisados, ainda que não tenham sido suficientes para alcançar o resultado pretendido.

Sem desconsiderar a importância da publicidade, se as decisões publicadas não fossem suficientemente fundamentadas e proferidas após o regular trâmite processual – que se dá em estrita observância ao princípio do contraditório –, não seria possível aos tribunais buscar a uniformização do entendimento, tampouco seria viável aos potenciais litigantes analisar a probabilidade de êxito de suas demandas, já que ausente a previsibilidade das decisões.

Fixada a premissa de que o respeito ao princípio do contraditório é indispensável à regularidade, legitimidade e confiabilidade do processo, torna-se nítida sua relação com a eficiência processual. Caso a decisão seja proferida sem o devido contraditório e tenha reflexos negativos para algum dos litigantes, o evidente prejuízo ocasionado à parte cuja manifestação foi suprimida ensejará a declaração de nulidade do ato processual, revelando um desperdício de recursos que se contrapõe à noção de eficiência.

Nessa perspectiva, considera-se correto afirmar que “a participação não só tem o escopo de garantir que cada um possa influenciar na decisão, mas também tem uma finalidade de colaboração com o exercício da jurisdição”³¹³. Para além da garantia, o contraditório impõe às partes o dever de cooperar para que o processo se desenvolva de forma eficiente, de pleno acordo com todos os seus princípios fundamentais³¹⁴.

Como resultado, não se pode admitir qualquer comportamento contrário à boa-fé processual. A título de exemplo, cita-se a conduta que o Superior Tribunal de Justiça convencionou chamar de “nulidade de algibeira”³¹⁵, consubstanciada na arguição de nulidade

³¹² Sobre o tema, Humberto Theodoro Junior afirma que “um debate bem-feito conduz a redução do tempo processual e a formação de decisões melhor construídas, com a decorrente diminuição da utilização de recursos”. THEODORO JR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, n. 33, nov/dez 2009, p. 1.

³¹³ CABRAL, Antonio do Passo. O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva. Revista de Processo. vol. 126/2005, ago/2005, p. 62.

³¹⁴ Para Antonio do Passo Cabral, “até o momento em que a parte se pronuncia no processo, o contraditório representa o direito (ou garantia) de ter ciência dos atos processuais e ver suas considerações apreciadas pelo órgão judicial. No entanto, uma vez provocada a jurisdição, a garantia ultrapassa tais fronteiras e cede espaço para um objetivo maior, que é a participação colaborativa nas decisões estatais, fato que justifica a repressão às condutas de litigância de má-fé e aos atos atentatórios à dignidade de justiça [...]. Se participar é garantido, a atuação deve ser ética, consentânea com os objetivos estatais da jurisdição”. CABRAL, Antonio do Passo. O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva. Revista de Processo. vol. 126/2005, ago/2005, p. 62.

³¹⁵ STJ; AgRg-AREsp 2.586.015; Proc. 2024/0079104-8; RS; Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca; Julg. 04/02/2025; DJE 13/02/2025; AGRG no AREsp n. 2.106.665/SP, Rel. Ministro Ribeiro Dantas, 5ª T., DJe 10/8/2022

quando melhor convém à parte suscitante, e não no momento oportuno, de forma estratégica e não tolerada pelos tribunais.

Cabe ressaltar que a boa-fé aqui mencionada é a objetiva, definida por Antonio do Passo Cabral como aquela “baseada em padrões de conduta social”, independentemente da carga subjetiva que o sujeito atribui ao ato. Segundo o autor, esse grau de objetividade permite “a responsabilização por atos contrários à boa-fé processual sem qualquer consideração quanto à má-fé e ao dolo das partes e seus procuradores”, o que elimina a dificuldade de “punir as condutas lesivas sem considerações psíquicas”³¹⁶.

Para que o processo se desenvolva de modo regular, não basta que as normas estabeleçam direitos e deveres processuais, em uma dimensão teórica. Na prática, é preciso que todos os envolvidos estejam dispostos a adotar postura condizente com os preceitos de um processo justo³¹⁷. Se porventura qualquer uma das partes se afastar desse propósito, caberá ao juiz, enquanto agente responsável por dirigir o processo, adotar as medidas cabíveis para assegurar sua regularidade³¹⁸.

Nesse mesmo sentido, Cabral reconhece, como desdobramento do princípio do contraditório, que o Estado-Juiz tem o “direito de exigir das partes retidão no manuseio do processo”, o que se relaciona ao “dever de atuação ética”³¹⁹ que recai sobre todos aqueles envolvidos no trâmite processual. Em outras palavras, o direito de influência na decisão judicial está atrelado ao dever de prezar pela regularidade do processo, de modo que a atuação de todas as partes deve ser pautada nos já mencionados preceitos da moral, ética e integridade³²⁰.

³¹⁶ CABRAL, Antonio do Passo. O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva. Revista de Processo. vol. 126/2005, ago/2005, p. 70.

³¹⁷ Nesse sentido, Rafael Calmon Rangel afirma que o “o bom andamento do processo depende muito mais da consciência e da postura dos profissionais que nele atuam do que de reformas legislativas”. RANGEL, Rafael Calmon. Contraditório colaborativo e postura dos sujeitos do processo: uma reflexão necessária. Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil, nº 69, nov/dez 2015, p. 4. Tal entendimento é reforçado por Antonio do Passo Cabral, que atribui a todos os sujeitos processuais a responsabilidade pela “manutenção da higidez da relação processual”. Para o autor, “a lide terá a solução mais justa e o direito objetivo serão tão mais resguardado quanto maior for a participação dos atores do processo”. CABRAL, Antonio do Passo. O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva. Revista de Processo. vol. 126/2005, ago/2005, p. 62.

³¹⁸ Nas palavras de Maria Carolina Beraldo, “urge que os julgadores se deem conta do quão necessária é a aplicação dos mecanismos que reprimem a conduta irregular das partes”. Ainda segundo a autora, “não se pode admitir que as técnicas e recursos processuais se prestem a proporcionar a vitória à parte que esteja assistida pelo advogado ‘malicioso’ em detrimento da parte que litigue de forma justa”. BERALDO, Maria Carolina Silveira. O comportamento dos sujeitos processuais como obstáculo à razoável duração do processo. Dissertação de mestrado. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. P. 69/70.

³¹⁹ CABRAL, Antonio do Passo. O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva. Revista de Processo. vol. 126/2005, ago/2005, p. 62.

³²⁰ Relembra-se, por oportuno, que, para os fins da presente pesquisa, “a moral tem caráter universal, independe das diferentes concepções de bem ou projetos coletivos de vida digna ou feliz (que definem as éticas) e reclama justificação pública. Já a ética gira em torno de diferentes concepções de bem e por isso não tem caráter universal e tampouco reclama justificação pública (já que diz respeito à identidade das pessoas com determinado projeto de vida coletiva) ou pode ser imposta coercitivamente a ninguém”. JEVÉAUX, Geovany Cardoso. Paradoxos morais

Isso posto, cabe rememorar que o sistema de integridade a ser implementado nos órgãos do Poder Judiciário serve ao escopo de “disseminar a cultura de integridade e aprimorar os mecanismos de prevenção, detecção e correção de condutas ilícitas e antiéticas”³²¹. Tal objetivo se alinha à pretensão de que os sujeitos processuais atuem em consonância com o que é estabelecido – tanto pela Constituição Federal quanto pelo Código de Processo Civil – como correto no âmbito processual.

Partindo do pressuposto de que o princípio do contraditório abrange não somente um direito, mas também o dever de cooperação³²², e considerando, ainda, que cabe ao magistrado “prevenir ou reprimir qualquer ato contrário à dignidade da justiça”³²³, ganha especial relevância o sistema que seja capaz de aprimorar as habilidades de detecção, prevenção e correção de condutas indesejadas no curso do processo.

Há que se reconhecer, portanto, os reflexos positivos do sistema de integridade na concretização do princípio do contraditório, tanto pelo reforço das garantias de imparcialidade e publicidade – intimamente ligadas ao direito de influência na decisão judicial –, quanto por corroborar o dever de atuar em conformidade com o que é considerado indispensável ao processo justo, dever esse que recai sobre todos os sujeitos processuais.

4.2 MANUTENÇÃO E APRIMORAMENTO DO SISTEMA: O PAPEL DOS ADVOGADOS E DAS PARTES

Uma vez estabelecida a relação entre a implementação de sistemas de integridade nos órgãos do Poder Judiciário e a concretização de garantias processuais como as de imparcialidade, publicidade e contraditório, torna-se evidente o fato de que tal implementação promove maior eficiência processual. Isso porque, se é eficiente o processo que concilia a

no Direito Processual. In: Revista de Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, n. 340, jun. 2023, p. 107. A integridade, por sua vez, é vista como a representação prática de condutas consideradas éticas e moralmente boas. Para Magda Carvalho, “no plano ético, o conceito de integridade pode convocar usos distintos: enquanto virtude ou excelência de caráter do sujeito, refere-se à conduta humana que é considerada reta ou honrada; enquanto princípio estruturante da consciência moral, exige respeito pela completude presente no próprio ou no outro; e enquanto valor, estima o que permanece inteiro e sem modificações que perturbem a sua estrutura e funções naturais próprias”. CARVALHO, Magda. Da integridade enquanto conceito ético: Uma perspectiva ambiental. In: BARBOSA, Antonio; DA SILVA, Jorge Marques. Confluências bioéticas. 2014, p. 210.

³²¹ <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>

³²² De acordo com o artigo 6º do Código de Processo Civil, “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”.

³²³ Artigo 139 do Código de Processo Civil.

otimização de recursos com as garantias dos litigantes, o sistema que se propõe a efetivar essas garantias promove a maior eficiência do processo.

Extraí-se do artigo 6º do Código de Processo Civil o dever de cooperação atribuído a todos os sujeitos processuais, com o objetivo de que se obtenha decisão de mérito justa e efetiva, em tempo razoável. Reitera-se, por oportuno, que a justiça da decisão depende da regularidade dos atos processuais que devem ser realizados em estrita observância às normas contidas não só na legislação infraconstitucional, mas também na Constituição Federal.

Assim, considerando o contexto normativo em que se insere o referido artigo, e tendo em vista a relação entre sistema de integridade e eficiência processual – exposta nos tópicos anteriores –, considera-se correto afirmar que todos os sujeitos processuais também devem cooperar para o melhor funcionamento de um sistema voltado para o aprimoramento do processo, que tem por objetivo torná-lo ainda mais justo e eficiente ao concretizar garantias processuais.

Em uma perspectiva normativa, os artigos 139 e 6º do Código de Processo Civil não deixam dúvidas a respeito do dever do magistrado, das partes, de seus procuradores e demais envolvidos no trâmite processual, todos responsáveis por garantir o regular andamento do processo. Nada obstante, além das normas expressas, conceitos do âmbito privado proporcionam melhor compreensão do papel dos advogados e das partes na consolidação de um sistema de integridade.

Diante de um cenário globalizado, marcado pelo surgimento de novas necessidades externas, novas regulamentações e pelo aumento da competitividade no mercado³²⁴, Edward Freeman propôs, em 1984, o estudo de um conceito que julgava capaz de direcionar as energias gerenciais na direção certa: o conceito de *stakeholders*. Segundo o autor, considera-se *stakeholder* qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar ou é afetado pela realização dos propósitos de uma corporação³²⁵.

³²⁴ Sobre o contexto em que se insere o estudo do termo *stakeholders*, no âmbito empresarial, Freeman tece as seguintes considerações: “Throughout the world, their ability to manage the affairs of the corporation is being called into question. The emergence of a multitude of government regulations, corporate critics, media attacks, and most importantly, substantial competition from Far Eastern and European firms have put the modern manager in a pressure cooker. He or she finds an increase in the external demands placed on the corporation and a decrease in the internal flexibility of the corporation to respond. Criteria for performance are no longer clear and the notion of “effective management” is increasingly becoming a contradiction in terms”. Freeman, R.E (1984). “Strategic Management: A stakeholder Approach”. Boston, MA: Pitman, p. 5.

³²⁵ Nas palavras de Freeman: “a stakeholder is any group or individual who can affect, or is affected by, the achievement of a corporation’s purpose. Stakeholders include employees, customers, suppliers, stockholders, banks, environmentalists, government and other groups who can help or hurt the corporation.”. Freeman, R.E (1984). “Strategic Management: A stakeholder Approach”. Boston, MA: Pitman, p. 6.

Tal conceito passou a ser utilizado, na prática empresarial, com o objetivo de promover uma gestão estratégica que levasse em consideração os interesses e as possíveis interferências de todo e qualquer indivíduo ou grupo potencialmente afetado pela empresa. Sua relevância é demonstrada principalmente pelo fato de que a sustentabilidade e longevidade de qualquer organização exige que sejam dimensionados os seus reflexos sociais. Em outras palavras, “as empresas contemporâneas precisam atrelar seus objetivos financeiros e econômicos às questões relacionadas com a cidadania, ética nos negócios e preservação do meio ambiente”³²⁶.

Do mesmo modo, o aperfeiçoamento de qualquer projeto, sistema ou programa enseja a consulta aos interessados (*stakeholders*). Por certo, toda a idealização teórica de um sistema não garante a realização de seus objetivos sem que sejam considerados seus efeitos práticos, aferidos de forma fidedigna por todos aqueles que utilizam ou são afetados por ele.

Não por acaso, o artigo 3º, inciso III da Resolução nº 410/2021 do CNJ identifica como uma das diretrizes para implementação dos sistemas de integridade “o aprimoramento do fluxo de informações relacionadas a denúncias, elogios ou sugestões, de modo a simplificar o canal de ingresso dessas comunicações e otimizar a análise e o encaminhamento do material recebido”. Nota-se a importância conferida aos canais de comunicação a serem utilizados não só por servidores, mas também, e talvez principalmente, pelos usuários do serviço judiciário.

Para assimilar tal importância, cabe comparar a consulta às partes e aos advogados à frequente prática de questionar os consumidores, no âmbito privado, sobre os serviços prestados ou produtos adquiridos. Não é incomum que, uma vez encerrada a relação comercial, os fornecedores entrem em contato com os consumidores requisitando sua avaliação, que se convencionou chamar de *feedback*. São essas informações que subsidiam o aprimoramento das atividades comerciais.

A consulta ao usuário final também ganha destaque no *design* de sistemas de disputas (*Dispute System Design*), conceito criado a partir de uma perspectiva estrutural, com o fim de identificar formas mais eficazes e satisfatórias de tratamento de conflitos a partir da análise de padrões de disputas³²⁷.

³²⁶ LYRA, Mariana G.; GOMES, Ricardo C.; JACOVINE, Laércio A. G. O papel dos Stakeholders na sustentabilidade da empresa: Contribuições para construção de um modelo de análise. RAC, Curitiba, vol. 13, edição especial, jun. 2009, p. 41

³²⁷ Sobre o surgimento do termo *Dispute System Design*: “In the late 1980’s, Ury, Brett & Goldberg published a book entitled: ‘Getting Disputes Resolved: Designing Systems to Cut the Costs of Conflict.’²⁴ This book would later be recognized as signaling the birth of the field of DSD. The authors’ principal insight was that patterns of disputes can be found in closed settings and, therefore, by institutionalizing avenues for addressing disputes conflict will be handled more effectively and satisfactorily than through ex-post measures.²⁵ From the very beginning, it was clear that the emerging field marked a shift from an individual perspective (that was typical of ADR up to that point) to a structural one.” RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan; Lessons from Online Dispute Resolution for Dispute System Design (2021). Online Dispute Resolution: Theory and Practice (Mohamed

Revisitando os ensinamentos de Constantino e Merchant³²⁸, Dierle Nunes e Camilla Paolinelli destacam que diante do objetivo de estabelecer os melhores meios de prevenir e gerir conflitos, o *design* de sistemas de disputas conta com “o *feedback* dos usuários e envolvidos, partes interessadas na resolução do problema e outros métodos participativos”³²⁹. Isso se dá porque, segundo os referidos autores, “o processo de customização de designs parte de uma colaboração aberta e capacitadora para que sejam identificados os caminhos de intervenção”³³⁰.

Insta salientar que a consulta aos usuários já é realizada pelos Tribunais por meio das Ouvidorias Judiciárias. A título de exemplo, cita-se a Ouvidoria Judiciária do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito, criada em 1999 com a missão de “servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e o Tribunal, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Poder Judiciário Estadual”³³¹.

No que tange aos sistemas de integridade, é importante que os canais de comunicação sejam estabelecidos e divulgados como instrumento de validação e legitimidade do próprio sistema. Considera-se essencial que tanto os advogados quanto a população em geral tenham pleno conhecimento e acesso aos meios para emitirem suas críticas e sugestões ao processo de implementação de tais sistemas, visando à sua concretização e aprimoramento.

CONCLUSÃO

Durante todas as fases de elaboração da presente pesquisa, houve o objetivo precípuo de comprovar a tese de que a implementação de sistemas de integridade nos órgãos do Poder Judiciário tem como reflexo a concretização de garantias fundamentais do processo e, conseqüentemente, a promoção de maior eficiência processual.

Para tanto, se fez necessário, inicialmente, estabelecer conceitos prévios e indispensáveis à compreensão do tema. Desse primeiro momento se extraem as seguintes conclusões: a) Direito, moral, ética e corrupção são termos comumente mencionados quando

Abdel Wahab, Daniel Rainey & Ethan Katsh, eds.) Eleven International Publishing, (2021, Forthcoming) , Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3830035> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3830035>

³²⁸ CONSTANTINO, C.; MERCHANT, C.; Designing Conflict Management Systems: A Guide to Creating Productive and Healthy Organizations, 1996.

³²⁹ NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla. Acesso à justiça e tecnologia: Minerando as escolhas políticas e customizando novos desenhos para a gestão e solução de disputas no sistema brasileiro de justiça civil. In: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (Coord.). Estudos em homenagem ao Professor Marc Galanter, 2021.

³³⁰ *Ibidem*.

³³¹ Resolução nº 11/2022 do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo.

se fala em integridade; b) apesar das semelhanças etimológicas, nas lições de Aristóteles sobre a ética da sociedade em que se insere, a moral se apresenta como virtude indispensável à promoção da justiça e do bem comum, pois orienta o comportamento do indivíduo para que atue do modo correto e no momento correto. Já na perspectiva kantiana, moral e ética se diferenciam pelo caráter universal da primeira, enquanto a segunda remete à concepção de bem compartilhada por determinados grupos ou indivíduos; c) Direito, por sua vez, pressupõe coercitividade e é aplicado, impositivamente, em uma comunidade jurídica; d) deve ser considerado íntegro o ato praticado de acordo com o que é admitido como certo pela coletividade; e) corrupto é o ato motivado por interesse particular e realizado em dissonância com o que é tido como correto pela sociedade.

Constatou-se que o sistema de integridade é implementado com o escopo de prevenir, detectar e corrigir irregularidades e, sendo realizado por ações heteronômicas, se aproxima mais de preceitos éticos do que morais, já que as normas morais são concretizadas pela autonomia de cada indivíduo.

As considerações expressas no primeiro capítulo também serviram ao propósito de justificar a escolha pelos termos “sistema” e “integridade”, bem como de estabelecer a definição de eficiência processual, conceituada como a otimização de recursos e técnicas processuais, realizada com o objetivo de alcançar solução justa de forma célere, partindo do pressuposto de que a justiça do resultado depende do respeito às garantias fundamentais do processo.

Estabelecidos os conceitos básicos, o estudo sobre as funções do Poder Judiciário tornou possível concluir que, a despeito de ter sido escolhido – para fins metodológicos – o foco nos reflexos processuais, todas as atividades administrativas e jurisdicionais devem ser consideradas no momento de implementação de sistemas de integridade, incluídas entre as funções jurisdicionais todas aquelas relacionadas aos métodos adequados de tratamento de conflitos.

A análise formal da Resolução nº 410/2021 do CNJ – realizada no decorrer do terceiro capítulo – levou à conclusão de que, tendo em vista a função normativa conferida ao Conselho Nacional de Justiça enquanto órgão responsável pela boa administração da justiça, tal norma deve ser considerada fonte do direito processual. Por sua vez, a análise material demonstrou que os eixos, diretriz e elementos essenciais estabelecidos pela norma em análise são voltados para a sedimentação da cultura da integridade entre os órgãos do Poder Judiciário, o que enseja o comprometimento da alta administração, o senso de pertencimento e o engajamento de todos os servidores, a avaliação e gestão dos riscos inerentes às atividades exercidas pelos órgãos e o contínuo monitoramento e aprimoramento do sistema de integridade a ser implementado.

O quarto e último capítulo trouxe a lume a íntima relação entre os sistemas de integridade e as garantias processuais de imparcialidade, publicidade, contraditório e ampla defesa. Demonstrou-se que: a) os procedimentos adotados para tratar, da forma mais adequada, os conflitos de interesse no âmbito privado podem contribuir para alcançar a condição ideal de imparcialidade do magistrado; b) a publicidade dos atos processuais se assemelha à transparência das atividades empresariais, sendo ambas corroboradas pelo sistema de integridade; c) o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa abrange a possibilidade de influência no resultado do julgamento e somente se realiza com a ciência de todos os atos e sem qualquer favorecimento a uma das partes.

O mesmo capítulo permite concluir que o contraditório e a ampla defesa não se traduzem apenas em um direito, mas se desdobram também no dever de colaboração para o justo resultado do processo. Isso porque, se é garantido às partes participar, essa participação deve se ater aos pressupostos de regularidade processual.

Assim, admitindo o sistema de integridade como um sistema que estabelece meios de prevenção, detecção e correção de irregularidades, sua implementação exige que sejam identificados e tratados todos os riscos inerentes às atividades jurisdicionais e contribui, como consequência, para o regular andamento do processo.

Sem assumir a pretensão de esgotar todos os assuntos inerentes aos sistemas de integridade do Poder Judiciário, espera-se ter alcançado o objetivo de convencer o leitor da importância de que sejam implementados mecanismos não só para remediar, mas principalmente para prevenir condutas indesejadas no curso do processo. É preciso ter em mente que, em termos de eficiência, evitar esforços para prevenir é sempre melhor do que corrigir a irregularidade já praticada, notadamente porque a correção, no trâmite processual, enseja a anulação e a nova realização do ato, em um evidente desperdício de recursos.

REFERÊNCIAS

ANDREWS, Neil. The modern civil process in England. Links between private and public forms of dispute-resolution. In: CABRAL, Trícia N. X.; ZANETTI Jr, Hermes (org). **Justiça Multiportas**. Salvador: Juspodivm, 2023.

ARISTÓTELES. **Ética a Nicômacos**. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1985.

ASSI, Marcos. **Governança, riscos e compliance: Mudando a conduta nos negócios**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2017.

BARBOSA, Evandro. **Direito e moral em Kant: sobre suas relações e seus pressupostos**. Pelotas: NEPFIL online, 2015.

BARROSO, David Miranda; GUERREIRO, Mario Augusto F. L. A integridade como forma de promover uma administração judiciária eficiente. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (org). **Sistema de integridade e poder judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux**. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

BARROSO, Luís Roberto. Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim? BARROSO, Luís Roberto. Ética e jeitinho brasileiro: por que a gente é assim? In: **Palestra proferida na Brazil Conference**. Harvard University. 2017.

BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

BECHARA, Evanildo (org). **Dicionário escolar da Academia Brasileira de Letras: língua portuguesa**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2011.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. Instrumentalismo e garantismo: visões opostas do fenômeno processual?. In: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre. **Garantismo processual: garantias constitucionais aplicadas ao processo**. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

BLOK, Marcella. **Compliance e Governança Corporativa**. 4 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2023.

BOBBIO, Norberto. **O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito**. Compiladas por Nello Morra; Tradução e notas Márcio Pugliesi, Edson Bini e Carlos E. Rodrigues. São Paulo: Ícone, 2006.

BOTELHO, Guilherme. Os poderes processuais do juiz em perspectiva comparada. **Revista de Processo**. Vol 243. Maio 2015.

BRASIL. **Decreto nº 10.756, de 27 de julho de 2021**. Institui o Sistema de Integridade Pública do Poder Executivo Federal. Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10756.htm

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9203.htm

BRASIL. **Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013**. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública,

nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112846.htm

BRASIL. **Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016.** Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113303.htm

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Brasília, 2018. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/BNCC_EI_EF_110518-versaofinal_site.pdf

BRASIL. **Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.** Regulamenta a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11129.htm

BRASIL. **Decreto nº 11.529, de 16 de maio de 2023.** Institui o Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal e a Política de Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11529.htm

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45, DE 2004 Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93 e outros da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103-B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília. 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2004/emendaconstitucional-45-8-dezembro-2004-535274-exposicaodemotivos-149264-pl.html>

CABRAL, Antonio do Passo. Imparcialidade e imparcialidade: por uma teoria sobre repartição e incompatibilidade. In: DIDIER JR, Fredie; JORDÃO, Eduardo Ferreira (coord). **Teoria do processo: panorama doutrinário mundial.** Salvador: Juspodivm, 2007.

CABRAL, Antonio do Passo. **Juiz natural e eficiência processual:** flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil. São Paulo: Thomson Reuters Brasil. 2021.

CABRAL, Antonio do Passo. O contraditório como dever e a boa-fé processual objetiva. **Revista de Processo.** vol. 126/2005, ago/2005.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Flexibilização Procedimental. **Revista Eletrônica de Direito Processual.** Rio de Janeiro, Volume VI, n 6, 2016.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Justiça Multiportas no Brasil. In: RODAS, João Grandino et al (org). **Visão multidisciplinar das soluções de conflitos no Brasil.** 1.ed. - Curitiba: Editora Prismas, 2018.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça Multiportas.** São Paulo: Editora Foco, 2024.

CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Ordem Pública Processual.** 1 ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.

CAENEGEM, R. C. Van. **Juízes, legisladores e professores:** capítulos de história jurídica europeia. Tradução por Luiz Carlos Borges. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CAMPOS, Adriana Pereira; SOUZA, Alexandre de Oliveira Basílio de. A Conciliação e os meios alternativos de solução de conflitos no império brasileiro. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro. Vol. 59, nº 1, 2016.

CARVALHO, Magda. Da integridade enquanto conceito ético: Uma perspectiva ambiental. In: BARBOSA, Antonio; DA SILVA, Jorge Marques. **Confluências bioéticas**. 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. **Teoria Geral do Processo**. 25ª ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2009.

COMITÊ DE ORGANIZAÇÕES PATROCINADORAS DA COMISSÃO TREADWAY *et al.* Gestão de risco empresarial: Integração com estratégia e desempenho. **(Sem título)**, COSO, 2017. Disponível em:

https://www.coso.org/_files/ugd/3059fc_61ea5985b03c4293960642fdce408eaa.pdf

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Resolução N° 410 de 23/08/2021**. Dispõe sobre normas gerais e diretrizes para a instituição de sistemas de integridade no âmbito do Poder Judiciário. Brasília, 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4073>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Quem Somos. Recurso online. [s.d.] Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20\(CNJ\)%20foi%20criado%20pela%20Emenda,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.](https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/#:~:text=O%20Conselho%20Nacional%20de%20Justi%C3%A7a%20(CNJ)%20foi%20criado%20pela%20Emenda,em%20todo%20o%20territ%C3%B3rio%20nacional.)

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Código de ética da magistratura. 06 de agosto de 2008. Brasília, 20089. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/01/codigo_de_etica_da_magistratura_nacional.pdf

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, Princípio da publicidade, presunção de inocência e intimidade nos processos eletrônicos. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 255, set/dez 2010, p. 290.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Base Nacional de Dados do Poder Judiciário – DATAJUD**. Grandes litigantes. Disponível em: <<https://grandes-litigantes.stg.cloud.cnj.jus.br/>>. Acesso em: 02/07/2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2021**. Brasília: CNJ, 2022 Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf> > Acesso em: 02/07/2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2023**. Brasília: CNJ, 2024 Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/05/justica-em-numeros-2024.pdf>>

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Analítico Justiça em Números: ano base 2023**. Brasília: CNJ, 2022 Disponível em: < <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/09/justica-em-numeros-2023-010923.pdf> > Acesso em: 12/09/2023

COSTANTINO, Cathy A.; MERCHANT, Christina Sickles. Como projetar sistemas de gerenciamento de conflitos. **Alternativas ao Alto Custo do Litígio**, v. 14, n. 4, p. 48-49, 1996.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual para implementação de programas de integridade**: Orientações para o setor público. Brasília, 2017, p. 10.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio da eficiência no novo Código de Processo Civil. *In: DIDIER JR, Fredie; NUNES, Dierle; FREIRE, Alexandre (coord). Normas fundamentais*. Salvador: JusPodivm, 2016.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. O princípio do contraditório e a cooperação no processo. **Revista Brasileira de Direito Processual**, Belo Horizonte, v. 20, n. 79, jul./set. 2012, p. 147.

DIDIER JR, Fredie; FERNANDEZ, Leandro. **O Conselho Nacional de Justiça e o Direito Processual**: Administração Judiciária, Boas Práticas e Competência Normativa. São Paulo: Editora JusPodivm, 2021.

DIDIER JR. Fred; CABRAL, Antonio do Passo; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Por uma nova teoria dos procedimentos especiais**: Dos procedimentos às técnicas. Salvador: Editora Juspodivum, 2018.

DIDIER JR., Fredie. Apontamentos para a concretização do princípio da eficiência do processo. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, nº 52. Jan/Fev 2013.

DINAMARCO, Candido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2009, p. 319.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Fundamentos do processo civil moderno**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 3ª ed, 2000.

DWORKIN, Ronald. **O império do Direito**. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

DWORKING, Ronald. Tradução de Pedro Elói Duarte. **Justiça para ouriços**. Coimbra: Edições Almedina. 2012.

FIGUEIREDO, Cândido de. **Novo dicionário da língua portuguesa**. The Project Gutenberg EBook: 2 de abril de 2010. Disponível em: <https://www.gutenberg.org/files/31552/31552-pdf>.

FILGUEIRAS, Fernando. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião pública**, Campinas, vol. 15, nº 2, nov/2009.

FRANCO, Marcelo Veiga. Os principais métodos adequados de solução de conflitos utilizados nos Estados Unidos da América. **Revista de Processo**. Vol 314. Abr/2021.

FREEMAN, R.E. **Strategic Management**: A stakeholder Approach. Boston, 1984, MA: Pitman,

FREITAS, Juarez. **Direito fundamental à boa administração pública**. São Paulo: Malheiros Editores. 2014.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Relatório ICJBRASIL 2021**. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/30922/Relato%cc%81rio%20ICJBrasil%202021.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> Acesso em: 02/07/2023.

GABBAY, Daniela Monteiro. Litigância repetitiva e acesso à justiça no Brasil: Uma nova agenda de pesquisa. *In: FERRAZ, Leslie Shérída (coord). Repensando o acesso à Justiça no Brasil: estudos internacionais / Volumes 1 – As ondas de Cappelletti no século XXI*. Aracaju: Evocati, 2016.

GABBAY, Daniela Monteiro. **Mediação & Judiciário no Brasil e nos EUA**: condições, desafios e limites para a institucionalização da mediação no Judiciário. Brasília: Gazeta Jurídica, 2013.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. Gestão de conflitos nos Estados Unidos e no Brasil. **Revista de Processo Comparado**. Vol. 4. Jul-Dez 2016.

GIMENEZ, Charlise Paula Colet. O modelo do tribunal múltiplas portas na gestão de conflitos e suas contribuições a partir do estudo de caso do Distrito de Columbia, Estados Unidos da América. *Libertas: Revista de Pesquisa em Direito*. Ouro Preto, vol. 6, nº 1. Jan – Jun/2020.

GIOVANINI, Wagner. Lei Anticorrupção ajuda o Brasil. **Jornal Estadão**, São Paulo. 14 mai. 2017. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/lei-anticorrupcao-ajuda-o-brasil/>>.

GONTIJO, Eduardo Dias. Os termos ‘Ética’ e ‘Moral’. **Revista Mental**, ano IV, n. 7, Barbacena, nov. 2006.

GRECO, Leonardo. Garantias fundamentais do processo: O processo justo. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí- (SC), v. 7, n. 14, 2008.

GRINOVER, Ada Pellegrini. **Ensaio sobre a processualidade**: fundamentos para uma nova teoria geral do processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

GUIA PMBOK. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge**. Project Management Institute; 7th ed. Edição, 2021.

GURGEL, Claudio; JUSTEN, Agatha. Estado de bem-estar social no Brasil: uma revisão ou a crise e o fim do espírito de Dunquerque. **Cadernos EBAPE.BR (FGV)**, v. 19, p. 395-407, 2021. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/6pbKwvgDChJrJgdB98yFkny/?format=html&lang=pt#>>> Acesso em: 02/07/2023.

HABERMAS, Jurgen. Para o uso pragmático, ético e moral da razão prática. Trad. de Márcio Suzuki. **Texto apresentado na Conferência do Mês (IEA/USP)**, realizada em outubro de 1989.

HILL, Flávia Pereira. A desjudicialização e o necessário incremento da cooperação entre as esferas judicial e extrajudicial. *In*: ALVES, Lucélia de Sena; SOARES, Carlos Henrique; FARIA, Gustavo de Castro; SOUZA BORGES, Fernanda Gomes (org.). **4 anos de vigência do Código de Processo de 2015**. São Paulo: Editora D’Plácido, 2020.

HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização e acesso à justiça além dos Tribunais: pela concepção de um devido processo legal extrajudicial. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro. Ano 15. Vol. 22. Nº 1. Jan/abril 2021.

HILL, Flavia Pereira. Desjudicialização da execução civil: Reflexões sobre o Projeto de Lei nº 6.201/2019. **Revista Eletrônica de Direito Processual**. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Set/dez 2020.

HOBBS, Thomas. **Diálogo entre um filósofo e um jurista**. Tradução de Maria Cristina Guimarães Cupertino. 2 ed. São Paulo: Landy Editora, 2004.

HUBERTS, Leo. **Integrity**: What is is and why it is important. Public Integrity, 20, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. Disponível em: <https://www.ibgc.org.br/conhecimento/governanca->

JEVEAUX, Geovany Cardoso. Paradoxos morais no Direito Processual. **Revista de Processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 48, n. 340, p. 93-123, jun. 2023.

KANT, Immanuel. **Fundamentação da Metafísica dos Costumes**. Trad. Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 2007.

KANT, Immanuel. Tradução de Edson Bini. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: Edipro, 2003.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. Trad. de João Baptista Machado. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KURER, Oskar. Definitions of corruption. *In*: HEYWOOD, Paul. **Routledge handbook of political corruption**. Jan/2015.

LEONEL, Ricardo de Barros. Garantismo e direito processual constitucional. *In*: BEDAQUE, José Roberto dos Santos; CINTRA, Lia Carolina Batista; EID, Elie Pierre. **Garantismo processual**: garantias constitucionais aplicadas ao processo. Brasília: Gazeta Jurídica, 2016.

LIMA; Wanderlei; FERNANDES, Francisco; RODRIGUES, Luciana; EIDT, Jorge. Riscos e Controles Internos: uma metodologia de mensuração dos níveis de controle de riscos empresariais. **Revista de Contabilidade Financeira**. USP, n. 43, jan/abril 2007.

LIVIANU, Roberto; NEGRÃO, Célia Lima. Os princípios da governança alinhados ao Poder Judiciário. *In*: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (org). **Sistema de integridade e poder judiciário**: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

LOCKE, John. Trad. de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

LUNARDI, Guilherme Lerch. **Um estudo empírico e analítico do impacto da governança de TI no desempenho organizacional**. Tese (Doutorado em Administração), 2008. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2008.

LYRA, Mariana G.; GOMES, Ricardo C.; JACOVINE, Laércio A. G. O papel dos Stakeholders na sustentabilidade da empresa: Contribuições para construção de um modelo de análise. **RAC**, Curitiba, vol. 13, edição especial, jun. 2009.

MACINTYRE, Alasdair. **Justiça de Quem? Qual Racionalidade?** São Paulo: Edições Loyola, 1991.

MALISHEV, Mijail. Kant: ética del imperativo categórico. **La Colmena**. n. 84, p. 9-21, 2014.

MARINONI, Luiz Guilherme. Aproximação crítica entre as jurisdições de civil law e de common law e a necessidade de respeito aos precedentes no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito – UFPR**. Curitiba. Nº 9, 2009.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Precedentes obrigatórios**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010. Capítulo 1.

MATOS, Fernanda Carvalho Góes. **A tutela da aparência da imparcialidade no direito brasileiro**. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 23 ed. São Paulo: Malheiros editores Ltda. 1998.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 2014.

MELLO, Oswaldo A. Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. v. 1.

MILLÁN, Gustavo Ortiz. Sobre la distinción entre ética y moral. **Revista Isonomía**, n. 45, outubro 2016.

MILLER, Geoffrey. The compliance function: an overview. **Law & Economics Research Paper Series Working Paper**, n. 14-36, nov. 2014.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes**: da persuasão à vinculação. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. Parte I.

MODESTO, Paulo. Função Administrativa. **Revista Servidor Público**. Brasília, nº 119, maio/dez 1995.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTESQUIEU. Trad. de Cristina Murachco. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996, p. 32.

MORAES, Alexandre de. Combate à corrupção e respeito ao Princípio do Juiz Natural como garantia constitucional. **Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região**, v. 19, n. 9, set. 2007.

MORGADO, Cíntia. Direito à boa administração: Recíproca dependência entre direitos fundamentais, organização e procedimento. **Revista de Direito Processual Geral**. Rio de Janeiro, n. 65, 2010.

NASCENTES, Antenor. **Dicionário etimológico da língua portuguesa**. Primeira edição. Rio de Janeiro, 1955. https://falaminhalingua01.files.wordpress.com/2018/09/edoc-site_dicionario-etimologico-da-lingua-portuguesa-anteno.pdf

NAVARRO, Trícia. **Justiça Multiportas**. São Paulo: Editora Foco, 2024, p. 6.

NEGRÃO, Célia Lima; PONTELO, Juliana de Fátima. **Compliance, controles internos e riscos**: a importância da área de gestão de pessoas. 2 ed. Brasília: Editora Senac. 2017.

NUNES, Dierle José Coelho; THEODORO JR, Humberto. Uma dimensão que urge reconhecer o contraditório no direito brasileiro: sua aplicação como garantia de influência, de não surpresa e de aproveitamento da atividade processual. **Revista de Processo**. vol. 168, fev/2009.

NUNES, Dierle; PAOLINELLI, Camilla. Acesso à justiça e tecnologia: Minerando as escolhas políticas e customizando novos desenhos para a gestão e solução de disputas no sistema brasileiro de justiça civil. In: YARSHELL, Flávio Luiz; COSTA, Susana Henriques da; FRANCO, Marcelo Veiga (Coord.). **Estudos em homenagem ao Professor Marc Galanter**, 2021.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. O Processo Civil na Perspectiva dos Direitos Fundamentais. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGSP**, v. 2, n 4, 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Os objetivos de desenvolvimento sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16>. Acesso em: 03/10/2024.

ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Recomendação do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**. 30 nov. 2017.

Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/69726>. Acesso em: 31 de agosto de 2024.

OTEIZA, Eduardo. **Punto de Vista: MARC/ADR y diversidade de culturas: El ejemplo latino-americano**. In: CABRAL, Trícia N. X.; ZANETI Jr, Hermes (org). **Justiça Multiportas**. Salvador: Juspodivm, 2023, p. 274.

PEREIRA, Carlos Frederico Bastos. Revisitando as normas processuais. In: ZUFELATO, Camilo; YARSHELL, Flávio Luiz. **50 anos da Teoria Geral do Processo no Brasil**. Londrina, PR: Editora Thoth, 2024.

PEREIRA, Romilson Rodrigues. Governança no setor público: origens, teorias, modalidades e aplicações. **Revista do Tribunal de Contas da União**. N 122. Jan/2011.

PIMENTA, João Paulo. A independência do Brasil como uma revolução: história e atualidade de um tema clássico. História da Historiografia: **International Journal of Theory and History of Historiography**, Ouro Preto, v. 2, n. 3, 2009.

POLÍBIOS. **História**. Brasília: UNB, 1985.

PUPPE, Matheus. Eficiência e integridade: Compliance no Poder Judiciário como instrumento para mudanças efetivas. In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo (org). Sistema de integridade e poder judiciário: estudos em homenagem ao ministro Luiz Fux. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

RABINOVICH-EINY, Orna; KATSH, Ethan; Lessons from Online Dispute Resolution for Dispute System Design (2021). **Online Dispute Resolution: Theory and Practice** (Mohamed Abdel Wahab, Daniel Rainey & Ethan Katsh, eds.) Eleven International Publishing, (2021, Forthcoming), Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3830035> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3830035>

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

RICOEUR, Paul. **Ética e moral**. Trad. de António Campelo Amaral. Covilhã, 2011.

SANDEL, Michael J. **Justiça**. O que é fazer a coisa certa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

SANDER, Frank E. A. **Varieties of Dispute Processing**. Eagan: West Publishing Company, 1976.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática de justiça**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SENNA, Gustavo; TORINO, L. M. O Direito Fundamental à Boa Administração Pública para garantia dos objetivos estratégicos do Estado Democrático de Direito: caminhos para uma vida digna. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás**, Goiânia, ano XXIII, n. 39, p. 25-50, 2020.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 3 ed. 1998.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores Ltda. 23 ed. 2004.

SILVEIRA, Alexandre di Miceli da. **Governança corporativa, desempenho e valor da empresa no Brasil**, 2002. Dissertação (Mestrado em Administração). Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade – USP, São Paulo, 2002.

SILVESTRE, Gilberto Fachetti. **As máximas de experiência no processo civil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

SOUZA, Alexandre de Oliveira Basílio de. **Das urnas para as urnas: O papel do Juiz de Paz nas eleições do fim do Império (1871-1889)**. Dissertação de Mestrado. UFES: 2012. Capítulo 1.

STRECK, Lenio Luiz *et al.* Os limites constitucionais das resoluções do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). **Revista da ESMESC**, v. 12, n. 18, p. 15-24, 2005. Disponível em <<http://www.revistadoutrina.trf4.gov.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.gov>>.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, **Boletim Tome Nota**. Edição 25, 14/10/2016.

TARUFFO, Michele, Observações sobre os modelos processuais de civil law e de common law. **Revista de Processo**. Vol. 110. Abr – Jun/2003.

THEODORO JR, Humberto. Processo justo e contraditório dinâmico. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**, n. 33, nov/dez 2009.

THEODORO JR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre. Breves considerações sobre a politização do judiciário e sobre o panorama de aplicação no direito brasileiro – Análise da convergência entre o civil law e o common law e dos problemas da padronização decisória. **Revista de Processo**. Vol. 189. Nov/2010.

THEODORO JUNIOR, Humberto. Celeridade e efetividade da prestação jurisdicional. Insuficiência da reforma das leis processuais. **Revista Páginas de Direito**, Porto Alegre, ano 8, nº 835, 21 de setembro de 2008. Disponível em: <https://paginasdedireito.com.br/artigos/todos-os-artigos/celeridade-e-efetividade-da-prestacao-jurisdicional-insuficiencia-da-reforma-das-leis-processuais.html>

TUCCI, José Rogério Cruz e; AZEVEDO, Luiz Carlos de. **Lições de história do processo civil romano**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

UNIÃO EUROPEIA. Carta dos direitos fundamentais da União Europeia. **Direito e Democracia**, v. 457, 2007. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf

UNICEF. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>

VERÍSSIMO, Carla. **Compliance: incentivo à adoção de medidas anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2017.

VIANNA, José Ricardo Alvarez. A função social do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito. **ANIMA: Revista Eletrônica do Curso de Direito das Faculdades OPET**. Curitiba PR - Brasil. Ano IX, nº. 16, jan/jun 2017.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim. Interpretação da lei e de precedentes: civil law e common law. **Revista dos Tribunais**. Vol 893. Mar/2010.

WARZKACK JR, Patrick. The war on bribes: The FCPA and the global battle to end corruption. **University of Akron School of Law**, April 29, 2021.

WATANABE, Kazuo. Cultura da sentença e cultura da pacificação. *In: Acesso à ordem jurídica justa (conceito atualizado de acesso à justiça): processo coletivo e outros estudos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2019, p.66.

WEBER, Thadeu. Ética, Direito e Moral. Dissertatio, **UFPel**, n. 41, 2015.

ZANETTI JR, Hermes; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. **Justiça multiportas**: mediação, conciliação, arbitragem e outros meios de solução adequada de conflitos. 2. Ed. Salvador: JusPODIVM, 2018.

ZANETTI JR, Hermes. **O valor vinculante dos precedentes**: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes. 3ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017. Capítulo 1.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade governamental e empresarial**: um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

ZENKNER, Marcelo. O impacto dos resultados das investigações internas corporativas em processos judiciais: a importância da autorrevelação voluntária para a reputação empresarial e para a defesa do interesse público. *In: KEPPEN, Luiz Fernando Tomasi; ZENKNER, Marcelo. Sistema de Integridade e Poder Judiciário*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.