



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Nota Técnica n. 21/2018

Brasília, 28 de agosto de 2018.

Assunto: **Captação e compartilhamento de informações sobre precedentes qualificados**

Relatores: **Juíza Federal Taís Schilling Ferraz e Elmo José Anflor**
Revisor: **Juiz Marco Bruno Miranda Clementino**

Gestão da informação no sistema de precedentes. Captação e Compartilhamento de informações sobre precedentes qualificados. Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios. Via de mão dupla. Necessidade de intensificar a captação de dados junto aos tribunais e de ampliar o seu compartilhamento como forma de gerenciamento dos processos alcançados pelos efeitos extensivos dos precedentes obrigatórios. Medidas para o aperfeiçoamento da coleta e distribuição da informação, de forma a permitir a automatização de procedimentos e a racionalização e aperfeiçoamento das atividades de magistrados, servidores e comunidade jurídica em geral. Criação do Banco Nacional de Demandas Repetitivas do Conselho da Justiça Federal.

RELATÓRIO

O Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, criado pela Portaria CJF-POR-0369/2017, junto ao Conselho da Justiça Federal – CJF, vem apresentar Nota Técnica, no exercício da função descrita no art. 2º, item II, alínea ‘d’, da referida Portaria. Além disso, visando contribuir para aprimorar o funcionamento do Poder Judiciário, por meio de medidas que favoreçam a redução de demandas, racionalização de procedimentos e maior celeridade processual, vem propor nota técnica com sugestões para uma melhor gestão das informações produzidas pelos tribunais superiores em julgamentos qualificados. A nota objetiva ampliar o compartilhamento do conhecimento gerado e evitar o retrabalho nos tribunais de apelação e superiores, mediante o



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

aperfeiçoamento da alimentação e da busca de informações junto ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios BNPR do Conselho Nacional de Justiça - CNJ.

JUSTIFICATIVA

Compete ao Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal, no âmbito da gestão de precedentes, identificar e propor alternativas de solução às situações em que se identifiquem dificuldades na aplicação de precedentes qualificados, que possam comprometer a segurança jurídica e a própria efetividade do sistema de precedentes (art. 2º, II, *d*, da Portaria 369/2017).

Dentre as dificuldades detectadas na implantação do ainda novo sistema de precedentes, está a de conferir-se ampla divulgação às medidas judiciais e decisões adotadas pelos tribunais competentes na construção dos precedentes, e que causem potencial impacto sobre os processos e recursos pendentes e futuros.

Cada tribunal criou procedimentos específicos para dar publicidade aos seus próprios precedentes, observando as diretrizes do Conselho Nacional de Justiça, tendo sido implantado, também, pelo CNJ o Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios – BNPR, cujo escopo é o de concentrar as informações sobre precedentes qualificados e divulgá-las a toda a comunidade jurídica. O BNPR foi concebido para captar dados sobre a afetação e julgamento de temas por todos os tribunais de segunda instância, superiores e STF e para torná-los disponíveis.

A proposta do BNPR é a de que a informação flua em uma via de mão dupla: ao mesmo tempo que os tribunais o alimentam com as próprias informações que produzem ao gerir seus precedentes, eles buscam os dados registrados no banco por todos os demais tribunais, porque estes dados serão também fundamentais no gerenciamento dos processos repetitivos em todas as instâncias do Poder Judiciário. Lançando alguma das informações em seus



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

próprios sistemas processuais, os tribunais podem adotar procedimentos automatizados para detecção de processos múltiplos, sobrestamento e aplicação dos precedentes.

Os dados constantes do BNPR, entretanto, não vêm sendo suficientes para o gerenciamento dos processos alcançados pelos efeitos do sistema de precedentes, seja porque o banco não tem sido alimentado a contento, seja porque não vem disponibilizando todos os dados que armazena. Esta situação tem instado os TRFs à criação de outros mecanismos para a captação e divulgação das informações de interesse dos juízos e de toda a comunidade jurídica, em redundância de procedimentos, desperdício de força de trabalho e fragmentação de dados que deveriam receber tratamento conjunto.

A presente nota técnica parte da identificação dos procedimentos adotados no âmbito dos Nugeps (Núcleos ou Coordenadorias de Gerenciamento de Precedentes) dos cinco tribunais regionais federais, da Turma Nacional de Uniformização e do Superior Tribunal de Justiça, para captar e dar ampla divulgação às informações sobre precedentes qualificados, assim considerados aqueles originados do julgamento de recurso especial em temas repetitivos, de recurso extraordinário em temas de repercussão geral e de incidentes de resolução de demandas repetitivas e de assunção de competência, todos tornados vinculantes com a vigência do novo Código de Processo Civil. Além de tais precedentes, tornados obrigatórios pelo CPC, a afetação e julgamento de temas pela TNU também geram dados importantes pelos efeitos que produzem sobre o trabalho dos juizados e turmas recursais, dados que demandam adequada captação e disponibilização.

A proposta do estudo é a de buscar alternativas para obter-se maior publicidade nos procedimentos de identificação de casos repetitivos, afetação, sobrestamento, produção e abrangência dos precedentes qualificados, com vistas à sua adequada aplicação e ao gerenciamento dos processos repetitivos, nos termos previstos nos art. 979 e 927, § 5º, do Código de



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Processo Civil e da Resolução n. 235/2016 do Conselho Nacional de Justiça, centrando foco na importância da atualização e alcance dos dados lançados por todos os tribunais no Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios do CNJ, previsto no art. 5º e parágrafos da referida Resolução.

FUNDAMENTAÇÃO

O Conselho Nacional de Justiça criou o Banco Nacional de Dados de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios com a Resolução 235/2016:

Art. 5º Fica criado, no âmbito do CNJ, banco nacional de dados com informações da repercussão geral, dos casos repetitivos e dos incidentes de assunção de competência do Supremo Tribunal Federal (STF), do STJ, do TST, do TSE, do STM, dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais Regionais do Trabalho e dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

§ 1º O banco nacional de dados será alimentado continuamente pelos tribunais, com a padronização e as informações previstas nos Anexos I a V desta Resolução.

§ 2º O CNJ disponibilizará as informações para toda a comunidade jurídica, separando em painéis específicos os dados relativos à repercussão geral, aos recursos repetitivos, ao incidente de resolução de demandas repetitivas e ao incidente de assunção de competência admitidos e julgados pelos tribunais.

§ 3º A gestão das informações a que se refere o § 2º deste artigo, bem como a criação do Número Único dos Temas (NUT) de IRDR e de IAC são da competência da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento do



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

CNJ, com o apoio técnico do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ).

§ 4º O Número Único dos Temas de IRDR e de IAC conterà as informações previstas nos §§ 4º e 5º do art. 1º da Resolução CNJ 65/2008, seguidas de um algarismo identificador do respectivo incidente, além de um número sequencial único gerado por ordem cronológica de cadastro, que será vinculado à descrição do tema, enviada pelos Tribunais Regionais Federais, Tribunais Regionais do Trabalho e pelos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal.

Para a alimentação do BNPR, cada tribunal deve enviar dados relativos aos processos sobrestados (da justiça federal comum e dos juizados especiais federais), em razão da admissão de incidentes de demandas repetitivas ou afetação de processos ao regime de julgamento dos recursos repetitivos ou de recursos extraordinários com repercussão geral. Os dados são alimentados diretamente no Banco Nacional ou mediante *webservice*, que os capta nos sistemas processuais correspondentes. Em ato contínuo, o CNJ os disponibiliza **parcialmente** em seu portal.

As informações captadas pelo BNPR são extremamente detalhadas e estão relacionadas nos anexos I a V da Resolução 235/2016 do CNJ.

A consulta ao BNPR, entretanto, permite obter apenas as seguintes informações:

- Tema (número e descrição);
- espécie de tema (RG, REsp repetitivo, IRDR, IAC, controvérsia, grupo representativo);
- situação do tema (afetado, mérito julgado, trânsito em julgado, etc.);
- assunto (conforme classificação na tabela nacional);



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

- data da criação do tema (data do reconhecimento da RG ou da afetação ao regime de recursos/processos repetitivos);
- origem do tema (tribunal de origem);
- paradigma (processo afetado para julgamento do tema);
- total de processos sobrestados vinculados ao tema.

A atualidade dos dados constantes do Banco Nacional depende exclusivamente da sua disponibilização pelos tribunais de origem, que pode ocorrer automaticamente, quando o BNPR busca, via *webservice*, os dados nos sistemas dos tribunais, ou manualmente, quando são os tribunais que o alimentam, por envio de planilhas ou manualmente.

As alterações dos dados no BNPR são muito frequentes, considerando o grande volume de temas atualmente afetado ao modelo de julgamento por precedentes. Um exemplo é o volume de sobrestados, que se amplia ou reduz na medida em que é dado tratamento aos precedentes qualificados. Não há, porém, adesão plena dos tribunais na alimentação e atualização dos dados lá lançados.

Além da alimentação e da consulta ao BNPR, os tribunais de origem devem produzir e lançar diversas informações sobre seus próprios casos repetitivos, sobrestados, incidentes, controvérsias e grupos de processos representativos, nos respectivos portais da *web*, como também o determina a Resolução 235/2016, nos anexos I, II, III e V.

Como nem todas as informações captadas pelo BNPR ficam disponíveis para todos os tribunais e há informações importantes que não estão entre as exigências de cadastramento em tal base de dados, as unidades judiciárias e administrativas e, sobretudo, os Nugeps, acabam por buscar as informações remanescentes junto aos tribunais responsáveis pela afetação dos temas e produção dos precedentes, em especial, junto aos tribunais superiores.



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Trata-se de dados como:

- ocorrência ou não de determinação de sobrestamento dos processos e qual o seu alcance;
- teor da decisão de sobrestamento;
- peças importantes dos processos escolhidos como representativos da controvérsia;
- tese fixada;
- teor integral ou ementa do julgamento;
- temas afetados e julgados pela Turma Nacional de Uniformização.

Tais informações podem ser obtidas junto a cada tribunal, relativamente aos processos da justiça federal comum ou dos juizados especiais, em consulta aos seus cadastros disponíveis na *web*, e podem ser também publicizadas pelas próprias cortes, por meio de boletins periódicos, como vêm fazendo o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, sob diferentes denominações.

De posse de tais informações, que chegam ou são captadas, os Nugeps as tratam e as incluem em seus próprios sistemas e bancos de dados, de forma a assegurar maior automatização no gerenciamento dos processos repetitivos e de maneira a dar a tais dados a adequada divulgação no âmbito da região.

É a inserção dos dados nos sistemas informatizados, como e-proc, PJ-e, Projudi, entre outros, que permite a automatização de procedimentos. Automatizar significa poder pesquisar, identificar, associar, a partir do assunto e outros indexadores, processos que, em princípio, tenham relação com o tema afetado ou julgado, seja para fins de sobrestamento, seja para dar-lhes solução conforme o precedente, seja para que se possa prever os impactos do julgamento, entre outras possibilidades.



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Nessa perspectiva, há servidores em todos os tribunais dedicados à captação e à produção dos dados sobre precedentes. Todos buscam as mesmas informações e abastecem com elas seus bancos de dados e sistemas processuais, passando, na sequência, a divulgá-las para as unidades judiciárias de sua região. Aqueles que não produzem boletins periódicos, divulgam as atualizações que recebem dos tribunais, mediante uma sucessão de *emails* às unidades. As unidades, por sua vez, comumente se cadastram nos sistemas de *push* dos tribunais, de forma a conseguir acompanhar o andamento dos temas que lhes tragam algum impacto sobre o acervo de processos. O mesmo tende a acontecer no âmbito da Justiça Estadual e da Justiça do Trabalho.

Há muitas fontes de informação a serem consultadas. Os TRFs valem-se, em especial, dos dados do BNPR e de boletins periódicos do STF (Repercussão Geral em Pauta) e do STJ (Boletim de Precedentes). Ambos os periódicos trazem atualizações sobre temas que são afetados, com afetação cancelada, julgados, trânsito em julgado, etc.

O Nugep da 1ª Região elabora o seu próprio boletim de precedentes relevantes e o distribui em toda a região. De forma primorosa, o órgão consolida as informações do próprio tribunal e as recebidas do STJ e do STF, formatando-as de modo a facilitar a compreensão do usuário, disponibilizando-as a todos os juízes, servidores e órgãos julgadores, inclusive no site do tribunal, na *internet*.

São informações fundamentais para que se possa dar tratamento adequado aos processos repetitivos. Não falta informação. O problema situa-se no gerenciamento desta.

O que se alcança com estas medidas de divulgação do conhecimento gerado sobre a formação dos precedentes é apenas a atualização dos dados sobre temas repetitivos ou com repercussão geral, ou seja: em um boletim informa-se que o tema X foi afetado, no próximo, que o



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

tema Y teve julgamento de mérito, no outro, que o tema Z foi cancelado e que o tema X foi julgado.

A considerar a quantidade de temas submetidos ao sistema de precedentes vinculantes e que geram efeitos sobre processos repetitivos, a atualização acaba por servir apenas aos agentes que alimentam eventuais bancos de dados sobre os precedentes. Juízes, desembargadores e servidores não conseguem gerenciar seus processos apenas lendo os boletins, pois necessitariam ter, na memória, todos os anteriores para reunir as informações que precisam sobre um determinado tema, ou criar tabelas próprias para armazenar as mesmas informações.

O mais adequado parece ser a consulta a um banco de dados, permanentemente acessível, no qual todas as informações estejam disponíveis e de onde se possa buscar as atualizações para o abastecimento dos próprios sistemas processuais (E-Proc, PJe, Projudi etc.), com vistas ao gerenciamento automatizado dos processos repetitivos.

Este, obviamente, é o objetivo do BNPR, mas em razão da pouca quantidade de informações lá lançadas e da pouca efetividade no seu compartilhamento, tem havido necessidade de retrabalho nos tribunais.

No TRF da 4ª Região, foi estabelecido recentemente um *webservice* com o BNPR, tornando possível buscar os dados diretamente no Banco Nacional e alimentar o sistema E-Proc, que, acessado por todos os usuários, permite o gerenciamento de processos em bloco, a partir dos temas. O E-proc mantém, também, a alternativa de consulta dos dados sobre cada tema, a partir desta importação, sem necessidade de acesso ao BNPR. Com tal medida, é possível, entre outras ações, a identificação dos processos repetitivos na justiça comum e juizados, o sobrestamento ou o seu levantamento em lote e a automatização da criação conjunta de minutas de decisões.



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

Os dados captados do BNPR, entretanto, ainda são parciais, fragmentados e insuficientes para o gerenciamento, o que exige do Nugep a sua complementação em consulta aos tribunais superiores. Como a alimentação desses outros dados é feita de forma manual (os tribunais superiores preferem ter um único *webservice* com o CNJ a ter um *webservice* com cada tribunal do país – o que é absolutamente compreensível e razoável), ocorre um atraso permanente na atualização das informações, erros decorrentes de falhas humanas de digitação e interpretação de dados. Mais que isso, para semelhante efeito gerencial, cada TRF ou tribunal do país precisaria fazer o mesmo.

Tal fragmentação, atrasos e carências de dados implicam, ademais, dificuldades de cruzamento de informações. Processos selecionados como representativos de controvérsia, por exemplo, ou mesmo aqueles julgados como paradigmas em uma corte, acabam recebendo o tratamento de processos comuns em outra. Não raro, recebem julgamento monocrático nos tribunais superiores, por ausência de alertas de sistema e de cruzamento de informações. Ao retornarem às cortes de origem, causam perplexidade e dificuldades de gerenciamento, uma vez que ao futuro deles, comumente, estão vinculados centenas de feitos repetitivos. Outras situações também decorrem dessa dissipação das informações: IRDRs sobre o mesmo tema são afetados em mais de um tribunal; algumas unidades sobrestam processos sobre o mesmo tema, outras não etc.

Outro fator relevante a ser considerado é a dificuldade de determinação do conteúdo da *ratio decidendi* dos precedentes qualificados. Além de não haver um critério de consenso para a elaboração das ementas dos julgados, é extremamente difícil localizar, no inteiro teor dos precedentes, os fundamentos determinantes que foram adotados pela maioria dos que chegaram a uma mesma solução (ex. provimento ou desprovimento do recurso). É comum que a maioria, para o julgamento, forme-se por diferentes fundamentos, tornando-se difícil até mesmo concluir pela presença de



Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal

vinculação do precedente, uma vez que a *ratio decidendi* é seu elemento de maior importância, garantidor da coerência e da integridade na aplicação do direito. É com base na *ratio*, nos fatos e fundamentos jurídicos considerados essenciais para a solução do caso, que a própria tese que dele advier precisará ser interpretada e ter seu alcance definido. Este alcance será determinante para a futura aplicação dos precedentes.

Trata-se, porém, de tema que demandará análise diferenciada por este CNIJF, pelo que, pretende-se seja objeto de outra nota técnica.

CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando que o incremento e a maior disponibilidade das informações em um Banco de dados poderá resultar em ganhos de qualidade e agilidade para o Poder Judiciário Federal, na medida em que informações consistentes poderão ser concentradas em um só lugar e disponibilizadas a todos os TRFs, turmas recursais e de uniformização, de forma automatizada e sem atrasos, e, considerando que o banco mantido pelo CNJ ainda não atende a esta finalidade, o que demandará esforços daquele órgão de controle para muito além do âmbito da Justiça Federal, e, tendo ainda em conta que os sistemas processuais da Justiça Federal já permitem maior disponibilização e captação de dados de forma automatizada, o Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal propõe:

- a) a criação do Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes do Conselho da Justiça Federal, no âmbito da Corregedoria da Justiça Federal, a ser alimentado de informações sobre precedentes obrigatórios e sobre precedentes gerados no âmbito dos juizados especiais federais, com impactos sobre o Poder Judiciário Federal, sem prejuízo da manutenção dos esforços para que o BNPR do CNJ seja aperfeiçoado com o fim de disponibilizar informações a toda a comunidade jurídica;



Centro Nacional de Inteligência da Justiça
Federal

- b) para tanto, que seja constituído grupo de trabalho no âmbito do CJF, para a formação de consenso quanto às informações a serem coletadas junto aos TRFs, STJ e STF e quanto à melhor forma de coleta para a futura disponibilização dos dados;
- c) que o CJF disponibilize aos TRFs, mediante *webservice*, bem como ao CNJ todas as informações constantes do BNDRP/CJF para inserção nos próprios sistemas e/ou banco de dados, de forma que os processos repetitivos possam ser vinculados aos temas e assim gerenciados, recebendo tratamento adequado à luz dos precedentes qualificados;
- d) que, quando da implementação dessas ações, sejam adotadas medidas no âmbito dos TRFs, com o objetivo de dar ciência às unidades judiciárias da justiça federal comum e dos juizados, sobre a disponibilização das informações e para uniformização dos procedimentos relacionados ao sobrestamento dos processos vinculados a temas repetitivos ou com repercussão geral.

Sugere-se o envio desta Nota técnica à Presidência do Conselho da Justiça Federal, aos Núcleos de Gerenciamento de Precedentes e Coordenadorias de Juizados Especiais dos Tribunais Regionais Federais, à Turma Nacional de Uniformização de Jurisprudência e à Comissão Gestora de Precedentes do Superior Tribunal de Justiça.