

Conselho Nacional de Justiça: pesquisa, diagnóstico e planejamento estratégico do Poder Judiciário

MARIA CRISTINA IRIGOYEN PEDUZZI¹

A atribuição de coordenar a gestão estratégica do Poder Judiciário foi confiada ao Conselho Nacional de Justiça pela EC 45/2004, como órgão de controle da atuação administrativa e financeira dos tribunais, nos termos do art. 103-B da CF/1988.

Nesse contexto, é importante estimular e promover o debate sobre a aplicação da estatística no estudo do direito e das suas instituições.

Este estudo examinará a utilização da estatística pelo Conselho Nacional de Justiça, desdobrando-se na elaboração de pesquisas sobre o funcionamento do Poder Judiciário e na construção de mecanismos de planejamento estratégico, que visam a aprimorar a eficiência e a qualidade da prestação jurisdicional.

A exposição pode ser dividida em duas partes: primeiro, o trabalho do Relatório "Justiça em Números", coordenado pelo Departamento de Pesquisa Judiciária do CNJ, e, em seguida, as ações do CNJ voltadas ao planejamento estratégico dos tribunais, com destaque à organização anual dos Encontros Nacionais do Poder Judiciário e à aprovação das metas e dos macrodesafios que devem nortear os rumos da administração judiciária.

A experiência como Conselheira do CNJ e, em especial, como Presidente da Comissão Permanente de Gestão Estratégica, Estatística e Orçamento, promoveu meu contato e conhecimento sobre as relações entre direito e estatística. Adquiri uma nova compreensão sobre a importância de estudos quantitativos para o diagnóstico das falhas e acertos da atuação de nossos juízes e tribunais e, a partir desse retrato, pensar e propor políticas para aperfeiçoar o funcionamento da justiça.

É importante lembrar que o trabalho do CNJ com a estatística já possui uma história e nós somos herdeiros de todos aqueles que nela se empenharam. Em 2004, o Min. Nelson Jobim, então presidente do STF, assumiu e liderou o

1. Conselheira do Conselho Nacional de Justiça. Ministra do Tribunal Superior do Trabalho.

desafio de realizar um levantamento estatístico abrangente do Poder Judiciário brasileiro.

Em pronunciamento feito naquela época, revelando as expectativas em torno do estudo em implantação, disse o ministro que: "Os dados a serem apurados por todos os Tribunais (...) vão identificar, com precisão matemática, os verdadeiros gargalos e necessidades do sistema de prestação da justiça, e responder a questões até hoje discutidas na base do 'achismo'".²

Este primeiro levantamento foi o embrião do projeto "Justiça em Números", que passou a ser dirigido pelo Departamento de Pesquisas Judiciárias do CNJ. A partir daí, todos os anos, após um amplo trabalho de pesquisa, é publicado um relatório com o intuito de oferecer um diagnóstico do Poder Judiciário com base em dados fornecidos pelos próprios tribunais. As informações coletadas são sistematizadas e analisadas com rigor técnico por profissionais capacitados e com auxílio de avançadas metodologias de pesquisa.

A afirmação do Min. Nelson Jobim – a quem rendo aqui justa homenagem – consegue captar com muita propriedade a dificuldade de se enfrentar os problemas da justiça brasileira na ausência de um raio-X que identifique e mensure de forma objetiva suas deficiências e gargalos.

Nelson Jobim também antecipa, em seu pronunciamento, a centralidade que a estatística assumiu, de um modo geral, na investigação dos fenômenos jurídicos e, em particular, nas análises sobre o funcionamento do Poder Judiciário.

A partir deste impulso inicial, em 2004, os instrumentos e as metodologias de análise foram aprimorados nas administrações que se sucederam a fim de oferecer um diagnóstico cada vez mais rigoroso da justiça brasileira. Tudo isso graças à assessoria qualificada dos pesquisadores do Departamento de Pesquisas Judiciárias, criado no âmbito do CNJ com os objetivos de: "desenvolver pesquisas destinadas ao conhecimento da função jurisdicional brasileira; realizar análise e diagnóstico dos problemas estruturais e conjunturais dos diversos segmentos do Poder Judiciário; e fornecer subsídios técnicos para a formulação de políticas judiciárias".

Um dos primeiros passos do CNJ para qualificar o mapeamento estatístico do Poder Judiciário foi a criação do Sistema de Estatística do Poder Judiciário (Siespj) em 2005, por meio da Res. 4. O Siespj ficou responsável pela coleta e consolidação dos dados encaminhados por todos os órgãos judiciários do país, para apresentar um relatório final com os indicadores numéricos.

2. CARNEIRO, Luiz Orlando. Jobim propõe mapa estatístico para melhorar Judiciário. *Gazeta Mercantil*, 25.08.2004, Legislação, p. A-9.

O Sistema de Estatística foi disciplinado, inicialmente, pela Res. CNJ 15/2006, que traçou a metodologia de coleta de dados estatísticos nos tribunais, depois revogada pela Res. 76/2009, que inseriu modificações relativas ao detalhamento dos indicadores e que norteia a série histórica a partir de 2008.

Com base nos procedimentos e critérios fixados nessas Resoluções, o Relatório "Justiça em Números" apresenta, anualmente, um estudo compreensivo do orçamento, recursos humanos, estrutura, carga de trabalho, litigiosidade, perfil das demandas, movimentação processual, congestionamento, índice de atendimento à demanda e produtividade do Judiciário brasileiro.

Os dados que servem de insumo à pesquisa são fornecidos pela Presidência de cada Tribunal, que se responsabiliza pela fidedignidade dos conteúdos informados. Ressalta-se, neste ponto, que, para premiar e incentivar as boas práticas nos órgãos judiciários, o CNJ lançou, em 2013, o "Selo Justiça em Números", concedido aos tribunais que forneçam com exatidão e qualidade as suas informações.

Além de divulgar os resultados referentes ao ano anterior, o relatório apresenta séries históricas, demonstrando como os indicadores se comportaram ao longo do tempo e apontando, como consequência, para falhas estruturais e tendências no funcionamento do sistema judicial.

Outro aspecto relevante é que os dados trabalhados pelo relatório "Justiça em Números" retratam o desempenho do Poder Judiciário por meio de uma análise comparada que leva em conta as especificidades regionais, setoriais e estruturais de cada órgão. Isso é possível na medida em que o trabalho de sistematização dos dados se preocupa em territorializar a informação recebida, ou seja, em organizá-la espacialmente, permitindo visualizar as disparidades e as particularidades regionais.

O trabalho desenvolvido pelo "Justiça em Números" é um exemplo bem-sucedido de aplicação da estatística no estudo do direito e das suas instituições. A pesquisa tem utilizado uma técnica de análise multivariada que consegue sintetizar os resultados apresentados com base em mais de duas variáveis ou indicadores. Desde o Relatório de 2012, tem sido empregado o chamado método DAE (traduzido como Análise Envoltória de Dados), que foi sucessivamente aprimorado em 2013 e em 2014.

Entre os indicadores divulgados pelo estudo, tem especial relevo o IPC-Jus – Índice de Produtividade Comparada da Justiça – que mede a produção do tribunal e para tanto considera o quantitativo de processos baixados no ano, tendo em conta os recursos disponíveis, ou seja, as despesas, força de trabalho (servidores e magistrados) e processos em tramitação. O indicador avalia o quantitativo de processos que foram baixados pelo Tribunal (*output*), considerando seu fluxo processual, recursos humanos e financeiros disponíveis (*input*).

Nesses termos, o IPC-Jus constitui um índice de eficiência relativa, uma vez que permite comparar a produtividade de Tribunais equivalentes, ou seja, do mesmo ramo de justiça e do mesmo porte, conforme a divisão adotada pelo Relatório entre tribunais de pequeno, médio e grande porte. São identificados, assim, os tribunais que atingiram capacidade máxima de produção, em comparação com os demais situados na mesma categoria.

Com a aplicação do IPC-Jus, dá-se um salto qualitativo na aferição da produtividade dos tribunais, que é um dos aspectos fundamentais do funcionamento da justiça, tendo em vista o problema crônico da morosidade nos julgamentos. A eficiência dos órgãos judiciários deixa de ser refém de juízos subjetivos e passa a ser determinada por critérios objetivos e matemáticos, o que permite não só apontar os tribunais com baixa produtividade, mas também oferece subsídios para que revertam o quadro.

Ao lado dessas informações sobre a produtividade dos tribunais, o Relatório "Justiça em Números" apresenta outros dados relevantes para a construção de políticas judiciárias, como a aplicação das despesas, a distribuição da força de trabalho, a produtividade de magistrados e de servidores, a litigiosidade, o nível de atendimento à demanda e a taxa de congestionamento.

Entre as principais conclusões do décimo relatório, divulgado em 2014, registra-se que "poucas instituições investiram em pesquisa e avançaram de modo tão dirigido por estudos como o Poder Judiciário", identificando-se um crescimento percentual do quantitativo de processos baixados, que permanece, no entanto, inferior ao número de casos novos que ingressaram no Judiciário em 2013, indicando uma tendência de aumento do estoque.

O número total de processos em tramitação em 2013 foi de 95,1 milhões (+3,3% em relação a 2012), sendo 28,3 milhões (+1,2% em relação a 2012), de casos novos.

O total de sentenças proferidas foi de 25,7 milhões (+3,5% em relação a 2012), sendo a média de 1.564 sentenças por magistrado (+1,7% em relação a 2012). Baixaram 27,7 milhões de processos (+0,1% em relação a 2012) e a taxa de congestionamento foi de 70,9% (+1,3% em relação a 2012), decorrente, em grande medida, da quantidade de processos pendentes na fase de execução na primeira instância.

A taxa de congestionamento apurada na casa dos 70,9% significa que, a cada 100 processos em tramitação, apenas 30 foram baixados.

O quadro traçado pelo relatório indica um cenário de problemas estruturais do Poder Judiciário e, portanto, de grandes desafios. Como consequência, magistrados e servidores, cidadãos e usuários do sistema de justiça devem se perguntar: como esses dados e números podem reverter em melhoria da prestação jurisdicional?

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a divulgação do relatório "Justiça em Números" representa por si só uma ação positiva imediata, que diz respeito ao cumprimento do dever de transparência e de publicidade, que deve representar um ponto de partida: ele abre as portas do Judiciário para a sociedade, para a crítica das demais instituições, da opinião pública e da produção acadêmica e especializada, que devem contribuir na identificação dos avanços e desafios da justiça brasileira e na proposição de alternativas.

Ao mesmo tempo, na medida em que disponibiliza um mapa estatístico do Poder Judiciário, a pesquisa revela um potencial transformador da realidade. Ela passa a servir como ferramenta para o desenvolvimento de políticas judiciárias que estejam preocupadas com o planejamento estratégico dos tribunais e com a realização dos princípios da celeridade dos trâmites processuais e da qualidade dos mecanismos de resolução de conflitos.

Nesse sentido, a estatística desempenha uma função dinâmica quando fornece critérios objetivos para a construção de uma agenda relativa à gestão estratégica dos tribunais. Essa agenda deve partir dos levantamentos estatísticos para identificar os principais pontos de entrave da atividade judicial, bem como criticar e repensar práticas estabelecidas e, ainda, convocar medidas inovadoras.

Para garantir que os números, gráficos e mapas cuidadosamente elaborados pelo estudo do "Justiça em Números" não sejam estéreis, mas rendam frutos, é preciso refletir sobre eles e empregá-los como substrato para a formulação e o planejamento de políticas judiciárias.

Assim, a produtividade dos Tribunais e a repartição da força de trabalho – tanto territorialmente como entre as diferentes instâncias – pode servir como parâmetro para a apreciação de pedidos de criação de cargos e unidades judiciárias. Foi este o caminho trilhado pela Res. CNJ 184/2013 – que estabelece critérios objetivos para a criação de cargos e Varas – ao exigir que os tribunais atendam a um padrão médio de produtividade, que é mensurado pelo IPC-Jus, como requisito de admissibilidade da emissão de parecer pelo CNJ.

Outra possibilidade fértil é lidar com os indicadores de resultado no campo orçamentário. É o caso de se considerar a alocação das despesas por parte dos Tribunais – hoje concentradas de forma significativa nos gastos com recursos humanos – em cotejo com a política de estímulo à informatização do Poder Judiciário, que demanda maiores investimentos em modernização tecnológica.

Essa relação complementar entre estudos estatísticos e políticas judiciárias tende a se aprofundar diante da atribuição do CNJ de coordenar o planejamento e a gestão estratégica do Poder Judiciário. Sem desconsiderar a autonomia dos tribunais em gerir seus recursos e seu pessoal, a competência do CNJ se fundamenta na unidade do Poder Judiciário e visa atender à necessidade de se

estabelecer diretrizes nacionais para nortear a atuação institucional de todos os seus órgãos, conforme disposto na Res. CNJ 70/2009.

Nesta frente de trabalho do CNJ, a Comissão Permanente de Orçamento, Gestão Estratégica e Estatística é assessorada pelo Departamento de Gestão Estratégica (DGE) que desempenha um papel central em todas as etapas associadas ao planejamento e gestão estratégica do Poder Judiciário.

A Res. 70 instituiu o primeiro Planejamento Estratégico do Poder Judiciário, pautado em 15 objetivos estratégicos, que envolvem a preocupação com eficiência operacional, acesso à justiça, alinhamento e integração entre os tribunais, gestão de pessoas, tecnologia e infraestrutura, entre outros temas.

Será substituída, a partir de janeiro de 2015, pela já aprovada e editada Res. 198/2014, que institui a Estratégia Nacional do Poder Judiciário para o sexênio 2015/2020, e que passará a vigorar a partir de 01.01.2015.

O CNJ coordena a instituição de indicadores de resultados, metas, projetos e ações de âmbito nacional, comuns a todos os tribunais. Para tanto, são realizados anualmente os Encontros Nacionais do Poder Judiciário, que reúnem os presidentes ou representantes de todos os tribunais com o escopo de avaliar a Estratégia Nacional, divulgar o desempenho dos tribunais no ano anterior e definir as novas ações, projetos e metas nacionais prioritárias.

As metas aprovadas nos Encontros Nacionais são vinculantes e representam um compromisso público assumido pelos Presidentes dos tribunais brasileiros no sentido de adotar medidas concretas voltadas à execução da diretriz estratégica consubstanciada em cada enunciado.

Exemplo recente deste compromisso foi o cumprimento exemplar da meta n. 2, por vários segmentos do Poder Judiciário, que tem como objetivo o julgamento dos processos mais antigos. Esta meta é renovada todos os anos e enfrenta um problema crônico da justiça brasileira, que é a morosidade dos trâmites processuais. Conforme divulgado recentemente, o Poder Judiciário julgou, em 2013, 95% dos processos incluídos na meta 2.

Por fim, é importante compreender a gestão estratégica como um processo complexo e dinâmico, que se desdobra em diversas etapas, envolvendo a formulação, o monitoramento, o controle, a execução e, finalmente, a revisão do planejamento adotado.

Chegamos – no final do ano de 2014 – ao momento de revisão do primeiro plano estratégico do Poder Judiciário, que demanda um reexame do modelo de gestão vigente. A persistência de deficiências e problemas estruturais da justiça brasileira impõe a necessidade de uma transformação gerencial dos órgãos do Poder Judiciário, abrindo espaço à implantação de um paradigma de eficiência operacional. É preciso ainda consolidar uma cultura da gestão estra-

tégica no Poder Judiciário, levando magistrados e servidores a se engajarem nas tarefas de administração.

O exercício de autocrítica colocou em evidência um aspecto importante que concerne à centralização da gestão estratégica. É positivo, por um lado, o estabelecimento de uma visão geral do planejamento da justiça e a possibilidade de gerenciar grandes temas e fixar padrões de desempenho aplicáveis a todos os ramos do Judiciário. Mas, por outro lado, a definição de estratégias uniformes para todo o Poder Judiciário gera distorções e se mostra pouco eficiente para reagir às particularidades de cada segmento da justiça e dos tribunais individualmente.

Diante desse balanço, busca-se hoje um modelo descentralizado de gestão e o fortalecimento da governança local, inclusive com a adesão da alta administração dos tribunais às propostas de planejamento estratégico. Para tanto, o CNJ instituiu – a partir da Portaria 138/2013 – a Rede de Governança Colaborativa do Poder Judiciário, que prevê a organização de Comitês e Subcomitês, segundo as regiões e segmentos de justiça, e aproveitando a divisão “por porte” adotada pelo Relatório “Justiça em Números”.

Com essa medida, o CNJ visou a construir de forma democrática e dialógica o Planejamento Estratégico do Poder Judiciário para os anos de 2015-2020, conduzindo debates e discussões entre os ramos da justiça. Assim, foi traçada a gestão estratégica que passará a vigor por seis anos a partir de um plano nacional contendo a fixação de temas prioritários e diretrizes comuns a todo o Poder Judiciário, que devem ser desdobradas e concretizadas pelos objetivos, metas e políticas específicas, desenvolvidas por cada segmento e cada Tribunal.

No VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário foram aprovadas Metas de medição permanente, 1 e 2, que privilegiam a produtividade e a celeridade; a Meta 3, para incrementar a atuação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejuscs); a Meta 4, para priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e improbidade administrativa; a Meta 5, para impulsionar o processo de execução; a 6 para priorizar o julgamento das ações coletivas e a Meta 7 o julgamento dos recursos repetitivos e das demandas seriais.

A meta 7, tendente a operacionalizar a gestão das demandas repetitivas e dos grandes litigantes, pretende reduzir o acúmulo de processos relativos à litigância serial (v.g., ligados ao sistema financeiro, operadoras de telefonia e outros) e tomar medidas que revertam a cultura de excessiva judicialização das relações sociais e permitam apenar a litigância protelatória.

A meta 3, que comporta estudo em separado, constitui núcleo duro da política judiciária implementada pelo CNJ, tendente à promoção da conciliação e mediação, como mecanismos de autocomposição dos conflitos, desde 2006,

com o "movimento pela conciliação", sucessivamente ampliado e incrementado e hoje disciplinado pela Res. 125/2010.

Além das metas nacionais para 2015, foram aprovadas, no último Encontro Nacional, metas específicas a determinado segmento da justiça e uma diretriz estratégica nacional, consistente em zelar pelas condições de saúde de magistrados e servidores, com vistas ao bem-estar e à qualidade de vida no trabalho.

Prioridades também foram estabelecidas e que buscam enfrentar problemas estruturais mapeados pelo "Justiça em Números", como os volumosos acervos, o aumento dos estoques e a elevada taxa de congestionamento.

A primeira é a Política de Priorização do Primeiro Grau de Jurisdição, que fixou como diretriz prioritária do Poder Judiciário "orientar programas, projetos e ações dos planos estratégicos dos tribunais, aperfeiçoar os serviços judiciários de primeira instância e equalizar os recursos orçamentários, patrimoniais, de tecnologia da informação e de pessoal entre primeiro e segundo graus".

Na área da tecnologia da informação, a coordenação e implementação do processo judicial eletrônico.

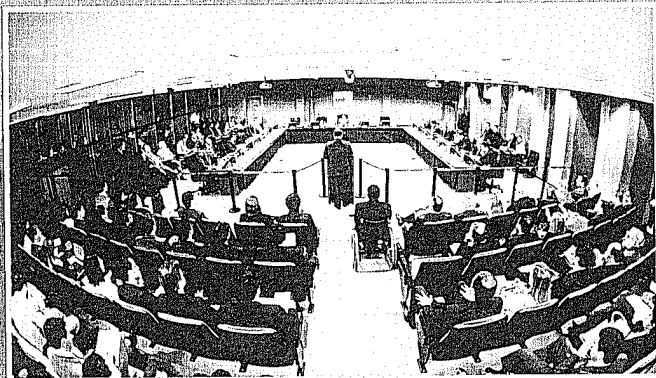
A atuação do CNJ demonstra a importância que o planejamento estratégico assumiu no âmbito do Poder Judiciário para a construção de políticas públicas e de soluções técnicas baseadas em dados estatísticos extraídos de pesquisas judiciárias.

E as mudanças positivas não são observadas apenas do ponto de vista da gestão interna dos tribunais e do gerenciamento de seus recursos, mas impactam no próprio exercício da prestação jurisdicional no sentido de assegurar a celeridade e a qualidade das respostas oferecidas pelo Poder Judiciário ao cidadão usuário do sistema de justiça.

RUI STOCO
JANAÍNA PENALVA

Organizadores

DEZ ANOS DE REFORMA DO
JUDICIÁRIO E O NASCIMENTO DO
CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA



THOMSON REUTERS
ProView
INCLUI VERSÃO
ELETRÔNICA DO LIVRO

THOMSON REUTERS
REVISTA DOS
TRIBUNAIS



Cópia extraída no
Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo